

REPUBLICA DE PANAMA .
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA

ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA
NACIONAL DE PROYECTOS



Gustavo R. González
Ministro

Abdiel F. Julio V.
Vice-Ministro

Juan Felipe Scott
Director de Planificación
Económica y Social

Panamá, Junio de 1979

REPUBLICA DE PANAMA .

MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA

ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA

NACIONAL DE PROYECTOS



Gustavo R. González
Ministro

ESTABLECIMIENTO DEL SISTEMA

Abdiel F. Julio V.

Vice-Ministro

Juan Felipe Scott
Director de Planificación
Económica y Social

Panamá, Junio de 1979

01.01.06
PRO-MIPPE/PEA
Pa. 1979.

I N F O R M E
A C E R C A M I E N T O

Los autores agradecen a quienes cooperaron con sus críticas constructivas y su disposición de facilitar toda la información necesaria. Muy especialmente a Javier Barrios y Rafael Mesquita.

También nuestro agradecimiento a Ricardo De Laño T. por su cooperación en el rediseño y presentación, a Mallela Pérez de Sánchez y Danyra Jaña por la gran paciencia de transcribir el trabajo.

E S T A B L E C I M I E N T O D E L
S I S T E M A N A C I O N A L
D E P R O Y E C T O S

HERNÁN GARCÍA
Autor

HERNÁN BARRALLO GARCÍA
Autor

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Objetivos - A G R A D E C I M I E N T O los siguientes objetivos:

1. Analizar, racionalizar y coordinar las investigaciones básicas para identificación de proyectos;

2. Los autores agradecen a quienes cooperaron con sus críticas constructivas y su disposición de facilitar toda la información necesaria. Muy especialmente a Javier Barrios y Rafael Mezquita.

También nuestro agradecimiento a Ricardo De León T. por su cooperación en el ordenamiento y presentación, a Mallela Pérez de Sánchez y Omayra Jaén por la gran paciencia de transcribir el trabajo.

ZENON GARCIA
Asesor OEA

HERNAN BARSALLO SAENZ
Asesor

RESUMEN Y CONCLUSIONES

Situación Actual

Las instituciones requieren de trabajo intenso para preparar sus pro-

Objetivos - el presente trabajo persigue los siguientes objetivos:

1. Agilizar, racionalizar y coordinar las investigaciones básicas para identificación de proyectos;
2. Seleccionar y ordenar en prioridad sectorial y regional proyectos para su evaluación económica y social;
3. Promover, programar y coordinar la ejecución de proyectos para el desarrollo;
4. Dialogar, catalizar y crear condiciones apropiadas para promover la acumulación de capital privado a fin de facilitar el Desarrollo Económico y Social.
5. Investigar y conocer la efectividad de las inversiones indirectas productivas de apoyo de las directas productivas;
6. Planear, programar, estructurar financiamiento y señalar los centros de responsabilidad para todas las operaciones de Pre-inversión y de Inversión Pública.
7. Planear, programar, estructurar financiamiento y señalar los centros de responsabilidad para todas las operaciones de la Inversión Pública.

ciudad y calidad (después de aprobar el programa de trabajo).

Situación Actual

Las instituciones requieren de trabajo intenso para preparar sus programas de inversión a mediano plazo.

Existe una buena parte de proyectos que se ejecutan sin la evaluación correspondiente.

Las relaciones interinstitucionales son casi inexistentes.

Las actividades de coordinación no han tenido éxito.

No existe un inventario de proyectos para fase de Pre-Inversión e Inversión.

Existen facilidades en la estructura de decisión para la coordinación debido a su conformación intersectorial.

Instrumentación para el Fortalecimiento

- Ampliar las funciones de la Comisión Nacional Financiera para cumplir tareas que corresponden a la política de las inversiones para el desarrollo.
- Reespecificar las funciones del departamento de programación de inversiones y proyectos, para dotarle de personal adecuado en capacidad y calidad (después de aprobar el programa de trabajo).

