

PA-ARJ-018
12-73-83
L...

**DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION
FINANCIERA PUBLICA EN LA
REPUBLICA DE PANAMA**

TESORERIA

Enero de 1991

Contrato No. LAC-0658-C-00-9021-00
Proyecto No. 598-0658

**DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION
FINANCIERA PUBLICA EN LA
REPUBLICA DE PANAMA**

AREA DE TESORERIA

INDICE

<u>Sección</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
A. Antecedentes	1
B. Objetivos	1
C. Alcance del Trabajo	1
D. Metodología	2
E. Limitaciones	3
II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS	4
A. Base Legal	4
B. Organización	5
C. Instrumentos y Procesos de Trabajo	8
D. Recursos Humanos	17
E. Sistemas de Información	19
III. ASPECTOS ANALITICOS	25
A. En Cuanto a la Base Legal	25
B. En Cuanto a la Organización	27
C. En Cuanto a los Instrumentos y Procesos de Trabajo	30
D. En Cuanto a los Recursos Humanos	37
E. En Cuanto a los Sistemas de Información	41

I. INTRODUCCION

**DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION
FINANCIERA PUBLICA EN LA
REPUBLICA DE PANAMA**

AREA DE TESORERIA

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

Dentro del marco del Proyecto Regional para Mejorar la Administración Financiera de América Latina y el Caribe (LAC/RFMIP), se acordó emprender un programa de asistencia técnica de emergencia a la Contraloría General de Panamá.

Por tal motivo, se estudió la Administración Financiera de la República de Panamá teniendo muy presente el principio de que un sólido manejo de los recursos del Estado es esencial a la responsabilidad de la gestión financiera, entendida ésta, como el deber de cualquier persona que maneja dinero o bienes o que lleva a cabo una tarea, de responder públicamente ante otros de la forma como desempeña dichos deberes.

B. Objetivos

Desarrollar el subsistema de tesorería aplicando técnicas adecuadas de programación, ejecución, evaluación y control de las operaciones financieras. Crear departamentos financieros centralizados en cada entidad y eliminar las múltiples cuentas bancarias, el exceso de fondos rotativos y otras transacciones análogas de alto riesgo.

C. Alcance del Trabajo

El estudio se concretó fundamentalmente en el subsistema de tesorería, sin embargo, se consideraron aspectos de ejecución de las áreas de presupuesto y deuda pública. La

primera de ellas no estuvo incluida en los términos de referencia inicialmente suscritos entre el Contralor General y la AID.

Para la investigación se seleccionaron entidades representativas del sector público, que constituyen la muestra institucional del diagnóstico. Estas fueron:

- o La Contraloría General de la República
- o El Ministerio de Hacienda y Tesoro (MHT)
- o El Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE)
- o El Ministerio de Salud
- o El Ministerio de Educación
- o El Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE)
- o El Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL)
- o El Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)
- o El Municipio de Penonomé
- o El Municipio de Panamá

D. Metodología

La metodología utilizada consistió en revisar y evaluar lo siguiente:

- o Las normas jurídicas vigentes para el subsistema de tesorería.
- o La estructura organizativa de las entidades involucradas en el manejo de los recursos públicos.
- o La responsabilidad de los administradores financieros del Estado y las técnicas utilizadas para programar, ejecutar y evaluar los ingresos corrientes y de capital, los pagos totales, los convenios con los bancos y la utilización u otorgamiento de préstamos temporales.

- o El recurso humano.
- o Los sistemas de información financiera para ver si éstos son confiables, útiles y oportunos y si se utilizan por las personas responsables de la gestión financiera gubernamental, como soporte para la toma de decisiones.

Los puntos anteriores se desarrollaron mediante entrevistas a los funcionarios de la Contraloría General, ministerios de Hacienda y Tesoro, Planificación y Política Económica, entidades descentralizadas, los municipios y el Banco Nacional de Panamá. Asimismo, a través del análisis de las normas legales, disposiciones administrativas, manuales de funciones, reportes estadísticos y demás documentos pertinentes.

E. Limitaciones

El contrato celebrado entre la Contraloría General de la República de Panamá y la AID no incluyó aspectos relacionados con la política fiscal, monetaria y de balanza de pagos. Al examinar las unidades de Tesorería se tuvo presente dicha limitación, sin embargo, se estudió marginalmente la percepción de los ingresos y los mecanismos relacionados con ésta actividad.

No obstante la buena voluntad que mostraron los funcionarios públicos para suministrar la información solicitada, en algunos aspectos no se pudo profundizar como se hubiera deseado porque muchos de ellos son recientes en los cargos y no conocen profundamente la situación registrada en sus áreas antes de los cambios políticos que registró el país.

II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS

La Ley 32 de 1984 establece que la Contraloría refrendará o improbará los egresos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. La decisión respectiva puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen.

El título VIII de la carta fundamental contempla las normas para la organización política y administrativa de las municipalidades y provincias y en su artículo 239 dispone que habrá en cada distrito un Tesorero, elegido por el Concejo, por un período determinado por ley. El mismo será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría.

De acuerdo con las facultades de la Ley 32 de 1984 el Contralor puede ordenar investigaciones encaminadas a determinar si la gestión de manejo de fondos y demás bienes públicos se ha realizado de manera correcta y de acuerdo con las normas establecidas.

La Contraloría está encargada de fiscalizar, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y examinar, comprobar, revisar e intervenir en las cuentas de los mismos, conforme a la Constitución y su Ley Orgánica.

El Contralor podrá improbar o suspender un desembolso de fondos del Tesoro Público ordenado por un acto administrativo. Si el Ministro de Hacienda o el funcionario o entidad que haya decretado el pago insisten en éste, el Contralor lo trasladará a la sala tercera del Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago.

B. Organización

En la administración del Tesoro participan principalmente los ministerios de Planificación y Política Económica (MIPPE) y Hacienda y Tesoro, así como la Contraloría General de la República y el Banco Nacional de Panamá.

El MIPPE interviene en las fases presupuestarias de preparación, ejecución y evaluación.

Las principales funciones del Ministerio de Hacienda y Tesoro son las de reconocer, recaudar y fiscalizar las rentas por servicios, derechos, tasas, impuestos y contribuciones comprendidas en la dirección activa del Tesoro Nacional, incluyendo el régimen aduanero.

El Banco Nacional de Panamá es el ejecutor de la política monetaria, el depositario oficial de todos los fondos de la nación y administra los empréstitos obtenidos de agencias internacionales.

Las funciones de la Contraloría vinculadas a la administración de tesorería tienen que ver con su participación en la elaboración del presupuesto general, llevar las cuentas nacionales necesarias para reflejar las operaciones financieras del Estado, fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de los recursos públicos y recabar de los empleados oficiales informes sobre la gestión fiscal de las dependencias nacionales, municipales, autónomas o semiautónomas, empresas estatales y juntas comunales.

Por otra parte, establecer los métodos y sistemas de contabilidad procurando que los registros sirvan para generar la información financiera y presupuestal adecuada; participar en los planes de reducción de gastos, y presentar al Ejecutivo informes mensuales y anuales sobre el estado financiero de la Administración Pública.

La Contraloría General es una institución independiente dentro de la organización del Gobierno y está bajo la dirección inmediata de un Contralor General, quien ostenta la representación legal, secundado por un Subcontralor General. De acuerdo con la Constitución ambos son nombrados por la Asamblea Legislativa por un período igual al del Presidente de la República.

La Contraloría está conformada por un organismo central y por los departamentos u oficinas necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Su organigrama considera un Contralor, un Subcontralor, la Secretaría General, el Consejo de Directores y las direcciones y dependencias del caso, incluyendo las que tienen a su cargo el juzgamiento de las cuentas.

El Contralor esta facultado para establecer las subdivisiones de las distintas dependencias de la Contraloría y para fusionar y suprimir dichas subdivisiones, fijándoles las atribuciones específicas que les correspondan a través del Reglamento Interno.

