PN-ABJ-499

73892

**ASISTENCIA TECNICA DE EMERGENCIA
A LA CONTRALORIA GENERAL
DE LA REPUBLICA
DE PANAMA**

INFORME PRELIMINAR

30 de abril de 1990

Contract No. LAC-0302-C-00-0026-00

INDICE

	Página	
	No.	
I.	INTRODUCCION	1
II.	ASISTENCIA TECNICA EN ASPECTOS PRIORITARIOS	4
III.	ACCIONES POR REALIZAR CON BASE EN EL DIAGNOSTICO PRELIMINAR	6
	A. Presupuesto	7
	B. Administración de Caja y Crédito Público	10
	C. Contabilidad Gubernamental	14
	D. Sistemas Computarizados	16
	E. Control y Auditoría	17
	F. Contratación Administrativa y Auditoría de Proyectos	20

I. INTRODUCCION

**ASISTENCIA TECNICA DE EMERGENCIA
A LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DE PANAMA**

INFORME PRELIMINAR

I. INTRODUCCION

El Gobierno de Panamá y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (A.I.D.), suscribieron el 7 de marzo de 1990 un convenio titulado "Proyecto para la Recuperación Inmediata", Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera (LAC/RFMIP).

El propósito principal del convenio es la prestación de servicios de asistencia técnica, que promuevan la más clara y firme conciencia en todo el personal del sector gubernamental acerca de su responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, y fortalezcan los mecanismos y la normatividad necesarios para cumplir con dicha responsabilidad. La firma consultora Price Waterhouse fue contratada para prestar estos servicios.

El programa de asistencia técnica diseñado de acuerdo con los requerimientos de la A.I.D., contempla en síntesis los siguientes aspectos:

- o El asesoramiento en la formulación de un Código de Etica para los servidores públicos, y en la realización de una amplia campaña de divulgación sobre sus responsabilidades administrativas y de honestidad en el servicio.
- o El diseño preliminar de un sistema integrado de gestión financiera, con la Contraloría General como organismo rector del mismo, y la propuesta correspondiente para la creación de la nueva Oficina del Auditor General del Estado, que tenga a su cargo la práctica de auditorías integrales e

independientes realizadas con elevada competencia profesional desde la Contraloría General, en una primera etapa, y posteriormente como una unidad totalmente separada, reportando sus funciones a la Asamblea Legislativa.

- o La asistencia especializada para establecer en la Contraloría General un mecanismo eficiente, que permita iniciar en el corto plazo las acciones de recuperación de los recursos públicos ilegalmente desviados de sus fines de servicio comunitario.
- o El asesoramiento en la preparación de proyectos de disposiciones legales y normativas relacionadas con los puntos anteriores.

Las partes contratantes han expresado su acuerdo en el sentido de que los programas de reforma organizativa y técnica que se propongan para mejorar e integrar la administración financiera, requerirán esfuerzos de realización a largo plazo en el curso de la década.

Para ello, la firma consultora deberá formular el correspondiente diseño de un proyecto global de reformas y de asistencia técnica a mediano y largo plazos, a fin de que sean establecidos y lleguen a operar plenamente el Sistema Integrado de Gestión Financiera y de la Auditoría Integral. El informe que contenga este diseño e incluya las metas recomendadas, las acciones a realizar y las estrategias para su debida ejecución, debería ser presentado a más tardar el 15 de agosto de 1990.

Adicionalmente, sin embargo, y con el propósito de acelerar la aprobación del proyecto global, el Director de la misión de A.I.D. en Panamá solicitó el presente informe preliminar para ser considerado a partir del mes de mayo del año en curso.

De acuerdo con los Términos de Referencia de este programa de asistencia técnica emergente, se indicó a los consultores conceder prioridad en su trabajo de asesoría a aquellos aspectos que la Contraloría General de la República de Panamá pueda poner en marcha con prontitud.

