74425

DRAFT

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

INFORME GLOBAL
(BORRADOR)

Agosto de 1990

Contrato No. LAC-0658-C-00-9021-00
Proyecto No. 598-0~~568~~
0658

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

INFORME GLOBAL
(BORRADOR)

INDICE

Sección — Página

I. INTRODUCCION

II. VISION GLOBAL DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LA AUDITORIA DEL ESTADO

III. RESUMEN GENERAL DE PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES PARA SU SOLUCION

IV. DISEÑO DEL PROYECTO

V. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA REALIZACION DEL PROYECTO

VI. SUPUESTOS Y CONDICIONES PARA EL EXITO DEL PROYECTO

VII. ANALISIS ECONOMICO DEL PROYECTO A LARGO PLAZO

ANEXOS

ANEXO 1 SINTESIS DEL INFORME GLOBAL

ANEXO 2 CONTRALORIA GENERAL DEL LA REPUBLICA - DIRECCION DE SISTEMATIZACION DE DATOS

I. INTRODUCCION

El gobierno de la República 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, dentro del cual se estableció el objetivo de diseñar e implantar el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y el Sistema de Auditoría Integral (SAI) en la administración pública panameña.

Price Waterhouse fue contratada por la A.I.D. para formular el correspondiente diseño del proyecto de asistencia técnica, que conduzca en el largo plazo y a través de diversas etapas sucesivas, para mejorar la gestión financiera pública en la República de Panamá.

A. Antecedentes

En el Informe sobre la Situación de las Finanzas Públicas y algunos aspectos de la Crisis Fiscal, presentado el 1 de marzo de 1990, el Contralor General de la República calificó a la administración anterior como un estado de deterioro de Panamá, en el que las instituciones de control dejaron de cumplir sus responsabilidades, el presupuesto nacional no se formuló durante los últimos tres años, la morosidad de los pagos de la deuda pública y el sobregiro en el Banco Nacional de Panamá alcanzaron cantidades incontrolables, y el abultado déficit fiscal presionó al extremo sobre la precaria situación de las finanzas públicas. Frente a este panorama, el nuevo gobierno debió imponerse severas medidas de disciplina fiscal, ajustando el gasto público y obligándose a aumentar la eficiencia de la administración.

Para conseguir estos propósitos, el Contralor General de la República solicitó y obtuvo de la A.I.D. la prestación de servicios de asistencia técnica de emergencia, a través de la firma Price Waterhouse, conforme a un programa específico

inscrito en el Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Gestión Financiera (LAC/RFMIP).

Entre los puntos cubiertos por este programa se destaca el diagnóstico de la administración financiera pública, que incluyó un planteamiento de carácter conceptual y sirvió de referencia para la descripción y análisis de la situación actual, así como para la formulación de conclusiones generales en las que se basan las recomendaciones expresadas en términos de metas a cumplir, y de actividades por realizar en el corto, mediano y largo plazos.

El diagnóstico cubrió una muestra institucional representativa del sector público de Panamá, compuesta por la Contraloría General de la República, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), y el Ministerio de Hacienda y Tesoro, como organismos directamente responsables de la gestión financiera y del control; los Ministerios de Salud, de Educación, de Vivienda y de Obras Públicas, como muestra del gobierno central; el Banco Nacional de Panamá y los Institutos de Recursos Hidráulicos y de Electrificación, de Telecomunicaciones y de Mercadeo Agropecuario como instituciones descentralizadas y autónomas; y los municipios de Panamá y de Penonomé.

Las áreas que cubrió el diagnóstico fueron las de presupuesto, administración de caja y crédito, contabilidad gubernamental, control y auditoría, auditoría de proyectos y contratación administrativa, y los sistemas de información. Con base en los estudios realizados en cada una de ellas, se formularon conclusiones y recomendaciones específicas para promover su mejoramiento y debida integración; pero además, se plantearon conclusiones y recomendaciones comunes a todas las áreas en el campo legal y en el de recursos humanos.

El informe global y las conclusiones y recomendaciones del diagnóstico fueron presentadas a la consideración del Contralor

General y de sus principales colaboradores en los primeros días de julio, con el fin de conocer y analizar su disposición inicial a aceptarlos y, por consiguiente, estimar el grado de viabilidad para su futura aplicación.

Por lo tanto, el diseño del proyecto de asistencia técnica de largo plazo que se incluye en el presente informe, se nutre en sus partes medulares de dicho diagnóstico de la administración financiera pública de Panamá.

B. Objetivo del diseño del proyecto

El diseño del proyecto de asistencia técnica de largo plazo que se propone en este documento, tiene como objetivo proporcionar a la A.I.D. y al Gobierno de Panamá, elementos suficientes de juicio de carácter conceptual, técnico y de factibilidad institucional, en los cuales pueda basarse sólidamente la implantación, hasta su plena operación, del SIGEF y del SAI, por la firma consultora que se contrate previa la realización del proceso competitivo. El proyecto diseñado incluye los objetivos, metas, actividades y estrategias para orientar los servicios de asistencia técnica al gobierno de Panamá en la realización de reformas o cambios a mediano y largo plazos, y de esta manera asegurar la efectividad del SIGEF y del SAI que se implanten, los que deberán reunir los requisitos señalados por la A.I.D. en la guía <u>Su Papel en el Proceso de Responsabilidad de Gestión Financiera</u> como mínimos necesarios para contar con una administración financiera sólida, expresados en los seis lineamientos de dicha guía. Tales lineamientos se describen en el anexo A.

Tanto el SIGEF como el SAI requieren en forma indispensable del desarrollo de sendos sistemas de información, operando en una plataforma computacional básicamente distribuida y con adecuados controles para los flujos de información entre las diversas

instituciones públicas, con el objeto de producir información útil, confiable y oportuna, que permita una efectiva y eficiente gestión pública.

Se requiere disponer también de elementos de juicio o parámetros que sirvan para medir la eficiencia y efectividad de la gestión financiera y de la auditoría del estado. Igualmente deben preverse servicios y actividades de capacitación de recursos humanos, en función de las necesidades para realizar las reformas o cambios institucionales que, en última instancia, 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.

El diseño del proyecto contenido en el presente documento ha considerado debidamente estos objetivos y requerimientos.

C. Metodología

La metodología para la formulación del diseño se fundamentó en el desarrollo de un esquema conceptual, que concibe a la gestión financiera como un sistema integrado por los subsistemas de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad, y sus correspondientes controles internos; y a la auditoría integral cuyos componentes son el control externo que realice una institución gubernamental de rango superior, independiente y profesional, y la participación coordinada de unidades modernas de auditoría interna y firmas privadas de auditoría.

La descripción de la situación de cada uno de los subsistemas y de los controles interno y externo, comprendió fundamentalmente el aspecto legal y reglamentario, la organización, los principales instrumentos técnicos y procedimientos de trabajo, el potencial de los recursos humanos y los flujos de información.

La comparación entre el esquema conceptual y la situación actual facilitó el análisis, y permitió obtener conclusiones e identificar los principales problemas y sus posibles causas.

Con este conocimiento de la realidad, se formularon recomendaciones planteadas como metas que se pueden alcanzar, a través de la ejecución de un conjunto coherente de acciones en el corto, mediano y largo plazos, teniendo como meta final la implantación y pleno funcionamiento de los SIGEF y de SAI, por etapas, que consideran el mediano plazo entre 1991 y 1992 y el largo plazo entre 1993 y 1995.

La definición de la meta final que debe alcanzarse fue sometida previamente a la evaluación de su factibilidad entre varias alternativas, destacando sus ventajas y desventajas y, fundamentalmente, auscultando la voluntad política de los principales funcionarios del gobierno de Panamá para decidir llevar a cabo las reformas mínimas indispensables, al menor costo económico, social y político.

Con todos estos antecedentes y consideraciones, se procedió a elaborar el diseño del proyecto de asistencia técnica de largo plazo.

Este informe está compuesto de siete capítulos y sus correspondientes anexos. En seguida del presente capítulo introductorio, **el capítulo II, que se titula "Visión global del sistema de administración financiera pública"**, realiza una breve referencia a la organización de la República de Panamá, de la Contraloría General de la República, y de las siguientes instituciones del Organo Ejecutivo: Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda y Tesoro, Banco Nacional de Panamá y, en forma genérica, de la organización administrativa ministerial, y de las entidades descentralizadas y autónomas de las empresas del Estado y de los municipios.

Se presenta después una referencia a los sistemas y subsistemas financieros, informando sobre el parque informático disponible en la administración pública, sus herramientas y ubicación en los centros de cómputo, y sobre las actuales actividades en desarrollo de sistemas. El capítulo termina con la descripción de las normas constitucionales y legales que deben observar y aplicar las instituciones, relacionadas directa o indirectamente con la administración financiera panameña en el momento actual.

El capítulo III, intitulado "Resumen general de problemas y recomendaciones para su solución", presenta un resumen de las principales mejoras que se pueden llevar a cabo, mediante la ejecución de las recomendaciones y acciones que se proponen en el diagnóstico de la administración financiera pública en Panamá, para cada uno de los subsistemas y áreas relacionadas. Al final del capítulo se hace énfasis en los propósitos de integración de estos componentes.

El capítulo IV, titulado "Diseño del proyecto", constituye la parte fundamental del informe y presenta el detalle de cada uno de los pasos y actividades de la asistencia técnica. El contenido de este capítulo incluye: la definición de objetivos y la determinación de las metas concretas del proyecto; el diseño conceptual del SIGEF y del SAI, aplicados a la realidad institucional de Panamá; los aspectos metodológicos seleccionados para el diseño de las actividades necesarias para la realización del proyecto; los términos de referencia detallando las actividades que deben llevarse a cabo y los productos que deben entregarse a fin de cumplir sus objetivos y metas; la descripción del esquema de organización para el desarrollo del proyecto, con la estimación del personal y nivel de esfuerzo requerido por la firma consultora y por la contraparte nacional; el cronograma de actividades; y la metodología para la evaluación del proyecto.

El capítulo V se denomina "Análisis técnico de alternativas para

el diseño del proyecto", y en él se describen y analizan las ventajas y desventajas de las opciones evaluadas para el diseño del proyecto, conforme a su factibilidad.

En el capítulo VI, que se titula "Supuestos y condiciones para el éxito del proyecto", se analizan los principales problemas potenciales que inciden directamente en la ejecución del proyecto y las posibles alternativas para disminuir el impacto que estos problemas ocasionarían. Asimismo, se señalan los supuestos y las condiciones que deben cumplirse para lograr la implantación del proyecto.

El capítulo VII y último del informe, titulado "Análisis económico del proyecto", muestra un análisis comparativo de los costos y beneficios acarreados por el proyecto y expresados en términos económicos, y que en base a él se demuestra que los beneficios son superiores.

Finalmente, se anexan al informe diversos documentos ampliando parte de la información expuesta a lo largo de los siete capítulos. Estos documentos son: (A) Lineamientos de A.I.D. expresados en la guía Su papel en el Proceso de Responsabilidad de Gestión Financiera; (B) Síntesis del informe global del diagnóstico de la administración financiera pública en la República de Panamá preparados por Price Waterhouse; (C) Configuración detallada de la plataforma de equipos y programas de los centros de cómputo principales para la administración financiera en la República de Panamá; (D) Detalle de las características de los actuales sistemas y subsistemas financieros automatizados; (E) Descripción de las funciones y requisitos de los consultores que participarán en la elaboración del proyecto; (F) Flujos de información de algunas operaciones básicas representativas del área de contabilidad; (G) Metodología seleccionada para el desarrollo de los sistemas de información; y (H) Configuración y presupuesto detallado para la adquisición de

herramientas para el diseño de sistemas (red de microcomputadores y programas).

II. VISION GLOBAL DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA Y DE LA AUDITORIA DEL ESTADO.

Con el objeto de ubicar a las instituciones y dependencias que participan en la administración financiera y en el control gubernamental, así como a los sistemas en funcionamiento dentro de su ambiente de informática y del contexto legal vigente, el capítulo se inicia ofreciendo la información elemental del gobierno de Panamá.

A. Organización del Gobierno de Panamá

De acuerdo con el título I, artículo 1 de la Constitución Política de la República de Panamá, "La Nación Panameña está organizada en Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá. Su gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo".

El artículo 2 de la Constitución determina que "El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Organos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración".

Cuenta además con tres organismos independientes, que son la Contraloría General de la República que tiene relación con el Organo Legislativo, responsable de controlar y fiscalizar los fondos públicos; el Tribunal Electoral encargado de garantizar la libertad, honradez y eficacia del sufragio popular; y el Ministerio Público responsable de defender los intereses del Estado.

El Organo Ejecutivo está compuesto por 136 instituciones públicas, distribuidas de la siguiente manera: ministerios (organismos del sector central), 12; entidades descentralizadas

autónomas, 50; municipios, 65; y concejos provinciales, 9.

En el gráfico No. 1 se muestra la organización del Gobierno de la República de Panamá, que incluye la característica organizacional de desconcentración para el régimen provincial y de descentralización para el régimen municipal.

En los gráficos números 2, 3, y 4, se presentan la organización del Organo Legislativo, del Organo Ejecutivo y de la Corte Suprema de Justicia, respectivamente.

B. Organización y funciones de las principales instituciones y unidades administrativas que participan en la administración financiera pública

1. Contraloría General de la República

De conformidad con el artículo 275 de la Constitución, "Habrá un organismo estatal independiente denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General, secundado por un Subcontralor, quienes serán nombrados por un período igual al del Presidente de la República...".

En el numeral 5 del artículo 155 se determina, como una de las funciones administrativas de la Asamblea Legislativa, nombrar al Contralor y Subcontralor de la República.

En el artículo 276 de la Constitución se establecen las funciones de la Contraloría, que son:

> 1. **Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.** 2. Fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección y según lo establecido en la Ley. **La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el control posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último.** 3. Examinar, intervenir y

fenecer las cuentas de los funcionarios públicos, entidades o personas que administren, manejen o custodien fondos u otros bienes públicos. Lo atinente a la responsabilidad penal corresponde a los tribunales ordinarios. 4. Realizar inspecciones e investigaciones tendientes a determinar la corrección o incorrección de las operaciones que afectan patrimonios públicos y, en su caso, presentar las denuncias respectivas. 5. Recabar de los funcionarios públicos correspondientes informes sobre la gestión fiscal de las dependencias públicas nacionales, provinciales, municipales, autónomas y semiautónomas y de las empresas estatales. 6. **Establecer y promover la adopción de las medidas necesarias para que se hagan efectivos los créditos a favor de las entidades públicas.** 7. Demandar la declaratoria de inconstitucionalidad, o ilegalidad, según los casos, de las Leyes y demás actos violatorios de la Constitución o de la Ley que afecten patrimonios públicos. 8. **Establecer los métodos de contabilidad de las dependencias públicas señaladas en el numeral 5 de este artículo.** 9. Informar a la Asamblea Legislativa y al Organo Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública **y emitir concepto sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementarios o extraordinarios.** 10. Dirigir y formar la estadística nacional. 11. Nombrar los empleados de sus departamentos de acuerdo con esta Constitución y la Ley. 12. Presentar al Organo Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa el informe anual de sus actividades. 13. Juzgar las cuentas de los Agentes y empleados de manejo, cuando surjan reparos a las mismas por razón de supuestas irregularidades.

En las disposiciones constitucionales sobre el Presupuesto General del Estado, en el artículo 268 se determina que

> ...La Asamblea Legislativa no podrá aumentar ninguna de las erogaciones previstas en el proyecto de Presupuesto o incluir una nueva erogación, sin la aprobación del Consejo de Gabinete, **ni aumentar el cálculo de los ingresos sin el concepto favorable del Contralor General de la República....**

En el artículo 272 se establece que

> **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.**

Para el cumplimiento de las atribuciones legales anteriormente descritas, la Contraloría General mantiene a la fecha del

presente informe la estructura de organización que se muestra en el gráfico No. 5, y cuenta con una planta aproximada de 2,000 servidores públicos. De este personal, se han asignado 800 funcionarios a la Dirección de Auditoría, 435 a la Dirección de Estadística y Censos, 245 a la Dirección de Contabilidad, y el resto en las demás direcciones.

A su vez la Dirección de Auditoría tiene organizado a su personal de la siguiente manera:

- 550 auditores en actividades de control previo, relacionadas principalmente con la revisión y autorización de desembolsos y la firma de cheques en las dependencias y entidades del sector central, los organismos descentralizados y las empresas autónomas, así como los municipios y consejos provinciales (135 instituciones aproximadamente);
- 50 auditores asignados al departamento de planillas y la revisión de cuentas y créditos en la Contraloría;
- 38 auditores para la realización de auditorías financieras posteriores, algunas de las cuales culminan con la emisión de dictamenes de contraloría;
- 12 auditores recientemente asignado a investigaciones especiales de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial; y
- 150 personas que realizan soporte administrativo y servicio secretarial.

Como podrá apreciarse, menos de un 10% de los 650 funcionarios profesionales y técnicos de esta dirección se dedican a actividades puras de auditoría y, adicionalmente, no se logran cubrir otras áreas técnicas tales como auditoría operativa, de cumplimiento, etc.

Las actividades presupuestarias y de contabilidad, que son competencia de la Contraloría, se cumplen fundamentalmente a través de la Dirección de Contabilidad, cuya organización interna se presenta en el gráfico No. 6.

2. Ministerio de Hacienda y Tesoro

En el Manual de Organización del Gobierno de Panamá se resumen las principales funciones del Ministerio de Hacienda y Tesoro, que son las siguientes:

> 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; custodiar los bienes nacionales; fiscalizar e inspeccionar la marina mercante panameña en lo relacionado a los aspectos fiscales; explotar y controlar a nombre del Estado los juegos de azar y demás actividades que originen apuestas; realizar el catastro integral de tierras y el avalúo de propiedades en toda la República.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio de Hacienda y Tesoro cuenta con la organización que se presenta en el gráfico No. 7.

3. Ministerio de Planificación y Política Económica

El Ministerio de Planificación y Política Económica, de acuerdo con la ley que lo crea y organiza, cumple las siguientes funciones básicas:

- Prepara los planes de desarrollo económico y social de corto, mediano y largo plazos, armonizando los programas regionales y sectoriales;
- participa en la formulación de las políticas económicas y sociales, y en especial en los campos de la política fiscal y financiera, comercio internacional, monetaria y crediticia, ingresos, precios, producción nacional, y transportes y comunicaciones;
- coordina los planes y programas a nivel nacional, sectorial, regional y local;
- **dirige la administración presupuestaria del sector público, que comprende la preparación o formulación, la ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas;**

- organiza y ejecuta planes de organización administrativa; dirige la administración y la capacitación del personal;

- **gestiona y negocia privativamente, en coordinación con el ministro del sector correspondiente, previa autorización del Presidente de la República, el financiamiento externo necesario para la ejecución de los proyectos de todas las dependencias del Estado, y el interno, cuando incida en la deuda pública;**

- prepara, coordina y evalúa el programa de cooperación técnica externa;

- **administra privativamente los fondos que el Gobierno Nacional, otros estados y las agencias internacionales asignen para la realización de estudios de factibilidad técnica y económica de proyectos de inversión del sector público y, en especial, el Fondo de Pre-Inversión;**

- asesora en la elaboración de programas y proyectos y en su evaluación en función de los planes nacionales;

- **aprueba los anteproyectos de presupuestos de las dependencias del Estado, evaluándolos según los requerimientos de los planes de desarrollo y la disponibilidad de recursos financieros;**

- y examina periódicamente los planes y proyectos e informa al Presidente sobre los mismos.

Para el cumplimiento de las funciones que le señala la ley, el ministerio tiene la organización que se presenta en el gráfico No. 8. Para su mejor comprensión particular, en el gráfico No. 9 se muestra la organización interna de la Dirección de Presupuesto del propio ministerio.

4. Banco Nacional de Panamá

De acuerdo con el Manual de Organización del Gobierno de Panamá, el Banco Nacional de Panamá tiene las siguientes facultades: Ejecutar la política monetaria y fiscal; ser depositario de todos los fondos de la Nación y de todas las entidades públicas; administrar empréstitos obtenidos de organismos internacionales

para financiar proyectos de desarrollo; proveer al sistema bancario de mecanismos para el canje diario de documentos negociables entre los bancos miembros de la cámara de compensación; contraer obligaciones, actuar como fiduciario o mandatario, comprar y vender bienes muebles e inmuebles, recibir en dación o cesión bienes en pago, otorgar préstamos y realizar operaciones de custodia y transporte de dinero y valores; descontar créditos, valores y documentos; recibir dinero en cuentas corrientes y de ahorro; custodiar la reserva monetaria internacional; negociar con obligaciones del Estado y con monedas extranjeras; y, suministrar los billetes de los Estados Unidos de Norteamérica al sistema bancario.

Para el cumplimiento de sus respectivas funciones, el Banco Nacional de Panamá cuenta con la organización que se indica en el gráfico No. 10.

5. Nivel Ministerial

Con el propósito de contribuir a la mejor comprensión de cómo se realizan las funciones de administración financiera y de auditoría a nivel ministerial, se seleccionó el Ministerio de Educación y enseguida se describen sus respectivas funciones.

Las funciones principales del Ministerio de Educación, señaladas en el Manual de Organización del Gobierno de Panamá, son las siguientes: "Establecer, organizar, ejecutar y supervisar las actividades relacionadas con las diferentes ramas docentes del país, a través del planeamiento, conjuntamente con las instituciones vinculadas al sector; dar respuesta a los objetivos que en esa materia educativa emanan de las políticas establecidas por el Organo Ejecutivo, a excepción de aquéllas que la ley pone al cuidado de otros órganos gubernamentales".

En las áreas relacionadas con la gestión financiera, funcionan la

Oficina de Planificación y Presupuesto que tiene entre sus unidades administrativas la de Evaluación Presupuestaria y Planificación Física; y la Dirección Administrativa, con departamentos de Presupuesto, Contabilidad, y Tesorería y Pagos.

Las actividades de auditoría se cumplen a través de la unidad de Auditoría y Fiscalización y de la oficina de Auditoría de la Contraloría General de la Contraloría.

En el gráfico No. 11 se muestra la organización de este ministerio, en la que se destacan las unidades administrativas responsables de la gestión financiera y de la auditoría.

6. Instituciones Descentralizados y Empresas del Estado

El Instituto Nacional de Telecomunicaciones ha sido seleccionado para ejemplificar y ubicar a las dependencias relacionadas con la administración financiera y la auditoría, a nivel de instituciones descentralizadas y empresas del estado.

Las principales funciones del Instituto Nacional de Telecomunicaciones, de acuerdo con el Manual de Organización del Gobierno de Panamá, son las siguientes: "Planificar, diseñar, construir, operar, administrar y conservar el Sistema Nacional de Telecomunicaciones, dando cumplimiento así a los objetivos y metas trazadas por el Plan Maestro de Telecomunicaciones según las políticas y lineamientos emanadas del Organo Ejecutivo por conducto del Ministerio de Gobierno y Justicia".

