

Reporte No: AUS9418

Republica de Panama

Panama Informe del Desempeño de la Gestión de las Finanzas Públicas (PEFA)

Julio de 2013

LCSFM

Región de América Latina y El Caribe



Aviso de exención de responsabilidad estándar:

Este informe es un product del personal del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / El Banco Mundial. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este informe no expresan necesariamente los puntos de vista de los directores Ejecutivos del Banco Mundial o de los directores representativos. El Banco Mundial, no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este informe. Las fronteras, colores, denominaciones y otra información mostrada en cualquier mapa en este trabajo no implican ningún tipo de juicio de parte del Banco Mundial concerniente al estatus legal de cualquier territorio o el apoyo o aceptación de dichas fronteras

Declaración del Derecho de Autor:

El material en esta publicación se encuentra protegido por los derechos de autor. Copiar o transmitir parcial o totalmente este informe sin permiso puede ser una violación de la ley aplicable. El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/El Banco Mundial apoya la diseminación de su trabajo y normalmente otorga permiso de reproducciones parciales de trabajo prontamente.

Para solicitar permiso para fotocopiar o reimprimir cualquier parte de este trabajo, por favor envíe un pedido con información completa al Copyright Clearance Center, Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA, telephone 978-750-8400, fax 978-750-4470, <http://www.copyright.com/>.

Cualquier otras cuestiones acerca de los derechos y licencias, incluyendo derechos subsidiarios, deben ser dirigidas a la Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail pubrights@worldbank.org.

MONEDA Y TASA DE CAMBIO

Balboa (PAB)

PAB 1 = 1 US\$

US\$ 1 = 1 PAB

AÑO FISCAL

1 de enero – 31 de diciembre

Contenido

<i>Prefacio</i>	8
<i>Resumen de la Evaluación</i>	10
<i>Sección 1. Introducción</i>	16
<i>Sección 2: Información de antecedentes sobre el país</i>	20
Sub-Sección 2.1: Descripción de la situación económica.....	20
Sub-Sección 2.2: Descripción de los resultados presupuestarios.....	22
Sub-Sección 2.3: Descripción del marco jurídico e institucional de GFP	25
<i>Sección 3: Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP</i>	30
Sub-Sección 3.1. Credibilidad del presupuesto.....	30
ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	30
ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado.....	32
ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado.....	35
ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos.....	37
Sub-Sección 3.2. Alcance y transparencia.....	40
ID-5. Clasificación del presupuesto.....	40
ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria.....	41
ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestarios.....	44
ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales.....	47
ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público.....	48
ID-10. Acceso público a información fiscal clave.....	50
Sub-Sección 3.3. Presupuestación basada en políticas	51
ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual.....	51
ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación.....	54
Sub-Sección 3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria.....	58
ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	58
ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva.....	62
ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos	65
ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	67
ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	68
ID-18. Eficacia de los controles de la nómina.....	70
ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.....	75
ID-20. Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	79
ID-21. Eficacia de la Auditoría Interna	83
Sub-Sección 3.5. Contabilidad, registro y presentación de la información	85
ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas.....	85

ID-23.	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios.....	88
ID-24.	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	91
ID-25.	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales.....	94
Sub-Sección 3.6. Examen y auditoría externos.....		97
ID-26	Alcance, Naturaleza y Seguimiento de la Auditoría Externa.....	97
ID-27	Escrutinio Legislativo de la Ley de Presupuesto Anual.....	100
ID-28	Escrutinio Legislativo de los Informes de los Auditores Externos	103
Sub-Sección 3.7. Prácticas de donantes		105
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo.....	105
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programa.....	106
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	108
<i>Sección 4: Proceso de reforma del sector público.....</i>		<i>109</i>
Sub-Sección 4.1: Descripción general de las reformas recientes y en curso		109
Sub-sección 4.2: Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas		111
<i>Anexo 1. Resumen de los indicadores de desempeño</i>		<i>112</i>
<i>Anexo 2. Datos de indicadores</i>		<i>119</i>
Anexo 2.1 Resumen de Ejecución Presupuestaria 2007, 2008 y 2009 y resultados presupuestales.....		120
Anexo 2.2 - Resumen de la gestión de recaudación de ingresos actual 2007 al 2009		127
Anexo 2.3 - Pago de la Planilla realizado por la Dirección de Tesorería según solicitado por la CGR (Octubre 2010).....		128
Anexo 2.4 – Entidades del Sector Público		129
Anexo 2.5 – Contratación Pública vs. Presupuesto Anual.....		131
Anexo 2.6 – Leyes Modificadorias del Marco Legal y sus Temas Centrales.....		132
<i>Apéndice 3. Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas</i>		<i>133</i>
<i>Anexo 4. Resumen de fuentes de información.....</i>		<i>138</i>
<i>Anexo 5 – Bibliografía.....</i>		<i>144</i>

Lista de Cuadros

	Página
Cuadro ER.1 - Fortalezas y debilidades identificadas en la GFP	10
Cuadro 2.2.1 - Ejecución del Presupuesto del gobierno central como porcentaje del PIB	23
Cuadro 2.2.2 - Asignaciones presupuestarias. Clasificación Económica (como porcentaje del gasto total)	25
Cuadro 3.1.1.1 - Resumen de la ejecución presupuestal de los años 2007 a 2009	31
Cuadro 3.1.1.2 - Desviación de la ejecución presupuestal para los años 2007, 2008 y 2009	31
Cuadro 3.1.2.1 - Desviación en la composición del gasto presupuestal, años 2007, 2008 y 2009	34
	37
Cuadro 3.1.3.1 - Desviación en la ejecución de los ingresos (real/presupuestado) para los años 2007, 2008 y 2009	
Cuadro 3.1.4.1 - Ordenes de pago pendientes en la Dirección de Tesorería del MEF	38
Cuadro 3.1.4.2 - Saldos pendientes de pago 2007, 2008 y 2009	39
Cuadro 3.2.6.1 - Información incluida en la documentación presupuestal presentada a la AN para la revisión y aprobación de la Ley de Presupuesto Anual	43
Cuadro 3.2.10.1 - Acceso público a la información	
Cuadro 3.3.11.1 - Marco normativo del sistema presupuestario de Panamá	51
Cuadro 3.3.11.2 - Calendario presupuestal para la formulación y aprobación del Presupuesto 2011	52
Cuadro 3.3.11.3 - Cumplimiento del calendario presupuestario	53
Cuadro 3.3.11.4 - Aprobación de los presupuestos por la Asamblea Nacional	54
	59
Cuadro 3.4.13.1 - Ingresos tributarios para el período 2005-2009 (como porcentaje del PIB)	
	60
Cuadro 3.4.13.2 - Ingresos Tributarios de la Administración Central 2005-2009 (como % de la recaudación)	
Cuadro 3.4.14.1 - Segmentación de Contribuyente por Tipo y Monto Recaudado	63
Cuadro 3.4.14.2 - Tipo de Contribuyentes y Medios de Presentación de Declaraciones-Liquidaciones	64
Cuadro 3.4.15.1 - Stock de Tributos en Mora 2007-2009 (número de casos en millones de B/.)	66
Cuadro 3.4.17.1 - Deuda Total del Sector Público (en millones de US\$)	69
Cuadro 3.4.18.1 - Resumen del Pago de la Nómina del Estado (Agosto 2010 - B/.)	72
Cuadro 3.4.19.1 - Reclamos Totales e Impugnaciones Presentadas, 2008-2009	76
Cuadro 3.4.21.1 - Personal de Auditoría Interna por Sectores	84
Cuadro 3.5.22.1 - Oportunidad de las conciliaciones de la Cuenta Fondo General de la DT	86
Cuadro 3.5.24.1 - Plazos e informes establecidos por la Ley Anual de Presupuesto	92
Cuadro 3.5.25.1 - Fecha de presentación de la rendición de cuentas del gobierno a la Asamblea Nacional.	96
Cuadro 3.6.26.1 - Tipos de Intervenciones de Auditoría Externa	98
Cuadro 3.6.27.1 - Tipos de Modificaciones y Ámbitos de Aprobación	103

Cuadro 3.7.D1.1 - Montos de Apoyo Presupuestario Directo 2007-2009 (en millones de S\$)	106
Cuadro 3.7.D3.1 - Uso de Procedimientos Nacionales en los fondos de ayuda para el Gobierno , 2009	108

Lista de Gráficos

	Página
Gráfico 2.2.1 - Comportamiento de los ingresos corrientes (% del PIB) y del PIB	23
Gráfico 2.2.2 - Ingresos Corrientes vs. Gastos de Funcionamiento del Gobierno Central	23
	24
Gráfico 2.2.3 - Comportamiento de la Deuda Pública como porcentaje del PIB	
Gráfico 2.2.4 - Comparación entre el presupuesto aprobado por la AN y el devengado	25
	36
Gráfico 3.1.3.1 - Comparación entre los ingresos corrientes recaudados y los presupuestados , 2007-2009	
Gráfico 3.4.20.1 - Flujo de información para Orden de Compra al Contado	81
	81
Gráfico 3.4.20.2 - Flujo de información para Orden de Compra a Crédito	

Prefacio

El presente informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA) para la República de Panamá fue realizado por el equipo técnico constituido por: Antonio Blasco (Banco Mundial, Líder de Equipo); Deborah Sprietzer (Banco Interamericano de Desarrollo, Co- Líder de Equipo); Juan Carlos Dugand y Karina Diaz Briones (Banco Interamericano de Desarrollo); y por los consultores Karla María González Guerra, Claribel Acosta, José Eduardo Gutiérrez Ossio, Ulises Guardiola, Cristobal Silva y Hernán Pflücker. Asimismo se destaca la colaboración y contribución de Pedro Arizti como Gerente de Proyecto del Banco Mundial de Eficiencia del Sector Público de Panamá.

La presente evaluación se llevó a cabo por solicitud del Gobierno de Panamá que está desarrollando un proceso de reforma y modernización de las finanzas públicas con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial a través de distintos proyectos, por lo que está interesado en establecer una línea de base para los proyectos que el Banco Mundial tiene en Panamá y futuras mediciones del desempeño de la gestión financiera pública, así como establecer el grado de alineamiento de la gestión pública con respecto a las mejores prácticas internacionales.

Los integrantes del equipo técnico expresan su agradecimiento a las autoridades, los funcionarios y el personal de las entidades públicas, a los representantes de organismos internacionales y a todas las personas que contribuyeron a la realización de esta evaluación por su disponibilidad y su colaboración constructiva. Igualmente, agradecen la asistencia, acompañamiento y colaboración permanentes por parte del Gobierno de Panamá.

Lista de abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GpR	Gestión por Resultados
MDO	Ministerios, Departamentos y Organismos
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEFP	Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del FMI (GFS)
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINGOB	Ministerio de Gobierno y Justicia
MINSEG	Ministerio de Seguridad
RESDAL	
SENAN	Ministerio de Obras Públicas
OCAT	
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
PROSI	
PRODEV	
SEP	
SIEC	Sistema Nacional Integrado de Estadísticas Criminales
	Normas de Auditoría Gubernamental
NCI	Normas de Control Interno
NAS	NArcotic
OPA	Organización Pública Autónoma
PanamaCompra	Sistema electrónico de adquisiciones
PEA	Población Económicamente Activa
PEFA	Reporte de Gasto Público y Rendición de Cuentas
PIB	Producto Interno Bruto
SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UAI	Unidad de Auditoría Interna
UN	Naciones Unidas
USAID	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional

Resumen de la Evaluación

I. Evaluación integrada del desempeño de la Gestión Financiera Pública

La evaluación detallada de cada uno de los indicadores que componen el marco de referencia para la medición del desempeño (PEFA) refleja el esfuerzo constante del Gobierno de Panamá (GoP) por el cumplimiento de diversos aspectos de la gestión, a saber administración de registros contables, presentación y publicación de informes, etc. (lo cual se verifica en la alta calificación obtenida en 12 de las 71 dimensiones evaluadas en la metodología PEFA). No obstante, la evaluación también resalta, los retos, entre ellos, la administración del presupuesto y tesorería (véase Cuadro ER.1).