1. Antecedentes

La experiencia latinoamericana de los últimos veinticinco años en el área de la implementación de la planificación es verdaderamente desastrosa. Los procesos y los mecanismos de planificación han sufrido un congelamiento en sus aspiraciones de constituir un instrumento eficaz para el desarrollo, debido a que no pudieron pasar del puro ejercicio técnico de sustanciar futuras intenciones y proyecciones al terreno de la ejecución de la política económica.

Existe el consenso en la comunidad de quienes tienen experiencia en los procesos de la planificación del largo y mediano plazo, de que la planificación constituye un poderoso instrumento de acción sólo en la medida en que el sistema político, económico-financiero y administrativo adquiera la habilidad de convertir los planes en una realidad concreta y específica. Por otro lado debido al papel estratégico que juega la acumulación de capital y el papel catalizador del estado en la promoción y ejecución de proyectos estratégicos de inversión para el desarrollo, se ha venido explorando con bastante insistencia la habilidad del desarrollo institucional y la capacidad administrativa como un medio de generar la fuerza para un movimiento dinámico de todo el sistema.

Estas tres ideas centrales generalmente aceptadas en el arte de la política económica, a las que podemos añadir la experiencia de un crecimiento acelerado de tres países latinoamericanos que no acudieron a un proceso de planificación rígida: México, Brasil y Venezuela; parecen indicar que las dimensiones del desarrollo institucional y la capacidad administrativa constituyen dos factores estratégicos en las condiciones necesarias para el desarrollo, que sumados a la planificación como un proceso sistemático y un marco adecuado del sistema político-económico internacional, constituyen un núcleo compacto que reúne las condiciones necesarias y suficientes para generar la marcha en el camino ascendente al desarrollo.

En otros términos, en el nexo entre los lineamientos de la Estrategia para el Desarrollo y su plena realización, subyace un conjunto de condiciones y relaciones que pertenecen al ámbito institucional, al mecanismo y capacidad de la administración pública, y la actitud empresarial del sector privado.

Estas razones han influido para investigar el Sistema de la Inversión Pública.

2. Situación Actual

Los resultados preliminares de la investigación que se ejecuta

dentro de la Dirección de Planificación Económica y Social con asesoramiento del Departamento de Proyectos para el Desarrollo de O.E.A. acerca de la capacidad de los recursos humanos y las relaciones institucionales del sistema de las inversiones públicas indican:

- 2.1 Que la mayoría de las veintisiete instituciones encuestadas, que manejan un total del 85% de las Inversiones Públicas anuales, muestran que en sus proyectos de inversión el horizonte de 1979-1980 necesita de un trabajo intenso en su preparación. Con excepción de IRHE y MOP, las entidades públicas representan una seria preocupación para conformar un programa de inversiones a mediano plazo.
- 2.2 La experiencia de la ejecución de proyectos en 1977 y 1978, hacen ver que a excepción de los proyectos de tamaño grande, ha sido una norma la ejecución sin el cálculo de los indicadores comunes de evaluación financiera y económica.
- 2.3 Las relaciones interinstitucionales son casi inexistentes y existe una marcada preferencia de un entrelazamiento de las instituciones públicas hacia instituciones internacionales, donde las relaciones técnicas, económicas y financieras una vez desarrolladas seguramente representan un obstáculo a las relaciones intra e intersectoriales.

2.4 Los organismos de coordinación que tienen la función de consolidar información actualmente no han tenido éxito en conformar un sistema de inventario permanente de proyectos.

El Departamento de Programación de Inversiones y Proyectos abandonó sus funciones específicas en favor de la creciente responsabilidad de las actividades de promoción y manejo del Fondo de Pre-Inversión para proyectos estratégicos.

El Departamento de Programación Sectorial debido a sus responsabilidades de muy corto plazo y a operaciones de control y seguimiento de presupuesto de inversiones, tampoco pudo conformar una información adecuada, aún cuando de este departamento se podría obtener un listado de proyectos en ejecución.