La Gerencia Ejecutiva de Finanzas es la encargada de suministrar servicios financieros, elaborar y controlar el presupuesto y los flujos de efectivos, y recomendar las políticas a seguir en cuanto al Plan de Financiamiento de las Inversiones.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Instituto Nacional de Telecomunicaciones cuenta con la organización que se indica en el gráfico No. 12, resaltando el área relacionada con la gestión financiera.

En el área de auditoría funcionan la unidad de Auditoría Interna y la Oficina de Auditoría de la Contraloría General de la República.

7. Regimenes Provincial y Municipal

De acuerdo con el artículo 5 de la Constitución "el territorio del Estado panameño se divide políticamente en provincias, y, éstas a su vez en distritos y los distritos en corregimientos".

En cada provincia habrá un gobernador de libre nombramiento y remoción del Organo Ejecutivo de la República, y funcionará un Consejo Provincial integrado por todos los representantes de los corregimientos de cada provincia. Entre las funciones de los consejos se establecen las siguientes: "Actuar como órgano de consulta del gobernador de la provincia, de las autoridades provinciales y de las autoridades nacionales en general;...y, preparar cada año, para la consideración del Organo Ejecutivo, el plan de obras públicas, de inversiones y de servicios de la provincia, y fiscalizar su ejecución...".

El artículo 229 de la Constitución determina que "El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local". En el artículo 238 se establece que en cada distrito habrá un alcalde, jefe de la administración municipal, y dos suplentes, elegidos por votación popular directa.

Entre las funciones de los alcaldes son de citarse las de

presentar proyectos de acuerdos, especialmente el de presupuesto de rentas y gastos; y ordenar los gastos ajustándose al presupuesto y a los reglamentos de contabilidad.

En cada distrito hay un Consejo Municipal, integrado por todos los representantes de corregimientos que hayan sido elegidos dentro del distrito, entre los cuales nombran un presidente y un vicepresidente.

En los gráficos números 13 y 14 se muestran la organización de un Consejo Provincial y del Municipio de Panamá, respectivamente.

En la organización del municipio se detalla la estructura interna de la Dirección de Finanzas y de la Dirección de Planificación y Presupuesto, que tienen relación directa con la gestión financiera.

Para el cumplimiento de las actividades de auditoría funcionan la Auditoría Municipal a nivel del Consejo, la Auditoría Interna y la Oficina de Auditoría de la Contraloría General de la República.

C. Ambiente de informática

La presente sección describe de manera general el ambiente de informática que prevalece en el entorno de la administración financiera pública del estado panameño. Se inicia con una breve referencia introductoria a los centros de cómputo que sustentan la actividad informática; siguen el detalle de la plataforma de equipos y programas de soporte, un resumen de los principales sistemas y subsistemas financieros computerizados, y finalmente, una síntesis de las actuales actividades de desarrollo de sistemas.

1. Centros de cómputo

Los centros de cómputo que soportan las actividades de administración financiera pública del gobierno de Panamá se ubican principalmente en dos entidades, a saber: Contraloría General de la República y Ministerio de Planificación y Política Económica.

El centro de cómputo de la Contraloría General de la República, denominado Dirección de Sistematización de Datos, se ubica directamente bajo el Contralor General y se dedica a la administración de los sistemas relacionados con la gestión financiera del estado y los de estadística nacional. En el primer grupo se destacan los sistemas para la administración presupuestaria y el de estructura de personal (gobierno central y catorce entidades descentralizadas).

El centro de cómputo del Ministerio de Planificación y Política Económica se denomina Centro de Procesamiento de Datos y está ubicado bajo la Dirección de Presupuesto de la Nación. Este centro de cómputo administra el sistema de formulación presupuestaria y el sistema de proyecciones de la deuda pública.

Ampliando esta visión de las funciones financieras del Estado, puede incluirse a otras dos entidades que realizan acciones relacionadas con la gestión financiera: el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Banco Nacional de Panamá. Los sistemas que administran estos dos centros de cómputo no tienen una participación capital en la función de gestión financiera; empero, se han incluido en el presente análisis para lograr una visión de conjunto.

El centro de cómputo del Ministerio de Hacienda y Tesoro se denomina Departamento de Procesamiento de Datos y se localiza bajo la Dirección de Ingresos. Los sistemas que administra este centro de cómputo se sitúan por completo en el ámbito de recaudación y control de impuestos, relacionándose con la gestión

financiera en términos de la ejecución del presupuesto de ingresos.

El centro de cómputo del Banco Nacional de Panamá se encuentra bajo el Grupo de Operaciones, y sus sistemas se refieren principalmente a los de una institución financiera. Su relación con la gestión financiera es la de actuar como cajero del estado; por consiguiente, requiere de un sistema computarizado para el control de las cuentas del gobierno.

El Gobierno de Panamá cuenta con otros centros de cómputo en sus instituciones que realizan servicios de apoyo a las actividades de gestión propias de cada entidad, destacándose algunos de ellos con mas personal y equipos que los mencionados en esta sección, tal como los del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación y la Caja del Seguro Social, y otros de menor alcance como el Instituto de Mercadeo Agropecuario y el Municipio de Panamá.

2. Plataforma de equipos y programas de soporte

Los centros de cómputo de la Contraloría General de la República, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, y del Banco Nacional de Panamá funcionan con equipos IBM tipo S/370, en tanto que el centro de cómputo del Ministerio de Planificación y Política Económica posee un equipo ALTOS 2086.

Un detalle de la configuración de equipos y programas de soporte de cada uno de los centros de cómputo se muestra en los gráficos números 15 y 16.

En términos generales, los restantes centros de cómputo del Gobierno de Panamá cuentan con equipos de las marcas IBM, NCR y WANG.

3. Principales sistemas y subsistemas financieros

Los sistemas y subsistemas automatizados que funcionan en el entorno de la administración financiera pública son los siguientes:

- Sistema de presupuesto de gastos
- Sistema de rentas (presupuesto de ingresos)
- Sistema de estructura de personal y planillas
- Subsistema de descuentos al personal
- Sistema de deuda pública
- Sistema de formulación presupuestaria de ingresos y gastos del sector público
- Sistema de proyecciones de la deuda pública

En el anexo D se presenta, para cada uno de ellos, una breve descripción de su contenido, sus características funcionales y técnicas, sus usuarios principales, su estado actual y su relación con la administración financiera. El gráfico No. 17 muestra la ubicación de estos sistemas en su centro de cómputo anfitrión y el gráfico No. 18 las relaciones entre ellos.

Algunos de los sistemas mencionados se relacionan en cuanto a la transmisión de datos en proceso por lotes (batch), con el propósito fundamental de evitar una doble tarea de captura de datos, **y no así en la expresión de real integración entre ellos.**

El funcionamiento de los sistemas denota algunas deficiencias y limitaciones en cuanto a los controles de administración y seguridad de la información, volviéndoles vulnerables a circunstancias de pérdida o alteración de los datos, debido a errores de operación o situaciones de fraude.

Por otra parte, el Gobierno de Panamá carece de otras aplicaciones de importancia en el área de gestión financiera pública a nivel nacional, a saber: contabilidad patrimonial, flujos de caja, cuentas por pagar, cuentas por cobrar, activo fijo, administración de inventarios y otros.

4. Actividades de desarrollo de sistemas

Los esfuerzos para el desarrollo de nuevos sistemas concernientes a la administración financiera pública se consideran limitados, debido principalmente a la alta tasa de labores destinadas al mantenimiento de las aplicaciones en producción, al escaso recurso humano dedicado a realizar estas tareas, y finalmente, a la falta de modernas herramientas de trabajo en dicha área.

El centro de cómputo de la Contraloría General de la República está llevando a cabo el desarrollo de un nuevo sistema para la administración de la estructura de personal y planillas, cuyos aspectos más significativos se inscriben en la aplicación de un diseño diferente al sistema actual, presentando mayor integración con otras aplicaciones, así como la incorporación de su información a la base de datos.

El centro de cómputo del Ministerio de Planificación y Política Económica no está desarrollando aplicaciones.

Por otra parte, y tal como se expresara en el primer apartado de esta sección, los centros de cómputo del Ministerio de Hacienda y Tesoro y del Banco Nacional de Panamá no tienen mayor ingerencia en este ámbito, por lo que sus actividades de desarrollo de sistemas tampoco inciden directamente.

D. Ambiente legal

El régimen democrático y de derecho de Panamá se basa en el

reconocimiento de la vigencia de la Constitución Política y de las leyes que deben ser observadas y aplicadas por la sociedad en general, y por el gobierno y la administración pública en particular.

En esta situación, el ambiente legal en el que funciona el sistema de administración financiera y la auditoría, está definido básicamente por la Constitución Política de la República; por la Ley 32 del 8 de noviembre de 1984 en la que se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República; por la Ley 16 del 28 de febrero de 1973 en la que se crea y organiza el Ministerio de Planificación y Política Económica; y por la Ley 2 del 26 de abril de 1990 mediante la cual se aprueba el Presupuesto General del Estado para el ejercicio anual de 1990; el Código Fiscal; y el Decreto de Gabinete No 36 del 10 de febrero de 1990 por el que se crea dentro de la Contraloría General de la República la Dirección de Responsabilidad Patrimonial y se adopta su procedimiento.

1. Constitución Política de la República de Panamá

Las principales disposiciones constitucionales en materia de administración financiera y auditoría, se refieren a las funciones legislativas de la Asamblea para expedir la Ley general de sueldos a propuesta del Organo Ejecutivo; intervenir en la aprobación del Presupuesto General del Estado; establecer impuestos y contribuciones nacionales, rentas y monopolios oficiales para atender los servicios públicos; y disponer la organización de entidades que integran el sector público.

Entre las funciones administrativas de la Asamblea se citan la de nombrar al Contralor y al Subcontralor de la República, y la de examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso de la Contraloría General de la República.

El Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, debe enviar al Organo Legislativo el proyecto de Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente.

Entre las funciones del Consejo de Gabinete, se señalan las relativas al crédito público, a la deuda nacional y a los aranceles y tasas.

En relación con el Presupuesto General del Estado, la Constitución dispone las acciones que se deben cumplir en el proceso de formulación y aprobación del proyecto, así como en el trámite de los créditos suplementarios y extraordinarios, y establece otras normas de carácter general con el objeto de mantener el principio de equilibrio presupuestario.

Esta Ley Suprema determina las características organizacionales y las funciones de la Contraloría General de la República y, en materia económica, señala que el Estado planificará el desarrollo económico y social, mediante organismos o departamentos especializados cuya organización y funcionamiento determinará la Ley.

2. Ley 32, por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República

La Ley 32 contiene disposiciones detalladas que desarrollan las normas constitucionales; consecuentemente define las características organizacionales, el ámbito de aplicación, y las funciones generales y especiales de la Contraloría General de la República.

Entre las funciones especiales cabe destacar las de instituir los métodos y sistemas de contabilidad y velar por su aplicación; rendir, examinar y juzgar las cuentas; registrar y controlar los bienes patrimoniales; fiscalizar los actos de manejo; controlar

garantías; y llevar la estadística nacional.

La Ley dispone la estructura administrativa superior y los criterios de organización para las dependencias que integran la institución, a nivel de dirección; y las funciones detalladas del Contralor, Subcontralor y Secretario General.

Sobre los Juzgados y Tribunales de Cuentas establece su jurisdicción, el nombramiento de los titulares, las instancias de los juicios, y otras disposiciones sobre su organización y funciones.

En las Disposiciones Generales señala el detalle de algunos procesos, especialmente referidos al presupuesto y a la gestión financiera, que están en el ámbito de control de la Contraloría.

3. Ley 16, por la cual se crea y organiza el Ministerio de Planificación y Política Económica

La Ley define el objetivo del Ministerio y las funciones del Ministro y del Viceministro, así como las funciones indelegables del titular del Ministerio.

Describe en forma detallada las funciones de las principales dependencias, tales como la Dirección de Planificación Económica y Social, la Dirección de Planificación y Coordinación Regional, la Dirección de Presupuesto Nacional, y la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional.

Complementariamente, mediante Decreto 58 del 29 de diciembre de 1983, se crea la Dirección de Crédito Público como parte de la organización del Ministerio.

4. Ley 2 mediante la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para 1990

La Ley de Presupuesto General del Estado está integrada por los presupuestos de los siguientes grupos institucionales: gobierno central, 13 instituciones descentralizadas, 16 empresas públicas, 6 intermediarios financieros, y 2 corporaciones y proyectos de desarrollo.

A manera de ilustración, en el gráfico No. 19 se presentan las cifras de la Ley de Presupuesto para 1990 en la parte pertinente al Gobierno Central, a fin de conocer su magnitud y contenido, y la forma como está estructurado.

La Ley de Presupuesto General del Estado, incluye un capítulo sobre los ingresos y egresos del Fondo Ley de Seguro Educativo.

Los presupuestos de las 13 instituciones descentralizadas se presentan clasificados en presupuestos detallados de ingresos corrientes y de capital: y, cifras globales de los presupuestos de funcionamiento con gastos de operación y servicio de la deuda, y, de los presupuestos de inversiones físicas y financieras. No todas las instituciones cuentan con ingresos de capital y con inversiones financieras.

Los presupuestos de las 16 empresas públicas están clasificados por presupuestos de ingresos desagregados por ingresos corrientes e ingresos de capital; y, cifras globales de los presupuestos de funcionamiento distribuidos en gastos de operación, servicio de la deuda y transferencias de capital, y de los presupuestos de inversiones físicas. Algunas empresas no cuentan con ingresos de capital, transferencias de capital y presupuesto de inversiones.

Los presupuestos de los 6 intermediarios financieros, están estructurados por los presupuestos desagregados de ingresos corrientes y de capital; y, cifras globales de los presupuestos de funcionamiento con gastos de operación, servicio de la deuda,

y transferencias de capital, y de los presupuestos de inversiones financieras y físicas. Algunos intermediarios financieros no asignan recursos para transferencias de capital, inversiones físicas y presupuesto de inversiones.

Los presupuestos de las 2 corporaciones de desarrollo, están formados por los presupuestos desagregados de ingresos corrientes; y, cifras globales de los presupuestos de funcionamiento, con gastos de operación, servicio de la deuda y transferencias de capital. Una de las corporaciones no asigna transferencias de capital

Entre los artículos 83 y 168 de la Ley de Presupuesto se dictan las Normas Generales de Administración Presupuestaria, que incluyen conceptos y pasos del proceso presupuestario, disposiciones sobre el manejo de los ingresos y de los gastos de funcionamiento y de inversión, los traslados de partidas, y los créditos adicionales y modificaciones al presupuesto. Concluye la Ley con normas sobre la fiscalización de presupuesto y las responsabilidades y sanciones.

5. Código Fiscal

El Código contiene un conjunto de normas detalladas relacionadas con los bienes, las licitaciones públicas y los concursos; los impuestos y rentas; la administración y fiscalización del tesoro nacional, y el presupuesto de rentas y gastos incluyendo disposiciones sobre la preparación, discusión y expedición del presupuesto, las restricciones en su manejo y los créditos adicionales.

6. Decreto de Gabinete No 36 del 10 de febrero de 1990 por el que se crea la Dirección de Responsabilidad Patrimonial

El Decreto establece que la Dirección de Responsabilidad

Patrimonial se crea dentro de la Contraloría General de la República y define el procedimiento y su organización que está dirigida por tres magistrados cuyos requisitos son los mismos que para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

7. Otras disposiciones legales.

Las disposiciones legales referentes al Ministerio de Hacienda y Tesoro, constituyen un conjunto de leyes y decretos que han ido reformando su organización interna, como por ejemplo el Decreto Ejecutivo No. 34 del 9 de mayo de 1985 que crea la Dirección de Bienes Patrimoniales.

El ambiente legal se complementa con otras leyes, decretos, reglamentos y manuales, como el Decreto No. 72 del 30 de agosto de 1989, que crea el sistema de información de la Contraloría General de la República para reflejar las operaciones financieras del Estado; la Ley 106 de 8 de octubre de 1973, mediante la cual se determinan las atribuciones de los tesoreros municipales; el Reglamento Interno de la Contraloría General de la República; el Manual de Clasificación Presupuestaria del Ingreso Público; y el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.

III. RESUMEN GENERAL DE PROBLEMAS Y RECOMENDACIONES PARA SU SOLUCION

A. Consideraciones generales

Con base en el diagnóstico realizado para identificar las características generales de la operación del gobierno de Panamá, referidas particularmente a la administración financiera y a la auditoría gubernamental, se determinaron diversas áreas y funciones susceptibles de mejora, tanto en sus aspectos normativos y técnicos considerados para cada una de las funciones, como en sus necesidades de coordinación entre ellas, como partes componentes de una misma estructura de administración pública.

La identificación de estas áreas y funciones proporciona un conocimiento general sobre los elementos que deberán ser objeto de estudio y análisis más profundos, para basar en ellos el diseño del proyecto de asistencia técnica que se propone en el siguiente capítulo.

Con el objeto de anticipar la debida consideración a estos aspectos, se presentan a continuación y clasificados con referencia a las diferentes áreas de la administración financiera y de la auditoría gubernamental, un resumen de los problemas principales, seguidos en cada caso por las recomendaciones que se formulan para su solución, expresadas también en forma resumida.

B. Base legal

Se determinó que el contenido de la legislación actual que se concentra básicamente, en la Constitución, la Ley 32 que adopta la Ley Orgánica de la Contraloría, la Ley Orgánica de Presupuesto, el Código Fiscal, la Ley de Régimen Municipal, y sus respectivas reglamentaciones, no es coherente y armónico y

propicia la incompatibilidad de funciones y la duplicación de esfuerzos, por la intervención de la Contraloría y las Unidades de Auditoría Interna en acciones de control previo y otras actividades de carácter administrativo.

Al respecto es necesario realizar un inventario de todas las disposiciones legales y reglamentarias para analizarlas y llegar a disponer de un verdadero "Código de Administración Financiera, Control y Auditoría para el sector público de Panamá", que respondan a las necesidades de la nueva concepción y contengan criterios orgánicos, doctrinarios y principistas, de aplicación obligatoria.

La falta de actualización de procedimientos y la inexistencia de reglamentos, principios, normas técnicas y manuales de procedimientos de carácter específico, hacen que la conducción de las operaciones en materia de presupuesto, tesorería, deuda pública, contabilidad y la contratación y control de proyectos, generen deficiencias que se refleja en la duplicación de esfuerzos, la producción de información inoportuna y la falta de control de los bienes del Estado.

El ejercicio del control externo a través de la auditoría, de la misma manera, no se sustenta en los lineamientos y normatividad que le haga más eficiente, profesional e independiente.

Es necesario establecer un plan de mejoramiento y elaboración de los distintos instrumentos, lineamientos, políticas, normas, manuales de procedimientos y metodología de trabajo, que permitan unificar criterios de carácter técnico y conceptual en la implantación del sistema integrado de gestión financiera y del sistema de auditoría integral, para conseguir un proceso adecuado de registro, control e información de los bienes del Estado; y, el ejercicio de la auditoría integral, profesional e independiente, bajo la coordinación e integración de esfuerzos que propendan a la utilización eficiente de recursos.

C. Areas y funciones de administración financiera

1. Area de presupuesto

En el proceso de administración y control presupuestario, participan varias instituciones que no están debidamente integradas con las demás funciones de la administración financiera del Estado. La Contraloría General de la República, por su parte, emite conceptos sobre la viabilidad y conveniencia de la expedición de créditos suplementarios y extraordinarios y, sobre los proyectos de leyes que suprimen ingresos y establecen rentas sustitutivas o aumentan las existentes.

> Es necesario poner en práctica un plan de desarrollo organizacional, que constituya el soporte para el funcionamiento adecuado del proceso presupuestario, integrando los esfuerzos y acciones de las distintas instituciones y 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.

La programación, formulación y aprobación del presupuesto para la vigencia siguiente, no se discute ampliamente con las entidades ejecutoras.

> Es conveniente que se fije un proceso de discusión con todos los niveles institucionales necesarios, a fin de convertir al presupuesto en la expresión anual de los planes de gobierno y en el principal instrumento de política y administración, expresado en la integración de todos los ingresos y gastos que generan las entidades públicas.

2. Area de Contabilidad

En las instituciones públicas existen dos unidades independientes asignadas para el registro de las operaciones patrimoniales y presupuestarias, lo cual incrementa el costo operativo por el aumento de pasos para revisiones y aprobaciones; se incrementan

los formularios, equipos e instalaciones físicas.

Se considera necesario desarrollar un esquema de organización y los principios, normas y manuales de funciones y procedimientos, que sirvan de apoyo para el registro de las operaciones financieras, tanto patrimoniales como presupuestarias en las entidades y organismos públicos, bajo la responsabilidad de una sola unidad institucional; así como la creación de una unidad independiente, responsable de consolidar los estados financieros preparados por la entidades del sector público.

Los informes financieros presentan diferencias significativas de una entidad a otra, en lo que se refiere a la periodicidad, al tipo de documento, la nomenclatura de las clasificaciones de los ingresos corrientes y extraordinarios y aquellos obtenidos por financiamiento y las cuentas que configuran los estados financieros básicos; inexistencia de datos sobre costos de los servicios o bienes producidos, datos sobre estimaciones y, las cédulas anexas.

La contabilidad en el gobierno central gira en torno al registro de las operaciones presupuestarias, especialmente de los gastos, en registros dispersos tanto en la Contraloría como en las instituciones públicas, a pesar de que el registro se realiza en las fases de apropiación, asignación trimestral, compromiso y pago, la información es inconfiable. Los controles no son adecuados y el sistema no permite corregir inmediatamente los errores o las desviaciones cuando se presentan.

Es importante llevar a cabo una revisión completa de los sistemas y procedimientos de contabilidad, para conseguir su mejoramiento y utilidad ya que, entre otras finalidades, se considera que debe consolidar la información a nivel nacional, tanto de los ingresos y gastos, los activos, pasivos y patrimonio del Estado, eliminando los registros dispersos para contar con un sistema de información financiera útil, confiable y oportuno que ayude a la toma de decisiones en la conducción de las finanzas públicas, así como para el análisis y la auditoría de la información de todas las operaciones del Estado, expresada en los estados

financieros básicos.

En el régimen municipal, la Ley No. 106, asigna a la Dirección de Tesorería, las funciones de registro y las de custodia del efectivo. El esquema organizativo no se sustenta en un manual de funciones por lo que no se conocen los alcances y limitaciones de cada unidad, lo cual posibilita la duplicidad de acciones, extralimitación de atribuciones y omisiones; dificultando la evaluación del trabajo de las unidades.

Debe estudiarse la separación de funciones para obedecer a los conceptos funcionales y de control, y evitar que una sola unidad realice todo el ciclo de una transacción, debilitando el control interno.

Los procedimientos para el control de inventarios no son consistentes de una entidad a otra. En unos casos, no se mantienen registros de existencias a nivel de la unidad de contabilidad. Las bodegas o almacenes están encargados de mantener registros individuales valorados, para cada tipo de artículo.