El sistema de Gestión Financiera Pública de Panamá muestra diversas fortalezas con respecto a la capacidad del gobierno para sostener una posición fiscal balanceada, manejo de deuda y control administrativo de la nómina, pero desde una perspectiva sistemática la preparación del presupuesto y ciertos aspectos de credibilidad presupuestaria afectan la eficiencia de los planes de inversión sectorial y dificultan el avance de las posibles mejoras en otras áreas del sector público. Una eficiente y transparente asignación de recursos presupuestarios permite al gobierno un mejor uso del dinero destinado a la prestación de servicios.

Cuadro ER.1 - Fortalezas y debilidades identificadas en la GFP

<i>Fortalezas</i>
<ul style="list-style-type: none">• El mantener el total del gasto dentro de los límites aprobados por la AN.• Los procesos de publicación de la información del gasto del gobierno son accesibles al público general.• Buena y oportuna gestión de la deuda pública y presentación de informes• Manejo de los registros de nómina que asegura su permanente conciliación.• La revisión y oportuna aprobación del presupuesto por la AN.
<i>Debilidades</i>
<ul style="list-style-type: none">• La precisión en la estimación de ingresos del gobierno, que muestra elevados niveles de subvaloración.• La administración tributaria, que muestra inconsistencias en el Registro de Contribuyentes, en la ineficacia del sistema de sanciones (por incumplimiento) y del sistema de fiscalización y auditoría a los contribuyentes, falta (o demora) de conciliaciones, demora en recaudación de impuestos y transferencias de la recaudación a la Tesorería.• La gestión presupuestaria en sus fases de formulación y ejecución carece de normas claras lo que genera inconsistencias y debilita los objetivos del proceso presupuestario. Debido a las innumerables modificaciones presupuestarias, el presupuesto ejecutado no es comparable cualitativamente con el presupuesto aprobado originalmente por la AN. La falta de políticas sectoriales de costeo impide vincular al presupuesto multianual con las proyecciones de gasto sectorial o institucional.• La falta de transparencia en los procesos de adquisiciones y contrataciones públicas los cuales no se basan en Planes de Adquisiciones, ni son necesariamente presupuestarios y no siempre se registran y publican en el sistema electrónico de adquisiciones PANAMACOMPRAS tal como establece el marco normativo.• El control y seguimiento de los atrasos en el pago de obligaciones*, que facilita formas no transparentes de financiamiento y que no permite cuantificar sus montos ni reducir su incidencia en la gestión presupuestal.• Los informes fiscales que no proporcionan información completa sobre los ingresos y gastos del gobierno y que impiden hacer el seguimiento de la ejecución presupuestal.• La información contenida en el expediente presentado a la AN para la aprobación del Presupuesto Anual, que aunque voluminosa omite elementos críticos para el sustento de las cifras presupuestarias.• Las transferencias a los gobiernos sub-nacionales, que carecen de reglas claras, transparentes y aceptadas.• El sistema de Auditoría Interna, que no se adhiere a las normas del ejercicio profesional.• Los registros y reportes contables presentan omisiones significativas en cuanto a activos, gastos y saldos de cuentas.

- Los estados financieros del gobierno no son auditados. No se practican auditorías de la ejecución presupuestal. No se emiten informes de auditoría posterior de las entidades ni se emite un informe anual de auditoría.

*Debe hacerse una distinción en los pagos atrasados por causas imputables al Gobierno que no fueron pagados al momento de su vencimiento, y las cuentas por pagar, que pudieran no estar vencidas o que la demora en el pago no es por causas imputables al deudor, por ejemplo cuando las facturas no son entregadas a tiempo.

A continuación, se presentan las principales conclusiones sobre las dimensiones principales de la metodología PEFA aplicada en Panamá empleando los indicadores PEFA (IDs).

Credibilidad del presupuesto.

La credibilidad presupuestal es una debilidad relevante de la GFP en Panamá. La ineficiencia de los procedimientos administrativos socava la previsibilidad presupuestaria lo que produce una proliferación de modificaciones presupuestales no planificadas. La falta de previsibilidad presupuestaria y la dificultad para definir de una manera realista las actividades que se van a ejecutar durante el año que se está presupuestando tienen, por lo menos, dos consecuencias lamentables: (i) planes de acción frustrados durante su ejecución porque la financiación prevista no se otorgó, obligando a las instituciones a improvisar un nuevo programa reduciendo actividades que se alineen con los fondos recibidos o solicitando modificaciones presupuestales (p.e. fondos adicionales); y (ii) algunas instituciones preparan solicitudes de modificación presupuestal antes de que el nuevo presupuesto entre en vigencia y las tramitan el primer día laborable del nuevo ejercicio. Un presupuesto ejecutado de esta manera pierde significado y deja de ser un instrumento estratégico de administración y planeación para el sector público, convirtiéndose en un simple instrumento de registro de compromisos y transferencias.

Alcance y transparencia.

Una de las fortalezas del sistema de Gestión Financiera Pública de Panamá es que todos los fondos del gobierno, independientemente de su tipo, fuente, origen o destino, se registran en el presupuesto. Todos los pagos deben ser previamente registrados en el presupuesto y sólo pueden ser ejecutados aplicando procedimientos presupuestarios.

Aunque todos los pagos se registran en el presupuesto, esto no necesariamente aplica para los gastos comprometidos. Así, tal como se menciona en el ID-6,¹ el gobierno puede contratar obras en la modalidad “llave en mano con financiamiento” en un determinado ejercicio fiscal y sólo registra presupuestalmente el compromiso contraído en el ejercicio fiscal en el que se realizará el pago.

Desde el punto de vista de la transparencia las debilidades son manifiestas desde el momento en que el gobierno presenta su Proyecto de Presupuesto para la aprobación por la AN. Este proyecto no se sustenta adecuadamente con la información de base (políticas presupuestarias y sus impactos, aspectos macroeconómicos, etc.) que sirvió para su formulación, dejando a la iniciativa de la AN la investigación de dichos elementos. Los procedimientos presupuestarios se ven afectados por ineficiencias administrativas que impactan negativamente en la transparencia de la gestión, por lo que procedimientos presupuestarios adecuados están generando procesos presupuestarios no transparentes. La información presupuestaria se publica puntualmente, pero la información publicada no necesariamente refleja el estado de la gestión. Así tenemos por ejemplo que el “momento presupuestario del pago” se refiere al momento en que se genera la orden de pago, pero esta puede demorar varios meses en ser ejecutada haciendo que los reportes presupuestarios muestren como pagado gastos no realizados.. Tal como se

¹ La Declaración de Objetivos de la propuesta de Presupuesto 2011 establece que: "El Gobierno Nacional ha procedido a realizar o programar una serie de contratos "llave en mano" los cuales no están incluidos en el Proyecto de Presupuesto 2011. En vista de que estos han sido contratados por el Gobierno (y las sumas excluidas son importantes), el déficit que se muestran puede no corresponder a la situación real.

describe en el ID-7, en 2010 cerca del 30% de las transacciones reportadas en mes de junio como pagadas no lo habían sido y los fondos estaban aún depositados en cuentas bancarias institucionales. La Tesorería, por su parte, mostraba una lista de pagos pendientes a octubre 2010 con demoras que podían superar los 90 días y que representaban un valor equivalente al 8% del presupuesto anual del gobierno central.

Finalmente, las transferencias hacia los gobiernos municipales tampoco resultan transparentes dado que el marco normativo no es muy claro, haciendo que la definición de los montos a ser transferidos por el gobierno a cada municipio (en algunos casos estos montos representan el ingreso principal del municipio) resulte imprevisible, tornando la preparación del presupuesto municipal en algo incierto o meramente nominal.

Presupuestación basada en políticas.

El marco normativo presupuestario es simple y poco extenso, y propicia una gestión flexible que privilegia los programas prioritarios para el gobierno y facilita el ajuste a las circunstancias de la gestión del momento. El hecho de que durante el proceso de preparación del presupuesto no se impongan techos o topes presupuestarios para que los ministerios, departamentos, organismos (MDOs) y otras entidades incluidas en el presupuesto presente propuestas presupuestales resulta significativo, desde el punto de vista operacional (y opuesto a las mejores prácticas internacionales); debido a que lleva la aprobación de presupuestos aprobados sustancialmente diferentes a aquellos presentados por los diferentes organismos (MDO)s y a la práctica extendida de efectuar modificaciones presupuestarias aún antes de que inicie el periodo de vigencia del presupuesto. Esta discrepancia con las practicas internacionalmente aceptadas es evidente en otro frente: el sistema de preparación del presupuesto que consiste en un modelo independiente, basado en una tabla de cálculo (SIPRES) disponible en Internet para las agencias que preparan el presupuesto y que no forma parte del sistema de administración financiera de Panamá, SIAFPA.

Existe un Plan estratégico de Gobierno y un plan de Gobierno que abarca el período 2010-2014 y una Ley de Responsabilidad Social y Fiscal que ordena que se lleven a cabo proyecciones multianuales. Pero a pesar de existir variedad de documentos de estrategias sectoriales multianuales al momento de este estudio no existe una vinculación entre los planes y las necesidades de presupuesto para apoyarlos. Las proyecciones se utilizan para fines de seguimiento del equilibrio fiscal pero sin vínculo con las proyecciones de gastos sectorial o institucional. El país tiene un sólido y oportuno proceso de reporte y manejo de la deuda pública., durante el periodo cubierto por la evaluación PEFA han existidos estudios de sustentabilidad de la deuda pública interna y externa; mas no existe evidencia del seguimiento de apropiaciones de los costos recurrentes futuros de los proyectos de inversión en la preparación y planeación de presupuesto.

Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria.

Los ingresos no tributarios representan aproximadamente un 40% de los ingresos del Gobierno Central, los cuales provienen principalmente de utilidades generadas por las empresas públicas. Este aspecto afecta la previsibilidad sobre los ingresos totales que el Gobierno va a recibir en un año dado y afectan asimismo la ejecución presupuestaria, debido a la fluctuación de las utilidades. Existen deficiencias en el registro de contribuyentes que afectan la capacidad de control de las obligaciones de los contribuyentes y dificulta una precisa estimación tanto del universo de contribuyentes como de sus aportaciones. La legislación y los procedimientos para los impuestos más importantes son claros aunque la existencia de facultades discrecionales debido a la falta de mecanismos de apelación independientes y autónomos afecta su aplicación. No existe asimismo claridad en los tiempos que demora la transferencia de los fondos a la tesorería, en el caso de los recursos aduaneros la demora es de hasta siete días y en el caso de los ingresos tributarios dos a tres días, pero no existen datos relativos a las demoras de los recursos

girados por las Administraciones Provinciales de Ingresos. Se realiza un seguimiento diario de las transacciones pero éste no incluye atrasos.

Aunque existe un estimado del flujo de caja al inicio del año fiscal y se informa mensualmente sobre las asignaciones de recursos, no existe información confiable que facilite la frecuencia de los ajustes y la transparencia, por tanto no se cuenta con una política transparente y clara para planificar la asignación de los recursos. Los registros de la deuda interna y externa están completos, se actualizan diariamente con cierres mensuales y se concilian al menos mensualmente, con datos considerados de gran integridad.

Los registros de nómina se concilian mediante un proceso de revisión previa realizado por la Contraloría General de la República, CGR, y los registros poseen información de categorización salarial y definición de puestos de trabajo.

El sistema electrónico de adquisiciones Panamá Compra brinda información sobre las convocatorias de licitaciones y adjudicaciones de contrataciones pero existen dudas sobre la cobertura de la información en el sistema sobre el total de las adquisiciones de los MDOs.

Contabilidad, registro e informes.

