

3. EL PROCESO DE INVERSIONES PUBLICAS EN PANAMÁ

3.1 Ordenamiento jurídico y elementos sobre planificación y programación que inciden en el proceso de inversiones públicas

Para ubicar los antecedentes del proceso de inversiones públicas en Panamá, se deben revisar la evolución en el tiempo y la situación actual del ordenamiento jurídico que ha regulado y normalizado la materia. Se comienza en su orden jerárquico por la figura de la ley primaria o fundamental, la Constitución Política, luego el Código Fiscal, a continuación las leyes, decretos ejecutivos y otras disposiciones, observando algunas circunstancias históricas en materia de planificación y programación que inciden en el curso de tal proceso.

La República de Panamá, desde su independencia de Colombia en 1903, ha tenido cuatro Constituciones (1904, 1941, 1946 y 1972). Algunos estudiosos del derecho constitucional panameño han opinado que han sido cinco, pues consideran que las Reformas Constitucionales de 1983 dieron paso a una nueva Constitución; estos analistas no dicen lo mismo a propósito de las reformas que modificaron la Constitución de 1946 en el año 1956, y la de 1972 en el año 1978.

A partir de la Constitución de 1946, en la norma relativa a la función y responsabilidad del Ejecutivo de someter a la consideración de la Asamblea Nacional el Presupuesto de Rentas y Gastos (bianual), se pasa de la figura genérica y amplia del gasto público como un todo a distinguir explícitamente el Plan de Obras Públicas como parte de tal presentación. En 1978, con la reforma que se introduce a la Constitución de 1972 y como parte del tema presupuestario, en su artículo 180, acápite 9, se faculta al entonces Consejo de Gabinete para aprobar el Presupuesto de Ingresos y Egresos y el de Inversiones Públicas del Gobierno Central, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.

La más reciente reforma constitucional de abril de 1983 introduce un elemento importante desde el punto de vista de la separación de los poderes del Estado: el artículo 264 responsabiliza al Órgano Ejecutivo por la elaboración del Proyecto de Presupuesto General del Estado y da competencia al Órgano Legislativo para su examen, modificación, rechazo o aprobación. Éste es uno de los elementos que sustenta la tesis de que el acto constitucional reformativo de 1983 tiene los elementos de una nueva Constitución.

El artículo 265 de la Constitución Política de 1972, reformada mediante el acto constitucional de 1983, establece que "El Presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye a la Entidades Autónomas, Semiautónomas y Empresas Públicas". Un nuevo elemento que se introduce con esas reformas aún vigentes, se observa en el capítulo relativo al Régimen Provincial, cuyo artículo 252, numeral 3, establece como una de las funciones de los consejos provinciales la de preparar cada año el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la provincia y fiscalizar su ejecución, para la consideración del Órgano Ejecutivo. Sobre el particular, es necesario señalar que tal disposición no se viene cumpliendo cabalmente al no existir un mecanismo de coordinación apropiado.

El Código Fiscal, en sus versiones de 1916 y 1956 y en sus modificaciones posteriores vigentes hasta la fecha, no hace ninguna referencia explícita sobre los presupuestos o programas de inversiones públicas. Si bien el Código desarrolla distintos aspectos contenidos en la Constitución Política respecto al Presupuesto de Rentas y Gastos, podría decirse que se detiene en 1956 en lo relativo a su actualización, sin considerar las disposiciones más recientes contempladas en la Constitución de 1972 y sus posteriores reformas; por lo tanto, se utiliza el mecanismo de las leyes anuales del Presupuesto General del Estado para introducir las disposiciones pertinentes en el capítulo correspondiente a las normas generales de administración presupuestaria.

En materia de las leyes que contemplan aspectos vinculados directa o indirectamente con el tema en estudio, un elemento que marca el fin de la época del esquema de presupuestos tradicionales es la Ley 75 del 26 de octubre de 1960, mediante la cual se determina y organiza la función de administración del presupuesto en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia de la República, culminando un largo período que comienza en 1941 cuando la Ley 6 de 1° de febrero de 1941 otorgaba las atribuciones del Presupuesto Nacional a la Contraloría General. Podría afirmarse que el presupuesto bajo el esquema tradicional se caracterizaba más por la fiscalización y los equilibrios presupuestarios que por el desarrollo nacional propiamente dicho, existiendo una marcada tendencia hacia el control fiscal y legal del gasto, en lugar de una preocupación sistemática por los resultados obtenidos.

Respecto a la transformación apuntada más arriba, es necesario señalar que las circunstancias particulares de la post-guerra llevaron a un período de "intervencionismo moderado" (1950-1968), caracterizado por los efectos adversos producidos por la terminación del conflicto bélico: el país carecía de la infraestructura industrial necesaria para competir con la importación proveniente de la producción de los países con un mayor desarrollo relativo, tanto de Norte como de Sudamérica. Así, surge la necesidad de conceder una serie de beneficios y exoneraciones a las industrias manufactureras (Decreto Ley 12 de 1950). Estas medidas de política económica son similares a los programas de sustitución de importaciones llevados adelante por los demás países latinoamericanos en el marco de un proceso teorizado por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL). Estos nuevos desarrollos en materia de fomento a la producción respondían también a los problemas provocados por los elevados y crecientes niveles de desempleo urbano y al aumento casi constante del déficit gubernamental.

