

Proyecto de Reforma de la Administración Financiera de Panamá*

ANTE LA GRAVE CRISIS POR LA QUE ATRAVESABAN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN PANAMÁ EN 1989, SE DISEÑA UN PROYECTO ORIENTADO A CONFORMAR UN SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y UN SISTEMA DE AUDITORÍA INTEGRAL. EL AUTOR DESCRIBE LOS CINCO MÓDULOS DE QUE CONSTA EL PROYECTO, EN DONDE LA CONTABILIDAD GUBERNAMENTAL SE DEFINE COMO SU PRINCIPAL ELEMENTO UNIFICADOR.

Anatomía de una crisis fiscal

Al retornar Panamá a finales de 1989 al régimen democrático, las finanzas públicas del país se encontraban en una crisis profunda.

Las evaluaciones iniciales realizadas en 1990, resultaron en el siguiente diagnóstico de situación:

- El déficit fiscal había alcanzado proporciones peligrosas, agravado por un sobregiro del Gobierno Central en el Banco Nacional de Panamá y una posición deudora con la Caja del Seguro Social, superiores a mil quinientos millones de dólares.
- La arbitrariedad y la improvisación en el uso de los recursos públi-

cos, era conducente al fraude y la corrupción.

- No se había realizado en los últimos tres años fiscales ejercicios de programación y formulación presupuestaria, sino que se había tan solo mantenido el presupuesto del año anterior.
- No existía auditoría profesional, competente e independiente de las finanzas públicas.
- Se había interrumpido por más de tres años el servicio de la deuda pública, acumulando morosidades con instituciones financieras internacionales, fuentes bilaterales y fuentes comerciales, superiores a mil millones de dólares.
- La legislación y reglamentación aplicable a las finanzas públicas era inconsistente, causando tras-

* Elaborado por la Contraloría General de la República de Panamá.

lapos e incompatibilidades funcionales entre las autoridades responsables.

- Existían deficiencias en materia de organización administrativa y de funcionalidad en las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería, crédito público, contratación pública y ejecución de Proyectos, debido a procedimientos desactualizados, falta de formulación de principios y políticas generales e institucionales, y ausencia de normas técnicas y de manuales operativos.
- Se había descuidado la capacitación de los recursos humanos, afectando la calidad operativa de la administración financiera.
- Había una concentración de facultades bajo una sola línea de autoridad, tanto en materia contable y de ejecución presupuestaria, como en materia de manejo de tesorería, pagaduría y auditoría, no correspondiendo esta situación a prácticas generalmente aceptadas de administración financiera, pública o privada.

Medidas correctivas iniciales

Ante la gravedad de este diagnóstico, el nuevo gobierno debió imponer de inmediato medidas correctivas de austeridad fiscal, ajustando el gasto público, y renovando el proceso de formulación y ejecución presupuestaria.

También tomó prioridad el fortalecimiento de la capacidad gerencial en materia de finanzas públicas, estableciéndose la urgencia de coordinar las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto, tesorería y crédito público bajo un sistema coherente e integrado de administración financiera, apoyado en sistemas de auditoría apropiados.

Se llegó al convencimiento de que, dentro de un marco de disciplina fiscal estricta, el desarrollo de estos sistemas sería conducente al saneamiento de las condiciones precarias en que se encontraban las finanzas del país y, eventualmente, al crecimiento económico sostenido, siendo ambos factores indispensables para la permanencia de un régimen democrático.

El fortalecimiento de la capacidad gerencial de las finanzas públicas, y la adopción de nuevos parámetros de responsabilidad, transparencia operativa y de rendición de cuentas, debía también renovar la confianza nacional en la administración pública, factor de importancia para el desarrollo democrático.

El origen del Proyecto R.A.F.

Al completarse este primer diagnóstico de situación en marzo de 1990 y delimitarse sus posibles soluciones, el Contralor General de la República de entonces—el Profesor Rubén Darío

Carles—solicitó el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional —USAID—, para la formulación e implementación de acciones conducentes al establecimiento de un sistema eficiente de administración financiera en el gobierno panameño.

Se diseñó un Proyecto de asistencia técnica dirigido a analizar la capacidad de administración financiera del gobierno panameño, para recomendar soluciones expresadas en términos de objetivos específicos, y para formular programas de implementación a corto, mediano y largo plazo.

Siendo este su origen, el Proyecto R.A.F. fue formalizado mediante un convenio de donación suscrito el 5 de junio de 1991, entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, a través de la USAID.

El convenio fue ratificado por el gobierno panameño mediante Resolución de Gabinete No. 121, del 3 de julio de 1991, entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América, a través de la USAID.

El convenio fue ratificado por el gobierno panameño mediante Resolución de Gabinete No. 121, del 3 de julio de 1991, iniciándose su implementación a principios del segundo semestre de 1992, al completarse la selección e incorporación del equipo de asesores.

El presupuesto del Proyecto R.A.F. es \$8.5 millones de dólares, correspondiendo al gobierno panameño un aporte equivalente al 26% del mismo, principalmente mediante la asignación de personal de contraparte y otros apoyos operativos. Su duración es por 5 años, debiendo completarse a mediados de 1996.

El convenio dio al Contralor General de la República responsabilidad directa sobre la ejecución del Proyecto R.A.F., aunque establece también las participaciones activas de los Ministros de Planificación y Política Económica y de Hacienda y Tesoro.

Un proyecto orientado a la ejecución

A diferencia de muchos Proyectos y programas de cooperación técnica internacional, una de las principales características del Proyecto R.A.F. es su orientación a la ejecución, no limitándose a la elaboración de informes y recomendaciones.

Entre los principales elementos que contribuyen al éxito del Proyecto R.A.F. destacan el reconocimiento claro y general por parte de las autoridades panameñas de los problemas de administración financiera existentes; su convicción política de que deben ser resueltos; y, el decidido liderazgo y apoyo recibido de las autoridades superiores por asesores y equipos nacionales de contraparte, para que a nivel operativo tomen iniciativas directas de formulación de soluciones y de implementación del cambio.

Los asesores del Proyecto R.A.F. residen y trabajan de manera exclusi-

va en el país por la duración del Proyecto, formulando recomendaciones y transfiriendo tecnología de administración financiera tanto directamente como mediante actividades continuas de capacitación, en base a planes de trabajo orientados a la implementación del cambio. Sus actividades se desarrollan dentro del contexto real de la estructura administrativa y de las operaciones cotidianas del gobierno panameño, en un ambiente de interacción continua entre lo recomendado y la comprobación de su viabilidad y eficacia.

Las principales recomendaciones desarrolladas son invariablemente objeto de amplias consultas y revisiones internas e interinstitucionales, como paso previo a su adopción e implementación. Este proceso no se limita al sector público, sino que se extiende a asociaciones profesionales y empresariales, así como a especialistas diversos de los sectores privado y académico.