Se considera necesario un estudio de alternativas que lleven a fijar los criterios y procedimientos para el control adecuado de las existencia en las unidades responsables de la custodia, así como en la contabilidad.

3. Area de Tesorería

La estructura organizativa de la administración de caja se encuentra dispersa, desintegrada y sin técnicas y procedimientos claramente definidos. 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.

Es necesario dotar de la estructura orgánica y funcional requerida para poner en aplicación el nuevo diseño

conceptual que convierta a la Oficina del Administrador Financiero 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.

Para el sector fiscal del sistema financiero de la República de Panamá, no se elabora la programación global de las operaciones efectivas, ni se incorpora a un programa macroeconómico del Gobierno, conjuntamente con los estimativos de las áreas monetaria y de balanza de pagos.

Deben prepararse flujos de tesorería relacionados con un programa financiero macroeconómico del sector público, discutirlos con las áreas de determinación tributaria, aduanas, programación presupuestaria, planificación y banco nacional, para que las expectativas de ingresos y gastos de inversión, deuda pública y otros, sean realistas.

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

Se considera necesario buscar los medios para lograr que el Ministerio de Hacienda y la Contraloría cumplan 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.

El Departamento de Pagos de la Contraloría produce un listado con los pagos del día, al cual antepone las mismas cifras como si se tratara de pagos programados, y lo envían al Ministro de Hacienda para su aprobación diaria. No existe definición de prioridades de pago y los procedimientos para la cancelación de las obligaciones del Estado son tan variados, largos y complicados

que crean demasiada centralización operativa y de gestión generándose dificultades.

Sería conveniente 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.

El sistema de recaudación de los ingresos no es adecuado, se realiza directamente en oficinas del Ministerio de Hacienda y Tesoro (11 oficinas de la Dirección de Ingresos y 6 de la Dirección de Aduanas). Los procedimientos utilizados en la consignación de los dineros recaudados en la cuenta general del Tesoro en el Banco Nacional de Panamá y en la contabilización y conciliación, no garantiza el manejo eficiente y honesto de los fondos públicos; agregándose que el traslado físico de los dineros es bastante riesgoso.

Es necesario mejorar las técnicas administrativas para una eficiente recaudación, control, consignación y conciliación de los impuestos; así como conocer con exactitud y oportunidad las cuentas por cobrar, para promover la adopción de medidas necesarias, que permitan hacer efectivos los créditos a favor de las entidades públicas y del Tesoro Nacional.

4. Area de Deuda Pública

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

Es necesario fortalecer la organización que administra la deuda interna y externa, para que ejerza un verdadero liderazgo en el control y la formulación y ejecución de la política de financiamiento, especialmente de estudios de

prefactibilidad y ejecución de proyectos, en concordancia con lo aprobado por la Asamblea Legislativa.

Los procedimientos utilizados para el manejo de la deuda pública no hacen posible una administración que asegure que toda la deuda interna y externa contratada y pendiente sea conocida, aprobada y debidamente registrada e informada en los estados financieros, incluyendo los montos requeridos en el futuro para el servicio de la deuda y su amortización, ajustados por variaciones cambiarias.

Se estima conveniente desarrollar los procedimientos para el proceso de las transacciones de la deuda pública, en el momento en que éstas se producen, utilizando la información correspondiente a los contratos, desembolsos de créditos internos y externos y los pagos por amortizaciones y servicio de la deuda. Estos reportes se deberán basar en la documentación recibida directamente del Banco Nacional de Panamá y de los prestamistas.

D. Política Nacional de Administración Informática

La inexistencia de un organismo rector y la normatividad operativa en materia informática a nivel nacional, produce la falta de cooperación entre las diferentes unidades de informática del estado.

Se hace necesaria la creación de una Comisión Nacional de Informática del Estado, que logre coordinar los esfuerzos individuales de las diferentes unidades de informática, para lograr mayor oportunidad e integridad de la información nacional, y mejor aprovechamiento de los recursos.

La falta de Comités de Usuarios en las instituciones, implica un mayor predominio de las unidades de informática en el establecimiento de las prioridades de los sistemas de información.

Es necesario mejorar la organización de los sistemas de información, estableciendo Comités de Usuarios, con el propósito de dirigir los esfuerzos de las unidades de informática hacia metas globales e institucionales y,

modernizar los criterios y organización para llevar a cabo las actividades de desarrollo de sistemas.

La falta de un plan maestro de desarrollo de sistemas en base a prioridades, no permite cuantificar y evaluar el proceso de desarrollo de sistemas en las instituciones públicas.

Es necesario el diseño de un plan maestro de desarrollo de sistemas de información para la administración financiera gubernamental, además de los respectivos planes individuales en cada entidad, bajo un esquema de desarrollo y estrategias que posibiliten la implantación e integración de las aplicaciones en el gobierno panameño.

La falta de recursos de inversión no permite renovar, modernizar y equilibrar en forma consistente el equipo de cómputo de las entidades del estado y en consecuencia, produce un menor aprovechamiento de sus instalaciones.

Se estima necesario buscar las alternativas que permitan incluir partidas presupuestarias para rubros de inversión, como mecanismo necesario para modernizar los sistemas de información gubernamentales.

E. Recursos Humanos (Personal, Nómina)

1. Personal

La falta de personal especializado tanto en la Contraloría General como en el sector público, origina que no haya la competencia suficiente que permita el logro de niveles de eficacia en el área financiera, de control y auditoría.

Es necesario elaborar un plan de selección y reubicación del personal, que permita contar con un grupo de profesionales capacitados tanto en el sector financiero como en el campo de la auditoría financiera y de cumplimiento, auditoría de proyectos y auditoría operacional para atender los requerimientos actuales de control del sector público.

La inexistencia de planes y programas de capacitación contínua, de carácter técnico-administrativo, tanto en el sector público como en la Contraloría, no permiten el mejor aprovechamiento del recurso humano y la consecución de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

> Se estima necesario preparar en la Contraloría, coordinando con las instituciones y los colegios profesionales que se consideren necesarios, un plan de capacitación contínua en los distintos campos que abarca la gestión financiera del estado y el control gubernamental, buscando las alternativas que permitan la aplicación práctica de la capacitación y el entrenamiento de un grupo de instructores, como agentes multiplicadores.

La selección y contratación de personal, no obedece a políticas bien definidas y bajo procedimientos adecuados que garanticen que el empleado que va a ingresar sea el más idóneo. En el caso de la Contraloría, actualmente existen alrededor de 160 auditores con el título de CPA, que significa el 21% del total que tiene la Dirección de Auditoría.

La escala remunerativa no es adecuada, por lo que en la misma categoría de puesto se encuentra una variedad de sueldos que se apartan de los criterios técnicos de evaluación. Esto disminuye el grado de motivación y el estancamiento de la iniciativa individual y la fuga de los buenos profesionales.

> Es necesario establecer los criterios técnicos y los principios universales de administración de personal para la selección y contratación en base a requisitos específicos, así como para el desarrollo, evaluación, ascenso, promoción y demás incentivos de orden profesional en el sector público.

2. Nómina

La formulación de las planillas de sueldos de los funcionarios de las entidades del gobierno central, se realiza en la Contraloría

General a través del Departamento de Planillas de la Dirección de Auditoría. Cada institución cuenta con una terminal y, a través de teleproceso, el control se inicia con la incorporación de la información sobre la estructura de personal que constituye el marco referencial de la posición, cargo y sueldo de los funcionarios públicos. Las instituciones alimentan los datos sobre las distintas acciones de personal, tales como nombramientos, vacaciones, licencias, etc. Tanto las instituciones como la Contraloría ejercen controles para la formulación de las planillas, produciéndose una duplicidad de esfuerzos. Cumplidos estos pasos, la Dirección de auditoría autoriza a la Oficina de Informática, la emisión de la planilla y los cheques correspondientes, que luego se registra en la contabilidad con el método de partida simple.

Es necesario racionalizar las oficinas de personal de las entidades y las que corresponden al Departamento de Planillas de la Contraloría a fin de evitar la duplicidad de esfuerzos en el procesamiento de datos y control de las acciones de personal que debe reflejar la planilla de sueldos. Se debe excluir de las funciones de la Dirección de Auditoría, el control y la autorización de las planillas y, el registro en la contabilidad presupuestaria, debe ser a través de la partida doble.

F. Otras áreas relacionadas con la administración financiera

1. Contratación Administrativa

Las normas que regulan las garantías en la contratación, principalmente a través de fianzas, no permiten que éstas cumplan con elementos de forma y fondo que den seguridad al Estado. Sus montos son altos y su vigencia muy extensa, lo que hace que esos costos se trasladen a los proyectos, volviéndolos antieconómicos.

Es necesario proponer las alternativas que den seguridad al

Estado en materia de fianzas, así como evitar los costos innecesarios.

La estructura orgánica de algunas entidades consideradas como las mayores ejecutoras de proyectos, no permite una adecuada coordinación entre las áreas responsables de la planificación, programación, ejecución y control de proyectos.

La reglamentación de la ley, no considera asuntos fundamentales, tales como: la conformación de un cuerpo colegiado por proceso, calificación de proponentes, contratación de consultoría, ajustes de precios por sistemas automáticos y matemáticos, exigencias para los proponentes en la demostración de sus precios unitarios.

Es necesario brindar orientación a las entidades del sector público para que elaboren sus propios instructivos de procedimientos, que constituyan guía práctica para uniformar criterios y aplicar procedimientos idóneos en todo el proceso que permitan la consecución de la mayor eficiencia y eficacia planificación, ejecución y control de proyectos.

La Dirección de Ingeniería de la Contraloría, dedica todos sus esfuerzos al control previo; la ejecución y control de proyectos, se aleja de los conceptos modernos, por lo que no incluye el control de calidad, eficiencia y eficacia del sector de inversiones.

Es necesario divulgar los nuevos conceptos para que las instituciones consideren las nuevas responsabilidades que demanda el ejercicio del control interno, sin contar con la intervención previa de la Contraloría General, en el control y evaluación de proyectos, así como la obligación de informar coordinadamente para la formulación de planes de control y auditoría de proyectos.

2. Suministros

Se determinó la existencia de excesivos controles formales previos que causan demoras considerables en los trámites de

compras, lo que se puede traducir en el aumento de costos, el desabastecimiento en los almacenes que, para el caso de empresas públicas que atienden con servicios estratégicos, se mantienen en contínua emergencia.

> Es necesario reducir el número de pasos administrativos de aprobaciones, concentrar la responsabilidad en pocos funcionarios que puedan cumplir con el control interno y agilizar los procesos.

3. Activos Fijos

La Dirección General de Bienes Patrimoniales del Estado, del Ministerio de Hacienda y Tesoro, dejó de funcionar a partir del 20 de diciembre de 1989; durante su funcionamiento, elaboró el "Manual de Normas Administrativas, Procedimientos y Régimen de Formularios para el Registro y Control de los Bienes Patrimoniales del Estado", documento que no fue oficializado.

La Contraloría General de la República a través de la Dirección de Sistemas y Procedimientos, ha preparado el documento "Procedimientos para el Registro y Control del Activo Fijo", que no ha sido difundido, constituyéndose sólo un documento de trabajo.

> Se hace necesario brindar la orientación necesaria a las entidades del sector público para que elaboren sus propios instructivos de procedimientos de control del activo fijo en el marco del Manual General que constituyan guía práctica para uniformar criterios y aplicar el control con mayor eficiencia y eficacia.

No existe un control adecuado de los bienes que conforman el activo fijo en el sector público panameño, aunque existen ensayos a través de registros extracontables, pero que dificulta el establecimiento de datos específicos sobre ubicación, estado,

despreciación, etc. Tampoco se han practicado inventarios físicos, debido a la inexistencia de datos específicos e individuales.

Es necesario mejorar los procedimientos actuales para asegurar que todos los bienes del activo fijo sin excepción, sean inventariados y controlados a través de la contabilidad, para garantizar el uso y mantenimiento adecuados.

G. Area de Auditoría

La expedición de Ley 32 ha originado que la Contraloría acumule funciones operativas y de carácter incompatible, acciones que van desde la autorización de operaciones hasta el registro de la ejecución presupuestaria, involucrando a sus auditores asentados en las distintas instituciones públicas, lo cual produce una distorsión en el concepto de independencia y la aleja del control externo.

Es necesario establecer un nuevo marco conceptual y normativo que permita reorientar las acciones de control gubernamental, hacia el ejercicio profesional e independiente de la auditoría interna y externa; y promover la práctica del control interno por la propia institución que realiza las operaciones, respaldado por un ordenamiento jurídico, jerárquico y armónico que lo haga exigible en el sector público.

El control previo y el llamado pre-áudito ejercido por la Contraloría da origen a una estructura dispersa y poco controlada; la Dirección de Auditoría genera multiplicidad de jefaturas, distribuidas en más de 100 instituciones (8 jefes en la Dirección de Auditoría, 63 jefes para las instituciones descentralizadas y ministerios y 44 jefes a nivel de auditorías provinciales, municipales y regionales), complicando su coordinación, el control y seguimiento efectivo de trabajos y el

contacto permanente de los Jefes con el Director. Por otro lado, la asignación de funciones en los distintos niveles jerárquicos, no es adecuada ni equitativa.

> Es necesario diseñar y poner en práctica un plan de reforma institucional de la función superior de auditoría gubernamental, de tal manera que facilite la verificación, con criterios de eficiencia, economía y eficacia, de la gestión del Estado.

Las actividades de control no se basan en las normas de auditoría de general aceptación, ni se rigen por procedimientos específicos que se encuentren incluidos en manuales de auditoría que permitan planificar, ejecutar, controlar e informar sobre las actividades llevadas a cabo.

> Se considera necesario disponer de los manuales de auditoría necesarios, en los que se establezcan los lineamientos, los instrumentos, los procedimientos y la metodología que guíen al auditor de manera técnica y profesional en el ejercicio de la auditoría interna y externa gubernamental, tanto financiera y de cumplimiento, la auditoría operacional y auditoría de proyectos; integrando los esfuerzos del Organo rector, unidades de auditoría interna y la contratación de firmas privadas, para conseguir la implantación, entendimiento y desarrollo de la auditoría integral.

La función de supervisión es débil y no funciona en la mayoría de los niveles, por lo que los trabajos no son revisados al momento de su ejecución en el campo; no se coordina ni evalúan los programas de trabajo de las regionales, aspecto que no garantiza un grado de calidad en su contenido.

> Se hace necesario desarrollar la función de supervisión, seleccionando un grupo de auditores tipo elite, para garantizar coordinación y calidad en el proceso de los trabajos realizados, evitando el desperdicio de recursos y la duplicación de esfuerzos.

Si bien la mayoría de las Unidades de Auditoría Interna disponen de una estructura razonable, su trabajo se reduce al control

previo de las operaciones con una atención limitada a la auditoría interna posterior, debido a la ausencia de normatividad al respecto.

> Es conveniente analizar y reorientar la función de auditoría interna para convertirla en una herramienta gerencial a través de la evaluación de los sistemas que operan en la institución.

Además de la identificación de problemas y áreas susceptibles de ser mejoradas en cada una de las áreas de la administración financiera y de la auditoría del Estado comprendidas en el diagnóstico, son de mencionarse otros problemas observados en el conjunto de las operaciones, relativos a la falta de coordinación, interrelación y comunicación entre dichos componentes de la gestión financiera pública.

La solución debida a este ambiente general de falta de integración, que se analiza con detalle en el capítulo siguiente de este informe, es el establecimiento del sistema de gestión financiera y del sistema de auditoría integral de la República de Panamá, y a estos propósitos se orienta el diseño del proyecto de asistencia técnica de largo plazo.

IV. DISEÑO DEL PROYECTO

El presente capítulo constituye el compendio de las actividades de asistencia técnica que deberán realizarse coordinadamente con el Gobierno de la República de Panamá, para cumplir los objetivos en los términos de efectividad y dentro de los plazos previstos por el Proyecto.

Los capítulos precedentes así como los tres que le siguen, sirven de marco general al diseño formulado y descrito en este capítulo; por consiguiente, su lectura y análisis deben hacerse en ese contexto. pero al mismo tiempo, el capítulo ofrece por si solo los elementos suficientes para desarrollar, con base en el compendio que contiene, el programa detallado de trabajo que conduzca al establecimiento del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y del Sistema de Auditoría Integral (SAI), hasta conseguir su plena y armónica operación en la administración pública de Panamá.

El capítulo se ha dividido en las ocho secciones siguientes para facilitar el uso y comprensión del diseño: (A) Objetivos del proyecto; (B) Metas del proyecto; (C) Diseño conceptual del SIGEF y de cada uno de sus componentes, así como del SAI y sus módulos básicos; (D) Flujos de información de algunas operaciones que interactúan entre estos componentes; (E) Términos de referencia relativos a las actividades detalladas de asistencia técnica por realizar en cada una de las áreas del proyecto, así como productos que deberán generarse por dichas actividades; (F) Organización de los equipos de trabajo de la firma consultora y de la contraparte del Gobierno de Panamá; (G) Cronograma; y (H) Metodología para la evaluación progresiva del Proyecto.

A continuación se desarrollan cada una de estas secciones:

A. Objetivos del proyecto

El diseño del proyecto de asistencia técnica a mediano y largo plazos, responde a la necesidad de establecer en la administración pública de Panamá un Sistema Integrado de Gestión Financiera y un Sistema de Auditoría Integral.

La definición de las características particulares de cada uno de estos sistemas y su implantación gradual y coordinada hasta su efectiva aplicación a la realidad del estado panameño, constituyen los objetivos fundamentales del proyecto. En ellos se encuentra implícita la finalidad de promover en todo el personal del sector gubernamental, la más firme conciencia acerca de su responsabilidad en el manejo honesto y eficiente de los recursos públicos, y de estructurar los mecanismos y la normatividad que apoyen sólidamente el cumplimiento de esa responsabilidad.

Consecuentemente, la expresión precisa de los objetivos generales

antes enunciados se formula como sigue:

- Diseñar el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) aplicable al contexto del gobierno y la administración pública de Panamá, considerando a la Contraloría General como organismo rector y unidad base para su desarrollo y operación.

- Implantar formalmente el SIGEF en la Contraloría General y promover su paulatino desenvolvimiento y evaluación, hasta lograr que funciones con toda efectividad.

- Diseñar el Sistema de Auditoría Integral (SAI), a partir de la formación de la nueva Oficina del Auditor General del Estado dentro de la Contraloría General de la República, con el fin preliminar de segregar todas las funciones de auditoría de las de gestión financiera, para introducir este mecanismo de control en el ambientes de la administración pública de Panamá.

- Implantar el SAI como fundamento de la función de auditoría profesional posterior e independiente; y sujeto a la evaluación de su desarrollo gradual, promover la separación de la Oficina del Auditor General del Estado de su ámbito de la Contraloría, para convertirla en una institución totalmente independiente.

B. Metas del proyecto

Para el cumplimiento de los objetivos del proyecto de asistencia técnica descritos en la sección anterior, se han establecido las siguientes metas:

- Diseñar en forma detallada cada uno de los subsistemas de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad, y cada una de las áreas componentes de la auditoría integral, destacando especialmente los aspectos técnicos y metodológicos y relacionándolos con las normas, la organización, la capacitación y los sistemas de información.

- Formular para cada subsistema y para cada área planes de implantacion y participar en su ejecución.

- Preparar los proyectos de reformas de la legislación vigente y/o de nueva legislación, que deben incluir aspectos doctrinarios, conceptuales y prácticos de la gestión financiera en general y de los subsistemas de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad, y de las áreas de auditoría interna y externa en particular, para presentarlos a discusión y aprobación,

en su caso, de las autoridades competentes.

- Elaborar los proyectos de reglamentos, manuales e instructivos, que desarrollen y faciliten la aplicación de la legislación señalada en el punto anterior, con el fin de presentarlos a la revisión y aprobación, en su caso, de las autoridades correspondientes de la República de Panamá.

- Formular planes de desarrollo organizacional para las instituciones y dependencias directamente relacionadas con la gestión financiera y la auditoría integral, con el objeto de adecuarlos a las necesidades de los cambios que se consideren indispensables, en función de la implantación del SIGEF y del SAI.

- Preparar los manuales orgánico-funcionales de las instituciones y dependencias señaladas anteriormente, para someterlos a consideración y aprobación de las respectivas autoridades.

- Participar en la ejecucion de los planes de desarrollo organizacional y en la implantación de los manuales de organizacion y funciones, tanto a nivel del gobierno central como de las entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

- Con base en los estudios y análisis correspondientes, precisar las necesidades específicas de capacitación, en función de los requerimientos de la implantación del SIGEF y del SAI, en las áreas de presupuesto, tesorería, deuda pública, contabilidad, y auditoría interna y externa, dentro de un contenido global de cada uno de los sistemas.

- Elaborar un plan de capacitación en gestión financiera y auditoría integral en general y específicamente en presupuesto, tesorería, deuda pública, contabilidad, control interno y control externo, que incluya la preparación de instructores, desarrollo por módulos, preparación de textos, material didáctico y otros aspectos del proceso enseñanza aprendizaje, dividido por niveles administrativos y de especialización y por grupos institucionales del gobierno central, organismos descentralizados, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

- Participar en la ejecución y evaluación permanente del plan de capacitación y procurar que, mediante la preparación de los respectivos proyectos y/o de la

realización de las acciones que se consideren necesarias, la capacitación tenga una relación directa con la carrera administrativa y profesional de los funcionarios de gestion financiera y de control.

- Preparar y participar en la ejecución de un Plan Maestro de Informática que incluya la identificación de los sistemas, susbsistemas y módulos de información para la gestión finaciera y la auditoría integral, el diseño de la red de proceso distribuido, los requerimientos de equipos, programas y mantenimiento, la organización, el personal, y la capacitación de los usuarios y de los funcionarios de informática en diferentes especializaciones.

- Elaborar todos los instrumentos técnicos necesarios para el funcionamiento de los subsistemas de presupuesto, tesorería, deuda pública, contabilidad; y, de las áreas de control interno y control externo, tales como planes, reglamentos, manuales, instructivos, guías metodológicas, normas y políticas, para presentar a la revisión y aprobación de las respectivas autoridades, y colaborar en su aplicación y puesta en vigencia.

Tanto los objetivos como las metas se deberán lograr mediante una acción mancomunada, entre el personal de la contraparte nacional y el personal de consultores, dentro de una perspectiva de trasferencia tecnológica que constituye la finalidad de la asistencia técnica nacional o internacional.

En los apartados destinados a los subsistemas y áreas se presentan en forma detallada, los objetivos, las metas, las actividades, los productos, el nivel de esfuerzo, el personal requerido y el respectivo cronograma.

C. Diseño conceptual

Para una mejor comprensión del diseño conceptual del SIGEF y de los subsistemas de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad, se plantea su objetivo básico, descripción resumida, elementos o componentes al interior de cada uno de ellos y su ámbito de funcionamiento. Igual esquema se utiliza para presentar el SAI y sus áreas integrantes.