Por consiguiente, el informe presenta a continuación, en dos secciones separadas, el sumario de las labores que se han realizado; la primera se refiere a las tareas que la Contraloría ejecutó durante los meses de marzo y abril de 1990 conforme a su esquema de prioridades, en las que ha contado con la asesoría de la firma consultora; y la segunda expone de manera sintética las acciones que se sugiere llevar a cabo dentro del programa de asistencia técnica, según el diagnóstico preliminar realizado por los consultores en el mismo período, proyectadas a corto, mediano y largo plazos, y orientadas a la consecución de los objetivos antes señalados.

II. ASISTENCIA TECNICA EN ASPECTOR PRIORITARIOS

II. ASISTENCIA TECNICA EN ASPECTOS PRIORITARIOS

La Contraloría General de la República de Panamá ha completado con la asistencia técnica de Price Waterhouse, las siguientes tareas prioritarias:

- o Creación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y expedición de su respectivo reglamento de funcionamiento, que incluyó el instructivo para emitir informes de antecedentes derivados de auditorías y exámenes útiles al establecimiento de responsabilidades, así como el esquema de la estructura orgánica de la propia Dirección.
- o Formulación de un proyecto de Código de Ética para los servidores públicos, redactado en tres versiones alternativas para su consideración previa con el Ministro de Planificación y Política Económica, y su divulgación posterior en el ámbito general de la Administración Pública.
- o Realización del seminario sobre la prevención de la corrupción, con la participación directa del experto seleccionado por la firma consultora, que sirvió de base a la formación de grupos de trabajo para el intercambio de experiencias y mecanismos entre el personal de la Contraloría y para la divulgación de conceptos a través de los medios de difusión.
- o Formación de la Comisión de Apoyo Institucional con los Directores y Subdirectores de la Dependencia, con cuya participación activa se han iniciado los "Coloquios de Contraloría".
- o Realización de un seminario para los auditores de la Contraloría, sobre el proceso que sigue la Dirección de Responsabilidad Patrimonial, con la intervención de los tres Magistrados, dando énfasis a la evidencia que se necesita para el informe de antecedentes que da origen al establecimiento de responsabilidades;
- o Redacción del proyecto de un nuevo Reglamento Interno de la Contraloría General, en el que se incluye la operación de la Oficina del Auditor General del Estado, y el diseño de la estructura orgánica de esta Oficina para su funcionamiento en el corto plazo.
- o Redefinición de la estructura orgánica de la Unidad de Informática de la Contraloría General, para su operación en el corto plazo.

- o Proyecto de la estructura orgánica general de la Contraloría de la República, para su operación a mediano y largo plazos;
- o Redacción del Reglamento de Calificación y Contratación de firmas privadas de auditoría.
- o Emisión de declaraciones de funciones específicas del Contralor General y del Subcontralor General.

III. ACCIONES POR REALIZAR CON BASE EN EL DIAGNOSTICO PRELIMINAR

III. ACCIONES POR REALIZAR CON BASE EN EL DIAGNOSTICO PRELIMINAR

Los mecanismos para conseguir que todos los servidores del Estado cumplan con su responsabilidad en el manejo honesto de los recursos públicos, están identificados con el establecimiento y operación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y de la Auditoría Integral (AI).

Así se expresa de manera general en la parte introductoria de este informe, de acuerdo con los Términos de Referencia de la Asistencia Técnica de Emergencia de AID a la Contraloría General de la República de Panamá, bajo el proyecto LAC/RFMIP.

El esquema conceptual de la gestión financiera pública sistemática e integrada, considera la necesidad de asignar y utilizar en forma eficiente los recursos financieros del Estado e informar debidamente sobre ello a través de la concertación y coordinación de sus elementos o subsistemas componentes, es decir, bajo una sólida unidad de mando. Estos elementos son: el presupuesto, la tesorería, el crédito público y la contabilidad gubernamental; complementados por el control y auditoría como dispositivo retroalimentador y de apoyo al funcionamiento de la gestión.