Aunque existe una cuenta única de tesoro, no existe un sistema de cuenta única, y la existencia de más de 6,000 cuentas fuera del manejo de la dirección de Tesorería dificulta obtener información consolidada de los saldos o conciliaciones de los diferentes MDOs. La Tesorería realiza conciliaciones periódicas sobre los fondos que maneja, pero de acuerdo con la información obtenida durante el estudio, a nivel de los sectores las conciliaciones no se realizan en forma oportuna. Aunque no se genera un informe, existe información completa mensual sobre las unidades primarias prestadoras de servicios.

Los informes de ejecución presupuestaria son completos y se presentan en forma periódica a la Asamblea pero debido a ciertas inconsistencias en los reportes y la información sobre la ejecución presupuestal la calidad de dichos informes es débil. Los estados financieros presentados a la Asamblea no se someten a auditoría externa y presentan omisiones significativas sobre los gastos, activos y saldos de cuentas.

Escrutinio y auditoría externa.

El marco de control en Panamá se basa en la aplicación del control previo por parte la Contraloría General de la República, y aunque también realiza control posterior la aplicación del control previo es sustituye al proceso de control externo. No existe información acerca de la efectividad del control previo al no indicarse el porcentaje de errores o inconsistencias subsanados ni el porcentaje de presupuesto que no se pudo ejecutar por dichos errores. La CGR prepara un informe anual sobre sus actividades que se presenta sin auditar a la AN, pero no existe un informe anual de auditoría sobre las cuentas públicas. La AN, a través de la Comisión de Presupuesto (establecida mediante el Art. 54 de la Regulación Orgánica del Régimen Interno de la Asamblea Nacional) revisa los pormenores del gasto pero no incluye las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo. La asamblea tiene tiempo suficiente para considerar y analizar las propuestas de presupuesto tanto en los aspectos macro fiscales como los pormenorizados y existen reglas claras para las enmiendas de presupuesto a ser presentadas a la asamblea.

Prácticas de entidades donantes.

Los principales cooperantes en el país son el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial (BM), y en los aspectos principales existen adecuadas provisiones de desembolsos y de información financiera proporcionada al gobierno. El considerable monto del apoyo de donantes al presupuesto

significa que se utilizan los sistemas de país en más de la mitad de las instancias en las que se emplea este tipo de financiamiento, pero el porcentaje de la asistencia financiera para proyectos de inversión que se manejan de acuerdo con procedimientos nacionales es muy pequeño.

II. Evaluación del impacto de las debilidades de la GFP

Disciplina fiscal agregada.

Aun cuando el proceso de formulación presupuestal está enmarcado dentro de claros principios y enunciados de disciplina fiscal, en el periodo analizado, éste no está alineado con las buenas prácticas internacionales debido, en gran medida, a las numerosas modificaciones presupuestarias, lo cual impide que se pueda estimar con precisión la disponibilidad de recursos y las demoras administrativas socavan una oportuna ejecución. Aunque existe un adecuado análisis y registro de deuda y planeación de flujo de efectivo es evidente, ante los resultados del análisis, que el manejo fiscal no contempla todas las variables necesarias y relevantes para cubrir las necesidades de las entidades sectoriales.

Asignación estratégica de recursos.

La falta de vinculación entre los planes estratégicos sectoriales y las previsiones multianuales de presupuesto, así como la desconexión entre los planes presupuestarios de los MDOs y los finalmente negociados y aprobados dificulta la gestión estratégica de los recursos haciendo que el Ministerio de Finanzas deba realizar un esfuerzo adicional para hacer el seguimiento de los proyectos de inversión estratégicos, y la ejecución de los programas sectoriales. Los presupuestos aprobados no son ejecutados totalmente, debido en gran parte a la dificultad para realizar estimaciones precisas de ingresos (en su mayoría relativo a ingresos no tributarios) afectando la ejecución de los planes sectoriales. Esto afecta las prioridades del gobierno, complica la gestión estratégica y el alcance de sus metas de inversión multianual y afecta de manera adversa las estrategias sectoriales desvinculando los planes estratégicos de los recursos asignados.

Eficiente prestación de servicios.

Aunque existen procedimientos de control adecuados en cuanto al gasto salarial, ineficiencias administrativas han producido demoras o ineficiencias que afectan severamente una efectiva administración. En gran medida, las provisiones de servicios primarios están directamente vinculadas a la gestión de los recursos e insumos disponibles para el personal involucrado directamente en la provisión de los servicios (maestros, médicos y personales auxiliar de salud, policías, etc.).

III. Perspectivas de planificación y aplicación de reformas

El Gobierno de Panamá se encuentra implementando un importante proceso de reforma de la gestión pública institucional para mejorar el eficiente y efectivo logro de sus prioridades; sobre todo, busca implementar un marco referencia para la administración de recursos financieros que promueva el desarrollo económico y social y cubra las necesidades de los ciudadanos. El gobierno reconoce que la falta de un sistema de administración consolidado y haber fallado en el cumplimiento de esfuerzos previos de reforma han dado lugar a un marco de referencia de prácticas y regulación que hacen más difícil la gestión financiera pública. El Ministerio de Finanzas lidera al GoP en la elaboración de una amplia agenda de reformas del sector público. La evaluación PEFA tiene propósito y un potencial para apoyar esta importante y crítica agenda.

Resumen de los Resultados de Indicadores de Desempeño (ID) para Panamá

Indicador	Concepto	Resultado
A. Desviaciones en la GFP: Credibilidad del presupuesto		
ID - 1	Resultados del gasto total en comparación con el presupuesto original aprobado	A
ID - 2	Composición de las desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	B+
ID - 3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	D
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	NR
B. Características clave de todas las etapas: alcance y transparencia		
ID - 5	Clasificación del presupuesto	B
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	B
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestales.	D
ID - 8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	C
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	C
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	A
C. Ciclo presupuestario		
<i>c. i) Presupuestación basada en políticas</i>		
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	C+
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	C
<i>c. ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria</i>		
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	C
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	D
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	NR
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	D+
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	NR
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	C+
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	D+
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	C+
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	D+
<i>c. iii) Contabilidad, registro e informes</i>		
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	C+
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	A
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	D+
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	D+
<i>c. iv) Escrutinio y auditoría externa</i>		
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	D
ID-27	Escrutinio legislativo de la ley de presupuesto anual	C+
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	D+
D. Prácticas de entidades donantes		
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	D+
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	A
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	C

Notas sobre la calificación: A = Calificación máxima, D = Calificación mínima, NR = No fue posible calificar (not rated), NA = No es aplicable, NU = No fue prevista la evaluación (not used)

Sección 1. Introducción

1. En esta sección, se describe el proceso y la metodología de elaboración del Informe PEFA, a fin de facilitar la comprensión de la información mostrada, del contexto en el que se desarrolló el Informe, y del alcance de la evaluación de la gestión financiera pública (GFP).

Objetivo del Informe

2. La presente evaluación se ha realizado a petición del Gobierno Panameño, que como se ha expresado, está desarrollando un proceso de reformas y de modernización de las finanzas públicas, y por lo que está interesado en establecer una línea de base para futuras mediciones del desempeño de la gestión financiera pública, así como el grado de alineamiento de la GFP con las mejores prácticas internacionales. La metodología PEFA proporciona información relevante de la gestión facilitando la formulación o ajuste de la estrategia de reforma a fin de mejorar la calidad de la GFP. Por esta razón es importante mencionar que los datos utilizados en este reporte cubren únicamente hasta el 2010.

Proceso de preparación del Informe

3. La evaluación PEFA fue financiada y conducida de modo conjunto por el Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Por parte del Gobierno, el liderazgo de la coordinación fue asumida por la Dirección Nacional de Contabilidad (DINACO) del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la cual desempeña un papel crucial como promotor de la metodología PEFA ante las autoridades panameñas. Este informe fue propuesto y considerado como parte de la preparación y ejecución de dos proyectos de GFP: (i) el Programa de Fortalecimiento de la Gestión Fiscal financiado por el BID, cuyo objetivo es apoyar los esfuerzos del GoP para aumentar la inversión pública a los niveles establecidos en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) mediante un incremento sostenible de los ingresos fiscales, y mejoras en la eficiencia de la gestión del gasto público, y (ii) el Préstamo de Asistencia Técnica Para el Mejoramiento de la Eficiencia Pública, financiado por el Banco Mundial (BM) con el objetivo de ayudar a los organismos públicos en la producción, uso, y difusión de información oportuna y de calidad sobre el desempeño, fomentando así un uso más eficiente, transparente y responsable de los fondos del presupuesto público del país prestatario. Existen cuatro componentes en este último proyecto, el primer componente siendo el fortaleciendo la gestión y evaluación del presupuesto basado en el desempeño.² Esta evaluación PEFA proporciona una referencia y un punto de referencia para ambos proyectos y una línea de base para el GoP para medir el progreso de la reforma en curso.

4. El proceso de evaluación empezó con una fase preparatoria que transcurrió del 4 de octubre al 10 de octubre de 2010. En esta primera etapa, se preparó el plan de trabajo que incluía el calendario, los principales interlocutores del ejercicio, una programación preliminar de reuniones, y una lista de documentación complementaria. También se prepararon unos “temas de conversación” que recogían para cada interlocutor identificado- las principales cuestiones que querían ser abordadas durante las reuniones.

5. La segunda fase del trabajo se inició con la ejecución de la misión principal de evaluación que con una duración de dos semanas se inició el 11 de octubre del 2010. Durante la primera semana se celebró un taller de trabajo con funcionarios y técnicos de la administración pública (41 participantes) para presentar el marco PEFA. Por parte del Gobierno estaban representadas varias direcciones y unidades del Ministerio de Economía y Finanzas, unidades financieras institucionales de los ministerios encargados de las carteras de salud, educación y obras públicas, y representantes de Panamá Compras. Asistieron también delegados de la Contraloría General de la República, de la Asamblea Nacional, y del Banco Nacional de Panamá (un banco comercial de propiedad estatal que sirve como depositario oficial de los fondos públicos). Por el lado de los donantes asistieron oficiales del Banco Interamericano de

² IADB PN-L1066 and World Bank loan 80160 (P121492).

Desarrollo, del Banco Mundial y de la Comisión Europea. El trabajo de campo realizado durante esta fase se concentró en obtener la información y evidencia necesarias para los indicadores que sustentan la evaluación (presentados en la sección 3). Diversas misiones posteriores fueron necesarias para obtener y evidenciar la información adicional requerida para la evaluación. El proceso de levantamiento de información culminó en el mes de marzo del 2011.

6. Un borrador de este reporte para validar los hallazgos se presentó a las contrapartes del Gobierno en Agosto de 2011. En setiembre del 2011 se realizó un taller donde se presentaron y discutieron con representantes del gobierno y de algunos donantes los hallazgos del equipo de evaluación. La presente versión incluye los comentarios recibidos en dicho taller.

7. El presente informe ha sido sujeto a los procesos de revisión de calidad del BID y el Banco Mundial, incluyendo también una reunión en mayo de 2013 para revisión y discusión de comentarios, con la participación del BID. El borrador de dicho informe fue presentado a la Secretaría del PEFA para sus comentarios.

Metodología de preparación del Informe

La metodología se desarrolló según la secuencia siguiente:

- La recolección de la información y evidencia necesaria sobre los temas de evaluación se realizó esencialmente durante las misiones a Panamá, a partir de: (i) la organización de un taller inicial PEFA mencionado anteriormente; (ii) la celebración de reuniones con autoridades y funcionarios de las instituciones públicas y con representantes de los donantes y de la sociedad civil; (iii) la realización de varias consultas en aplicaciones de sistemas informáticas de administración; (iv) la recopilación de estadísticas y datos necesarios relativos al ejercicio fiscal 2007 en adelante (mayormente data de años programados y ejecutados 2007, 2008, y 2009); (v) la aplicación de chequeos de consistencia cruzando datos de diferentes fuentes y (vi) la realización de ‘entrevistas de control’ con fines de sondear la solidez de la información obtenida.
- El análisis y la evaluación de la información se llevó a cabo aplicando: (i) el marco de evaluación PEFA, (ii) las orientaciones sobre el alcance de la evaluación y las fuentes de información requerida, (iii) las aclaraciones publicadas por el Secretariado PEFA, y (iv) las modificaciones a los indicadores ID-2, ID-3 e ID-19. Primero se asignó un puntaje a cada dimensión (según una escala A, B, C o D). El puntaje de cada indicador se calculó combinando los puntajes de sus dimensiones, según los métodos de clasificación M1 ó M2 (obteniendo puntajes según una escala A, B+, B, C+, C, D+ y D). La evidencia que respalda las calificaciones de los 28+3 indicadores fue objeto de redacción detallada y permitió realizar la evaluación integrada del desempeño de la GFP en Panamá. En algunos indicadores no fue posible asignar un puntaje a todas sus dimensiones, en cuyo caso se asignó un valor NR (not rated).