1. Sistema integrado de gestión financiera SIGEF

- Objetivo: Recibir, asignar y utilizar en forma eficiente los recursos financieros del Estado e informar debidamente sobre ello a través de sus elementos o subsistemas componentes, que deben funcionar bajo una sólida unidad de mando.

- Descripción : El objetivo del SIGEF se cumple por medio

de su administración como un todo y de la administración de los subsistemas componentes. Consecuentemente, el SIGEF es la planificación, organización, dirección, coodinación y control de todos los recursos financieros para el cumplimiento de los fines del Estado.

- Componentes: Subsistemas de presupuesto, tesorería, deuda pública y contabilidad.

- Ambito de funcionamiento: Incluye el manejo de todos los recursos financieros del Estado y por lo tanto de todos los ingresos y gastos del sector público en su conjunto y de los grupos institucionales que integran el gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

  Para este propósito se debe contar con un núcleo central o rector, unidades sectoriales y unidades institucionales para todo el SIGEF y para cada uno de los subsistemas componentes, de acuerdo a las necesidades y características de cada uno de ellos.

2. Subsistema de presupuesto

- Objetivo: Servir de instrumento que limita la acción del Estado, a través de la ejecución de planes, programas y proyectos, la asignación de recursos y la coordinación de actividades del sector público; y, servir de mecanismo para la determinación de las fuentes de fondos y la estimación o proyección de los recursos que financiarán las autorizaciones máximas de gastos, para un período anual, a fin de cumplir los objetivos y metas del gobierno, orientados a satisfacer necesidades sociales.

- Descripción: El objetivo del susbsistema de presupuesto se cumple a través de la programación y formulación del proyecto, que se nutre de la "Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Económica-Políticas para la Recuperación, el Crecimiento Sostenido y la Creación de

Empleos", del plan financiero y del plan de inversiones que debe incorporar los proyectos prioritarios con su respectivo financiamiento; la discusión y aprobación a nivel de los órganos Ejecutivo y Legislativo; la ejecución en toda la administración pública que incluye cambios y reajustes; el seguimiento y evaluación con su respectiva retroalimentación; y, la liquidación del prespupuesto.

- Componentes: Módulos de programación y formulación del proyecto, discusión y aprobación del proyecto, ejecución, seguimiento y evaluación, y liquidación del presupuesto.

- Ambito de funcionamiento: En el presupuesto del sector público deben constar todos los ingresos corrientes y de capital y todos los gastos de funcionamiento y de inversiones, utilizando clasificaciones por programas, institucional, por objeto del gasto, económica, funcional, sectorial y regional del gobierno central, de las entidades descentralizadas, de las empresas públicas, de los intermediarios financieros, de las corporaciones y proyectos de desarrollo y de las provincias y municipios.

  Para el funcionamiento del subsistema de presupuesto se cuenta con un núcleo central o rector, se debe contar con unidades sectoriales en los ministerios y con unidades institucionales.

3. Subsistema de tesorería

- Objetivo: Recibir los ingresos y realizar los pagos de conformidad a lo dispuesto en la ley de presupuesto; y, recibir, custodiar y negociar los títulos valores tales como bonos, pagarés y títulos de tesorería.

- Descripción: El objetivo del subsistema de tesorería se

cumple por medio de la formulacion, ejecución y control y evaluación del plan anual mensualizado de caja; y, de la administración de las cuentas del tesoro a través del sistema bancario nacional

- Componentes: Modulos de formulacion, ejecución y control y evaluacion del plan anual mensualizado de caja; y, de administración de las cuentas del tesoro en forma directa y/o através del sistema bancario nacional.

- Ambito de funcionamiento: La tesorería incluye todos los ingresos y gastos del sector público, para procurar un razonable equilibrio en la ejecución presupuestaria, a través entre otros mecanismos, de las transferencias entre cuentas deficitarias y superavitarias del gobierno central, instituciones descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

  El subsistema de tesorería debe contar con un núcleo central o rector, unidades sectoriales y unidades institucionales, cuyas funciones estarán en íntima relación con las formas de recaudación y pago, que podrían utilizar el sistema bancario nacional.

4. Subsistema de deuda pública

- Objetivo: Cubrir las deficiencias de financiamiento, fundamentalmente de los estudios de prefactibilidad, factibilidad y ejecución de proyectos de inversión de todo el sector público, mediante la provisión de recursos en moneda nacional y extranjera, con un plazo para su pago, mayor a un año.

- Descripción: El objetivo del subsistema de deuda pública se cumple por medio de la formulación de la política de financiamiento interno y externo que se nutre del plan financiero, plan de inversiones y presupuesto; la negociación, contratación y administración de los desembolsos provenientes de créditos externos y la ejecución del servicio de la deuda externa; y, la emisión y colocación de títulos valores y la realización de los pagos de la deuda pública interna.

- Componentes: Módulos de deuda pública interna y de

deuda pública externa.

- Ambito de funcionamiento: La deuda pública contempla la totalidad de los recursos provenientes del endeudamiento interno y externo, de las instituciones del gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

  Para el funcionamiento del subsistema se requiere contar con un liderazgo organizacional centralizado, dejando a nivel institucional la utilización controlada de los recursos provenientes del endeudamiento público.

5. Subsistema de contabilidad

- Objetivo: Clasificar, analizar y registrar todas las operaciones financieras o patrimoniales y presupuestarias y presentar la información sobre las mismas, a los ejecutivos responsables de su gestión, a fin de que fundamenten sus decisiones con el conocimiento de la realidad financiera expresada en cifras.

- Descripción: El objetivo del subsistema de contabilidad se cumple a través de la aplicación de un conjunto de principios, políticas, normas técnicas y procedimientos para registrar las operaciones financieras y presentar los respectivos estados, del sector público en su conjunto y de cada una de las instituciones que lo conforman.

- Componentes: Módulos de contabilidad presupuestaria y de contabilidad financiera o patrimonial que integran la contabilidad gubernamental. El módulo de contabilidad financiera o patrimonial está formado por áreas contables de fondos, bienes, tributación, deuda pública y operaciones complementarias. La contabilidad presupuestaria está formada por el área de presupuesto.

- Ambito de funcionamiento: La contabilidad gubernamental incluye el control y la información de los bienes y recursos de todo el sector público y de las instituciones del gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

  El subsistema de contabilidad constituye el principal elemento de integración de los demás subsistemas, por medio de los procesos de generación de información útil, precisa y oportuna.

La organizacion para el funcionamiento del subsistema debe constar de un núcleo central o rector que consolide la contabilidad de los niveles sectorial e institucional, que será responsabilidad de las respectivas unidades administrativas.

6. Sistema de auditoría integral (SAI)

- Objetivo: Evaluar de manera permanente la calidad de los controles establecidos en la administración pública, con el propósito de determinar el cumplimiento de la obligación de manejar los recursos públicos con criterios de efectividad, eficiencia y economía,

- Descripción: La auditoría integral, para el cumplimiento de su objetivo, incluye la auditoría financiera y de cumplimiento, la auditoría operativa, de eficiencia o del desempeño, con criterios evaluatorios adaptados a la complejidad y ámbito de acción de las instituciones del sector público.

- Componentes: Módulos de control interno posterior y control externo posterior.

  - El módulo de control interno posterior, está compuesto por las unidades de auditoría interna que dependen orgánicamente de cada institución pública, pero con dependencia funcional del órgano rector del SAI.

  - El módulo de control externo posterior, está constituido por la Oficina del Auditor General del Estado, las firmas privadas de auditoría que se contraten, y el respaldo de los principios, normas profesionales, manuales técnicos y parámetros de gestión y otros indicadores de eficiencia que permitan realizar objetivamente los fines del SAI.

- Ambito de funcionamiento: El sistema de auditoría integral se extiende a todo el sector público, gobierno central, entidades descentralizadas, empresas públicas, intermediarios financieros, corporaciones y proyectos de desarrollo y provincias y municipios.

- La organización: El funcionamiento el sistema de auditoría integral se fundamenta en un núcleo central o rector, constituido por la Oficina del Auditor General del Estado, unidades institucionales constituidas por las unidades de auditoría y las firmas privadas de auditoria que se contraten para las áreas especializadas y con el fin de lograr un uso más racional de los recursos.

D. Flujos de información

Con el objeto de proporcionar una explicación gráfica del proceso que siguen los documentos fuente en el sistema, se han preparado ejemplos relativos a algunos de estos documentos, según se describe a continuación:

- Nómina
- Compra de suministros - activo fijo
- Captación de ingresos tributarios
- Reclamos interpuestos por contribuyentes
- Ingresos de efectivo
- Recepción de préstamos en efectivo
- Salida de bienes de almacen

Los siguientes diagramas no sólo muestran la descripción inicial y el proceso dentro del sistema, sino las fases subsecuentes para la aplicación en otras áreas.

Los diagramas incluyen también una lista de los beneficios más significativos, los organismos que intervienen en el proceso y una explicación de los mismos.

NOMINA

En la contabilización de la nómina previamente se efectúa el control presupuestario a fin de verificar la disponibilidad de saldos en las partidas autorizadas en el presupuestos y el acuerdo mensual de gastos, luego se procede a la afectación del compromiso presupuestario para el registro en la Contabilidad Presupuestaria.

Paralelamente se procede a la clasificación de la obligación contraída por la nómina para imputar a la cuenta Remuneraciones por Pagos y proceder al registro en la Contabilidad Financiera.

Una vez registrada la obligación se verifica la disponibilidad del efectivo como una acción de control de fondos para proceder al pago mediante la elaboración del comprobante de pago y cheque.

Se elabora el Parte Diario de Fondos que muestra la información resumida del movimiento de fondos por los pagos efectuados para el registro en la Contabilidad Financiera.

COMPRA DE SUMINISTROS - ACTIVO FIJO

La Contabilización de la orden de compra se realiza, previa verificación de los saldos en las partidas presupuestarias y en el acuerdo mensual de gastos, para luego proceder a la afectación del compromiso presupuestario que genera el registro en la Contabilidad Presupuestaria.

El Parte Diario de Almacén es elaborado para ejercer el control de entradas al almacén de suministros y/o activos fijos muebles, así como la creación de cuentas por pagar para el registro en la Contabilidad Financiera o Patrimonial. El procedimiento establece un control de fondos para verificar la disponibilidad de caja que permita efectuar el pago de la obligación mediante la elaboración del cheque.

Se elabora el Parte Diario de Fondos que muestra el resumen del movimiento de fondos por los pagos efectuados para el registro en la Contabilidad Financiera.

CAPTACION DE INGRESOS TRIBUTARIOS

La recaudación de tributos se efectúa mediante el recibo de ingresos sustentado en el formulario de impuestos a través del Banco Nacional, que a su vez traslada el efectivo al Fondo General administrado por el Tesoro Público.

El procedimiento contempla el resumen de la información contenida en los recibos de ingresos en el Parte Diario de Fondos, y paralelamente en el Parte Diario de Tributación para reflejar el movimiento de fondos y la captación de tributos respectivamente. Ambas partes, debidamente conciliadas proporcionan información para su registro en la Contabilidad Financiera.

En forma simultanea se afectan las cuentas presupuestarias para registrar la incidencia de los ingresos tributarios en el proceso de la Contabilidad Presupuestaria.

RECLAMOS INTERPUESTOS POR CONTRIBUYENTES

Los reclamos interpuestos por los contribuyentes se efectúan mediante el documento denominado Recurso de Reclamo, que gene una resolución favorable o desfavorable. En el caso de ser favorable se procede a la elaboración del comprobante de devolución, que es un cheque.

El procedimiento establece la elaboración de los Partes Diarios de Fondos y Tributación para resumir la información sobre el movimiento de fondos, representado por las devoluciones tributarias; ambos documentos proporcionan información al registro en la Contabilidad Financiera.

Finalmente, se afectan las cuentas presupuestarias para reflejar la incidencia por la disminución de ingresos ejecutados para el registro en la Contabilidad Presupuestaria.

INGRESOS DE EFECTIVO

El procedidmiento establece la formulación del Recibo de ingresos para sustentar las operaciones de captación de efectivo por servicios prestados por una entidad pública; la información contenida en el recibo se clasifica de acuerdo a las partidas de ingreso correspondientes para el registro en la Contabilidad Presupuestaria.

Se elabora el Parte Diario de Fondos para resumir el movimiento de entradas que debe ser registrado en la Contabilidad Financiera.

RECEPCION DE PRESTAMOS EN EFECTIVO

El procedimiento establece la formulación de la nota de recepción de préstamo, para sustentar los préstamos recibidos en efectivo, cuya información resumida se muestra en el parte diario de fondos por las entradas de fondos, y en el parte diario de la deuda pública por la obligación adquirida como consecuencia de los desembolsos efectuados por los prestamistas; estos informes de movimiento se registran en la Contabilidad Financiera.

Simultáneamente se afectan las cuentas presupuestarias para el registro de la ejecución de ingresos en la Contabilidad Presupuestaria.

SALIDA DE BIENES DE ALMACEN

El pedido - comprobante de salida, sustenta las operaciones de salida de bienes de los almacenes destinados al consumo y/o uso en las dependencias de la organización, cuya información se resume en el Parte Diario de Almacén que genera el registro en la Contabilidad Financiera o Patrimonial. El procedimiento contempla también la afectación a las cuentas de gastos o de activo fijo, según corresponda.

E. Términos de referencia

PRESUPUESTO

Actividad: Análisis y diseño- Presupuesto

Fecha inicio : 1/1/01 Fecha final : 3/31/05

Descripción:

Diseñar detalladamente el subsistema como parte del SIGEF, incluyendo la organización y funciones, normatividad, la relación con la Estrategia de Desarrollo, el plan financiero, el plan de inversiones y el inventario de proyectos, la descripción del proceso presupuestario y los requerimientos de información y de personal para el funcionamiento del sistema.

Analizar las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y elaborar los proyectos de ley y reglamento que sustenten el subsistema de presupuesto.

Planificar el desarrollo organizacional, analizando la situación actual de las siguiente muestra de entidades: Dirección de Presupuesto Nacional del MIPPE, unidades de presupuesto de 12 ministerios, 13 instituciones descentralizadas, 16 empresas públicas, 6 intermediarios financieros, 2 corporaciones de desarrollo, 6 municipios y de la Dirección de Contabilidad de la Contraloría.

Elaborar la metodología para la programacion y formulación del presupuesto de las instituciones del sector público por grupos organizacionales: gobierno central y entidades descentralizadas; empresas públicas, corporaciones de desarrollo y municipios; e intermediarios financieros. Se incluirá el esquema sectorial, la relación con el plan financiero, el plan de inversiones y el banco de proyectos. Contendrá todos los instrumentos indispensables para cumplir eficientemente los procedimientos administrativos, la nueva clasificación y codificación de ingresos y gastos, y los flujos de información.

Preparar la metodología para la ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, coordinando con los subsistemas de contabilidad y tesorería. Se tendrá como base indicadores de gestión para comparar y determinar el grado de cumplimiento de los planes financiero y de inversiones, así como realizar los ajustes que se consideren necesarios,incluyendo ingresos, gastos y flujos de información para todo el sector público, clasificado por grupos institucionales : gobierno central y entidades descentralizadas; empresas públicas, corporaciones de desarrollo y municipios; e intermediarios financieros.

Productos:

Documento con la descripción del subsistema de presupuesto a ser discutido con la Contraloría, el MIPPE, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Banco Nacional de Panamá.

Proyecto de estatuto o ley orgánica de presupuesto y el correspondiente reglamento que, constituirá parte de la ley de gestión financiera.

Plan de desarrollo organizacional de todas las dependencias encargadas de presupuesto. Orgánico funcional y posicional para el sector público con el detalle de todas las unidades necesarias.

Manuales para todo el sector público sobre:

- Programación y formulación del presupuesto.
- Ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto

Nota : Se realizarán talleres de trabajo para la revisión y aprobación de todos los proyectos de manuales, de acuerdo al plan de capacitación.

El contenido de los manuales tomará en cuenta los sistemas de información disponibles en desarrollo y en producción.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Consultor principal, especialista en presupuesto	30		
Consultor principal, especialista en presupuesto	30	Tres especialistas en presupuesto	30
Dos consultores senior en presupuesto	24	Ocho analistas de presupuesto	48
Consultor senior en legislación fiscal	12	Dos asesores jurídicos	24
Dos consultores senior en desarrollo organizacional	12	Especialista en desarrollo organizacional	6
		Tres analistas de administración	18

Actividad: Implantación-Presupuesto

Fecha inicio: 1/1/02 Fecha final : 12/31/05

Descripción:

Ejecutar el plan de desarrollo organizacional y poner en vigencia el orgánico funcional y posicional de todas las unidades de presupuesto en las entidades del sector público.

Expedir la ley, reglamentos y normatividad secundaria para el funcionamiento del subsistema de presupuesto.

Aplicar la nueva metodología de programación y formulación del presupuesto en todas las entidades del sector público, por grupos institucionales: gobierno central y entidades descentralizadas; empresas públicas, corporaciones de desarrollo y municipios; e intermediarios financieras.

Aplicar la nueva metodología de ejecución, seguimiento y evaluación de presupuesto en todas las entidades del sector público, por grupos institucionales: gobierno central y entidades descentralizadas; empresas públicas, corporaciones de desarrollo y municipios; e intermediarios financieros.

Nota : Para la aplicación de todas las metodologías y vigencia de manuales, se realizarán cursos prácticos de capacitación y actividades de adiestramiento en servicio, de acuerdo al plan de capacitación.

La implantación tomará en cuenta los sistemas de información disponibles, de acuerdo al avance del plan de informática y a la explotación de los nuevos sistemas desarrollados y en producción.

Productos:

- Manual orgánico-funcional de la Dirección de Presupuesto Nacional del MIPPE.
- Manuales orgánico-funcionales de las oficinas de presupuesto del sector pUblico.
- Presupuestos del año 03 del gobierno central y entidades descentralizadas; del año 04 de las empresas públicas, corporaciones de desarrollo y municipios; y del año 05 de los intermediarios financieros, con las nuevas técnicas y metodologías de programación presupuestaria, así como de ejecución, seguimiento y evaluación.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Consultor senior, especialista en presupuesto	45	Tres especialistas en presupuesto	90
Dos consultores senior en desarrollo organizacional	36	Especialista en desarrollo organizacional	12
		Tres analistas de administración	36

Actividad: Evaluación-Presupuesto

Fecha inicio: 10/1/01 Fecha final : 12/31/05
Descripción:

Evaluar, al finalizar el año 01, el análisis y diseño del subsistema, la normatividad, organización y aplicabilidad de manuales de las entidades públicas

Al finalizar cada año se hará una evaluación de los ajustes resultado de las evaluaciones del año anterior, en todo el sector público, conforme al período de implantación en cada una de ellas.

Al finalizar el último año, se realizará una evaluación de todo el proyecto de asistencia técnica en el área de presupuesto, el cumplimiento de los objetivos, metas y productos, el funcionamiento del subsistema en la parte normativa, organizacional, proceso de presupuesto, manuales, metodologías y técnicas.

Elaborar el plan de transferencia de tecnología para trasladar todo el proyecto a la contraparte nacional.

Nota: Las evaluaciones se discutirán en tres seminarios nacionales de presupuesto que se realizarán en el primero, tercero y quinto años, de acuerdo al plan de capacitación.

Productos:

Informes de evaluación de cada año con las recomendaciones de ajustes correspondientes.

Informe final de evaluación del proyecto.

Plan de transferencia del proyecto a la contraparte nacional.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Consultor senior en presupuesto	19	Especialista en presupuesto	19
		Especialista en evaluación institucional	19

CONTABILIDAD

Actividad: Análisis y Diseño - Contabilidad

Fecha inicio: 1/1/91 Fecha Final: 31/3/93

Descripción:

Identificación y análisis de las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, así como de manuales, normas vinculadas con la contabilidad en el sector público.

Análisis de la estructura organizacional de la contabilidad en la Contraloría, en las unidades de contabilidad, así como del nivel profesional, técnico y número de funcionarios encargados de la contabilidad en el sector público.

Análisis del proceso contable en el nivel de la Contraloría y en las unidades de contabilidad de las entidades públicas.

Preparación de proyectos de reforma legal en concordancia con los objetivos y fines de la contabilidad, para hacer de ésta, la única fuente de información como principal elemento integrador del SIGEF.

Definición de principios, políticas y normas de contabilidad a emplearse en el sector público.

Diseño de planes contables uniformes para las entidades que conforman los siguientes grupos:

a. Gobierno central, instituciones descentralizadas, corporaciones y municipios;

b. Empresas públicas; e

c. Intermediarios financieros.

Diseño estructural y formulación de manuales de organización y funciones del organo rector y de las unidades de contabilidad de las entidades públicas, que los haga funcionales y permita una adecuada segregación de funciones entre secciones y puestos de trabajo.

Elaboración de los manuales de contabilidad específicos, aplicables a las instituciones que conforman los siguientes grupos:

a. Gobierno central, instituciones descentralizadas, corporaciones y municipios;

b. Empresas públicas; e

c. Intermediarios financieros.

Diseño del proceso de consolidación contable a nivel nacional y definición de la estructura y contenido de las cuentas generales.

Diseño de las aplicaciones computarizadas para los distintos procesos contables específicos, en el nivel nacional e institucional.

Productos:

1. Compendio de normas legales y administrativas vigentes.

2. Criterios técnicos y parámetros específicos para la organización administrativa-contable.

3. Proyecto de Ley del subsistema de contabilidad como componente del SIGEF.

4. Compendio de principios, políticas y normas de contabilidad a emplearse en el sector público.

5. Planes contables uniformes aplicables a las entidades de los siguientes grupos:

   - Gobierno central, instituciones descentralizadas, corporaciones y municipios;
   - Empresas públicas; e
   - Intermediarios financieros.

6. Manuales de organización y funciones del órgano rector y de las unidades de contabilidad de las entidades públicas.

7. Manuales de contabilidad de aplicación en las entidades conformantes de los siguientes grupos:

   - Gobierno central, intituciones descentralizadas, corporaciones y municipios;
   - Empresas públicas; e
   - Intermediarios financieros.

8. Manual de procedimientos de consolidación contable a nivel nacional.

9. Programas computarizados de contabilidad.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Contador público (P)	19	Contador público	19
Especialista contabilidad Gob. Central	12	Especialista contabilidad Gob. Central	12
Especialista contabilidad Empresas Públicas	12	Especialista contabilidad Empresas Públicas	12
Especialista contalidad intermediarios financieros	12	Especialista contabilidad intermediarios financieros	12
Abogado	2	Abogado	2
Especialista en orgazación y métodos	6	Especialista en organización y métodos	6
Especialisata en cuentas nacionales	3	Especialisata en cuentas nacionales	3
Ing. de sistemas	9	Ing. de sistemas	9

Actividad: Implantación - Contabilidad

Fecha inicio: 1/1/93 Fecha Final: 30/9/95

Descripción:

Elaboración de un plan de capacitación, preparación de material didáctico y desarrollo de seminarios sobre los alcances y funcionamiento del subsistema de contabilidad.