Frecuentemente, el carácter interinstitucional de muchas de las reformas se traduce en obstáculos jurisdiccionales para la formulación e implementación de recomendaciones.

Por otra parte, la ausencia de ordenamientos legales orgánicos adecuados para la administración de las finanzas públicas panameñas, resulta en la necesidad de acciones legislativas y gubernamentales de temática compleja y con efectos profundos sobre las realidades de los sectores público y privado panameños, para lo

que se requiere un entorno adecuado, favorable y oportuno.

Por tanto, el Proyecto R.A.F. se orientó a la práctica a la implementación de reformas modulares, concentrándose en la formulación de métodos y procedimientos técnicos para cada área de la administración financiera. Cada módulo de cambio representa en sí mismo y de manera independiente, un avance específico en materia de gestión de las finanzas públicas, de manera que el proceso no se detiene en espera de que exista un entorno favorable a reformas legales orgánicas y reestructuraciones organizativas y funcionales generales.

La coordinación de estas acciones bajo un plan maestro, está dirigida a conformar gradualmente un Sistema Integrado de Administración Financiera y un Sistema de Auditoría Integral, que constituyen los objetivos generales principales del Proyecto R.A.F.

Componentes técnicos principales del Proyecto R.A.F.

Con el objetivo final de dotar al gobierno panameño con un Sistema Integrado de Administración Financiera –SIAF– y un Sistema de Auditoría Integral –SAI–, el Proyecto R.A.F. está organizado en varias áreas de asesoría técnica de ejecución, a las que corresponden, respectivamente, los siguientes 5 módulos básicos:

- o Subsistema de Contabilidad Gubernamental.

- o Subsistema de Presupuesto.
- o Subsistema de Tesorería.
- o Subsistema de Crédito Público.
- o Sistema de Auditoría Integral.

En las secciones siguientes de este documento se discuten los diagnósticos iniciales y el desarrollo de las actividades de reforma e implementación del Proyecto R.A.F. en cada una de estas 5 áreas.

Dado que no se trata tan sólo de formular e introducir cambios técnicos en la administración financiera del país, sino también de inculcar en los administradores financieros principios de honestidad, responsabilidad y eficiencia, el Proyecto R.A.F. complementa sus actividades de asesoría técnica con un intenso programa de capacitación en materia de ética aplicada al ejercicio de la función pública, orientado a la reducción del fraude y la corrupción.

Otro componente auxiliar importante del Proyecto R.A.F. es el desarrollo de sistemas de procesamiento de información, instrumentados según sea necesario en sistemas de cómputo interinstitucionales, que permitan a los diversos responsables de la administración financiera del Estado, disponer de datos e informaciones uniformes y actualizados, como herramienta esencial del proceso de gestión.

Para ello, el Proyecto R.A.F. cuenta con asesores en el área de informática, quienes en el curso del primer semestre de 1994 han completado el enero-diciembre/1995

diseño técnico del sistema de cómputo para la integración de los flujos de información financiera, habiéndose desarrollado una propuesta de Pliego de Cargos para las licitaciones públicas bajo las que el gobierno panameño adquirirá los sistemas requeridos, principalmente en el área de contabilidad gubernamental, dado su carácter de elemento integrador principal.

La contabilidad como elemento integrador

El Proyecto R.A.F. visualiza al Subsistema de Contabilidad Gubernamental como el principal elemento integrador de la administración de las finanzas públicas.

Al iniciarse el desarrollo de este subsistema en julio de 1992, se confirmó la ausencia de políticas y normas de contabilidad aplicables de manera uniforme y obligatoria a todas las entidades públicas.

Con algunas excepciones, los sistemas de contabilidad eran inadecuados, con información incompleta y poco confiable, y en algunos casos, no existía contabilidad alguna. Se observó también que parte del problema radicaba en deficiencias en materia de capacitación de recursos humanos en el área contable.

Para subsanar estas situaciones, uno de los primeros pasos del Proyecto R.A.F., fue el desarrollo de dos Reglamentos para la Preparación de

Información Financiera en el Sector Público Panameño, aplicable el primero a las empresas públicas no financieras, y el segundo al Gobierno Central y a instituciones descentralizadas no empresariales, corporaciones y Proyectos de desarrollo y municipios. Estos reglamentos fueron adoptados formalmente por Decretos de la Contraloría General de la República, emitidos en diciembre de 1992 y enero de 1993, respectivamente, los cuales son de aplicación obligatoria y uniforme en el sector público panameño.

Adoptados así oficialmente los principios para preparación de la información financiera, se procedió bajo el Proyecto R.A.F. a formular el Plan Contable Gubernamental, el cual se plasmó en el Manual General de Contabilidad Gubernamental, en el que además del nuevo plan de cuentas, se establecen el marco conceptual y la estructura administrativa contables, se definen los procesos contables, y se adoptan procedimientos de consolidación de la información financiera y de control interno. En junio de 1993, este manual fue adoptado formalmente por la Contraloría General de la República mediante decreto de aplicación obligatoria en el sector público panameño, con vigencia a partir del 1º de enero de 1994.

Para enfatizar en todo el sector público panameño la importancia y la obligatoriedad del nuevo Plan Contable Gubernamental el Excelentísimo Señor Presidente de la República, proclamó a 1994 "Año de la Contabilidad Gubernamental", en un acto solemne

e histórico realizado en el mes de enero en el Centro de Convenciones de Atlapa, con la participación de Ministros de Estado, altos funcionarios de la administración, funcionarios de las áreas contable, presupuestaria, de deuda pública y auditoría, miembros del Cuerpo Diplomático acreditado en Panamá y los medios de comunicación.

Un concepto principal del sistema contable uniforme adoptado por el gobierno panameño es la integración de la contabilidad financiera y de la presupuestaria, de manera que al tiempo que se produzcan estados financieros bajo principios de contabilidad generalmente aceptados, se cumplan los requisitos legales para supervisar, registrar y medir la ejecución presupuestaria.

Sólo así, de manera agregada, los administradores de las finanzas públicas dispondrían de informaciones completas, oportunas y confiables para el eficiente desempeño de sus funciones. Este es un requisito importante para que los titulares y funcionarios de las entidades públicas, adquieran responsabilidad completa sobre sus actos oficiales y estén por tanto sujetos al rendimiento de cuentas correspondiente.

Naturalmente, el nuevo sistema de contabilidad, uniforme y de aplicación obligatoria; reconoce las características contables propias de las diversas entidades públicas, fundamentándose a nivel institucional en un concepto de descentralización operativa/contable. La centralización conta-

ble a nivel sectorial e integral de la administración pública panameña, se ha orientado al manejo de informaciones y agregados globales, bajo sistemas de consolidación contable.

