

La Tesorería General de la República de Panamá como componente en el contexto de la relación

Delegación de Panamá**

interpoderes*

DESCRIBE ANALÍTICAMENTE EL TEMA DE LA TESORERÍA EN PANAMÁ COMO COMPONENTE DEL SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DE PANAMÁ, SIAFPA, Y HACE UN DIAGNÓSTICO COMPARATIVO CON EL SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y AUDITORÍA FINANCIERA, SIGAF DE COSTA RICA, EN EL CONTEXTO DE LA RELACION INTERPODERES; OBSERVÁNDOSE CIERTOS PROBLEMAS Y DEFICIENCIAS.

Marco teórico e histórico sobre los SIAF's con énfasis en el Subsistema de Tesorería

Marco conceptual de los SIAF's

Los Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's, son sumamente importantes en la administración pública, ya que a través de ellos, los Poderes del Estado,

como representantes del pueblo, pueden darle seguimiento al origen y destino de los recursos públicos con los que el Estado les brinda los servicios, y sobre los que los funcionarios que están al frente de estos poderes deben rendir cuentas a la ciudadanía, que es el soberano último del poder.

Los SIAF's son instrumentos de corto, mediano y largo plazo por medio de los que los gobiernos toman decisiones y ejecutan acciones y políticas

* Informe final presentado en la Pasantía "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica, en el marco de la Gestión Financiera de los SIAF's", del Programa de Pasantías para los Profesionales de los Países Beneficiarios del Programa de Capacitación "La Administración Financiera Integrada en Centroamérica y República Dominicana 1998-2004", realizada en San José, Costa Rica, del 19 al 23 de julio del 2004, y

organizada conjuntamente por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt.

** Merino Ábrego Rodríguez, Asamblea Legislativa; Dubia Guardia de Oliveros, María del C. Velásquez, Ministerio de Economía y Finanzas; Rafael Fairclough, Contraloría General de la República.

públicas, con amplio impacto sobre la población.

Las finanzas públicas constituyen la parte más esencial para el cumplimiento de los planes de gobierno, lo que se reafirma actualmente con las nuevas tendencias hacia el manejo sano, eficiente y transparente de las finanzas públicas, que también tiene sus efectos en el manejo estable de las grandes variables macroeconómicas de cualquier país.

Los SIAF's forman parte de la administración pública, particularmente en la gestión de recursos financieros como uno de los sistemas administrativos del sector público. Se podría definir la administración financiera como un sistema que, mediante la planificación, obtención, asignación, utilización, registro, información y control, persigue la eficiente gestión de los recursos financieros del Estado para la satisfacción de las necesidades colectivas. Consecuentemente, son componentes del SIAF los siguientes Subsistemas: Presupuesto, Tesorería, Crédito y Deuda Pública y Contabilidad.

Estos componentes cuentan con sus correspondientes controles internos y, todos ellos, en sus distintos momentos, se encargan de prever e informar respecto a los recursos financieros públicos. Cada uno de ellos funciona a base de insumos que se procesan y producen flujos de información, que confluyen a las instancias gerenciales para respaldar el proceso decisorio, es decir, los componentes del SIAF están ligados entre sí, formando una unidad conceptual en virtud del fin único que a todos engloba.

La previsión que contempla el presupuesto cuando se ejecuta, se traduce en rentas y gastos que registra e informa la contabilidad y afecta al crédito público, cuyas incidencias son nuevamente objeto de registro e informe.

El diseño conceptual, los cambios o modificaciones de los elementos de la administración pública, cuando obedecen a concepciones racionales, se prevén y ejecutan mirando el conjunto de lo financiero, y dentro de las políticas gubernamentales del Estado. Las desviaciones que se producen en uno o varios de sus subsistemas afectan al conjunto de la administración financiera y, simultáneamente, la modificación de las políticas gubernamentales incide en las partes o elementos de aquella.

El SIAF comprende la totalidad de las rentas y de los gastos públicos, cualesquiera sean su naturaleza, origen o destino. Por tanto, abarca rentas y gastos de todas las instituciones del sector público, sean éstas del Gobierno Central, descentralizadas, autónomas, empresas públicas, financieras, y del régimen regional y seccional. Característica principal del SIAF en el ámbito descrito, es la centralización normativa y la descentralización operativa.