Aplicación del subsistema de contabilidad en una entidad selecionada como piloto de cada uno de los grupos siguientes:

a. Gobierno central;

b. Empresas públicas; e

c. Intermediarios financieros.

Aplicación del subsistema de contabilidad de las demás instituciones del Estado.

Aplicación del manual de procedimientos de consolidación contable a nivel nacional.

Productos:

1. Módulos de seminarios a ser utilizados en el proceso enseñaza aprendizaje.

2. Difusión del subsistema de contabildad para su aplicación.

3. Resultado de las pruebas de funcionamiento del subsistema de contabilidad en las instituciones seleccionadas como piloto.

4. Funcionamiento del subsistema de contabilidad en la totalidad de las entidades públicas.

5. Cuentas generales consolidadas a nivel nacional.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Contador público (P)	30	Contador público	30
Especialista contabilidad Gob. Central	30	Especialista contabilidad Gob. Central	30
Especialista contabilidad Empresa Públicas	30	Especialista contabilidad Empresas Públicas	30
Especialista contalidad intermediarios financieros	30	Especialista contabilidad intermediarios financieros	30
Ing. de sistemas	30	Ing. de sistemas	30

Actividad: Evaluación - Contabilidad

Fecha inicio: 1/11/91 Fecha Final: 31/12/95

Descripción:

Seguimiento de las actividades del primero al quinto año.

Productos:

Acciones correctivas para mejorar los procedimientos específicos en las distintas áreas del subsistema de contabilidad de las instituciones públicas.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Contador público (P)	11	Contador público	11

TESORERIA

Actividad: Análisis y Diseño - Tesorería

Fecha inicio: 1/1/91 Fecha final: 2/4/92

Descripción:

Elaborar un compendio de las disposiciones legales y reglamentarias para la identificación y codificación de las normas jurídicas sobre tesorería.

Diseñar detalladamente el subsistema, incluyendo organización y funciones, normatividad sustantiva y complementaria para la programación, ejecución y evaluación del flujo anual de caja mensualizado consolidado; así como normatividad para las técnicas y procedimientos de recaudación y pago.

Analizar las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y elaborar el proyecto de ley y reglamento que sustenten el subsistema como parte del SIGEF.

Preparar el proyecto de una nueva estructura orgánica funcional y posicional uniforme, para lograr una adecuada administración financiera.

Asesorar a una comisión de expertos de alto nivel, conformada por funcionarios de la Contraloría, el MIPPE, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Banco Nacional de Panamá, en el diseño y puesta en marcha del flujo anual de caja mensualizado consolidado y las operaciones efectivas del gobierno, consistentes con un plan financiero macroeconómico.

Preparar la metodología conceptual, apoyada en programas computacionales, para disponer del plan de prioridades de pago y periódico de cancelación de obligaciones.

Elaborar la metodología conceptual, normas, procedimientos administrativos y formularios de unificación del control previo de los pagos.

Preparar la metodología, normas, procedimientos administrativos y formularios unificados, para conciliar las cuentas por cobrar y las sumas originalmente adeudadas, procurando que la totalidad de los dineros públicos se depositen rápidamente en la cuenta del Tesoro.

Preparar los manuales de información financiera para el análisis de coyuntura fiscal y la toma de decisiones gerenciales y producir los informes para la contabilidad general, cuentas nacionales y FMI.

Elaborar el plan de capacitación para funcionarios del área del subsistema de tesoraría, diseñar el programa de actualización y perfeccionamiento y dictar cursos sobre la aplicación de los instrumentos y procedimientos para la gestión eficiente de la

tesorería.

Productos :

1. Compendio de normas y reglamentos de tesorería

2. Proyecto de ley del capítulo de tesorería, reglamentos y manuales de funcionamiento y procedimientos.

3. Orgánico funcional y posicional de tesorería como organo rector y de las unidades correspondientes del sector público.

4. Normatividad y manual conteniendo la metodología para las operaciones efectivas, el flujo anual de caja mensualizado y el plan financiero macroeconómico.

5. Manual de prioridades de pago y programa computacional.

6 Manual de control previo unificado de pagos y programa computacional.

7. Manual de conciliación de la cuentas por cobrar con las oficinas recaudadoras y las consignaciones en la cuenta fondo general del Tesoro, con su correspondiente programa computarizado.

8. Manuales de información financiera útil, confiable y oportuna sobre la administración de tesorería y programas computacionales.

9. Plan de capacitación, programa de formación y actualización de funcionarios de áreas de tesorería, preparación de la documentación necesaria y selección de los futuros instructores.

CONSULTORES Tipo	Meses	CONTRAPARTE Tipo	Meses
Especialista principal de tesorería	15	Especialista principal de tesorería	22
Especialista en tesorería	11	Especialista en tesorería	17
Especialista en legislación fiscal	4	Especialista en legislación fiscal	6
Especialista en sistemas	15	Especialista en sistemas	22

Actividad: Implantación - Tesorería

Fecha inicio: 1/3/91 Fecha final: 2/12/92

Descripción:

Implantar la estructura organizativa diseñada en las áreas pertinentes del sector público.

Aplicar la normatividad y metodología propuesta y elaborar el flujo anual de caja mensualizado, consolidando los programas preparados por las entidades. Elaborar las operaciones efectivas y el plan financiero macroeconómico.

Implantar, de acuerdo con la metodología diseñada, procedimintos unificados para un adecuado control previo de los pagos, definiendo niveles de responsabilidad.

Ejecutar el plan de capacitación para funcionarios de las áreas de tesoreria del sector público.

Productos:

1. Subsistema de tesorería en funcionamiento, con la determinación del órgano rector.

2. Flujo anual de caja mensualizado, operaciones efectivas del sector público, plan financiero macroeconómico y el soporte computacional adecuado.

3. Programa de prioridades de situación de fondos y pagos, así como el periódico de cancelación de obligaciones, aplicando la metodología diseñada y soporte computacional previsto.

4. Programa uniforme de control previo de pagos.

5. Plan de conciliación de la cuentas por cobrar, los recaudos y las consignaciones en la cuenta fondo general del Tesoro.

6. Programas e información útil, confiable y oportuna sobre los siguientes puntos:

   - Ingresos por rubros rentísticos
   - Pagos según clasificación funcional, por proyectos y por objeto del gasto
   - Parte diario de caja
   - Operaciones efectivas
   - Flujo anual de caja consolidado
   - Comparativos entre las cifras proyectadas y reales
   - Datos financieros consolidados para la toma de decisiones
   - Reportes comparativos de las operaciones de la tesorería

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses

Especialista principal de tesorería	22	Especialista principal de tesorería	33
Especialista en tesorería	21	Especialista en tesorería	31
Especialista principal en sistemas	7	Especialista principal en sistemas	10
Especialista en sistemas	13	Especialista en sistemas	19

Actividad: Evaluación - Tesorería

Fecha inicio: 1/1/91 Fecha final: 2/12/92

Descripción:

Evaluar el proyecto de asistencia técnica en el área del subsistema de tesorería y hacer los ajustes.

Producto:

Informes resultado de las evaluaciones que contengan las recomendaciones pertinentes para realizar los ajustes si fuesen necesarios.

CONSULTORES Tipo	Meses	CONTRAPARTE Tipo	Meses
Especialista en tesorería	24	Especialista en tesorería	36

Actividad: Análisis y Diseño - Deuda Pública

Fecha inicio: 1/1/91 Fecha final: 2/1/92

Descripción:

Elaborar un compendio de las disposiciones legales y reglamentarias para la identificación y codificación de las normas jurídicas sobre deuda pública.

Analizar las disposiciones legales y reglamentarias vigentes y elaborar el proyecto de ley y reglamento que sustenten el subsistema como parte del SIGEF.

Diseñar detalladamente el subsistema, incluyendo organización y funciones, normatividad sustantiva y complementaria.

Disponer de los manuales metodológicos para la elaboración de las operaciones efectivas del gobierno, plan de financiamiento consistentes con el plan financiero, el presupesto nacional y el plan de inversiones.

Preparar la metodología conceptual, apoyada en programas

computacionales para disponer de un plan que permita conocer, aprobar, registrar e informar con oportunidad, confiabilidad y utilidad los desembolsos, amortizaciones, servicio y estado de la deuda pública, clasificados por prestamistas y prestatarios.

Elaborar la metodología conceptual, apoyada en programas computacionales para calcular con ajustes cambiarios, los montos requeridos para cubrir el servicio de la deuda pública y cancelar las amortizaciones.

Elaborar el plan de capacitación para funcionarios del área del subsistema de deuda pública, diseñar el programa de actualización y perfeccionamiento y dictar cursos sobre la aplicación de los instrumentos y procedimientos para la gestión eficiente de la tesorería.

Productos:

1. Compendio de normas y reglamentos de deuda pública

2. Proyecto de ley del capítulo de deuda pública de la Ley de Administración Financiera, decretos reglamentarios y manuales de funcionamiento y procedimientos.

3. Orgánico funcional y posicional de la unidad rectora de la deuda pública y de las correspondientes unidades del sector público.

4. Normatividad y manual metodológico para las operaciones efectivas, el plan de financiamiento y el plan financiero macroeconómico.

5. Manuales de información financiera útil, confiable y oportuna sobre la deuda pública y programas computacionales, que permitan conocer:

   - Informe de desembolsos de empréstitos
   - Estado de la deuda pública con los correspondientes ajustes por el cambio de las monedas.
   - Proyecciones de la deuda pública
   - Relación de la totalidad de los contratos de crédito por entidad prestataria
   - Información financiera adecuada para los análisis de coyuntura económica y la toma de decisiones.

7. Plan de capacitación para funcionarios del área del subsistema de deuda pública, diseñar el programa de actualización y perfeccionamiento y dictar cursos sobre la aplicación de los instrumentos y procedimientos para la gestión eficiente de la deuda pública.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses

Especialista principal de deuda	13	Especialista principal de deuda	19
Especialista en deuda	6	Especialista en deuda	9
Especialista en legislación fiscal	4	Especialista en legislación fiscal	6
Especialista principal en sistemas	7	Especialista principal en sistemas	10

DEUDA PUBLICA

Actividad: Implantación - Deuda Pública

Fecha inicio: 1/1/91 Fecha final: 2/8/92

Descripción:

Implantar la estructura organizativa, de tal forma que se cuente con un responsable de la deuda pública bajo el cual estará la normatividad, programación, negociación, contabilización, pago y demás funciones relacionadas con ella.

Aplicar la normatividad y metodología propuesta y elaborar las operaciones efectivas del gobierno consistentes con el plan financiero , el presupuesto nacional y el plan de inversiones.

Implantar, de acuerdo con la metodología diseñada, los programas para conocer, aprobar, registrar e informar adecuadamente en los estados financieros los desembolsos de empréstitos internos y externos, el sevicio de la deuda, el pago de amortizaciones y el estado de la deuda.

Productos:

1. Estructura organizacional del subsistema de deuda pública en funcionamiento, con un órgano rector y departamentos de programación financiera en cada una de las entidades.

2. Plan de financiamiento, operaciones efectivas del sector público, plan financiero macroeconómico y el soporte computacional adecuado.

3. Programas e información útil, confiable y oportuna de prestamistas y prestatarios sobre los siguientes puntos:

   - Informe de los desembolsos de empréstitos
   - Estado de la deuda pública con los correspondientes ajustes por el cambio de las monedas
   - Proyecciones de la deuda pública
   - Relación de la totalidad de los contratos de crédito por entidad prestataria
   - Información financiera adecuada para los análisis de coyuntura económica y la toma de decisiones.

4. Implantar con el apoyo computacional los informes comparativos periódicos de las cifras proyectadas y reales y las diferencias en los desembolsos, servicio de la deuda y amortizaciones

5. Dictar los cursos de administración de deuda pública,

inicialmente a los futuros instructores y luego en forma continua a los funcionarios del subsistema.

CONSULTORES Tipo	Meses	CONTRAPARTE Tipo	Meses
Especialista principal de deuda	14	Especialista principal de deuda	21
Especialista en deuda	13	Especialista en deuda	19
Especialista en sistemas	9	Especialista principal en sistemas	13

Actividad: Evaluación - Deuda Pública

Fecha inicio: 1/1/91 Fecha final: 2/8/92

Descripción:

Evaluar el proyecto de asistencia técnica en el área del subsistema de deuda pública y hacer los ajustes.

Producto:

Informes resultado de las evaluaciones que contengan las recomendaciones pertinentes para realizar los ajustes si fuesen necesarios.

CONSULTORES Tipo	Meses	CONTRAPARTE Tipo	Meses
Especialista en deuda pública	20	Especialista en deuda pública	30

AUDITORIA GUBERNAMENTAL, AUDITORIA DE PROYECTOS Y CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Actividad: Análisis y diseño - Sistema de Auditoría Integral (SAI)

Fecha de inicio: 1/1/90 Fecha final: 3/30/93

Descripción:

Organizar la Oficina del Auditor General del Estado (OAGE) para que realice el control externo posterior, que incluya la auditoría financiera y de cumplimiento, la auditoría operativa, la auditoría de proyectos.

Dotarle del marco jurídico-normativo para cumplimiento de sus funciones

Diseñar la normas de control interno a ser incorporadas en las funciones que les compete llevar a cabo a las instituciones del sector público a ser controladas, incluyendo la contratación administrativa.

Diseñar un plan de capacitación como medio idóneo de preparación del recurso humano y divulgación de conocimientos hacia la correspondiente implantación del nuevo Sistema de Auditoría Integral (SAI).

Productos:

1. Organigrama estructural de la OAGE

2. Reglamento orgánico funcional y posicional de la OAGE

3. Reglamento para selección y contratación de firmas privadas de auditoría, incluyendo:
   - Inventario de firmas existentes en el país
   - Registro nacional de firmas privadas de auditoría

4. Manuales relativos a:

   - Auditoría externa
   - Auditoría interna
   - Auditoría de proyectos
   - Supervisión de la auditoría
   - Informes de auditoría
   - Administración de la auditoría

5. Normas relativas a :

   - Control interno
   - Control de obras

- Auditoría interna
- Auditoría externa (financiera y de cumplimiento, operativa o de eficiencia, de proyectos e investigación de fraudes)

6. Estrategia para el control y auditoría de proyectos hacia el futuro

7. Plan de capacitación que incluya objetivos, contenidos, beneficiarios, duración, etc.. Programa de cursos, elaboración de textos de consulta, para los siguientes cursos:

   - Introducción al SIGEF y al SAI
   - Contabilidad general y gubernamental
   - Auditoría gubernamental
   - Auditoría interna
   - Auditoría informática
   - Auditoría de proyectos
   - Contratación administrativa
   - Costos y presupuestos de obras
   - Escalamiento de costos por fórmulas matemáticas

8. Programa de evaluación de las Unidades de Auditoría Interna que contenga detalle de visitas, cuestionarios, conformación y entrenamiento de un equipo de trabajo.

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Especializado en auditoría integral	27	CPA	27
Especializado en auditoría interna	18	CPA	18
Especializado en auditoría operativa	12	CPA	12
Especializado en auditoría financiera y de cumplimiento	12	CPA	12
Especializado en auditoría de proyectos y contratación administrativa	12	Ing. Civil	12
		Analista administración	12

Actividad: Implantación del Sistema de Auditoría Integral (SAI)

Fecha de inicio: 4/01/91 Fecha final: 3/30/94

Descripción:

Poner en funcionamiento la Oficina del Auditor General del Estado (OAGE), así como el Sistema de Auditoría Integral (SAI), con aplicación de normas y manuales pertinentes.

Se llevará a cabo el fortalecimiento de las Unidades de Auditoría Interna y se incrementará la capacitación necesaria para el éxito de la implantación del SAI.

Productos:

1. Plan anual de auditoría de la OAGE que incluya la auditoría de proyectos

2. Divulgación de manuales y normas de control interno y externo a todas las instituciones públicas y Unidades de Auditoría Interna (UAI)

3. Informes de evaluación por cada UAI analizada, con las correspondientes recomendaciones

CONSULTORES		CONTRAPARTE	
Tipo	Meses	Tipo	Meses
Especializado en auditoría integral	12	CPA	12
Especializado en auditoría interna	3	CPA	3

Actividad: Evaluación del Sistema de Auditoría Integral (SAI)

Fecha de inicio: 1/01/93 Fecha final: 3/30/94

Descripción:

Evaluar la organización, funcionamiento y plan de actividades de la OAGE.

Verificar la aplicabilidad de manuales y normas y las actividades de las UAI.

Corresponde también realizar el seguimiento del plan de capacitación.

Productos:

Informes resultado de cada una de las actividades de evaluación con las recomendaciones correspondientes.

CONSULTORES : Con los tiempos previstos para los consultores de las fases anteriores, se cubrirá también la actividad de evaluación.

F. Organización para el desarrollo del Proyecto

El desarrollo del proyecto a largo plazo, para dejar en pleno funcionamiento el SIGEF y el SAI, requiere de la participación de un grupo de consultores de alto nivel profesional con el respaldo de la contraparte del gobierno de Panamá que haga factible la ejecución del proyecto en los términos planteados.

A estos fines, el personal requerido de las dos partes, son los siguientes:

PERSONAL DE LA FIRMA CONSULTORA:

La firma que ejecute el proyecto debe incluir en sus lista de consultores, profesionales calificados en los siguientes rangos:

- Director del Equipo Consultor;
- Administrador del Proyecto;
- Encargado del Control del Proyecto;
- Consultor en Jefe del SIGEF, con el respaldo de los siguientes consultores especialistas:
  - Especialista en Presupuesto;
  - Especialista en Contabilidad;
  - Especialista en Tesorería;
  - Especialista en Deuda Pública;
  - Especialista en Asesoría Legal;
  - Especialista en Capacitación; y,
  - Especialista en Sistemas de Información.
- Consultor en Jefe del SAI.

PERSONAL DEL GOBIERNO DE PANAMA:

EL gobierno de Panamá, por su parte, para garantizar la toma de decisiones oportunas y agilizar la ejecución del proyecto, debe conformar una comisión denominada "Comisión Ejecutiva del Proyecto" como contraparte nacional, integrada por:

- Contralor General de la República;
- Ministro de Planificación y Política Económica; y,
- Ministro de Hacienda y Tesoro.

La ejecución del proyecto estará a cargo directo de los siguientes funcionrios que dependen de la "Comisión Ejecutiva del Proyecto":

- Director Ejecutivo del Proyecto, con el respaldo de un "Comité Asesor";
- Soporte Administrativo;
- Responsable Ejecutivo del SIGEF, con el respaldo de los siguientes profesionales como contraparte técnica nacional, especialistas responsables en las siguientes áreas:
  - Responsable en Presupuesto;

- Responsable en Contabilidad;
- Responsable en Tesorería;
- Responsable en Deuda Pública;
- Responsable en Asesoría Legal;
- Responsable en Capacitación; y,
- Responsable en Sistemas de Información.

o Responsable Ejecutivo del SAI.

Los responsables nacionales, trabajarán directamente con cada consultor en el área de especialización respectiva.

G. Cronograma

H. Metodología de evaluación (logframe)

V. ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA LA REALIZACION DEL PROYECTO

Generalmente se reconoce que el diseño de proyectos de largo plazo, cualquiera que sea su especialidad o su objetivo, es particularmente complejo por la variedad de alternativas que deben considerarse, sobre todo si se observan a la luz de los también variados supuestos y condiciones que tendrían que darse para su debida cumplimentación en los plazos previstos.

A. Realidad actual

El deterioro económico general, la complejidad de las finanzas públicas, la incompleta sustentación de sistemas administrativos y financieros y las circunstancias del cambio político y social que caracterizan el presente de la realidad panameña, no deja lugar a dudas sobre la necesidad de reformas estructurales en la administración pública. Al mismo tiempo, dichas realidades podrían inhibir la decisión de los responsables de conducir el cambio o dificultar su instrumentación en los momentos que se consideran adecuados, sobre todo si se trata de medidas que deban adoptarse en el corto o el mediano plazo.

De otra parte, es importante tener en cuenta que la mayoría de funcionarios y empleados de la administración pública, fundamentalmente en los niveles medios, permanecen en los respectivos cargos después del cambio político, y no obstante la generalizada inclinación de la conducta popular expresada en el sentido de la necesidad de modificaciones radicales y de procesos de transformación social, algunos servidores públicos miran con recelo las reformas de fondo o el cambio de rutinas impuestas por la costumbre, más que por la norma; esto, probablemente por considerar que si las aceptan, estarían reconociendo parte de la culpabilidad de desórdenes anteriores.

Por estas razones, el cumplimiento de los objetivos del proyecto se expresa en términos de largo plazo; pero se precisan las

realizaciones que se tendrán en diferentes etapas, bajo el criterio de que cada una de ellas significará una trascendente mejoría, respecto de lo que actualmente se dispone.

B. Elementos de juicio pra el análisis.

El objetivo global del diseño del proyecto de asistencia técnica a largo plazo se ha definido claramente. Desde los primeros estudios, consecuencia del contrato de asistencia técnica de emergencia y la confirmación en el diagnóstico posterior sobre la situación administrativa y financiera pública de Panamá hubo consenso del Contralor General de la República en representación del gobierno, de la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D.) y de los consultores de la firma Price Waterhouse, sobre la necesidad de diseñar e implantar hasta su plena operación el Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y el Sistema de Auditoría Integral (SAI), cada uno con su independencia, al propósito de que la administración pública de Panamá cumpla con su responsabilidad de gestión financiera (Accountability "Respondabilidad").

Para el análisis de las alternativas en el diseño del proyecto, fué necesario considerar los siguientes elementos de juicio:

- Qué instituciones y organismos del Estado estarían involucrados en el proceso de reorganización e integración de ambos sistemas (SIGEF y SAI). Cuáles asumían la responsabilidad de constituirse en órganos rectores de cada uno de ellos a partir de su operación plena;
- Qué efectos jurídicos de consideración se producirían y qué grado de ajuste o reubicación de funciones y personal se requeriría en cada caso;
- Cuáles serían las etapas más convenientes para la implantación de las medidas propuestas;

C. Alternativas.

o En el primer caso se consideraron las siguientes alternativas:

- De conformidad con el esquema conceptual tradicional, considerado como ideal, si cabe el término, la Contraloría debería desprenderse de todas las funciones que signifiquen gestión financiera, control previo o coadministración, para ocuparse solamente del ejercicio de la fiscalización o de la auditoría posterior e independiente.

  En consecuencia, todas las tareas de gestión financiera identificadas con el control previo, con el refrendo de contratos, con la aprobación de partidas presupuestarias con el manejo de los fondos públicos y con la operación de los registros contables, tendrían que ser trasladadas a un órgano del poder ejecutivo del Estado.

- En vista de la concentración de funciones de carácter administrativo-financiero que la Contraloría tiene y opera con bastante efectividad, mantener en esta institución las facultades de cumplir todas las funciones de la gestión financiera pública, trasladándole, inclusive, aquellas otras necesarias para contar con un sistema integrado. Esta circunstancia llevaría a desarrollar el proceso de coordinación e interrelación de todos y cada uno de los componentes de la gestión financiera, hasta conseguir la integración deseada.