La Dirección de Planificación y Programación Regional, con la cooperación del Proyecto PAN 78/006 está efectuando esfuerzos para conformar un inventario de proyectos regionales en base a la lista de proyectos elaborada por el Diagnóstico del Sistema de Inversiones en cooperación de OEA. Sin embargo, para esta Dirección será muy difícil mantener un sistema de inventario de proyecto mientras la misma no tenga la capacidad de programar todas las regiones simultáneamente, y donde el horizonte de la planificación regio

nal sea consistente con las actividades de Pre-Inversión e Inversión.

Desde el punto de vista estrictamente metodológico y bajo el supuesto que la planificación sectorial y regional tienen el mismo horizonte, no existen razones técnicas para diferenciar la ubicación del inventario permanente de proyectos en cualquiera de las tres áreas. Esto se demuestra gráficamente en la matriz de relaciones de las tres dimensiones de la planificación (Cuadro No. 1).

2.5 Agentes de Decisión: Desde un punto de vista legal, con excepción de los Ministerios y los Agentes de Intermediarios Financieros, las Entidades del Sector Público conforman una estructura de decisión intersectorial, donde el Ministro de Hacienda y Tesoro, el Ministro de Planificación y Política Económica y el Contralor General de la República tienen participación a los más altos niveles de decisión junto con el Ministro del ramo. Esta es una situación apropiada e ideal para que la Presidencia de la República y el Ejecutivo puedan trabajar la generación de decisiones coordinadas en el ámbito de las Inversiones Públicas tal como señalaremos más adelante.

2.6 Centros de Responsabilidad: La investigación permitió i-

identificar los centros de responsabilidad en las veintisiete instituciones, además de analizar los factores humanos y sus relaciones intersectoriales.

En general los centros de responsabilidad se encuentran debilitados desde el punto de vista técnico. El cuadro de los recursos humanos nos indica la necesidad de entrenamiento acelerado si se desea que los proyectos sean mejor estudiados y preparados como un paso hacia el uso óptimo de los recursos. Por otro lado, la carencia de indicadores acerca de la solidez de los proyectos, nos indica la urgente necesidad de revisar los elementos de estructura así como los sistemas y procedimientos.

Se requiere una elaboración sistemática de guías prácticas para evaluación y ordenamiento de acuerdo a prioridad de los proyectos.

3. Instrumentos para el Fortalecimiento

3.1 Consejo Nacional de Inversiones para el Desarrollo

El breve análisis de la estructura actual del Sistema de las Inversiones, la alta prioridad de los objetivos de la Política Económica para el Desarrollo y la gran importancia de las inversiones públicas y privadas en el proceso

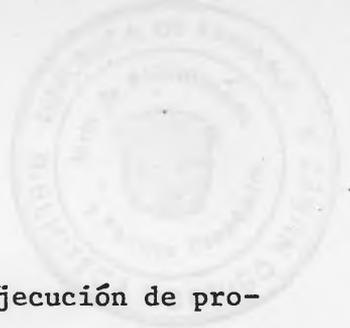
Programación de Inversiones y Proyectos deben reespecificarse y asegurarse su ejecución y serían las siguientes:

3.2.1 Actividades de Investigación:

- a. Preparar normas y procedimientos para la elaboración de estudios relacionados con a fijación de tarifas de servicios públicos;
- b. Preparar normas y procedimientos para la elaboración de estudios relacionados con la fijación de parámetros nacionales conducentes a la evaluación económica de proyectos;
- c. Preparar y promover el uso de métodos y técnicas apropiadas para la identificación, preparación y evaluación de proyectos;
- d. Preparación de criterios de selección, priorización sectorial, localización regional en proyectos de inversión pública;
- e. Diagnóstico y recomendaciones sobre el Sistema Nacional de las Inversiones Públicas;
- f. Estudiar impacto directo e indirecto de las inversiones públicas sobre las inversiones directamente productoras.