Con una economía nacional afectada por una acumulación de situaciones que comenzaran a originarse desde los últimos años de la década de 1940 y con un entorno regional con características muy similares, en agosto de 1961 se convoca en Punta del Este, Uruguay, a la Reunión de Presidentes Latinoamericanos en la que se reconoce la necesidad de que el Estado tenga una participación más activa en la solución de los problemas económicos y sociales de los países.

En el proceso preparatorio de la reunión, la Dirección General de Planificación y Administración del Ministerio de la Presidencia elabora el *Informe sobre proyectos de inversiones públicas para el desarrollo económico y social de la República de Panamá*, publicado en mayo de 1961. El Informe no era propiamente un plan de desarrollo: se trataba de un inventario de

proyectos prioritarios que el Gobierno sometería posteriormente a la consideración del Banco Mundial, del Fondo Especial de las Naciones Unidas, del Banco de Exportación e Importación (EXIMBANK) y de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (AID), así como del recién creado Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Para que Panamá pudiera convertirse en sujeto de crédito a través del Programa de la Alianza para el Progreso auspiciado por el gobierno estadounidense, el país se vio en la necesidad de presentar un plan de desarrollo: el 15 de julio de 1963, en el marco de los procedimientos de la Carta de Punta del Este, se somete un plan a la consideración de la Organización de Estados Americanos (OEA) con el propósito que sea evaluado por un comité de dicho organismo. Dicho plan, con apoyo de las Naciones Unidas, se fortalecería con la elaboración del estudio complementario *Ejecución del programa de desarrollo de Panamá 1963-1970: medios legales y administrativos*.

El proceso de programación y planificación para el desarrollo comienza a desarrollarse a principios de los años sesenta, durante los cuales se tomaron una serie de medidas tales como la Reforma Tributaria, la Reforma Agraria, la Reforma y Modernización de la Administración Pública y otras acciones tendientes a impulsar un fuerte desarrollo de la industria y el comercio entre las ciudades terminales de Panamá y Colón; a la vez, éste proceso se profundiza durante el período 1968-1987, caracterizándose por la ejecución de un fuerte programa de inversiones públicas y un mayor dirigismo estatal, por lo menos hasta que comienza a declinar en 1984.

Dentro de ese período se elabora la Estrategia para el Desarrollo Nacional 1970-1980; al mismo tiempo, con el propósito de contar con una guía para aplicar las políticas que permitirían alcanzar los objetivos de la Estrategia, la Dirección General de Planificación y Administración se aboca a la tarea de preparar diagnósticos para los sectores estratégicos en relación con el crecimiento económico y el desarrollo social, elaborándose por primera y única vez en 1974 el Plan Operativo, que no se acompañó con planes operativos institucionales.

En 1975, el nuevo Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), creado mediante Ley 16 de 28 de febrero de 1973, en reemplazo de la Dirección General de Planificación y Administración, concluye la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 1976-1980 que, si bien en la práctica fue un documento de trabajo sin mayor consulta con el sector privado, habría de servir de marco de referencia y consulta para los sectores productivos interesados en la orientación que propiciaba el sector gubernamental para la economía nacional.

Con respecto a las inversiones públicas, el Plan contemplaba proyectos a nivel nacional por un monto de B/. 1.835,4 millones, comparados con los B/. 190,6 millones para el período 1962-1966 del Programa formulado en 1961; además, proyectaba un endeudamiento neto de aproximadamente B/. 1.000 millones, que requeriría mejoras en los niveles de recaudación en materia de finanzas públicas y una política de austeridad en el gasto con el objeto de incrementar el ahorro interno, y consideraba un fuerte complemento de recursos externos provenientes particularmente de las IFI y de fuentes bilaterales.

Con base en el programa financiero del sector público antes expresado, en 1976 se crea el Impuesto sobre la Transferencia de Bienes Muebles (ITBM) de 5%, que se constituirá en una importante fuente de ingresos tributarios. Por otro lado, con la firma en 1977 de los tratados del Canal de Panamá (Torrijos-Carter), se habrá de generar un importante flujo adicional de recursos que servirán, en parte, para compensar la pérdida del poder adquisitivo del dólar en relación con el alza del precio del petróleo en 1973, 1974 y 1979, y enfrentar el incremento en las tasas de interés que debería servir el país respecto a la deuda pública.

Al inicio de los años ochenta, en particular en 1982, se desencadena una gran crisis en las economías latinoamericanas, de la cual Panamá no escapa, afectándose y deteriorándose las finanzas públicas al grado que se inicia un proceso, que todavía no culmina, respecto al problema de la deuda externa con mayor énfasis en su componente comercial. Con las reformas constitucionales de 1983, las decisiones en cuanto a la orientación de la política económica se hacen más complejas al instituirse la Asamblea Legislativa, cuyos miembros serán elegidos por votación popular. En paralelo con ese grado de apertura democrática, los grupos organizados a nivel del sector privado y público tendrán un papel más importante en el interjuego de fuerzas respecto al desarrollo de las políticas económicas y financieras por parte del Gobierno, al existir mejores condiciones para participar en el debate de las mismas.