  A efecto de marcar la necesaria independencia entre las actividades administrativas y las de auditoría gubernamental que la Contraloría seguiría llevando a cabo, se hace indispensable la creación de la organización que cumpla con este cometido, identificándola a ésta como la Oficina del Auditor General del Estado, inicialmente formando parte de la propia Contraloría General pero definiendo sus funciones de control posterior totalmente separadas de las tareas administrativas del ente contralor, programando su separación formal y orgánica en una etapa posterior.

- Las dos alternativas, exigen la determinación del ámbito gubernamental en el que se ubicaría la Contraloría General una vez que sus funciones estuviesen formalmente definidas para realizar la gestión financiera. Dicha posición podría ser la de continuar ubicada en el poder legislativo, aun cuando, desde el punto de vista conceptual, sería

más conveniente su traslado al ámbito del poder ejecutivo.

- En el segundo de los casos se analizó la siguiente circunstancia:

  - La Constitución de la República requeriría de modificaciones en cualquiera de las opciones que fuera seleccionada respecto del análisis precedente, las que podrían llevarse a cabo en el largo plazo, una vez que el SIGEF y el SAI se encuentren en operación eficiente y previa la respectiva evaluación.

- En el programa consolidado de todas las áreas especializadas del SIGEF y del SAI constan las etapas convenientes de implantación y los términos de referencia contemplan las acciones que se adoptarán, en consideración a la alternativa definida que señala fortalecer el Sistema Integrado de Gestión Financiera dentro de la Contraloría General de la República, creando simultáneamente la Oficina del Auditor General del Estado dentro de la misma institución, para segregarla posteriormente y mantenerla en el ámbito del poder legislativo como una organización absolutamente independiente de las tareas administrativas asignadas a la Contraloría.

  Esta decisión se basa fundamentalmente en el reconocimiento a la fortaleza institucional que la Contraloría de la República tiene en la sociedad panameña, como una institución de eficaz manejo y control financieros. Además, se concibe más factible la fundación de la nueva Oficina del Auditor General, a través de un proceso de divulgación y sensibilización, tanto en la administración pública como en la sociedad en general, respecto de las funciones y alcances de la

auditoría independiente del Estado, así como su ubicación.

VI. SUPUESTOS Y CONDICIONES PARA EL EXITO DEL PROYECTO

El restablecimiento del gobierno civil y la vigencia del estado de derecho fortalece y consolida al sistema democrático, como forma de vida en paz, libertad y trabajo. Dentro de este contexto político se inscribe el proyecto de asistencia técnica a largo plazo para el diseño e implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y del Sistema de Auditoría integral (SAI).

A. Política pública

El actual gobierno ha manifestado en forma reiterada la vocación de superar el estado crítico de las finanzas públicas, mediante declaraciones públicas, decisiones, acciones y políticas como las siguientes:

En el "Informe del Contralor General de la República" presentado al Presidente de la Republica el 1o. de marzo de 1990, luego de hacer un breve análisis del rol de la institución ante la recuperación nacional y del desempeño de la economía panameña en 1989, destaca el comportamiento del gobierno central, de las entidades descentralizadas y de los municipios dentro del estado actual de las finanzas públicas, y describe algunas políticas que determinan y caracterizan el funcionamiento del sector público.

Con estas consideraciones informa sobre las acciones más importantes tomadas por la Contraloría, entre las que indica la creación de la Dirección de Responsabilidad Patrimonial. Finaliza el Informe planteando 114 criterios que deben considerarse para la reconstrucción del país.

Con la participación de los órganos Ejecutivo y Legislativo conforme a la Constitución y la Ley, el 26 de abril de este año se aprobó el "Presupuesto General del Estado para 1990", después de tres años que el país y el sector público funcionaron sin este

instrumento básico de administración y bajo el criterio de caja común. Además, se ha iniciado con mayor oportunidad el proceso de formulación del Presupuesto para 1991, después de un período que se podría considerar de transición.

En esta línea de pensamiento y acción, hacia fines del mes de junio el Ministro de Planificación y Política Económica presentó a la consideración de la comunidad nacional, la "Estrategia Nacional de Desarrollo y Modernización Economica-Políticas para la Recuperación, el Crecimiento Sostenido y la Creación de Empleos", en la que el reordenamiento financiero del sector público y la renegociación de la deuda externa integran el programa de estabilización financiera.

Entre los programas de política económica se plantean reformas al sistema tributario, y dentro de estos programas de modernización del estado se contemplan el de privatización de algunas empresas públicas, el de mejoramiento de la eficiencia, la apertura de mercados para las empresas estatales y el programa de personal, entre otros, cuya ejecución incidirá en la situacion de las finanzas del estado. El documento termina señalando los mecanismos para la implantación de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

La consulta sobre la Estrategia ha despertado gran interés y participación en diferentes organizaciones del país, que han presentado las más diversas opiniones en búsqueda de un nivel mínimo de consenso, que armonice objetivos particulares en aras de objetivos inherentes a la reconstrucción del país y dentro de una perspectiva de gran acuerdo nacional.

Finalmente, cabe destacar que en la Gaceta Oficial No. 21.581 del 17 de julio de 1990 se publicó el contenido del "Convenio de Donación-Programa para la Recuperación Económica-Programa de la A.I.D. No. 525-0303" suscrito entre el Gobierno de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América a través de la Agencia

para el Desarrollo Internacional el 3 de julio de 1990.

Mediante este instrumento de cooperación se proporciona apoyo financiero "para ejecutar reformas de política para la recuperación económica y para ayudar en la restauracion de credibilidad financiera del sector público de Panamá". Además, el gobierno acordó realizar "un plan para el manejo de las finanzas del sector público que describa las acciones ya tomadas y las proyecciones para el plazo medio con relación a los ingresos, gastos, salarios, ahorros, reducción de la deuda interna, e inversión".

Con estos antecedentes se puede concluír que el Gobierno de Panamá tiene la voluntad política de adelantar un conjunto de decisiones y acciones relacionadas con el mejoramiento de las finanzas públicas. Este mejoramiento se puede llevar a cabo en forma integral y coordinada, a través del proyecto de asistencia técnica que para este propósito tiene dos atributos: su ámbito considera al sector público en su conjunto, y entre sus componentes incluye a todos los que podrían asegurar su éxito, tales como presupuesto, tesorería, deuda pública, contabilidad y auditoría gubernamental.

B. Aceptación del diseño conceptual y del plazo del proyecto

En el proceso de mejoramiento de las finanzas públicas iniciado por el gobierno de Panamá, la Contraloría General de la República ha cumplido, cumple y seguirá cumpliendo un destacado rol de liderazgo institucional, reconocido por los funcionarios del régimen, las entidades públicas, la prensa y la ciudadanía en general.

No obstante, se han planteado críticas que se consideran razonables en un ambiente de transición, en el que las instituciones democráticas y republicanas se están recuperando,

la indisciplina fiscal se va transformando en disciplina y los valores éticos y de moral pública se van imponiendo paulatinamente.

Desde los primeros días del mes de marzo un grupo de consultores de la Oficina de Servicios Gubernamentales de Price Waterhouse, por encargo de la Agencia para el Desarrollo Internacional, está colaborando con la Contraloría, teniendo como funcionarios de contraparte directa al Contralor, al Subcontralor y a sus principales colaboradores.

Entre las actividades inmediatas se organizaron los denominados "Coloquios de Contraloría", en los que se expusieron a los funcionarios de Contraloría y otras instituciones públicas, directamente vinculados con la gestión financiera, los principales planteamientos sobre el diseño conceptual del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y del Sistema de Auditoría Integral (SAI).

Además, en varias reuniones de directores de la Contraloría se expuso este diseño conceptual, y por iniciativa del Subcontralor se formaron grupos de trabajo para revisar y discutir los resultados del diagnóstico y las recomendaciones preliminares en cada una de las áreas que conforman el proyecto de asistencia técnica. Finalmente, el 18 de agosto de 1990, en la ciudad de Penonomé, continuaron los Coloquios de Contraloría para otro grupo importante de funcionarios de la institución y se inició la distribución de publicaciones que recogen los principales aspectos conceptuales del proyecto, sustentados por los miembros del grupo consultor.

En el área de Presupuesto se han intercambiado opiniones técnicas con el titular de la Direccion de Presupuesto Nacional del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), quien ha coincidido con los planteamientos conceptuales del Presupuesto

Público considerado como un instrumento de ejecución de planes, programas y proyectos y como parte de la gestión financiera integrada.

Las actividades descritas anteriormente, además de algunas entrevistas mantenidas con el Contralor para tratar concretamente del proyecto, permiten asegurar que existe aceptación del diseño conceptual y del plazo del proyecto, como el propio Contralor manifiesta en el "Informe sobre el Estado Financiero del Sector Público al 30 de junio de 1990", publicado el 27 de julio de 1990, cuando afirma que "...estamos haciendo un esfuerzo para poder resolver esta limitación revisando las normas de formulación del presupuesto y la contabilidad y la creación de un Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF)".

C. Disponibilidad de personal de la contraparte nacional

En el estudio diagnóstico presentado a la A.I.D. y posteriormente a consideracion del gobierno, se determina cualitativamente la capacidad instalada de los recursos humanos asignados a la gestión financiera y a la auditoría gubernamental, que mediante un significativo esfuerzo de capacitación, desarrollará su capacidad potencial indispensable para el éxito del proyecto.

Reconociendo esta situación, el 6 de agosto se inició el primer curso introductorio al Sistema Integrado de Gestión Financiera y al Sistema de Auditoría Integral, que tiene como objetivo fundamental identificar y seleccionar instructores de la propia Contraloría, para procurar obtener un efecto multiplicador significativo en el campo de la capacitación de los recursos humanos.

D. Riesgos

La administración pública corre los mismos riesgos que la sociedad a la que sirve y de la que forma parte; por lo tanto la

paz social, la estabilidad política y el crecimiento de la economía constituyen el ambiente propicio para llevar a cabo reformas e innovaciones como las que se contemplarán en el diseño y puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Gestión Financiera y del Sistema de Auditoría Integral.

Sin embargo, se debe reconocer que debido a condicionantes y factores endógenos y exógenos no resulta fácil lograr los propósitos del desarrollo nacional, pues el funcionamiento del sistema democrático requiere una serie de requisitos y de formalidades que sustentan la legitimidad de un gobierno, como el reconocimiento de la idoneidad técnica y la honestidad de los administradores públicos por parte de los grupos y organizaciones de la sociedad civil dentro de un proceso de continuidad histórica.

Los procesos y trámites propios del actual estado de derecho hacen compleja, difícil y lenta la posibilidad de reformar la Constitución y leyes sustantivas y de producir nuevas leyes que llenen vacíos legislativos y normativos. Esta realidad, que se irá transformando conforme se consolida el sistema democrático, obligará a plantear reformas e innovaciones que consideren inicialmente pocos cambios legales, cuya factibilidad aumentará en el transcurso de la ejecución de las etapas del proyecto, en las cuales se evidenciará su necesidad y conveniencia.

La capacidad técnica incrementada mediante la ejecución de un plan intensivo de capacitación y la continuidad de los funcionarios de la contraparte nacional nombrados para un período fijo según la Constitución y la Ley, constituyen, entre otros, factores determinantes que atenuarán situaciones negativas que pueden obstaculizar el éxito del proyecto.

VII ANALISIS ECONOMICO DEL PROYECTO A LARGO PLAZO

Un proyecto de asistencia técnica cuyo objetivo primordial tenga carácter permanente, para promover 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 para fortalecer la normatividad y los mecanismos necesarios a fin de cumplir con dicha tarea, no puede ser analizado en términos económicos mediante la cuantificación exacta de sus costos y de los beneficios que se lograrían, sin correr el riesgo de obtener resultados muy distantes de la realidad.

No obstante, es conveniente establecer criterios cualitativos de los principales componentes de los costos, así como de los beneficios que se podrían obtener o de aquellos que se dejarían de conseguir, si no se realiza el proyecto.

A. Costos

La asistencia técnica tiene fundamentalmente dos elementos que constituyen una unidad; el elemento externo y el elemento interno, denominado también "contraparte nacional". Dentro de esta unidad y en un determinado espacio de tiempo, el elemento externo deberá lograr la transferencia tecnológica a la contraparte nacional, la que al finalizar el proyecto debería ser capaz de continuar funcionando sin necesidad de la asistencia técnica externa.

El proyecto para la implantación del Sistema Integrado de Gestión Financiera y del Sistema de Auditoría Integral, deberá lograr su finalidad de transferencia tecnológica en un plazo de cinco años; pero los costos directos se podrían segmentar anualmente, a partir de la cuantificación de los dos conceptos más importantes del costo total, identificado con la adquisición de equipo, programas de cómputo (Hardware y Software) y la contratación de los servicios profesionales de los consultores.

Generalmente la capacitación considerada por sí sola, tiene un costo significativo, cuando se reconoce como una verdadera inversión humana. En el proyecto los costos directos de la capacitación se podrían distribuír con los de la consultoría, por cuanto los propios consultores, en la mayoría de los eventos, serán los instructores del plan de capacitación.

Los costos de las actividades que deberán realizar funcionarios panameños en el exterior, como las destinandas a recibir entrenamiento en diseño y administración del banco de proyectos de inversión, es poco significativo en relación a los demás costos de la asistencia técnica, al igual que los costos de su administración.

Para completar este breve análisis conceptual de los costos, se debe indicar que el componente más importante de la contraparte nacional, es el destinado a los recursos humanos calificados quienes deberán trabajar junto a los consultores externos en cada una de las áreas del proyecto o recibirán capacitación y entrenamiento en servicio. Los costos se complementarán con los correspondientes al aporte local, que permitirá ofrecer condiciones adecuadas para el funcionamiento normal del proyecto.

B. Beneficios

Frente al panorama general de los costos del proyecto, se deben ponderar los principales beneficios tangibles e intangibles, que en el campo de la inversión social son los de mayor significación y envergadura. El manejo idóneo y eficiente del presupuesto como mecanismo de decisión y la jerarquización de los escasos recursos financieros disponibles, constituirá un beneficio que trasciende la concepción técnica, para convertirse en el principal instrumento que guía la conducción del país y del gobierno hacia los objetivos superiores y materiales de la sociedad.

La honestidad y eficacia para recibir los ingresos y situar los fondos oportunamente con una caja fiscal en situación de crisis, será un beneficio que además de propiciar el funcionamiento normal de la administración pública, evitará su paralización como resultado de conflictos laborales por falta de pago de sueldos, salarios y beneficios sociales o por carestía de implementos de trabajo para la prestación de servicios o la atención de necesidades en obras de infraestructura.
El análisis y el cálculo efectivo y oportuno de los requerimientos de financiamiento interno y externo para proyectos de inversión pública, así como las previsiones para el pago oportuno de la deuda pública, impedirá la canalización de recursos para gastos corrientes, procurará honrar las obligaciones y evitará caer en morosidad, que además de los costos financieros constituye un desprestigio de la seriedad, solvencia, y confiabilidad de un centro financiero internacional tan importante como es Panamá. Este beneficio que sobrepasa los umbrales del país justifica cualquier esfuerzo por modernizar la administración de la deuda pública interna y externa.

La disponibilidad de información financiera uniforme, como soporte de las decisiones que deben adoptarse concurrentemente en varias dependencias, evitará contradicciones costosas que obstaculizan la acción de la administración. Esta situación constituye evidente beneficio de una contabilidad gubernamental adecuada.

La efectividad del control no se mide por el número de controles, sino por su oportunidad para impedir desviaciones de esfuerzos, de recursos o de bienes, la simplificación y el mejoramiento de la calidad del control por medio de la auditoria profesional e independiente, es un beneficio que además de facilitar el funcionamiento de la administracion, constituye una forma práctica de combatir el fraude y la corrupción.

Como se puede advertir se han planteado algunos beneficios

tangibles e intangibles que se obtendrían a través de la ejecución del proyecto de asistencia técnica, que confrontados con los costos, permiten fácilmente deducir la rentabilidad en provecho de la sociedad y la conveniencia de iniciar en forma inmediata, para coadyuvar en el fortalecimiento e institucionalización del sistema democrático, como la única forma de contrarrestar el autoritarismo y la descomposición social, que son el origen de formas no convencionales de buscar el mejoramiento de la calidad de vida frente al drama humano que se vive todos los días.

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA
SINTESIS DEL INFORME GLOBAL

INTRODUCCION

El presente informe contiene el Diagnóstico de la Administración Financiera de Panamá formulado por la firma consultora Price Waterhouse, en los términos del convenio "Proyecto para la Recuperación Inmediata", suscrito el 7 de marzo de 1990, por el Gobierno de Panamá y la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D), en el marco del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe (LAC/RFMIP).

Conceptualmente se considera a la administración financiera como el conjunto integrado por las funciones de presupuesto, crédito público, tesorería o administración de caja, y contabilidad, orientado a la óptima asignación y eficiente utilización de los recursos del Estado. La auditoría es el elemento que posibilita el control y apoya la operación de la gestión financiera.
Por su volumen y relevancia el diagnóstico incluye la auditoría de proyectos y contratación administrativa y los sistemas de información.

El propósito principal del convenio citado fué 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 recursos públicos, y que fortalezcan los mecanismos y la normatividad necesarios para cumplir con dicha responsabilidad.

En este propósito principal se inscriben los objetivos concretos del diagnóstico, que son por una parte la identificación de los problemas que enfrenta la administración financiera y, por otra parte la presentación de recomendaciones de factible e inmediata aplicación dentro de una perspectiva de mediano y largo plazos, para el establecimiento y operación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y del Sistema de Auditoría Integral (SAI) en la administración pública de Panamá.

De común acuerdo con las autoridades del Gobierno, para el diagnóstico se seleccionó una muestra institucional representativa del sector público, concentrada en la Contraloría General de la República e integrada además por los ministerios de Planificación y Política Económica, de Hacienda y Tesoro, de Salud, y de Educación; por los institutos de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE), de Telecomunicaciones (INTEL), y de Mercadeo Agropecuario (IMA); y por los municipios de Penonomé y Panamá.

102

La metodología utilizada se fundamentó en el análisis de leyes, reglamentos, manuales, instructivos y demás normas e instrumentos administrativos; asimismo, incluyó visitas a las áreas pertinentes de las instituciones seleccionadas y entrevistas a sus respectivos funcionarios. El ámbito del diagnóstico no incluyó a las administraciones tributaria y aduanera ni a las políticas fiscal y monetaria, por acuerdo entre las autoridades del Gobierno y de la A.I.D.

El producto final del diagnóstico está constituido por la presente síntesis, el informe global, que incluye un resumen del informe de cada una de las áreas y por los respectivos informes detallados de cada una de éstas. Debe considerarse también formando parte de los resultados, el informe preliminar sobre la asistencia técnica de emergencia a la Contraloría, que se entregó a la A.I.D. con fecha 30 de abril para acelerar la aprobación del proyecto global.

PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLOGICA

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe (LAC/RFMIP), ha planteado en varios países del continente, con base en su experiencia de más de veite años un nuevo enfoque de la administración financiera, que propone la aplicación de la teoría general de sistemas al análisis y funcionamiento de la gestión de los recursos del Estado en general, y de los financieros en particular, como una alternativa válida que permita superar las deficiencias que caracterizan a la administración financiera, cuando no se concibe en forma integrada y se considera atomizada y unilateral, en cada uno de sus componentes.

En esta perspectiva conceptual y metodológica, la administración pública puede concebirse como un conjunto de sistemas, es decir, puede ser considerada a través del enfoque sistémico de la administración publica.
El cumplimiento de los fines del estado democrático se relaciona con la satisfación de las necesidades y demandas de los diferentes grupos que integran la sociedad; estos fines se cumplen a través de los sistemas verticales que integran la administración pública, tales como el educacional, el de la salud, el industrial, el agropecuario, etc.

Para que los sistemas verticales funcionen se requiere de recursos e insumos, cuya gestión también se puede concebir como un conjunto de sistemas, entre los que se destacan el de recursos humanos, el de recursos tecnológicos, el de recursos materiales, el de información, el de control, el de planificación, el de organización, y el de recursos finacieros; éstos constituyen los sistemas horizontales de la administración pública.

El cumplimiento de los fines, utilizando los medios y recursos disponibles o asignados por el propio Estado, se logra por la acción y funcionamiento de las instituciones que integran la administración publica, que dentro de la misma línea de pensamiento constituyen los sistemas del nivel político administrativo, que son el gobierno central, los entes descentralizados, las empresas públicas, y los organismos territoriales autónomos.

Ubicada la administración o gestión de los recursos financieros dentro de la administración pública, sus partes, áreas o elementos se pueden ordenar en un esquema lógico, integrado por el presupuesto, el crédito público, la tesorería o administración de caja, y la contabilidad, los cuales a su vez, para su análisis y funcionamiento pueden ser considerados como subsistemas, dentro de la clasificación de macrosistemas, sistemas y subsistemas.

Al control se lo puede concebir también como un sistema, cuyos elementos constitutivos son el control interno y el control externo, reconociendo que en la administración pública, por antonomasia, los organismos rsponsables del control externo son las contralorías, denominadas genéricamente instituciones superiores de auditoría (ISA).

La concepción doctrinaria en materia de control gubernamental que actualmente aplican las instituciones superiores de auditoría, es aquella que a nivel mundial ha diseñado la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), de la cual forman parte todas las contralorías y tribunales de cuentas de los países suscriptores de la Carta de las Naciones Unidas. Dicha concepción determina que el control previo es parte consubstancial del control interno y constituye una responsabilidad propia de la entidad actora de las operaciones. En consecuencia, se establece que el control externo, de aplicación siempre posterior, es una responsabilidad propia de las instituciones superiores de auditoría. Adicionalmente, se establece que el control gubernamental tanto interno como externo, se ejerce profesionalmente por medio de la auditoría, que cubre los aspectos inherentes a la legalidad y regularidad, a la economía y eficiencia de las operaciones y a la efectividad de los resultados.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los informes detallados de cada una de las áreas del diagnóstico, se presenta una descripción objetiva de la situación actual, que luego del análisis respectivo permite obtener conclusiones, en las que sustentan las recomendaciones planteadas como metas que se deben cumplir, por medio de la realización de acciones concretas a corto, mediano y largo plazos.

En este apartado se presenta la síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones del informe global, primeramente en su aspecto general y de contexto, y enseguida por cada una de las áreas que cubre el diagnóstico:

- Sistema integrado de gestión financiera y sistema de auditoría integral.
- Subsistema de presupuesto.
- Subsistema de administración de caja y crédito.
- Subsistema de contabilidad gubernamental.
- Sistemas de Información.
- Control y auditoría gubernamental.
- Auditoría de proyectos y contratación administrativa y,

SISTEMA INTEGRADO DE GESTION FINANCIERA Y SISTEMA DE AUDITORIA INTEGRAL

La Contraloría General de la República de Panamá ha constituido el eje central del análisis y diagnóstico realizados por los consultores, en vista de que por mandato constitucional esta institución es la responsable de cumplir importantes funciones financieras de la administración pública panameña, relacionadas con el diseño y ejercicio del presupuesto, administración de fondos de tesorería y del crédito público y procesos de registro contable; al mismo tiempo debe llevar a cabo las funciones de fiscalización y auditoría de la gestión pública.