3.2.2 Actividades de Consolidación de Información:

- a. Preparar y mantener un Inventario Permanente de Proyectos;
- b. Preparar trimestralmente el control y seguimiento de los proyectos para el despacho del Ministerio de Planificación;
- c. Elaborar anualmente y conjuntamente con el Departamento de Programación Sectorial, las Direcciones de Planificación Regional y de Presupuesto, los criterios para la distribución anual de recursos económicos y financieros entre los sectores y regiones de acuerdo a las prioridades sectoriales y regionales señaladas por los planes de desarrollo y en armonía a las políticas de desarrollo y al financiamiento del plan operativo anual de la siguiente gestión;
- d. Preparar conjuntamente con el Departamento de Programación Sectorial, las Direcciones de Planificación Regional y de Presupuesto el programa de inversiones públicas anuales;
- e. Preparar el programa quinquenal de las inversiones públicas en los campos de identificación,



preparación y evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública;

- f. Analizar y proyectar inversiones del Sector Privado para cada sector en base a las proyecciones globales y mantener un inventario permanente de aquellos proyectos que hayan requerido el aval y/o garantía del Estado.

3.2.3 Actividades de Consolidación en Programas de Pre-Inversión

- a. Formular sugerencias de políticas para catalizar e incentivar inversiones directas productivas;
- b. Elaborar programas de pre-inversión orientados al perfeccionamiento del factor humano en el área de la inversión pública;
- c. Elaborar programas de Pre-Inversión destinadas al conocimiento potencial de los recursos naturales;
- d. Coordinar criterios de prioridad en las actividades de Pre-Inversión (Estudios de Factibilidad).



3.2.4 Actividades de Coordinación:

- a. Actuar de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Inversiones Públicas;
- b. Intervenir en todo aspecto de Inversión que le sean encargados por el Consejo Nacional de Inversiones y por el Ministro de Planificación y Política Económica.

3.3 Programa de Trabajo

Indiferente a la decisión de la creación del mecanismo de alto nivel de las Inversiones para el desarrollo, el Departamento de Programación de Inversiones y Proyectos debe enfrentar de inmediato a las tareas especificadas en el programa de trabajo con la finalidad de preparar un terreno adecuado para consolidar información apta para coordinar las decisiones de la Política Nacional de Pre-Inversión e Inversión. La Programación de esas tareas para 1979 y 1980 están señaladas en el cuadro No.2

3.4 Recursos Humanos

Para que el departamento funcione con las tareas anteriormente señaladas se requiere la asignación de personal de

PROGRAMACION GLOBAL	PROGRAMACION REGIONAL					COMPTABILIZACION GENERAL
	II MULTIREGIONAL	I METROPOLITANA	V CENTRAL	III CENTRAL	IV ORIENTAL	
AGRICULTURA	TC 41 I 41	TC 42 I 42	TC 43 I 43	TC 44 I 44	TC 45 I 45	TC 46 I 46
MADERA	TC 46 I 46	TC 47 I 47	TC 48 I 48	TC 49 I 49	TC 50 I 50	TC 51 I 51
INDUSTRIA	TC 51 I 51	TC 52 I 52	TC 53 I 53	TC 54 I 54	TC 55 I 55	TC 56 I 56
CONSTRUCCION	TC 56 I 56	TC 57 I 57	TC 58 I 58	TC 59 I 59	TC 60 I 60	TC 61 I 61
ELECTRICIDAD	TC 61 I 61	TC 62 I 62	TC 63 I 63	TC 64 I 64	TC 65 I 65	TC 66 I 66
TRANSPORTE Y COMUNICACION	TC 66 I 66	TC 67 I 67	TC 68 I 68	TC 69 I 69	TC 70 I 70	TC 71 I 71
COMERCIO	TC 71 I 71	TC 72 I 72	TC 73 I 73	TC 74 I 74	TC 75 I 75	TC 76 I 76
INTELECCIONALES	TC 76 I 76	TC 77 I 77	TC 78 I 78	TC 79 I 79	TC 80 I 80	TC 81 I 81
VIVIENDA	TC 81 I 81	TC 82 I 82	TC 83 I 83	TC 84 I 84	TC 85 I 85	TC 86 I 86
ADMINISTRACION PUBLICA	TC 86 I 86	TC 87 I 87	TC 88 I 88	TC 89 I 89	TC 90 I 90	TC 91 I 91
OTROS	TC 91 I 91	TC 92 I 92	TC 93 I 93	TC 94 I 94	TC 95 I 95	TC 96 I 96
PROGRAMAS	TC 96 I 96	TC 97 I 97	TC 98 I 98	TC 99 I 99	TC 100 I 100	TC 101 I 101
MANO DE OBRA	TC 101 I 101	TC 102 I 102	TC 103 I 103	TC 104 I 104	TC 105 I 105	TC 106 I 106
INVERSIONES FINANCIERAS	TC 106 I 106	TC 107 I 107	TC 108 I 108	TC 109 I 109	TC 110 I 110	TC 111 I 111
PROYECTOR DE INVERSION PUBLICA	TC 111 I 111	TC 112 I 112	TC 113 I 113	TC 114 I 114	TC 115 I 115	TC 116 I 116
PREVISIONES	TC 116 I 116	TC 117 I 117	TC 118 I 118	TC 119 I 119	TC 120 I 120	TC 121 I 121