En este período, el Gobierno panameño negoció dos acuerdos de estabilización (stand-by arrangements) con el FMI: uno en 1983 por el monto equivalente a B/. 173 millones y el otro, en 1985, por B/. 65,0 millones con un período de ejecución hasta marzo de 1987, observando en ambas operaciones medidas particulares en el área macrofiscal. Por otra parte, se formalizaron dos préstamos de ajuste estructural con el BIRF: el primero en 1983 por la suma equivalente a B/. 60,0 millones y el segundo, a fines de 1986, por una suma equivalente a B/. 100,0 millones, de los cuales el Gobierno optó por cancelar y no utilizar B/. 50,0 millones. Estos programas prácticamente simultáneos con el FMI y el BIRF estaban orientados a la reducción del déficit del sector público, la reducción de regulaciones gubernamentales en materia de política comercial, la reorientación de la estructura de incentivos hacia la exportación y la generación de empleos, el incremento de la productividad y eficiencia de los sectores industrial y agropecuario, y la mayor eficiencia de las instituciones del sector público, con énfasis en las empresas públicas.

Comenzando la segunda mitad de los años ochenta, se observó un deterioro en los niveles de la información generada por las distintas instituciones del sector público para la toma de decisiones en las áreas administrativas, financieras y de planificación, hasta el grado que el propio MIPPE dejó de preparar tanto los planes sectoriales como los operativos. El deterioro en los niveles de información y en la elaboración de planes estratégicos a mediano plazo se acentúa al finalizar la década cuando, como producto de la grave crisis político-económica y de las sanciones norteamericanas a la República de Panamá, todo el accionar del sector público se concentra en tareas de emergencia y de mantenimiento de la estructura institucional a muy corto plazo. La situación llega a su nivel máximo de deterioro cuando, a fines de diciembre de 1989, se produce la invasión norteamericana y se instala el nuevo Gobierno, una coalición política que había ganado las elecciones populares en 1989 sin poder acceder al poder en aquel entonces por las razones de orden político imperantes en ese momento.

Con la formulación por parte del MIPPE de varios informes, planes e instrumentos de trabajo tales como la *Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización de la Economía* (junio de 1990), la *Estrategia Nacional para Reducir la Pobreza* (febrero de 1991), el *Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía* (octubre de 1991), el *Plan de Acción para el Desarrollo Humano, la Infancia y la Juventud 1992-2000* (noviembre de 1991) y los *Lineamientos globales del Programa para el Desarrollo Humano en Panamá* (julio de 1992), se inicia una nueva fase de transición en el proceso de planificación y modernización del Estado y de la economía. En relación con el Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, el Gobierno lo acoge formalmente mediante la Resolución de Gabinete N° 71A de 1991.

El Programa se fundamentaba en varios principios, entre los que se destacaba el enunciado de la creación de una economía de mercado. Esos principios, que constituirían el fundamento de la política económica a desarrollarse durante los años 1991-1993, girarían en torno al perfeccionamiento de una economía de mercado, al sector privado como responsable de la actividad productiva, a la orientación de la economía hacia afuera y a la modernización de las operaciones del Estado. Entre otros aspectos, el Programa incluiría consideraciones específicas sobre la transferencia de actividades no esenciales a la función del Estado al sector privado; la reforma de empresas públicas; medidas de política económica; un programa de compensación social; el Canal de Panamá, las áreas revertidas y el medio ambiente; la estabilización financiera del sector público y la renegociación de la deuda, así como el programa de inversiones públicas.

Dentro de éste último período, se observa que persisten y se han acentuado algunos problemas en materia de planificación, preparación, formulación, evaluación, diseño, presupuestación y ejecución de proyectos, en cuanto al proceso de inversiones públicas. Entre los principales problemas, como lo expresa el informe *El sistema de inversiones públicas en Panamá: Una evaluación preliminar*, preparado por Development Technologies, Inc. (DEVTECH) en octubre de 1993, se encuentra que faltan políticas sectoriales, falta un sistema de inversión pública adecuado y funcional, existen insuficiencias metodológicas, falta coordinación interinstitucional, el personal está insuficientemente capacitado, los procesos de información resultan inadecuados, falta una cartera permanente de proyectos y se observa una baja capacidad de ejecución.

Retomando el ordenamiento jurídico en materia de inversiones públicas, luego de haber repasado lo referente a la Constitución Política, el Código Fiscal y los diferentes períodos en el proceso planificador, se presentan las leyes del Presupuesto General del Estado y otros instrumentos de menor jerarquía. En el caso de las leyes de Presupuesto, se pasa de un esquema de presupuestos bianuales, entre 1904 a 1946, a la figura de presupuestos anuales; en 1946, se pasa de leyes de presupuestos que se limitaban a unas pocas secretarías (entendidas como ministerios), con exclusión del plan de obras públicas o de inversiones públicas, a una cobertura más amplia a nivel del Gobierno Central al introducirse la presentación del plan de obras públicas como parte de la responsabilidad del Órgano Ejecutivo ante la Asamblea Nacional. Posteriormente, aunque la Ley 28 de 1966 establecía la incorporación de las entidades autónomas y semiautónomas en el presupuesto del sector público de acuerdo con las técnicas del

presupuesto por programa, sólo se aprobaba el presupuesto correspondiente al Gobierno Central a nivel de la Asamblea Nacional.

A partir de la entrada en vigencia de las reformas constitucionales de 1983, en particular la relativa al Presupuesto General del Estado que rige a partir de 1985, se presentaron en detalle los presupuestos de ingresos, operación, servicio de la deuda e inversiones para todo el sector público, distinguiendo al Gobierno Central y las entidades que lo conforman dentro de la estructura presupuestaria panameña (Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, Órgano Judicial y Tribunal Electoral), las entidades descentralizadas, las empresas públicas, los intermediarios financieros, las corporaciones y los proyectos de desarrollo.

