DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

PRESUPUESTO

Enero de 1991

Contract No. LAC-0658-C-00-9021-00
Project No. 598-0658

ESTUDIO DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA

PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

AREA DE PRESUPUESTO

INDICE

Sección		Página
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	6
C.	Instrumentos y Procesos de Trabajo	10
1.	Preparación del Presupuesto de Rentas y Gastos	10
2.	Presupuesto de Rentas	11
3.	Presupuesto de Gastos	12
D.	Recursos Humanos	15
E.	Sistemas de Información	17
1.	Informes de los Ingresos del Gobierno Central	19
2.	Informe de los Ingresos del Sector Descentralizado y Territorial	19
3.	Informes de los Gastos del Gobierno Central	20
4.	Informe de los Gastos del Sector Descentralizado y Territorial	21

III. ASPECTOS ANALITICOS 22

A. En Cuanto a la Base Legal 22
B. En Cuanto a la Organización 24
C. En Cuanto a los Instrumentos y Procesos de Trabajo 26
D. En Cuanto a los Recursos Humanos 29
E. En Cuanto a los Sistemas de Información 32

I. INTRODUCCION

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

AREA DE PRESUPUESTO

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 un subsistema de presupuesto que sea el instrumento por excelencia para el cumplimiento de la función económica del Estado, para coordinar y organizar la producción de bienes y servicios públicos y sus relaciones con el sector privado.

C. Alcance del Trabajo

El estudio se concretó fundamentalmente en el subsistema de presupuesto, el cual no se incluyó en los términos de referencia inicialmente suscritos entre el Contralor General y la AID. Por tal motivo el análisis se enfocó en su primera etapa en la recolección de

información de carácter general, pero que permitiera a la vez llegar a conclusiones válidas para sustanciar las recomendaciones principales.

El presente diagnóstico constituye un estudio más completo e incluye secciones descriptivas y analíticas y sus correspondientes conclusiones, recomendaciones y acciones a seguir para el subsistema de presupuesto.

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

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

D. Metodología

La metodología utilizada consistió en revisar y evaluar lo siguiente:

- Las normas jurídicas vigentes para el subsistema de presupuesto.
- La estructura organizativa de las entidades involucradas en el manejo de los recursos públicos.
- La responsabilidad de los administradores financieros del Estado y las técnicas utilizadas en las fases de programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, registro y fiscalización, seguimiento y evaluación.
- El recurso humano.

- Los sistemas de información presupuestaria para ver si son adecuados y si se utilizan como soporte para la toma de decisiones, la evaluación y programación presupuestaria.

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

El diagnóstico preliminar se sometió a la consideración de la Contraloría General y sus directivos aconsejaron que se celebrara una reunión de trabajo con algunos funcionarios de la entidad para discutirlo. Esta tuvo lugar el 9 de julio de 1990 y los aspectos acordados han sido incluidos en el presente estudio.

D. 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 fases del proceso presupuestario se tuvo presente dicha limitación.

II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS

II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS

A. Base Legal

Las principales normas vigentes para la administración del presupuesto del Estado en la República de Panamá, son:

- La Constitución Política de la República, Título VIII y IX en su capítulo 2o.
- La Ley 16 del 28 de febrero de 1973, que crea el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE).
- La Ley 32 del 8 de noviembre de 1984, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.
- El Código Fiscal de Panamá, edición 1987.
- La Ley de Presupuesto para cada vigencia.

Según el artículo 264 de la Constitución de la República corresponde al Organo Ejecutivo la elaboración del proyecto de presupuesto general del estado y al poder legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación.

El presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de los ingresos y egresos incluyendo las inversiones, de las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales, con las cuales se celebrarán consultas presupuestarias.

La Constitución considera los principios de equilibrio, universalidad, anualidad y especialización cualitativa y cuantitativa.

Los artículos 273 y 274 de la Constitución de la República determinan 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 pero el mismo deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa, previo concepto sobre la viabilidad y conveniencia de su expedición por parte de la Contraloría.

El artículo 72 de la Ley 32 de 1984 reglamenta que la Contraloría General de la República, velará porque el Presupuesto General del Estado consulte la realidad económica del sector público y porque su ejecución se realice conforme a las normas constitucionales y legales correspondientes.