Alcance de la evaluación según lo previsto en el Informe

8. La presente evaluación se refiere al gobierno central (incluyendo las instituciones descentralizadas). Únicamente en el análisis de algunos indicadores (ID-8, ID-9, ID-23), se ha incluido información sobre otros niveles del sector público no financiero (SPNF), como son las municipalidades y las empresas públicas. El ejercicio PEFA no examina el sector público financiero.

9. El clasificador presupuestario en su Capítulo II, Clasificación Institucional establece una estructura organizacional del Sector Público que incluye los siguientes grupos institucionales:

- Los Poderes y Órganos que constituyen el Estado Panameño, de acuerdo con la Constitución y las leyes que regulan la organización y funcionamiento del mismo. Este grupo incluye: al Órgano Legislativo; al Órgano Ejecutivo (incluyendo ministerios y dependencias); y al Órgano Judicial.

- Las instituciones descentralizadas, las cuales incluyen instituciones y organismos que prestan labores o servicios de utilidad pública, ya sea por delegación del Poder Central, de las leyes o de la propia Constitución.
- Las empresas públicas, conformado por entidades que dentro del Sector Público se encargan de producir, vender o comercializar bienes y servicios. Las empresas públicas tienen patrimonio propio y plena capacidad jurídica para contraer compromisos con terceros.
- Los intermediarios financieros, dedicadas principalmente a la aceptación de depósitos a la vista, a plazo o de ahorro, que incurren en pasivos y adquieren activos financieros en el mercado. En este grupo se encuentran diversas instituciones monetarias, compañías de seguros y fondos de pensiones, y otras instituciones financieras.
- Las corporaciones y proyectos de desarrollo, que incluye diversas entidades que son creadas con características de institución; pero estando su existencia limitada al cumplimiento de los fines que la originaron.
- Los municipios, que responden a la organización político administrativa del país, además de descentralizados, son autónomos en relación a los otros Poderes del Estado. Están sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

10. El Gráfico 1.1 muestra la estructura organizacional del gobierno y en el Anexo 2.4 el listado general de entidades que conforman el sector público panameño, tal como se han definido en el Clasificador Presupuestario Institucional.

Gráfico 1.1 – Estructura organizacional del sector público panameño



11. La Ley de Presupuesto para la vigencia fiscal del 2010 mostró la siguiente distribución presupuestaria para el gobierno general en millones de Balboas:

Grupo Institucional	Ingresos (millones de Balboas)			Gastos (millones de Balboas)		
	Corriente	De Capital	Total	Corriente	De Capital	Total
Gobierno Central	5,065.00	1,002.88	6,067.88	3,563.38	2,504.50	6,067.88
Inst. Descentralizadas	2,700.86	433.03	3,133.90	2,466.00	667.89	3,133.90
Empresas Públicas	768.05	176.89	944.94	672.13	272.81	944.94
Intermediario Financiero	431.09	1,233.97	1,665.05	369.73	1,295.33	1,665.05
Total	8,965.00	2,846.76	11,811.77	7,071.24	4,740.53	11,811.77

Sección 2: Información de antecedentes sobre el país

12. El propósito de esta sección consiste en proporcionar información general sobre la República de Panamá, las características fundamentales del sistema de GFP existente en el país y del contexto de las reformas actuales.

Sub-Sección 2.1: Descripción de la situación económica

Contexto de país

13. Panamá es un país de ingreso medio alto con una economía dolarizada (y por ende no cuenta con un Banco Central con instrumentos de política monetaria), y un ingreso nacional bruto per cápita de US\$6,740. El país tiene alrededor de 3.5 millones de habitantes; casi la tercera parte de los cuales vive en zonas urbanas, en su mayoría alrededor del Canal de Panamá. Alrededor del 10% de la población es de origen indígena y vive principalmente en zonas rurales apartadas.

14. A lo largo de los últimos 50 años, el crecimiento real del Producto Interno Bruto de Panamá, ha promediado el 5 por ciento, el cual ha sido clasificado dentro de las economías con rápido crecimiento en Latinoamérica. Con una población étnicamente diversa, un canal de fama mundial y un sector financiero y comercial moderno, Panamá ha sido el beneficiario primario del crecimiento de la economía mundial globalizada. En los cuatro años previos a la crisis económica mundial en 2008, Panamá vio un crecimiento promediando el 8.5 por ciento, por año y una tasa de desempleo cayendo del 13.8 por ciento al 5.6 por ciento. El crecimiento fue alimentado no solo por la economía global flotante, sino también con el fortalecimiento de políticas domésticas que mejoraron los balances fiscales, redujeron las vulnerabilidades del sector fiscal y mejoraron la inversión productiva. Además a través del referendun histórico nacional en 2006, Panamá aprobó una expansión de su canal de \$5.25 billones de dólares. Estos factores contribuyeron al fortalecimiento de la confianza del inversor, tasas de interés más bajas y gran estabilidad, la cual permitió a la economía superar la crisis mejor que la mayoría de los países.

15. El 31 de diciembre de 1999, el control del Canal fue transferido a Panamá y desde entonces ha sido administrado y operado por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), una entidad autónoma del gobierno nacional. Bajo administración Panameña, tanto el desempeño operativo del Canal, como el financiero han mejorado significativamente. Más de 14,700 barcos pasan por el Canal cada año, transportando más de 300 millones de toneladas, lo cual equivale al 5 por ciento del comercio de mercancías por vía marítima en el mundo. Los principales usuarios del Canal son los EE.UU., China, la UE y Japón, pero el Canal también es importante para las economías de Centro y Suramérica.

16. El Canal es el principal activo económico de la nación panameña. Las transferencias de la ACP al Tesoro Nacional en 2009 representaron alrededor del 3.4 por ciento del PIB del país y alrededor del 12.5 por ciento de sus ingresos fiscales.

17. El plan de inversiones del Gobierno para el periodo de 2010-2014, se calcula en US\$13.6 billones, la cual es significativamente mayor a las administraciones previas. Cerca de US\$7.3 billones serán invertidos en sector social, de los cuales US\$2.9 billones serán para entrenamiento y asistencia social. La mayoría de las inversiones serán en la región fuera de la Ciudad de Panamá (cerca de US\$4.2 billones), pero el proyecto de inversión más importante será el sistema de transporte en metro para la Ciudad de Panamá (cerca de US\$1.8 billones). Las inversiones esperadas en las afueras de las áreas urbanas incluyen proyectos de irrigación, carreteras para mejorar las ventajas logísticas, la interconexión con los puertos y la electrificación rural. El programa de inversión representa un aumento del 1 por ciento del PIB en los gastos de capital por año.

Programa global de reforma del sector público

18. En Enero de 2010, el GoP hizo público el Plan Estratégico Gubernamental para 2010-2014, el cual articuló entre otras prioridades, el objetivo de aumentar la eficiencia, transparencia y distribución de los gastos públicos y mejorar la gestión de los impuestos. Para alcanzar esta meta, el GoP bajo el liderazgo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ha adoptado reformas prioritarias discutidas a continuación, para:

- Fortalecer y modernizar la planificación y presupuesto.
- Fortalecimiento del sistema de gestión financiero y la estructura de control financiero.
- Continuar con la reforma de las contrataciones general.
- Desarrollo del sistema nacional de monitoreo y evaluación en adición a la introducción gradual de un presupuesto basado en información-rendimiento y un sistema de inversión pública más eficiente.
- Mejorar la producción de información estadística y su diseminación.

19. Para poder maximizar el impacto de la inversión planificada el Gobierno planea concentrar la reforma del sector público en los desafíos más importantes en este momento, siendo uno de los más prominentes una baja capacidad institucional la cual ha afectado la eficiencia operacional, rendimiento de servicios públicos, y la habilidad del gobierno central de monitorear los resultados. En 2008, “la burocracia gubernamental ineficiente” y “la corrupción” fueron los dos “factores problemáticos” más altos, citados para hacer negocios en Panamá por un reporte del Foro Económico Mundial.³ A fin de hacer frente a estos retos significativos, la operación propuesta intenta apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales, para planear estratégicamente, gestionar y ejecutar programas públicos.

Fundamento de las reformas de GFP

20. La aprobación de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal marcó un hito importante en el estado de la gestión pública en Panamá. Dicha ley establece la necesidad de planificaciones estratégicas de nuevos gobiernos, pone límite al déficit fiscal consolidado y establece un marco de gestión basado en resultados que debe estar monitoreado por indicadores.

21. En ausencia de un código unificado para la gestión financiera pública, los instrumentos legales están contenidos en varias leyes y regulaciones entre ellos la Constitución regulando el presupuesto general del Estado (art 267-278), las funciones de la oficina de contraloría General de la República (art 279-280); Ley orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas, y leyes anuales de presupuesto (cada una de las cuales contiene importantes procedimientos para la administración presupuestaria).⁴

22. La mejora de las funciones básicas de gestión financiera en el MEF y la implementación de las reformas propuestas son objetivos importantes para el Gobierno del Perú que son fundamentales para garantizar una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos financieros. El GoP tiene una

³ *Global Competitiveness Report*, publicado por el Foro Económico Mundial, 2008-2009.

⁴ La ley orgánica del Ministerio de Economía y Finanzas (Ley 97, 1998) y sus regulaciones (Decreto 52, 1999) establece el mando del MEF en la administración del presupuesto del sector público y el manejo financiero.; c) Cada ley anual del Presupuesto General del Estado dispone las normas generales para la administración del presupuesto; d) El régimen para el control ex-ante (fiscalización) y auditorías ex-post (examen de cuentas) está establecido en la ley orgánica de la CGR (Ley 32, 1984); e) El Código Tributario y otras leyes específicas, tales como las reformas fiscales que estipulan el marco para las funciones de la administración fiscal; e) La Ley de Transparencia (Ley 6, 2002) establece las reglas para lograr mejoras en la transparencia del manejo público y le da derechos a los individuos para que puedan tener acceso a información pública; f) Manuales y directivas publicadas por el MEF referidos al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) y la CGR que a los criterios de contabilidad y auditoría del sector público.

ambiciosa agenda con objetivos que de ser adecuadamente ejecutados transformarán la administración pública de Panamá, influyendo positivamente en los procesos de inversión, y apoyando el crecimiento del país.