Subsistema de Tesorería

Tiene por finalidad determinar la cuantía de los ingresos tributarios y no tributarios; recaudarlos en el momento de su exigibilidad; pagar a su vencimiento las obligaciones contraídas por

la percepción de bienes y servicios en el sector público; y, recibir, custodiar y, en su caso, negociar los títulos valores y documentos de obligación de propiedad del Estado.

También es objeto de diversas connotaciones que han variado a través del tiempo, y que le atribuyen desde la sola administración y cobro de caja, hasta la administración de ésta, la de las rentas tributarias y no tributarias, y del crédito público; la distribución de los recursos financieros a órdenes de las instituciones públicas; y, el pago que éstas hacen por los bienes y servicios recibidos, de conformidad con sus respectivos presupuestos.

La programación antecede como requisito a la ejecución de caja; una y otra están subordinadas al principio de unidad, como principal característica de la Tesorería; vinculan a ésta con el presupuesto, el crédito público y la contabilidad. La operatividad del Subsistema de Tesorería, la celeridad de los procedimientos, y la responsabilidad institucional exigen descentralizar los pagos, al máximo posible, en cada entidad u organismo del sector público, reduciendo al mínimo el número de cuentas bancarias.

Su ámbito cubre a todas las instituciones, entidades y organismos que integran el sector público.

Entre sus características se tienen: la unidad de caja y mínimo de cuentas corrientes; la operatividad del Subsistema; la celeridad procedimental; y la responsabilidad institucional exigen descentralizar los pagos en cada entidad del sector público.

Marco histórico; SIAFFPA y Tesorería en Panamá

Este módulo nace inmerso dentro del SIAFFPA en una coordinación conjunta entre los Ministerios de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro (actualmente fusionados en el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, desde 1999). La Contraloría General de la República, con la colaboración de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (AID/PANAMÁ), iniciaron en 1992, la ejecución del Proyecto de Reforma Administrativa Financiera, RAF, la que tenía como objetivo el establecer y desarrollar un sistema de administración financiera del Estado, y promover la responsabilidad de los funcionarios públicos en el manejo de sus recursos.

En 1998, se inicia la implementación en su fase piloto del SIAFFPA en los órganos rectores Contraloría General de la República, MEF, además de algunas entidades del Gobierno Central para adquirir la experiencia y desarrollar la metodología necesaria para las siguientes implementaciones.

La Contraloría General de la República fue la encargada de implementar este SIAF; posteriormente se le transfiere esta responsabilidad al MEF. En este sentido se enmarca una vinculación entre ambas entidades puesto que compartirán toda la información fiscal, presupuestaria, financiera y estadística del sector público, incluyendo la procesada a través del SIAFFPA. Los módulos con los que maneja y opera el Ejecutivo el

SIAFPA, son los siguientes: Contabilidad Gubernamental, Presupuesto, Crédito y Deuda Pública, Tesorería y Gestión de los Ingresos.

El SIAFPA se adopta mediante el Decreto Ejecutivo N° 28 del 4 de febrero del 2000, como el sistema oficial de registro de la información financiera y presupuestaria del Estado panameño. Es importante señalar que la Tesorería fue administrada por la Contraloría General de la República durante todo este proceso, y es mediante el Decreto de Ley No. 6 de julio de 1997 que se crea la Dirección General de Tesorería, la que es regulada por el Decreto Ejecutivo No. 58 del 18 de mayo de 1998, actividad que fue transferida gradualmente durante 1997 y 1998.

Observaciones sobre el Subsistema de Tesorería de Costa Rica

La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de recaudación de las rentas del Estado costarricense. Es la única oficina nacional que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado, y recibir las cantidades que a título de rentas ingresan a sus arcas.

Esta dependencia pública forma parte del Ministerio de Hacienda, y está a cargo de un Tesorero Nacional y un Subtesorero, quienes son nombrados en Consejo de Gobierno, por cuatro años, que es el período constitucional para cambios de gobierno en la República de Costa Rica.

