

PIONEERED BY THE
ROCKEFELLER FOUNDATION

100



CITIES

Trabajo de campo: Gobernanza y administración municipal

Área de Descubrimiento 5

Ciudad de Panamá

Autor: Emilia Carrera

Revisor: Braulio E. Morera

Versión: 1.0

Fecha: 12 de junio 2018

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	3
METODOLOGÍA:.....	4
ANÁLISIS	5
LEY DE DESCENTRALIZACIÓN	6
HALLAZGOS.....	9
PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO	9
PLANIFICACIÓN PARA COMPRAS, CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES	12
COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN ENTRE MUNICIPIO Y GOBIERNO CENTRAL	15
COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN INTRA-MUNICIPAL	16
CAPACITACIÓN DE PERSONAL	18
PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DEL MUNICIPIO	20
TRANSPARENCIA.....	23
FINANZAS.....	24
SIGUIENTES PASOS.....	32
OPORTUNIDADES.....	33
ANEXO 1.....	35
ANEXO 2.....	38
BIBLIOGRAFÍA.....	39

INTRODUCCIÓN

La Ciudad de Panamá es parte de la red 100 Ciudades Resilientes desde 2016. Como parte del trabajo del desarrollo de una Estrategia de Resiliencia, la Dirección de Resiliencia de la Alcaldía de Panamá (MUPA), en colaboración con 100 Ciudades Resilientes, redactó una Evaluación Preliminar de Resiliencia¹ conformada por cinco áreas de descubrimiento.

De la Evaluación Preliminar de Resiliencia surgió la necesidad de un análisis del Área de Descubrimiento 5 “Gobernanza y Administración Municipal”. Por eso, este análisis se basó en entender la Ley de Descentralización y las oportunidades en los procesos administrativos, enfocándose en los procesos presupuestarios.

El propósito de la consulta (o trabajo de campo) fue explorar las siguientes preguntas asociadas al Área de Descubrimiento 5:

5.1 ¿Qué oportunidades de optimización de procesos y sistemas que lleva el Municipio se podrían utilizar para fortalecer la gobernanza junto al gobierno central?

5.2 ¿Cuáles son las mejores prácticas, criterios, y mecanismos en la asignación presupuestaria, tomando en cuenta el papel de la comunidad organizada?

5.4 ¿Cuáles serían las mejores prácticas para el intercambio, la innovación y el fortalecimiento de capacidades para los procedimientos administrativos entre los municipios del área metropolitana?

Los objetivos de esta área fue identificar brechas y necesidades en torno a procedimientos administrados por el Municipio, promoviendo innovación, integración y optimización de recursos.

Al estudiar los procesos administrativos y de asignación presupuestaria, el proceso de descentralización fue clave para entender cómo y por qué el Municipio de Panamá funciona de la manera que lo hace. En muchos aspectos, el tema de gobernanza y administración municipal están estrechamente ligados al proceso de descentralización: desde las funciones y competencias que el municipio le corresponde, los fondos que reciben y cómo se distribuyen, las capacidades de los funcionarios, entre otras decisiones y procedimientos. Desde el 2009 bajo la Ley 37 y la modificación por la Ley 66 del 2015, el Gobierno Central ha delegado competencias y presupuesto a los municipios locales del país. Estas leyes descentralizaron y fortalecieron la administración local. Se promovió un proceso de descentralización para lograr un desarrollo sostenible e integral con el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales. Esta coyuntura también permite al municipio a innovar y aprovechar la oportunidad de crear procesos y procedimientos correctos y beneficiosos que marcarán a largo plazo la administración local.

Este reporte contiene una revisión de la situación actual y recomendaciones para áreas de profundización. También, se hace un llamado a acciones que los mismos entrevistados resaltaron durante las conversaciones, así como otras que el equipo consideró que se pueden aplicar al contexto de la ciudad de Panamá.

¹ (Alcaldía de Panamá, 2018)

METODOLOGÍA:

Se hizo una revisión de literatura incluyendo una revisión de la Ley 37 del 2009 de Descentralización de Panamá y de la reforma a la Ley 37, la Ley 66 del 2015, misma época cuando se comenzó a implementar y operacionalizar la ley. La revisión de estas dos leyes fue desde un punto de vista de gobernanza y administración municipal, prestando especial atención a los artículos que afectarían los ingresos, la asignación presupuestaria y su ejecución.

También se revisó el presupuesto aprobado y los informes de ejecución presupuestaria para tener una mejor idea de la gestión del municipio.

El Plan de Acción: Panamá Metropolitana: Sostenible, Humana y Global² del programa del BID sirvió también como datos de base para analizar el estado actual de la gobernanza y administración del municipio.

A su vez, se hicieron entrevistas a actores clave del Municipio de Panamá para explorar cómo se estaba aplicando la ley en términos prácticos. Además, fue una oportunidad para escuchar la opinión de los funcionarios que tienen relación con asignación presupuestaria, recaudación de impuestos, coordinación con el gobierno central, y otros actores con roles en la administración y gobernanza del Municipio.

Se entrevistaron a 19 funcionarios de las siguientes direcciones o departamentos, la mayoría del Municipio de Panamá (17), pero también del Gobierno Central (2). En el Anexo #1 se encuentra el tipo de preguntas que se hicieron durante las entrevistas y la lista de entrevistados. Entre los departamentos municipales consultados estuvieron:

- Departamento de Contrataciones
- Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia
- Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto
- Oficina de Cooperación Internacional
- Tesorería del Municipio
- Proyectos de Descentralización- Secretaría General
- Coordinadora Legal – Secretaría General
- Secretaría Nacional de Descentralización – Gobierno Central
- Contraloría – Gobierno Central

² (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

ANÁLISIS

El análisis fue basado en la revisión de las leyes, los documentos que describen el presupuesto y usan para seguimiento, documentos de planificación como el Plan de Acción, específicamente los indicadores que se habían obtenido en 2013 y 2014. También se usó como información los datos y entrevistas que surgieron de las conversaciones con los funcionarios del Municipio. Los funcionarios demostraron iniciativas del Municipio que se han considerado para las recomendaciones. Algunas categorías de los temas principales que surgieron son:

- Planificación para el desarrollo social y económico
- Planificación para compras, contrataciones y adquisiciones
- Coordinación y comunicación entre Municipio y gobierno central
- Coordinación y comunicación intra-Municipal
- Capacitación de personal
- Procesos y procedimientos del Municipio
- Transparencia
- Finanzas (asignación de presupuesto, autonomía financiera)

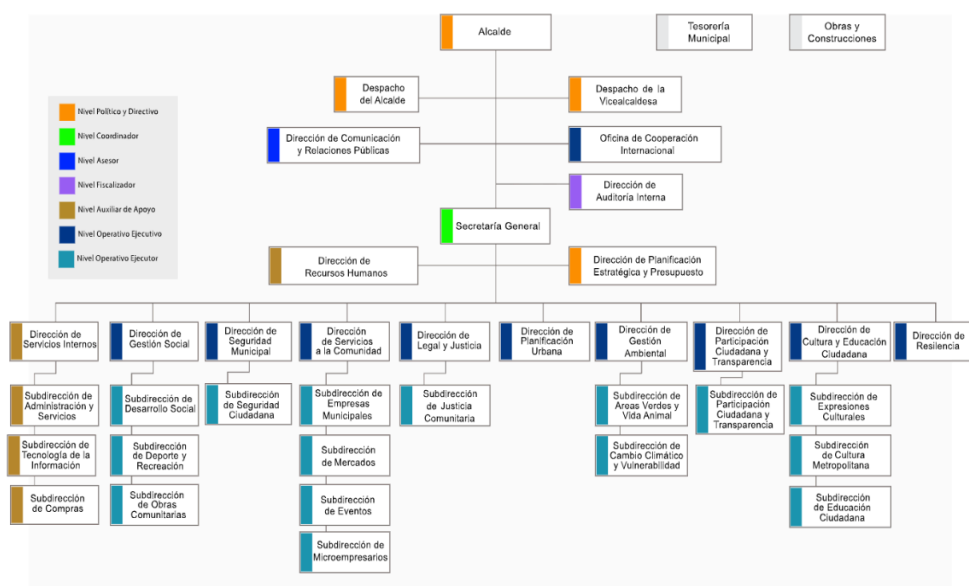


Fig. 1 Organigrama del Municipio de Panamá obtenido de la página web abril 2018



Fig 2. Conversación con Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia

LEY DE DESCENTRALIZACIÓN

La Ley de Descentralización presenta una posibilidad para que el Municipio de Panamá aproveche la amplitud de la ley e implemente la ley de manera que beneficie a los munícipes. Así mismo, el Municipio puede aprovechar para empoderarse y empujar el proceso de descentralización para que pueda hacer funciones y competencias nuevas. A continuación, se resaltarán algunos aspectos de la ley relacionados al tema de gobernanza y administración pública que ayudará a entender el contexto y las oportunidades del Municipio.

En el 2009 se crea la Ley 37 de Descentralización de la Gestión Pública que entre otros objetivos, se estableció para promover la sostenibilidad del desarrollo local, reconocer y fortalecer las relaciones entre el Órgano Ejecutivo y el Gobierno Local, alentar la participación ciudadana y la transparencia, transferir gradualmente las competencias administrativas y fiscales, fortalecer la capacidad de gerencia en la administración local, promover el desarrollo regional desde una perspectiva de sostenibilidad, y promover gobernanza en los gobiernos locales³.

De acuerdo a la Ley 37 el financiamiento de las municipalidades tiene dos fuentes: los recursos del gobierno central y sus propios recursos. El Ministerio de Finanzas, del gobierno central, transfiere los recursos necesarios a los municipios rurales y semi-urbanos para crear y mantener una estructura básica administrativa establecida en la ley. Los municipios urbanos y metropolitanos deben cubrir sus estructuras por si solos.

En la Ley 37 del 2009, artículo 112 establecía que los municipios tendrán el poder de recolectar impuestos de propiedad y vivienda ubicados en su área en el distrito. Sin embargo, en la reforma de la ley del 2015 se establece que “la recaudación del impuesto de inmuebles corresponderá exclusivamente al Ministerio de Economía y Finanzas, que transferirá el importe recaudado a los municipios”. De manera similar, el artículo 113 de la Ley 37 declaraba que los municipios tienen el poder de establecer y recaudar tarifas o tasas en la contribución de la valorización de tierras ejidos o bienes e inmuebles. Este artículo fue derogado en la reforma del 2015. Esto significa que el Municipio queda sin manera de influir en las tasas, donde no aprovecha los bienes de su territorio.

Otro punto importante de la reforma de la Ley 37 con la Ley 66 del 2015, es que se crea la Secretaría Nacional de Descentralización con la cual se crea un ente coordinador entre el nivel municipal y central⁴. También es un organismo que ayuda a operacionalizar la ley y a cumplir la ley por fases. A pesar de que en general los otros municipios vayan atrasados en el proceso de descentralización, el Municipio de Panamá es el ejemplo para seguir dentro del país ya que es el Municipio más avanzado en el proceso de descentralización, como se resaltó en las entrevistas.

³ (Gobierno de la República de Panamá, 2009)

⁴ (Gobierno de la República de Panamá, 2015)



GACETA OFICIAL

DIGITAL

Año CXIV

Panamá, R. de Panamá viernes 30 de octubre de 2015

N° 27901-A

CONTENIDO

ASAMBLEA NACIONAL

Ley N° 66
(De jueves 29 de octubre de 2015)

QUE REFORMA LA LEY 37 DE 2009, QUE DESCENTRALIZA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Y DICTA OTRAS DISPOSICIONES.

Fig. 3 Ley No 66 Que Reforma la Ley 37 de 2009

El Municipio de Panamá se encuentra en la segunda fase de descentralización y hay una oportunidad de mejorar la gestión municipal para sentar una base de gestión eficiente y basada en resultados y que las competencias que vaya recibiendo del gobierno central sean mejor manejadas. Como la ley lo indica, en el artículo 10 y 11, dentro de las funciones de la Secretaría Nacional de Descentralización incluye certificar a los municipios previo al traspaso de competencias, verificar la ejecución de proyectos de inversión pública, proponer mecanismos para una participación activa de la sociedad civil. Esto presenta una oportunidad de pedir y adquirir nuevas competencias y para trabajar de manera más fluida con la Secretaría Nacional de Descentralización para que reconozca el nivel del Municipio. También es una oportunidad para fortalecer las capacidades del Municipio para que se otorgue certificado correspondiente para poder recibir otras nuevas competencias.

Las competencias del Municipio están descritas en la Ley 37 y 66 y su procedimiento para inversión pública en las “Normas y Procedimientos Generales para Orientar el Proceso de Inversión Pública Municipal”. La ley 66 del 2015, en el artículo 7 describe las competencias e indica que la delegación se hará cuando haya una acreditación y asignación de recursos para la realización de la competencia. Además, muestra que en “caso de desastres naturales o situaciones que pongan en riesgo la vida y la salud de la población, el Municipio puede asumir una competencia delegada sin estar acreditado”.

Al estar en esta etapa de descentralización, el Municipio está construyendo el Plan de Ordenamiento Territorial. Esto significa que es una oportunidad para que el plan sea integral y contemple los impactos y tensiones que presenta la ciudad. Al mismo tiempo es una oportunidad de incluir legislación urbanística y normas de zonificación para poder planificar la ciudad mejor y generar posibles futuros ingresos para el Municipio.

Además, con esta ley se crea el Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales el cual demanda que los funcionarios del Municipio entiendan y puedan manejar muy bien los proyectos que corresponden a este programa. Al entender qué tipo de proyectos se pueden financiar con este presupuesto, se puede aprovechar de mejor manera estos fondos.

Con relación a la construcción de capacidades, el artículo 31 (Ley 2015) describe que el órgano ejecutivo proveerá los recursos técnicos, administrativos, y financieros necesarios para la prestación de estas competencias. En ese artículo también se hace explícito que se garantizará la adecuada preparación de los municipios, en específico la capacitación para el traslado de competencias. Más adelante en el reporte se explora este tema y se evidencia que el Municipio

más bien es la entidad que ha traído capacitaciones para sus funcionarios y que no se siente la presencia del órgano ejecutivo en términos de capacitación continua.

En cuanto a la asignación presupuestaria, como indica la ley, el Municipio recibe trimestralmente la transferencia del Ministerio de Finanzas. El artículo 43 de la Ley del 2015 muestra que se podrá “destinar un máximo de 10% a gastos de funcionamiento del municipio” (Ley 66 del 2015). Esto indica que, si el Municipio puede hacer mejor uso de los recursos de este presupuesto, podrían por un lado invertir en más y mejores proyectos, usar ese 10% para invertir en los recursos humanos y capital social, y/o destinar un porcentaje de esos 10% para presupuesto de inversión. Esto demuestra una oportunidad para usar de manera eficiente y creativa estos fondos que recibe el Municipio. En las entrevistas se comentó que actualmente el Municipio usa solo el 4% de ese presupuesto para funcionamiento. El resto, lo re-direccionan para presupuesto de inversión.