Sub-Sección 2.2: Descripción de los resultados presupuestarios

Desempeño fiscal

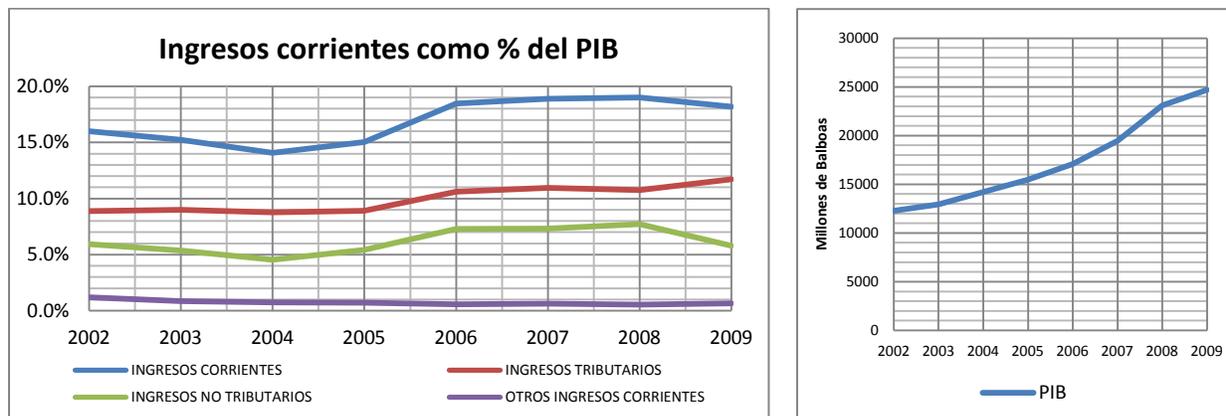
23. En el año 2002, se aprobó una Ley de Responsabilidad Fiscal con el objetivo de dar un marco apropiado de disciplina fiscal con miras a mejorar la sustentabilidad fiscal. Sin embargo esta no ha sido del todo exitosa en su aplicación. Los gastos corrientes se elevaron para cubrir el aumento de servidores públicos y pagos de intereses, mientras que los ingresos por impuestos permanecieron inalterables. La deuda pública creció de 60 por ciento del PIB en el año 2000 a 66 por ciento del PIB en el 2004. El déficit fiscal (excluyendo la Autoridad del Canal de Panamá) alcanzó 5% del PIB en el 2004 y en dicho año fue necesario financiar con fondos externos B/. 331.0 millones para cubrir gastos de funcionamiento, todo lo cual evidenciaba una condición financiera precaria. Ante tal situación, el Gobierno en 2004-2005 se planteó las siguientes metas:

- Reducir paulatinamente el déficit fiscal de 5% en el año 2004 al 1% al cierre del año 2009. Debido al crecimiento de la economía y al manejo austero y controlado del Gobierno, en los años 2006 y 2007 se registraron superávits de 0.5% y 3.5% del PIB;
- Aumentar el ahorro corriente, para financiar una porción cada vez mayor de las inversiones públicas, lo cual fue logrado aumentando los ingresos corrientes en una proporción mayor de los incrementos del gasto corriente, posibilitando un aumento sostenido del ahorro corriente hasta alcanzar en el año 2007 la cifra de B/. 1,375.3 millones; y,
- Reducir la incidencia de la deuda pública en las finanzas públicas y la economía, para lo cual se planteó la meta de reducir el monto de la deuda pública del 70% del PIB en 2004 a 60% en el 2009, sin embargo la aceleración del crecimiento en la economía posibilitó que para el año 2007, esta relación fuera de 53%.

24. Durante el período 2005-2009 se aprobaron diversas reformas y leyes entre las que se encuentran las reformas tributarias y la reforma de la Caja de Seguro Social (CSS) que resolvieron problemas fiscales estructurales, y la nueva Ley de Responsabilidad Social y Fiscal que estableció límites máximos para el déficit fiscal y diversas regulaciones para el manejo de los fondos públicos. El impacto positivo de las reformas tributarias puede apreciarse en el gráfico 2.2.1 que muestra el incremento de la recaudación tributaria. El gráfico muestra también como el incremento en el PIB fue acompañado por un crecimiento en la recaudación no tributaria.

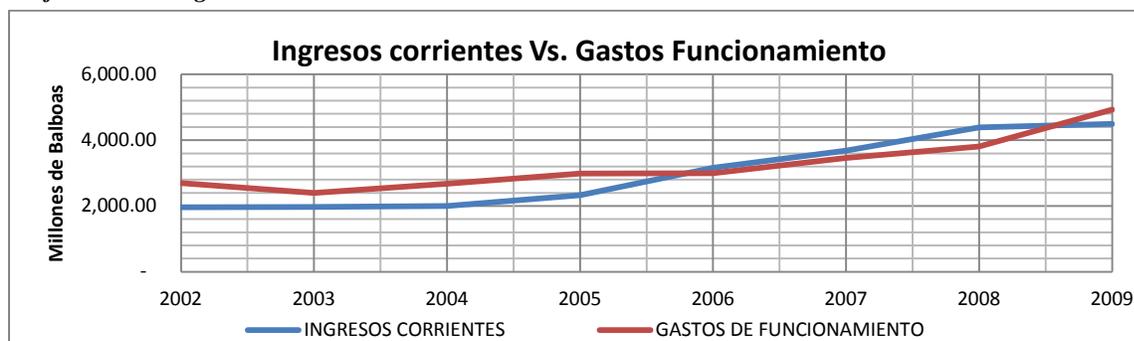
25. Durante la administración del Presidente Torrijos el ingreso corriente se mantuvo en un nivel superior al del gasto de funcionamiento, que incluye el servicio de la deuda pública, en casi toda su gestión, aunque en el año 2009 este comportamiento varió debido al notable incremento en el monto del servicio de la deuda pública y a una desaceleración en el crecimiento de los ingresos producto de la crisis financiera internacional. El gráfico 2.2.2 muestra claramente como durante el ejercicio 2006 la relación entre el ingreso corriente y el gasto de funcionamiento se invierte y permanece en ese estado por más de 24 meses.

Gráfico 2.2.1 - Comportamiento de los ingresos corrientes (% del PIB) y del PIB 2002-2009



Fuente: Dirección General de Ingresos

Gráfico 2.2.2 - Ingresos Corrientes vs. Gastos de Funcionamiento del Gobierno Central



Fuente: Dirección General de Ingresos (ingresos) y la Contraloría General de la República (Gasto)

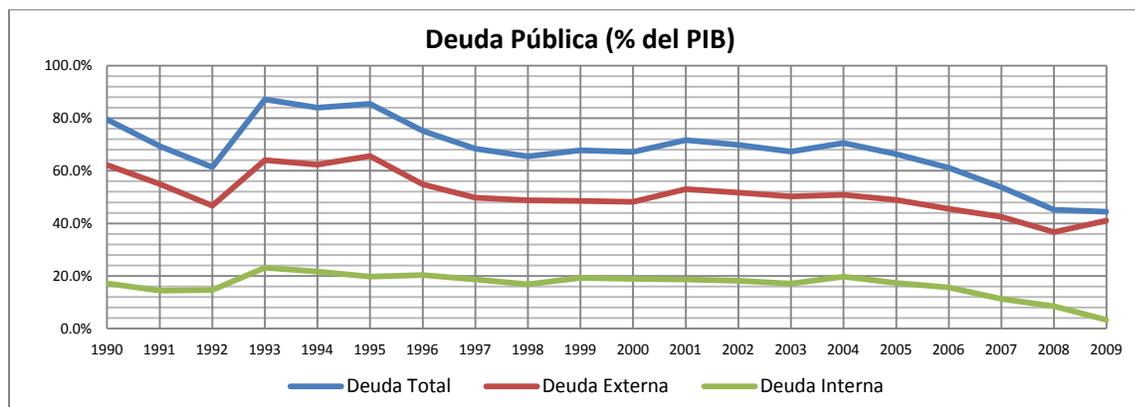
Cuadro 2.2.1 - Ejecución del Presupuesto del gobierno central como porcentaje del PIB

Presupuesto del gobierno central	2007	2008	2009
Ingreso agregado	18.8%	19.3%	18.0%
- Ingreso propio	18.7%	19.0%	17.8%
- Donaciones	0.2%	0.3%	0.1%
Total del gasto	22.5%	22.3%	26.6%
- Gasto no relacionado con intereses	15.5%	16.7%	17.2%
- Gasto relacionado con intereses	6.9%	5.6%	9.4%
Déficit agregado (incluidas donaciones)	-3.6%	-3.0%	-8.6%
Financiamiento neto	3.6%	3.1%	8.6%
- Externo	3.0%	2.1%	7.4%
- Interno	0.7%	1.0%	1.2%
PIB (millones de Balboas)	19,739.80	23,183.9	24,349.4

Fuente: Contraloría General de la República. Informes del Contralor 2007, 2008 y 2009

26. Por el lado de la deuda pública se aprecia que aunque el monto global de la deuda se ha mantenido estable en los últimos años, este en comparación con el PIB se ha reducido ganando sostenibilidad. La deuda que en el año 2004 ascendía a la cifra de 10026.5 millones de Balboas y que representaba el 70% del PIB, ha pasado a tener en el año 2009 un monto de 10972.3 millones de Balboas equivalentes al 45.1% del PIB. Información más detallada se puede ver en el Anexo 2.1

Gráfico 2.2.3 - Comportamiento de la Deuda Pública como porcentaje del PIB



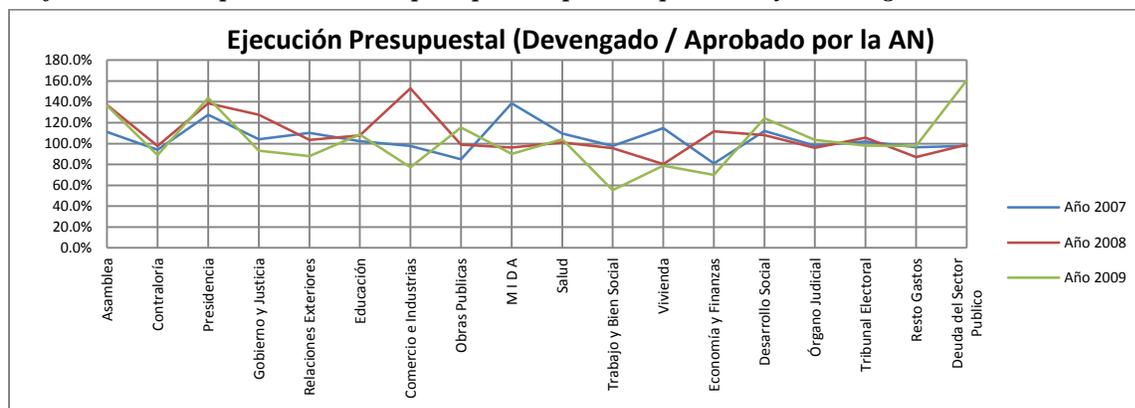
Fuente: Contraloría General de la República.

Asignación de recursos

27. El Plan de Gobierno 2004-2009 “Visión Estratégica de Desarrollo Económico y Empleo Hacia el 2009” ha sido la base estratégica para la definición de las prioridades del gobierno y por ende para la asignación de los recursos presupuestarios. El Plan marcó claramente la estrategia de desarrollo sobre la base de cinco pilares: reducción de la pobreza y la desigualdad; crecimiento económico con generación de empleo; saneamiento de las finanzas públicas; desarrollo del capital humano; y reforma y modernización del Estado.

28. La ejecución presupuestal del gobierno central resulta poco predecible. El presupuesto se prepara con bastante anticipación, por lo que las instituciones cuando terminan de formular su propuesta presupuestal y debido a la poca eficiencia de los procedimientos administrativos, no están en condición de predecir cuánto de este presupuesto podrá ser ejecutado. De esta manera el presupuesto presentado por el ejecutivo para su aprobación por la AN, y que refleja los planes de gobierno, durante su ejecución está sujeto a innumerables modificaciones que desvirtúan las propuestas iniciales. Son pocas las instituciones que pueden ejecutar sus presupuestos respetando lo aprobado por la AN inicialmente. El gráfico 2.2.4 muestra como durante los años 2007 al 2009 sólo tres instituciones (Educación, Poder Judicial y Tribunal Electoral) fueron capaces de ejecutar presupuestos cercanos a lo aprobado inicialmente. Otras instituciones por el contrario muestran ejecuciones con diferencias que alcanzan hasta el 60% del valor aprobado originalmente.

Gráfico 2.2.4 - Comparación entre el presupuesto aprobado por la AN y el devengado



Fuente: Contraloría General de la República

29. A continuación se presenta un desglose de la ejecución presupuestaria por tipo de gasto durante el mismo período que los cuadros anteriores muestra consistencia (ver Cuadro 2.2.2).