Bajo su disposición se encuentra todo el personal de la Contraloría General y sus deberes y atribuciones se reglamentan de acuerdo con las funciones asignadas por la ley. Para el desarrollo de ellas cuenta con una Secretaría General, Asesoría Legal, Departamento de Auditoría Interna, once (11) Direcciones y las oficinas institucionales de auditoría.

La Dirección de Contabilidad tiene las funciones de registrar la ejecución presupuestal y financiera del Estado, preparar las proyecciones y estimaciones de los ingresos del Gobierno Nacional, llevar a cabo el análisis del comportamiento de los ingresos y gastos y finalmente pagar las obligaciones contra el Estado.

Para el cumplimiento de sus funciones cuenta con las subdirecciones de Contabilidad y de Registro de Presupuesto. La Subdirección de Contabilidad está encargada de la contabilización de los ingresos y de los pagos de todas las obligaciones del Estado incluyendo la deuda pública, mientras que la subdirección de Registros de Presupuestos realiza el registro presupuestal del Gobierno Central y del sector descentralizado. Adicionalmente, la subdirección cuenta con una oficina de servicios administrativos y archivo.

II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS

A. Base Legal

Las principales normas vigentes para la administración de los recursos del Estado en la República de Panamá son:

- o La Constitución Política de la República, Título VIII y IX.
- o La Ley 8 de 1964, que crea la Dirección de Ingresos.
- o La Ley 16 del 28 de febrero de 1973, que crea el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).
- o La Ley 32 del 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- o El Código Fiscal de Panamá, edición 1987.
- o La Ley de Presupuesto para cada vigencia.

Los artículos 273 y 274 de la Constitución de la República expresan que no se percibirán entradas por impuestos que la Ley no haya establecido, ni se pagarán gastos no previstos en el presupuesto. Cuando una partida resulte insuficiente o no hubiere sido asignada podrá abrirse un crédito suplemental o extraordinario.

El Código Fiscal de Panamá determina que con todos los recursos del presupuesto se constituirá un fondo común del cual se pagarán los gastos en general, y en el presupuesto no se apropiará ningún ingreso específico para el pago de determinado renglón de gastos, salvo en el caso de que se creen por ley fondos especiales para determinados fines.

Se exceptúan los fondos provenientes de empréstitos, cuya partida consignada en el presupuesto de rentas tendrá la correlativa partida en el gasto.

Las Direcciones de Programación y de Sistematización de Datos están relacionadas con las dos anteriores, la una administra los bonos del Estado y la otra procesa los cheques de las planillas y de los demás pagos efectuados por el Estado.

Además de las instituciones citadas, deberían participar todas las entidades de sector público no financiero a través de la preparación y el envío mensual al MIPPE y a la Contraloría de las proyecciones del flujo de fondos.

El artículo 239 de la Constitución de la República de Panamá establece que en cada distrito habrá un Tesorero elegido por el Concejo para un período que determine la ley y quien será el jefe de la oficina o departamento de recaudación de las rentas municipales y de pagaduría. Igualmente existirá un departamento de auditoría a cargo de un funcionario nombrado por la Contraloría General.

En los documentos de trabajo se pueden visualizar los organigramas de los principales organismos y entidades vinculadas con la administración del tesoro.

C. Instrumentos y Procesos de Trabajo

1. Programación de Ingresos y Pagos

Para cumplir las funciones asignadas, alcanzar los objetivos y metas de gobierno y satisfacer las necesidades de información financiera y de control que le son propias, el Tesoro público se apoya en los siguientes instrumentos de programación:

- o El Presupuesto General del Gobierno aprobado por la Asamblea Legislativa, el cual lo ejecuta el Organismo Ejecutivo a través de sus Instituciones, coordinadas por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), quien compatibiliza las solicitudes de gastos con los recursos disponibles. El proyecto surge de los saldos de ejecución a una fecha preestablecida, del análisis del comportamiento presupuestario y de la evaluación de las necesidades institucionales.

- o Según las normas generales de Administración Presupuestaria de 1990, antes del 15 de enero de cada año las instituciones públicas deben enviar al MIPPE y a la Contraloría proyecciones mensuales del flujo de fondos, las cuales serán evaluadas y actualizadas por cada entidad durante todo el período fiscal, conforme a las asignaciones trimestrales.
- o En el caso en que se detecten incumplimientos en los calendarios de ejecución trazados, el MIPPE y la Contraloría podrán solicitar al Ministerio de Hacienda y Tesoro la retención de los pagos librados contra las asignaciones del trimestre.
- o Las instituciones del Gobierno Central presentan programación de pagos mientras que algunos institutos descentralizados preparan un flujo mensual y completo de caja.

2. Ejecución de los Ingresos Corrientes y del Crédito

a. Ingresos Corrientes

Según el Código Fiscal, Libro Quinto, Capítulo II, la dirección activa del Tesoro la constituye la recaudación de recursos incluidos y aprobados en el Presupuesto de Rentas y la ejerce el Organo Ejecutivo por medio de las siguientes oficinas:

- o Dirección General de Ingresos, creada por la Ley 8 de 1964
- o Dirección General de Aduanas
- o Dirección General de Correos y Telecomunicaciones
- o Lotería Nacional de Beneficencia;
- o Consulados de la República
- o Recaudos que para el Tesoro efectúe el Banco Nacional de Panamá, y
- o Las demás oficinas a las que la Ley les asigne ésta función.

Los empleados recaudadores en las oficinas mencionadas se determinan por medio de leyes especiales.

La reglamentación de las oficinas recaudadoras compete al Ejecutivo y todo ingreso debe ser reconocido (liquidación de la cantidad acreditada a favor del Tesoro en cada caso particular), aunque se recaude íntegramente y de contado. No se pueden deducir los gastos ocasionados por su percepción.

Para los créditos fiscales por concepto de impuestos y derechos de importación las liquidaciones deben pagarse dentro del término de los tres días hábiles contados desde la fecha de su expedición.

Los créditos a favor del Tesoro se extinguen por su pago, por prescripción de quince años, salvo que se determine lo contrario por ley y por falta de persona o cosa legalmente responsable. Ello lo decide en cada caso, el recaudador ante quien se hizo el pago, el órgano ejecutivo o el Tribunal competente y la entidad ejecutiva, previo concepto de la Contraloría General.

Los recaudadores tienen jurisdicción coactiva para el cobro de los créditos debidamente reconocidos a favor del Tesoro y el deber de llevar cuenta comprobada de todas sus operaciones y de expedir recibos por los dineros que perciban, salvo en los recaudados por estampillas, papel sellado y demás especies análogas, de conformidad con las reglas que establezca la Contraloría.

Casi la totalidad de los impuestos se tienen que pagar en las agencias recaudadoras de la Dirección General de Ingresos, Aduanas del Ministerio de Hacienda y Tesoro. Ellas deben transferirlos al día siguiente al BNP, no obstante, en muchos casos el tiempo es mayor.

Las oficinas recaudadoras consignan los impuestos en la cuenta Fondo General del Tesoro en el Banco Nacional de Panamá y éste envía diariamente al Departamento de Contabilidad un boletín del Fondo donde se registran los créditos, débitos y saldos. En la parte de los créditos se discriminan los ingresos del área metropolitana, del interior del país, las transferencias de bienes muebles (ITBM), los recaudos de la administración regional de Panamá y los depósitos del Ministerio de Vivienda.

Para efecto de la conciliación, la Dirección de Ingresos del Ministerio de Hacienda y Tesoro envía al Departamento de Contabilidad de la Contraloría el informe de recaudación del área metropolitana, discriminando las diferentes partidas presupuestarias, el monto por cada una de ellas en efectivo o en certificados de abono tributario (CAT) y valor neto. Adicionalmente, se manda un anexo que muestra el valor total consignado durante el día en el BNP.