El artículo 44 describe a qué se podrá destinar los recursos de descentralización y establece que la aplicación de estos recursos está basada en el mantenimiento y mejoras de infraestructura de ciertas áreas. Éstas incluyen: educación y salud; deporte y recreación, servicio público domiciliario; infraestructuras para la seguridad ciudadana; servicios sociales, turismo y cultura, y desarrollo económico social. La ley describe el tipo de actividades que se puede hacer en cada una. El tema de movilidad quedó insertado en deporte y recreación, turismo y cultura, e infraestructuras para la seguridad ciudadana. Movilidad no quedó como un tema por sí solo, lo que puede indicar que no se considera como un tema importante como para darle su propia categoría. La Ley no da especificaciones de acciones de, por ejemplo, construcción para mejoras en el transporte y movilidad de los ciudadanos fuera de la recreación. La aplicación de los recursos también está basada en evitar la duplicidad con el trabajo que hacen los ministerios a nivel central. Existe la oportunidad de entender mejor el trabajo que se está haciendo a nivel central y establecer relaciones con los ministerios para poder colaborar. A partir de la comunicación se podría tratar de colaborar para que las inversiones sean coordinadas y por ejemplo, crear mejoras en la infraestructura que tengan múltiples beneficios como la construcción de ciclovías.

Además, el artículo 46 resalta que los fondos municipales provenientes del gobierno central se distribuirán con base en criterios que incluye que hayan sido aprobados por el concejo municipal y que haya estado en el Plan Anual de Obras e Inversiones (Ley 66 del 2015). Durante la conversación con la Coordinadora Legal del Municipio, surgió que las unidades gestoras entregan la información pertinente, pero a veces la información no es suficiente y ocurren retrasos por falta de información. Es por eso, que el momento es oportuno para construir capacidades en el Municipio para preparar estos proyectos mejor.

En cuanto a los montos asignados a municipios, existe una oportunidad de aprovechar los recursos que se transfieren a las juntas comunales para hacer proyectos específicos en esas comunidades que hayan considerado la resiliencia urbana. La ley bajo el artículo 135-B establece que 100,000 balboas anuales se transferirán a cada una de las juntas comunales y esta asignación será acumulable. El Municipio está en una coyuntura para hacer pilotos de resiliencia y expandir la visión de los proyectos que todavía están por ejecutarse o los que se propondrán para el próximo año.

Respecto a la participación ciudadana, la Ley en el artículo 56, 57, 58, 59 comparte lo que es participación ciudadana y los diferentes mecanismos para que los ciudadanos puedan incidir en la formulación y ejecución de políticas públicas y proyectos. Ya que la ley establece guías amplias de los modos de participación ciudadana, el Municipio puede ser creativo y realmente hacer que sea una verdadera *participación* ciudadana y no solo socialización ciudadana. El Municipio ha dado pasos importantes al fortalecer la Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia, al implementar presupuestos participativos y manuales de procesos para la Dirección.

HALLAZGOS

El objetivo del Área de Descubrimiento 5 es encontrar las oportunidades que emergen de la Ley de Descentralización y entender las brechas en las prácticas administrativas municipales. El trabajo de campo realizado apuntó a explorar las condiciones actuales para que el conocimiento sobre prácticas pueda ser optimizado.

Existe la voluntad política a nivel del gobierno central para cumplir con la ley 37 que descentraliza la administración pública. Al mismo tiempo, existe un compromiso local para que el Municipio de Panamá crezca y adquiera los procesos necesarios para permitir el proceso de descentralización. Al gerenciar de una manera eficiente, robusta y basada en resultados, el Municipio puede demostrar el valor de gobiernos locales descentralizados y continuar empujando por esta nueva manera de gobernar. No obstante, este proceso de descentralización ha dejado a la luz las oportunidades de mejora. A través de este trabajo, los mensajes clave que emergieron fueron dentro de las siguientes áreas: gestión pública moderna con base en evaluación de resultados e impacto, gestión de recursos alineados y evaluados con el Plan Municipal, transparencia accesible para todos, capacitación continua de funcionarios del municipio para la mejor administración municipal.

PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOCIAL Y ECONÓMICO

El Municipio de Panamá en varias ocasiones de entrevistas emergió como ejemplo en lo mucho que ha avanzado en términos de planificación hacia el desarrollo económico y social de la ciudad.

El Municipio cuenta con un Plan Quinquenal que enmarca la visión del Alcalde en cuanto a la inversión de la administración. Sin embargo, el Municipio no cuenta con un plan municipal anual o multi-anual donde se establece la visión de cada dirección del Municipio, con metas e indicadores. Esta falta dificulta la planificación de las unidades gestoras del Municipio, así como la priorización de recursos.

No existe un sistema de indicadores ni tampoco incentivos de desempeño. El Municipio no cuenta con un sistema electrónico para el seguimiento de la gestión de la municipalidad. Los avances y resultados cualitativos de la gestión municipal se comparten a través de la página web o Revista Urbe⁵ pero no cuantifica el progreso. La página web del Municipio muestra un mapa semi-interactivo donde se resaltan algunos proyectos en ejecución con una muestra del porcentaje de avance del proyecto. Sin embargo, esta información no cuenta con el logro de metas, ni indicadores de resultado o impacto.

Durante las entrevistas realizadas, surgió el tema donde la falta de un plan municipal es un detrimento a la gestión, generando una percepción de tardanza. Por ejemplo, Participación Ciudadana recibe proyectos que deben ser revisados por Directores del Municipio. Durante las conversaciones con el Municipio, surgió que las unidades gestoras presten más apoyo a la Dirección de Participación Ciudadana en la revisión de las propuestas de proyectos, pero “el reto está en la conformación [del equipo] que se decide en el Municipio. El director no da prioridad a los proyectos [de participación] y puede demorar muchos meses [en la revisión]”. En las conversaciones compartieron que esto puede crear una percepción de ineficiencia ya que hay demoras en la preparación y revisión de proyectos, lo que afecta el tiempo de ejecución de proyectos. Ciudades con una cultura de planificación sólida logran ejecutar más proyectos. Al tener una mejor planificación, el personal podría priorizar y estimar mejor cuánto tiempo le tomará hacer una revisión de proyecto. De esa manera puede haber transparencia

⁵ (Alcaldía de Panamá, n.d.)

no solo en los procesos internos sino también hacia los ciudadanos y se podrían manejar las expectativas.

Recomendaciones:

Crear un plan municipal a corto, mediano y largo plazo con indicadores y metas para monitoreo y evaluación de ejecución de proyectos. Para mejorar la gestión pública, el Banco Interamericano de Desarrollo recomienda tener un plan de desarrollo municipal para así no solo tener una gestión planificada con una visión a mediano y largo plazo, pero también poder alinear el presupuesto con ese plan. Como indica la metodología de ICES⁶, “el tener un sistema de indicadores y metas que pueda acompañar al presupuesto ayuda a garantizar que el dinero se gaste de forma tal que se produzca los resultados deseados, [y a dar] transparencia y responsabilidad al proceso de preparación de un presupuesto y permite una asignación de recursos más efectiva”. El Municipio podría referirse a otras ciudades que usan este tipo de planes como la Dirección de Presupuestos Gobierno (DIPRES) de Chile⁷. Las ciudades en Colombia tienen un plan de desarrollo municipal que les permite planificar las actividades de los años de gestión. Cali, Colombia crea un Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 donde se especifica el indicador de producto, línea base, meta, y responsable. Esto facilita no solo la asignación presupuestaria sino también el seguimiento de cada acción. Además, cuentan con un plan anual de ejecución.

Área Funcional	Indicador de Producto	Unidad de medida	Línea Base 2015	Meta 2016/2019	Responsable	Articulación de Indicadores
41010020014	Centros de escucha comunitarios operando	Número	10	15	Secretaría de Salud Pública	R
41010020015	Adolescentes y jóvenes atendidos en consulta de planificación familiar en servicios amigables	Número	15.556	67.202	Secretaría de Salud Pública	R
41010020016	Sedes educativas públicas y privadas que promueven y ofertan alimentos de alto valor nutricional en sus tiendas escolares	Número	336	360	Secretaría de Salud Pública	R
41010020017	Jóvenes en procesos de formación en áreas artísticas y culturales como formación para el trabajo	Número	2.920	5.960	Secretaría de Cultura	R
41010020018	Grupos artísticos y culturales juveniles apoyados en áreas de arte y cultura para fortalecer su capacidad de generación de ingresos	Número	36	136	Secretaría de Cultura	
41010020019	Niñas, niños y adolescentes beneficiados con los programas de fomento a la lectura y la escritura a través de la Red de bibliotecas	Número	242.389	294.389	Secretaría de Cultura	
41010020020	Instituciones Educativas que participan en la implementación del Sistema de Investigación y Monitoreo de situaciones de riesgo y vulneración de los derechos humanos, sexuales y reproductivos	Número	0	91	Secretaría de Educación	
41010020021	Niños, niñas y adolescentes que participan en el reconocimiento de los museos con temas de interés infantil existentes en el Municipio	Número	0	800	Secretaría de Cultura	

Nota: Indicadores de producto que no coinciden con los indicadores de Desarrollo.

Fig 4. Plan de Desarrollo Municipal 2016 – 2019 Cali, Colombia

⁶ (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013)

⁷ (Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, n.d.)

Alinear el presupuesto al plan municipal, a sus metas e indicadores. Como indica la metodología de la iniciativa ICES⁸, un “presupuesto estrechamente alineado con el plan de la ciudad indica que se están implementando las metas establecidas por la ciudad”. Los gobiernos subnacionales en Brasil han logrado no solo tener planes sino también alinearlos con el presupuesto para asegurarse que las metas estén recibiendo financiamiento. De igual manera, los planes de desarrollo de DIPRES⁹ son un buen modelo a seguir ya que están alineados con el presupuesto y se puede contabilizar los avances y relacionarlos al presupuesto.

EDUCACIÓN
UN COMPROMISO CON LOS ESTUDIANTES Y SUS FAMILIAS

Para seguir avanzando en el compromiso de garantizar una educación de calidad, que genere aprendizajes y oportunidades para todos los estudiantes y sus familias, **se incrementan en un 5,9% los recursos para el presupuesto del Ministerio de Educación.**

Educación Parvularia

Los recursos destinados a educación parvularia se incrementan en **\$74.643 millones**, lo que equivale a un **crecimiento de 5,3%** respecto de 2017.

El gasto en subvenciones para pre kinder y kinder se incrementa en \$7.164 millones, financiando con ello un crecimiento de 3% en la matrícula.

Se incluyen **\$50.455 millones adicionales** para financiar los **gastos operacionales para cumplir con la meta presidencial de 70 mil nuevos cupos para salas cuna y niveles medios** durante este período de gobierno. Además, el presupuesto 2018 incluye **\$130.597 millones** que permitirán finalizar las **obras comprometidas de los nuevos establecimientos**. Estos recursos permiten ampliar la capacidad de atención en más de **48 mil nuevos cupos en JUNJI** y **22 mil nuevos cupos en INTEGRA** en 4 años.

Se consideran **\$4.243 millones** para la operación de la **Subsecretaría de Educación Parvularia**, avanzando con ello hacia la consolidación de la nueva institucionalidad aprobada en 2015, con **\$1.423 millones** de incremento en su presupuesto en relación al año 2017.

Fig 5. Dirección de Presupuesto de Chile – Proyecto de Ley de Presupuestos 2018

Fortalecer la planificación participativa. Usando la estructura existente de convocación de la sociedad civil para que los ciudadanos sean partícipes de las decisiones de planificación de su ciudad. Se podría aplicar un modelo donde los técnicos del Municipio se sientan en la misma mesa que los ciudadanos a pensar en cómo visualizan su ciudad. En Nueva Delhi, por ejemplo, se arman mesas de trabajo para discutir y analizar determinados problemas. Esto permite que estén en la misma mesa y que se asignen roles y responsabilidades claras. También, de esta manera los vecinos y sociedad civil quedan empoderados y responsables de avanzar ciertos proyectos.

⁸ (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013)

⁹ (Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile, n.d.)

PLANIFICACIÓN PARA COMPRAS, CONTRATACIONES Y ADQUISICIONES

De acuerdo a los entrevistados, las compras y adquisiciones en el Municipio no se hacen en base a un plan o priorización. En cambio, se ejecutan y responden a las demandas que entran a diario sin una priorización previa o análisis de qué compras o contratos son los esenciales para cumplir las metas dispuestas por la administración municipal. Si hubiera una mejor planificación, se podría priorizar compras de bienes o servicios que avanzarán a cumplir con las metas establecidas. Además, se podría pensar en redactar indicadores de desempeño.

Cada unidad gestora del Municipio hace un presupuesto anual. Sin embargo, no hay una proyección bianual o a largo plazo que permita una planificación más allá del año que se va a trabajar. No existe un plan anual de gestión, no se especifican las compras o adquisiciones de cada una, ni los tiempos cuando estas adquisiciones o compras tendrán lugar. La falta de planificación y procesos de comunicación dificulta la capacidad de priorizar o planificar las compras.

Después de hacer la contratación, no se hace seguimiento ni evaluación del servicio o bien contratado. La Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto hace seguimiento del presupuesto de los contratos y el informe de ejecución presupuestaria da una idea de cuánto el Municipio ha desembolsado mes a mes por cada dirección y proyecto de inversión. Sin embargo, está basado en montos desembolsados, y no necesariamente en el resultado o impacto de esa compra o proyecto invertido.

El Municipio ha avanzado en usar plataformas digitales para integrar la información de compras y adquisiciones, así como la información de los proveedores. Las compras pasan por el portal digital Panamá Compra¹⁰ donde los proveedores de servicios deben estar registrados. El portal captura mucha información, pero no captura información del proveedor para asegurarse que los proveedores estén cumpliendo con la ley incluyendo todos los procesos impositores. El portal tampoco muestra el resultado del trabajo de los proveedores entonces no se puede evaluar la ejecución de estas empresas y mejorar los resultados de las compras o contrataciones.

Para las compras de internas del Municipio de bienes de uso de los funcionarios, el Municipio se organiza de manera independiente en cada dirección. Si bien esto implica los beneficios de autonomía de cada dirección, también significa que no se está aprovechando los precios más competitivos porque no se agrega la demanda. Por ejemplo, para la compra de botellas de agua para beber no es planificada y no se aprovechan precios más competitivos. Además, significaría menores costos administrativos ya que al agregar demandas se realizan menos procesos de compra. Este ejemplo, demuestra la oportunidad de fomentar esa cultura de planificación internamente como Municipio y del Municipio de hacer convenios con empresas que se quieran volver proveedores constantes del Municipio.