Entre las generalidades que se observaron en la Tesorería Nacional, se puede decir que ésta cuenta con un conjunto de órganos que participan en ella, entre los que se encuentran las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros del Tesoro Público, y en los pagos de las obligaciones contraídas de conformidad con la ley de presupuesto, así como la administración y custodia de los dineros y valores que se generen.

En el Artículo 61 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto Público de Costa Rica, se establecen los objetivos de la Tesorería, los que son:

- Mantener al menor costo posible la liquidez necesaria, para cumplir oportunamente los compromisos financieros de la ejecución del Presupuesto de la República.
- Propiciar la recaudación adecuada de los ingresos correspondientes al Tesoro Público.
- Realizar, de manera eficiente y eficaz, los pagos que correspondan.
- Administrar la liquidez del Gobierno de la República en procura del mayor beneficio de las finanzas públicas.
- Mantener al día el servicio de la deuda pública.

La Tesorería Nacional de Costa Rica, según la Ley No. 8131, tiene las siguientes atribuciones:

- Elaborar, con la Dirección de Presupuesto Nacional, la programación financiera de la ejecución del presupuesto nacional.
- Preparar el flujo de fondos y administrar el Sistema de Caja Única, efectuar las estimaciones y proyecciones presupuestarias del servicio de la deuda del Tesoro y darles seguimiento.
- Procurar el rendimiento óptimo de los recursos financieros del tesoro público y emitir letras del Tesoro.
- Custodiar los títulos y valores del Gobierno de la República o de terceros que se pongan a su cargo; para esto, podrá contratar entidades especializadas en prestar estos servicios, de conformidad con la Ley de Contratación Administrativa, y la reglamentación que se emita sobre este particular.
- Velar por la percepción adecuada de las rentas recibidas por los cajeros auxiliares autorizados para tal efecto.
- Establecer, en coordinación con la Contraloría General de la República, los requerimientos de información y procedimientos que deberán atender las entidades públicas y privadas, para recibir transferencias de recursos de la Administración Central, para asegurarse de que se realicen de acuerdo con la ley y los reglamentos.
- Autorizar el uso de cajas chicas en las dependencias de la Administración Central para gastos menores, conforme a la reglamentación que se dictará para el efecto.
- Proponer su propia organización, la que se determinará y regulará mediante reglamento.
- Definir los procedimientos de emisión, colocación y redención de la deuda interna del Gobierno de la República.
- Los demás deberes y las atribuciones que le asignen la Constitución, la Ley o los reglamentos.

Comparación entre los Subsistemas de Tesorería de Costa Rica y Panamá

En este punto, se describirán los aspectos relevantes y comparativos de las Tesorerías de Costa Rica y Panamá, en cuanto a antecedentes de su creación, diagnóstico al momento de su fundación, base legal y funciones generales que ejercen las Tesorerías.

Antecedentes

Ambos países se iniciaron en este módulo en 1997. Sin embargo, los trabajos conducentes al establecimiento de un Subsistema de Tesorería en Panamá datan desde octubre de 1993, con el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera, RAF.

Para los dos es el módulo mas importante puesto que es la columna vertebral del SIAF, y define la utilización de los fondos presupuestarios, partiendo de que los mismos están líquidos en la Tesorería para su uso mediante todo el Sistema.

Diagnóstico de la situación antes de la creación del Subsistema

La situación inicial de la Tesorería en Costa Rica era la siguiente:

- Modelo organizativo disperso, competencias fragmentadas y compartidas.
- Deficiente coordinación de la política presupuestaria y de la aplicación del presupuesto por programas.
- Inexistencia de evaluación de la gestión.
- Concepción centralista del proceso de ejecución.
- Débil programación de caja.
- Rigideces para la aplicación del gasto.
- Sistema obsoleto de pagos.
- Proceso de contratación muy lento.
- Superposición de las tareas de control.