Cuando los recaudos no son del Distrito Capital (interior del país), las notas de crédito se envían por valija el día siguiente de la consignación desde cada una de las 9 recaudaciones provinciales. La información del BNP correspondiente al interior del país se remite por el mismo sistema y en la oficina principal del banco se procesan los datos y se produce un listado por cada una de ellas.

La información se graba en el computador y el sistema convalida los códigos de comercio exterior y otros rubros a la partida presupuestaria.

En ocasiones, la Dirección de Ingresos se demora en enviar el informe de recaudo afectando el cierre mensual. Mientras éste no se realice la aplicación del computador no permite incluir las cifras del mes siguiente, generándose atrasos de más de 20 días en el procesamiento de las cifras.

El Departamento de Contabilidad produce un reporte del movimiento diario de los ingresos llegados a la cuenta Fondo General 210, detallando los débitos, créditos y

saldos, acompañado de dos anexos que discriminan los ingresos globales por banco y por los principales códigos presupuestales de ingresos regulares y no tradicionales.

Mensualmente se produce un informe comparativo contra el mismo período de años anteriores, que muestra los principales ingresos corrientes incluidos los fondos incorporados, o sea, los dineros generados por servicios prestados por los ministerios y que ahora se consignan en la Contraloría.

b. Ingresos de Capital

La Ley 32 de 1984, norma orgánica de la Contraloría General de la República, establece que el Contralor General debe refrendar los cheques, pagarés, letras, bonos y otros documentos constitutivos de la deuda pública.

De acuerdo con el presupuesto nacional los ingresos de capital están conformados por los recursos del patrimonio (venta de inmuebles, recuperación de préstamos a empresas públicas), la recuperación de colocaciones, pagarés por el décimo tercer mes de los empleados públicos, contratación de empréstitos, emisión de bonos, pagarés, letras y demás títulos valores del Estado, así como por el otorgamiento de fianzas o cualquier otra forma de garantía.

i) Crédito Interno

Estos dineros provienen principalmente de:

- o Créditos de corto plazo del BNP y demás bancos e instituciones financieras, que no se pagan en la vigencia sino que se consolidan por medio de la entrega a los acreedores de Letras del Tesoro y Pagarés.
- o Emisión de Bonos utilizados para pagar las obligaciones a los proveedores del Gobierno y a la Caja de Seguro Social por concepto de la cuota patronal y de los descuentos mensuales a los funcionarios públicos.

- o **Financiamiento interinstitucional utilizando recursos de las entidades descentralizadas y no cancelarlos oportunamente, así como, por el no pago de las deudas con ellas.**
- o **Crédito por sobregiros en el BNP acumulados durante varios años y que actualmente son del orden de los mil millones de dólares.**
- o **Crédito forzoso de los funcionarios públicos mediante una retención porcentual a los que ganan más de US\$300, lo mismo que, por la entrega de pagarés a cambio de la cancelación del décimotercer mes.**
- o **Además de la deuda financiera, el Estado Panameño adeuda a sus proveedores sumas importantes dejadas de cancelar en vigencias anteriores.**

ii) Crédito Externo

Los recursos que provienen del crédito multilateral, de gobiernos extranjeros o de aportes y donaciones se manejan casi siempre en las entidades ejecutoras de los proyectos mediante fondos especiales o cuentas. Estas se aprueban por parte de la Contraloría General y siguen el proceso normal de una cuenta corriente bancaria.

Los fondos especiales se afectan en la medida en que el Gobierno sitúa las contrapartidas y que las entidades ejecutan los proyectos, incluyendo en ellos los sueldos incorporados a los programas.

Los dineros se obtienen mediante solicitud de reembolso presentada a los organismos internacionales de crédito. Para girar contra éstas cuentas se requieren dos firmas autorizadas, la una puede ser la de Ministro, Viceministro, Director Administrativo, Subdirector Administrativo y la otra tiene que ser la del Auditor de la Contraloría General de la República.

Cuando se produce un reembolso al fondo o desembolso del prestamista, la entidad ejecutora informa al Departamento de Deuda de la Contraloría por medio de un telex y

treinta días después remite a la misma oficina un documento con los detalles de los desembolsos del mes.

Para los pagos de inversión con recursos de organismos multilaterales se afecta el fondo especial del proyecto y el general en cuanto a las contrapartidas, luego se solicita el reembolso previa demostración documental de los egresos por parte de la entidad ejecutora.

Cuando son préstamos externos otorgados por la banca comercial, los recursos llegan a la Cuenta General del Tesoro, conocida como 210 en 1990 y en años anteriores 215, y de allí se trasladan a la cuenta del fondo de inversiones.

Los pagos con esos recursos se ejecutan inicialmente con dineros del fondo general del Gobierno, pero mensualmente se consolidan y se transfieren de la cuenta Fondo de Inversiones a la 210.

En el caso de los créditos multilaterales y bilaterales, cada una de las entidades envía mensualmente al Departamento de Deuda Pública de la Subdirección de Contabilidad de la Contraloría el movimiento de cada uno de los préstamos con el detalle de los desembolsos.

La contabilización de los desembolsos externos se hace simultáneamente en el momento en que se registran los pagos.

3. Ejecución de pagos

El capítulo III del Código Fiscal determina que ninguna erogación del tesoro es válida si no se concurren los siguientes requisitos:

- o Que en el presupuesto haya sido apropiada la partida correspondiente.

- o Que el funcionario respectivo haya hecho el reconocimiento del crédito a cargo del Tesoro.
- o Que el ordenador haya expedido la orden de pago y que la Contraloría haya refrendado dicha orden.
- o Que se haya hecho el pago conforme a la orden respectiva.

Ninguna orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional es válida si no está firmada por el Ministro de Hacienda y si no tiene el refrendo de la Contraloría o su delegado, sin cuyo requisito no podrá ser pagada. A tal efecto la Contraloría verificará:

- o Que ha sido emitida de acuerdo con las disposiciones legales sobre la materia
- o Que está debidamente imputada al presupuesto
- o Que la partida presupuestaria respectiva tiene saldo disponible para cubrir la erogación
- o Que ha sido emitida para pagar bienes recibidos o servicios efectivamente prestados, salvo las excepciones establecidas en la ley y,
- o Que el beneficiario de la orden es titular efectivo del crédito

Todas las planillas de sueldos, comprobantes de compras u otros créditos pagaderos por el Tesoro son enviados a la Contraloría, quien determina los requisitos y la forma como deben ser presentados.

Los pasos para cancelar las obligaciones financieras adquiridas por cuenta de una institución pública son los siguientes:

- o Ley de presupuesto debidamente aprobada por la Asamblea Legislativa.
- o Asignación presupuestal o autorizaciones máximas de gastos contenidas en el presupuesto nacional y concedidas trimestralmente a las instituciones públicas por el MIPPE en función de los programas de funcionamiento,

inversión y deuda y también de acuerdo con el comportamiento previsto en el presupuesto de caja.

- o Solicitudes de materiales o requisiciones, contratos, notas de autorización, cartas de crédito y órdenes de compra directa por parte de las entidades ejecutoras generadas en los ministerios a través de la proveeduría General del Ministerio de Hacienda y Tesoro.
- o Después de recibir la aprobación de la oficina administrativa y de compras se solicita la reserva previa o afectación de partida presupuestal en el departamento respectivo (compromiso contingente).
- o Compromiso u obligación de cualquier orden, adquirida por cuenta de una institución pública y que implique una erogación financiera a favor de terceros con cargo al período fiscal vigente.
- o Orden de compra, que cumple seis pasos más por las oficinas de: presupuesto, compras, auditoría y proveeduría plan sectorial de hacienda y oficina de teleproceso de la Contraloría.
- o Luego del compromiso se entrega la orden de compra al proveedor y este presenta la cuenta contra el Tesoro, la cual cumple siete pasos antes de ser enviada a la Contraloría General para el pago (compromiso corriente).
- o Cuentas contra el Tesoro Nacional por medio de las cuales se paga a los contratistas y demás acreedores de los ministerios y otras dependencias del Gobierno Central, se pueden endosar a la orden si reciben la autorización del Contralor antes de su radicación en la Contraloría y de ser inventariadas en el Departamento de Pagos y Deducciones varias.
- o Cuando la adquisición la hace directamente una entidad, es un gasto urgente y el valor no sobrepasa los US\$200, ésta se paga en su tesorería con recursos de la caja menuda.
- o Planillas de personal fijo y eventual procesadas en la Dirección de Sistemas y los cheques se envían a las entidades para su entrega.
- o Cheques girados para pagar las cuentas contra el Tesoro, los cuales afectan la cuenta general en el Banco Nacional de Panamá si están firmados por el Contralor y el Ministro de Hacienda; se entregan en las cajas de la Contraloría.
- o Los Ministerios que tienen subvenciones para programas adscritos envían una relación, en algunos casos computarizadas, de los compromisos por

partidas del gasto. La Contraloría les sitúa los dineros mediante cheque global y la entidad ejecutora efectúa los pagos individuales.