Cuadro 2.2.2 - Asignaciones presupuestarias. Clasificación Económica (como porcentaje del gasto total)

Categorías de la clasificación económica	2007	2008	2009
Gasto corriente	52.7%	63.8%	64.8%
- Sueldos y salarios	18.4%	21.4%	22.5%
- Bienes y servicios	5.5%	7.4%	6.0%
- Pagos de intereses	11.9%	15.1%	17.4%
- Transferencias	16.9%	19.9%	18.9%
Gastos de capital	23.8%	26.3%	21.9%
- Inversión Bruta	17.1%	18.0%	15.5%
- Transferencias de capital	6.7%	8.3%	6.3%
Total gasto neto	76.5%	90.2%	86.6%
Amortización deuda pública	23.5%	9.8%	13.4%

Fuente: Contraloría General de la República. Informes del Contralor 2007, 2008 y 2009

Sub-Sección 2.3: Descripción del marco jurídico e institucional de GFP

Marco jurídico de la GFP:

30. Los siguientes son los elementos constitutivos del marco jurídico para la gestión de las finanzas públicas en Panamá.

Constitución Política de la República

Título V - El Órgano Legislativo - Capítulo 1° - Asamblea Nacional. El Artículo 159, establece el marco general de las funciones de la Asamblea Nacional y en el numeral 4., hace referencia a lo relacionado con la aprobación del Presupuesto del Estado, según lo establece el Título IX de la Constitución.

Título IX - La Hacienda Pública - Capítulo 2° - El Presupuesto General del Estado, Los Artículos 267 a 273 establecen el marco general para la elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto General del Estado. Los Artículos 274 a 278 establecen el marco general para la ejecución y modificaciones del presupuesto.

Capítulo 3° - La Contraloría General de la República. El Artículo 279 establece los requisitos para ser nombrado Contralor y Sub-Contralor de la República, y el Artículo 280 regula las funciones de la Contraloría General de la República (CGR).

Ley Orgánica del Presupuesto

No se dispone de Ley Orgánica de Presupuesto por lo que cada año, en Ley Anual de Presupuesto se incluye un título que establece las Normas Generales de Administración Presupuestaria. Las Normas Generales de Administración Presupuestaria contienen el conjunto de disposiciones que rigen la ejecución, seguimiento, evaluación, cierre y liquidación del Presupuesto General del Estado para cada vigencia fiscal.

El Código Fiscal

En los Libros V - De la Administración del Tesoro Nacional y VII - De los Procedimientos Administrativos en Materia Fiscal, se establecen algunas regulaciones adicionales referidas a la gestión presupuestaria y fiscal.

Ley de Responsabilidad Social Fiscal (Ley 34 de 2008 modificada mediante la Ley 32 de 2009)

Esta Ley establece las Normas, Principios y Metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la Gestión Financiera del Sector Público bajo principios de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, condiciones consideradas necesarias para la estabilidad y el crecimiento económico sostenible. Específicamente, la Ley tiene por objeto:

1. Aumentar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta, mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del Producto Interno Bruto.
2. Establecer límites del crecimiento de la deuda y el déficit para el Sector Público No Financiero.
3. Proveer la rendición de cuentas a la sociedad en todo el Sector Público, basada en las mejores prácticas en términos de transparencia.

La Ley se aplica a las entidades del Sector Público en todo el territorio nacional y el Ministro de Economía y Finanzas, sus Viceministros, el Contralor y Sub-Contralor General, y el Gerente General del Banco Nacional de Panamá deben darle seguimiento al cumplimiento de dicha Ley.

Control Externo

31. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, vigente desde 1984 establece que es un Organismo Estatal Independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. La Contraloría además, prescribe los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirige y forma la estadística nacional.

32. La acción de la CGR se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, Empresas Estatales, Entidades Autónomas y Semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre las personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las Entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas Entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos (pero ésta será proporcional al grado de participación de dichos entes públicos).

33. En adición a la Ley Orgánica, el marco legal para el ejercicio de las atribuciones constitucionales de la CGR incluye su Reglamento y otras Normas legales complementarias. De acuerdo con esta normativa, la CGR es el Organismo Rector del Control Interno y Externo Gubernamental.

34. En ejercicio de sus facultades normativas, la CGR ha promulgado las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG), Manuales y Guías para el ejercicio de su práctica profesional. Estas Normas, son generales para la práctica de Auditoría Externa e Interna.

Control Interno

35. En 1998 la CGR promulgó, mediante el Decreto No. 106, las Normas de Control Interno Gubernamental (NCI). Las NCI comprenden los requerimientos básicos aceptables para una estructura de control interno operativa, de obligatorio cumplimiento en el sector público gubernamental. Estas Normas son aplicables a cualquier tipo de gestión, operación o función administrativa y no deben limitarse exclusivamente a las operaciones financieras. Así mismo, sirven para todos los sistemas, ya sean automatizados o manuales.

Marco institucional de GFP

El Poder Legislativo

36. El Órgano Legislativo está constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, cuyos miembros son elegidos mediante postulación partidista o por libre postulación, mediante votación popular directa, conforme la Constitución lo establece en su Art. 146. La Asamblea Nacional se compone de setenta y un Diputados elegidos de conformidad con la Ley, el mismo día en que se celebra la elección ordinaria de Presidente y Vicepresidente de la República y por un período de cinco años.

37. Como parte de sus funciones, la Asamblea Nacional interviene en la aprobación del Presupuesto del Estado, según lo establece el Título IX de esta Constitución (Art. 159, numeral 4) y examina y aprueba o deslinda responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presenta, con el concurso del Contralor General de la República (Art. 161, numeral 8). Para el ejercicio de estas funciones, la Asamblea Nacional se apoya en la Comisión de Presupuesto y en la Comisión de Economía y Finanzas, respectivamente.

38. La Comisión de Presupuesto, de carácter permanente, como lo establece el Art. 54 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, entre otras funciones: (i) aprueba o rechaza el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, que el Órgano Ejecutivo envía al a Asamblea Legislativa, (ii) aprueba o rechaza las solicitudes de crédito suplementario o extraordinario, adicionales al presupuesto, que sean presentadas por el Órgano Ejecutivo, (iii) participa en las consultas relativas a la elaboración del Presupuesto General del Estado, y (iv) vigila la ejecución, fiscalización, control y cumplimiento de la Ley de Presupuesto.

El Poder Ejecutivo

39. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica; la programación de las inversiones públicas y la estrategia social, el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional; la elaboración, ejecución y control del Presupuesto General del Estado, Crédito Público y modernización del Estado, así como la elaboración y ejecución de la Programación.

40. El MEF en representación del Organismo Ejecutivo debe presentar a la Asamblea el Anteproyecto de Presupuesto al final del primer mes de la legislatura, es decir el 31 de Julio de cada año. Si el proyecto de Presupuesto General del Estado no es aprobado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, se aprueba como Ley el Proyecto enviado por el Órgano Ejecutivo. Si por el contrario, la Asamblea Nacional rechaza el proyecto de Presupuesto, se considera automáticamente prorrogado el Presupuesto del ejercicio anterior hasta que se apruebe el nuevo Presupuesto y también aprueba automáticamente las partidas previstas en el proyecto de Presupuesto rechazado respecto al servicio de la deuda pública, el cumplimiento de las demás obligaciones contractuales del Estado y el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley.

41. El Presupuesto tiene carácter anual y contiene la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, e incluye a las Entidades Autónomas, Semiautónomas y Empresas Estatales.

Ministerio de Economía y Finanzas

42. El MEF como parte del Organismo Ejecutivo tiene a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica, la programación de las inversiones públicas y la estrategia social, el diseño y ejecución de las directrices generales y las tareas específicas del Gobierno sobre Hacienda y Tesorería Nacional, la elaboración, ejecución y control del presupuesto general del Estado, el Crédito Público y la modernización del Estado, así como la elaboración y ejecución de la Programación Financiera del Estado.

43. El MEF, a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación dirige la administración del Presupuesto Público, mediante, la preparación o formulación, ejecución financiera y física, la contabilidad y el control, evaluación, coordinación y liquidación de los presupuestos y sus programas, aprobación de los anteproyectos de presupuestos de las dependencias del Estado.

44. La Dirección Nacional de Contabilidad, es responsable de la administración del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), incluida la creación de las condiciones en las instituciones para el funcionamiento continuo y eficiente. La Dirección Nacional de Contabilidad promueve y facilita el desarrollo de la administración financiera del Estado y coordina con la CGR la emisión de las normas, procesos y procedimientos para la contabilidad gubernamental.

45. La Dirección General de Tesorería (DGT) es responsable de administrar en forma eficaz la liquidez de caja del Tesoro Nacional, bajo principios de eficiencia, asegurando el óptimo rendimiento de los recursos financieros del Gobierno Central. La DGT además es responsable de proveer la información sobre los ingresos y pagos del Gobierno Central.

46. La Dirección de Crédito Público es la dependencia encargada de garantizar una eficiente programación, utilización y control de los medios de financiamiento que se obtengan mediante la emisión y colocación de títulos, bonos, letras y notas del tesoro de obligaciones de corto, mediano y largo plazo, constituido de uno o más empréstitos de operaciones de crédito público.

47. La Dirección General de Ingresos (DGI) es la Dependencia encargada de administrar el sistema tributario, recaudar los impuestos, tasas, contribuciones y rentas a favor del tesoro nacional, combatir la evasión fiscal e interpretar la Leyes tributarias.

Contraloría General de la República

48. La Constitución otorga a la CGR la facultad de fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley. Como parte de las facultades otorgadas constitucionalmente, la Ley Orgánica de la CGR desarrolla, entre otras las siguientes funciones:

- Métodos y Sistemas de Contabilidad. Es atribución privativa de la Contraloría instituir los métodos y Sistemas de contabilidad para las dependencias públicas que señala la Constitución y de coordinar y velar por su adecuada aplicación.
- Rendición de Cuentas. Toda persona que reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague fondos o bienes públicos está en la

obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y en el plazo que ésta determine.

- Examen de Cuentas. Toda cuenta es examinada, finiquitada o reparada dentro del término de un año, contado a partir de la fecha en que es recibida por la Contraloría, debiendo la CGR expedir recibo para hacer constar este hecho a requerimiento del interesado.
- Fiscalización de los Actos de Manejo. La Contraloría refrenda o imprueba los desembolsos de fondos públicos y los actos que afecten patrimonios públicos. Esta facultad, cuando o juzgue conveniente, puede no ser ejercida, previa autorización del Contralor y puede ser revocada en cualquier momento en que las circunstancias lo aconsejen.

Atributos esenciales del sistema de GFP en Panamá

Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA)

49. Mediante la Resolución 002, del 28 de Enero del año 2000, el SIAFPA es adoptado como el sistema oficial de registro de la información financiera y presupuestaria del Estado Panameño y se crea y designa a la Dirección Nacional del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá, como la Unidad responsable de la administración del mencionado sistema, responsabilidad que hasta esa oportunidad estuvo en cabeza de la CGR.

50. El SIAFPA persigue la eficiente gestión de la Administración Financiera a través de la planificación, obtención, asignación utilización, registro, y monitoreo de los recursos financieros del Estado. El SIAFPA está conformado por los módulos de presupuesto, compras, tesorería, contabilidad y deuda pública.

51. La Dirección Nacional del Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), es una dependencia del MEF, responsable de la organización, dirección y control de los procesos y recursos compartidos de los sistemas de información automatizados de la administración financiera de Panamá. De igual forma, esta Dirección recomienda los cambios que requiera el sistema vigente y proporciona capacitación, soporte técnico y asistencia a todos los usuarios.