En cuanto a la República de Panamá, las características que presentaba como diagnóstico en el área de tesorería nacional en 1994, antes de su creación, según un informe de la

Contraloría General de la República, era la siguiente:

- Discrepancias serias entre las disposiciones legales referentes a Tesorería, la realidad de la organización administrativa y la distribución efectiva de facultades entre las instituciones participantes, lo que conducía a abusos de autoridad y duplicación de funciones, con arbitrariedad en la priorización de los pagos.
- Dispersión de las responsabilidades de gestión de Tesorería entre varias instituciones, y falta de coordinación entre las mismas.
- Ausencia de programación del flujo de caja gubernamental, concentrándose la gestión financiera en la fiscalización de los gastos, más que en la proyección y maximización de los ingresos, y/o la administración integral de la tesorería gubernamental.
- Confusión administrativa respecto a los aspectos presupuestarios y los financieros de la gestión de Tesorería, prevaleciendo los primeros y descuidando los aspectos administrativos del flujo de caja efectivo.
- Lagunas legales, reglamentarias y de política financiera respecto de la aplicación del rendimiento de las inversiones de tesorería, que realiza el Banco Nacional de Panamá de los fondos públicos.
- Concentración de facultades contables, de tesorería, de paga-

duría y de auditoría bajo una sola línea de autoridad (Contraloría General de la República). También intervenían en la función de Tesorería en menor medida, el Banco Nacional de Panamá, el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

En razón de lo anterior, y dentro del contexto de la implementación del Programa de Reforma de la Administración Financiera, RAF, convenio suscrito entre la República de Panamá y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, en 1992, se creó en 1997 la Dirección General de Tesorería en el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

Vale mencionar que mediante la Ley No. 97 de 1998, se fusionó el Ministerio de Hacienda y Tesoro y el Ministerio de Planificación y Política Económica creando el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF; sin embargo, dado que no existía la debida comunicación entre las dos entidades al momento de equilibrar los gastos con los ingresos, al realizar la transferencia del sistema al MEF como lo establecía la Ley, existió mucha confusión en su manejo por ser un sistema innovador en esta entidad.

Base legal

Es importante analizar algunos aspectos de los fundamentos legales que rigen en ambos países en lo referente a la Caja Única.

- *Costa Rica*

La Constitución Política dedica el Capítulo III del Título XXIII a la Tesorería, y particularmente, el Artículo 185 dice textualmente:

“La Tesorería Nacional es el centro de operaciones de todas las oficinas de rentas nacionales; este organismo es el único que tiene facultad legal para pagar a nombre del Estado y recibir las cantidades que a títulos de rentas o por cualquier otro motivo, deban ingresar a las arcas nacionales.”

Igualmente cabe destacar la Ley No. 8131 del 18 de setiembre del 2001, denominada Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que desarrolla desde los Artículos 58 hasta el 77, la base normativa del Subsistema de Tesorería de la República de Costa Rica, la que contiene aspectos relativos a la Tesorería tales como: definición, objetivos, órgano rector, atribuciones, contratos, caja única, cuentas para manejar recursos del crédito externo, desconcentración de pagos, etc., entre otros tópicos.

- *Panamá*

La Constitución Política no desarrolla en forma particular el tema de la Tesorería Nacional como lo hace la de Costa Rica. En la República de Panamá es el Código Fiscal, instrumento jurídico que fue adoptado mediante la Ley No. 6 de 1956, el que nos dice en su Artículo 2 que:

“La Hacienda Pública se divide en :

1. Bienes Nacionales
2. Tesoro Nacional.”

Por otra parte, el Artículo 4 del Código Fiscal establece textualmente lo siguiente:

“El Tesoro Nacional se compone del dinero que ingresa al Estado, a cualquier título, y especialmente del producto de lo siguiente:

1. Los bienes nacionales;
2. Los servicios nacionales;
3. Las rentas o impuestos nacionales;
4. Los aprovechamientos y los reintegros;
5. Las operaciones de crédito; y
6. Otros arbitrios fiscales.”

El Libro V del Código Fiscal de Panamá que tiene la denominación de “La Administración y Fiscalización del Tesoro Nacional”, amplía esta materia en tres títulos: “De la Dirección del Tesoro Nacional” (Artículos 1058 al 1102), “Del Presupuesto de Rentas y Gastos” (Artículos 1103 al 1163) y de la Fiscalización del Tesoro Nacional (Artículos 1164 al 1165).