- o Se utiliza el sistema de comprobantes para la cancelación de varias cuentas de una entidad y/o proveedor.
- o Sistema de pagos por intercambio o compensación de cuentas y en estos casos se gira un cheque por el saldo cuando es del caso.
- o Inventario de cuentas fiscalizadas por comprobantes de caja menuda o pequeñas sumas de dinero con un límite máximo de US\$1.000 y gasto individual de US\$100, que se proveen a las oficinas públicas para gastos de la vigencia y en ocasiones forman parte de los Fondos Rotatorios.
- o Reembolsos a los Fondos Rotativos por sumas de dinero que se proporcionan a una entidad ejecutora para atender un proyecto definido, opera a través de una cuenta bancaria oficial y su vigencia está condicionada a la duración del proyecto, después de lo cual debe cerrarse.
- o Como sucede con las cajas menudas sirve para atender necesidades urgentes que no pueden someterse al trámite regular de adquisiciones. Según el reglamento puede asignarse hasta US\$50.000 y el gasto individual puede alcanzar los US\$4.000.
- o Transitoriamente y mientras se aprobaba el presupuesto para la vigencia actual la Contraloría asignó a cada entidad una partida de US\$10.000, como fondo rotativo.

Es importante tener en cuenta que según el artículo 74 de la Ley 32 de 1984, toda orden de pago que se emita con cargo al Tesoro Nacional deberá ser sometida al refrendo de la Contraloría General, sin cuyo requisito no podrá ser pagada.

D. Recursos Humanos

En el Ministerio de Planificación y Política Económica existe una dirección de planificación y desarrollo institucional encargada de orientar y desarrollar planes tendientes a introducir mejoras en la organización administrativa y asesorar a las distintas dependencias del Estado en materia de fortalecimiento de la administración

para el desarrollo. Igualmente, aprueba las estructuras de las plantas de personal de todas las entidades del gobierno.

También debe organizar el sistema de administración de personal e investigar y divulgar técnicas y procedimientos para el mejoramiento del recurso humano y establecer, coordinar, organizar y evaluar los programas de capacitación y adiestramiento para los servidores públicos.

Según la Ley 32 de 1984, norma orgánica de la Contraloría General, corresponde al Contralor como jefe superior de la institución y responsable de su buena marcha conjuntamente con el Subcontralor, el nombrar, sancionar, remover y cesar al personal de la entidad con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

La Dirección de Contabilidad que es donde se concentran las funciones de administración del Tesoro, cuenta con dos subdirecciones: la de Registro Presupuestal, que efectúa básicamente los asientos presupuestales de las apropiaciones, asignaciones trimestrales y compromisos y la de Contabilidad, que se encarga fundamentalmente del manejo financiero en sus departamentos de Contabilidad, Deuda Pública, Pagos y Deducciones.

La estructura de la planta de personal se encuentra sistematizada y contempla principalmente la codificación y denominación del cargo, el sueldo mensual de la planilla, la anualización, el nombre del funcionario y los gastos de representación para los niveles de dirección y subdirección. Por otra parte, los empleados al servicio del Estado reciben una prima de un sueldo denominada el décimo tercer mes.

El costo de la nómina de la Dirección de Contabilidad para la vigencia 1990 ascenderá a US\$1.470.891 representando 8% del presupuesto ordinario de la Contraloría General.

El sistema educativo de Panamá esta estructurado de tal manera que se otorgan entre otros, los siguientes títulos: licenciatura después de estudiar cinco años de universidad; técnico con tres años; bachiller con seis años de preparación y perito con cinco años de secundaria y actualmente con seis.

Los títulos se otorgan con especializaciones en ciertas ramas, por ejemplo: licenciado en comercio con énfasis en contabilidad; técnico en comercio y contabilidad; bachiller en comercio, contabilidad, ciencias, letras y peritos en las mismas áreas.

La Contraloría cuenta con un centro de capacitación dentro de su estructura organizacional el cual depende directamente del Subcontralor y tiene la función de dar adiestramiento a los funcionarios de la Contraloría General.

E. Sistemas de Información

El numeral 6o. del artículo 11 de la Ley 32 de 1984 expresa que la Contraloría recabará de los respectivos servidores públicos informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas nacionales, municipales, autónomas o semiautónomas, de las empresas estatales y juntas comunales, con la periodicidad que las circunstancias ameriten.

En cuanto a la ejecución presupuestal de los ingresos, la Contraloría recibe los informes de los dineros depositados por las agencias recaudadoras en la cuenta Fondo General del Tesoro de parte del Banco Nacional.

Para el procesamiento de la ejecución presupuestal de los gastos, el sistema computarizado dispone de cinco (5) archivos a saber:

- Archivo 1: Ley de Presupuesto
- Archivo 2: Reserva presupuestal, compromiso contingente
- Archivo 3: Orden de compra, compromiso corriente

Archivo 4: Cuenta contra el Tesoro, obligación de pago

Archivo 5: Pago

Los archivos 1, 4 y 5 se afectan en la sede central de la Contraloría y los archivos 2 y 3, es decir, la reserva presupuestal y la orden de pago, se originan en las oficinas delegadas de la Contraloría en cada uno de los ministerios y entidades descentralizadas incorporadas al teleproceso.

La Contraloría debe presentar informes mensuales al Organo Ejecutivo sobre el estado financiero de la administración pública, sin perjuicio de que lo haga con mayor frecuencia cuando las circunstancias lo ameriten. Actualmente se producen los siguientes reportes de ingresos y pagos:

Informes de los ingresos del Gobierno Central en el Departamento de Contabilidad Presupuestal y Financiera de la Dirección de Contabilidad Nacional:

- o Movimiento diario global del Fondo General con el detalle de créditos, débitos y saldo
- o Ingresos diarios por Banco
- o Ingresos del día y consolidado y detallados por los principales rubros presupuestales de rentas regulares y no tradicionales.

Informes de los ingresos del sector descentralizado y territorial en la Dirección de Auditoría, Subdirección de Entidades Descentralizadas,

- o Informe diario de entradas monetarias de las entidades con el detalle de lo recaudado, lo depositado y los valores pendientes de consignar por las diferentes especies. Este reporte se recibe inicialmente por teléfono y luego por escrito con frecuencia semanal o quincenal.

- o Cada municipio remite un informe mensual de la ejecución presupuestaria de los ingresos con la especificación del presupuesto anual, recaudos a la fecha, del mensuales, trimestrales y saldo por recibirse.

Informes de los ingresos de créditos del Gobierno Central, con frecuencia anual:

- o Resumen de la deuda contractual del sector público al fin de año
- o Resumen de préstamos contratados entre el Gobierno y sector descentralizado
- o Resumen de la deuda contractual del sector público por financiamiento y saldos
- o Resumen del estado acumulado de la deuda contractual del sector público por financiamiento
- o Resumen del estado acumulado de la deuda externa contractual del Gobierno Central por financiamiento
- o Resumen del estado acumulado de la deuda interna contractual del Gobierno Central por financiamiento
- o Estado acumulado de la deuda externa contractual del Gobierno Central por proyectos, cofinanciamiento, financiamiento privado, bonos externos, proveedores y otros
- o Estado acumulado de la deuda interna contractual del Gobierno Central por financiamiento privado, corto plazo, proveedores, bonos particulares, Bonos de la Caja de Seguro Social, bancos oficiales e interinstitucionales.