Definido y establecido así el marco general de la contabilidad gubernamental en el sector público panameño, el Proyecto R.A.F. —cuya vocación es de implementación y no tan sólo de formulación de soluciones— está desarrollando desde mediados de 1993 un programa de apoyo a la implantación del nuevo sistema contable en todas las entidades públicas. Sólo cuando este proceso se haya completado, el Proyecto R.A.F. habrá cumplido uno de sus objetivos principales en el área de la contabilidad gubernamental.

La responsabilidad de la implantación del nuevo modelo contable corresponde, naturalmente, a cada entidad en particular. El Proyecto R.A.F. ha impulsado en cada institución la organización formal de comisiones de implantación, integradas por sus respectivos directores de administración y finanzas, directores de presupuesto, jefes de contabilidad y personal técnico. Bajo la supervisión del Proyecto R.A.F. estas comisiones vienen recibiendo el apoyo y asesoramiento de analistas de la Dirección de Sistemas y Procedimientos de la Contraloría General de la República.

Como resultado de estos trabajos, a partir del 1º de enero de 1994, todas las instituciones del Gobierno Central panameño, incluyendo 12 ministerios, la Asamblea Legislativa, la Contraloría General de la República, enero-diciembre/1995

el Ministerio Público, el Tribunal Electoral, el Organo Judicial y la Oficina de Regulación de Precios, están ya produciendo y presentando de acuerdo a Ley a la Contraloría General de la República, balances de comprobación mensuales y estados financieros trimestrales, preparados de manera uniforme, bajo los lineamientos del nuevo Manual General de Contabilidad Gubernamental.

Por otra parte, el Proyecto R.A.F. da apoyo directo a entidades piloto del sector descentralizado, habiendo completado y puesto en marcha el nuevo sistema contable en el Municipio de Panamá, el Instituto Panameño de Turismo y el Instituto de Recursos Naturales Renovables.

Cabe notar que la producción oportuna y en formato uniforme de balances mensuales de comprobación y de estados financieros trimestrales por parte de un grupo ya tan extenso de entidades públicas, es un evento inédito en las historias de las finanzas públicas panameñas.

En su etapa actual, mientras prosiguen los trabajos de implantación contable institucional, el Proyecto R.A.F. está concentrado su esfuerzo en el desarrollo de los sistemas contables a niveles sectorial y nacional, con un objetivo de consolidación de las operaciones financieras y presupuestarias de todas las entidades públicas.

Dentro de este contexto, se prevé el desarrollo de un núcleo central o rector que defina, adopte y supervise la aplicación de procedimientos de contabilidad consolidada a nivel na-

cional, en base a los informes contables generados por cada entidad pública, habiéndose definido los requerimientos de cómputo correspondientes. Este núcleo central o rector, operaría dentro de la estructura de la Contraloría General de la República, y sería responsable de dirigir futuros desarrollos contables y de dictar normas contables aplicables a todo el sector público.

El presupuesto como plan financiero del programa económico y social del gobierno

El Proyecto R.A.F. visualiza al Subsistema de Presupuesto como el componente del sistema de administración financiera a través del cual los objetivos, políticas, planes, programas y Proyectos del gobierno panameño son traducidos en términos de un plan financiero, por el que de manera equilibrada se deben establecer el origen y el monto estimado de los recursos requeridos, y se asignan las autorizaciones máximas por tipos de gasto para una vigencia fiscal anual.

La situación encontrada por el Proyecto R.A.F. en materia presupuestaria a mediados de 1992, confirmó la existencia de una base normativa dispersa, desactualizada y en algunos caos contradictoria, ante la ausencia de un cuerpo legal orgánico permanente. Se observó una multiplicidad de organismos directivos en materia de gestión presupuestaria, con modalidades operativas diversas, sin coor-

dinación adecuada, y sujetos a un ciclo y calendario de programación, formulación y aprobación del Presupuesto General del Estado, que era conducente a retrasos en la ejecución y a dificultades en el seguimiento y evaluación.

En general, los niveles de programación y consolidación eran bajos, notándose la ausencia de objetivos, metas y políticas institucionales, y poca integración en la información financiera, en detrimento de la confiabilidad, exactitud y consistencia de todo el proceso presupuestario.

Para subsanar estas situaciones, bajo la asesoría del Proyecto R.A.F. se procedió a enunciar principios y conceptos presupuestarios básicos, elaborándose el documento "Diseño del Subsistema o Área de Presupuesto Público", que constituye actualmente el elemento orientador de las acciones de mejoramiento de la gestión presupuestaria gubernamental. Entre otros, se definió como objetivo principal que el Presupuesto General del Estado deje de ser un formalismo para la ejecución del gasto público y constituya en cambio un verdadero instrumento de gestión financiera.

Luego de un análisis exhaustivo de las disposiciones legales panameñas en materia presupuestaria y de análisis comparativos respecto a otros países, se elaboró bajo el Proyecto R.A.F., el "Manual de Programación y Formulación Presupuestaria, que fue adoptado oficialmente por el Ministerio de Planificación y Política Económica —MIPPE—, en junio de 1993.

Las disposiciones de este Manual fueron aplicadas en la preparación del Proyecto de Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal 1994, permitiendo la incorporación de innovaciones importantes, como son, la presentación del presupuesto consolidado por sectores institucionales; la definición de los objetivos y políticas institucionales justificatorios de los recursos asignados; y, mejoras en la estructura de los gastos, en particular los de inversión, a niveles de programas y Proyectos. Se prevé que para el presupuesto de 1995, nuevos avances en la aplicación de las disposiciones del manual, permitirán mejorar sustancialmente la calidad del análisis presupuestario, facilitando así la elaboración y aprobación del Proyecto de presupuesto.

La siguiente tarea para subsanar la situación presupuestaria encontrada por el Proyecto R.A.F., fue la elaboración del Manual de Ejecución, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, que fue adoptado oficialmente por el MIPPE en agosto de 1994, con carácter de aplicación obligatoria por parte de todas las entidades públicas panameñas. Las disposiciones de este Manual tendrán efectos sobre la ejecución presupuestaria en 1995, y deberán aumentar la eficiencia y coherencia en la gestión, a nivel global del sector público panameño, como a nivel de cada entidad pública.

Paralelamente, el Proyecto R.A.F. está desarrollando un programa de apoyo al fortalecimiento institucional en materia de gestión presupuestaria, enero-diciembre/1995

orientado a una mejor definición de funciones, competencias y atribuciones de las instituciones rectoras y de las dependencias responsables de la gestión presupuestaria en cada entidad pública. Dentro de este contexto, en enero de 1993, el MIPPE asignó a su Dirección de Presupuesto Nacional –DIPRENA– responsabilidad directa sobre el presupuesto de inversiones, con lo cual se ha logrado el manejo integrado del Presupuesto General del Estado.

Los retos futuros del Proyecto R.A.F. en el área presupuestaria incluyen la consolidación de los avances logrados, aplicando de manera integrada a la vigencia fiscal 1995 no sólo las nuevas disposiciones de programación y formulación presupuestaria, sino también las de ejecución, seguimiento y evaluación.