Las notas generales de la Ley de Presupuesto anual señalan que la finalidad de la administración y control presupuestal es la de establecer en cada entidad pública, métodos y procedimientos adecuados en las fases de programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución, registro, fiscalización, seguimiento y evaluación.

El artículo 239, capítulo 2o, del título VIII de la carta fundamental establece que a nivel municipal el Alcalde deberá presentar proyectos de acuerdo, especialmente en el área de presupuesto de rentas y gastos. El Alcalde también tiene la función de ordenar los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.

El proceso de administración presupuestaria de acuerdo a las disposiciones Constitucionales y a las Leyes No.16 del 28 de febrero de 1973 y No. 32 del 8 de noviembre de 1984, está compuesto de las siguientes fases:

- Programación y formulación en el Organo Ejecutivo a través del (MIPPE).

- Discusión y aprobación en el Ejecutivo y es competencia de la Presidencia de la República y del Consejo de Gabinete. A la Asamblea Legislativa le corresponde su examen, modificación, rechazo y aprobación.

- Ejecución financiera y física, ejercida por las distintas instituciones públicas de acuerdo a los programas iniciales y las modificaciones sometidas al (MIPPE).

- Registro y fiscalización ejercidos por la Contraloría General, sin perjuicio de los registros internos que debe llevar cada institución.

- Seguimiento y evaluación por parte del (MIPPE), sin perjuicio de las acciones que lleve a cabo la Contraloría General.

B. Organización

En la administración del presupuesto participan principalmente el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), la Contraloría General de la República y las entidades del sector público.

Al MIPPE le están asignadas las siguientes funciones presupuestarias:

- Dirigir la administración del presupuesto del sector público que consiste en la preparación o formulación, ejecución financiera y física, contabilidad y control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas.

- Elaborar proyectos de reglamentos, métodos, normas e instrucciones para la preparación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

- Realizar en coordinación con la Dirección de Planificación Económica y Social y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, las estimaciones de ingresos ordinarios y extraordinarios que sirvan de base para la preparación del presupuesto de la nación.

- Adoptar en coordinación con la Contraloría General las medidas tendientes a evitar que las dependencias oficiales incurran en pagos o compromisos que excedan las asignaciones trimestrales.

- Participar en la elaboración de planes de reducción de gastos y otras medidas similares para aumentar el ahorro corriente y la mayor eficiencia en las operaciones presupuestarias.

- Solicitar a las dependencias públicas las informaciones que estime necesarias en relación con todas las fases del proceso presupuestario, con facultades para examinarlas e investigarlas.

Para el desarrollo de sus funciones la Dirección de Presupuesto de la Nación cuenta con las siguientes unidades administrativas: División de Programación y Estudios Presupuestarios, integrada a su vez por los departamentos de Coordinación y Asesoría Municipal y Programación Financiera; y División de Administración Presupuestaria, conformada por los departamentos de Administración Presupuestaria del Sector Descentralizado y el Departamento de Administración Presupuestaria del Gobierno Central.

Las funciones de la Contraloría vinculadas a la administración del presupuesto son:

- Participar en la elaboración del presupuesto general del Estado en la forma prevista en la Constitución.

- Emitir conceptos sobre la viabilidad y la conveniencia de expedir créditos suplementales y extraordinarios

- Informar al Organo Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa sobre el estado financiero de la administración pública.

- 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, conjuntamente con ei MIPPE y el MHT, cuando en cualquier época del año consideren fundadamente que el total efectivo de ingresos puede ser inferior al total

de gastos autorizados en el presupuesto nacional. Este plan deberá ser presentado a la consideración del gabinete y una vez aprobado será de ejecución obligatoria para la administración.

En el sector descentralizado, gobiernos locales y en general en aquellas entidades sobre las cuales la Contraloría ejerza la fiscalización, será realizada por el delegado del Contralor ante la respectiva entidad, conjuntamente con los otros funcionarios públicos ante el organismo competente para adoptar la medida.

- 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, quien ostenta la representación legal, secundado por un Subcontralor General. De acuerdo con la Constitución ambos son nombrados por la Asamblea Legislativa para 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 está facultado para establecer las subdivisiones de las distintas dependencias de la Contraloría y para fusionar y suprimir dichas subdivisiones, fijandoles 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, así como el análisis del comportamiento de los ingresos y gastos y pagar todas las obligaciones contra el Estado.