Los consultores de la firma Price Waterhouse han efectuado un diagnóstico preliminar para determinar las condiciones generales en que se encuentra la actual administración financiera pública y los sistemas de auditoría gubernamental de la República de Panamá, así como las características particulares de operación de cada uno de sus citados componentes.

A continuación se describen someramente las circunstancias detectadas en las respectivas áreas consideradas en el diagnóstico, y con base en ellas se presentan las recomendaciones que se formulan para conseguir su mejoramiento y su debida coordinación paulatina, expresadas en forma de acciones concretas por realizar a corto, mediano y largo plazos.

Por la relación que tiene con el control, y vista especialmente la importancia de las inversiones del sector público, se incluye una parte específica sobre contratación administrativa y auditoría de proyectos; asimismo se incorpora la parte relativa a los sistemas computarizados, por su vinculación con todo este proceso integrador de funciones.

Conviene señalar, finalmente, que el análisis y la consideración de cada una de las secciones siguientes deben hacerse en el contexto general del programa de asistencia técnica, cuyo propósito principal es el de lograr su integración en un conjunto armónico y coherente de partes interactuantes, interrelacionadas e interdependientes: el SIGEF, bajo la acción directriz de una sola unidad, y la auditoría integral como una oficina de auditoría profesional totalmente independiente, que reporte a la Asamblea Legislativa.

A. Presupuesto

Con base en el diagnóstico preliminar realizado en el subsistema de Presupuesto de la República de Panamá se determinó lo siguiente:

- o No se cuenta con un estatuto orgánico de presupuesto que concentre los principios básicos a tenerse en cuenta, ni con disposiciones generales de preparación, discusión y expedición, ejecución, administración y control.
- o En la Contraloría General se entrelazan las funciones de administración y control presupuestal con las de auditoría (pre-áudio), generándose indefinición y confusión.
- o 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, es realizada por el Ministerio de Planificación y Política Económica, el que también lo presenta a la Asamblea Legislativa.

Pero la Contraloría General de la República participa asimismo 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.

- o Toda erogación de fondos del Tesoro Nacional o de otros recursos que estén bajo su control, se hacen 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 será válida si no está firmada por el Ministro de Hacienda y Tesoro y la contrafirma de la Contraloría General.
- o 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.
- o A pesar de que el registro se realiza en las fases de apropiación, asignación trimestral, compromiso y pago, la contabilidad presupuestal no es confiable, pues no existen controles adecuados y el sistema no permite corregir inmediatamente los errores cuando se presentan.
- o 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.
- o Todo lo anterior significa que existen varias instituciones que participan en el proceso de administración presupuestal, creándose indefiniciones y conflictos.

Con el propósito de mejorar la operación del subsistema de presupuesto y considerar su posterior integración con las demás funciones de la gestión financiera del Estado, se estima necesario incluir, sin excepción, a todas las entidades públicas y a todos los ingresos y gastos del gobierno, y asegurar una adecuada flexibilidad en la clasificación contable para que ésta apoye al sistema presupuestal.

Para lograr este objetivo, será necesario ejecutar las siguientes acciones:

1. En el corto plazo
 - o Elaborar un inventario de las disposiciones legales y reglamentarias sobre presupuesto actualmente dispersas, que permita la identificación y codificación de todas las normas jurídicas sobre presupuesto.