En materia de inversiones públicas, a partir de 1985 la Ley de Presupuesto General del Estado identificará en un capítulo específico, a nivel del Gobierno Central, el Presupuesto de Inversiones Públicas desagregado a nivel de instituciones, incluyendo detalles de las transferencias, la información relativa a los ingresos que concurren a financiar tales gastos; por otro lado, para cada uno de los diferentes tipos del resto de las instituciones públicas agrupadas según la clasificación presupuestaria y para cada institución, presentará una indicación particular sobre su presupuesto de inversión. Además, se incorporan artículos particulares relacionados con el proceso de ejecución presupuestaria y física del programa de inversiones a la estructura de la ley de cada año, bajo un título específico denominado Normas Generales de Administración Presupuestaria.

No se dispone de otras disposiciones particulares referidas al proceso de inversiones públicas, excepto la Ley Orgánica del MIPPE (que será expuesta en el próximo capítulo) y las leyes orgánicas de las diferentes entidades públicas respecto a su proceso presupuestario propiamente dicho.

3.2 Instituciones vinculadas al proceso de inversiones publicas

Como ya se indicara, los primeros pasos en el proceso de programación y planificación para el desarrollo se dan a principios de la década de 1970, situación que parecía haberse consolidado desde el punto de vista legal a principios de 1973 cuando se crea el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).

Entre las funciones que permanecen vigentes y fueron asignadas al MIPPE por la Ley 28 de febrero de 1973, se destacan las siguientes:

Nivel global

- Preparar los planes nacionales de desarrollo económico y social de corto, mediano y largo plazo que incluyan y armonicen los programas y planes regionales y sectoriales, de acuerdo con la orientación política del Gobierno Nacional;

- Participar en el diseño y formulación de las políticas económicas y sociales del país con el fin de asegurar la instrumentación adecuada de los objetivos nacionales y de los planes de desarrollo;
- Preparar planes anuales operativos, congruentes con los planes nacionales de desarrollo, que sirvan de base para la formulación de los presupuestos del sector público y la adopción de otras medidas en política económica y social;
- Dirigir la administración presupuestaria del sector público, que comprende la preparación o formulación, la ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas;
- Aprobar los anteproyectos de presupuestos de las dependencias del Estado, evaluándolos según los requerimientos de los planes de desarrollo y la disponibilidad de recursos financieros;
- Gestionar y negociar privadamente, en coordinación con el ministro del sector correspondiente, el financiamiento externo necesario para la ejecución de los proyectos de todas las dependencias del Estado, así como el financiamiento interno cuando éste incida en la deuda pública;
- Preparar, coordinar y evaluar el programa nacional de cooperación técnica externa y realizar las gestiones para su obtención, ante otros países u organismos internacionales.

Nivel sectorial y regional

- Coordinar los programas de desarrollo económico y social de las distintas dependencias del Estado, a nivel nacional sectorial, regional y local;
- Formular y recomendar la política de desarrollo regional y preparar, con la colaboración de las demás dependencias del Estado, los planes de desarrollo regional;
- Asesorar a la consejos provinciales de coordinación, municipios y juntas comunales en la preparación, evaluación y ejecución de programas y proyectos de desarrollo y procurar la armonía entre los programas regionales y los objetivos de desarrollo nacional;
- Formular recomendaciones sobre la distribución de las asignaciones presupuestarias en las distintas regiones y asesorar a los municipios en la preparación de los presupuestos de funcionamiento e inversión para el logro de sus objetivos de desarrollo.

Inversiones públicas

- Realizar y mantener un inventario permanente de proyectos de inversión y evaluar los proyectos de inversión de las dependencias del Estado;

- Preparar el presupuesto anual de inversiones del sector público, de acuerdo con los planes nacionales de desarrollo económico y social;
- Administrar los fondos que el Gobierno Nacional, otros Estados y las agencias internacionales asignen para la realización de estudios de factibilidad técnica y económica de proyectos de inversión del sector público y, en especial, del Fondo de Preinversión.

Haciendo un recorrido puntual en relación al marco institucional del proceso de inversión pública, se concluye que el MIPPE es la entidad responsable a nivel central de la planificación global, de la planificación sectorial en coordinación con los ministerios y entidades correspondientes, de la dirección del crédito público, de la dirección y administración del Presupuesto General del Estado, así como de la planificación, programación, presupuestación anual, seguimiento y evaluación del Programa de Inversiones Públicas.

En el proceso de presupuestación anual, cada una de las instituciones que conforman los diferentes sectores establece sus prioridades en materia de inversiones públicas separada e independientemente, dentro del marco de las directrices de carácter global que debe impartir el MIPPE como institución rectora del proceso planificador y de conformidad con las políticas sectoriales que sirven de marco orientador para cada institución que forma parte de un sector en particular. Dichas políticas sectoriales deben ser preparadas por las entidades cabeza de sector en coordinación con el MIPPE. La ejecución física y financiera de los proyectos es competencia privativa de cada una de las instituciones públicas, correspondiéndole a la Contraloría General de la República el registro y fiscalización, sin perjuicio de los registros internos que debe llevar cada ente público.