Panamá no cuenta con una Ley Orgánica de Administración Financiera ni con una Ley Orgánica de Presupuesto, así como una ley marco en materia de contratación y negociación de la deuda pública.

El Código Fiscal, en su Libro V, Título III, desarrolla la materia sobre el Presupuesto General del Estado en

unos 60 artículos, pero con la situación de que éstos estaban enmarcados en la Constitución de 1946, la que fue reemplazada por la de 1972 reformada en 1983; es decir, el contenido de esta normativa referente al presupuesto ha quedado desactualizada tomando en cuenta los desarrollos recientes de la administración pública panameña, y la creación de nuevas instituciones y ministerios.

Las Normas Generales de Administración Presupuestaria, contenidas en la Ley No. 66 del 2003, por la que se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2004, en su Artículo 161 establece lo siguiente:

“Todos los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto, y se depositarán en la cuenta del Tesoro Nacional en el Banco Nacional de Panamá, contra la cual se expedirá toda orden de pago para cubrir los compromisos causados por las autorizaciones de gasto originadas en sus distintas dependencias.

Las Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros se registrarán por el mismo principio de unidad de caja, de conformidad con la autonomía administrativa y financiera dispuesta en su respectiva Ley.

En el caso de ingresos creados por leyes especiales con destino específico, su recaudación y depósito se hará de acuerdo con la presente Norma”.

Funciones generales de la Tesorería en Costa Rica y Panamá

• *Costa Rica*

Es la encargada de recibir todos los depósitos de las distintas entidades del Gobierno Central, con las mismas características de un banco. Las entidades depositan sus dineros en Cuentas de Caja Única, las cuales mantienen en tiempo real el saldo de las cuentas. Los saldos que se mantienen a disposición de la entidad, de conformidad con la Programación Financiera elaborada por ésta. Están a disponibilidad de las instituciones todo un sistema de banca electrónica para la consulta, y procesamiento de la operativa de pagos, siendo uno de los conceptos más importantes.

• *Panamá*

La Unidad Ejecutora emite cheques para pago de obligaciones a favor de terceros. Asimismo, la Tesorería Nacional efectúa pagos directos a terceros por cuenta de la Unidad Ejecutora y ejecuta todos los pagos del Sector Gobierno. Los fondos de las distintas entidades del Gobierno Central son depositados en la Tesorería y manejados desde una cuenta individual.

En efecto, el Decreto de Ley No. 6 de 1997, establece los objetivos de la Dirección de Tesorería en Panamá así:

- Administrar en forma eficaz la liquidez de la caja del Tesoro

Nacional, aplicando principios de eficiencia financiera.

- Velar por la agilización en la recepción de los fondos fiscales, y el pago oportuno de las obligaciones del Gobierno Central.
- Asegurar el óptimo rendimiento de los recursos financieros del Gobierno Central.
- Proveer información confiable y oportuna sobre los ingresos y pagos del Gobierno Central.

Aplicabilidad de lo aprendido sobre el Subsistema de Tesorería en la labor de los pasantes

Asamblea Legislativa de Panamá

Tiene su base legal en la Constitución. Se trata de un organismo integrado por 71 legisladores, cuya función principal es la de discutir y aprobar leyes, la que incluye en materia financiera, aprobar, modificar o derogar los impuestos, tasas y derechos, así como los gastos e inversiones públicas incorporados en el Presupuesto General del Estado, y velar y ejercer el control político sobre la ejecución que realice el Ejecutivo en cuanto a aspectos del manejo de los fondos, y la administración financiera de los recursos públicos. La Asamblea nombra al Contralor General de la República, el que debe ser uno de sus colaboradores en materia de control político sobre el manejo de la administración financiera.

El gobierno ha llevado a cabo avances en cuanto a la implantación de varios módulos que forman parte del sistema de administración financiera, los que unen al Ejecutivo y a la Contraloría General de la República. En setiembre de 1999 y parte del 2000, cuando el SIAFPA, era manejado por la Contraloría General de la República, esta entidad compartió con la Asamblea Legislativa un programa del sistema presupuestario denominado "consolidado", el que proporcionaba a los usuarios de la Asamblea cifras totales de los presupuestos de los ministerios e instituciones incorporados al SIAFPA en ese momento, pero esta información era insuficiente en el detalle, ya que no brindaba cifras de partidas de gastos en forma pormenorizada a los usuarios de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea, ni sobre los ingresos, y debido al manejo de claves de acceso que eran aprobadas por la Contraloría, muchas veces no se podía acceder al Sistema.