Recomendaciones:

Planificar a corto y mediano plazo para adquisiciones y compras. Crear un plan de gastos para todas las unidades gestoras. Ese plan detallado y específico de sus compras y contrataciones del año y un estimado de cuándo será necesario hacerlas. El segundo paso sería compartirlo con antelación al Departamento de Contrataciones para crear un sistema transparente de planificación de las compras y que permite priorizar las compras.

¹⁰ (Panama Compras, n.d.)

Así también incentiva a las Direcciones a pensar con antelación lo que va a requerir y las actividades que tendrán lugar. Una planificación de compras significa definir qué se necesita, cuánto, y para cuándo. Si bien es bueno establecer una cultura de planificación, es necesario recalcar que también es importante tener flexibilidad para compras oportunas o de imprevistos por casos de emergencia.

El proceso puede ser entendido como etapas:

1. Levantamiento de requerimientos
2. Programación de las compras
3. Seguimiento del plan de compras

b. Adquisiciones Planeadas

Código UNSPSC	Descripción	Fecha estimada de inicio de proceso de selección	Duración estimada del contrato	Modalidad de selección	Fuente de los recursos	Valor total estimado	Valor estimado en la vigencia actual	¿Se requieren vigencias futuras?	Estado de solicitud de vigencias futuras	Datos de contacto del responsable
76111501 90101700	Servicio de aseo y cafetería para las sedes de la entidad ubicadas en Tumaco, Puerto Asís y Leticia.	Abril 2013	9 meses	Licitación	Recursos corrientes (del Tesoro)	\$300.000.000	\$300.000.000	No	N/A	Diana Rodríguez Analista de adquisiciones 630 0000 ext: 1390 diana.rodriguez@entidadabc.gov.co
78101501	Servicio de transporte de carga de Bogotá a las sedes ubicadas en Tumaco, Puerto Asís y Leticia.	Abril 2013	2 años	Licitación	Recursos propios	\$3.000.000.000	\$900.000.000	Sí	No solicitadas	Diana Rodríguez Analista de adquisiciones 630 0000 ext: 1390 diana.rodriguez@entidadabc.gov.co
44111905	Tableros de 160cm x 300 cm para entrega en Bogotá.	Octubre 2013	N/A	Selección abreviada	Recursos propios	\$20.000.000	\$20.000.000	No	N/A	Diana Rodríguez Analista de adquisiciones 630 0000 ext: 1390 diana.rodriguez@entidadabc.gov.co
80101602	Estudio de violencia intrafamiliar en Norte de Santander con análisis basado en estudios de caso y análisis cuantitativo de información recogida en campo.	Junio 2013	4 meses	Concurso de méritos	Recursos corrientes (del Tesoro)	\$300.000.000	\$300.000.000	No	N/A	Juan Pérez Jefe de Adquisiciones Tel: 630 0000 ext. 1345 juan.perez@entidadabc.gov.co
14111500 44103100 44121600 44121700 44121800	Suministro de elementos de papelería y útiles de oficina en todas las sedes.	Marzo 2013	10 meses	Minima Cuantía	Recursos corrientes (del Tesoro)	\$15.000.000	\$15.000.000	No	N/A	Juan Pérez Jefe de Adquisiciones Tel: 630 0000 ext. 1345 juan.perez@entidadabc.gov.co

Fig 6. Ejemplo de Colombia Compra – Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones

Aprovechar el portal de Panamá Compra para crear un mecanismo de evaluación de esas compras y un mejor registro de información de proveedores de servicios. Crear un mecanismo para hacer seguimiento y evaluación de los contratos en cuanto a resultado e impacto de la inversión. El mecanismo puede tener cierta información que requiera de todos los contratos y de aquellos mayor a un monto específico requerir más detalle e información. De esa manera, el Municipio podría aprender de las contrataciones, compras o proyectos que han sido exitosas y hacer inversiones cada vez más inteligentes y basadas en evidencia.

Chile Compra¹¹ puede servir de inspiración a Panamá ya que el portal, en específico el Buscador de Proveedores registra información a través de fichas del proveedor. Estas fichas son muy completas y se incluye información clave como una certificación si incluye con los

¹¹ (Buscador de proveedores del Estado, n.d.)

requisitos de inscripción en el registro, la razón social, el registro único o (RUC en Panamá), descripción, así como recomendaciones de compradores, últimas adjudicaciones, historia de ventas, entre otros. Esto permite una transparencia de los proveedores y la evaluación del proveedor para informar compras o contratos futuros.

Ficha de proveedor

INSTITUTO DEL CEMENTO Y DEL HORMIGÓN DE CHILE
PyME

Habilitado - Cumple con los requisitos de inscripción en el registro

RAZÓN SOCIAL:
INSTITUTO DEL CEMENTO Y DEL HORMIGÓN DE CHILE

RUT:
70.022.940-8

GIRO:
ACTIVIDADES DE ASESORAMIENTO EMPRESARIAL Y EN MATERIA DE GESTIÓN | OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES N.C.P. | EDUCACIÓN EXTRAESCOLAR (ESCUELA DE CONDUCCIÓN, MÚSICA, MODELAJE, ETC.) | OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS PERSONALES N.C.P.

DESCRIPCIÓN:
Institución sin fines de lucro, que promueve el uso del cemento

Datos de Contacto

www.ich.cl

Augusto Holmberg Fuenzalida

+56 2 27260300

amartin@ich.cl

Josue Smith Solar 360 Providencia, Providencia, 13

Historia del proveedor | Catálogo

Ventas históricas

\$17.365.175
*Total de ventas en Mercado Público

Montos adjudicados/año
Últimos 5 años, incluyendo el actual

Año	Montos adjudicados/año (CLP)
2014	~100,000
2015	~1,000,000
2016	~3,000,000
2017	~13,000,000
2018	0

\$ Total de ventas año actual

\$0
*Ventas durante año en curso

Recomendaciones

★★★★★
Promedio de recomendaciones de compradores

Convenios Marco

Este proveedor no participa en un Convenio Marco.

Últimas adjudicaciones

Adjudicaciones por licitaciones o convenio marco

- ORDEN DE COMPRA DESDE 979-121-LE11 - 2682-81-L111
- ORDEN DE COMPRA DESDE 979-61-L110 - 1746-92-L110

Información correspondiente a datos públicos de proveedores registrados en Chile Proveedores y transacciones en Mercado Público.cl.

Imprimir Ficha Enviar

Fig 7. Foto ficha de proveedores de página Chile Proveedores

La Ciudad de Nueva York usa el Sistema de Intercambio de Proveedores, compras y aprovisionamiento (PASSPort¹²) donde se captura información específica sobre los proveedores por ejemplo la propiedad del vendedor, su capacidad financiera, estructura del negocio, afiliaciones, involucramiento en investigaciones del gobierno. Es una oportunidad para el vendedor de proveer información correcta y completa sobre sus operaciones. Para el Municipio, le da un registro de vendedores con información específica con la que se puede evaluar a los proveedores y en caso necesario cruzar información con otras fuentes.

Crear la posición de directora financiera o principal oficial administrativo. Esta persona puede aconsejar al Alcalde sobre las decisiones financieras y hacer seguimiento de los temas fiscales del Municipio. Una persona específicamente encargada de estos temas podría también buscar oportunidades de ofrecer consejo de cómo fortalecer la capacidad crediticia del Municipio.

COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN ENTRE MUNICIPIO Y GOBIERNO CENTRAL

La alcaldía es parte de un proceso de descentralización que requiere en algunos casos coordinación y comunicación con el gobierno central. Mientras que en varios casos la comunicación se presenta o se limita por temas políticos, los entrevistados compartieron que es clave mantener la comunicación abierta y fluida entre el Municipio de Panamá y la Secretaría Nacional de Descentralización (ente a nivel de gobierno central). Esas percepciones están respaldadas también por análisis que se ha hecho por parte de la OEA¹³ que indica que “la falta de coordinación entre el gobierno central, intermedio y local impacta la eficacia y eficiencia en la elaboración e implementación de políticas públicas”. Al momento, la coordinación y comunicación se basa en la necesidad de presentar los proyectos de descentralización por parte del Alcalde o de la persona encargada de desarrollar proyectos de las Juntas Comunales. Esta persona por sus relaciones personales se ha vuelto el enlace para los temas de descentralización, pero no hay una estructura formal de coordinación. Sin embargo, no existe en el Municipio una oficina de descentralización institucionalizada con un mandato de ser el punto de contacto para temas de descentralización.

La Ley¹⁴ 66 establece que la Secretaria Nacional de Descentralización es el “organismo técnico, político, y de coordinación con los municipios para la ejecución del proceso de descentralización hasta que se cumpla la primera fase del proceso de descentralización (Art. 10)”. Sin embargo, la ley no establece quien será el punto de contacto o coordinador de los asuntos de descentralización dentro de los municipios. Hoy en día funciona bien el sistema que está usando el Municipio de Panamá al tener una persona que se encarga de los presupuestos de las Juntas Comunales. Esa persona se ha convertido por defecto en el punto de contacto para asuntos de descentralización, pero el depender en una persona y su capacidad de relacionarse con funcionarios de la Secretaria de Descentralización, es una vulnerabilidad para el Municipio.

La Ley 66, artículo 10,11 establece a la Secretaría Nacional de Descentralización como el ente de coordinación con los municipios como parte de la transición, así como coordinador de las gestiones con la Dirección General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas. También, la ley 66 describe que “en coordinación con el municipio titular de los recursos, la Dirección General de Tesorería establecerá los mecanismos de pago para la aplicación de estos fondos...” Tesorería del Municipio tiene acceso y comunicación con el gobierno central para informarse de las transferencias del presupuesto de descentralización. Además, esta

¹² (PASSPort Procurement and Sourcing Solutions Portal , s.f.)

¹³ (Organización de los Estados Americanos, 2008)

¹⁴ (Gobierno de la República de Panamá, 2015)

oficina debe estar en constante comunicación porque depende del Ministerio de Economía y Finanzas cuando se vaya a hacer los pagos del presupuesto de descentralización.

Durante la conversación con el Departamento de Tesorería del Municipio, salió a la luz que una comunicación efectiva permite que el momento que “Panamá Emprende” agiliza la inscripción de negocios, y comunica al Municipio, el Departamento de Tesorería puede comenzar a cobrar impuestos inmediatamente. Esta comunicación entre tesorería del Municipio y el Ministerio de Industrias del gobierno central es un buen ejemplo de los beneficios de tener un sistema de información integrado y una comunicación fluida.

Una mejor comunicación con el gobierno central también puede beneficiar a una transferencia de competencias más rápida. La ley de descentralización establece que hay dos fases y varias etapas de descentralización descritas en el artículo 17 de la Ley del 2015. La ley indica que el traslado de competencias será basado en una certificación que el Municipio tiene la acreditación y recursos para la realización de la competencia (Art. 7, Ley 2015). A pesar de que el Municipio de Panamá surgió en las entrevistas como el Municipio con más capacidades y uno de los mejores en poder ejecutar como Municipio descentralizado, sigue teniendo oportunidades de demostrar su capacidad para adquirir otras funciones. La ley establece el momento y el tipo de competencia que corresponde a los municipios por etapa, pero una mejor comunicación puede demostrar el verdadero estatus o la aptitud del Municipio para recibir competencias. El Municipio se puede empoderar y demostrar que si está preparado para asumir otras funciones. Si su capacidad es visible para el gobierno central, la transferencia se podría hacer más rápida. Si no lo está, entonces el gobierno central podría enfocar sus esfuerzos en proveer recursos y capacitación para fortalecer esas áreas, como le corresponde según la ley.

Recomendaciones:

Institucionalizar un punto de contacto de coordinación en el Municipio para asuntos de gobierno central. El crear una posición con una descripción de su trabajo que específicamente sea el vínculo entre los dos niveles de gobierno puede ser una manera de prepararse para un cambio administrativo o de personal. Este punto de contacto u oficina se puede encargar de proyectos de descentralización, así como asegurarse de la ejecución de los procesos de descentralización que le corresponden o podrían corresponder a Panamá.

Usar el sistema de monitoreo y evaluación para obtener datos para demostrar la capacidad de ejecución del Municipio y así adquirir nuevas competencias.

COORDINACIÓN Y COMUNICACIÓN INTRA-MUNICIPAL

Por otro lado, el tema de la coordinación dentro del mismo Municipio también surgió como tema importante. Salió la oportunidad de compartir ideas de proyectos y fomentar una colaboración entre Direcciones del Municipio. El Municipio cuenta con una reunión semanal donde todos los directores comparten el estatus de sus proyectos. Sin embargo, de acuerdo a los entrevistados, ese espacio no permite una comunicación abierta o específica de los proyectos, una estructura de conversación de colaboración o los incentivos para compartir ideas, mejoras de proyectos, interrelación con el trabajo que otras direcciones están haciendo, un mejor uso de recursos, y/o evitar duplicidad.

Así mismo, el personal compartió que las comunicaciones importantes se hacen a través de memorándums o “memos” firmados aún cuando existe el correo electrónico institucional. En las entrevistas surgió que el impedimento no es el tipo de comunicación sino la unidad receptora. Cuando se hace un memo firmado y sellado existe una expectativa de que es para temas importantes y el Director o cabeza de esa unidad recibirá y leerá la información. Hoy en día el email se usa para comunicaciones diarias y no para mensajes importantes. Al usar el

sistema en línea, se podría hacer la comunicación más eficiente y re-direccionar el recurso humano invertido en estas actividades.

Recomendaciones:

Crear un espacio intra-municipal y/o incentivos de coordinación y cooperación de proyectos. A través de las entrevistas, se hizo énfasis en tener un espacio para profundizar el contenido de los proyectos y que los funcionarios puedan ver las interrelaciones para aprovechar los recursos invertidos o planificados y evitar duplicidad. No basta tener un espacio para compartir, pero un incentivo y una estructura que permita este tipo de colaboración. Por eso, se podría **potenciar el uso del sistema existente SIGOB** para el “Desarrollo de las Capacidades de Gestión para la Gobernabilidad. En conjunto con SIGOB, se puede **implementar reestructuración de procesos institucionales/ Proceso de Reingeniería Empresarial**¹⁵ (o BPR por sus siglas en inglés, Business Process Reengineering). En términos simples, es una hoja de puntuación donde se escriben las metas del periodo de evaluación y se evalúa el progreso de cada una, puede ser con una semaforización del estatus de cada meta. La clave está en compartir el verdadero estatus de los proyectos para que incite a la colaboración o intercambio de ideas con los presentes. Además, este método requiere preparación y seguimiento de las ideas y/o proyectos.