Existen en el MIPPE tres direcciones y una entidad adscrita al mismo que tienen ingerencia directa en el proceso de inversiones públicas: la Dirección de Planificación Económica y Social, la Dirección de Planificación y Coordinación Regional, la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) y el Fondo de Preinversión (entidad financiera del Estado creada mediante Decreto de Gabinete 256 de julio de 1970).

Dentro de la Dirección de Planificación Económica y Social, el Departamento de Programación de Inversiones es el responsable de preparar la programación de inversiones públicas a mediano y largo plazo. Dentro de la misma Dirección, el Departamento de Cooperación Técnica Internacional tiene como responsabilidad central la preparación del inventario de necesidades de cooperación técnica a nivel nacional, así como la coordinación de la misma ante los organismos donantes y las entidades ejecutoras.

La Dirección de Planificación y Coordinación Regional, que tiene a su cargo la formulación y recomendación de las políticas de desarrollo regional que prepara con las demás dependencias del Estado y los planes de desarrollo regional, deberá coordinar con la Dirección de Presupuesto de la Nación las recomendaciones sobre la distribución de las asignaciones presupuestarias a nivel regional. Una responsabilidad adicional de esta Dirección, vinculada al mandato constitucional estipulado en el artículo 252, numeral 3 relativo a la función de los consejos provinciales, es la de servir como ente coordinador en el proceso de discusión sobre

el plan de obras públicas y de inversión que anualmente deben preparar los consejos para la consideración del Órgano Ejecutivo.

A DIPRENA, le corresponde dirigir la administración del presupuesto de todo el sector público, desde su fase inicial de preparación o formulación hasta su fase final de liquidación al cierre de cada ejercicio fiscal. Dentro del proceso señalado, le corresponde a DIPRENA coordinar con la Dirección de Planificación Económica y Social todo lo relativo al Programa de Inversiones Públicas, y con la Dirección de Planificación y Coordinación Regional coordinar lo pertinente a la distribución regional de las asignaciones presupuestarias.

Por su parte, le corresponde al Fondo de Preinversión canalizar los recursos disponibles que incluyen el producto de su capitalización a través del tiempo, los aportes del Gobierno Nacional y los créditos obtenidos (en particular del BID, para financiar los estudios de factibilidad que las entidades ejecutoras requieran realizar. Actualmente y desde el punto de vista funcional, el Fondo está subordinado a la Dirección de Planificación Económica y Social, aún cuando la disposición legal por la que se crea le otorga características de ente descentralizado adscrito al MIPPE.

El Ministerio de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General de la República tienen vinculación con el proceso de inversiones públicas, además del MIPPE a nivel central y las propias instituciones en el nivel sectorial. El Ministerio participa en el proceso a través de la Dirección General de Proveeduría y Gastos, específicamente en el trámite de las licitaciones o concursos de precios para contratar el suministro de bienes de capital, la ejecución de obras o la provisión de los materiales para la ejecución de las mismas. Por su parte, la Contraloría General de la República participa en el proceso de registro y fiscalización de los trámites estipulados en el Código Fiscal para tal propósito.

A nivel del Órgano Legislativo, se debe señalar que la Asamblea Legislativa tiene participación en el proceso porque le corresponde la aprobación de la Ley de Presupuesto General del Estado y, como parte de ella, del presupuesto de inversiones públicas.

3.3 El proceso de inversiones públicas en su conjunto

3.3.1 Consideraciones generales

Si bien desde el punto de vista legal e institucional no existe formalmente un sistema nacional de inversiones, se puede concluir por lo expuesto que existen elementos suficientes que podrían servir para tal propósito; no obstante, el problema es más profundo que la existencia o el diseño de una base jurídica e institucional. En efecto, aún cuando las disposiciones legales en Panamá incorporan suficientes elementos de base para el desarrollo de un sistema nacional formal de inversiones públicas, algunas de las disposiciones contenidas en diferentes normas legales han caído en desuso en la práctica, incluidos algunos instrumentos básicos de la planificación y programación a mediano y largo plazo como la elaboración de los planes

nacionales de desarrollo, los planes sectoriales, los planes multianuales de inversiones públicas y los planes operativos.

Si bien existe una evolución del concepto de "planificación del desarrollo" original que se tenía en la década de los años sesenta, se puede afirmar que la planificación propiamente dicha, entendida como método de análisis para la toma de decisiones inteligentes no ha perdido vigencia en términos reales. En ese sentido, se considera necesario que Panamá retome como paso positivo y necesario los esfuerzos de planificación como elementos básicos a nivel global para contribuir al proceso de inversiones. Dichos esfuerzos deberían concentrarse en las siguientes áreas:

- Formulación y análisis permanente del marco de política macroeconómica en el que se desenvuelven todos los actores de la economía, abarcando el comportamiento de las principales variables macroeconómicas y proyecciones, considerando el papel que le corresponde a cada segmento de la economía;
- Elaboración de planes sectoriales dirigidos, sobre todo, a los sectores en los cuales el sector público es el principal actor en su condición de sujeto de las acciones que deben emprenderse en cada uno (por ejemplo, sector salud, educación, medio ambiente y obras públicas);
- Elaboración de un programa o plan multianual de inversiones públicas sólido y coherente, con suficiente flexibilidad, con gastos escalonados y actualizados anualmente, a nivel sectorial y regional;
- Preparación de un plan macrofiscal multianual para enmarcar la preparación de los presupuestos generales del Estado, con inclusión de las inversiones públicas, y facilitará la programación del gasto público (nivel y composición). Este instrumento coadyuvará a que el presupuesto cumpla efectivamente su papel como instrumento de política económica, de política de estabilización, redistribución y desarrollo.