- o Integrar una comisión de expertos con participación de la Contraloría General y los Ministerios de Hacienda y Tesoro y Planificación y Política Económica, que se encargue de preparar el Estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual deberá considerar:
 - El Sistema presupuestal
 - El Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital
 - El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones
 - El Tratamiento de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado
 - El Presupuesto General de la Nación
 - La Presentación del Proyecto de Presupuesto a la Asamblea Legislativa
 - El Presupuesto Complementario y su Financiación
 - El Estudio del Presupuesto General por la Asamblea Legislativa
 - La Repetición del Presupuesto
 - La Liquidación del Presupuesto
 - La Ejecución del Presupuesto
 - El Control Político, Financiero y de Evaluación de Resultados
 - El Tesoro Nacional
 - Las Disposiciones varias

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

2. En el mediano plazo

- o Integrar comisiones y grupos de trabajo necesarios para modificar y proponer las enmiendas legales y reglamentarias para el subsistema de presupuesto.
- o Preparar el proyecto de normatividad correspondiente.
- o Diseñar y poner en marcha el Subsistema Integrado de Presupuesto Gubernamental (SPG), consistente con un sistema presupuestal 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.
- o Estudiar y sugerir la modificaciones necesarias para contar con un organismo responsable de la administración financiera del Estado, en el cual se tengan todas las funciones relativas a la administración del presupuesto.

- o Proveer al 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 el sistema presupuestal.
- o Proponer reformas a la Constitución y a las leyes orgánicas que sea necesario para que el organismo responsable de la gestión financiera del Estado, forme parte del Poder Ejecutivo.

3. En el largo plazo

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

B. Administración de Caja y Crédito Público

Teniendo muy presente el principio de que un sólido manejo de los recursos del Estado es esencial a la responsabilidad de la gestión financiera, se realizó el diagnóstico de la administración de caja y crédito de la República de Panamá.

La metodología utilizada consistió en entrevistar al personal del área, así como revisar y evaluar las normas jurídicas vigentes, 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 para programar, ejecutar y evaluar las operaciones de caja, así como los sistemas de información financiera y el recurso humano.

Con base en este proceso se determinaron las siguientes situaciones:

- o Existen múltiples disposiciones legales y reglamentarias dispersas, incompletas y desactualizadas, que en determinados campos crean confusión e indefinición.
- o En la Contraloría General de la República se mezclan 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 los procedimientos, los formularios, registros e informes que incorporen los principios fundamentales del control interno.

- o No se cuenta con proyecciones de caja que muestren las expectativas de recaudo y percepción de los ingresos, pagos y disponibilidades, ni se prepara un consolidado con los estimativos presentados por cada uno de los ministerios y entidades del sector público no financiero.
- o El procedimiento utilizado para transferir los fondos de las oficinas recaudadoras a la cuenta del Tesoro en el Banco Nacional de Panamá y el control para que los valores liquidados coincidan con los recaudados y consignados en la cuenta del Tesoro, no garantiza el manejo eficiente y honesto de los fondos públicos, agregándose que el traslado físico de los recursos es bastante riesgoso.
- o No se cuenta con un procedimiento escrito que determine el sistema de prioridades de gastos.
- o Existe un sinnúmero de modalidades de pago, muchas de ellas de carácter extrapresupuestal, que incrementan el gasto público por encima de los límites autorizados por la Asamblea Legislativa.
- o A pesar de que la Contraloría General participa directamente en esta función, no produce diariamente el estado de caja que permita conocer el movimiento y los saldos de la cuenta principal en el Banco Nacional de Panamá, de las Entidades Descentralizadas, de los Fondos Especiales por empréstitos extranjeros y los traslados internos entre cuentas.
- o La información que se produce es amplia, pero generalmente no es útil, oportuna y confiable para la gestión financiera.
- o Se cuenta con informes diarios con el detalle de las principales partidas presupuestales de ingresos corrientes; pero la información procesada no corresponde a las mismas fechas. En los ingresos de capital (recursos del patrimonio y empréstitos internos y externos), su contabilización se realiza únicamente en el momento de producirse el pago con esos recursos.
- o No se conoce la situación de las exigibilidades contra el Tesoro, de forma consolidada diaria y mensual, por objeto del gasto.