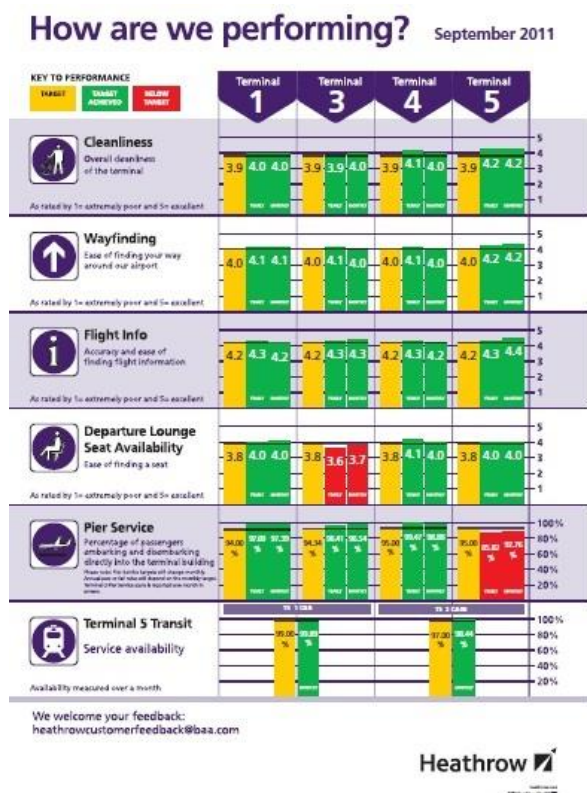


Fig 8. Hoja de evaluación BPR para aeropuerto de Heathrow, Londres.

Digitalizar la comunicación interna del Municipio y crear un protocolo de uso. Parte de un mejor manejo de recursos y manejo de proyectos incluye tener un sistema de comunicaciones

¹⁵ De acuerdo a la consultora Bain & Company, se usa el BPR para rediseñar la manera que una empresa trabaja y re-enfocarla en valores y necesidades de los clientes. Ayuda también a rediseñar procesos y reorganizar el negocio en equipos interdisciplinarios. Compañías lo han usado para reducir costos y mejorar la calidad del trabajo.

eficiente. La ciudad puede priorizar modos de comunicación en línea, usando incentivos para que los mensajes importantes también se comuniquen a través del correo electrónico. Por un lado, puede haber un mandato que crea la expectativa de que la comunicación se hará solamente de manera electrónica. Además, se puede crear un protocolo que ayude a discernir los mensajes de importancia versus los que pueden esperar. Al digitalizar la comunicación podría ser más eficiente, ya que fluiría a través de correos electrónicos y ya no a través de memos firmados a mano.

Para cambiar la cultura del uso del correo, se puede pensar en herramientas que permitirían que las personas se apropien del cambio como una guía de uso del correo electrónico que sea fácil de entender e implementar (EAFIT ha creado [recomendaciones de uso](#)¹⁶). Además, herramientas como Mail Manager, asociado a un protocolo, pueden ayudar a los usuarios a cambiar su comportamiento y demostrar que hay valor en usar este tipo de modos de comunicación, puede ayudar a la colaboración entre colegas también.

Crear un plan estratégico de tecnologías de información y las comunicaciones. Este plan puede alinear los procesos de la entidad con la tecnología para generar valor y cumplir con las metas de la administración. La ciudad de Santiago de Cali, mantiene sus planes estratégicos en la página web y puede servir de inspiración para el Municipio de Panamá¹⁷.

Integrar plataformas digitales para la comunicación del día a día entre el personal municipal utilizando herramientas como Slack¹⁸. Esta herramienta puede ayudar a la comunicación inmediata entre las partes del Municipio ya que no solo integra plataformas para compartir documentos pero también permite una comunicación inmediata. Esta plataforma digital sería para temas de día a día que requieren respuestas rápidas y concretas. Este sistema elimina los emails innecesarios y permite una comunicación rápida que resuelve dudas concretas y abre espacio para discusión.

CAPACITACIÓN DE PERSONAL

El Municipio de Panamá salió como ejemplo de haber mejorado en sus capacidades durante el proceso de descentralización. No obstante, a través de las conversaciones, surgió la necesidad de una capacitación continuas al personal. Tesorería del Municipio resaltó que esa oficina al comienzo del proceso de descentralización no tenía manual y ni siquiera los sistemas electrónicos (como SIAFPA, Sistema de Administración Financiera) adaptado para el funcionamiento desde un Municipio. Esta dirección ha crecido y ha mejorado a pasos grandes. Ya cuentan con manuales de procesos y procedimientos. En las entrevistas resaltaron tener la necesidad de fortalecer “la parte de la actitud del personal municipal [de querer entender todos los procedimientos]. Debería haber programas de capacitación continua, sin importar los años que estén en la institución.” El tema de capacitación continua surgió en varias conversaciones donde se requiere capacitación no sólo en de temas técnicos sino también de procesos.

A pesar de que la ley resalta que es el Órgano Ejecutivo el responsable de proveer los recursos técnicos y capacitación para el traslado de competencias, el Municipio ha capacitado por propia iniciativa a su personal en varias ocasiones. La capacitación del personal sigue siendo una demanda de los funcionarios quienes deben entender los procesos y “habl[ar] el mismo lenguaje”, refiriéndose a la capacidad de redactar o llenar los formularios de proyectos y contrataciones. Esto quiere decir, que es necesario que los funcionarios estén capacitados y manejen el lenguaje de contrataciones y adquisiciones para armar los formularios de manera correcta.

¹⁶ (EAFIT, n.d.)

¹⁷ (Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC), s.f.)

¹⁸ (Why Slack?, s.f.)

Conversando con las Direcciones, emergió el tema de capacitación para el desarrollo de términos de referencia (TDR) como un tema prioritario ya que si el TDR es deficiente, ‘caen’ las licitaciones, hay impugnaciones o atrasos. Cuando ocurre atrasos en el primer paso que es en el TDR, los proyectos no avanzan.

A pesar de estas necesidades y la oportunidad de mejorar su capacidad, el personal en varias conversaciones incluyendo aquella con la Secretaría Nacional de Descentralización resaltó que Panamá puede ser un ejemplo para los otros municipios dada la capacidad de su personal.

En términos de capacidades municipales, se evidenció que el Municipio no llega a ejecutar todo su presupuesto anual. Por un lado, la falta de ejecución puede afectar negativamente al Municipio porque no demuestra su capacidad de poder sacar adelante lo que se propone y en consecuencia puede afectar negativamente la percepción de aptitud para liderar nuevas funciones o competencias. Sin embargo, en las conversaciones existía una preocupación ya que si lograría ejecutar el presupuesto que se propone, el Municipio puede quedar en déficit porque el presupuesto se arma basado en una estimación de recaudación que históricamente no se ha cumplido. Durante las entrevistas se compartió que “a nosotros nos conviene que se queden por debajo [del presupuesto]” lo que demuestra que no existen los incentivos para ejecutar el presupuesto de cada año.

A través de las conversaciones, la carrera municipal administrativa emergió como un tema que puede ser fortalecido. A pesar de que en las entrevistas compartieron que hay un esfuerzo a nivel central de establecer carreras municipales en Panamá, varios entrevistados hicieron referencia a la preocupación de los cambios de administración porque significa una alta rotación de personal. Por un lado, hay que reconocer que van a existir dos tipos de funcionarios: los que serán asignados políticamente (o de confianza) y los de carrera. Por otro, hay que crear los incentivos (financieros y otros beneficios -jubilaciones, acceso a planes de salud) para que los funcionarios crean en la carrera municipal y ofrezcan permanencia a proyectos y procesos establecidos.

Recomendaciones:

Crear oportunidades de capacitación continua para funcionarios del Municipio así como para miembros en las Juntas Comunales que preparan proyectos. Esta recomendación va de la mano de la creación de manuales de procesos. Así, los funcionarios pueden tener una guía de los pasos a seguir en cada Dirección. Específicamente se habló de capacitación en la creación de perfiles de proyectos, términos de referencia, requisiciones para compras o contrataciones. Además, parte de la capacitación del personal incluye capacitación de la digitalización de procesos para que los funcionarios confíen en ese nuevo proceso y no requieran documentos físicos a los clientes, por ejemplo.

Fortalecer las carreras municipales para proveer más continuidad de personal. Al fortalecer y valorar las carreras municipales se podría prevenir el cambio funcionarios en la institución cada administración y proveer continuidad a los proyectos y programas, reconociendo que habrá funcionarios de confianza y políticamente asignados que rotarán.

Fortalecer la capacidad de ejecución del presupuesto del Municipio. A través de una mejor planificación, manejo de proyectos, y fortaleciendo las capacidades, el Municipio podrá ejecutar el presupuesto asignado cada año. Por un lado, el Municipio debe encontrar maneras de atraer al buen talento ya sea con buenos salarios o beneficios o trayendo a funcionarios que crean en la visión del Alcalde. Por otro lado, al tener una estrategia y prioridades municipales, el Municipio podrá planificar mejor y hacer ajustes para poder cumplir con las metas anuales.

Capacitación sobre los requerimientos legales incluyendo aquellos establecidos en la Ley de Descentralización. Al tener una capacitación de los requerimientos legales los funcionarios pueden ejercer sus actividades y sacar provecho de la interpretación de la ley. Al conocer la ley, los funcionarios se pueden empoderar para poner en marcha funciones nuevas.

Capacitación en las prioridades políticas de la administración en la que ejercen. Es importante que los funcionarios tengan conocimiento y entendimiento de las metas del plan municipal. Como mencionado anteriormente, este plan puede tener atado un plan de incentivos de desempeño que permita fortalecer la implementación de proyectos y metas.

PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DEL MUNICIPIO

El Municipio cuenta con varios manuales y guías de procesos y procedimientos. Las siguientes direcciones y oficinas del Municipio contemplan con una guía de procedimientos: Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia, Obras y Construcciones, Tesorería Municipal, Dirección de Legal y Justicia, Guía de Trámites de Casos, Guía de Solicitud de Información. Estos manuales están en la página web del Municipio cargados como PDFs que permite que los interesados puedan descargarlos y leerlos. Es un paso importante que ha tomado la administración actual por reconocer el valor de tener esta información escrita y la transparencia que permite tener estos procedimientos al compartir con el público. Los documentos podrían ser mejorados para hacerlos más didácticos y consistentes en su apariencia para que los ciudadanos puedan entenderlos y/o aplicarlos.

La dirección de Participación Ciudadana y Transparencia actualmente se está encargando de gerenciar la creación de manuales de procedimientos para las direcciones y oficinas con atención al cliente o con ventanilla al cliente. Esta dirección ha contratado un consultor especializado en estos temas, pero también, en las conversaciones resaltaron que es necesario contratar a un equipo que pueda hacer estas guías para cada dirección, y no solamente para aquellas con atención al cliente. La persona encargada debería tener experiencia en procesos y con especialización en temas sectorial de cada dirección.

La Dirección de Planificación y Presupuesto y el Departamento de Contrataciones resaltaron la necesidad de tener manuales de procesos y procedimientos. “Nosotros no tenemos manuales de procedimientos. Este procedimiento descrito [actual] es un procedimiento que se estableció con esta Administración, tratando de buscar un orden. No es que está escrito en alguna parte ...es una debilidad” se expresó en la conversación. Al mismo tiempo, se comentó que “si las unidades gestoras no están claras cómo se hace eso [refiriéndose a las requisiciones de bienes y servicios], es un problema”. La preocupación de rotación de personal también fue un tema al conversar sobre procesos y procedimientos ya que la falta de ellos, dificulta una transición a otro equipo. Una oportunidad de mejora fue tener un formato de solicitud para todo lo que no es bien ni servicio (ya que para bienes y servicios ya existe un formato). Al mismo tiempo si estos formatos o la información requerida está en manuales de procesos y procedimientos, el trabajo se haría más fluido y mantendría continuidad.

Las consecuencias de esta falta de manuales se reflejan en una priorización ad hoc y dificulta la comunicación, eficiencia, y que se aprueben temas que otras direcciones no estarían de acuerdo. No hay rigidez en el límite de tiempo de revisión o aprobación de proyectos porque no hay una guía o una meta a donde se quiera llegar. Esto puede ser un beneficio por la flexibilidad que permite, pero una debilidad porque no hay una clara priorización. En el departamento de Contrataciones se “van repartiendo los expedientes y se van atendiendo en orden de llegada”. Si no hay procesos de cómo hacer una adquisición, o de cómo se aprueban los presupuestos, se crean demoras en el diseño y ejecución de proyectos y no hay claridad ni manejo de expectativas de los miembros que contribuyen por parte del Municipio ni de los ciudadanos.

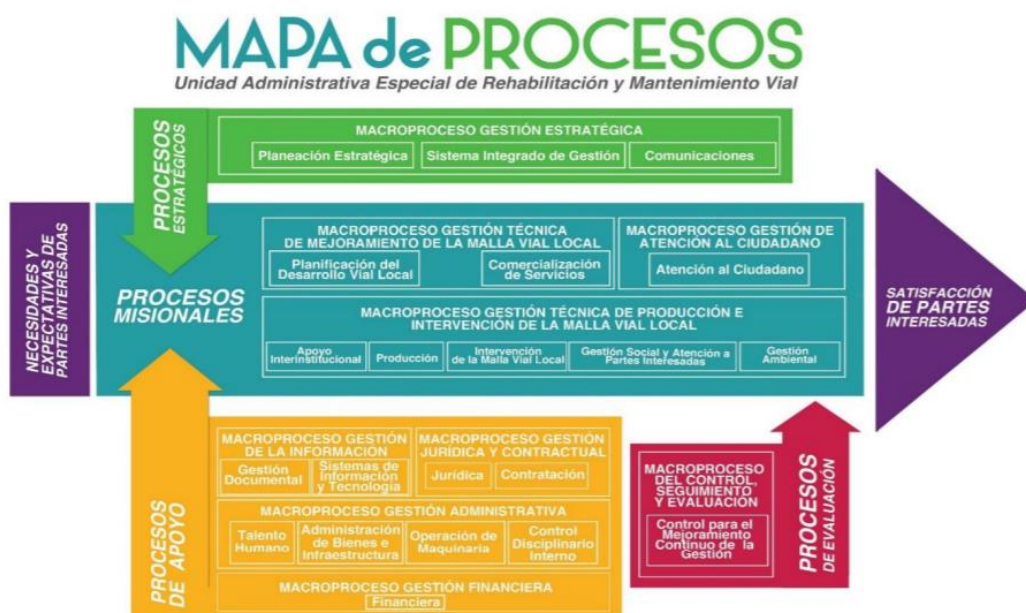
Una oportunidad que salió de las entrevistas fue tener un mecanismo para la toma de decisiones y priorización de proyectos. Por ejemplo, en los meses de lluvia muchas veces la ciudad se inunda. Frente a eso, hay veces que el Alcalde envía una comunicación, y si, por ejemplo en el departamento de contrataciones hay alguna pedido relacionado a las inundaciones, se da prioridad. A veces, la directora ve las noticias, y “por inercia sabemos que es prioridad”. A pesar de que demuestra una confianza en las prioridades de la alcaldía, es

erróneo asumir que con una noticia se puede priorizar las compras que se necesitarán y que las direcciones tienen el poder de priorizar sin que haya un proceso de aprobación. Además, dado que el Alcalde basa su gestión en el Plan Quinquenal y no existe un plan anual de gestión, sería difícil que los funcionarios asuman esa responsabilidad sin una guía.