acuerdo al Cuadro No.3, en el cual se contempla la transferencia de un personal profesional calificado para empezar las tareas de inmediato. De no ser posible la transferencia del personal indicado, deberá contratarse personal con calificaciones y capacidades similares.

3.5 Departamento de Programación General

Para investigar la efectividad de las políticas de inversiones en el Sector Privado, además de sus funciones habituales deberá servir como Secretaría Técnica al Consejo Nacional de Inversiones para todo lo relacionado con el Sector Privado.

MATRIZ DE RELACIONES DE LAS TRES DIMENSIONES DE LA PLANIFICACION

PROGRAMACION SECTORIAL

COMPATIBILIZACION SECTORIAL

PROGRAMACION GLOBAL		PROGRAMACION REGIONAL					COMPATIBILIZACION GENERAL	
		0 MULTI REGIONAL	1 METROPOLITANA	2 CENTRAL	3 OCCIDENTAL	4 ORIENTAL		
AGRICULTURA	T _A ^C I _A	TC _{AO} I _{AO}	TC _{A1} I _{A1}	TC _{A2} I _{A2}	TC _{A3} I _{A3}	TC _{A4} I _{A4}	$\sum_0^4 I_A$	$\sum_0^4 TC_A$
MINERIA	T _M ^C I _M	TC _{MO} I _{MO}	TC _{M1} I _{M1}	TC _{M2} I _{M2}	TC _{M3} I _{M3}	TC _{M4} I _{M4}	$\sum_0^4 I_M$	$\sum_0^4 TC_M$
INDUSTRIA	T _I ^C I _I	TC _{IO} I _{IO}	TC _{I1} I _{I1}	TC _{I2} I _{I2}	TC _{I3} I _{I3}		$\sum_0^4 I_I$	$\sum_0^4 TC_I$
CONSTRUCCION	T _C ^C I _C	TC _{CO} I _{CO}	TC _{C1} I _{C1}	TC _{C2} I _{C2}			$\sum_0^4 I_C$	$\sum_0^4 TC_C$
ELECTRICIDAD	T _E ^C I _E	TC _{EO} I _{EO}	TC _{E1} I _{E1}				$\sum_0^4 I_E$	$\sum_0^4 TC_E$
TRANSPORTE Y COMUNICACION	T _T ^C I _T	TC _{TO} I _{TO}					$\sum_0^4 I_T$	$\sum_0^4 TC_T$
COMERCIO	T _R ^C I _R						$\sum_0^4 I_R$	$\sum_0^4 TC_R$
INTERMEDIARIOS FINANCIEROS	T _N ^C I _N						$\sum_0^4 I_N$	$\sum_0^4 TC_N$
VIVIENDA	T _V ^C I _V						$\sum_0^4 I_V$	$\sum_0^4 TC_V$
ADMINISTRACION PUBLICA	T _P ^C I _P						$\sum_0^4 I_P$	$\sum_0^4 TC_P$
OTROS	T _S ^C I _S						$\sum_0^4 I_S$	$\sum_0^4 TC_S$
PROGRAMAS	$\sum_A^S \sum_0^4 I$							
MANO DE OBRA								
INVERSIONES PRIVADAS		$\sum_A^S I_0$	$\sum_A^S I_1$	$\sum_A^S I_2$	$\sum_A^S I_3$	$\sum_A^S I_4$	$\sum_0^4 \sum_A^S I$	
PROYECTOS DE INVERSION PUBLICA								
PREINVERSION								