Esta Dirección cuenta con las subdirecciones de Contabilidad y de Registro de Presupuesto, la primera de ellas se encarga de la contabilización de los ingresos y de los pagos de todas las obligaciones del Estado incluyendo la deuda pública; la segunda realiza el registro presupuestal del Gobierno Central y del sector descentralizado. Adicionalmente, la Subdirección cuenta con una oficina de servicios administrativos y archivo.

Además de los instituciones citadas, participan todas las entidades del sector público a través de la preparación y el envío mensual al MIPPE de los anteproyectos de presupuesto.

A nivel municipal el Alcalde es el encargado de presentar proyectos de acuerdo, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos. Asimismo, es el ordenador de los gastos de la administración local ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.

En los documentos de trabajo se pueden visualizar los organigramas de los principales organismos y entidades vinculadas con el presupuesto.

C. Instrumentos y Procesos de Trabajo

1. Preparación del Presupuesto de Rentas y Gastos

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 subsistema de presupuesto, se apoya en los siguientes instrumentos de programación:

- Las estimaciones de ingresos ordinarios y extraordinarios que sirvan de base para la preparación del presupuesto de la nación, las realiza la Dirección de Presupuesto del MIPPE en coordinación con la Dirección de Planificación Económica y Social y el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

- La preparación y formulación del Presupuesto General del Gobierno la ejerce el Organo 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 presupuestario surge de los saldos de ejecución a una fecha preestablecida, del análisis del comportamiento presupuestario y de la evaluación de las necesidades institucionales.

- Cada año, a más tardar el 31 de julio, cada uno de los ministerios debe remitir al Departamento de Presupuesto un cálculo detallado de los gastos requeridos para sus servicios en el año fiscal siguiente, acompañado de la exposición de motivos que indique las variaciones introducidas respecto al presupuesto en curso. En este cálculo sólo se podrán incluir erogaciones autorizadas por leyes vigentes.

- Con los cálculos de gastos remitidos por las entidades, con los datos que se tengan sobre el producto bruto de los ingresos en los veinticuatro meses precedentes al mes de preparación del proyecto de presupuesto y con el cálculo que se haga del rendimiento de las rentas en el año siguiente, el Departamento de Presupuesto formula y presenta al Consejo de Gabinete, por conducto del Ministro de Planificación, antes del quince de septiembre, un proyecto general de presupuesto

- Una vez aprobado el proyecto general de presupuesto por el Consejo de Gabinete se envía a la Asamblea Legislativa dentro de los primeros diez días de sus sesiones ordinarias, acompañado de la exposición de motivos.

- La discusión del proyecto de presupuesto de rentas y gastos presentado por el Organo Ejecutivo para el ejercicio fiscal que se inicia el primero de enero y termina el 31 de diciembre, se hace en la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa. Una vez votado el proyecto en la Comisión sufre tres debates en la Asamblea Nacional para su aprobación definitiva.

2. Presupuesto de Rentas

Según el Código Fiscal el Presupuesto de Rentas se divide en cinco secciones principales, conforme al origen de los ingresos, así:

- Bienes Nacionales
- Servicios Nacionales
- Impuestos
- Rentas, e
- Ingresos Varios

Cada una de la secciones principales se divide en la forma que se estime conveniente y cada una de sus especificaciones formará una partida, éstas se numerarán en orden consecutivo y ascendente.

Si al liquidarse el presupuesto de la vigencia en curso se produce un superávit, éste se consignará en el nuevo presupuesto como saldo de caja.

No se incluirá en el Presupuesto de Rentas partida alguna cuya percepción no esté autorizada en la ley.

De acuerdo con la Constitución la Asamblea Legislativa no podrá expedir leyes que deroguen o modifiquen las que establezcan ingresos comprendidos en el presupuesto, sin que al mismo tiempo establezca nuevas rentas sustitutivas o aumente las existentes, previo informe de la Contraloría General de la República sobre la efectividad fiscal de las mismas.

Todos los ingresos del Presupuesto constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos en general, y en el Presupuesto no se apropiará ningún ingreso con destinación específica, salvo en el caso de que se creen por ley fondos especiales para determinados fines.