En cuanto a los tomadores de decisiones en los procesos, el Alcalde y despacho superior juegan un papel importante. El Alcalde como tomador de decisiones da flexibilidad en cuanto a eficiencia y en el empuje de algunos proyectos. Sin embargo, crea una percepción de falta de transparencia, como “el despacho superior es el tomador de decisiones. Ellos son los que deciden qué proyectos van o no van” y no se tiene visibilidad en los mecanismos de priorización. Se crea un sentimiento de falta de conocimiento o dirección.

Recomendaciones:

Crear manuales de procesos y procedimiento para las direcciones del Municipio. Contratar expertos en procesos y procedimientos con especialización en cada área que requiera redactar un manual de proceso. La creación de manuales de procesos y procedimientos ayudaría especialmente en el área de presupuestos y desarrollo de proyectos, así como también para la continuidad de información en momentos de rotación de personal. El Municipio ha priorizado crear manuales para aquellas direcciones con servicio al ciudadano, y también se podría priorizar manuales para las Direcciones de Contratación, Compras, Planificación Estratégica y Presupuesto. Estos crearían transparencia y eficiencia entre direcciones. Los manuales de procesos y procedimientos permitirían la capacitación de nuevo personal, asegure la continuidad de gestiones en casos de cambios de personal, se establezcan tiempos esperados para preparación, socialización, ejecución de proyectos. De esta manera, las direcciones serían responsables de enviar información necesaria y a tiempo y las direcciones de aprobación, contratación y compras también serían sujetas a responder a esos tiempos establecidos. Además, los manuales podrían dar uniformidad en la presentación de perfil de proyectos y así permitiría la comparación y priorización de proyectos. Los manuales darían estructura y orden así como se podría poner un punto de colaboración para que por ejemplo la Dirección de Planificación y la Dirección de Resiliencia revisen proyectos antes que la Dirección de Obras y Construcciones firme un permiso. Un punto que se debería



tomar en cuenta es que los manuales no se vuelvan prescriptivos y que limiten la creatividad de los usuarios.

Fig 9. Ejemplo Mapa de Procesos -Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial Bogotá

MACROPROCESO: GESTIÓN FINANCIERA			
16	FIN-CP-001	PROCESO FINANCIERA	Manejar y contabilizar los recursos de La Entidad de forma transparente claro y ágil permitiendo así cumplir con los compromisos pactados previamente programados y ejecutarlos de forma adecuada.
68	FIN-C-PR-001	Procedimiento (C) Registro de Aportes Sociales	Contabilizar y cancelar los Aportes Sociales de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial
69	FIN-C-PR-002	Procedimiento (C) Valorizaciones	Mantener actualizado el valor en libros de los activos de la Entidad.
70	FIN-C-PR-003	Procedimiento (C) Reporte de Información recíproca FDL y otras Entidades	Reportar las cuentas recíprocas con los Fondos de Desarrollo Local para proporcionar información confiable.
71	FIN-C-PR-004	Procedimiento (C) Registro de Egresos	Realizar el registro contable de los egresos originados por la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial
72	FIN-C-PR-005	Procedimiento (C) Ajustes y Reclasificaciones	Generar información contable depurada y confiable.
73	FIN-C-PR-006	Procedimiento (C) preparación y presentación par pago impuestos-formulario	cumplir con la obligación tributaria que el estado colombiano exige que paguen las personas naturales y jurídicas según el monto y la forma en que las leyes lo exijan y mantener actualizada y plenamente identificada la información contable dentro del contexto de la conciliación de los impuestos entre el área de tesorería y contabilidad
74	FIN-C-PR-007	Procedimiento (C) Legalización de Avances	Establecer una secuencia de actividades para llevar a cabo la solicitud, el manejo y la legalización de los avances que se le otorguen a los funcionarios de la Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial
75	FIN-C-PR-008	Procedimiento (C) Litigios y Demandas	Registrar contablemente los ajustes reportados a través del SIPROJ
76	FIN-C-PR-009	Procedimiento (C) Registro de Ingresos	Registrar los Ingresos de la UAERMV que corresponden a las transferencias recibidas de la Administración Central para Funcionamiento e inversión, y rendimientos financieros originados por la constitución de títulos valores.

Fig 10. Ejemplo de un análisis de procesos y procedimientos (Bogotá Unidad Administrativa Especial de Rehabilitación y Mantenimiento Vial)

Establecer la diferencia entre las actividades y tareas administrativas regulares y de planificación regular. Primero debe haber claridad de la diferencia entre tareas administrativas periódicas (semanales, mensuales y al cierre del año fiscal), los procesos de planificación (anuales internos o quinquenales externos), y la ejecución de proyectos. Las tareas administrativas y los procesos de planificación deben ser realizados regularmente.

Establecer un sistema de priorización de proyectos para cada dirección y crear una cartera de proyectos. La priorización se refiere a la priorización de proyectos en ejecución. La CEPAL ha publicado un manual metodológico de evaluación multicriterio para programas y proyectos¹⁹ donde explica cada uno. La idea de la evaluación multicriterio es que se vuelva una priorización basada en más de un criterio que puede incluir el beneficio social, económico, ambiental. Se podría innovar usando un lente de resiliencia para que aquellos que cumplan con ciertos requisitos de resiliencia pasen a ser prioridad. Por otro lado, el sistema nacional de Chile²⁰ usa un método RATE para calificar a los proyectos. Aquellos proyectos que cumplan con la siguiente información pasa a ser un proyecto recomendado o favorable:

¹⁹ (Pacheco & Contreras, 2008)

²⁰ (Banco Integral de Proyectos, 2017)

- *El problema que se pretende resolver y/o abordar.*
- *Alternativas analizadas que permitirían resolver el problema, con sus correspondientes indicadores de resultado.*
- *Alternativa seleccionada.*
- *Supuestos, resultados y estimaciones incorporadas en la evaluación.*
- *Sensibilización de variables, cuando corresponda.*
- *Identificación de los costos de operación y mantención anual (por separado), tomados en consideración para la evaluación.*
- *Certificaciones pendientes y que viabilizan su etapa siguiente.*
- *Política sectorial o estrategia regional a cuya meta contribuye la iniciativa.*

Implementar una evaluación de impacto para los proyectos realizados. Como primer paso, debe haber un marco lógico que guíe los proyectos. El marco lógico clarifica qué significa el éxito en cada proyecto y cuáles son los indicadores de resultado e impacto. Si estos indicadores se hacen públicos, proveen transparencia y crean un espacio donde los responsables deben responder a esos indicadores y metas que se establecieron en un principio. Esto sería una parte de Fortalecer la Dirección de Planificación o la Dirección de Planificación y Presupuesto para que puedan hacer Monitoreo y Evaluación de proyectos.

TRANSPARENCIA

Una manera de evaluar la transparencia es a través del indicador de índice de percepción de la corrupción. La organización internacional Transparencia Internacional clasifica a 180 países y territorios del mundo en las percepciones de corrupción del sector público por parte de expertos y del sector privado. Usa una escala del cero a cien donde cero es altamente corrupto y el cien es muy limpio. En el caso de Panamá, el indicador existe a nivel país y no a nivel Municipio, con un nivel de 37²¹ (en el 2017) al mismo nivel que en el 2014. Panamá demuestra una percepción alta de corrupción, lo que presenta una oportunidad al Municipio para contribuir y mejorar esa percepción.

El Municipio ha hecho un avance importante en esta administración de crear mejores maneras de comunicación con los ciudadanos y mejorar la transparencia del Municipio. El Municipio comparte los avances y las noticias de proyectos a través de su página web o mediante la revista del Municipio Urbe. Sin embargo, en la página web no se publican todos los proyectos o actividades de todas las direcciones o solo se publica información con datos cualitativos y no cuantitativos. Y, en la revista Urbe hay información concreta o de proyectos específicos. No hay un sistema global que recolecte y comparta los avances de la gestión a pesar de que hay un mapa semi-interactivo en la página web donde resaltan algunos proyectos del Municipio con porcentaje de avance, pero no con resultado o impacto que ha tenido ese proyecto..

El tema de transparencia surgió especialmente al conversar con la dirección de Participación Ciudadana, quienes nos indicaron que “los ciudadanos solo saben que han pasado 12 meses y no hay proyecto todavía”. El tener manuales podrían guiar el monitoreo y priorización de proyectos. Si el Municipio logra comunicar los pasos que se están tomando para aprobar o avanzar con un proyecto, posibilita la transparencia hacia el ciudadano. Al crear transparencia también se puede crear confianza entre los ciudadanos y el Municipio.

El Municipio podría fortalecer la manera que hace su rendición de cuentas ya que podría hacer el reporte anual público en la web y con videos accesibles a todos con información de lo que se ha hecho en los corregimientos. La rendición de cuentas fortalece la democracia y provee de evidencia de la gestión, lo que reduce la percepción de corrupción en una administración.

²¹ (Corruption Perceptions Index, 2018)

El Municipio si cuenta con informes de ejecución presupuestaria que son divulgados a través de la página web. Estos reportes incluyen informes de partidas de funcionamiento y las de inversión pero para un ciudadano se vuelve difícil encontrar, leer y entender estos documentos.

Recomendaciones:

Presentar avances o resultados de proyectos de una manera fácil y digerible para los ciudadanos. Comenzar por diferenciar dentro del Municipio la meta y propósito de compartir los resultados y avances de proyectos con los ciudadanos. Reforzar la plataforma digital²² de fácil acceso al público donde los ciudadanos puedan entender y reconocer los proyectos sus avances con indicadores de resultados y no solo con el porcentaje de ejecución.

Crear un reporte de rendición de cuentas anual más un video con rendición de cuentas para cada área de la ciudad. El Municipio puede reunir información de cada unidad operativa, en este caso de cada dirección, consolidar, preparar un informe para hacerlo público. Para comenzar se puede crear y capacitar a los funcionarios sobre rendición de cuentas, por qué es importante y cómo se ejecuta. El Ministerio de Autonomías de Bolivia ha creado una guía fácil de interpretar que puede servir de modelo de Manual de Rendición de Cuentas Municipales²³ o la Guía de Rendición de Cuentas Municipales preparada con apoyo de GIZ²⁴.

Crear índices de transparencia municipal. Ciudades en Colombia, Venezuela, El Salvador para incentivar su uso tienen un índice de transparencia a nivel municipal. Se puede ver cómo lo han hecho para aplicar a Ciudad de Panamá. Al tener un indicador a nivel municipal, el Municipio puede actuar y monitorear para mejorar ese indicador. Transparencia Internacional muestra indicadores de municipios de Colombia y Venezuela. USAID ha ayudado a El Salvador a crear estos índices de transparencia para sus municipios²⁵.

FINANZAS

GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

La gestión pública participativa es uno de los temas que el Municipio ha avanzado a pasos grandes desde el 2014, momento que no contaba con un presupuesto participativo. Con la actual administración se comenzó a organizar y a poner en marcha el proceso de presupuestos participativos en la ciudad de Panamá. Como demostraron en las conversaciones, el Municipio de Panamá fue el primer municipio en el país en poner en marcha estos procesos de presupuesto participativo. La dirección encargada ha logrado crear un Manual de Trámites y Procesos de la Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia que son públicos a través de la página web del Municipio²⁶.

De acuerdo con las entrevistas que se realizaron, el proceso de participación surgió desde el momento de la campaña electoral donde se decidió asignar aproximadamente 500,000 balboas a cada corregimiento sin importar tamaño, necesidad, ni población. Esto representa un 4%²⁷ del presupuesto total. En la consulta que se hizo, se resaltó que el valor más allá del valor financiero está en permitir que los vecinos se identifiquen con su comunidad y pensar en

²² (Proyectos Institucionales, s.f.)

²³ (Ministerio de Autonomías de Bolivia, n.d.)

²⁴ (Roman , 2011)

²⁵ (Banco Interamericano de Desarrollo, 2013)

²⁶ (Manuales de Procedimientos , s.f.)

²⁷ (Concejo Municipal de Panamá, 2017)

las necesidades en común. Desde un principio, los ciudadanos saben con el monto que cuentan para su/s proyecto/s. De acuerdo a la metodología de indicadores del BID, cuando la sociedad civil participa para determinar una porción de 10% o menor del presupuesto total, se ubica en amarillo (dentro de una escala de verde, amarillo, rojo). Sin embargo, desde el 2014 este cambio representa un avance importante ya que en ese momento no existía el presupuesto participativo. La Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia provee con informes de las sesiones de presupuesto participativo de cada corregimiento. El informe se vuelve un instrumento de transparencia ya que muestra qué propuestas se hicieron en esas sesiones y los proyectos con mayor votación, pero no provee información del estatus del proyecto que se está preparando o en ejecución.

GESTIÓN PÚBLICA MODERNA

El Municipio de Panamá tiene un presupuesto anual que recopila los presupuestos de todas las unidades gestoras y otros departamentos del Municipio. El presupuesto es aprobado por el concejo Municipal y se pone en ejecución al comienzo del año fiscal en enero. El Municipio no crea un presupuesto plurianual. Eso quiere decir que la falta de proyección más allá del año debilita en su capacidad de planificar y obliga a hacer tareas que podrían ser evitadas cada año en la creación de un nuevo presupuesto.

Al mismo tiempo, el hecho que el presupuesto sea ajustado al año anterior como se compartió en las entrevistas, no permite la flexibilidad de un año aprobar un presupuesto extraordinario dado que sería muy fuera de lo común de lo que se ha hecho históricamente.