En el 2000, el SIAFPA se trasladó en su responsabilidad total y directa al MEF, se perdió contacto con el manejo del sistema por la Asamblea Legislativa, el que no es compartido por el Ejecutivo con la Comisión de Presupuesto de la Asamblea actualmente. Estos módulos son utilizados en su condición de rectores por el MEF y por la Contraloría General de la República; a pesar de que la Asamblea Legislativa, desde el punto de vista legal y del diseño general del SIAFPA, es uno de los órganos rectores del Sistema de Presupuesto.

A la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa no se le ha

integrado en los módulos de Presupuesto, Deuda Pública, Ingresos, Tesorería y Contabilidad, que maneja el Gobierno Central (MEF), y la Contraloría General de la República, lo que no le permite a la Asamblea obtener información primaria para realizar su función de vigilar y fiscalizar o controlar la ejecución de la Ley de Presupuesto General del Estado.

Adicionalmente, la Constitución Política de Panamá establece en el Artículo 155, numeral 8, que una de las funciones administrativas de la Asamblea es la siguiente:

"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".

Esta función está asignada en la Asamblea Legislativa a la Comisión Permanente de Hacienda Pública, Planificación y Política Económica. Este mandato constitucional es el mismo que ha prevalecido desde los inicios de la República de Panamá (1903), y se ha repetido en las cuatro Constituciones Políticas adoptadas, es decir, la de 1904, 1941, 1946 y 1972. Este texto se heredó de la Constitución Colombiana, nación con que estuvimos unidos desde 1821 hasta 1903.

En la práctica esta función de examen y aprobación o deslinde de responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro, no se ha ejercido, por falta de mayor desarrollo de la norma, por desidia política o por negligencia, por falta de cultura de rendi-

ción de cuentas o de transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Tomando en cuenta la situación previa, sería conveniente que esta labor se realice, principalmente cuando todos los años se presenta, examina, discute, modifica, aprueba o rechaza un Proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado, basados en datos que presenta el Ejecutivo, pero que no son verificables y en cierta forma dependen de la "buena fe y credibilidad" que tengan los legisladores o miembros del Parlamento, sobre las presentaciones y sustentaciones que hacen los altos jerarcas y autoridades del Ejecutivo ante el Parlamento.

Órgano Ejecutivo, Ministerio de Economía y Finanzas

En la República de Panamá, el concepto de Tesorería es compartido por varias entidades, entre las que vale mencionar:

- Ministerio de Economía y Finanzas (a través de varias de sus Direcciones Generales), Contraloría General de la República.
- Banco Nacional de Panamá (que no es un banco central propiamente ya que no emite dinero, pero que realiza las funciones de depositario y pagador de los cheques girados por el gobierno). Sin embargo, se destaca que la Ley No. 20 de 1975 "Por la cual se reorganiza el Banco Nacional de Panamá", en su Artículo 8 establece que:

"Las personas jurídicas de derecho público, las empresas mixtas o estatales y los municipios estarán obligados a mantener sus dineros en depósitos en el Banco Nacional de Panamá".

- En este punto se puede decir que las funciones de Tesorería están compartidas entre varias Direcciones tales como: Dirección General de Ingresos, DGI, Dirección General de Tesorería, DGT, Dirección de Crédito Público, DCP, y Dirección de Presupuesto de la Nación, DIPRENA, ya que, por ejemplo: la DGI se encarga principalmente de la recaudación de los ingresos corrientes, tributarios y no tributarios; por su parte, la DCP es la entidad normativa y ejecutora de la negociación y contratación de empréstitos y la emisión y colocación de títulos valores del gobierno, mientras que la DGT lleva el control de los pagos.
- En el Decreto de Ley No. 6 de 1997, se creó una Comisión Nacional de Tesorería por funcionarios del Ministerio de Hacienda y Tesoro, del Ministerio de Planificación y Política Económica, de la Contraloría General de la República y del Banco Nacional de Panamá; para lo que es conveniente tener en cuenta que los dos primeros ministerios en 1999 se fusionaron en el de Economía y Finanzas. Sin embargo, esta Comisión Nacional de Tesorería, cuya fun-