3. Presupuesto de Gastos

El Presupuesto de Gastos se divide en las secciones que sean necesarias, éstas a su vez se clasifican en capítulos y éstos en artículos. Los capítulos representan las distintas unidades de sus respectivas organizaciones y en cuanto a la Sección de Gastos Varios, los distintos conceptos incluidos en ella. Los artículos representan los fines u objetivos individuales para los cuales se necesiten apropiaciones.

El monto que se autorice en cada artículo de gastos incluido en el presupuesto debe aplicarse exclusivamente al objeto determinado en el texto del artículo y no podrá excederse, salvo que dicho monto se modifique por medio de créditos adicionales autorizados por el Legislativo.

Los gastos imprevistos se computarán a razón del porcentaje que fije el Organo Ejecutivo; pero no podrán exceder del 1% de la suma presupuestada para cada sección del presupuesto.

Al presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa se le pueden hacer modificaciones por traslado de saldos disponibles entre partidas, pero no de inversión hacia

funcionamiento, así como créditos suplementales o extraordinarios, con lo cual obtiene el presupuesto definitivo o vigente.

Los créditos suplementales o extraordinarios surgen como consecuencia de: reaforo de rentas, ajustes por reducciones del gasto público debido a la caída de los ingresos, y creación de gastos no previstos en el presupuesto inicial a raíz del incremento de los ingresos corrientes y del crédito público.

Todas las modificaciones al presupuesto inicial deben aprobarse por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa

Una vez aprobado el presupuesto por la Asamblea Legislativa, se incluye en el sistema central por cada una de las partidas del gasto y por entidades, incluyendo las modificaciones.

De acuerdo con el capítulo II de la normas generales de administración presupuestaria del presupuesto aprobado para 1990, los gastos se ejecutarán con base en el concepto contable de compromiso.

Si en cualquier época del año fiscal el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Contralor General de la República creyeren fundadamente que el total efectivo de entradas puede ser inferior al total de los gastos autorizados en el presupuesto, presentarán al Consejo de Gabinete un plan de reducciones de gastos conducente a evitar el déficit previsto por ellos. Una vez aprobado por el Consejo de Gabinete se pondrá en ejecución.

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

- Ley de presupuesto debidamente aprobada por la Asamblea Legislativa.

- 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.

- 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.

- 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).

- 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.

- Orden de compra, que cumple seis (6) pasos por las oficinas de: presupuesto, compras, auditoría y proveeduría, plan sectorial de hacienda y oficina de registro presupuestario de la Contraloría en la entidad.

- Luego de la entrega de los bienes, se entrega la orden de compra al proveedor y este presenta la cuenta contra el Tesoro, la cual cumple siete (7) pasos antes de ser enviada a la Contraloría General para el pago (compromiso corriente).

- 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 e inventariarse en el Departamento de Pagos y Deducciones varias.

- Planillas de personal fijo y eventual procesadas en la Dirección de Sistemas y los cheques se envían a las entidades para su entrega.

- 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. Estos cheques son entregados en las cajas de la Contraloría.

- Los Ministerios que tienen subvenciones para programas adscritos, envían en algunos casos una relación computarizada de los compromisos por partidas del gasto. La Contraloría les sitúa los dineros mediante cheque global y la entidad ejecutora efectúa los pagos individuales.

Para efecto de la ejecución presupuestaria, también se tienen en cuenta los siguientes aspectos:

- 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.

- 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.

- Las instituciones del Gobierno Central presentan una programación de pagos mientras que algunos institutos descentralizados preparan un flujo de caja mensual.

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.

De otra parte, 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 presupuesto, cuenta con dos subdirecciones, la de Registro Presupuestal que procesa las cifras de la ejecución presupuestaria y la de Contabilidad que se encarga fundamentalmente del manejo financiero en sus departamentos de Contabilidad, Deuda Pública y 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 recomendado de la Contraloría General.

En Panamá se otorgan entre otros, los siguientes títulos académicos: 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 pero que actualmente requiere seis.

Los títulos se entregan con especializaciones en ciertas ramas, 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

Para el procesamiento de la ejecución presupuestal, 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.

Actualmente están conectados al Teleproceso todos los ministerios, veinticuatro (24) entidades descentralizadas y el Municipio de Panamá. Faltan por incorporar cerca de veintitrés entidades autónomas y sesenta y cuatro municipios.