Informes de los ingresos de créditos del sector descentralizado, con frecuencia anual:

- o Resumen del estado acumulado de la deuda contractual por financiamiento.
- o Resumen del estado acumulado de la deuda contractual por instituciones.
- o Estado acumulado de la deuda contractual por institución.

Informes de los pagos del Gobierno Central

Diariamente se recibe del Banco Nacional de Panamá el reporte de la Cuenta Fondo General del Tesoro 210, donde se detalla el total de cheques pagados durante la vigencia actual y anterior, lo mismo que los cheques devueltos por motivos del no pago.

En el Departamento de Pagos y Descuentos de la Subdirección de Contabilidad se generan los siguientes reportes con frecuencia diaria:

- o Informe de los pagos efectuados en la fecha y acumulado del mes detallados por presupuesto ordinario, de inversión, fuera de presupuesto y total pagado.
- o Cuadro comparativo de lo programado y pagado con prioridad inmediata, semanal, quincenal, mensual, subsidios y aportaciones y otros.
- o Listado de pagos por nombre del acreedor, código del ministerio, número y valor de los cheques.
- o Registro de cheques girados manualmente.
- o Control de pago adicional de planillas donde se detallan las deducciones de ley, embargos y descuentos a los funcionarios públicos para sus proveedores de mercancías.

Con frecuencia quincenal:

- o Planillas de sueldos por cada una de las instituciones del Gobierno Central, elaboradas por la Dirección de Sistemas.
- o Listado de recapitulaciones o pagos adicionales al Seguro Social, Seguro Educativo, impuesto sobre la renta, descuentos y saldo neto por cada planilla.
- o Control del pago regular de la planilla de sueldos.
- o Planilla de sueldos procesada en la Dirección de Sistemas.

En la Subdirección de Registro de Presupuesto, con frecuencia mensual:

- o Acumulado de egresos del gobierno central y de las entidades por objeto del gasto y con las cifras del presupuesto modificado (vigente o definitivo), comprometido acumulado, acumulado del año, por pagar a la fecha, comprometido mensual y pagado mensual.
- o La discriminación utilizada en Panamá para los gastos de funcionamiento, es así: servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, transferencias corrientes, intereses sobre otras obligaciones, servicio de la deuda y asignaciones globales.
- o La inversión se detalla por servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, transferencias corrientes, transferencias de capital a instituciones descentralizadas e intermediarios financieros y asignaciones globales.
- o Seguro educativo clasificado por servicios personales, materiales y suministros, transferencias corrientes a las instituciones descentralizadas y transferencias de capital a las mismas entidades.
- o Reporte de gastos extrapresupuestarios, adelantos en impuestos sobre la renta y transferencias corrientes, acumulado de gastos y pagos ordinarios y extraordinarios de vigencias expiradas.
- o Pormenorizado de los gastos, que muestra el global de cada organismo del Gobierno Central clasificado por funcionamiento, inversión y vigencias expiradas.

Informes de pagos del sector descentralizado y territorial.

En la Subdirección de Registro de Presupuesto se prepara en forma mensual la siguiente información de pagos para las veinticuatro entidades incluidas en el teleproceso:

- o Listado de las cuentas por área y entidad con la siguiente discriminación: proveedor, vigencia, número de documento, fecha y valor por pagar.

- o Archivo acumulado de cuentas contra reservas, con el detalle de: código, reserva, año, partida, proveedor, cuenta, valor, valor pagado y fecha.
- o Informe de pagos por entidad y proveedor detallando: fecha, proveedor, número de documento, valor pagado de la cuenta, modo de registro, número de cheque, concepto de pago.

En la Dirección de Auditoría, Subdirección de Entidades Descentralizadas se recibe y procesa la siguiente información:

- o Informe semanal de cheques refrendados por la Contraloría discriminados por: otros gastos, servicios básicos, servicios de auditoría, sueldos netos, descuentos personales, descuentos legales, gastos de representación, décimo tercer mes, jubilados netos, retenciones a jubilados y transferencias corrientes. Este informe se recibe inicialmente por teléfono y luego con frecuencia semanal o quincenal por escrito. Con dichos reportes se produce un resumen de cheques refrendados para cerca de 30 entidades descentralizadas de un total de 40.
- o Cada municipio remite un informe mensual de ejecución presupuestaria de egresos con la especificación de presupuesto anual, egresos del mes, egresos a la fecha, egresos del trimestre y saldo.

Informes Generales y de Flujo de Caja

La Subdirección de Entidades Descentralizadas entrega a las instituciones un formato denominado flujo de caja para el sector público: una vez que este ha sido procesado y entregado de vuelta a la misma oficina, ésta procesa los datos y produce un consolidado diario de ingresos y cheques refrendados para 20 instituciones, que son las que mandan la información con alguna regularidad. Asimismo prepara mensualmente un flujo de caja con las cifras de la ejecución individual y un consolidado de 13 instituciones.

III. ASPECTOS ANALITICOS

III. ASPECTOS ANALITICOS

A. En Cuanto a la Base Legal

Para la administración de los recursos del Estado se dispone de múltiples disposiciones legales y reglamentarias, que son de carácter disperso, incompleto y desactualizado que en determinados campos crean confusión e indefinición.

A pesar de que la Constitución considera que todas las entradas y salidas del tesoro público deben estar incluidas y autorizadas en el respectivo presupuesto de rentas y gastos, el país estuvo trabajando con el mismo presupuesto desde 1987, lo que determinó que se produjeran muchos gastos sin cumplirse ese requisito legal.

El Código Fiscal está desactualizado e incompleto, no considera aspectos tales como la programación de los flujos de caja, necesidades de tesorería, acciones apropiadas en períodos de insuficiencia de recursos financieros, ni el seguimiento y evaluación de las proyecciones de efectivo. Transitoriamente, se incluyen algunos de estos aspectos en las normas generales de administración presupuestaria de la Ley de Presupuesto de cada período fiscal.

CONCLUSION

En suma, el marco jurídico es inadecuado y no se cuenta con una Ley de Administración Financiera que de manera completa, jerárquica, armónica y coherente regule la gestión financiera del sector público.

META RECOMENDADA

Dotar al sector público del Estado Panameño de un conjunto completo, jerárquico, armónico y coherente de normas que regulen el subsistema de tesorería.

METAS RELACIONADAS

- o Dotar al nuevo organismo responsable de la administración financiera del Estado de una reglamentación general y de los manuales necesarios, que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para programar, recaudar, desembolsar y utilizar eficientemente los recursos disponibles en el Tesoro Nacional.
- o Mejorar la reglamentación y demás normas complementarias que permitan una rápida implantación del esquema propuesto.

ACCIONES POR REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Elaborar un compendio de las disposiciones legales y reglamentarias actualmente dispersas que permita la identificación y codificación de las normas jurídicas sobre tesorería.
 - Integrar una comisión de funcionarios gubernamentales, con representantes de las áreas constitutivas del sistema financiero del Gobierno Nacional y de las entidades públicas, para recopilar, modificar y proponer las enmiendas legales y reglamentarias sobre el subsistema de tesorería de acuerdo con los nuevos modelos conceptuales.
- o En el mediano plazo
 - Proponer las nuevas normas a los órganos competentes para su conocimiento y aprobación y una vez aprobadas, difundirlas entre quienes están llamados a aplicarlas.
 - Proponer la modificación del artículo 1117 del Código Fiscal y el artículo 57, literal e) de la Ley 32 de 1984, de tal manera que se elimine la práctica de los Fondos Rotativos y Fondos Especiales distintos a los de empréstitos externos.
 - Recomendar reformas a la Constitución, a la Ley 32 de 1984 y a las leyes orgánicas que sea necesario, para que el organismo responsable de la administración financiera del Estado pase al Poder Ejecutivo y desempeñe las funciones relacionadas con tesorería.