Otros retos importantes, son la actualización de los clasificadores presupuestarios de ingresos y de gastos, la aplicación de una nueva estructura programática y la coordinación con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas –SINIP–, para dar más realismo y dinamismo a la programación y ejecución, así como apoyar la implementación del plan informático iniciado por la DIPRENA cuya interconexión con los demás desarrollos informáticos del Sistema Integrado de Administración Financiera es de crítica importancia.

La adopción oficial de nueva legislación orgánica en el área presupuestaria, dependerá más del entorno general de políticas gubernamentales y legislativas en los próximos

años. Sin embargo, como objetivo importante del Proyecto R.A.F., se está dando un apoyo decidido a la elaboración de normas presupuestarias, que servirían de marco legal y reglamentario de carácter permanente aplicable a las diversas etapas del proceso presupuestario.

La tesorería como instrumento de gestión financiera

El Proyecto R.A.F. visualiza al subsistema de tesorería como la válvula reguladora del flujo de fondos en el curso de la ejecución presupuestaria, en función a las disponibilidades corrientes de liquidez y al análisis y proyección de ingresos y egresos del gobierno central y del sector público en general. Dentro de este contexto, el subsistema de tesorería no opera independientemente, sino que se alimenta con informaciones contables y presupuestarias, para formular programas de gestión de cobranzas y pagos, de endeudamiento público y de inversión de fondos, en función a proyecciones del flujo de caja gubernamental.

La situación encontrada por el Proyecto R.A.F. en materia de tesorería a mediados de 1992, confirmó en primer lugar la inexistencia de una unidad formal de tesorería nacional en el gobierno panameño, así como discrepancias serias entre las disposiciones legales aplicables y la distribución efectiva de facultades y funciones entre las entidades responsables de ac-

tividades normalmente a cargo de una tesorería nacional. Estas discrepancias eran conducentes a abusos de autoridad y duplicación de funciones, resultando en acciones arbitrarias, sobre todo en lo que respecta al establecimiento de prioridades de pago.

La ausencia de programación del flujo de caja gubernamental, obligaba a concentrar la gestión financiera en la fiscalización del gasto, descuidando la proyección y maximización de los ingresos y la administración integral de la tesorería gubernamental. Por otra parte, existía confusión administrativa y técnica respecto a la interacción de los aspectos presupuestarios y financieros, prevaleciendo los primeros en perjuicio de la determinación del flujo de caja real y de una administración eficiente del Tesoro Nacional.

La existencia de lagunas legales y de política gubernamental respecto a las condiciones financieras aplicables a los fondos gubernamentales depositados en el Banco Nacional de Panamá, determinaba que el sector público no estuviese recibiendo rendimiento directo alguno sobre dichos depósitos, cuyo monto ha ido creciendo, promediando en la actualidad cerca de mil millones de dólares.

Durante al año 1994, se ha procedido a identificar, describir y diagramar todos los procesos de la Dirección de Contabilidad de la Contraloría General de la República, donde residen en la práctica las principales operaciones que afectan los movimientos de fondos, ya sea de ingresos o egresos, del Tesoro Nacional.

Como parte de este trabajo, se formularon parámetros básicos para el establecimiento formal de una función de tesorería nacional en la Contraloría General de la República, y se recomendaron esquemas de organización administrativa y operativa, orientados a dar mayor eficiencia al proceso de decisiones de tesorería mediante un mejor equilibrio entre operaciones y gestión financiera.

Considerando que un entorno favorable de políticas gubernamentales y legislativas debe preceder a los cambios normativos y de organización institucional, el Proyecto R.A.F. se ha concentrado principalmente en la formulación e implementación gradual en la Contraloría General de la República, de un modelo operativo de tesorería de carácter modular, que cubre las áreas principales de una tesorería nacional, mientras se da consideración a la adopción de un ordenamiento orgánico o sea adoptan decisiones de organización funcional.

Los principales módulos operativos de tesorería que se están diseñando y desarrollando bajo el Proyecto R.A.F., son los siguientes:

- *Módulo de caja y bancos*, que permitirá determinar de manera diaria la disponibilidad real de fondos en las cuentas del Tesoro Nacional. Este módulo se encuentra, en el caso del Gobierno Central, en etapa avanzada de desarrollo y su inicio está programado para septiembre de 1994.

- *Módulo de pagos*, actualmente en etapa de diseño, que permitirá administrar y calendarizar pagos y cuentas por cobrar en base a informaciones reales y proyectadas sobre la disponibilidad real de fondos.
- *Módulo de flujo de caja*, que combinará parámetros de tesorería pre-establecidos; políticas corrientes; e informaciones históricas y habituales sobre ingresos, egresos, pagos y cobranzas, para generar escenarios de flujo de caja que sirvan de base para la calendarización de un programa de pagos y para determinar las necesidades de financiamiento a corto y mediano plazo.
- *Módulo de base de datos histórica sobre saldos, ingresos y egresos*, como apoyo estadístico para el desarrollo de escenarios de proyección del flujo de caja.

No obstante que el trabajo en tesorería se ha concentrado en el desarrollo de sistemas operativos, desde 1993 se han realizado también análisis orientados a la formulación de recomendaciones respecto a la normatividad legal y reglamentaria y marco de organización institucional/administrativa requeridos para el establecimiento formal de un Subsistema de Tesorería. El análisis de la legislación panameña vigente en materia de tesorería, se ha complementado con estudios de normatividad comparativa en países centroamericanos, Colombia y Argentina, entre otros.

Estos estudios han incluido el análisis en 1993 del marco legal y operativo de los depósitos gubernamentales en el Banco Nacional de Panamá, como una contribución técnica al proceso de decisión que en esta compleja área deberá eventualmente tomar el gobierno panameño, delineándose alternativas de solución de orden financiero, presupuestario y patrimonial.

La deuda pública, uno de los principales retos de gestión financiera para Panamá

El Subsistema de Crédito Público, como parte de un Sistema Integrado de Administración Financiera (S.I.A.F.), se visualiza como un mecanismo de gestión global, que incluye tanto aspectos de control operativo, como normas, políticas y estrategias de financiamiento y de endeudamiento interno y externo, dentro del marco de la gestión del flujo de caja gubernamental y de las finanzas públicas en general.

En efecto, la importancia del manejo global de la deuda pública en el caso de Panamá, es que en los últimos años, debido a pagos de morosidades y a la reanudación parcial de su servicio, la deuda pública ha constituido el principal elemento de gasto público anual para el gobierno central, superior incluso al gasto en sueldos y salarios.

La situación encontrada a mediados de 1992 por el Proyecto R.A.F. en

materia de deuda pública externa, confirmó que a pesar de los refinanciamientos negociados con acreedores multilaterales y bilaterales en 1991-1992, la casi total interrupción del servicio por más de tres años había resultado en una morosidad con acreedores comerciales cercana a los mil millones de dólares, eliminando prácticamente la capacidad del Estado de obtener nuevos financiamientos en el mercado internacional.