- ción general era aprobar las políticas y acciones en esta materia, ha sido inoperante en este quinquenio de su existencia.
- Es oportuno indicar que el manejo de la Tesorería en Panamá opera fundamentalmente con los ministerios y dependencias que forman parte del Gobierno Central, no así con la mayor cantidad de entidades del sector descentralizado. A pesar de que existen varias normas que determinan que el Estado trabaje con el concepto de caja única, en la práctica se confrontan deficiencias en este manejo.
 - Cabe resaltar que la República de Panamá aprobó en el 2002, la Ley No. 20 denominada Ley de Reactivación Económica y Responsabilidad Fiscal, donde establece varios parámetros que sirven de base para la gestión financiera del gobierno, entre los que se pueden mencionar:
 - a) Que el déficit del sector público no financiero no sea superior al 2% del PIB.
 - b) Que el nivel de endeudamiento se vaya reduciendo en un plazo de quince años del 83% con respecto al PIB, donde estaba hasta un 50% del PIB.
 - c) Que el Presupuesto General del Estado será registrado en base a caja tanto para los ingresos como para los gastos.
 - d) Que todo lo referente al Crédito Público será normado por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas, lo cual se reglamentó mediante los Decretos Ejecutivos No. 70 del 21 de junio del 2002 y No. 113 del 28 de noviembre del 2003. En este aspecto, es oportuno indicar que después del arreglo de reestructuración de la deuda panameña en 1996, un poco más del 90% de la misma está a cargo del Gobierno Central y por lo tanto, está bajo la responsabilidad de la Dirección de Crédito Público, es decir, se encuentra bastante centralizada la negociación, contratación y trámites para el pago del servicio de la deuda. Por su parte la Contraloría General de la República también tiene un Departamento de Deuda Pública que lleva el registro y control de esta materia, la que trabaja en coordinación con la Dirección de Crédito Público.
- A manera de acotación, vale indicar que la aplicación de la Ley No. 20 no cuenta con una reglamentación, y ha dejado muchas inconsistencias, es decir, lagunas que han permitido en cierta forma margen a interpretaciones y manipulación por parte de los niveles rectores y políticos del gobierno de turno, lo que ha generado cierta suspicacia, desconfianza e incredulidad por parte del sector privado y de la población en general.

Contraloría General de la República

Participa en la gestión de Tesorería porque su Ley Orgánica establece que debe refrendar todos los actos de manejo de recursos líquidos, bienes y contratos que realice y comprometan al Estado panameño. Igualmente, el Artículo 2 del Decreto de Ley No. 6 de 1997, orgánico de la creación de la Dirección de Tesorería establece que esta entidad debe ejercer sus funciones de control fiscal.

Se propone que los siguientes aspectos fundamentales, puedan ser tomados en cuenta por los beneficios que resultaría para el SIAF, y por ende el módulo de Tesorería Panameño:

- Eliminación del uso de documentos físicos, para adoptar el sistema que utilizan, considerándolo que es beneficioso, debido a que todos los registros viajan electrónicamente, inclusive la parte del pago de los proveedores, planillas, etc., los que son depositados directamente a sus cuentas, que pueden estar ubicadas en cualquier banco minimizando el uso de documentos y ahorrando dinero en compra de ellos para estos fines.
- Todos los ingresos de cada una de las entidades son canalizados a través de una cuenta individual, en donde no se autoriza ningún gasto que no tenga la liquidez financiera.

- Este módulo funciona con las mismas características de un banco, ya que los ingresos son remitidos a la Tesorería y luego son enviados al Banco Central por medio de transferencias electrónicas.