Las entidades descentralizadas incorporadas son:

- Caja de Seguro Social
- Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)
- Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP)
- Instituto Nacional de Cultura (INAC)
- Instituto Nacional de Deportes (INDE)
- Instituto Panameño de Habilitación Especial (INPHE)
- Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOP)
- Instituto Panameño de Turismo (IPAT)
- Universidad de Panamá
- Universidad Tecnológica
- Autoridad Portuaria Nacional
- Corporación Azucarera La Victoria
- Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA)
- Aeronáutica Civil
- Ferrocarril de Panamá
- Hipódromo Presidente Remón
- Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)
- Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL)
- Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE)
- Lotería Nacional
- Zona Libre de Colón

- Banco de Desarrollo Agropecuario
- Banco Hipotecario Nacional.

1. Informes de los Ingresos del Gobierno Central

En el Departamento de Contabilidad Presupuestal y Financiera de la Dirección de Contabilidad Nacional.

- 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.
- Ingresos del día y consolidado, detallados por los principales rubros presupuestales de rentas regulares y no tradicionales.

2. Informe de los Ingresos del Sector Descentralizado y Territorial

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

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

3. Informes de los Gastos del Gobierno Central

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

- 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.

- 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.

- La inversión se detalla por servicios personales, servicios no personales, materiales y suministros, maquinaria y equipo, transferencias corrientes, transferencias de capital a instituciones descentralizadas y a intermediarios financieros y asignaciones globales.

- Seguro educativo clasificado por servicios personales, materiales y suministros, transferencias corrientes a las instituciones descentralizadas y las transferencias de capital a las mismas entidades.

- Reporte de gastos extrapresupuestarios, adelantos en impuestos sobre la renta y transferencias corrientes, acumulado de gastos y pagos de vigencias expiradas ordinarios y extraordinarios.

- Pormenorizado de los gastos, que muestra el global de cada organismo del Gobierno Central clasificado por funcionamiento, inversión y vigencias expiradas.

- Listado del movimiento mensual por cada una de las partidas, el cual se envía a las entidades para la confrontación con su contabilidad presupuestaria. Esta información se produjo diariamente hasta finales de 1987.

4. Informe de los Gastos del Sector Descentralizado y Territorial

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

- Acumulado del gasto por objeto, para cada una de las veinticuatro entidades incluidas en el teleproceso, con la siguiente discriminación: presupuesto modificado, asignado modificado, comprometido acumulado, saldo anual, saldo de lo asignado modificado y comprometido mensual.

- Informe del movimiento al presupuesto de gastos, así: terminal entidad, operador, año, partida, código identificación, ajuste, número de documento, valor, fecha y tipo.

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

- Archivo acumulado de cuentas contra reservas, con el detalle de: código, reserva, año, partida, proveedor, cuenta, valor, valor pagado y fecha.

- Estado consolidado de las partidas del presupuesto por entidad, con la siguiente información: partida, presupuesto autorizado, asignado a la fecha, autorizado a la fecha, comprometido, saldo a la fecha, saldo por asignar.

- Informe de reservas contra el presupuesto, por entidad, así: reserva, año, partida, monto original, monto girado, ajustes, saldo, funcionamiento e inversión.

- Informe de pagos por entidad y proveedor, así: 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:

- 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.

III. ASPECTOS ANALITICOS

III. ASPECTOS ANALITICOS

A. En Cuanto a la Base Legal

En el diagnóstico del área de presupuesto, se ha podido evidenciar la existencia de múltiples disposiciones legales y reglamentarias dispersas, que en ciertos campos llegan a confundir. Tampoco se dispone de reglamentos, normas, manuales e instructivos de carácter secundario, que faciliten la plena ejecución de la legislación sustantiva.

Las normas no están orientadas a facilitar la implantación y plena vigencia de un presupuesto integrado a la gestión financiera y al sistema de planificación, incluyendo la totalidad de los ingresos y los gastos. Tampoco se concibe el presupuesto como un instrumento del plan operativo anual, de los planes de desarrollo y de las políticas públicas de mediano plazo.

CONCLUSION

En suma, el marco jurídico es inadecuado y no se cuenta con una legislación orgánica de presupuesto que forme parte de 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 los subsistemas de presupuesto.