La Dirección de *Planificación Estratégica* y Presupuesto recalcó que no cuenta con planificadores que puedan hacer la parte de planificación del trabajo como crear fichas de proyecto estándar y monitorear el impacto de los proyectos. No existen fichas de proyecto con marco teórico, análisis de los beneficiarios, indicadores de resultado e impacto, entre otros. Esta dirección también resaltó que “los proyectos vienen con un nombre y una cifra. Esa cifra viene con una serie de especificaciones porque hay otra dirección que levanta toda esa información. Ese nombre y cifra va a la dirección de contrataciones públicas”. Sin un formato estándar con especificaciones se hace difícil comparar y priorizar proyectos.

AUTONOMÍA FINANCIERA

Con relación a los impuestos y autonomía financiera, Panamá presenta un 39%²⁸ como ingresos propios como porcentaje de los ingresos totales. Este porcentaje representa las transferencias del gobierno central por el Impuesto del Bien Inmueble. Se debe comparar con otras ciudades del país para tener un mejor acercamiento de la situación de la ciudad de Panamá. Sin embargo, al comparar con el indicador del año 2013, se ve un cambio dada la implementación del proceso de descentralización.

Otro indicador que demuestra la autonomía financiera es la cantidad de transferencias para fines específicos como porcentaje del total de transferencias. En ese caso, las transferencias con uso específico del Municipio de Panamá son aquellas que están asignadas a los corregimientos, pero esas transferencias no tienen fines específicos más allá de servir como presupuesto participativo para proyectos variados y que se acoplen a los sectores descritos en la ley²⁹.

En cuanto a ingresos de otras fuentes (donantes externos), Panamá recibe muy poco o no está cuantificado. Según las conversaciones, el 90, 95% de ingresos que no son de sede, vienen de otras instituciones del estado, del gobierno central. El Municipio tiene capacidad de aceptar y administrar fondos de Cooperación Internacional y el Municipio ha hecho un avance

²⁸ Este cálculo fue hecho con el presupuesto aprobado mediante el Acuerdo No. 311 del 22 de diciembre de 2017.

²⁹ (Gobierno de la República de Panamá, 2015)

importante en el tema de transparencia de la gestión al compartir los convenios que el Municipio ha hecho históricamente a través de la página web. Sin embargo, el Excel que el ciudadano se puede descargar de la página está desactualizado y solo tiene los convenios de hace un año (hasta abril 2017). El Municipio no está aprovechando su ubicación geográfica clave y el hecho que la ciudad de Panamá es hogar para muchas ONGs, organismos internacionales, y sedes de compañías. Si vemos solo las organizaciones y organismos de cooperación internacional, Ciudad del Saber es una sede con más de cincuenta organizaciones³⁰.

Durante las conversaciones surgió el tema de la estimación en la recaudación de impuestos y su relación de los impuestos facturados. Existe una brecha entre los impuestos estimados y los facturados ya que los facturados son un 22% inferior³¹. Este indicador mide la efectividad de los organismos recaudadores de impuestos, y también mide la voluntad de los ciudadanos de pagar sus impuestos. Los ingresos más altos que recolecta Tesorería del Municipio vienen por parte de los permisos de circulación de vehículos particulares, establecimiento de ventas al por menor, y permisos de construcción. Un punto para recalcar en este indicador es que parte de este monto y del análisis viene de la transferencia de los impuestos de inmueble que son recaudados por el Ministerio de Economía y Finanzas. Entonces, el indicador no mide solamente la capacidad del Municipio sino también del Ministerio de Economía y Finanzas a nivel central.

GESTIÓN DEL GASTO

El Municipio no cuenta con indicadores de desempeño y metas para el seguimiento de la ejecución del presupuesto. Durante las conversaciones se mencionó que el monitoreo es una debilidad y que no se evalúa de forma periódica como para incorporar los resultados en el presupuesto del año siguiente. El sistema de indicadores y metas es una manera de asegurarse que el presupuesto se gaste de acuerdo con los resultados deseados (Véase recomendaciones de presupuesto por resultados y modelos de Dipres en Chile o alineación del Plan Municipal (de Medellín) con el presupuesto).

El gasto corriente como porcentaje de gasto total es otro indicador que nos muestra cuánto se invierte en gastos operativos y continuos. En el caso de Panamá, este indicador descendió de 63%³² en 2013 a 39%³³ en 2018. Esto demuestra un avance importante ya que se está invirtiendo en formas que apoyarán el desarrollo de la ciudad y no en costos operativos. El Municipio debería continuar con esta tendencia.

También, la tasa de crecimiento anual promedio del gasto corriente es de 18%³⁴. Si bien es un aumento de la tasa de crecimiento comparado con los datos del 2009-2013 que muestran un 7%³⁵, quiere decir que desde el 2013 el Municipio ha asumido muchas funciones y competencias que le obligan a aumentar su gasto operativo. La tendencia es que está aumentando, pero al analizar la tasa de crecimiento anual del gasto de capital, se calculó en 8%³⁶. Si las dos tendencias: gasto corriente y gasto de capital van aumentando, no es preocupante. Lo sería si el gasto corriente aumenta y el gasto capital disminuye.

Al analizar el presupuesto no se encontró explícitamente la coherencia con la planificación, sus objetivos y sus indicadores. Ya que no existe un plan de desarrollo municipal, fue difícil poder alinear el presupuesto con los objetivos del plan. A pesar de que en la página web del Municipio se comparte el Plan de Acción Panamá Metropolitana, Sostenible Humana y Global

³⁰ (ONGs y organismos internacionales , n.d.)

³¹ Datos recopilados de entrevista con Tesorería. Recaudados(2017) \$233,324,928; Estimados \$300,444,675

³² (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

³³ (Concejo Municipal de Panamá, 2017)

³⁴ Datos obtenidos de los presupuestos aprobados para el 2018 y 2017

³⁵ (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015)

³⁶ Datos obtenidos de los presupuestos aprobados para el 2018 y 2017

como el plan estratégico de la ciudad, este plan no cuenta con objetivos y metas claras para el desarrollo de la ciudad. Sin embargo, si cuenta con un número de indicadores que se pueden usar como base para continuar el seguimiento y monitoreo de ellos. Del Plan de Acción existe la necesidad de desagregar esas ideas y convertirlas en proyectos con objetivos y metas medibles.

DEUDA

A través de las conversaciones no encontramos rubros de pasivos contingentes contemplados en el presupuesto anual. Lo que se mencionó es que el Concejo Municipal tiene un rubro (930) de imprevistos, así como las Juntas Comunales. En caso de emergencias o gastos imprevistos, el Municipio debe reasignar de otros presupuestos o rubros. Según el BID, no es una práctica común en América Latina y el Caribe tener un rubro de pasivos contingentes, lo cual los gobiernos locales pueden enfrentarse a tensiones fiscales ya que no están informados de la verdadera situación fiscal debido a los pasivos contingentes.

El crecimiento de la deuda es otro indicador que identifica la deuda financiera que la ciudad ha contraído en los últimos años. La deuda del Municipio no ha variado en los últimos años con una deuda del Banco Privado para la compra del edificio municipal y del Banco Nacional de Panamá para la comprar de terrenos de la ciudad.

Recomendaciones:

Crear un presupuesto plurianual con un Plan Operativo Anual de Inversiones. Costa Rica creó un presupuesto plurianual del año 2015- 2020³⁷ que puede servir como modelo o guía para la ciudad. De una manera similar, el Plan Municipal de Medellín³⁸ cuenta con un presupuesto asignado a cada indicador del Plan de Desarrollo.

Impulsar el uso de presupuestos por resultados. El presupuesto por resultado (PpR) es un sistema de planificación, presupuestación y evaluación que implica ligar la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios y a resultados a favor de la población, con la característica que puedan ser medibles. Se aplica presupuesto por resultado para tener un gobierno más eficiente y efectivo y tener un proceso presupuestario que enfatice desempeño y responsabilidad de ejecución.³⁹

La implementación de un PpR requiere los siguientes elementos: i) información comprehensiva sobre los resultados de las acciones financiadas con el presupuesto mediante un sistema de seguimiento y evaluación, ii) procedimientos explícitos debidamente formalizados sobre la manera en que la información será analizada y considerada en el proceso de formulación del presupuesto, iii) estructura de incentivos complementaria al sistema presupuestario que motive a las instituciones públicas a alcanzar mejores resultados y iv) normas sobre administración financiera que permitan la flexibilidad necesaria para que las dependencias utilicen con eficiencia sus recursos para el logro de resultados.⁴⁰

Algunos de los países con un índice más alto en la aplicación de presupuestos por resultados en América Latina son Chile, Brasil, Perú y México de los cuales se podría investigar los mecanismos que apliquen a Panamá⁴¹. Para comenzar la implementación de presupuesto por resultado se debe primero asignar el presupuesto al plan municipal como por ejemplo Medellín lo hace, donde cada indicador del Plan de Desarrollo está atado a meta y a un presupuesto.

³⁷ (Tribunal Registral Administrativo)

³⁸ (Alcaldía de Medellín)

³⁹ (García López & García Moreno, 2010)

⁴⁰ (García López & García Moreno, 2010)

⁴¹ (García López & García Moreno, 2010)

Indicador de Plan de Desarrollo	Meta Cuatrienio	Logro Acumulado Proy2017	Meta 2018
Proyectos de Inversión			POAI 2018

Secretaría de Comunicaciones				\$10.009		
1	Creemos en la confianza ciudadana					
1	1	Cultura Medellín				
1	1	1	Gestión de la cultura ciudadana			
1	1	1	3	Comunicación para la movilización, la participación y la cultura ciudadana		
Indicadores del Proyecto						
1.1.1.3.1	Ciudadanía movilizada a través de herramientas de comunicación			60	35	45
Proyectos de Inversión						
DIFUSIÓN DE LA COMUNICACIÓN PARA LA MOVILIZACIÓN, LA PARTICIPACIÓN Y LA CULTURA CIUDADANA				\$350		
1	2	Medellín participativa				
1	2	1	Promoción de la organización, la movilización y la formación para la participación			
1	2	1	6	Medios ciudadanos para la interacción y movilización social		
Indicadores del Proyecto						
1.2.1.6.1	Política pública de medios comunitarios, alternativos, independientes y ciudadanos formulada y aprobada			100	50	75
Proyectos de Inversión						
DESARROLLO DE MEDIOS CIUDADANOS PARA LA INTERACCIÓN Y MOVILIZACIÓN SOCIAL				\$500		

Fig 11. Plan Municipal de Desarrollo de Medellín, Colombia

No hay una fórmula genérica, y hay diferentes modelos y estructuras de presupuestos por resultados. El artículo de Tarrach⁴² publicado por Generalitat de Catalunya, muestra diferentes estructuras y formas. Sin embargo, la ciudad de Charlotte, Carolina del Norte, sugiere que hay que preparar a las agencias para este sistema. Uno de los primeros pasos que las agencias deben tomar es describir la razón y el propósito de, así como las actividades que hace cada unidad gestora. Esto después guiará los resultados que esas agencias quieren llegar.

Crear un programa de incentivos de desempeño. Se puede considerar un programa de incentivos de desempeño. En Perú existe un Programa de Incentivos⁴³ donde se asignan recursos por metas cumplidas. Entonces, esos recursos se pueden reinvertir en cumplimiento de metas, sostenibilidad de metas, actividades y/o proyectos vinculados con los objetivos del programa de incentivos. Los incentivos pueden ser recursos financieros, pero también beneficios o reconocimientos públicos por buen desempeño.

Comunicar de manera accesible la asignación presupuestaria. La ciudad de Charlotte es un buen ejemplo de comunicar su presupuesto con los ciudadanos ya que publica mucha información y de manera accesible. Incluso hay una parte de la página web de presupuesto que tiene un glosario con los términos que se usa en cuando a asignación y ejecución del presupuesto. Una buena práctica implementable a corto plazo es publicar el proceso de

⁴² (Tarrach i Colls)

⁴³ (Programa de Incentivos 2017 a la Mejora de la Gestión Municipal, 2017)

asignación presupuestaria con gráficos y fechas⁴⁴ en las primeras páginas del presupuesto aprobado.

FY 2019 Budget Process

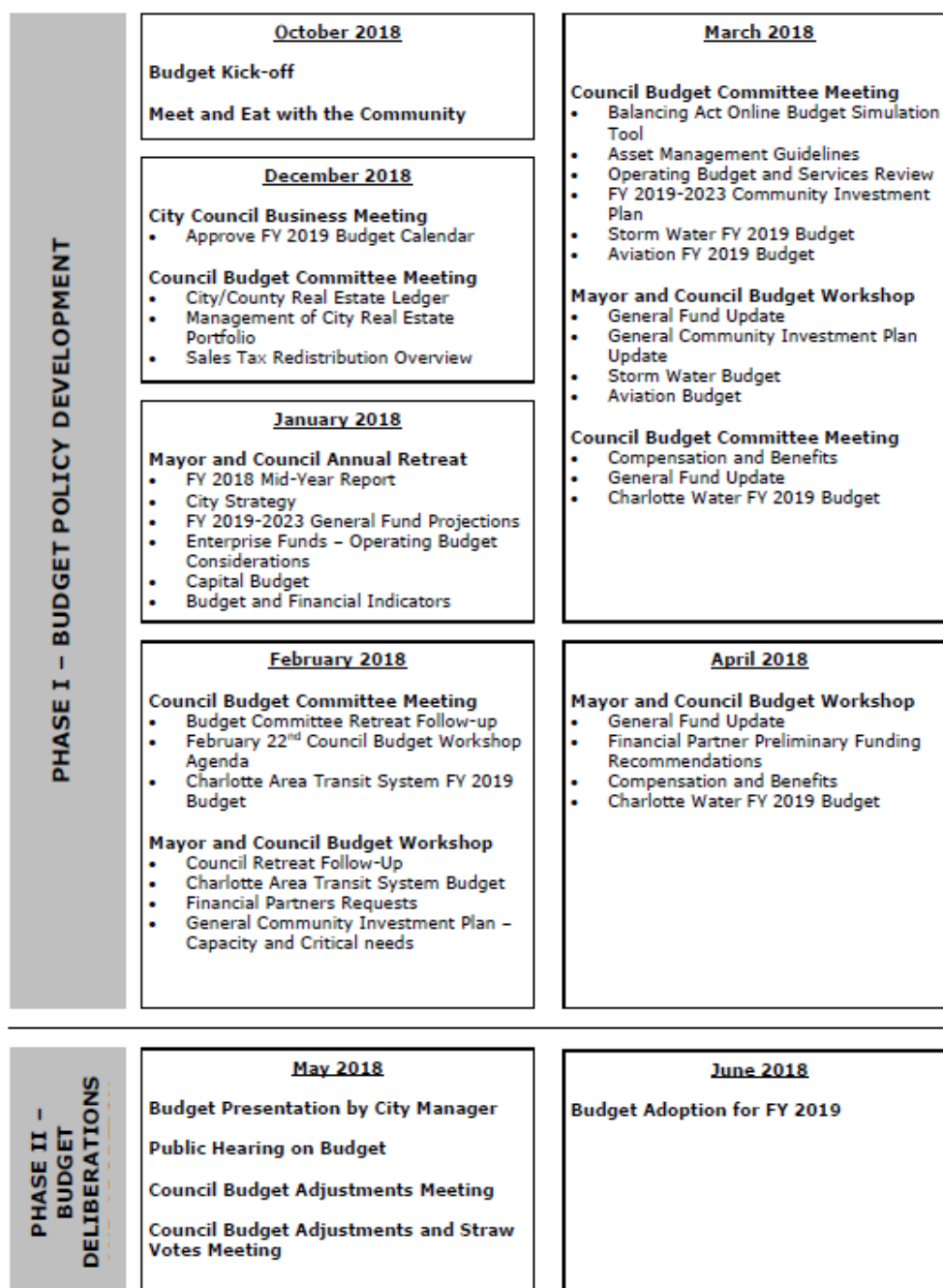


Fig 12. Proceso de creación de presupuesto anual en Charlotte, Carolina del Norte, EEUU

⁴⁴ (Strategy & Budget, s.f.)