En el ámbito interno, la posición deudora del Gobierno con el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Seguro Social, había también alcanzado un nivel crítico cercano a los dos mil millones de dólares. La interrupción del servicio de la deuda interna por más de tres años había también cerrado las fuentes domésticas de financiamiento.

La interrupción del servicio de deuda y el incremento de la morosidad, había también resultado en un importante deterioro de la calidad de la información, con discrepancias crecientes entre las entidades gestoras respecto a saldos deudores reales. Los sistemas de administración central de la deuda pública, tanto en la Contraloría como en el MIPPE requerían actualización y mejoras técnicas importantes. Finalmente, se confirmó la ausencia de legislación orgánica que regule el endeudamiento público, así como la inexistencia de un registro nacional único de obligaciones de deuda pública.

Antes estas situaciones, la principal prioridad del Proyecto R.A.F. para

el desarrollo del Subsistema de Deuda Pública, fue mejorar la calidad de la información, impulsando un proceso continuo de verificación, reconciliación, actualización, y uniformización entre la Contraloría y el MIPPE como entidades rectoras, habiéndose logrado reducir las diferencias cuantitativas en los registros de ambas instituciones a menos del 1% de la cartera total de deuda pública externa e identificado las causas de las diferencias persistentes.

Dado que el manejo de una cartera de deuda pública relativamente compleja como la panameña, requiere de un sistema de gestión computarizado, una de las primeras iniciativas del Proyecto R.A.F., fue impulsar el desarrollo de un sistema integrado para el manejo de la deuda pública.

En 1993, la Dirección de Crédito Público del MIPPE adoptó como sistema de gestión operativa el Sistema del Banco Mundial para la Gestión de la Deuda —WBDMS—, procediéndose a un programa de conversión de cómputo para migrar a dicho sistema las bases de datos existentes.

Uno de los principales logros alcanzados en esta materia ha sido la incorporación reciente al WBDMS de la cartera morosa (aproximadamente US\$1.400 millones), de manera que la gestión de la deuda pública externa corriente y morosa se realiza ahora de manera integral, bajo un solo sistema de cómputo. Adicionalmente a sus labores de asesoría, el Proyecto R.A.F. ha dotado a la Dirección de Crédito Público con nuevas herramientas de

hardware y bases de datos relacionadas de lenguaje de cuarta generación. Mediante asesoría de cómputo especializada se ha desarrollado a mediados de 1994 un sistema de extracción de reportes gerenciales a partir de sistema WBDMS.

El Proyecto R.A.F. tiene prevista la migración de estos nuevos sistemas a la Contraloría General de la República, para que ambas instituciones rectoras de la deuda pública panameña, cuenten con sistemas de registro y operativos idénticos.

A nivel de entidades públicas deudoras, el tratamiento de la deuda se orienta más a aspectos contables y presupuestarios y ocasionalmente de financiamiento de proyectos. Uno de los objetivos principales que está impulsando el Proyecto R.A.F. es que las cifras tanto de saldos como transaccionales en la contabilidad de cada entidad, no difieran de las mantenidas en los sistemas de gestión central de la deuda pública en la Contraloría General de la República y el MIPPE, y que haya también plena coincidencia en materia de programación, formulación y ejecución presupuestaria de las partidas de deuda pública.

Superados los principales problemas operativos, el Proyecto R.A.F. está entrando en una nueva fase en materia del desarrollo del Subsistema de Deuda Pública, debiendo concentrarse crecientemente en la preparación de manuales de métodos y procedimientos de gestión de la cartera, que den mayor eficiencia al proce-

so de formulación de políticas de financiamiento, contratación, administración, servicio y proyección de la deuda pública, y a la elaboración de un proyecto de normatividad general de crédito público y reglamentos correspondientes, que podría tomar la forma de una Ley Orgánica, o constituir un capítulo de un cuerpo más general de legislación orgánica de las finanzas públicas panameñas.

Dentro de este contexto, el Proyecto R.A.F. impulsa también la creación de un Registro Nacional de Deuda Pública, que registre, codifique y perfeccione legalmente el carácter de deuda pública de toda obligación interna o externa contraída en nombre de la República de Panamá o cualquiera de sus entidades oficiales.

Los trabajos en materia de normatividad legal se vienen avanzando desde 1992, cuando se completó el análisis de las disposiciones vigentes, y se iniciaron estudios comparativos respecto a otros países latinoamericanos. Cabe notar, sin embargo, que la complejidad de los proyectos de normatividad legal en materia de deuda pública y sus efectos sobre jurisdicciones y funciones interinstitucionales en el sector público panameño, y también sobre las entidades deudoras y los acreedores, requiere de la existencia previa de un entorno gubernamental y legislativo favorable a su introducción o adopción, el cual no se presentó en el período 1992-1994 en que dos proyectos de legislación orgánica en materia de deuda pública (no elaborados por el Proyecto R.A.F.), fueron debati-

dos en la Asamblea Legislativa pero no llegaron a promulgarse como leyes de la república.

El Sistema de Auditoría Integral como componente esencial del Proyecto R.A.F.

El Proyecto R.A.F. visualiza el Sistema de Auditoría Integral —S.A.I.—, como un componente independiente, pero esencial de la administración financiera del Estado. Sin un sistema extendido de auditoría, que sea profesional e independiente, no es posible asegurar la integridad y confiabilidad de las cifras y operaciones de la administración financiera gubernamental. Tampoco se puede determinar, si se han maximizado los beneficios que se deben derivar del uso de recursos públicos; si los ingresos han sido cobrados y han ingresado intactos al Tesoro Nacional; y, si los activos están protegidos adecuadamente.

Dentro de este contexto, las actividades de auditoría no deben limitarse a determinar que los balances de comprobación, estados financieros e informaciones relacionadas de las entidades públicas, hayan sido presentados imparcialmente y en conformidad con los principios contables en vigor y generalmente aceptados, sino también que las acciones de gestión financiera hayan sido ejecutadas en conformidad con las jurisdicciones y responsabilidades aplicables. Igualmente, la auditoría no debe limitarse a comprobar

cifras y transacciones financieras, sino que debe extenderse al análisis de la eficiencia de gestión y su orientación.

La evaluación de la situación encontrada en 1992 en materia de auditoría, confirmó la ausencia de un organismo rector de auditoría a nivel nacional; la ausencia de un plan nacional de auditoría; y, la falta de normas y lineamientos de aplicación obligatoria y uniforme para todo el sector público panameño. Debido a ello, los procesos de auditoría no seguían criterios y normas técnicas que permitieran aplicar estándares de calidad orientados al mejoramiento de la gestión financiera pública. Se observaba también falta de independencia en el ejercicio del control posterior, debido a la concentración de funciones de gestión financiera, de control previo y de auditoría nacional en una sola institución —la Contraloría General de la República— que se convertía así en la práctica en coadministrador de las operaciones que debía auditar.