3.3.2 *El proceso de preinversión*

La fase amplia de preinversión, desde la gestación de iniciativas de inversión hasta la evaluación a nivel de factibilidad, diseño y elaboración de planos finales de proyectos, tiene características particulares en el caso panameño.

Nivel regional. Las iniciativas se originan por medio de tres formas básicas:

- 1) A nivel comunitario, a través de las juntas comunales de los 510 corregimientos en que se encuentra dividido geográficamente el país;
- 2) A nivel provincial, a través de los consejos provinciales de coordinación, en los cuales participan las autoridades provinciales (gobernador, representantes de corregimiento y

alcaldes) y los funcionarios que ejercen la jefatura de las distintas entidades públicas que tienen oficinas provinciales o regionales;

- 3) A nivel del Órgano Legislativo o Asamblea Legislativa, por medio de los legisladores quienes, además de la responsabilidad primaria de legislar a nivel nacional, son receptores de las demandas de las diferentes comunidades por haber sido electos en representación de los circuitos electorales de las provincias.

Nivel sectorial. Las iniciativas surgen a través de los diferentes ministerios como entidades rectoras de los diferentes sectores y por medio de las diferentes entidades descentralizadas y autónomas que conforman el resto del sector público y que coordinan el proceso con el MIPPE a nivel central. Según información provista por funcionarios consultados a nivel del MIPPE, normalmente tienen mayor nivel de elaboración las ideas de proyectos preparadas a nivel sectorial (ministerios o entidades autónomas y descentralizadas), que las gestadas a nivel local, provincial o regional. No obstante, también se observan diferencias en cuanto a la calidad y nivel del análisis de los proyectos en la fase de preinversión entre los ministerios y el resto de las entidades públicas.

Desde el punto de vista formal, el MIPPE como cabeza de sistema, los ministerios como cabeza de sector y las entidades descentralizadas y autónomas, con sus respectivas oficinas a nivel regional o provincial, cuentan con los elementos que hacen viable la integración y coordinación de la planificación o programación de inversiones a nivel sectorial con el nivel regional. Sin embargo, tal coordinación es bastante escasa en la práctica, al grado que las consideraciones sobre la distribución regional del gasto de inversión se dan con más énfasis a nivel de la discusión del Anteproyecto de Presupuesto General del Estado en la Asamblea Legislativa que durante todo el proceso de planificación, programación y presupuestación entre las entidades vinculadas al mismo.

Los proyectos de preinversión incorporados en los anteproyectos de presupuesto, posteriormente se convierten en Ley de la República, con los ajustes del caso. La experiencia indica que la modificación del Anteproyecto en materia de inversiones es sumamente reducida a nivel legislativo, realizándose mayormente adiciones sobre los montos contemplados en el mismo para satisfacer algunas demandas puntuales a nivel de las diferentes comunidades, siendo los propios legisladores sus principales propulsores.

Los proyectos de inversión que se financian con recursos provenientes de instituciones financieras internacionales requieren un alto grado de elaboración, siendo en algunos casos el resultado de servicios de consultoría especializados contratados con empresas extranjeras; tal ha sido el caso de los proyectos contemplados en el programa recién acordado con el BID para la rehabilitación y administración vial por el equivalente a US\$ 180,0 millones, como parte del Plan Plurianual de Inversiones del Sector Transporte 1994-1997, elaborados por un consorcio consultor internacional.

Los proyectos que serán ejecutados eventualmente por empresas públicas, con independencia de la fuente de financiamiento, generalmente siguen un proceso adecuado de

preinversión, cumpliendo con los requisitos básicos para las evaluaciones en los aspectos técnicos, financieros y económicos pero, en la mayoría de los casos, no incorporan consideraciones de carácter social e impacto ambiental. Los proyectos del Gobierno Central, que serán ejecutados posteriormente con recursos del Tesoro Nacional, exhiben niveles de elaboración más profundos durante la etapa de preinversión cuando son preparados por los ministerios de obras públicas y vivienda que cuando son preparados por los otros ministerios ejecutores de obras públicas, tales como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación.

Existe una serie de factores relacionados con insuficiencias metodológicas que inciden en la calidad y niveles de profundización en la etapa de preinversión: ausencia de planes formales de desarrollo económico y políticas sectoriales, falta de coordinación institucional, niveles inadecuados de preparación técnica del personal que tiene responsabilidad en el diseño de los proyectos y en la realización de los estudios correspondientes en las instituciones cabeza de sector y ejecutoras y falta de una adecuada organización de las oficinas de planificación y de proyectos.

3.3.3 *El proceso presupuestario*

La carta magna panameña establece los elementos que caracterizarán los presupuestos generales del Estado: serán anuales, contendrán la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos de todo el sector público; agrupa a las entidades que para efectos presupuestarios conforman el Gobierno Central en entidades autónomas, semiautónomas y las empresas públicas. Por su parte, el Código Fiscal desarrolla y reglamenta todo el procedimiento relativo al proceso de preparación, discusión y expedición del Presupuesto, su fuerza restrictiva, los créditos adicionales al presupuesto y otros elementos relativos a la ejecución presupuestaria propiamente dicha. La excerpta legal establece que cada año, a más tardar el 31 de julio, cada uno de los ministerios, entidades autónomas, semiautónomas y empresas públicas debe enviar al MIPPE su correspondiente proyecto de presupuesto de ingresos previstos y gastos, distinguiendo entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión a nivel de programas.