B. En Cuanto a la Organización

La Estructura Organizativa del Tesoro se encuentra atomizada, desintegrada y sin técnicas y procedimientos claramente definidos en leyes, reglamentaciones, manuales y demás normas.

En la Contraloría se juntan funciones incompatibles como son las de administrar y fiscalizar, condición totalmente inaceptable bajo cualquier concepto de control fiscal. Asimismo no se dispone de manuales que detallen en forma gráfica y narrativa las técnicas y procedimientos, formularios, registros e informes que incorporen los principios fundamentales de tesorería y control interno.

El énfasis de la organización recae en el área de los pagos y la parte encargada del manejo de los ingresos aparece débil.

No existe una unidad de organización a la cual se le haya atribuido la función de programar, consolidar y darle seguimiento a los flujos de caja, incluyendo el crédito y los montos necesarios para servir y amortizar la deuda pública.

La Contraloría tiene oficinas institucionales de auditoría que efectúan el control previo y el registro presupuestario y que participan en el proceso de los pagos.

No se cuenta con un manual descriptivo de funciones.

Varias instituciones participan en la administración del tesoro pero la integración y coordinación entre ellas no es suficiente ni adecuada para lograr los objetivos orientados a mejorar la administración pública.

CONCLUSION

En suma en la Contraloría se entrelazan las funciones de administración financiera con las de auditoría y no se dispone de manuales que detallen en forma gráfica y narrativa las técnicas y procedimientos, formularios, registros e informes que incorporen los principios de tesorería y control interno.

META RECOMENDADA

Dotar al subsistema de tesorería de la estructura orgánica y funcional requerida para poner en aplicación el nuevo diseño conceptual que convierta a la Oficina del Responsable de la Gestión Financiera del Estado en el órgano rector a nivel nacional, interrelacionándolo con los otros elementos de la administración financiera pública y con las entidades del nivel descentralizado, autónomo y territorial, mediante la concepción de un plan organizacional concebido para el efecto.

METAS RELACIONADAS

- o Reforzar la organización actual de modo que exista una oficina responsable de la administración financiera del Estado que se encargue de fijar las estrategias y tácticas de la administración del tesoro, con énfasis en programar, procesar, evaluar e integrar la información sobre el flujo de fondos de manera confiable, oportuna y útil para la ejecución de los programas de gobierno, la toma de decisiones y la reformulación de políticas en el corto y mediano plazo.
- o Trasladar a las entidades los pagos individuales mediante un proceso descentralizador que haga más eficiente esta labor, pero manteniendo la información integrada al proceso general del sector público no financiero, es decir, descentralización operativa y de gestión y centralización normativa y de control.

- o Para que esta modificación sea efectiva y se logren los objetivos propuestos, se deberá mejorar el nivel profesional de los funcionarios que atiendan estas nuevas áreas.

ACCIONES POR REALIZAR

- o En el corto plazo:
 - Preparar el proyecto de una nueva estructura orgánica funcional posicional uniforme del área de tesorería.
 - Sugerir la modificación de la estructura orgánica de la Contraloría de tal forma que se cuente transitoriamente con un Director Financiero bajo el cual se tendrá toda función que tenga que ver con aplicar las técnicas y procedimientos de tesorería.
 - Crear en los ministerios y entidades donde no existan, un departamento financiero que se encargue de preparar los programas mensuales de caja y crédito, y de evaluarlos y actualizarlos con la misma periodicidad y otro que tenga la función de pagar los compromisos presupuestarios de acuerdo con la situación de fondos que le proporcione el Tesoro Nacional.
 - Asignar interinamente a la Dirección Financiera de la Contraloría General, el trabajo de consolidar el flujo de caja del sector público no financiero, con base en las estimaciones presentadas por cada una de las entidades responsables de realizarlas lo mismo que su ejecución, evaluación y control.
 - Aprovechar previo estudio del recurso humano la infraestructura existente en las direcciones de Contabilidad, Sistematización de Datos, Programación y la Subdirección de Entidades Descentralizadas de la Dirección de Auditoría.
 - Modificar las funciones de las oficinas delegadas de la Contraloría en las instituciones, refundir cargos y aprovechar el recurso humano adecuado para labores de programación de los flujos de caja y de una auditoría económica, eficiente y efectiva. Las plazas restantes se deberán incorporar a las entidades para las nuevas funciones de pagos.

- Integrar los minicomputadores y demás equipos con que cuenta la Contraloría de modo que sea posible procesar y consolidar la información que ya existe.
 - Comunicar a través de medios automatizados el computador del Banco Nacional de Panamá con la oficina responsable de la gestión del Tesoro para obtener datos oportunos sobre el movimiento de los fondos.
- o En el mediano plazo:
- Interconectar mediante sistemas automatizados las entidades con la oficina del Director Financiero del Estado y el Banco Nacional, de tal forma que la transmisión de las cifras de ingresos y de la situación global de fondos y pagos sea oportuna y confiable.
 - Proponer reformas a la Constitución y a la Ley 32 de 1984, para que la Dirección Financiera del Estado pase al Ejecutivo.

C. En Cuanto a los Instrumentos y Procesos de Trabajo

En el sector público Panameño no se elabora la programación global de las operaciones efectivas ni se incorpora consistentemente a un programa macroeconómico del Gobierno, conjuntamente con los estimativos de las áreas monetaria y de balanza de pagos.

En la Contraloría se carece de proyecciones del flujo de caja consolidado, que muestre las expectativas de recaudo y la percepción de los ingresos, pagos y disponibilidad y tampoco se prepara un consolidado con los estimativos presentados por algunos ministerios y entidades del sector público no financiero.

Cuando los organismos del sector central necesitan autorizaciones de pago de la Contraloría, preparan una programación de pagos de corto plazo. Asimismo, muchas entidades descentralizadas actúan de la misma manera, pero en este caso proyectan flujos mensuales de caja.

El Tesoro no prepara un consolidado con los estimativos presentados por cada uno de los ministerios y entidades del sector público.

No se cuenta con estimativos del flujo de caja preparados sobre base diaria, semanal o mensual, que muestren las expectativas de recaudos de caja, pagos y disponibilidad.

En el Departamento de Pagos de la Contraloría producen un listado con los pagos del día y le anteponen las mismas cifras como programado y ésto es lo que envían al Ministro de Hacienda para la aprobación diaria de los pagos.

El sistema de recaudación de los ingresos que se realiza directamente en oficinas del Ministerio de Hacienda y Tesoro no es adecuado (11 oficinas de la Dirección de Ingresos y 6 de la Dirección de Aduanas).

Los procedimientos utilizados para transferir los ingresos corrientes de las oficinas recaudadoras a la cuenta del Tesoro en el Banco Nacional de Panamá, y el control para que las liquidaciones coincidan con los valores recibidos y consignados en el fondo general del Tesoro, no garantizan el manejo oportuno, eficiente y honesto de los recursos públicos, a lo cual se suma el hecho de que el traslado físico de los dineros es bastante riesgoso.

Toda erogación de fondos del Tesoro Nacional, o de otros recursos que estén bajo el control de la Contraloría, se hace en virtud de una orden o libramiento de pago dirigido contra un depositario del Tesoro y a nombre del acreedor o de un pagador oficial, según sea el caso.

Ninguna orden es válida si no está firmada por el Ministro de Hacienda y Tesoro y la Contraloría General, generándose una coadministración inadecuada por parte de ésta última.

No se cuenta con un procedimiento escrito que determine un sistema de prioridades comenzando por los gastos más urgentes e importantes, ni con un sistema uniforme para un pronto control previo de los pagos, que trate de eliminar la selección y autorización discrecional de las acreencias individuales.