52. La Dirección tiene adscritos los siguientes departamentos: Normas y Seguridad, Centro de Asistencia y Enlace con los Usuarios, Capacitación, Planificación y Desarrollo del Sistema de Información y Procesamientos de Datos. La Dirección tiene las siguientes funciones:

- Definir las políticas de administración de los sistemas de información, procesos y recursos compartidos del Sistema de Información de la Administración Financiera, vigente en Panamá.
- Planificar, organizar, dirigir y controlar el desarrollo de cada uno de los departamentos y funcionarios que conforman la Dirección.
- Preparar los convenios de adscripción al sistema y servicio con las instituciones del sector público.
- Administrar los recursos financieros y tecnológicos asignados a la Dirección.
- Promover la utilización e integración de nuevas tecnológicas que faciliten el análisis, captura, procesamiento y distribución de la información del sistema.
- Vigilar el funcionamiento y nivel de calidad de los procesos y sistemas de información, de la administración financiera.
- Ejercer la Secretaría del Comité del Sistema de Administración Financiera.

Sección 3: Evaluación de los sistemas, procesos e instituciones de GFP

Sub-Sección 3.1. Credibilidad del presupuesto

ID-1. Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

53. Este indicador mide la desviación del gasto presupuestario agregado real respecto del gasto aprobado por la Asamblea Nacional (AN), reflejando así la capacidad del Gobierno para proveer servicios públicos, según expresado en las políticas, los compromisos de resultados y los planes de acción, que sirvieron para formular su presupuesto anual. El análisis se refiere a los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009.

54. El Artículo 16 de la Ley 34 de 2008 sobre “Responsabilidad Social y Fiscal” establece la obligatoriedad del gobierno de formular en sus primeros seis meses de su administración un plan estratégico que describa la estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y el plan de inversiones públicas para el mismo periodo. Dicho plan fue producido por el actual gobierno y publicado en la Gaceta Oficial el 12 de enero del 2010. El presupuesto del año 2010 fue formulado y presentado al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) durante la primera mitad del año 2009 por el anterior gobierno, por lo que la nueva administración al asumir el gobierno el 1 de julio tuvo limitadas opciones para ajustar el presupuesto a sus planes de acción.

55. El MEF no establece techos presupuestarios para las instituciones aunque si establece un monto global de gasto para el gobierno. Así, las instituciones preparan sus presupuestos en base a políticas presupuestarias generales establecidas por el MEF pero sin contar con límites de gasto, por lo que el proyecto de presupuesto que se somete a la AN es producto de un proceso de negociaciones y ajustes coordinado por el MEF y aprobado por el Consejo de Ministros.

i) Diferencia entre el gasto primario real y el gasto primario originalmente presupuestado (excluidos los cargos del servicio de la deuda y los montos de los proyectos que cuentan con financiamiento externo en los cuales el gobierno no tiene control sobre la ejecución del gasto).

56. La ejecución presupuestal en los años analizados ha estado sujeta a innumerables modificaciones, tanto en la distribución del gasto institucional como en el total general del presupuesto. Se estima que cada año se producen más de un millar de modificaciones presupuestarias en el gobierno central. Por este motivo, cuando se analiza el grado de ejecución comparando el monto realmente ejecutado con el presupuesto originalmente aprobado por la AN se obtienen montos de sobre-ejecución presupuestal, pero cuando se compara el monto del presupuesto modificado con la ejecución real se observan niveles importantes de sub-ejecución presupuestal.

57. Los siguientes seis momentos de registro presupuestal son administrados por el sistema integrado de administración financiera del gobierno (SIAFPA):

- el presupuesto aprobado, que es aprobado por la AN antes del inicio del ejercicio;
- el presupuesto modificado, que es cambiante en función de las solicitudes de modificación de las instituciones y de las aprobaciones respectivas;
- el presupuesto asignado, que es el presupuesto autorizado a comprometer por las instituciones, el cual se actualiza mensualmente en función de las disponibilidades de recursos fiscales y de las solicitudes institucionales de gasto adicional o a la redistribución de fondos entre partidas;
- el presupuesto ejecutado, que corresponde al monto devengado a la fecha;
- el presupuesto pagado, que incluye las transacciones presupuestarias devengadas, aprobadas para pago por el sistema de control previo y en proceso de pago, así como las transferencias que realiza la tesorería a las cuentas corrientes de las instituciones; y,

- el presupuesto reservado, que incluye aquellas transacciones devengadas y no pagadas al fin del año fiscal pero que pueden ser pagadas hasta el último día útil de abril, según establecido en el marco normativo (Art 255, Ley 69 de diciembre del 2008). Los fondos del presupuesto reservado es establecido por la tesorería y proviene de los fondos presupuestarios del ejercicio fiscal completado.

58. El Cuadro 3.1.1.1 muestra para los tres años analizados los totales registrados de la gestión presupuestal al 31 de diciembre, y describe como el presupuesto realmente ejecutado fue en todos los años superior al que aprobó originalmente la AN, pero inferior al presupuesto que las instituciones trataban de ejecutar en el año (modificado). La diferencia entre las diversas cifras presupuestales permiten identificar: a) un alto nivel subestimación en los montos originales del presupuesto ya que mediante modificaciones presupuestarias que deben ser soportadas por ingresos adicionales, fue posible asignar una cantidad mayor de recursos a la prevista (23.8% en 2008); y, b) la dificultad de las instituciones para ejecutar sus planes y presupuestos ya que su ejecución real fue muy inferior a la que deseaban ejecutar (ejecución real menos presupuesto modificado).

Cuadro 3.1.1.1 - Resumen de la ejecución presupuestal de los años 2007 a 2009 (excluye el servicio de la deuda)

	2007	2008	2009
Presupuesto aprobado	2,984,123,180	3,587,266,100	4,119,479,300
Presupuesto modificado	3,328,100,214	4,440,215,610	4,732,890,894
Presupuesto asignado	3,328,100,214	4,440,215,610	4,732,890,894
Presupuesto ejecutado	3,069,610,432	3,881,029,901	4,179,682,196
Presupuesto pagado al 31 diciembre	2,624,734,491	3,308,873,623	3,787,017,257
Presupuesto reservado (pagado a abril)	444,875,941	572,156,277	392,664,939
Presupuesto realmente ejecutado	3,069,610,432	3,881,029,901	4,179,682,196
<i>Diferencias: Modificado – Aprobado %</i>	11.53%	23.78%	14.89%
<i>Diferencias: Real – Aprobado %</i>	2.86%	8.19%	1.46%
<i>Diferencias: Real – Modificado %</i>	-8.66%	-15.59%	-13.43%
<i>Fuente: Contraloría General de la República – SIAFPA</i>			

Cuadro 3.1.1.2 - Desviación de la ejecución presupuestal para los años 2007, 2008 y 2009 (Balboas y %)

Año	Presupuesto aprobado	Presupuesto ejecutado	Desviación
2007	2,984,123,180	3,069,610,432	2.86%
2008	3,587,266,100	3,881,029,901	8.19%
2009	4,119,479,300	4,179,682,196	1.46%
<i>Detalles en Anexo 2.1.</i>			
<i>Fuentes: - Ley Anual del Presupuesto General del Estado para los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009</i>			
<i>- Informe del Contralor de la República, Ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009</i>			

59. El cuadro 3.1.1.2 muestra, para los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009, la desviación de la ejecución presupuestal, la cual fue calculada en base a los montos presupuestarios del Gobierno Central en sus valores agregados anuales aprobados por la AN así como con los valores agregados anuales modificados y los realmente pagados de cada ejercicio fiscal, incluyendo dentro del cálculo aquellos gastos que fueron pagados dentro de los primeros 4 meses del ejercicio siguiente, tal como autoriza el marco normativo. Se ha excluido del cálculo los gastos correspondientes al servicio de deuda, no así los gastos de los proyectos, ya que estos son ejecutados siguiendo los mismos procedimientos administrativos, de decisión y de fiscalización a que están sujetos los gastos institucionales normales.

60. La desviación⁵ de la ejecución presupuestal se ha calculado como el porcentaje en valor absoluto de “la diferencia entre el gasto presupuestado (presupuesto inicialmente aprobado por la AN) y el gasto devengado en el ejercicio” dividida entre el “gasto presupuestado”.

Calificación A. El año 2008 fue el único año, dentro del periodo de análisis 2007 a 2009, en el cual el gasto real se ha desviado más del 5% respecto al gasto aprobado por la AN.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 1	A	Método calificación M1
(i)	A	En no más de uno de los últimos tres años, el gasto real se ha desviado en un monto equivalente a más del 5% con respecto al gasto presupuestado.

ID-2. Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado

61. Este indicador evalúa cuan adecuado es el presupuesto como instrumento de aplicación de políticas. El desempeño se mide calculando la varianza en la composición del gasto real respecto del gasto aprobado por la AN, teniendo en cuenta el impacto que los gastos contingentes y de emergencia realizados en los años analizados pueden haber tenido en la recomposición del presupuesto ejecutado. Para el presente análisis la varianza se ha calculado utilizando la clasificación administrativa del gasto. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a los años 2007, 2008 y 2009.

62. La sección 4 de la Ley Anual de Presupuesto norma los procesos de modificaciones presupuestarias. Dependiendo del monto y su impacto sobre el presupuesto aprobado, son notificadas a la AN o aprobadas por esta. El MEF no establece techos presupuestarios, como se describe en el ID-1.

63. Las ineficiencias en los procesos administrativos incluyendo recaudación de impuestos y transferencias tributarias a Hacienda socavan la previsibilidad del presupuesto, lo cual resulta en un aumento en las modificaciones presupuestarias imprevistas. Dicha falta de previsibilidad y la dificultad de planificar de manera realista de las actividades a ser ejecutadas durante el año, tienen consecuencias perniciosas para la ejecución de muchos planes de acción los cuales se ven afectados por la falta de financiamiento. Asimismo algunas instituciones se ven forzadas a improvisar nuevos programas con menos actividades para poder adecuarse a los fondos recibidos, o solicitan de manera ad-hoc modificaciones presupuestarias para obtener financiamiento adicional.

64. Hacia el final del año, cuando el presupuesto es definitivo y las instituciones tienen una mejor idea de las actividades programadas que no han sido capaces de completar en el año en curso, las instituciones preparan solicitudes ex-ante para modificaciones presupuestarias antes del inicio del nuevo período presupuestario para poder incluir las actividades programadas pero no terminadas en el término en curso. Esto pasa con frecuencia debido a una combinación de sus propias ineficiencias administrativas y la recaudación de impuestos y transferencias fiscales a Hacienda, resultando esto en demoras para la asignación de presupuesto a los programas institucionales presupuestados. Por lo tanto, el comienzo del nuevo año fiscal y la primera presentación de las solicitudes de modificación del presupuesto son colindantes, que se inicia de nuevo las incertidumbres del presupuesto recientemente aprobado. Esto solo aumenta de manera ad hoc durante todo el año hasta diciembre, donde el proceso reinicia. Un presupuesto que se ejecuta de esta manera pierde importancia y ya no es una herramienta estratégica de la administración pública y la planificación, sino que es simplemente una herramienta para el registro de los compromisos y las transferencias.

⁵ La desviación del gasto presupuestario, tal como se muestra en los indicadores ID-1 e ID-2, es calculada mediante un modelo matemático establecido por el PEFA, el cual es aplicado de modo estándar en todas las evaluaciones PEFA.

65. La ejecución presupuestaria está regulada por un sistema de asignaciones mensuales que establecen la disponibilidad de las instituciones para comprometer gastos. Los procedimientos administrativos incluyen procesos de control previo ejercidos por el área de fiscalización de la CGR. La gestión es totalmente documentaria y los registros informáticos no reducen el flujo de documentación entre las instituciones. La gestión resulta morosa y es en muchos casos origen de subejecución presupuestal.