METAS RELACIONADAS

- o Realizar un análisis de las normas vigentes y codificarlas, a fin de preparar o actualizar la legislación orgánica sobre presupuesto.

- o Formular la legislación orgánica de presupuesto, como parte de la ley de "Administración Financiera", así como los reglamentos, normas, manuales e instructivos de carácter secundario, que faciliten la plena ejecución de la legislación sustantiva.

- 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 presupuesto, a fin de preparar o actualizar la legislación orgánica sobre presupuesto.

  - 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 presupuesto, de acuerdo con los nuevos modelos conceptuales.

  - La legislación orgánica de Presupuesto deberá considerar como mínimo los siguientes aspectos:

    - oo El Sistema Presupuestal
    - oo El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital
    - oo El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones
    - oo El Tratamiento de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado
    - oo El Presupuesto General de la Nación

- oo La Presentación del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa
- oo El Presupuesto Complementario y su Financiación
- oo El Estudio del Presupuesto General por la Asamblea Legislativa
- oo La Repetición del Presupuesto
- oo La Liquidación del Presupuesto
- oo La Ejecución del Presupuesto
- oo El Control Político, Financiero y de Evaluación de Resultados
- oo El Tesoro Nacional
- oo Las Disposiciones Varias

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.

- Dotar al Estado Panameño de un conjunto completo, jerárquico y ordenado de normas que regulen el Subsistema de Presupuesto Gubernamental.

B. En Cuanto a la Organización

La estructura organizativa del presupuesto se encuentra descoordinada y sin técnicas y procedimientos claramente definidos en leyes, reglamentaciones, manuales y demás normas.

La Contraloría tiene oficinas institucionales de auditoría, que efectúan el control previo, participan en la ejecución y realizan el registro presupuestario.

No se dispone de una identificación de cada institución dentro del concepto o esquema conceptual, que facilite el cumplimiento de las funciones de planificación y de presupuestación.

Se carece de un plan de desarrollo organizacional, que constituya el soporte para el área de presupuesto, destacando el rol del núcleo central del órgano ejecutivo, las dependencias sectoriales, las unidades institucionales y el papel que cumple el órgano legislativo a través de la Comisión de Presupuesto y de la Contraloría General de la República.

No se cuenta con manuales que detallen en forma gráfica y narrativa las técnicas y los procedimientos a utilizar en el subsistema de presupuesto.

CONCLUSION

No se dispone de una identificación de cada institución dentro del concepto o esquema conceptual, que facilite el cumplimiento de las funciones de planificación y de presupuestación. Tampoco se tienen manuales que detallen en forma gráfica y narrativa las técnicas y los procedimientos, ni formularios, registros e informes que incorporen los principios presupuestarios.

META RECOMENDADA

Dotar a los subsistemas de presupuesto de la estructura orgánica y funcional requerida que constituya el soporte para el funcionamiento del subsistema, destacando el rol del núcleo central del Organo Ejecutivo, las dependencias sectoriales y las unidades institucionales, así como el papel que cumple la Asamblea Legislativa y la Contraloría General.

METAS RELACIONADAS

- 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 del subsistema de presupuesto.

- Formular y realizar un plan de desarrollo organizacional, con un 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.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo:

  - Preparar el proyecto de una nueva estructura orgánica funcional posicional uniforme de las áreas de presupuesto del sector público.

  - Identificar a cada institución dentro del concepto o esquema sectorial, de tal forma que se facilite el cumplimiento de las funciones de planificación y de presupuestación.

  - Sugerir la modificación de la estructura orgánica de la Contraloría, para 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 presupuesto.

- En el mediano plazo:

  - Proponer reformas a la Constitución y la Ley 32 de 1984, para que la organización encargada de administrar el presupuesto general del Estado pase al Ejecutivo.

C. En Cuanto a los Instrumentos y Procesos de Trabajo

En la Contraloría General se entrelazan las funciones de administración y control presupuestal con las de auditoría (pre-áudito), generándose indefinición y coadministración.

La función administradora del presupuesto del sector público, que consiste en la preparación y ejecución financiera y física y en la contabilidad, control, evaluación, coordinación y liquidación de las partidas presupuestales y sus programas, está a cargo

del Ministerio de Planificación y Política Económica, quien lo presenta a la Asamblea Legislativa.