El objetivo principal a conseguir en esta función de la administración pública es el establecimiento y desarrollo del Subsistema de Administración de Caja y Crédito (SACC), ubicado en el organismo responsable de la gestión financiera del Estado, y la

creación de departamentos financieros centralizados en cada entidad, eliminando así las múltiples cuentas bancarias, el exceso de fondos rotativos y otras transacciones financieras de alto riesgo.

Para ello se propone realizar las siguientes acciones:

1. En el corto plazo

- o Elaborar un inventario de las disposiciones legales y reglamentarias actualmente dispersas, que permita la identificación y codificación de las normas jurídicas sobre administración de caja y crédito.
- o Estudiar y sugerir las modificaciones requeridas para asignar toda función que tenga que ver con la aplicación de técnicas y procedimientos administrativos de caja y crédito, a un organismo directriz de la gestión financiera.
- o Crear en los ministerios y entidades, donde no exista, un departamento financiero que se encargue de preparar los programas mensuales de caja y crédito, evaluarlos y actualizarlos con la misma frecuencia.
- o Encomendar temporalmente a la Contraloría General, la tarea 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.
- o Pedir a la Contraloría que formule proyecciones consolidadas mensuales del flujo de fondos, con base en los estimativos enviadas por las entidades y darles seguimiento, por lo menos mensualmente.
- o Sugerir los estudios necesarios para eliminar las oficinas de recaudo del Ministerio de Hacienda y Tesoro y asignar dicha tarea al Banco Nacional de Panamá.
- o Concentrar en el Banco Nacional de Panamá los desembolsos de los empréstitos internos y externos, y recibir y procesar diariamente en la Contraloría los documentos correspondientes.
- o Contabilizar diariamente los pagos por servicio de la deuda y amortizaciones a capital, con las órdenes de giro libradas contra el Tesoro Nacional

- o Generar información periódica de los saldos de la deuda pública con ajustes cambiarios y demás, pertinentes.
- o Diseñar un programa de prioridades de pago.
- o Conformar el inventario de las cuentas por cobrar y la recuperación de cartera del Estado, eliminando el cruce de cuentas.
- c Disponer por ahora en la Contraloría de cifras diarias de ingresos corrientes, recursos de capital, pagos por objeto del gasto y estado de caja con periodicidad semanal y mensual, comparativas entre las previsiones y liquidaciones.
- o Preparar, programar y dictar cursos de administración de caja y crédito a funcionarios nacionales, reestructurar las plantas de personal y nutrir las del recurso humano idóneo.

2. En el mediano plazo

- o Integrar comisiones y grupos de trabajo necesarios para modificar y proponer las enmiendas legales y reglamentarias para el subsistema de administración de caja y crédito.
- o Diseñar y poner en marcha el subsistema de administración de caja y crédito (SACC), consistente con un programa financiero macroeconómico y preparar el proyecto de normatividad.
- o Iniciar los estudios y la preparación de una reglamentación general y de los manuales necesarios, que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para las operaciones de caja.
- o Proponer las reformas a la Constitución y a las leyes orgánicas que proceda, para dejar claramente ubicadas en el órgano responsable de la gestión financiera del Estado, las funciones de caja y crédito público.

3. En el largo plazo

- o Dotar al Estado Panameño de un conjunto completo, jerárquico, armónico y coherente de normas que regulen el subsistema de administración de caja y crédito público.

C. Contabilidad Gubernamental

Con base en el diagnóstico preliminar practicado en esta área, se determinaron las siguientes situaciones:

- o En el sector público de Panamá no existe un sistema de contabilidad por partida doble que integre las operaciones patrimoniales y presupuestarias, con base en el cual se apoye la administración gubernamental para tomar decisiones y conseguir un adecuado control de los recursos del Estado.
- o Las disposiciones legales son limitadas e inconsistentes y no se ha expedido la reglamentación necesaria, lo cual ha permitido que en las actividades contables participen simultáneamente con la Contraloría, las diversas entidades y dependencias de la administración pública.
- o No se han establecido formalmente los procedimientos y métodos de contabilidad, ni se dispone de manuales para el registro de las operaciones y la consolidación financiera, por lo que en la mayoría de los casos la información que produce el sistema es inconsistente y se limita a los aspectos presupuestarios.