Los procedimientos del gasto son bastante largos y todas las autorizaciones de pago del sector central y descentralizado las da personalmente el Contralor General, creándose una marcada concentración de poder y entrabamiento de la administración pública.

Existe un sinnúmero de modalidades de pago, muchas de ellas de carácter extrapresupuestario, que incrementan el gasto público por encima de los límites autorizados por la Asamblea Legislativa.

La Contraloría General no produce el parte diario de caja que permita conocer el movimiento y los saldos por cada una de las cuentas en el Banco Nacional de Panamá. Igualmente sucede con las entidades descentralizadas, con los fondos especiales por empréstitos extranjeros y con los traslados internos de caja.

El desconocimiento de la situación diaria sumado a otros hechos, llevó a que se acumulara un sobregiro de cerca de mil millones de dólares en el BNP a diciembre 31 de 1989.

Si se tiene en cuenta que la Constitución Política de Panamá en su artículo No. 230 reglamenta que la facultad de emitir moneda pertenece al Estado, y que éste puede transferir dicha facultad a los bancos oficiales de emisión y que el artículo No.231 expresa que no habrá papel moneda de curso forzoso en el país, se podría argumentar que los recursos del sobregiro se tomaron a costo de las entidades descentralizadas y de los ahorradores particulares.

CONCLUSIONES

Si bien se preparan proyecciones del flujo de caja en algunas entidades descentralizadas, éstas no se consolidan ni forman parte de un plan financiero macroeconómico.

Los sistemas de recaudo, la consignación de los dineros en la cuenta general del Tesoro en el Banco Nacional de Panamá y la contabilización y conciliación oportuna y confiable, no garantizan el manejo oportuno, eficiente y honesto de los fondos públicos.

Las definiciones de las prioridades de pago y los procedimientos para la cancelación de las obligaciones del Estado son tan variados, largos y engorrosos que crean demasiada centralización operativa y de gestión, generándose dificultades.

META RECOMENDADA

Dotar al organismo responsable de la administración de tesorería de una reglamentación general y de los manuales necesarios que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para programar, ejecutar y evaluar el flujo anual de caja mensualizado consolidado y las operaciones efectivas del sector público, así como las técnicas de recaudación, pagos y administración de la disponibilidad.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar el flujo de caja consolidado, relacionarlo consistentemente con un programa financiero macroeconómico del sector público, discutirlo con las áreas de determinación tributaria, aduanas, programación presupuestaria, planificación y banca central, para que las expectativas de ingresos y gastos de inversión, deuda pública y otros, sean realistas.
- o El flujo de caja será anual mensualizado, lo aprobará el Consejo Económico Nacional, comprenderá la totalidad de los ingresos y gastos

autorizados en la ley de presupuesto y se presentará por organismos y entidades y clasificado de acuerdo con las categorías del presupuesto general de la nación.

- o Este flujo se revisará mensualmente, o antes según se juzgue conveniente, y los programas se modificarán si es el caso para el resto del período, previa aprobación del Consejo Económico Nacional.
- o El Ministerio de Hacienda y la Contraloría deben cumplir más adecuadamente su función de velar por la exacta y correcta recaudación de los ingresos, de tal manera que los instrumentos y procedimientos utilizados permitan conciliar los reconocimientos con el recaudo y la percepción de las rentas en la cuenta del Tesoro.
- o Mejorar las técnicas administrativas para una eficiente recaudación de los impuestos.
- o Conocer con exactitud y oportunidad las cuentas por cobrar y establecer y promover la adopción de medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas y del Tesoro Nacional, de acuerdo con las facultades que le da al Contralor la Ley Orgánica de la Contraloría.
- o Inventariar la recuperación de cartera y propender porque las entidades públicas cumplan oportunamente sus obligaciones con el Tesoro Nacional.

ACCIONES POR REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Dar cumplimiento a las normas generales de administración de la Ley de Presupuesto para la presente vigencia y en especial a la que establece que las entidades deben preparar y enviar proyecciones del flujo de fondos al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) y a la Contraloría General antes del 15 de enero de cada año. Estas proyecciones serán evaluadas y actualizadas mensualmente.
 - Cumplir con el capítulo II del Código Fiscal. Las oficinas autorizadas para recaudar fondos deben proveer una proyección de ingresos de caja la cual se enviará al MIPPE y a la Contraloría.

- Organizar una comisión de trabajo integrada por funcionarios de alto nivel de la Contraloría General, Banco Nacional y ministerios de Hacienda y Planificación quienes deberán participar en el diseño y puesta en marcha del subsistema de tesorería y crédito, y de preparar el proyecto de normatividad y discutirlo.
- Asignar a la comisión el diseño de una metodología para la preparación y funcionamiento de los principales instrumentos del subsistema de tesorería, tales como el flujo de caja institucional y consolidado del gobierno central, descentralizado y sector público; operaciones efectivas del tesoro, participación de él en las operaciones de compra venta de títulos valores en el sector privado y público; los mecanismos y procedimientos del pago de las obligaciones en el nivel institucional y central y la utilización del mecanismo de la cuenta única en la extensión del sistema presupuestario entre otros.
- Para la preparación y funcionamiento de los instrumentos del subsistema de tesorería se deberán tomar los siguientes elementos de juicio:
 - oo El flujo deberá comprender todo el período presupuestario y los pagos de vigencias anteriores que fueron motivo de reserva.
 - oo Cada entidad pública estará obligada a la preparación de su correspondiente flujo de caja que servirá para la consolidación.
 - oo La oficina del responsable de la administración del tesoro deberá consolidar las proyecciones enviadas por las entidades y hacerle el seguimiento al flujo agregado por lo menos mensualmente.
 - oo Las modificaciones del flujo de caja sólo podrán autorizarse por el Consejo Económico Nacional.
 - oo Las entidades públicas deberán asumir progresivamente una mayor responsabilidad y participación en el pago de sus propias obligaciones por la percepción de bienes y servicios.
 - oo El órgano central responsable de la administración del tesoro accederá a la información sobre la situación de caja de todos los organismos y entidades a que se refiere el presupuesto general del Estado.
 - oo Aprobar y aplicar la metodología básica y preparar el pertinente manual de tesorería que presente en forma gráfica y narrativa la utilización de los distintos

instrumentos y la secuencia en los procedimientos de las operaciones.

- Preparar una norma para eliminar las oficinas de recaudo del Ministerio de Hacienda y de otras instituciones del gobierno central y asignar dicha tarea al Banco Nacional de Panamá y a la banca nacional.
 - Reforzar los controles sobre las cuentas por cobrar y la recuperación de cartera a favor del Estado y eliminar el cruce de cuentas.
 - Diseñar un programa de prioridades de pago y de otro programa periódico de desembolsos, que indique las fechas de vencimiento de las obligaciones.
 - Implantar procedimientos uniformes para un pronto control previo de los pagos, determinando claras definiciones de responsabilidades para así eliminar los atrasos y el desgano administrativo asociado con la aprobación de los desembolsos.
 - Aplicar las técnicas adecuadas de administración de la disponibilidad.
 - Preparar diariamente cifras de ingresos corrientes, recursos de capital, pagos por objeto del gasto y comparativos semanales y mensuales entre las previsiones y liquidaciones de caja.
- o En el mediano plazo
- Asesorar a las entidades públicas en la preparación de sus particulares instrumentos de tesorería y en la elaboración de sus correspondientes manuales.
 - Revisar periódicamente la programación de caja y crédito en la medida en que se obtiene mayor información sobre la ejecución real y la disponibilidad, para mitigar inevitables errores de programación, producir inversiones o solicitar créditos de corto plazo.
 - Concentrar en el Banco Nacional de Panamá los desembolsos de los empréstitos, recibir y procesar diariamente en la oficina responsable de la administración de caja y crédito los documentos correspondientes.

- Elaborar el parte diario de caja que permita conocer el movimiento y la posición financiera del Tesoro Público.