Hasta 1992, cuando se completó la formulación presupuestaria para la vigencia fiscal correspondiente al año 1993, el procedimiento en materia de inversiones públicas contemplaba básicamente acciones que se desarrollaban a nivel de las entidades ejecutoras y a nivel central en el MIPPE, como entidad rectora del proceso presupuestario. Dentro del MIPPE, correspondía a la Dirección de Presupuesto de la Nación suministrar a las diferentes instituciones del sector público las cifras toques de referencia dentro de las cuales debían enmarcar su respectivo proyecto, tanto por el lado de los gastos de funcionamiento como por el lado de las inversiones, al menos con un mes de antelación al 31 de julio. Esas cifras tomaban en cuenta las proyecciones macrofiscales elaboradas por la propia Dirección de Presupuesto de la Nación en consulta con el Ministerio de Hacienda y Tesoro en lo que le correspondía, y eran compartidas con la Dirección de Planificación Económica y Social, como responsable de la evaluación de los respectivos proyectos de presupuesto de inversiones de cada una de las instituciones del sector público a través de su Departamento de Programación de Inversiones.

Dentro de los parámetros previamente fijados por la Dirección de Presupuesto de la Nación, la Dirección de Planificación Económica representada por el Departamento de Programación de Inversiones, discutía a nivel de detalle el proyecto a ser insertado en el Anteproyecto de Presupuesto General del Estado con cada institución y lo recomendaba. El titular del MIPPE sometía el Anteproyecto a la consideración del Consejo de Gabinete previamente a su presentación a la Asamblea Legislativa.

A partir de la formulación para la vigencia fiscal de 1994, todo el proceso del ciclo presupuestario se concentra en la Dirección de Presupuesto de la Nación, dejando de tener participación en el mismo la Dirección de Planificación Económica y Social. En esta etapa de transición hacia un nuevo esquema, se ha determinado que el rol del Departamento de Programación de Inversiones se concentre más en aspectos macro de la planificación y programación de inversiones aunque, según se pudo constatar, ha concentrado más sus esfuerzos en el apoyo a las gestiones de preparación y negociación de préstamos con organismos internacionales para la ejecución de proyectos sectoriales en sectores tales como transporte y salud.

Una vez aprobado el Anteproyecto de Presupuesto por el Consejo de Gabinete, el mismo debe ser entregado a la consideración de la Asamblea Legislativa con tres meses de antelación a la fecha de cierre del año fiscal, por lo que debe entenderse que a más tardar el 1º de octubre de cada año el Anteproyecto de Presupuesto General del Estado iniciará su proceso de discusión a nivel de la Asamblea, ya en calidad de Proyecto de Ley. En ese proceso, el Proyecto será debatido a nivel de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa la cual, luego de un proceso largo de consulta (vistas presupuestarias) con todas las instituciones públicas, le dará primer debate al Proyecto y lo pasará a la consideración del Pleno en donde recibirá el segundo y tercer debate para que sea debidamente aprobado.

En ese proceso las opciones de la Asamblea serán:

- a) Rechazar el Proyecto, en cuyo caso se considerará automáticamente prorrogado el Presupuesto Ley del ejercicio anterior hasta que se apruebe un nuevo Presupuesto, considerándose automáticamente aprobadas las partidas previstas en el anteproyecto respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones previamente autorizadas por la Ley.
- b) Aprobar el Proyecto conforme le fue presentado, luego de satisfacer todas sus consultas y cuestionamientos a través del proceso previamente citado.
- c) Eliminar o reducir las partidas de egresos (incluidas las de inversiones públicas), salvo las destinadas al servicio de la deuda pública y demás obligaciones contractuales y al financiamiento de las inversiones previamente autorizadas por la Ley. No podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el Proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación (incluidas inversiones públicas), sin la aprobación del Consejo de Gabinete.

Aprobada la Ley de Presupuesto General del Estado por la Asamblea Legislativa le corresponderá al Presidente de la República su sanción para que entre en vigencia en la fecha que establece la norma y la Constitución (el 1 de enero de cada año), y se inicie su ejecución una vez que las entidades correspondientes hayan cumplido los trámites operativos.

Se ha calificado al momento actual en materia de programación de inversiones como de transición porque en el primer trimestre de 1994 se desarrollará una consultoría con AID para realizar un estudio de diagnóstico sobre la eficiencia, estructura, funciones, niveles y modalidades de interrelación y operación del sistema de inversiones públicas y establecer las necesidades de capacitación y fortalecimiento institucional, con miras a lograr la mayor eficiencia, consolidación y ordenamiento del sistema. El estudio concluiría con el desarrollo de términos de referencia para que el BID brinde su cooperación técnica en la provisión de recursos para llevar a cabo las diversas tareas necesarias para el desarrollo e institucionalización del Sistema de Inversiones Públicas.