Por otra parte, la falta de definición de las funciones y responsabilidades específicas de la auditoría interna, producía una confusión en objetivos y operaciones, y era conducente a duplicación respecto al control previo ejercido por la Contraloría General de la República. Finalmente, se observaba en el cuerpo de auditores un bajo nivel de formación académica, reflejado en el hecho de que sólo el 21% de los auditores tenía título de C.P.A.

Ante esta situación, el Proyecto R.A.F. orientó sus actividades de desarrollo del Sistema de Auditoría Integral a las áreas que requerían atención de manera más urgente, a saber:

rollo del Sistema de Auditoría Integral a las áreas que requerían atención de manera más urgente, a saber:

- Segregar las funciones de auditoría de las de gestión financiera, para lo cual el Proyecto R.A.F. contribuyó a la creación de la Dirección de Auditoría General —D.A.G.—, inevitablemente aún dentro del marco de la Contraloría General de la República, pero con una estructura funcional y jerárquica independiente de la Dirección de Control Fiscal, que ejerce el control previo de la ejecución presupuestaria. A la nueva D.A.G. se le dio la función específica de realizar el control posterior de la gestión financiera estatal.

El Proyecto R.A.F. ha desarrollado en la D.A.G. un intensivo programa de fortalecimiento institucional, impulsando la creación de los Departamentos de Auditorías Directas; de Auditorías Especiales; de Coordinación de Auditorías Externas; de Coordinación de Auditorías Internas; y, de Coordinación de Oficinas Regionales en el interior del país.

- Desarrollar un cuerpo de normas de auditoría de aplicación obligatoria y uniforme en todo el sector público panameño, habiendo el gobierno panameño adoptado oficialmente nueve normas que regulan las actividades de auditoría interna.

Igualmente, con el impulso del Proyecto R.A.F. se ha aprobado un

cuerpo de diez normas que regulan las actividades de auditoría externa, así como un Reglamento para la Selección y Contratación de Firms Privadas de Auditoría, orientado a uniformar el enfoque de auditoría gubernamental de estas firmas, en conformidad con políticas contables y presupuestarias del sector público panameño y los requerimientos de instituciones internacionales.

Esta actividad normativa se complementa, de manera actualizada, con la formulación de métodos y procedimientos, cuyo propósito es dar eficiencia operativa a los diversos componentes del Sistema de Auditoría Integral.

Reconociendo la necesidad de actividades especializadas de auditoría, el Proyecto R.A.F. está también contribuyendo dentro de la D.A.G. al desarrollo de capacidades en materia de auditoría de estados financieros de las entidades públicas, auditoría operacional orientada a medir la eficiencia y economía en la gestión y uso de recursos del Estado, auditoría ecológica cuya importancia para Panamá es creciente, y auditoría informática, exigida por las altas inversiones del sector público panameño en este campo. Se tiene previsto, extender estas actividades a áreas adicionales, incluyendo, entre otras, la auditoría de desempeño, la auditoría de obras públicas, y la auditoría integral.

- Impulsar el fortalecimiento institucional y operativo de la auditoría interna en las instituciones públicas - prestando asesoría técnica en la formulación e implementación de planes anuales de auditoría, y en la revisión de los informes de auditoría interna emitidos por las instituciones. Dentro de este contexto, se absuelven también consultas de los auditores internos respecto a la aplicación de las normas y los métodos y procedimientos correspondientes.

La ética en el ejercicio de la función pública, elemento imprescindible del Sistema Integrado de Administración Financiera y del Sistema de Auditoría Integral

Si bien el Proyecto R.A.F. está principalmente dirigido a la resolución de los problemas de administración financiera enfrentados por el gobierno panameño, su filosofía y principios directivos se enmarcan también dentro de la actual corriente regional latinoamericana de reducir el fraude y la corrupción en la gestión gubernamental.

A iniciativa del Proyecto R.A.F., el gobierno panameño promulgó mediante Decreto Ejecutivo No. 13 del 24 de enero de 1993, los Principios Éticos de los Servidores Públicos de la República de Panamá, que se reproducen en el Anexo 2 y que han tenido una amplia difusión nacional.

El Proyecto R.A.F. impulsa —de una manera tan decisiva como su acción en las áreas técnicas de administración financiera— la formulación y aplicación de principios de ética en el ejercicio de la función pública, con especial énfasis en la reducción del fraude y la corrupción.

Los problemas derivados del fraude y la corrupción pueden destruir los cimientos morales, éticos, institucionales, legales y económicos de cualquier sociedad, y en particular del sistema democrático.

Uno de los mayores peligros enfrentados por una democracia, es que la ciudadanía cuestione no sólo la eficiencia de sus gobernantes y de los funcionarios públicos, sino principalmente su integridad y honestidad.

Desarrollo de recursos humanos, la capacitación como elemento multiplicador en el Proyecto R.A.F.

La capacitación de funcionarios públicos para la programación y el manejo de los recursos y del patrimonio del Estado, y para la implementación de las reformas a la administración financiera es, sin duda, uno de los principales componentes del Proyecto R.A.F.

Las actividades de capacitación y divulgación, tanto específicas como masivas, han sido consideradas como primordiales para la consecución de los objetivos de reforma administrativa y funcional del Proyecto R.A.F., así como para promover la renovación éti-

ca en el ejercicio de la función pública. Los principales elementos del Programa de Capacitación del Proyecto R.A.F., son los siguientes:

Cursos de capacitación y publicaciones técnicas

Complementariamente a sus actividades de asesoría técnica, se ha dado a cada miembro del Proyecto R.A.F. la responsabilidad de desarrollar módulos de capacitación en sus respectivas especialidades.

Para apoyar esta labor de capacitación, se han incorporado también grupos de funcionarios panameños de contraparte, que participan activamente en la preparación y programación de los cursos y como docentes.

Más que basarse en textos teóricos, las actividades de capacitación se construyen alrededor de las recomendaciones y documentos técnicos producidos por el Proyecto R.A.F. en el curso de sus actividades de asesoría, y constituye un proceso dinámico, constantemente actualizado según se avanza en la reforma a la administración financiera.

La adopción de cada nueva norma de auditoría, de cada manual técnico y de métodos y procedimientos en las áreas de contabilidad gubernamental, presupuesto y deuda pública, ha sido acompañada de módulos de capacitación extensivamente impartidos, tanto en el área metropolitana como el interior del país. El propósito principal es instruir a funcionarios públicos de to-

dos los sectores e instituciones en las nuevas disposiciones administrativas y funcionales para la gestión financiera.

Para las áreas técnicas de interés menos masivo, como son la deuda pública y la tesorería, se desarrollan módulos de familiarización sobre los efectos del endeudamiento interno y externo en la situación corriente y sobre los problemas y perspectivas de las finanzas públicas panameñas.