Sin embargo, la Contraloría General de la República participa en la elaboración y ejecución del presupuesto general del Estado y emite conceptos sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementales y extraordinarios; también sobre los proyectos de leyes que suprimen ingresos y establecen rentas sustitutivas o en aumento de las existentes.

La preparación del presupuesto surge de los saldos de ejecución a una fecha preestablecida y de las necesidades institucionales para la vigencia siguiente, pero no se discute ampliamente con las entidades en su carácter de vehículos de ejecución de los planes y programas de gobierno.

A pesar de que el registro se realiza en las fases de apropiación, asignación trimestral, compromiso y pago, la contabilidad presupuestaria no es confiable, porque no existen controles adecuados durante el procesamiento de los datos.

El envío de reportes a las entidades por parte de la Contraloría para efecto de cruce de información, se da con un mes de retraso y no siempre son utilizados por ellas.

CONCLUSION

Todo lo anterior significa que existen varias instituciones que participan en el proceso de administración presupuestaria, desintegradas de las demás funciones de la administración financiera del Estado, y que se carece de una legislación orgánica de presupuesto así como los manuales que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para el sistema presupuestario.

META RECOMENDADA

Dotar al país de un subsistema de presupuesto que incluya a todas las entidades públicas y a todos los ingresos y gastos del gobierno y relacione totalmente el presupuesto con la clasificación contable, teniendo en cuenta el sistema actual pero mejorándolo para asegurar que todos los recursos sin excepción se controlen a través del presupuesto.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo

  - Formular políticas de captación de ingresos, y objetivos y metas para los mismos, que se incluyen en el presupuesto, cuyos montos deben estar bien sustentados.

  - Evaluar el cumplimiento de los objetivos y de las metas de los ingresos, a fin de procurar que los "ajustes presupuestarios" se realicen además de la reducción de gastos, por medio del aumento de los ingresos.

  - Realizar auditorías de morosidad como parte de la evaluación presupuestaria en la parte que corresponde a los ingresos.

  - Diseñar el subsistema de presupuesto, como parte del sistema de gestión financiera y del sistema de planificación, a partir de la situación actual, que a pesar de los problemas de los últimos tres años, mantiene características técnicas razonables.

  - Proyectar el subsistema de presupuesto como parte de un sistema conformado por un plan financiero a dos o más años de plazo, por un plan operativo anual de inversiones y por el Presupuesto Anual de la Nación.

  - Concebir al subsistema de presupuesto para todo el sector público, incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos.

- Considerar al presupuesto como el instrumento o el plan operativo anual de los planes de desarrollo y de las políticas públicas de mediano plazo.

- Considerar al conjunto de proyectos o "Sistema Nacional de Proyectos", inscrito en una política de inversiones de mediano plazo, que asegure el financiamiento y la continuidad en la asignación anual de recursos a través del presupuesto.

- Dar énfasis, como parte del proceso o ciclo presupuestario, al control y evaluación a base de indicadores de gestión (globales), a fin de facilitar entre otras labores, las de auditoría; analizar los resultados obtenidos, el grado de cumplimiento de los objetivos y de las metas de los planes de gobierno.

- Diferenciar el control previo y el control posterior, para hacer más eficiente la ejecución y el control presupuestario.

- Revisar, actualizar o elaborar los principales instrumentos técnicos, para cada una de las etapas o fases del proceso o ciclo presupuestario.

o En el mediano plazo

- Integrar comisiones y grupos de trabajo necesarios para modificar y proponer las enmiendas legales y reglamentarias para el subsistema de presupuesto.

- Preparar el proyecto de normatividad correspondiente.

- Proveer al organismo rector del subsistema de presupuesto de una reglamentación general y de los manuales necesarios, que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para el sistema presupuestario.

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 la encuesta académica profesional practicada por esta misión 151. Del procesamiento de dicha información se desprende lo siguiente:

Dentro de la estructura de personal de la Dirección de Contabilidad existen 34 cargos para contadores, sin considerar las jefaturas. De los 151 empleados que contestaron la encuesta, es decir, el 90% del total, trabajan en ella 14 licenciados, de los cuales 5 son contadores, 6 tienen grados en áreas afines y los tres restantes son dos ingenieros agrónomos y un ingeniero de tecnología industrial.