Al señalarse el objetivo principal de diseñar e implantar los Sistemas integrado de gestión financiera y de auditoría independiente y de enfoque integral ó total, se aceptó expresamente que la Contraloría General, teóricamente identificada con la función fiscalizadora a cargo de la Asamblea Legislativa, sería inicialmente considerada como la institución en la que se integrarían las principales funciones de la gestión financiera, por ubicarse ya en ella la mayoría de estas tareas; para inducir posteriormente en la segunda etapa del proceso su conversión en oficina o ministerio del poder ejecutivo, al mismo tiempo que se desarrollarían la identidad y operación de un nuevo organismo, clásicamente identificado como elemento del poder legislativo y denominado Oficina del Auditor General del Estado.

La meta general recomendada esta expresada, por consiguiente, en la concepción de estos dos sistemas básicos debidamente relacionados pero independientes entre si.

SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO

Con base en las conclusiones del diagnóstico relativo a esta función, se recomienda dotar al país de un subsistema de presupuesto gubernamental, que constituya el principal instrumento de política y administración y la expresión anual de los planes de gobierno, que incluya a todas las entidades

públicas y a todos los ingresos y gastos del gobierno, y que relacione al presupuesto con la clasificación contable, teniendo en cuenta la situación actual, pero mejorándole para asegurar que todos los recursos sin excepción, se controlen a través del presupuesto.

Para el cumplimiento de esta meta recomendada, se sugieren acciones concretas de corto, mediano y largo plazos, entre las cuales se destacan la realización de un inventario y codificación de las disposiciones legales y reglamentarias, a fin de preparar un anteproyecto de Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como los reglamentos y manuales para la administración del presupuesto; el diseño e implantación del subsistema conformado por el plan financiero, el plan de inversiones que incluya a los proyectos prioritarios y su financiamiento, y el presupuesto anual; el desarrollo organizacional conjunto, con las otras dependencias que forman el núcleo rector de la gestión financiera; la preparacion de instrumentos técnicos, entre otros sobre indicadores de gestion; y la capacitación del personal en función de las necesidades de los cambios que se propongan.

SUBSISTEMA DE ADMINISTRACION DE CAJA Y CREDITO

En cuanto a la base legal, se recomienda integrar el conjunto completo, jerárquico, armónico y coherente de normas que regulen el subsistema de administración de caja y crédito publico. Esta meta principal tiene dos metas relacionadas que se concretan a reglamentar y normar la organización y el funcionamiento del organismo responsable de la administración de caja y crédito y de los instrumentos para programar, recaudar, desembolsar y utilizar eficientemente los recursos disponibles en el Tesoro Nacional; para ello se proponen acciones en el corto y mediano plazos, tendientes a consolidar el propio subsistema con los demás del sistema de administración financiera.

En cuanto a la organización, las conclusiones permiten recomendar el diseño y puesta en funcionamiento de la estructura orgánica funcional del organismo directriz del subsistema a nivel nacional, interrelacionándole con los otros elementos de la administración financiera, y con las entidades del nivel descentralizado, autónomo y territorial. Esta meta principal se complementa con tres metas relacionadas, que procuran reforzar la actual organización, descentralizar los pagos y mejorar el nivel profesional de los funcionarios del subsistema. Para lograr las metas, se proponen acciones de corto y mediano plazos, referidas a aspectos de organización y sistemas de información, entre otros.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, se sugiere elaborar y aplicar una reglamentación general y preparar manuales que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para programar, recaudar y utilizar

106

eficientemente los recursos monetarios; la meta principal se plantea conjuntamente con ocho metas relacionadas, las cuales se deben instrumentar por medio de acciones de corto y mediano plazos que se refieren al desarrollo de instrumentos, como los flujos anuales de caja que deberán ser mensualizados, las técnicas administrativas para una eficiente recaudación, etc.

Finalmente se proponen metas principales y relacionadas y sus correspondientes acciones de corto y mediano plazos, para contar en todas las áreas del subsistema de administración de caja y crédito, con un equipo idóneo de colaboradores motivados mediante la ejecución de un plan de capacitación; y para disponer de información que sea útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones gerenciales, que incluya comparaciones y análisis frecuentes entre los ingresos y gastos proyectados y reales, y sobre los recursos provenientes tanto del crédito público interno como externo.

SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

En cuanto a la base legal, el diagnóstico de esta función permite recomendar la formación de un marco jurídico coherente y consistente, que atribuya exclusivamente al organismo rector de la gestión financiera gubernamental, la facultad de normar sobre los aspectos organizacionales y de funcionamiento del subsistema de contabilidad gubernamental; esta meta principal se complementa con una meta relacionada, orientada a dotar al subsistema de la reglamentación y de los manuales necesarios, para unificar los criterios de registro y generación de informes sobre las operaciones financieras. Con el fin de dar cumplimiento a estas metas, se señalan acciones inmediatas y de corto y mediano plazos, que se puntualizan en la elaboración de proyectos de ley y de sus respectivos reglamentos.

En cuanto a la organización, se recomienda disponer de un esquema constituído por las unidades administrativas que forman el subsistema de contabilidad gubernamental, como parte de la organización de la institución responsable de la gestión financiera; la meta principal y las tres metas relacionadas se complementan con acciones de corto, mediano y largo plazos, tendientes a lograr la organizacion indispensable hasta nivel de unidad contable de cada institución, y unificar el registro de las operaciones financieras tanto patrimoniales como presupuestarias, y las relativas a los costos de producción de bienes y servicios.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, se considera necesario proveer a la administración financiera de un subsistema de contabilidad gubernamental, capaz de producir en forma oportuna estados financieros anuales, dentro de dos meses después del fin de año, estados financieros mensuales o trimestrales, dentro de diez días posteriores al cierre del período, y otros

datos e informaciones para la toma de decisiones. Esta meta principal tiene cuatro metas relacionadas y las correspondientes acciones de corto, mediano y largo plazos, orientadas a disponer y aplicar de principios y normas técnicas y políticas de contabilidad, que tornen factible el funcionamiento del sistema.

En cuanto a los recursos humanos, se debe dotar a todas las oficinas de contabilidad del sector publico de los recursos humanos competentes y capacitarlos continuamente, garantizando de esta manera el cumplimiento de los lineamientos del subsistema de contabilidad; y, en cuanto a los sistemas de información, contar con información útil, confiable y oportuna, que ayude a la toma de decisiones y que facilite el análisis y la auditoría de todos los activos, pasivos, ingresos y gastos del Estado. Estas metas principales se instrumentan con metas relacionadas y con acciones de corto, mediano y largo plazos, entre las que se señalan la preparación y ejecución de un plan de capacitación y la definición de la estructura y contenido de los estados e informes financieros, respectivamente.

SISTEMAS DE INFORMACION

En cuanto a la base legal, el análisis de este componente concluye en la conveniencia de crear la Comisión Nacional de Informática del Estado, que coordine los esfuerzos de las diferentes unidades de informática, a fin de lograr mayor oportunidad e integridad de la información nacional y el mejor aprovechamiento de los recursos. Para conseguir esta meta , se plantea un conjunto de acciones de corto y mediano plazos, orientadas a la preparación de la nueva legislación y de las normas, políticas y reglamentos para el funcionamiento de la comisión y de las unidades de informática.

En cuanto a la organización, se recomienda restructurar las unidades de informática del sector público, para integrarlas adecuadamente a un sistema institucional, como proveedoras de servicios de apoyo a la gestión de la administración publica. Esta meta principal tiene tres metas relacionadas sobre la conformación de los comités de usuarios y los centros de información, y la modernización de los sistemas de información; la factibilidad del logro de las metas se funda en la ejecución de una serie de acciones puntuales en el corto y mediano plazos, que aseguren la organización del sistema.

En cuanto a la administración de los sistemas de información, se propone reglamentar el funcionamiento de las unidades de informática con el propósito de definir los procedimientos de trabajo, para llevar a cabo eficientemente el desarrollo de sistemas, el procesamiento de los datos, y la implantación de seguridades.
Esta meta principal se complementa con seis metas relacionadas con el diseño de una metodología para el desarrollo de

108

aplicaciones, con la elaboración de estándares para los programas y normas para optimizar el desarrollo de las aplicaciones y para facilitar su mantenimiento, y con la preparación de normas y reglamentos de seguridad, a fin de reducir los riesgos de pérdida de información y fraudes. Para el cumplimiento de las metas, se propone un conjunto de acciones concretas y especializadas, para su realización en el corto y mediano plazos.

En cuanto a las aplicaciones de los sistemas de información, se recomienda diseñar un plan maestro de desarrollo de sistemas para la administración financiera gubernamental y planes a nivel institucional, con el propósito de obtener un esquema de desarrollo y una estrategia de implantación e integración de las aplicaciones en todo el sector público; en esta meta principal se inscriben dos metas relacionadas con el control y la evaluación del desarrollo e implantación de las aplicaciones, y con la formulación de normas para la contratación de firmas privadas en el campo de la informática. Para el logro de las metas, se plantean acciones de corto y mediano plazos, que cubren todo el ámbito del sector público.

En cuanto a los recursos humanos del area, el estudio concluye en la necesidad de elaborar un programa de desarrollo profesional, que considere la capacitación en informática, la creación de incentivos de acuerdo al desempeño y el establecimiento de normas de contratación de personal con mayor calificación profesional; esta meta principal se intrumenta con un conjunto de acciones de corto y mediano plazos, orientadas al personal técnico y operativo de las unidades de informática y al personal de usuarios de los sistemas de información, y relacionadas con el diseño e implantación de la carrera administrativa y profesional en el campo de la informática.

CONTROL Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL

De acuerdo con los resultados del diagnóstico realizado, las recomendaciones que se formulan para mejorar el desarrollo de estas funciones son, en cuanto a la base legal, establecer un nuevo marco conceptual que permita reorientar las acciones de control gubernamental, compatible con las concepciones modernas que propician el ejercicio profesional e independiente de la auditoría interna y externa, y conseguir que el ejercicio del control interno sea realizado por las propias instituciones y respaldado por un ordenamiento jurídico, jerárquico y armónico que lo haga exigible en el sector público. En esta meta principal se inscriben cuatro metas relacionadas, que van desde la preparación de reformas a la Constitución Política y a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, hasta la divulgación del nuevo marco normativo. Para ello se proponen acciones de corto, mediano y largo plazos, entre las cuales tiene un rol fundamental la comisión multidisciplinaria que se requiere integrar con un conjunto de funcionarios idóneos, rigurosamente

seleccionados, para encargarse de realizar todos los estudios relativos a los cambios de carácter legal.

En cuanto a la organización, las recomendaciones propuestas son diseñar y poner en práctica un plan de reforma institucional para modernizar la estructura interna de la Contraloría General de la República, especialmente de la actual Dirección de Auditoría, de tal manera que se adecúe para actuar como órgano rector del sistema de auditoría integral (SAI), para establecer la función de auditoría profesional, posterior e independiente, que incluya la auditoría financiera y de cumplimiento y la auditoría operacional, dentro de un marco de alta calidad y eficiencia, e integrando el esfuerzo de las unidades de auditoría interna del sector público. En esta meta principal se incluyen cuatro metas relacionadas y las acciones de corto y mediano plazos para lograrlas, que señalan el detalle para el diseño organizacional y funcional y para su implantación.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, se considera necesario disponer de los manuales de auditoría que establezcan los lineamientos, los instrumentos y los procedimientos para guiar al auditor de manera técnica y profesional en el ejercicio de la auditoría gubernamental, tanto financiera y de cumplimiento como operacional, y conducirlo hacia la implantación y operación del sistema de auditoría integral (SAI). Esta meta principal se complementa con cuatro metas relacionadas y con acciones de corto, mediano y largo plazos, orientadas a la aplicación de los instrumentos en el organismo rector del sistema, en las unidades de auditoría interna de las instituciones del sector público y en las firmas privadas que se contraten.

En cuanto a los recursos humanos, se recomienda esteblecer los criterios técnicos para la selección y contratación de personal, con base en requisitos específicos, así como para la evaluación del desempeño, ascenso y promoción de lo auditores, que posibiliten la implantación del sistema de auditoría integral, (SAI). Esta meta principal tiene dos metas realcionadas y acciones de corto, mediano y largo plazos, para ejecutar un plan de desarrollo profesional basado en una capacitación modular, progresiva y continua.

AUDITORIA DE PROYECTOS Y CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Las conclusiones derivadas del estudio de esta fase especializada del control, sugieren, en cuanto a la base legal, las siguientes recomendaciones : preparar una ley de contratación pública con una concepción moderna, que determine claramente la responsabilidad de las instituciones públicas y de quienes intervienen en los procesos de contratación, y defina el alcance y las limitaciones de cada tipo de acto. Esta ley deberá constituir el único instrumento jurídico para regular todos los requerimientos del Estado en materia de contratación. Esta meta

110

principal tiene dos metas relacionadas y acciones de corto, mediano y largo plazos, entre las que se destacan la conformación de una comisión de trabajo que, previa la recopilación de las normas generales y particulares vigentes para la contratación, prepare pliegos de cargo "tipo" que mejoren la situación actual; y la integración de una comisión de alto nivel técnico y jurídico, para mejorar la reglamentación de la ley contenida en el Código Fiscal, en la parte pertinente a la contratación administrativa.

En cuanto a la organización, se recomienda diseñar la normatividad que contenga las políticas y conceptos para definir en forma clara las características de esta área especializada del control interno, inherente a las actividades de cada entidad, y al control externo o auditoría de proyectos, que forma parte del sistema de auditoría integral (SAI). Esta meta principal se complementa con dos metas relacionadas y acciones de corto, mediano y largo plazos, que dan énfasis al desarrollo de la auditoría de proyectos en la Contraloría General de la República.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, las conclusiones correspondientes sirven de apoyo a las recomendaciones siguientes : elaborar manuales e instructivos que determinen el alcance y limitaciones de las funciones típicas de cada entidad pública, en lo relativo a la auditoría de proyectos, para conseguir eficiencia y eficacia en el control externo. La meta principal así planteada tiene dos metas relacionadas y acciones de corto y mediano plazos, tendientes a la preparación y divulgación de una serie de instrumentos técnicos.

En cuanto a los recursos humanos, se concluye con la recomendación de conformar un grupo de profesionales que realicen auditoría de proyectos con la utilización de las herramientas de la auditoría operacional. Las dos metas relacionadas se concretan en brindar una capacitación integral y especializada, y consecuentemente realizar las acciones necesarias en el corto y mediano plazos.

En cuanto a los sistemas de información, se propone apoyar el diseño del registro nacional de proyectos o inventario de proyectos en ejecución que permita la planificación del control de proyectos. Esta meta principal tiene una meta relacionada tendiente a colaborar en la preparación de la legislación sobre el sistema nacional de proyectos, con sus respectivas acciones de corto y mediano plazos.

RECOMENDACIONES COMUNES A TODAS LAS AREAS

Como puede apreciarse, se han formulado conclusiones y recomendaciones comunes a todas las áreas en los aspectos relacionados con la base legal, los recursos humanos y los

sistemas de información, que requieren algunas consideraciones adicionales.

Se reconoce la imperiosa necesidad de contar con un verdadero "Código de Administración Financiera, Control y Auditoria para el Sector Público de Panamá", que responda a las necesidades de la nueva concepción y contenga criterios orgánicos, doctrinarios y principistas, de aplicación obligatoria. Por la vía reglamentaria e instrumentos secundarios, se adaptarán, aplicarán y desarrollarán las normas a las características y atributos propios de cada entidad, a las nuevas necesidades que vayan surgiendo o cuando se decida la incorporación de nueva tecnología. Consecuentemente, se requiere realizar un esfuerzo legislativo significativo e integral.

En relación con los recursos humanos, el mayor nivel de esfuerzo se debe concentrar en la capacitación, que procura actualizar conocimientos prácticos y mejorar habilidades y destrezas, en función del fortalecimiento o mejoramiento institucional para la administración financiera, y no "capacitar por capacitar". La funcionalidad y el contenido de la capacitación, aún en cursos o eventos especializados, debe partir o tener como marco de referencia la concepción de la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados, interdependientes e interactuantes.
En lo referente a los sistemas de información, si bien resulta indispensable partir de un esquema global para toda la administración pública, el mayor nivel de sfuerzo se concretará a cubrir las necesidades de la administración financiera, que se considera el factor desencadenante de cambios. en otros ámbitos institucionales del sector público Panameño.

117

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA
SINTESIS DEL INFORME GLOBAL

INTRODUCCION

El presente informe contiene el Diagnóstico de la Administración Financiera de Panamá formulado por la firma consultora Price Waterhouse, en los términos del convenio "Proyecto para la Recuperación Inmediata", suscrito el 7 de marzo de 1990, por el Gobierno de Panamá y la Agencia para el Desarrollo Internacional (A.I.D), en el marco del Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe (LAC/RFMIP).

Conceptualmente se considera a la administración financiera como el conjunto integrado por las funciones de presupuesto, crédito público, tesorería o administración de caja, y contabilidad, orientado a la óptima asignación y eficiente utilización de los recursos del Estado. La auditoría es el elemento que posibilita el control y apoya la operación de la gestión financiera.
Por su volumen y relevancia el diagnóstico incluye la auditoría de proyectos y contratación administrativa y los sistemas de información.

El propósito principal del convenio citado fué 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 recursos públicos, y que fortalezcan los mecanismos y la normatividad necesarios para cumplir con dicha responsabilidad.

En este propósito principal se inscriben los objetivos concretos del diagnóstico, que son por una parte la identificación de los problemas que enfrenta la administración financiera y, por otra parte la presentación de recomendaciones de factible e inmediata aplicación dentro de una perspectiva de mediano y largo plazos, para el establecimiento y operación del Sistema Integrado de Gestión Financiera (SIGEF) y del Sistema de Auditoría Integral (SAI) en la administración pública de Panamá.

De común acuerdo con las autoridades del Gobierno, para el diagnóstico se seleccionó una muestra institucional representativa del sector público, concentrada en la Contraloría General de la República e integrada además por los ministerios de Planificación y Política Económica, de Hacienda y Tesoro, de Salud, y de Educación; por los institutos de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE), de Telecomunicaciones (INTEL), y de Mercadeo Agropecuario (IMA); y por los municipios de Penonomé y Panamá.

113

La metodología utilizada se fundamentó en el análisis de leyes, reglamentos, manuales, instructivos y demás normas e instrumentos administrativos; asimismo, incluyó visitas a las áreas pertinentes de las instituciones seleccionadas y entrevistas a sus respectivos funcionarios. El ámbito del diagnóstico no incluyó a las administraciones tributaria y aduanera ni a las políticas fiscal y monetaria, por acuerdo entre las autoridades del Gobierno y de la A.I.D.

El producto final del diagnóstico está constituido por la presente síntesis, el informe global, que incluye un resumen del informe de cada una de las áreas y por los respectivos informes detallados de cada una de éstas. Debe considerarse también formando parte de los resultados, el informe preliminar sobre la asistencia técnica de emergencia a la Contraloría, que se entregó a la A.I.D. con fecha 30 de abril para acelerar la aprobación del proyecto global.

PERSPECTIVA CONCEPTUAL Y METODOLOGICA

El Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe (LAC/RFMIP), ha planteado en varios países del continente, con base en su experiencia de más de veite años un nuevo enfoque de la administración financiera, que propone la aplicación de la teoría general de sistemas al análisis y funcionamiento de la gestión de los recursos del Estado en general, y de los financieros en particular, como una alternativa válida que permita superar las deficiencias que caracterizan a la administración financiera, cuando no se concibe en forma integrada y se considera atomizada y unilateral, en cada uno de sus componentes.

En esta perspectiva conceptual y metodológica, la administración pública puede concebirse como un conjunto de sistemas, es decir, puede ser considerada a través del enfoque sistémico de la administración publica.
El cumplimiento de los fines del estado democrático se relaciona con la satisfación de las necesidades y demandas de los diferentes grupos que integran la sociedad; estos fines se cumplen a través de los sistemas verticales que integran la administración pública, tales como el educacional, el de la salud, el industrial, el agropecuario, etc.

Para que los sistemas verticales funcionen se requiere de recursos e insumos, cuya gestión también se puede concebir como un conjunto de sistemas, entre los que se destacan el de recursos humanos, el de recursos tecnológicos, el de recursos materiales, el de información, el de control, el de planificación, el de organización, y el de recursos finacieros; éstos constituyen los sistemas horizontales de la administración pública.

114

El cumplimiento de los fines, utilizando los medios y recursos disponibles o asignados por el propio Estado, se logra por la acción y funcionamiento de las instituciones que integran la administración publica, que dentro de la misma línea de pensamiento constituyen los sistemas del nivel político administrativo, que son el gobierno central, los entes descentralizados, las empresas públicas, y los organismos territoriales autónomos.

Ubicada la administración o gestión de los recursos financieros dentro de la administración pública, sus partes, áreas o elementos se pueden ordenar en un esquema lógico, integrado por el presupuesto, el crédito público, la tesorería o administración de caja, y la contabilidad, los cuales a su vez, para su análisis y funcionamiento pueden ser considerados como subsistemas, dentro de la clasificación de macrosistemas, sistemas y subsistemas.

Al control se le puede concebir también como un sistema, cuyos elementos constitutivos son el control interno y el control externo, reconociendo que en la administración pública, por antonomasia, los organismos rsponsables del control externo son las contralorías, denominadas genéricamente instituciones superiores de auditoría (ISA).

La concepción doctrinaria en materia de control gubernamental que actualmente aplican las instituciones superiores de auditoría, es aquella que a nivel mundial ha diseñado la Organización Internacional de Instituciones Superiores de Auditoría (INTOSAI), de la cual forman parte todas las contralorías y tribunales de cuentas de los países suscriptores de la Carta de las Naciones Unidas. Dicha concepción determina que el control previo es parte consubstancial del control interno y constituye una responsabilidad propia de la entidad actora de las operaciones. En consecuencia, se establece que el control externo, de aplicación siempre posterior, es una responsabilidad propia de las instituciones superiores de auditoría. Adicionalmente, se establece que el control gubernamental tanto interno como externo, se ejerce profesionalmente por medio de la auditoría, que cubre los aspectos inherentes a la legalidad y regularidad, a la economía y eficiencia de las operaciones y a la efectividad de los resultados.

PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los informes detallados de cada una de las áreas del diagnóstico, se presenta una descripción objetiva de la situación actual, que luego del análisis respectivo permite obtener conclusiones, en las que sustentan las recomendaciones planteadas como metas que se deben cumplir, por medio de la realización de acciones concretas a corto, mediano y largo plazos.