También se ha desarrollado bajo el Proyecto R.A.F., con igual intensidad que para las áreas técnicas, un programa de capacitación y divulgación en materia de principios éticos y normas de conducta de los funcionarios públicos.

En el Cuadro 1 se resumen las actividades de capacitación del Proyecto R.A.F. a junio 30, 1994.

Como parte de los módulos de capacitación se ha desarrollado un extenso material didáctico, incluyendo manuales de curso, documentos técnicos, casos, gráficos, etc., frecuentemente con amplio uso de medios audio-visuales. En el Anexo 1 de este documento se encuentra la lista de los 38 documentos técnicos producidos bajo el Proyecto R.A.F. y que han sido publicados con propósitos de capacitación y divulgación.

Actualización de los planes de estudio de las universidades panameñas

Habiendo identificado algunos vacíos en la formación académica de

CUADRO 1

ACTIVIDADES DE CAPACITACION DEL PROYECTO R.A.F. A JUNIO 30, 1994

Cursos dictados

- Auditoría	114
- Contabilidad	32
- Presupuesto	13
- Deuda Pública	11
- Etica para funcionarios públicos	44
TOTAL CURSOS	<u>214</u>

Funcionarios públicos participantes

- Auditoría	3.770
- Contabilidad	1.244
- Presupuesto	427
- Deuda Pública	449
- Etica pasra funcionarios públicos	1.652
TOTAL PARTICIPANTES	<u>7.542</u>

Horas/alumno impartidas

- Auditoría	52.907
- Contabilidad	19.420
- Presupuesto	11.020
- Deuda Pública	7.736
- Etica para funcionarios públicos	22.132
TOTAL HORAS/ALUMNO	<u>113.215</u>

grupos de funcionarios con responsabilidades de administración financiera, el Proyecto R.A.F. se acercó a las principales universidades del país a mediados de 1993, proponiendo un programa conjunto dirigido a la actualización de los planes de estudio en materia de administración de finanzas públicas y de auditoría gubernamental.

Las actividades conjuntas iniciales, cuyas características y objetivos no tienen precedente en el país, se orientaron a la actualización del personal docente de las universidades. A la fecha, se han desarrollado 4 seminarios, con la participación de 134 profesores universitarios, familiarizándolos con las reformas específicas a la administración financiera adoptadas por el gobierno panameño.

El seguimiento que se ha dado a estos seminarios, señala que la documentación técnica, manuales, nuevas normas oficiales, material didáctico, etc., distribuidos durante los mismos, están siendo utilizados por los profesores en la actualización de sus respectivos planes de estudio.

El interés despertado por el Proyecto R.A.F. en el sector académico universitario es muy alentador y está impulsando un programa continuo de actividades. En la actualidad se está organizando para personal docente, un programa de seminarios cuya aprobación formal por las autoridades universitarias dará a los profesores participantes créditos académicos oficiales, que son de importancia a efectos de su desarrollo profesional.

El efecto multiplicador de este programa es importante, en cuanto que la actualización del personal docente redundará principalmente en beneficio de los estudiantes, quienes podrán iniciar su vida profesional con un conocimiento más real de la administración de las finanzas públicas panameñas. Sin duda, éste es también un desarrollo muy positivo para el gobierno pa-

nameño en lo que respecta a la preparación académica de futuros funcionarios públicos.

Donaciones bibliográficas

Complementando sus actividades de capacitación, el Proyecto R.A.F. ha impulsado un programa de donaciones bibliográficas, tanto por parte de la USAID, como por parte del USIS de la Embajada de los Estados Unidos en Panamá. La temática de estas donaciones bibliográfica guarda relación directa con la administración de las finanzas públicas, incluyendo, entre otros, títulos de contabilidad, presupuesto, finanzas, auditoría, economía, estadística, matemáticas, informática, ética y relaciones públicas.

Entre 1991 y el 30 de junio de 1994, se han realizado 5 donaciones, comprendiendo 507 títulos, muchos de los cuales en múltiples ejemplares, enriqueciendo así las bibliotecas institucionales del gobierno, que por lo general son también de uso público. La Contraloría General de la República ha publicado listados bibliográficos que están a disposición del público en general y que son difundidos en el curso de actividades de capacitación del Proyecto R.A.F. Este programa de donaciones bibliográficas se complementa con un programa de venta de libros técnicos al costo, tanto para funcionarios como en medios universitarios.

El Proyecto R.A.F. ha dado también un fuerte apoyo a la Biblioteca de la Contraloría General de la República y propulsó la iniciativa de su apertura al público. Esta biblioteca es la principal biblioteca del país especializada en asuntos financieros, y es utilizada ampliamente por personal de la institución, así como por profesionales y estudiantes en general.

Naturalmente, siendo el principal propósito del Proyecto R.A.F. brindar asesoría técnica al gobierno panameño, uno de los aspectos más importantes de la capacitación impartida es aquella que tiene lugar en los puestos de trabajo de los funcionarios públicos que la reciben. Este tipo de capacita-

ción de carácter cotidiano es mucho más anónima y menos divulgada, pero no menos importante y efectiva, que la impartida a través de los programas formales de entrenamiento. La capacitación en el puesto de trabajo está generalmente dirigida a la solución de problemas corrientes, a la explicación de técnicas, al análisis y proyección, y al apoyo en la preparación de documentos técnicos y legales.

Como parte de su intensivo programa de capacitación, los asesores del Proyecto R.A.F. hacen con frecuencia presentaciones técnicas en eventos organizados por asociaciones profesionales y empresariales panameñas e internacionales Δ

ANEXO 1

PROYECTO DE REFORMA A LA ADMINISTRACION FINANCIERA DOCUMENTOS TECNICOS PUBLICADOS POR LA CONTRALORIA GENERAL

1. Presupuesto: Instrumento de Gerencia Pública. Dr. Hugo Pérez C., julio, 1990.
2. Tesorería y Deuda Pública: Instrumentos de Gestión Financiera. Econ. Jorge H. Pérez, julio, 1990.
3. Contabilidad Gubernamental. Lic. Camilo Pacheco, julio, 1990.
4. Controles para los Sistemas de Información. Lic. José Luis Castellanos, julio, 1990.
5. La Contratación de Obras Públicas y el Control. Ing. Jaime Sánchez, julio, 1990.
6. Gestión Financiera Pública y Auditoría Integral: Un Binomio de "Responsabilidad". C.P. Jorge Barajas, julio, 1990.
7. Control y Auditoría, Instrumentos de Honestidad y Eficiencia. Dr. René Fonseca B., julio, 1990.
8. El Nuevo Enfoque de la Auditoría Interna en el Sector Público, Dr. René Fonseca B., setiembre, 1992.
9. El Combate a la Corrupción a través de la Auditoría Interna, Dr. René Fonseca B., octubre, 1991.
10. Diseño del Subsistema o Area de Presupuesto Público, Dr. Hugo Pérez C., noviembre, 1992.
11. Procedimientos de Auditoría para Detectar y Divulgar Actos Fraudulentos, Dr. René Fonseca B., 1993.
12. Norma de Auditoría No. 1, Preceptos Generales. Setiembre 1993, Dr. René Fonseca B.
13. Norma de Auditoría No. 2, El Plan Anual de Auditoría. Julio 1992, Dr. René Fonseca B.
14. Norma de Auditoría No. 3, El Informe de Auditoría Interna. Febrero 1993, Dr. René Fonseca B.