Con el fin de resolver estos problemas y omisiones, es necesario definir y operar el subsistema de contabilidad gubernamental que debe integrarse posteriormente con el resto de las funciones de gestión financiera del Estado.

Para ello se requiere llevar a cabo las siguientes acciones:

1. En el corto plazo
 - o Diseñar las bases generales del Subsistema de Contabilidad Gubernamental (SCG).
 - o Preparar los proyectos de normas contables siguientes:
 - Reglamento General del Subsistema de Contabilidad Gubernamental.
 - Principios y políticas contables aplicables.

- Manuales de procedimientos y técnicas contables para el gobierno central, las entidades descentralizadas y los municipios, que incluyan las bases de la consolidación financiera.
- o Proposición de la estructura organizativa y funcional de las unidades pertenecientes a la Contraloría, vinculadas con el funcionamiento del sistema contable.
- o Establecimiento de la organización funcional de las unidades contables de las entidades y organismos.
- o Implantación de los manuales especializados.
- o Desarrollo de cursos sobre la aplicación del Subsistema de contabilidad gubernamental (SCG), dirigidos a los servidores que laboran en las unidades de contabilidad y auditoría del sector público.

2. En el mediano plazo

- o Continuar con la implantación del subsistema de contabilidad gubernamental en todo el sector público.
- o Evaluar el funcionamiento del subsistema y de su paulatina integración al SIGEF, así como sugerir modificaciones o adaptaciones.
- o Continuar el plan intensivo y permanente de capacitación.
- o Diseñar un subsistema de costos para la ejecución de obras públicas y para la producción de los servicios que vende el Estado.

3. En el largo plazo

- o Evaluación del sistema y seguimiento.
- o Continuar con la capacitación al personal de contabilidad y auditoría.

D. Sistemas Computarizados

Se ha desarrollado el diagnóstico preliminar de la administración financiera pública con referencia al componente de sistemas computarizados.

Para ello se realizaron entrevistas al personal de las unidades de informática de la Contraloría General y del Ministerio de Hacienda y Tesoro. El enfoque del diagnóstico se basó en la estructura administrativa, las políticas y funciones principales, los equipos de cómputo y las aplicaciones pertenecientes a la gestión financiera del Estado.

Como resultado de este diagnóstico se detectaron los principales problemas de omisión que se describen en seguida:

- o Ausencia de planes, políticas y prioridades que logren establecer las proyecciones de las diversas unidades de informática a mediano y largo plazo.
- o No hay integración en la información residente en los equipos de cómputo de las diferentes instituciones públicas.
- o No se cuenta con una estructura organizativa adecuada que soporte las técnicas modernas de administración de centros de cómputo.
- o Falta de orden en los procesos de capacitación del personal, para llevar a cabo sus funciones en forma más efectiva.

Es imprescindible organizar la operación de las unidades de informática de las instituciones del Estado, de tal manera que trabajen en forma coordinada y con sus equipos interconectados entre sí. El propósito de esta red es el de lograr la oportunidad de la información para una efectiva toma de decisiones en la gestión financiera pública.

Para tal fin se propone la realización de las siguientes acciones:

1. En el corto plazo
 - o Asesorar la creación y organización del Comité de Usuarios de la Contraloría General.

- o Reorganizar la estructura orgánica de la unidad de informática de la Contraloría General.
- o Mejorar los controles internos sobre los actuales sistemas en producción.