Conclusiones

- La República de Panamá debe emprender un esfuerzo para discutir leyes marcos o cuadros que regulen en forma más precisa y procedimental la administración financiera del Estado, ya que las actuales, como el Código Fiscal, han quedado desfasadas por los cambios surgidos en las tres últimas décadas y otras, que están vigentes, están redactadas en forma tan genérica y dispersa en variados instrumentos jurídicos, los que permiten muchas acciones de interpretación, y por consiguiente, decisiones arbitrarias o inconsultas de los altos jerarcas del Estado. Es completamente razonable que todos los actos relativos a la administración financiera del Estado, se ajusten y estén claramente fundamentados en el principio de legalidad.
- Actualmente este Sistema tiene algunas fallas, como lo son la no coordinación con las distintas entidades para llevar de una forma eficaz el balance de ingresos *versus* gastos desde este módulo, pero todo puede ser

solucionado con la implementación de mecanismos alternos, que ayuden a solucionar estas inconsistencias, producto de los controles no adecuados del módulo.

- La ausencia de ciertas reglamentaciones en materia de manejo financiero, y muy especialmente en la recaudación y destino de los fondos líquidos del sector público, ha permitido ciertas decisiones arbitrarias en materia de pagos y desembolsos por parte del Ministro del ramo, lo que se agrava con la situación de que la Dirección General de Tesorería realiza sus funciones fundamentalmente con los recursos y pagos correspondientes al Gobierno Central.

Recomendaciones

- En cuanto a la Asamblea Legislativa es recomendable aunar esfuerzos para la redacción, presentación, discusión y aprobación de leyes que consoliden y complementen la normativa existente en materia de SIAF's, presupuesto público, deuda pública y crédito público, ya que la República de Panamá no cuenta con esta normativa en forma integrada y coherente.
- Se propone la presentación y sustentación ante los miembros del Parlamento que toman pose-

sión el 1° de setiembre sobre la necesidad de incorporar a la Asamblea Legislativa en los SIAF's, lo que es conveniente al momento de realizar el examen del Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, así como su seguimiento y ejecución, como en la rendición de cuentas en lo referente a la Cuenta General del Tesoro, según lo establece el Artículo 155, numeral 8 de la Constitución Política de Panamá.

- Se considera a su vez que este modelo observado en Costa Rica, relacionado a todo el Subsistema de Tesorería sea utilizado como modelo en un futuro por el módulo de Caja Única, puesto que es un sistema que prácticamente se está fortaleciendo y que poniendo en práctica lo observado se puede ayudar a mejorar la Tesorería en todos los aspectos. A su vez lograr que las reglamentaciones establecidas sean cumplidas por todas las instancias del SIAFPA.

Bibliografía

Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada, Compilación, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE, San José, Costa Rica, 2001.

- Código Fiscal de la República de Panamá. Actualizado 2002 con Apéndice y Jurisprudencia, Editorial Mizrahi & Pujol, S.A. Quinta Edición.
- Constitución Política de la República de Costa Rica.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- Decreto de Ley No. 6 del 2 de julio de 1997. "Por el cual se crea la Dirección General de Tesorería y la Comisión Nacional de Tesorería, se le asignan funciones y se dictan otras disposiciones".
- <http://www1.hacienda.go.cr/Tesoreria/mision.html>
- Ley No. 20 de 1975 por la cual se reorganiza el Banco Nacional de Panamá. *Gaceta Oficial No. 17.832 del 5 de mayo de 1975.*
- Ley No. 32 de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. *Gaceta Oficial No. 20.188 del 20 de noviembre de 1984.*
- Ley No. 97 de 1998 por medio de la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones. *Gaceta Oficial No. 23.698 del 23 de diciembre de 1998.*
- Ley No. 8131 del 18 de setiembre del 2001, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos.
- Ley No. 66 del 2003 por la cual se dicta el Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2004. *Gaceta Oficial No. 24.934 del 24 de noviembre del 2003.*
- Pérez Cajiao, Hugo. *Tratado de Administración Pública*, Facultad de Administración Pública, Universidad de Panamá, 1996.
- Petrei, Humberto. *Presupuesto y Control*. Pautas de Reforma para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1997.
- Reglamento Orgánico de Régimen Interno de la Asamblea Legislativa. Publicación de la Asamblea Legislativa de Panamá ◇