D. En Cuanto a los Recursos Humanos

De acuerdo con la estructura de personal de la Contraloría para 1990 la Dirección de Contabilidad tiene 168 funcionarios, de los cuales en la fecha de presentación del presente estudio respondieron a la encuesta académica profesional practicada por esta misión 151. Del procesamiento de dicha información se desprende lo siguiente:

A pesar que dentro de la estructura de personal de la Dirección de Contabilidad existen 34 cargos para contadores, sin referir las jefaturas, de los 151 empleados que contestaron la encuesta, (es decir el 90 por ciento del total) trabajan en ella 14 licenciados vinculados con las funciones. De éstos cinco son contadores, seis tienen grados en profesiones afines y los tres restantes son dos ingenieros agrónomos y un ingeniero de tecnología industrial.

El recurso humano restante esta conformado por 118 bachilleres, 13 peritos y seis personas con estudios primarios aprobados.

En la Subdirección de Registro Presupuestal la situación es aún más crítica, sólo hay dos licenciados y dos técnicos del área contable, casi todos los restantes no tienen ninguna preparación académica previa relacionada con las actividades que desempeñan, lo cual indica que la selección del personal es bastante inadecuada.

En la Subdirección de Contabilidad la situación es un poco mejor pero sin ser la apropiada, contándose con diez licenciados y seis técnicos con profesiones vinculadas a las tareas que realizan, casi todos los bachilleres son comerciales o de ramas afines.

Por su parte, la Contraloría General dispone de un centro de capacitación dentro de su estructura organizacional que se encarga de organizar esporádicamente cursos y conferencias a los funcionarios, pero no programa y ejecuta continuamente capacitación y adiestramiento de sus colaboradores.

Con la excepción de entidades descentralizadas como el IRHE y el INTEL donde el recurso humano de los departamentos financieros y de tesorería es aceptable, en las demás instituciones estudiadas, incluyendo los municipios, el personal del área de tesorería no es apropiado.

CONCLUSION

Con la excepción de algunas entidades descentralizadas como el IRHE y el INTEL, en las demás oficinas financieras y de tesorería del sector público panameño el recurso humano no es adecuado, ni se le capacita continuamente en la aplicación de instrumentos y procedimientos de tesorería.

META RECOMENDADA

Contar en todas las áreas del subsistema de tesorería con un equipo idóneo de colaboradores y mantenerlo motivado mediante la definición y ejecución de un plan de capacitación.

METAS RELACIONADAS

- o Preparar un plan de capacitación en tesorería para el gobierno central, de carácter descentralizado y territorial. Este plan se podrá coordinar por medio de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MIPPE y en el deben participar los centros de capacitación del sector público, las instituciones de educación superior y los colegios profesionales.
- o Nutrir a la nueva oficina del administrador financiero del Estado del recurso humano idóneo para fortalecer la administración pública y poder cumplir con los objetivos del nuevo esquema del subsistema de tesorería.

ACCIONES POR REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Realizar el diagnóstico de necesidades de capacitación que incluya a los funcionarios directamente involucrados en las funciones de tesorería en cada entidad.

- La Contraloría deberá revisar con el MIPPE los requisitos académicos mínimos para acceder a los cargos de las oficinas de programación, ejecución, evaluación y control financiero del sector público.
 - Revisar la estructura de personal de tal forma que las funciones que se ejecuten estén de acuerdo al cargo.
 - Mejorar el proceso de selección del personal de la Contraloría mediante exámenes teórico-prácticos de tal forma que se garantice un recurso humano idóneo y probo. Igualmente, ampliar el período de prueba a los nuevos funcionarios.
 - Preparar la documentación necesaria, y seleccionar licenciados para que reciban inicialmente la instrucción correspondiente y luego se conviertan en monitores, asegurándose así un efecto multiplicador de la capacitación. El adiestramiento deberá ser continuo.
 - Programar y dictar cursos de finanzas públicas a los funcionarios públicos con énfasis en la administración de tesorería y en la aplicación de sus instrumentos y procedimientos.
 - Reestructurar las plantas de las oficinas de tesorería para nutrir las del recurso humano competente.
 - Las modificaciones propuestas en la organización administrativa de la Contraloría deberán acompañarse de cambios en el perfil de los funcionarios hacia el nivel de licenciados y técnicos en disciplinas financieras.
- o En el mediano plazo
- Continuar con el plan de capacitación y evaluar los resultados con los objetivos y metas del mejoramiento del subsistema de tesorería.
 - Coordinar con las instituciones de educación superior y los colegios profesionales la posibilidad de incluir dentro de sus programas aspectos relativos a la administración del tesoro.

E. En cuanto a los sistemas de información

Se cuenta con informes diarios de los ingresos corrientes, detallados por las principales partidas presupuestarias, aunque sin uniformidad de las fechas de recaudo. Se carece de información diaria en cuanto a los recursos de capital. La contabilización de éstos últimos se realiza en el momento de producirse el pago.

Con relación a los egresos, no se preparan reportes diarios que permitan conocer los pagos por objeto del gasto y otras clasificaciones.

No se conoce la situación diaria y mensual de las obligaciones contra el Tesoro, clasificadas por objeto del gasto.

La Subdirección de Entidades Descentralizadas de la Contraloría procesa y produce un consolidado diario de ingresos y cheques refrendados de 20 instituciones que envían con alguna regularidad la información; pero las cifras no son muy confiables porque no corresponden a fechas similares y tampoco se les utiliza adecuadamente. Con la información recibida dicha dependencia prepara mensualmente un flujo real de caja individual y consolidado de 13 instituciones, pero éstos reportes no se confrontan contra una programación previa.

CONCLUSION

La información que se produce es amplia pero generalmente es inoportuna y no responde a las necesidades de la gestión financiera. Además, en algunos casos, no es confiable.

META RECOMENDADA

Contar con un sistema adecuado de información que sea útil, confiable y oportuno para la toma de decisiones gerenciales, que incluya comparaciones y análisis frecuentes entre los ingresos y gastos proyectados y reales. Igualmente, que permita el seguimiento del plan financiero macroeconómico y del flujo de caja.

METAS RELACIONADAS

- o Dotar al subsistema de tesorería del manual que contenga la metodología y los requerimientos de información financiera para la toma de decisiones y para los análisis de coyuntura fiscal
- o La información deberá contener cifras oportunas, suficientes y confiables para el análisis de la coyuntura fiscal de los siguientes conceptos:
 - Previsión de ingresos corrientes, recursos de capital (empréstitos internos y externos), pagos corrientes, de inversión y montos futuros para atender la deuda pública.
 - Programación del consolidado de operaciones efectivas del sector público no financiero.
 - Programación del flujo de caja con frecuencia semanal, mensual y anual.
 - Cifras reales de ingresos corrientes, recursos de capital y pagos de acuerdo con las clasificaciones presupuestales.
 - Estado de caja por principales cuentas y situación de tesorería.

ACCIONES POR REALIZAR

- o En el corto plazo
 - Capacitar a funcionarios públicos del área financiera en las técnicas de programación, procesamiento de las cifras y producción de reportes adecuados para la toma de decisiones.

- Integrar una comisión de expertos de la oficina del Administrador Financiero del Estado, el MIPPE, el Ministerio de Hacienda, el Banco Nacional y la Contraloría, para que preparen los manuales que detallen el programa de información financiera y sus procedimientos, incluyendo los formatos y el contenido de ellos.
 - Incorporar en el informe del Contralor General de la República el análisis de las operaciones efectivas y del flujo de caja del sector público.
 - Estudiar la posibilidad de comunicar el sistema de información del Banco Nacional de Panamá con la oficina del responsable del tesoro para que las cifras de ejecución presupuestaria fluyan oportunamente.
- o En el mediano plazo
- Mejorar y ampliar la cobertura de la comunicación automatizada para que sea más eficiente la transmisión de los datos entre las entidades públicas y la oficina del responsable del tesoro.
 - Producir reportes oportunos para la preparación del programa financiero del sector público y de su evaluación.