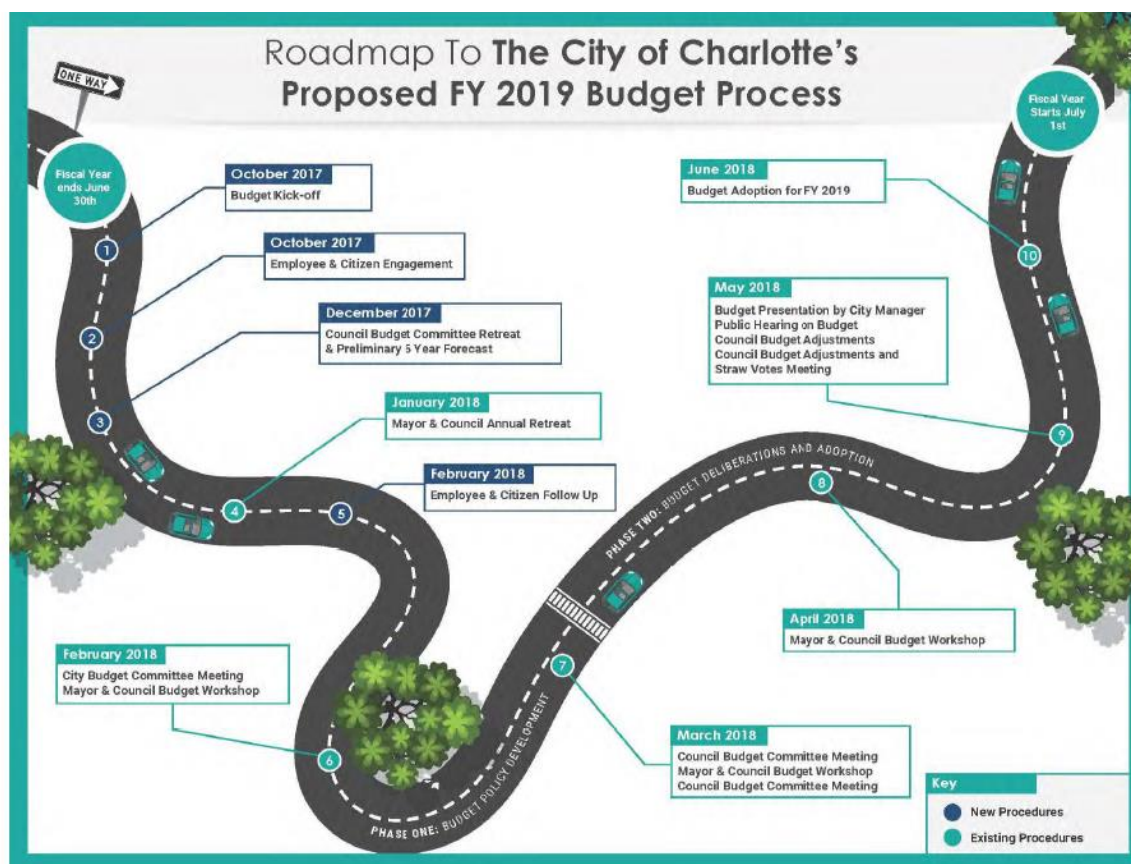


Fig 14. Hoja de ruta del proceso de presupuesto anual de Charlotte, Carolina del Norte, EEUU

Crear fichas de proyecto estándar para cada proyecto. Una recomendación implementable a corto plazo es crear una ficha estándar para requerir presupuesto cada año. Se puede establecer un formato estándar con especificaciones para cada proyecto o criterios claros para dar una estructura básica que se pueda adaptar a las particularidades de cada situación (un ejemplo [aquí](#)⁴⁵). Así se puede recolectar información clave para cada proyecto y permite monitorear. Esta ficha debería tener una descripción del proyecto que esté basado en un marco lógico, con un análisis de los beneficiarios, indicadores de resultado y de impacto.

Reforzar la unidad de planificación estratégica y presupuesto. Para que la ciudad de Panamá pueda hacer un proceso de presupuesto por resultados, tiene que existir un sistema de monitoreo y evaluación. Para eso, es necesario crear proyectos con base en un marco lógico, con objetivos claros y metas cuantificables. La dirección de planificación estratégica podría contar con un equipo que se encargue de este tipo de seguimiento o distribuir este tipo de conocimiento a las unidades gestoras.

Fortalecer los procesos de presupuesto participativos ofreciendo claramente la evidencia de los problemas y necesidades de ese territorio. Aprovechar la estructura de las reuniones del presupuesto participativo para poder promover también la planificación participativa compartiendo las problemáticas de cada territorio.

Proveer información del estatus del proyecto de presupuesto participativo que se está preparando o en ejecución con indicadores específicos. Aprovechar la página web del Municipio para compartir noticias de todos los proyectos de presupuesto participativo. Al

crear indicadores base y metas en los proyectos de presupuesto participativo, será un incentivo para poder proveer información del avance de esos proyectos.

Crear y/o fortalecer incentivos positivos y negativos para un mejor pago de impuestos.

Fortalecer el sistema de incentivos de 10% de descuento si se paga en su totalidad que ya existe en el Municipio y comunicarlo para que las personas estén enteradas de este beneficio. Así mismo, difundir las modalidades de pago y las opciones de planes de pago. Por otro lado, reforzar las multas de recargo por falta de pago y reforzar el cobro efectivo a través del Call Center.

Actualizar el catastro. Los sistemas de información catastral son vitales para el desarrollo social, económico y ambiental sostenible de los territorios que permite un ordenamiento territorial⁴⁶. Además, la actualización y mejora del sistema de catastro de 2000 al 2008 resultó en un incremento de ingresos de 55.7%⁴⁷ en impuestos a la propiedad. CAF indica que en promedio en América Latina, la actualización del catastro puede significar un 30% más de ingresos. Esto se refiere a que, sin aumentar los impuestos, el estado o Municipio puede recolectar más recursos con una actualización del catastro. A pesar de que el catastro es manejado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Municipio puede crear herramientas de SIG para tener esa información de Ciudad de Panamá y pedir que se actualice a nivel central.

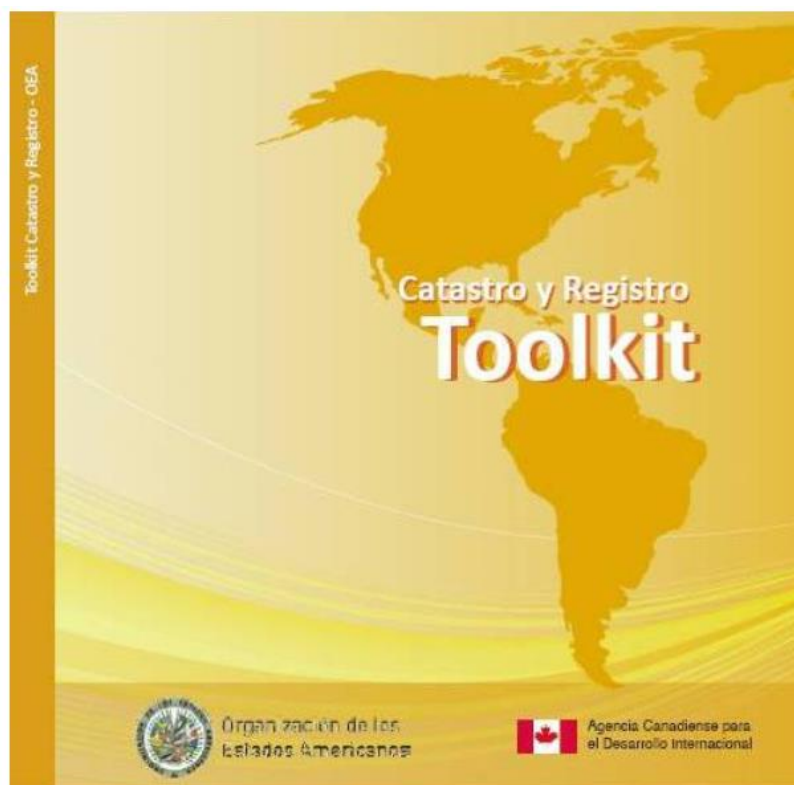


Fig 15. Herramienta para modernizar el catastro

Aprender de unidades que recolectan mejor los impuestos. Como la Dirección de Obras y Construcciones recibe un ingreso a través de los permisos de construcción, pero no lo gestiona Tesorería, se podría investigar qué recolección funciona mejor y poder usar el que tenga récord de mejor recaudación como ejemplo y recurso de capacitación para el otro.

⁴⁶ (Data Catastro, 2011)

⁴⁷ (Portal OAS)

Hacer una inspección cruzada de datos de pagos y cobro de impuestos. Al triangular con otros medios donde se reportan lo que pagan y lo que se cobra, se podría encontrar los casos de morosidad. Investigar las personas y organizaciones que continuamente son morosas y analizar por qué estas personas son consistentemente morosas.

Atraer y aplicar a fondos de cooperación internacional. La ciudad puede aprovechar los organismos de cooperación internacional y ONGs que tienen base en la ciudad de Panamá para crear una agenda de cooperación sólida con programas y fondos que respondan a los planes del Municipio. Como primer paso, se puede hacer un barrido de información y de propuestas que la ciudad de Panamá es elegible. Crear contacto con las organizaciones responsables de dar el financiamiento y postular a esas propuestas.

Innovar con las maneras de financiar proyectos o proveer servicios. Se pueden crear **empresas públicas de prestación de servicios, APPs, consesiones.** Otra manera que el Municipio de Panamá puede aprovechar sus recursos es armando y recuperando el costo de las empresas municipales o de prestación de servicios públicos. El Municipio de Cuenca, Ecuador cuenta con 8 empresas municipales⁴⁸ que son capaces de recuperar sus costos. Se podría hacer un intercambio con funcionarios de ambos Municipios para compartir ideas y buenas prácticas.

SIGUIENTES PASOS

A través de este proceso y trabajo, se entrevistó a las direcciones que se han encargado de la asignación presupuestaria y procesos de descentralización. Sería importante hacer el análisis con las perspectivas del Despacho del Alcalde, Secretaría General, Compras y con las unidades gestoras para entender los procesos desde su perspectiva. También sería importante tener conversaciones con las unidades ejecutoras para entender qué les beneficiaría más.

Al implementar las medidas que sean más urgentes, el municipio podrá demostrar el valor de la descentralización de los gobiernos locales y profundizar el proceso de descentralización. Se podría crear un plan de acción concreto priorizando medidas de urgencia que sería de gran ayuda. Así el Municipio podrá a ejecutar nuevas competencias y funciones.

Por otro lado, no hay una fórmula mágica para una buena gestión municipal, participativa, transparente y eficiente. Es importante tomar en cuenta el contexto local, el momento político y ver diferentes modelos que puedan aplicar a Panamá. Sin embargo, al mejorar los procesos administrativos, presupuestarios, y de comunicación, el Municipio de Panamá podrá tomar responsabilidad en áreas que son críticas para la ciudad. De esa manera, la ciudad se empoderará y proveerá una ciudad más segura y de mejor calidad de vida para los Panameños.

⁴⁸ (Empresas Municipales, s.f.)

OPORTUNIDADES

La siguiente lista muestra una síntesis de las oportunidades que la Dirección de Resiliencia puede tomar en consideración:

Planificación para el desarrollo social y económico

- Crear un plan municipal a corto, mediano y largo plazo con indicadores y metas para monitoreo y evaluación de ejecución de proyectos
- Alinear el presupuesto al plan municipal, a sus metas e indicadores
- Fortalecer la planificación participativa

Planificación para compras, contrataciones y adquisiciones

- Planificar a corto y mediano plazo para adquisiciones y compras
- Aprovechar el portal de Panamá Compra para crear un mecanismo de evaluación de esas compras y un mejor registro de información de proveedores de servicio
- Crear la posición de directora financiera o principal oficial administrativo

Coordinación y comunicación entre Municipio y gobierno central

- Institucionalizar un punto de contacto de coordinación en el Municipio para asuntos de gobierno central

Coordinación y comunicación intra-Municipal

- Crear un espacio intra-municipal y/o incentivos de coordinación y cooperación de proyectos
- Implementar reestructuración de procesos institucionales/ Proceso de Reingeniería Empresarial BPR en conjunto con el refuerzo de SIGOB
- Digitalizar la comunicación interna del Municipio y crear un protocolo de uso
- Integrar plataformas digitales para la comunicación del día a día entre el personal municipal utilizando herramientas como Slack
- Crear un plan estratégico de tecnologías de información y las comunicaciones.

Capacitación de personal

- Crear oportunidades de capacitación continua para funcionarios del Municipio así como para miembros en las Juntas Comunes que preparan proyectos.
- Fortalecer las carreras municipales para proveer más continuidad de personal.
- Fortalecer la capacidad de ejecución del presupuesto del Municipio.
- Capacitación sobre los requerimientos legales incluyendo aquellos establecidos en la Ley de Descentralización
- Capacitación en las prioridades políticas de la administración en la que ejercen

Procesos y procedimientos del Municipio

- Crear manuales de procesos y procedimiento para las direcciones del Municipio.
- Establecer la diferencia entre las actividades y tareas administrativas regulares y de planificación regular
- Establecer un sistema de priorización de proyectos para cada dirección y crear una cartera de proyectos
- Implementar una evaluación de impacto para los proyectos realizados.