2. En el mediano plazo

- o Asistir en el diseño y desarrollo del componente computacional del SIGEF y de la auditoría integral, lo cual implica un incremento en las capacidades de cómputo de las instituciones públicas, el reemplazo de los equipos actuales y la comunicación entre ellos, así como los programas necesarios para tal fin.
- o Asesorar en la elaboración de un plan institucional de informática para determinar los lineamientos en materia de sistemas a mediano y largo plazo.
- o Asesorar en el establecimiento de políticas formales de seguridad, en cuanto a los niveles de acceso a la información, copias de respaldo y planes de contingencia.
- o Establecer un programa de capacitación permanente para el personal de las unidades de informática, así como para el de las unidades usuarias de los sistemas.

3. En el largo plazo

- o Implementar el sistema computarizado para apoyar al SIGEF y la auditoría integral.
- o Implementar los sistemas identificados en el plan institucional de informática.

E. Control y Auditoría

Las acciones actuales de la Contraloría General de la República se orientan, con gran énfasis, a las funciones de control previo que van desde la autorización de operaciones

hasta el registro de la ejecución presupuestal, involucrando a sus auditores asentados en las distintas instituciones públicas.

Estas acciones la convierten en coadministradora de las operaciones financieras del sector público, restándole independencia de actuación para el ejercicio del control posterior a través de la auditoría profesional.

Con el fin de reordenar la concepción y los mecanismos de control a través de la auditoría profesional e independiente, que permita verificar la eficiencia, la efectividad y la economía en el manejo de los recursos públicos, se considera necesario realizar las acciones siguientes:

1. En el corto plazo
 - o Segregar las funciones de auditoría de las de gestión financiera actuales, para crear el ambiente de independencia funcional que permita ejercer la auditoría posterior e independiente;
 - o Crear y organizar la Oficina del Auditor General del Estado (OAGE), cuyo responsable podría ser el Auditor General del Estado o el Contralor General de la República; implantar el diseño estructural, concordante con las necesidades de la auditoría integral, de tal manera que incluya la auditoría financiera y de cumplimiento, la auditoría operativa y la auditoría de proyectos.
 - o Seleccionar un grupo de auditores de élite para los distintos niveles y proporcionar entrenamiento técnico bajo los conceptos modernos de auditoría.
 - o Formar una comisión multidisciplinaria para que estudie las necesidades y desarrolle, a través de los manuales necesarios, la normatividad referente al control interno y a la auditoría integral.
 - o Recopilar todas las leyes y reglamentos relacionados con las acciones de control y de auditoría asignadas a la Contraloría General de la República;

- o Evaluar en todas las instituciones públicas, la función de auditoría interna en su parte estructural y técnica y determinar las necesidades de fortalecimiento dirigido.
- o Seleccionar y entrenar a un grupo de auditores para crear la función de supervisión, en los distintos niveles de la OAGE.
- o Estudiar y establecer las necesidades de entrenamiento, y elaborar un plan de capacitación continua que incluya la preparación del material didáctico.

2. En el mediano plazo

- o Continuar con el desarrollo, divulgación y seguimiento de la implantación de la normatividad sobre control interno, auditoría interna y externa a nivel de la Contraloría General y de todas las instituciones del Estado.
- o Continuar con el diseño e implantación de los manuales especializados de control y auditoría interna y externa.
- o Impulsar el diseño e implantación de los criterios técnicos de selección, evaluación y promoción del personal, que propenden a su desarrollo dentro de un marco de actuación profesional de alto nivel en las distintas fases del proceso de la auditoría.
- o Evaluar el desempeño de las unidades de auditoría interna del sector público a través del seguimiento de trabajos en ejecución para impulsar su fortalecimiento.
- o Ampliar el desarrollo del plan de capacitación continua para el personal de auditoría y de otras áreas de la gestión pública, en los siguientes módulos:
 - Control gubernamental;
 - Metodología de la enseñanza para formación de instructores nacionales.
 - Contabilidad gubernamental, que muestre las ventajas del SIGEF;
 - Auditoría financiera y de cumplimiento;
 - Auditoría de proyectos y contratación;
 - Auditoría interna;
 - Auditoría operativa.
 - Auditoría informática;
 - Auditoría de fraude;
 - Establecimiento de Responsabilidades Patrimoniales;

- o Promover las conducentes reformas constitucionales para confirmar la función independiente de la Oficina del Auditor General del Estado.