El recurso humano restante está conformado por 118 bachilleres, 13 peritos y 6 personas con estudios primarios aprobados.

En la Subdirección de Registro Presupuestal la situación es aún más crítica, hay sólo 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, se dispone de 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 esporádicamente de organizar cursos y conferencias a los funcionarios, pero no programa y ejecuta la capacitación y adiestramiento de sus colaboradores en forma continua.

El recurso humano de los departamentos financieros y de presupuesto es aceptable en el MIPPE y en las algunas instituciones estudiadas, sin embargo en la mayoría de ellas, como en la Contraloría y en los municipios, el personal del área de presupuesto no es apropiado.

CONCLUSION

El recurso humano vinculado a las áreas de presupuesto no es adecuado, ni se le capacita continuamente en la aplicación de instrumentos y procedimientos de presupuesto.

META RECOMENDADA

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

METAS RELACIONADAS

- Preparar en la Contraloría conjuntamente con la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MIPPE, los centros de capacitación del sector público, las instituciones de educación superior y con los colegios profesionales, el plan de capacitación en presupuesto, para el gobierno central, descentralizado y territorial.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el Corto Plazo

  - Realizar un inventario de recursos humanos calificados en el campo presupuestario, para elaborar un plan de actualización y si fuese indispensable de capacitación, en función de las mejoras del subsistema de presupuesto.

  - 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.

- 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, seleccionar licenciados para que reciban inicialmente la instrucción correspondiente y luego se conviertan en monitores, asegurándose un efecto multiplicador de la capacitación. El adiestramiento deberá ser continuo.

- Programar y dictar a los funcionarios públicos cursos de finanzas públicas con énfasis en la administración presupuestaria y en la aplicación de sus instrumentos y procedimientos.

- Preparar manuales de programación y ejecución presupuestal, mandarlos a todas las instituciones del sector público y dictar seminarios a los funcionarios del área de presupuesto.

- 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 presupuesto.

- 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 presupuesto.

E. En Cuanto a los Sistemas de Información

Para el Gobierno Central se elaboran informes de ingresos diarios sin uniformidad de las fechas de recaudo. Estos detallan las principales partidas presupuestarias de ingresos corrientes, pero carecen de información de los recursos de capital. La contabilización de éstos últimos se realiza solamente en el momento de producirse el pago.

Desde el punto de vista de los gastos, se produce información mensual del Gobierno Central y de veinticuatro entidades descentralizadas a nivel funcional y por objeto, de las principales fases de ejecución presupuestaria. Sin embargo, en muchas oportunidades no es confiable y oportuna por falta de colaboración de la entidades en la entrega de los documentos a las unidades de teleproceso de la Contraloría en cada una de ellas.

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, no corresponden a cierres con fechas similares y adicionalmente no se las utiliza adecuadamente.

Con la información enviada por las entidades, la dependencia citada 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 no incluye la totalidad de las rentas y gastos, ni de las entidades del sector público. Además, en algunos casos no es confiable ni se le prepara adecuadamente para que sirva como apoyo para la toma de decisiones.

META RECOMENDADA

Coordinar con el subsistema de contabilidad, a fin de generar la información financiera necesaria para la conducción de las finanzas públicas. El ámbito debe incluir a todas las entidades públicas, procurando superar resistencias de carácter institucional, que no han permitido obtener información integral de todo el sector público.

METAS RELACIONADAS

- Revisar la clasificación y codificación de los ingresos y gastos, tomando en cuenta los conceptos, la utilización y utilidad de las mismas.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el Corto Plazo

  - Capacitar a funcionarios públicos del área financiera en las técnicas de análisis, diseño y procesamiento de las cifras de ejecución presupuestaria.

  - Integrar una comisión de expertos de los departamentos de presupuesto del sector público para que preparen los manuales que detallen el programa de información financiera y sus procedimientos, incluyendo los formatos y el contenido de ellos.

- En el Mediano Plazo

  - Mejorar y ampliar la cobertura de la comunicación automatizada, de tal manera, que sea más eficiente la transmisión de los datos entre las entidades públicas y la oficina del responsable del registro presupuestario.

  - Producir reportes oportunos para el control y la evaluación de la ejecución presupuestaria, así como para la preparación del proyecto de presupuesto de la vigencia siguiente y el programa financiero del sector público.