15. Norma de Auditoría No. 4, Los Papeles de Trabajo. Abril 1993, Dr. René Fonseca B.
16. Norma de Auditoría No. 5, Evaluación del Control Interno. Agosto 1993, Dr. René Fonseca B.
17. Manual de Programación y Formulación Presupuestaria, Dr. Hugo Pérez C., mayo 1993.
18. Manual del Curso de Introducción a la Deuda Pública Interna y Externa de Panamá, Lic. Rodolfo J. Salcedo, julio 1993.
19. Manual General de Contabilidad Gubernamental, Lic. Camilo Pacheco, junio 1993.
20. Reglamento para la Preparación de Información Financiera de las Entidades del Gobierno Central, Instituciones Públicas Descentralizadas (no empresariales), Corporaciones y Proyectos de Desarrollo y Municipios. Diciembre 1992, Lic. Camilo Pacheco.
21. Reglamento para la Preparación de Información Financiera en las Empresas Públicas no Financieras. Diciembre 1992, Lic. Camilo Pacheco.
22. Curso Superior de Presupuesto Público. Febrero 1993, Dr. Hugo Pérez C.
23. Fundamentos de Etica, Junio 1991. Oficina de Etica.
24. Etica y Supervisión. Octubre 1991, Lic. Elsie Madrid.
25. Elementos de Etica, Conferencias del Dr. Roberto Arosemena Jaen, agosto 1991.
26. Etica en el Servicio Público. Oficina de Etica.
27. Cultura y Personalidad. Oficina de Etica.
28. Norma de Auditoría Interna No. 6, La Supervisión en la Auditoría, setiembre 1993, Dr. René Fonseca B.
29. Norma de Auditoría Interna No. 7, Programas de Auditoría, noviembre 1993, Dr. René Fonseca B.
30. Norma de Auditoría Interna No. 8, Investigación de Irregularidades, agosto 1994, Dr. René Fonseca B.
31. Normas de Auditoría Externa Gubernamental para la República de Panamá (cuerpo orgánico de 10 Normas), abril 1994, Dr. René Fonseca B.

32. Normas de Auditoría Interna Gubernamental para la República de Panamá (cuerpo orgánico de 9 Normas), marzo de 1994. Dr. René Fonseca B.
33. Manual de Auditoría para la Dirección de Auditoría General, agosto de 1994, Dr. René Fonseca B.
34. Presupuesto General del Estado 1994: Mejoramiento de la Gestión Presupuestaria en Panamá, enero 1994, Dr. Hugo Pérez C.
35. Capacitación y Difusión en el Area de Presupuesto Público 1993-1994, julio 1994, Dr. Hugo Pérez C.
36. Nota Técnica No. 1, Proyecto de Presupuesto General del Estado 1995: Participación en Utilidades de Empresas Estatales, Transferencias Corrientes y Transferencias de Capital, julio 1994, Dr. Hugo Pérez C.
37. Nota Técnica No. 2, Estructura del Proyecto de Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 1995, julio 1994, Dr. Hugo Pérez C.
38. Nota Técnica No. 3, Proyecto de Presupuesto General del Estado 1995: Definición de Objetivos, Metas y Políticas Institucionales, agosto 1994, Dr. Hugo Pérez C.
39. Manual de Ejecución, Seguimiento y Evaluación Presupuestaria, agosto 1994, Dr. Hugo Pérez C.
40. Norma de Auditoría No. 9, Planificación de la Auditoría, agosto 1994, Dr. René Fonseca B.
41. Sistema Integrado de Información Financiera - Sistema de Contabilidad - Especificaciones Técnicas y Condiciones Especiales que serán Incluidas en el Pliego de Cargos para la Adquisición del Sistema, mayo 1994, Ing. Jairo Gómez.
42. Manual del Sistema de Informes Periódicos de Deuda, agosto 1994, Ing. Jairo Gómez, bajo la supervisión y orientación técnica del Lic. Rodolfo J. Salcedo.

ANEXO 2

PRINCIPIOS ETICOS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Declaro mi convicción de conducirme en todo tiempo conforme a los más elevados principios de honestidad moral, intelectual y material en el ejercicio de mi responsabilidad pública, de acuerdo con los siguientes:

POSTULADOS BASICOS:

I. LEALTAD

Afirmo que todos mis actos se guían e inspiran por el amor a la Patria, sus símbolos e instituciones; por el respeto a la Constitución y a las leyes que de ella emanan; y por la más firme creencia en la dignidad de la persona humana.

II. VOCACION DE SERVICIO

Entiendo y acepto que trabajar para el Estado como Servidor Público, constituye al mismo tiempo el privilegio y el compromiso de servir a la sociedad, porque los ciudadanos contribuyen a pagar mi salario.

III. PROBIIDAD

Declaro que todos los recursos y fondos, documentos, bienes y cualquier otro material confiado a mi manejo o custodia, debo tratarlos con absoluta probidad para conseguir el beneficio colectivo.

IV. HONRADEZ

Declaro asimismo que he de actuar sin privilegiar ni discriminar a nadie a través de la dispensa de favores o servicios especiales en el desempeño de mi cargo, ni recibir beneficios ni remuneraciones adicionales a los que legalmente tenga derecho por el cumplimiento de mis deberes.

V. RESPONSABILIDAD

Acepto estar preparado para responder de todos mis actos de manera que el público en general, y la gente con que trato en particular, aumenten permanentemente su confianza en mí, en el Estado y en nuestra capacidad de servicio.

VI. COMPETENCIA

Reconozco mi deber de ser competente, es decir, tener y demostrar los conocimientos y actitudes requeridos para el ejercicio eficiente de las funciones que desempeño, y actualizarlos permanentemente para aplicarlos al máximo de mi inteligencia y de mi esfuerzo.

VII. EFECTIVIDAD Y EFICIENCIA

Comprometo la aplicación de mis conocimientos y experiencias de la mejor manera posible, para lograr que los fines y propósitos del Estado se cumplan con óptima calidad y en forma oportuna.

VIII. VALOR CIVIL

Reconozco mi compromiso de ser solidario con mis compañeros y conciudadanos; pero admito mi deber de denunciar y no hacerme cómplice de todo aquel que contravenga los principios éticos y morales contenidos en este instrumento.

IX. TRANSPARENCIA

Acepto demostrar en todo tiempo y con claridad suficiente, que mis acciones como servidor público se realizan con estricto y permanente apego a las normas y principios jurídicos y sociales.