En este apartado se presenta la síntesis de las principales conclusiones y recomendaciones del informe global, primeramente en su aspecto general y de contexto, y enseguida por cada una de las áreas que cubre el diagnóstico:

- Sistema integrado de gestión financiera y sistema de auditoría integral.
- Subsistema de presupuesto.
- Subsistema de administración de caja y crédito.
- Subsistema de contabilidad gubernamental.
- Sistemas de Información.
- Control y auditoría gubernamental.
- Auditoría de proyectos y contratación administrativa y,

SISTEMA INTEGRADO DE GESTION FINANCIERA Y SISTEMA DE AUDITORIA INTEGRAL

La Contraloría General de la República de Panamá ha constituido el eje central del análisis y diagnóstico realizados por los consultores, en vista de que por mandato constitucional esta institución es la responsable de cumplir importantes funciones financieras de la administración pública panameña, relacionadas con el diseño y ejercicio del presupuesto, administración de fondos de tesorería y del crédito público y procesos de registro contable; al mismo tiempo debe llevar a cabo las funciones de fiscalización y auditoría de la gestión pública.

Al señalarse el objetivo principal de diseñar e implantar los Sistemas integrado de gestión financiera y de auditoría independiente y de enfoque integral ó total, se aceptó expresamente que la Contraloría General, teóricamente identificada con la función fiscalizadora a cargo de la Asamblea Legislativa, sería inicialmente considerada como la institución en la que se integrarían las principales funciones de la gestión financiera, por ubicarse ya en ella la mayoría de estas tareas; para inducir posteriormente en la segunda etapa del proceso su conversión en oficina o ministerio del poder ejecutivo, al mismo tiempo que se desarrollarían la identidad y operación de un nuevo organismo, clásicamente identificado como elemento del poder legislativo y denominado Oficina del Auditor General del Estado.

La meta general recomendada esta expresada, por consiguiente, en la concepción de estos dos sistemas básicos debidamente relacionados pero independientes entre si.

SUBSISTEMA DE PRESUPUESTO

Con base en las conclusiones del diagnóstico relativo a esta función, se recomienda dotar al país de un subsistema de presupuesto gubernamental, que constituya el principal instrumento de política y administración y la expresión anual de los planes de gobierno, que incluya a todas las entidades

116

públicas y a todos los ingresos y gastos del gobierno, y que relacione al presupuesto con la clasificación contable, teniendo en cuenta la situación actual, pero mejorándole para asegurar que todos los recursos sin excepción, se controlen a través del presupuesto.

Para el cumplimiento de esta meta recomendada, se sugieren acciones concretas de corto, mediano y largo plazos, entre las cuales se destacan la realización de un inventario y codificación de las disposiciones legales y reglamentarias, a fin de preparar un anteproyecto de Estatuto Orgánico de Presupuesto, así como los reglamentos y manuales para la administración del presupuesto; el diseño e implantación del subsistema conformado por el plan financiero, el plan de inversiones que incluya a los proyectos prioritarios y su financiamiento, y el presupuesto anual; el desarrollo organizacional conjunto, con las otras dependencias que forman el núcleo rector de la gestión financiera; la preparacion de instrumentos técnicos, entre otros sobre indicadores de gestion; y la capacitación del personal en función de las necesidades de los cambios que se propongan.

SUBSISTEMA DE ADMINISTRACION DE CAJA Y CREDITO

En cuanto a la base legal, se recomienda integrar el conjunto completo, jerárquico, armónico y coherente de normas que regulen el subsistema de administración de caja y crédito publico. Esta meta principal tiene dos metas relacionadas que se concretan a reglamentar y normar la organización y el funcionamiento del organismo responsable de la administración de caja y crédito y de los instrumentos para programar, recaudar, desembolsar y utilizar eficientemente los recursos disponibles en el Tesoro Nacional; para ello se proponen acciones en el corto y mediano plazos, tendientes a consolidar el propio subsistema con los demás del sistema de administración financiera.

En cuanto a la organización, las conclusiones permiten recomendar el diseño y puesta en funcionamiento de la estructura orgánica funcional del organismo directriz del subsistema a nivel nacional, interrelacionándole con los otros elementos de la administración financiera, y con las entidades del nivel descentralizado, autónomo y territorial. Esta meta principal se complementa con tres metas relacionadas, que procuran reforzar la actual organización, descentralizar los pagos y mejorar el nivel profesional de los funcionarios del subsistema. Para lograr las metas, se proponen acciones de corto y mediano plazos, referidas a aspectos de organización y sistemas de información, entre otros.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, se sugiere elaborar y aplicar una reglamentación general y preparar manuales que definan los instrumentos básicos a utilizar y los procedimientos a seguir para programar, recaudar y utilizar

117

eficientemente los recursos monetarios; la meta principal se plantea conjuntamente con ocho metas relacionadas, las cuales se deben instrumentar por medio de acciones de corto y mediano plazos que se refieren al desarrollo de instrumentos, como los flujos anuales de caja que deberán ser mensualizados, las técnicas administrativas para una eficiente recaudación, etc.

Finalmente se proponen metas principales y relacionadas y sus correspondientes acciones de corto y mediano plazos, para contar en todas las áreas del subsistema de administración de caja y crédito, con un equipo idóneo de colaboradores motivados mediante la ejecución de un plan de capacitación; y para disponer de información que sea útil, confiable y oportuna para la toma de decisiones gerenciales, que incluya comparaciones y análisis frecuentes entre los ingresos y gastos proyectados y reales, y sobre los recursos provenientes tanto del crédito público interno como externo.

SUBSISTEMA DE CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL

En cuanto a la base legal, el diagnóstico de esta función permite recomendar la formación de un marco jurídico coherente y consistente, que atribuya exclusivamente al organismo rector de la gestión financiera gubernamental, la facultad de normar sobre los aspectos organizacionales y de funcionamiento del subsistema de contabilidad gubernamental; esta meta principal se complementa con una meta relacionada, orientada a dotar al subsistema de la reglamentación y de los manuales necesarios, para unificar los criterios de registro y generación de informes sobre las operaciones financieras. Con el fin de dar cumplimiento a estas metas, se señalan acciones inmediatas y de corto y mediano plazos, que se puntualizan en la elaboración de proyectos de ley y de sus respectivos reglamentos.

En cuanto a la organización, se recomienda disponer de un esquema constituído por las unidades administrativas que forman el subsistema de contabilidad gubernamental, como parte de la organización de la institución responsable de la gestión financiera; la meta principal y las tres metas relacionadas se complementan con acciones de corto, mediano y largo plazos, tendientes a lograr la organizacion indispensable hasta nivel de unidad contable de cada institución, y unificar el registro de las operaciones financieras tanto patrimoniales como presupuestarias, y las relativas a los costos de producción de bienes y servicios.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, se considera necesario proveer a la administración financiera de un subsistema de contabilidad gubernamental, capaz de producir en forma oportuna estados financieros anuales, dentro de dos meses después del fin de año, estados financieros mensuales o trimestrales, dentro de diez días posteriores al cierre del período, y otros

datos e informaciones para la toma de decisiones. Esta meta principal tiene cuatro metas relacionadas y las correspondientes acciones de corto, mediano y largo plazos, orientadas a disponer y aplicar de principios y normas técnicas y políticas de contabilidad, que tornen factible el funcionamiento del sistema.

En cuanto a los recursos humanos, se debe dotar a todas las oficinas de contabilidad del sector publico de los recursos humanos competentes y capacitarlos continuamente, garantizando de esta manera el cumplimiento de los lineamientos del subsistema de contabilidad; y, en cuanto a los sistemas de información, contar con información útil, confiable y oportuna, que ayude a la toma de decisiones y que facilite el análisis y la auditoría de todos los activos, pasivos, ingresos y gastos del Estado. Estas metas principales se instrumentan con metas relacionadas y con acciones de corto, mediano y largo plazos, entre las que se señalan la preparación y ejecución de un plan de capacitación y la definición de la estructura y contenido de los estados e informes financieros, respectivamente.

SISTEMAS DE INFORMACION

En cuanto a la base legal, el análisis de este componente concluye en la conveniencia de crear la Comisión Nacional de Informática del Estado, que coordine los esfuerzos de las diferentes unidades de informática, a fin de lograr mayor oportunidad e integridad de la información nacional y el mejor aprovechamiento de los recursos. Para conseguir esta meta , se plantea un conjunto de acciones de corto y mediano plazos, orientadas a la preparación de la nueva legislación y de las normas, políticas y reglamentos para el funcionamiento de la comisión y de las unidades de informática.

En cuanto a la organización, se recomienda restructurar las unidades de informática del sector público, para integrarlas adecuadamente a un sistema institucional, como proveedoras de servicios de apoyo a la gestión de la administración publica. Esta meta principal tiene tres metas relacionadas sobre la conformación de los comités de usuarios y los centros de información, y la modernización de los sistemas de información; la factibilidad del logro de las metas se funda en la ejecución de una serie de acciones puntuales en el corto y mediano plazos, que aseguren la organización del sistema.

En cuanto a la administración de los sistemas de información, se propone reglamentar el funcionamiento de las unidades de informática con el propósito de definir los procedimientos de trabajo, para llevar a cabo eficientemente el desarrollo de sistemas, el procesamiento de los datos, y la implantación de seguridades.
Esta meta principal se complementa con seis metas relacionadas con el diseño de una metodología para el desarrollo de

aplicaciones, con la elaboración de estándares para los programas y normas para optimizar el desarrollo de las aplicaciones y para facilitar su mantenimiento, y con la preparación de normas y reglamentos de seguridad, a fin de reducir los riesgos de pérdida de información y fraudes. Para el cumplimiento de las metas, se propone un conjunto de acciones concretas y especializadas, para su realización en el corto y mediano plazos.

En cuanto a las aplicaciones de los sistemas de información, se recomienda diseñar un plan maestro de desarrollo de sistemas para la administración financiera gubernamental y planes a nivel institucional, con el propósito de obtener un esquema de desarrollo y una estrategia de implantación e integración de las aplicaciones en todo el sector público; en esta meta principal se inscriben dos metas relacionadas con el control y la evaluación del desarrollo e implantación de las aplicaciones, y con la formulación de normas para la contratación de firmas privadas en el campo de la informática. Para el logro de las metas, se plantean acciones de corto y mediano plazos, que cubren todo el ámbito del sector público.

En cuanto a los recursos humanos del area, el estudio concluye en la necesidad de elaborar un programa de desarrollo profesional, que considere la capacitación en informática, la creación de incentivos de acuerdo al desempeño y el establecimiento de normas de contratación de personal con mayor calificación profesional; esta meta principal se intrumenta con un conjunto de acciones de corto y mediano plazos, orientadas al personal técnico y operativo de las unidades de informática y al personal de usuarios de los sistemas de información, y relacionadas con el diseño e implantación de la carrera administrativa y profesional en el campo de la informática.

CONTROL Y AUDITORIA GUBERNAMENTAL

De acuerdo con los resultados del diagnóstico realizado, las recomendaciones que se formulan para mejorar el desarrollo de estas funciones son, en cuanto a la base legal, establecer un nuevo marco conceptual que permita reorientar las acciones de control gubernamental, compatible con las concepciones modernas que propician el ejercicio profesional e independiente de la auditoría interna y externa, y conseguir que el ejercicio del control interno sea realizado por las propias instituciones y respaldado por un ordenamiento jurídico, jerárquico y armónico que lo haga exigible en el sector público. En esta meta principal se inscriben cuatro metas relacionadas, que van desde la preparación de reformas a la Constitución Política y a la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, hasta la divulgación del nuevo marco normativo. Para ello se proponen acciones de corto, mediano y largo plazos, entre las cuales tiene un rol fundamental la comisión multidisciplinaria que se requiere integrar con un conjunto de funcionarios idóneos, rigurosamente

120

seleccionados, para encargarse de realizar todos los estudios relativos a los cambios de carácter legal.

En cuanto a la organización, las recomendaciones propuestas son diseñar y poner en práctica un plan de reforma institucional para modernizar la estructura interna de la Contraloría General de la República, especialmente de la actual Dirección de Auditoría, de tal manera que se adecúe para actuar como órgano rector del sistema de auditoría integral (SAI), para establecer la función de auditoría profesional, posterior e independiente, que incluya la auditoría financiera y de cumplimiento y la auditoría operacional, dentro de un marco de alta calidad y eficiencia, e integrando el esfuerzo de las unidades de auditoría interna del sector público. En esta meta principal se incluyen cuatro metas relacionadas y las acciones de corto y mediano plazos para lograrlas, que señalan el detalle para el diseño organizacional y funcional y para su implantación.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, se considera necesario disponer de los manuales de auditoría que establezcan los lineamientos, los instrumentos y los procedimientos para guiar al auditor de manera técnica y profesional en el ejercicio de la auditoría gubernamental, tanto financiera y de cumplimiento como operacional, y conducirlo hacia la implantación y operación del sistema de auditoría integral (SAI). Esta meta principal se complementa con cuatro metas relacionadas y con acciones de corto, mediano y largo plazos, orientadas a la aplicación de los instrumentos en el organismo rector del sistema, en las unidades de auditoría interna de las instituciones del sector público y en las firmas privadas que se contraten.

En cuanto a los recursos humanos, se recomienda esteblecer los criterios técnicos para la selección y contratación de personal, con base en requisitos específicos, así como para la evaluación del desempeño, ascenso y promoción de lo auditores, que posibiliten la implantación del sistema de auditoría integral, (SAI). Esta meta principal tiene dos metas realcionadas y acciones de corto, mediano y largo plazos, para ejecutar un plan de desarrollo profesional basado en una capacitación modular, progresiva y continua.

AUDITORIA DE PROYECTOS Y CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Las conclusiones derivadas del estudio de esta fase especializada del control, sugieren, en cuanto a la base legal, las siguientes recomendaciones : preparar una ley de contratación pública con una concepción moderna, que determine claramente la responsabilidad de las instituciones públicas y de quienes intervienen en los procesos de contratación, y defina el alcance y las limitaciones de cada tipo de acto. Esta ley deberá constituir el único instrumento jurídico para regular todos los requerimientos del Estado en materia de contratación. Esta meta

121

principal tiene dos metas relacionadas y acciones de corto, mediano y largo plazos, entre las que se destacan la conformación de una comisión de trabajo que, previa la recopilación de las normas generales y particulares vigentes para la contratación, prepare pliegos de cargo "tipo" que mejoren la situación actual; y la integración de una comisión de alto nivel técnico y jurídico, para mejorar la reglamentación de la ley contenida en el Código Fiscal, en la parte pertinente a la contratación administrativa.

En cuanto a la organización, se recomienda diseñar la normatividad que contenga las políticas y conceptos para definir en forma clara las características de esta área especializada del control interno, inherente a las actividades de cada entidad, y al control externo o auditoría de proyectos, que forma parte del sistema de auditoría integral (SAI). Esta meta principal se complementa con dos metas relacionadas y acciones de corto, mediano y largo plazos, que dan énfasis al desarrollo de la auditoría de proyectos en la Contraloría General de la República.

En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo, las conclusiones correspondientes sirven de apoyo a las recomendaciones siguientes : elaborar manuales e instructivos que determinen el alcance y limitaciones de las funciones típicas de cada entidad pública, en lo relativo a la auditoría de proyectos, para conseguir eficiencia y eficacia en el control externo. La meta principal así planteada tiene dos metas relacionadas y acciones de corto y mediano plazos, tendientes a la preparación y divulgación de una serie de instrumentos técnicos.

En cuanto a los recursos humanos, se concluye con la recomendación de conformar un grupo de profesionales que realicen auditoría de proyectos con la utilización de las herramientas de la auditoría operacional. Las dos metas relacionadas se concretan en brindar una capacitación integral y especializada, y consecuentemente realizar las acciones necesarias en el corto y mediano plazos.

En cuanto a los sistemas de información, se propone apoyar el diseño del registro nacional de proyectos o inventario de proyectos en ejecución que permita la planificación del control de proyectos. Esta meta principal tiene una meta relacionada tendiente a colaborar en la preparación de la legislación sobre el sistema nacional de proyectos, con sus respectivas acciones de corto y mediano plazos.

RECOMENDACIONES COMUNES A TODAS LAS AREAS

Como puede apreciarse, se han formulado conclusiones y recomendaciones comunes a todas las áreas en los aspectos relacionados con la base legal, los recursos humanos y los

sistemas de información, que requieren algunas consideraciones adicionales.

Se reconoce la imperiosa necesidad de contar con un verdadero "Código de Administración Financiera, Control y Auditoria para el Sector Público de Panamá", que responda a las necesidades de la nueva concepción y contenga criterios orgánicos, doctrinarios y principistas, de aplicación obligatoria. Por la vía reglamentaria e instrumentos secundarios, se adaptarán, aplicarán y desarrollarán las normas a las características y atributos propios de cada entidad, a las nuevas necesidades que vayan surgiendo o cuando se decida la incorporación de nueva tecnología. Consecuentemente, se requiere realizar un esfuerzo legislativo significativo e integral.

En relación con los recursos humanos, el mayor nivel de esfuerzo se debe concentrar en la capacitación, que procura actualizar conocimientos prácticos y mejorar habilidades y destrezas, en función del fortalecimiento o mejoramiento institucional para la administración financiera, y no "capacitar por capacitar". La funcionalidad y el contenido de la capacitación, aún en cursos o eventos especializados, debe partir o tener como marco de referencia la concepción de la administración financiera como un conjunto de sistemas interrelacionados, interdependientes e interactuantes.

En lo referente a los sistemas de información, si bien resulta indispensable partir de un esquema global para toda la administración pública, el mayor nivel de esfuerzo se concretará a cubrir las necesidades de la administración financiera, que se considera el factor desencadenante de cambios. en otros ámbitos institucionales del sector público Panameño.

Contraloría General de la República
Dirección de Sistematización de Datos

IBM 4381

Configuración de equipos:

- Procesador IBM 4381-P13 (24 Mb / 12 canales)
- 2 unidades de control de discos IBM 3880-002
- 7 unidades de discos IBM 3350 (317 Mb c/u)
- 4 unidades de discos IBM 3375 (819 Mb c/u)
- 1 unidad de disco IBM 3380-CJ2 (1.26 Gb)
- 1 unidad de control de cintas IBM 3803-002
- 6 unidades de cinta magnética IBM 3420-008
- 1 impresora IBM 3203-005 (1,200 lpm)
- 2 impresoras IBM 4245-012 (1,200 lpm)
- 2 impresoras IBM 4224 (200 cps)
- 1 impresora IBM 3287 (120 cps)
- 1 controlador de comunicaciones IBM 3720-001
- 1 controlador de dispositivos locales IBM 3272-002
- 1 controlador de dispositivos locales IBM 3274-D31
- 1 controlador de dispositivos locales IBM 3174-01L
- 15 unidades remotas de control de dispositivos IBM 3174-81R
- 107 estaciones de trabajo (51 locales y 56 remotas)
- 50 modems

Programas de soporte del sistema:

- Sistema operativo MVS/SP (versión 1.3.8), incluyendo: JES2, TSO, CICS/VS, ACF/VTAM, ACF/NCP, RMF, DPF, ISPF/PDF, NETVIEW y SMP
- Lenguajes COBOL, FORTRAN IV y ASSEMBLER
- Base de datos SUPRA
- Lenguaje de cuarta generación MANTIS
- Administrador de seguridad RACF
- Paquetes para análisis estadístico SAS y SPSS
- Generador de reportes EASYTRIEVE
- Base de datos censal RAPID
- Programas para manejos de encuestas CENTS3, CENTS4, COCENTS y CONCOR

IBM SERIE/1 (utilizado para captura de datos)

Configuración de equipos:

- Procesador IBM Serie/1 (1 Mb)
- unidad de diskette IBM 4964
- 2 unidades de discos IBM 4956 y 4962 (180 Mb)
- impresora IBM 4973 (150 lpm)
- 27 estaciones de trabajo

Programas de soporte del sistema:

- Sistema operativo EDX
- Lenguaje de programación EDL
- Compilador COBOL
- Sistema para entrada de datos S1DES
- Paquete de comunicaciones Serie/1-S/370

Ministerio de Planificación y Política Económica
Centro de Procesamiento de Datos

Configuración de equipos:

- Procesador ALTOS 2086 (4 Mb)
- 2 unidades de discos (70 Mb y 190 Mb)
- Unidad de diskette (5.25"/1.2 Mb)
- Unidad de cartucho (60 megabytes)
- Impresora NCR 6420 (600 lpm)
- Impresora National (240 cps)
- 14 terminales

Programas de soporte del sistema:

- Sistema operativo XENIX versión 3.4B
- Compilador RM/COBOL
- Hoja electrónica Multiplan
- Procesador de palabras Uniplex

Ministerio de Hacienda y Tesoro
Departamento de Procesamiento de Datos

Configuración de equipos:

- Procesador IBM 4341 (8 Mb)
- 1 unidad de control de discos IBM 3880
- 8 unidades de discos IBM 3375 (819 Mb c/u)
- 1 unidad de diskette IBM 3540
- 1 unidad de control de cintas IBM 3803
- 3 unidades de cinta magnética IBM 3420-007
- 2 impresores IBM 3203-005 (1,200 lpm)
- 1 controlador de comunicaciones IBM 3705
- 2 controladores de dispositivos locales IBM 3274
- 1 consola IBM 3278

Programas de soporte del sistema:

- Sistema operativo DOS/VSE, incluyendo BTAM/ES, CICS y otros
- Lenguaje COBOL
- Base de datos ADABAS
- Lenguaje de cuarta generación NATURAL
- Diccionario de datos PREDICT
- Administración de seguridad NATURAL SECURITY

Banco Nacional de Panamá
Centro de Cómputo

Configuración de equipos:

- Procesador IBM tipo 4381-P12 (16 Mb / 12 canales)
- Procesador IBM tipo 4341 (4 Mb / 6 canales)
- 2 unidades de control de discos IBM 3880
- 3 unidades de disco IBM 3380-AA4 (2.5 Gb c/u)
- 1 unidad de disco IBM 3380-CJ2 (1.26 Gb)
- 1 unidad de control de discos IBM 3830
- 4 unidades de disco IBM 3350 (545 Mb c/u)
- 2 impresoras IBM 3203 (1,100 lpm)
- 1 impresora IBM 4245 (1,200 lpm)
- 1 controlador de comunicaciones IBM 3705
- 1 controlador de comunicaciones IBM 3720
- 2 controladores de dispositivos locales IBM 3274
- 1 controlador de dispositivos locales 3174
- 1 unidad de control de cintas IBM 3803
- 4 unidades de cinta magnética IBM 3420-009
- 225 terminales (84 locales y 141 remotas)

Programas de soporte del sistema:

- Sistema operativo MVS/SP, incluyendo: ACF/VTAM, RMF y otros
- Monitor de teleproceso COMPLETE
- Base de datos ADABAS
- Lenguaje de cuarta generación NATURAL
- Diccionario de datos PREDICT
- Administración seguridad NATURAL SECURITY
- Comunicación PC/Mainframe NATURAL CONNECTION
- Sistema de análisis estadístico SAS
- Lenguaje COBOL
- Programa para monitoreo del sistema operativo LOOK