3.3.4 *Ejecución o gerencia*

En la práctica, el Presupuesto General del Estado inicia formalmente su ejecución al término del primer mes del año calendario, cuando se han cumplido los trámites operativos para distribuir en trimestres todas las asignaciones presupuestarias establecidas en el pormenorizado del Presupuesto, detalladas a nivel de programas, subprogramas, actividades, fuentes de financiamiento y objetos del gasto. En esta etapa, la Contraloría General de la República inicia su participación concreta, toda vez que el registro y control presupuestario a nivel del Sistema de Teleproceso está centralizado en esa institución, aún cuando el MIPPE establece las asignaciones presupuestarias trimestrales.

El problema de la ejecución comienza cuando, una vez aprobado el Presupuesto Ley y puesto en plena vigencia el mismo, se debe completar el proceso de licitar las obras o realizar los concursos de precios. Un alto porcentaje de los proyectos de inversión contemplados en la Ley de Presupuesto General del Estado no tendrán el nivel de elaboración que permita convocar a los actos públicos; en muchos casos, se procede a completar los planos, si se trata de obras físicas, o las especificaciones técnicas cuando se trata de la adquisición de bienes de capital, recién cuando se inicia la vigencia fiscal. En ese proceso se pierde un tiempo considerable que hubiera debido consumirse en la etapa de preinversión propiamente dicha; además, al entrarse en estos detalles en la etapa de ejecución, se observan niveles importantes de subejecución de los presupuestos de inversiones públicas: al tiempo que se consume en la preparación de planos, especificaciones técnicas y documentos de concurso o licitación según fuera el caso, se agrega el tiempo que transcurre entre la convocatoria y la celebración del acto público, tomando en consideración que podría requerirse una convocatoria a nivel internacional según la naturaleza de la fuente de financiamiento del proyecto. Posteriormente, sigue el proceso de evaluación de propuestas, adjudicación definitiva y formalización de contratos, en donde nuevamente interviene la Contraloría General de la República.

Todos estos procedimientos técnicos, tanto en lo relativo al proyecto en sí mismo como en lo relativo a los aspectos legales del concurso o licitación pública, estarán a cargo del

personal que trabaja en las entidades del Gobierno Central, empresas públicas y entidades descentralizadas. Dentro de cada una, existen diferencias entre las calificaciones del personal. Esta situación se pondrá en evidencia al analizar los grados de ejecución de los presupuestos anuales de inversión asignados a cada una de las instituciones ejecutoras que conforman el sector público, pudiéndose observarse mayor nivel de ejecución en el Ministerio de Obras Públicas y en el Ministerio de Vivienda; en cambio, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el Ministerio de la Presidencia, éste último con un fuerte componente de inversiones de carácter social a nivel nacional, evidencian menor grado de ejecución presupuestaria. En el caso de las empresas públicas, se observa un mayor nivel de ejecución por parte del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) y del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL) que en el resto de las empresas públicas; esta situación se convierte en una constante en el resto del sector público en donde instituciones de mayor tradición en la ejecución de inversiones públicas a través del tiempo evidenciarán mayor capacidad de ejecución.

Una situación que llama la atención es el hecho de que en todas las instituciones con proyectos financiados con recursos de las IFI mostrarán mayor nivel de ejecución en esos proyectos que en los que ejecutan con recursos propios. En esos casos, influyen varias situaciones: la creación de unidades ejecutoras de los proyectos atendiendo requerimientos contractuales del ente que financia el proyecto o programa; la mayor calificación del personal asignado a estas unidades, que tendrá normalmente dedicación exclusiva a esas tareas y mucho mejor nivel de preparación en la etapa de preinversión de los proyectos porque tales organismos han tenido que presentar muestras representativas y planos con especificaciones técnicas antes de la contratación del financiamiento con el país prestatario. Resulta evidente que si se les requiriera sistemáticamente a las entidades que generan los proyectos el mismo grado de preparación que desarrollan para los proyectos que se ejecutan con recursos externos que para los proyectos financiados con recursos del Gobierno Central, con transferencias de éste o con recursos de las entidades que los generan en función de su naturaleza, sería otro el nivel de ejecución de los presupuestos anuales y la calidad de los proyectos incorporados a los mismos.

En los dos últimos años y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se ha venido ejecutando un programa de dinamización de las inversiones en salud y educación con resultados positivos en cuanto a los tiempos requeridos en todo el proceso de inversión, en algunos casos desde la preinversión hasta la entrega de los proyectos por los contratistas; también, se han obtenido menores costos de ejecución de los proyectos respecto a los presupuestos oficiales. Se entiende que esos importantes resultados son consecuencia de la existencia de un organismo ejecutor que utiliza procedimientos más ágiles respecto al Código Fiscal y que tramita los pagos a los contratistas más expeditamente. Un elemento importante de ese programa sería el aporte permanente que hicieran el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud a las entidades beneficiarias de los mismos, con respecto al fortalecimiento de las estructuras permanentes de la institución en el área de ejecución de proyectos.

3.3.5 *Evaluación ex-post*

La evaluación ex-post a nivel global, sectorial, institucional o de proyectos separados no está instituida en Panamá. Esta situación es resultado lógico de un proceso en el cual, al no existir una adecuada programación global o sectorial y de proyectos en la etapa de preinversión, no resulta viable la evaluación una vez ejecutados los proyectos, dado que no existe contra qué comparar los resultados obtenidos en la mayoría de los casos.