Transparencia

- Presentar avances o resultados de proyectos de una manera fácil y digerible para los ciudadanos
- Crear un reporte de rendición de cuentas anual más un video con rendición de cuentas para cada área de la ciudad
- Crear índices de transparencia municipal

Finanzas

- Crear un presupuesto plurianual con un Plan Operativo Anual de Inversiones.
- Impulsar el uso de presupuestos por resultados
- Crear un programa de incentivos de desempeño
- Comunicar de manera accesible la asignación presupuestaria
- Crear fichas de proyecto estándar para cada proyecto
- Reforzar la unidad de planificación estratégica y presupuesto
- Fortalecer los procesos de presupuesto participativos ofreciendo claramente la evidencia de los problemas y necesidades de ese territorio
- Proveer información del estatus del proyecto de presupuesto participativo que se está preparando o en ejecución con indicadores específicos
- Crear y/o fortalecer incentivos positivos y negativos para un mejor pago de impuestos
- Actualizar el catastro
- Aprender de unidades que recolectan mejor los impuestos
- Hacer una inspección cruzada de datos de pagos y cobro de impuestos
- Atraer y aplicar a fondos de cooperación internacional
- Innovar con las maneras de financiar proyectos o proveer servicios. Se pueden crear empresas públicas de prestación de servicios, APPs, concesiones

ANEXO 1

Preguntas guía en las entrevistas

20 de marzo 2018

Objetivo: entender mejor los procesos presupuestarios del Municipio, de donde recibe recursos el Municipio, cuanto, como, y como se asignan. En general el propósito de este proceso de investigación es entender mejor sobre las “palancas” presupuestarias que tiene la ciudad.

Parte de ser una ciudad resiliente es poder entender sus niveles de injerencia, desarrollarlos y saber dónde y cómo se recauda y desembolsan los recursos del Municipio.

MEF Contraloría- Oficina de Fiscalización

- ¿Podría describir un poco el trabajo que hace usted en relación a los procesos presupuestarios, contrataciones, licitaciones del gobierno municipal de la Ciudad de Panamá?
- [Si es que aprueba contrataciones, licitaciones] ¿Quién o quiénes aprueban? ¿Como se prioriza? ¿Cada cuánto hay aprobaciones? ¿Cuánto tiempo toma en aprobar?
- ¿La ciudad de Panamá puede entrar a contratos sin la aprobación del gobierno central? ¿Puede comprar activos/APP/deuda o vender sin la aprobación del gobierno central?
- ¿En que momento el gobierno central se involucra con el Municipio? Depende del caso o hay reglas estrictas?
- ¿Cuál fue el porcentaje de las principales fuentes de financiamiento local (Gobierno central, cooperación externa, pago por servicios, otros)?
- ¿La Cooperación internacional, fondos de ayuda van directamente al gobierno local o central?
- ¿El MEF provee de asistencia al Municipio? ¿En qué capacidad? ¿Hace capacitaciones? ¿A quién? ¿Cada cuánto?
- ¿Qué nivel verdadero de descentralización usted considera que tiene el Municipio?
- ¿Dónde le parece que hay brechas u oportunidades de mejora?

Secretaría General (Departamento de Contrataciones)

- ¿Cómo se procesan las contrataciones en el Municipio?
- ¿Quién/es son los tomadores de decisiones?
- ¿Cuánto tiempo toma desde que se requiere una contratación/licitación hasta que hay el desembolso?
- ¿Cuánto se puede contratar al año?
- ¿La ciudad de Panamá puede entrar a contratos sin la aprobación del gobierno central? Puede comprar activos/APP/deuda o vender sin la aprobación del gobierno central?
- ¿Qué pasa con los fondos si las contrataciones no son ejecutadas como planeadas y sobra dinero al final del año?
- Contrataciones de personal: quién hace las descripciones de puestos/funciones? ¿Cuál es la capacidad del Municipio de contratar trabajadores capacitados y calificados?
- ¿Qué nivel verdadero de descentralización usted considera que tiene el Municipio?
- ¿Qué brechas u oportunidades usted ve en los procesos de contrataciones?

Secretaría Nacional de Descentralización Gobierno Central

- ¿Cómo llegan los fondos del Gobierno Central al Municipio?
- ¿Cuándo recibe el Municipio los fondos?
- ¿Cómo se determina la cantidad?
- ¿Hay alguna negociación que se hace una vez que se presentan estos fondos?
- ¿Cuál fue el porcentaje de las principales fuentes de financiamiento local (Gobierno central, cooperación externa, pago por servicios, otros)?
- ¿La Cooperación internacional, fondos de ayuda van directamente al gobierno local o central?
- ¿La ciudad de Panamá puede entrar a contratos sin la aprobación del gobierno central? Puede comprar activos/APP/deuda o vender sin la aprobación del gobierno central?
- ¿En qué momento el gobierno central se involucra con el Municipio? ¿Depende del caso o hay reglas estrictas?
- ¿El MEF provee de asistencia al Municipio? ¿En qué capacidad? ¿Hace capacitaciones? ¿A quién? Cada cuánto?
- ¿Los creadores de política pública son responsables de responder a sus ciudadanos?
- ¿Qué nivel verdadero de descentralización usted considera que tiene el Municipio?
- ¿Cuáles son las brechas u oportunidades que usted ve?

Día 2, 21 de marzo 2018

Participación Ciudadana

- ¿Podría describir el desarrollo de los presupuestos participativos?
- ¿Cuánto dinero dispone cada año para los presupuestos participativos?
- ¿Quién determina este monto?
- ¿Cuánto tiempo tienen para decidir cómo disponer/que hacer con ese dinero?
- ¿Quién/es toman las decisiones?
- ¿Existe alguna negociación con la persona que aprueba?
- ¿Qué pasa si sobra dinero de este presupuesto participativo?
- ¿Cuál cree que es/son los desafíos más grandes del proceso de descentralización?
- ¿Cuáles son las brechas u oportunidades que usted ve?

Dirección de Planificación Estratégica

- ¿Quién o cómo se crea el presupuesto Municipal? ¿Cada cuánto tiempo? ¿Quiénes toman las decisiones?
- ¿Cómo se asignan los recursos financieros? ¿Qué proceso usted requiere? ¿Cada cuánto? ¿Quién tiene que estar involucrado?
- ¿Qué monitoreo se hace? ¿Cómo se hacen las revisiones? ¿Quiénes?
- ¿Qué pasa con el dinero que sobra? ¿con el que falta?
- ¿Existe un proceso de negociación?
- ¿Cómo se prioriza? Manual de procesos/ procedimientos?
- ¿Cuál fue el porcentaje de las principales fuentes de financiamiento local (Gobierno central, cooperación externa, pago por servicios, otros)?
- ¿El Municipio define política de inversiones y/o remuneración del personal?
- ¿Presupuesto por resultado? ¿Incentivos para los ejecutores?
- ¿Cuál es el nivel verdadero de descentralización usted considera que tiene el Municipio?
- ¿Cuál cree que es/son los desafíos más grandes del proceso de descentralización? ¿Y de la asignación de presupuesto?
- ¿Cuáles son las brechas u oportunidades que usted ve?
-

Tesorería Municipal

- ¿El Municipio puede hacer APPs, concesiones?
- ¿Cuáles son las fuentes principales de financiamiento del gobierno local?
- ¿Cuál fue el porcentaje de las principales fuentes de financiamiento local (Gobierno central, cooperación externa, pago por servicios, otros)?
- ¿El Municipio puede comprar/vender/alquilar activos, territorio, etc?
- ¿Donaciones o fondos de cooperación técnica internacional la recibe el Municipio?
- ¿Ha sabido de casos de fondos reembolsables depositados directamente en el Municipio?
- ¿Qué nivel verdadero de descentralización usted considera que tiene el Municipio?
- ¿Cuál cree que es/son los desafíos más grandes del proceso de descentralización?
- ¿Cuáles son las brechas u oportunidades que usted ve?

Secretaría General (descentralización MUPA)

- ¿Qué posiciones dentro del Municipio reportan al gobierno central? ¿Qué posiciones reciben sus salario por parte del gobierno central?
- ¿Quién escribe la descripción de puestos?
- ¿Existen capacitaciones a los funcionarios del Municipio sobre nuevos procedimientos o herramientas? ¿Quién realiza las capacitaciones?
- ¿Qué sistema de coordinación existe?
- ¿Quiénes son los actores principales en el proceso de descentralización presupuestaria?
- ¿Cómo se comparten los presupuestos y/o los proyectos?
- ¿Cuál cree que es/son los desafíos más grandes del proceso de descentralización?
- ¿Qué nivel verdadero de descentralización usted considera que tiene el Municipio?
- ¿Cuáles son las brechas u oportunidades que usted ve?

ANEXO 2

Lista de entrevistados

- Contraloría General
Miguel García
- Departamento de Contrataciones
Betty Galvez Díaz
- Secretaria Nacional de Descentralización
Ericka González D
- Dirección de Participación Ciudadana y Transparencia
Lizveika Lezcano
Luis Laguna
Juan Pacheco
- Dirección de Planificación Estratégica y Presupuesto
Veruschka Ramos
+ 5 Equipo Presupuesto
- Tesorería
Paula Medina
Heidi Siviti
Florita Ciniglio
- Proyectos de Descentralización- Secretaría General
Oris Salazar
- Coordinadora Legal – Secretaría General
Jeykiury McDonald B

BIBLIOGRAFÍA

- (n.d.). Retrieved from EAFIT: <http://www.eafit.edu.co/servicios-en-linea/Documents/recomendaciones-para-el-uso-del-correo-institucional-VF2.pdf>
- (n.d.). Retrieved from Ministerio de Autonomías de Bolivia: https://www.slideshare.net/doctora_edilicia/gua-municipal-para-la-rendicin-de-cuentas
- Alcaldía de Medellín. (s.f.). *Anexo 3 Presupuesto de Inversión por Resultados 2018*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Alcaldía de Panamá. (n.d.). Retrieved from Revista Urbe: <https://mupa.gob.pa/urbe>
- Alcaldía de Panamá. (2018). *Evaluacion Preliminar de Resiliencia*. Ciudad de Panamá: Municipio de Panamá.
- Banco Integral de Proyectos. (Agosto de 2017). Obtenido de Ministerio de Desarrollo Social: https://bip.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/bip2-trabajo/mideplan_bip_ayuda/manuales/ManualUsuarioCompleto.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2013). *Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Washington DC: BID.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Panamá Metropolitana Sostenible Humana y Global*.
- Buscador de proveedores del Estado. (n.d.). Retrieved from Chile Compra. Chile Proveedores: <http://www.chilecompra.cl/>
- Concejo Municipal de Panamá. (2017). Acuerdo No 311. *Gaceta Oficial Digital*.
- Corruption Perceptions Index. (Febrero de 2018). Obtenido de Transparency International : https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017
- Data Catastro. (2011). Obtenido de CPC Iberoamérica: http://www.catastrolatino.org/documentos/Datacatastro_edicion_3.pdf
- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile. (n.d.). Retrieved from Presupuesto 2018: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15199-24043.html>
- Empresas Municipales. (s.f.). Obtenido de Cuenca Alcaldía: <http://www.cuenca.gov.ec/?q=content/empresas-municipales>
- García López, R., & García Moreno, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo .
- Gobierno de la República de Panamá. (2009). *Gaceta Oficial Digital*. Obtenido de Gobierno de la República de Panamá: http://www.organojudicial.gob.pa/cendoj/wp-content/blogs.dir/cendoj/ADMINISTRATIVO/ley_37_de_2009_que_descentraliza_la_administracion_publica.pdf
- Gobierno de la República de Panamá. (30 de Octubre de 2015). *Gaceta Oficial Digital*. Obtenido de Gobierno de la República de Panamá: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf
- Manuales de Procedimientos . (s.f.). Obtenido de Alcaldía de Panamá: <https://transparencia.mupa.gob.pa/index.php/manual-de-procedimientos/>

- Moreno, R. G. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo . Obtenido de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/435/Gesti%C3%B3n%20para%20resultados%202-26-13%20screen.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- ONGs y organismos internacionales . (n.d.). Retrieved from Ciudad del Saber: <http://ciudadelsaber.org/es/fundacion/organismos-internacionales-cooperacion>
- Organización de los Estados Americanos. (2008). *La descentralización y los desafíos para la gobernabilidad democrática*. Departamento de Modernización del Estado y Gobernabilidad, Secretaría de Asuntos Políticos, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.
- Pacheco , J. F., & Contreras , E. (2008). *Repositorio CEPAL*. Obtenido de CEPAL: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/35914/1/manual58_es.pdf
- Panama Compras*. (n.d.). Retrieved from <http://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#/>
- PASSPort Procurement and Sourcing Solutions Portal* . (s.f.). Obtenido de Sitio Oficial de la Ciudad de Nueva York: <http://www1.nyc.gov/site/passport/index.page>
- Plan Estratégico de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (PETIC)*. (s.f.). Obtenido de Alcaldía de Santiago de Cali: http://www.cali.gov.co/tic/publicaciones/32728/plan_estrategico_de_tic/
- Portal OAS*. (s.f.). Obtenido de Organization of American States: http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=yU_Hi___oIPs%3D&tabid=1821
- Programa de Incentivos 2017 a la Mejora de la Gestión Municipal*. (2017). Obtenido de Ministerio de Economía y Finanzas: https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/capacita/brochurePI_2017.pdf
- Proyectos de Infraestructura*. (n.d.). Retrieved from <http://www.otp.uni.edu.ni/descargas/FORMATO%20DE%20PERFIL%20DE%20PROYECTO.pdf>
- Proyectos Institucionales*. (s.f.). Obtenido de Alcaldía de Panamá: <https://transparencia.mupa.gob.pa/index.php/10-1-proyectos-institucionales/>
- Roman , M. (2011). *Guía para organizar Audiencias Públicas de Rendición de Cuentas*. Obtenido de <http://www.stp.gov.py/cooperacion/giz/wp-content/uploads/2015/07/Gu%C3%ADa-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-Municipales.pdf>
- Secretaria de Hacienda y Credito Publico*. (n.d.). Retrieved from <https://www.gob.mx/hacienda>
- Strategy & Budget*. (s.f.). Obtenido de Charlotte : <http://charlottenc.gov/budget/Pages/default.aspx>
- Tarrach i Colls, A. (n.d.). El presupuesto orientado a resultados. Principales componentes y aspectos clave. *Nota d' economia* 99, pp. 11-32.
- Tribunal Registral Administrativo*. (s.f.). Obtenido de <https://www.tra.go.cr/Publicaciones/Presupuesto%20Plurianual%202015-2020.pdf>
- Why Slack?* (s.f.). Obtenido de #slack: <https://slack.com/features>