3. En el largo plazo

- o Continuar con el plan de capacitación continua con objetivos de especialización de grupos de auditores en los distintos tipos de servicio que brinda el gobierno a la comunidad, tales como:
 - Auditoría y control de empresas eléctricas;
 - Auditoría y control de empresas petroleras;
 - Auditoría y control de empresas de telefonía nacional;
 - Auditoría y control de hospitales y organismos de salud pública; y,
 - Auditoría y control de presupuestos y costos gubernamentales.

F. Contratación Administrativa y Auditoría de Proyectos

De acuerdo con los estudios practicados fue posible determinar la existencia de las siguientes condiciones:

1. Contratación administrativa:

Las regulaciones legales vigentes constituyen normas de carácter general. No existe reglamentación que comprenda los detalles del proceso de contratación que den certeza al contratante y al contratista en los aspectos de competencia y conveniencia, ni una relación clara para la administración y ejecución de contratos.

2. Auditoría de proyectos:

El único sistema que se ha mantenido es el relativo al control previo, luego de la adjudicación de los contratos. Este sistema no permite la planificación del control por

parte de la Contraloría General de la República, y capta toda la atención de los funcionarios en controles formales, omitiendo la evaluación efectiva de los sistemas de control interno y de la calidad, eficiencia y eficacia en la ejecución de las obras públicas.

A este respecto se deberán reconocer los objetivos y realizar las acciones siguientes:

1. En el corto plazo
 - o Mejorar la contratación administrativa por vía de la reglamentación y normas complementarias.
 - o Mejorar los sistemas de control de proyectos bajo el reforzamiento de los sistemas de control interno de las entidades ejecutoras, mediante la expedición de normas por parte de la Contraloría General y a través de un incremento de la eficiencia por medio de programas de capacitación.
 - o Reglamentar la ley que regula la contratación administrativa.
 - Emitir normas complementarias para la preparación de proyectos, pliegos de cargo y contratos por áreas especializadas.
 - o Preparar y emitir normas generales que permitan un funcionamiento coherente, responsable y más eficiente del sistema de control interno de proyectos.
 - Capacitación general sobre el control de obras para funcionarios de la Contraloría.
 - Capacitación sobre sistemas de control interno de proyectos para funcionarios de la Contraloría General y otras instituciones del sector público.
2. En el mediano plazo
 - o Implantar auditorías de proyectos, integrado a la Oficina del Auditor General del Estado que se ha propuesto mediante el cual se efectúe el control posterior y oportuno de obras públicas para verificar la eficiencia, efectividad y economía con que éstas se ejecutan.
 - o Elaborar normas técnicas de control interno de proyectos.

- o Elaborar las normas, manuales e instructivos correspondientes.
- o Diseñar el plan de capacitación sobre auditoría de proyectos de obras, contratación y administración de contratos, para funcionarios de la Contraloría y de otras áreas del sector público.

3. En el largo plazo

- o Preparar leyes, reglamentos y normas, e implantar el control posterior de proyectos de obras públicas, mediante la utilización de las técnicas de la auditoría operacional o de gestión.
- o Elaborar la ley de contratación pública (que abarque contratación de obras, adquisición de bienes, consultoría y ajuste de precios), su reglamento y normas complementarias.
- o Implantar el control posterior y eliminar de la Contraloría General el control previo de proyectos de obras a través de:
 - Plan de capacitación en auditoría de proyectos, contratación administrativa, costos, presupuestos, contabilidad de costos, control especializado por tipo de obra, tanto para funcionarios de la Contraloría, así como para el resto del sector público.
 - Diseño de cursos y formación de instructores.