BALANCE DE RECURSOS

COMPATIBILIZACION REGIONAL

COMPATIBILIZACION NACIONAL

PROGRAMA DE TRABAJO POR PRODUCTO, ACTIVIDAD Y ACCION DEL MINISTRO O VICEMINISTRO
 PERIODO: ENERO A DICIEMBRE DE 1979

Actividades	Producto	Efectuado						Por Ejecutar						Acción del Ministro O Viceministro
		Eno.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	
A- DIAGNOSTICO DEL SISTEMA NACIONAL DE INVERSIONES PUBLICAS - FASE I 1. Programación 2. Recolección de información 3. Entrevistas e Investigación 4. Crítica y análisis de información 5. Formulación de conclusiones y recomendaciones 6. Recomendaciones 7. Discusión y aprobación del informe 8. Implementación y seguimiento a las recomendaciones 9. Evaluación de resultados	INFORME													Informarse y dar Vo. Bo. Aprobar y Promover Informarse Informarse y aprobar Informarse y dar directrices
B- III CURSO NACIONAL DE PROYECTOS 1. Programación 2. Discusión, aprobación y divulgación 3. Reclutamiento y selección de participantes 4. Inicio y duración del Curso	ADiestRAMIENTO A 26 PROFESIONALES													Informarse Participar Inauguración-Clausura
C- INVENTARIO PERMANENTE DE PROYECTOS 1. Diseño y aprobación del Modelo de Inventario 2. Elaboración del Modelo (Preliminar) 3. Elaboración del sistema, métodos y procedimientos para el Modelo 3.1 Estudio y diseño 3.2 Discusión y aprobación 3.3 Implementación 3.4 Evaluación 4. Operación, seguimiento, control y evaluación del Modelo	INVENTARIO PERMANENTE													Informarse Informarse y aprobar Informarse Aprobar

DEPARTAMENTO DE PROGRAMACION DE INVERSIONES Y PROYECTOS

PLANTA DE PERSONAL

Unidades	Título del Puesto	Nombre del Funcionario	Formación Básica	Observaciones
1	Jefe de Departamento	Hernán Barsallo	Ingeniero Civil	Experiencia múltiple en formulación de proyectos y con Formación Básica
1	Administrador de Proyectos	Ricardo A. De León T.	Licenciado en Ciencias Económicas con Especialización en Administración Pública M.A.P.	Experiencia múltiple en el Sector Público y con Formación Básica
1	Planificador de Proyectos	Carlos Morales	Ingeniero Industrial	Experiencia en el Area y Formación Básica
1	Economista de Proyectos	David Vega	Economista	Experiencia en el Area y con Formación Básica
1	Ingeniero de Proyectos	Por nombrar	Ingeniero Agrónomo	Con <u>vasta experiencia</u> en el Sector Agropecuario
1	Financista	Por nombrar (1980)	Administración y Finanzas	Con experiencia en el Area de Finanzas
1	Programador	Por nombrar (1980)	Computadores u Ordenadores	Con experiencia en Programación (Lenguaje de computadoras) Temporal (4 meses)
1	Asistente	Anarella Mata J.	Licenciado en Administración Pública	Egresada

1	Asesor	Zenón García	Economista (PHD)	Experto financiado por la OEA hasta febrero de 1982
1	Ingeniero de Sistemas (Experto)	Por seleccionar	Analista de Sistemas y Programador	Con vasta experiencia en computadores. Financiado por PAN 78/006 - Año 1979
2	Investigadores (Experto)	Por seleccionar	Economistas u otros	Con experiencia en el campo. Financiado por el FNUD o AID en el año 1980.