66. Cada institución es responsable de administrar, registrar y reportar su ejecución presupuestal y de contabilizar todas sus transacciones en el sistema informático del gobierno (SIAFPA). Debido a que las unidades desconcentradas normalmente no cuentan con dicho sistema informático, la institución sectorial se encarga de registrar y consolidar la información de sus entes desconcentrados. Los procesos administrativos siendo poco eficientes dificultan la ejecución de los programas institucionales. Se ha encontrado evidencias de algunos procesos que se han prolongado por más de 6 meses algunas veces debido a los procesos administrativos y otras veces debido a que los proveedores postergan por varias semanas la presentación de sus facturas.

i) Grado en que la varianza en la composición del gasto primario haya superado la desviación global del gasto primario (tal como se define en ID-1) en los tres últimos años.

67. El Cuadro 3.1.2.1 muestra la desviación del gasto para los tres años en estudio para las entidades del Gobierno Central. La desviación para los referidos años fue calculada con el mismo modelo aplicado en el indicador ID-1, en el cual se han excluido los gastos fuera del control del gobierno y aquellos expresamente marcados como gastos de contingencia en el presupuesto, que en nuestro análisis son despreciables. En el Anexo 2.1 se muestra la información detallada que generó dichos resultados, usando para este efecto la clasificación administrativa.

68. Los principales factores que afectaron la ejecución presupuestal, y generaron las principales desviaciones observadas en los ejercicios fiscales del período 2007-2009 se debieron a los siguientes factores:

- La morosidad de algunos procedimientos administrativos es fuente de atrasos en la ejecución de los programas institucionales, en cuyo caso se producen traslados interinstitucionales transfiriendo los fondos no ejecutables a instituciones que han solicitado créditos presupuestales.
- Se contratan nuevos préstamos para la ejecución de inversiones que no pudieron ser programadas en la fase de formulación presupuestal.
- Los procesos de facturación y cobranza de los proveedores del Estado que resultan poco expeditivos y que prolongan los procesos de pago innecesariamente. El marco normativo establece que los proveedores del Estado, para recibir un pago del gobierno deben certificar que no tienen adeudos ni con el Estado ni con el sistema de seguridad social. Aunque estos certificados son de obtención inmediata vía internet el trámite de pago es moroso, por lo que los proveedores no necesariamente pueden obtenerlo, debiendo postergar la presentación de sus facturas.
- En el año 2009 se produjo el cambio de gobierno, por lo que la ejecución del presupuesto estuvo sujeta a cambios de políticas y organizacionales que indujeron a modificaciones presupuestarias adicionales.

Cuadro 3.1.2.1 - Desviación en la composición del gasto presupuestal, años 2007, 2008 y 2009 (Porcentajes)

Entidad	Año 2007	Año 2008	Año 2009
Asamblea	11.13%	37.19%	36.6%
Contraloría	5.79%	2.17%	11.2%
Presidencia	27.48%	38.68%	43.7%
Gobierno y Justicia	4.19%	27.76%	6.8%
Relaciones Exteriores	10.27%	3.45%	12.1%
Educación	2.28%	7.86%	8.7%
Comercio e Industrias	2.19%	52.96%	22.6%
Obras Publicas	15.02%	1.17%	15.5%
M I D A	38.66%	3.79%	9.9%
Salud	9.77%	1.15%	4.2%
Trabajo y Bien Social	2.40%	4.46%	44.8%
Vivienda	14.68%	19.72%	21.3%
Economía y Finanzas	18.97%	11.84%	30.1%
Desarrollo Social	12.20%	8.16%	24.1%
Órgano Judicial	1.96%	4.10%	3.6%
Tribunal Electoral	2.09%	5.57%	1.8%
Resto instituciones	3.60%	12.87%	2.3%
Desviación del gasto (ID-1)	2.86%	8.19%	1.5%
Variación de la composición del gasto	9.81%	10.15%	14.1%
Variación en exceso de la desviación total	6.95%	1.96%	12.61%
<i>Detalles en Anexo 2.1.</i>			
<i>Fuentes: - Ley Anual del Presupuesto General del Estado para los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009</i> <i>- Informe del Contralor de la República, Ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009</i>			

69. Adicionalmente a las desviaciones presupuestarias mencionadas en el párrafo anterior, en este indicador queda evidenciada también la debilidad de algunas instituciones en la preparación de sus planes sectoriales que en algunos casos han sido sustituidos por el Plan de Gobierno. El Congreso de la República tiene también la atribución de aprobar el presupuesto y puede proponer modificaciones proyecto de presupuesto, lo cual en muchos casos, no solo altera los planes de las instituciones sino que también puede producir transferencias de fondos de una institución a otra, que luego obligan a las instituciones a reorganizar sus presupuestos.

70. La evaluación del presente indicador se basa en que el presupuesto originalmente aprobado se ejecute respetando las actividades que fueron programadas en este, pero en el caso de Panamá una parte importante de estas actividades es reemplazada por actividades que no fueron programadas originalmente (esto en muchos casos para subsanar ineficiencias administrativas). Esto dificulta la comparabilidad cuantitativa y el seguimiento a la ejecución del presupuesto ya que el presupuesto ejecutado no es comparable cualitativamente con el presupuesto aprobado originalmente.

Calificación B. La variabilidad en la composición del gasto excedió el 10% en no más de uno de los últimos tres años.

ii) El monto promedio del gasto cargado a contingencias.

71. La Ley Anual de Presupuesto no incluye menciones explícitas de fondos de reserva para contingencias o emergencias, sin embargo, el Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB) cuenta con la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil, quien dentro de sus funciones tiene las de:

“Apoyar en todo el territorio la actividad de búsqueda, rescate aéreo y evacuación por razones de desastre aéreo, marítimo o natural.

Desarrollar las actividades relativas a la prevención y protección contra incendios y dictar todas las medidas de seguridad de los asociados.

Asegurar la subsistencia de la ciudadanía en caso de urgencias o calamidad pública.”

72. El presupuesto del MINGOB en el año 2008 muestra una desviación de 28% respecto al presupuesto institucional aprobado por la AN, sin embargo, es posible que gran parte de esta diferencia se encuentra asociada a gastos de inversión que posiblemente reflejan la subejecución presupuestal del año anterior en dicho rubro y no a gastos contingentes producto de desastres naturales. Por otro lado, la incidencia del presupuesto institucional en el presupuesto global del gobierno es baja y su variación no resulta un elemento significativo en el cálculo de varianza siguiendo la metodología PEFA.

73. El Manual General de Contabilidad Gubernamental agrupa en su “Cuenta 58 Gastos Extraordinarios y de Ejercicios Anteriores”, entre otros a aquellos gastos producidos por “la ocurrencia de hechos extraordinarios”. De acuerdo a los Informes del Contralor, dicha cuenta muestra para el año 2007 un saldo de 54.7 millones de Balboas (1.25% del presupuesto anual aprobado por la AN), para el año 2008 un saldo de 40.8 millones de Balboas (0.1 % del presupuesto anual aprobado por la AN), y para el año 2009 un saldo de 91.7 millones de Balboas (1.65% del presupuesto anual aprobado por la AN).

74. No se ha encontrado en el Informe de la Cuenta del Tesoro sobre el año 2008, ni en el Informe del Contralor para el mismo periodo referencias a gastos extraordinarios que hubieran generado una redistribución de fondos presupuestarios en volúmenes significativos. En las referencias a emergencias que se muestran en los sitios WEB del Ministerio de Gobierno y Justicia y del Sistema Nacional de Protección Civil, no hay referencias a los hechos ocurridos en los años 2007, 2008 y 2009, siendo las de los años 2000 a 2005 las que se mencionan con mayor frecuencia, por lo que se puede deducir que las ocurrencias en los años analizados no han generado impactos significativos en sus ejecuciones presupuestales.

Calificación A. El gasto presupuestario cargado a partidas de contingencia fue en los tres años analizados inferior al 3% del presupuesto aprobado por la AN.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 2	B+	Método calificación M1
(i)	B	La variabilidad en la composición del gasto excedió el 10% en no más de uno de los últimos tres años.
(ii)	A	El gasto presupuestal cargado a partidas de contingencia fue en promedio en los tres años menor al 3% del presupuesto original.

ID-3. Desviaciones del ingreso agregado en comparación con el presupuesto original aprobado

75. En este indicador, se evalúa la capacidad del gobierno para obtener ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de gasto, para lo cual se compara el ingreso real del año con las metas presupuestarias de ingreso establecidas en las leyes anuales de presupuesto.

76. El periodo de referencia para el presente análisis se refiere a los años 2007 a 2009. Los valores del ingreso mensual real y presupuestado se han obtenido de los reportes de ingresos publicados por la Dirección General de Ingresos del MEF y corroborados por los registros SIAFPA existentes en la CGR.

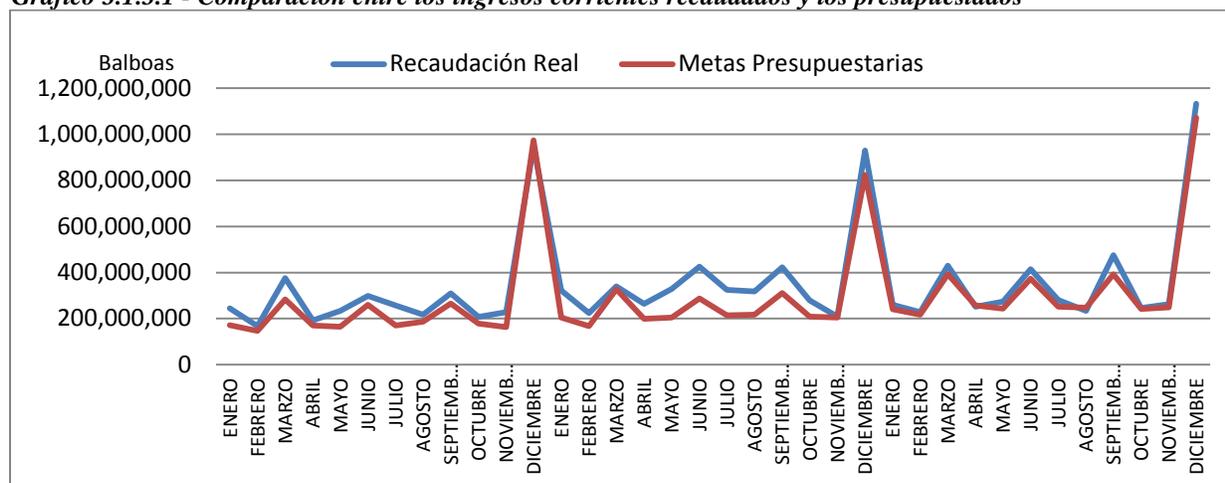
77. Una característica relevante del sistema de ingresos Panameño es la diversidad de fuentes y tipos de ingreso con que cuenta el gobierno, lo cual promueve la estabilidad de la recaudación. El clasificador presupuestario de ingresos establece más de 60 rubros de ingreso. De esta manera, ha sido posible conjugar un flujo razonable de fondos durante el año, que permite recaudar un 80% de los ingresos durante al año con pequeños picos trimestrales menores y deja para fin del ejercicio sólo un 20% de la recaudación, tal como se muestra en el gráfico siguiente. (Ver Cuadro 3.1.3.1)

i) Recaudación real de ingresos internos en comparación con las estimaciones de los mismos que figuran en el presupuesto original aprobado.

78. En general la recaudación de los ingresos corrientes ha mostrado un comportamiento satisfactorio pudiendo satisfacer las metas de recaudación parciales y totales establecidas por el Gobierno. Esto incluso cuando las metas de recaudación fueron incrementadas notablemente en el año 2009.

79. Diversas reformas a la normativa tributaria realizadas en el periodo analizado y en años previos a este han impactado positivamente en la recaudación, permitiendo satisfacer las necesidades de gasto del Gobierno. Esto inclusive ha permitido asignar parte de los ingresos corrientes a financiar programas de inversión financiados íntegramente con recursos del Estado. Debido a que el proceso de reformas es reciente, el impacto de las mismas en la recaudación es gradual y por este motivo ha resultado difícil establecer metas de recaudación ajustadas. De otro lado, debido a que en el proceso de formulación presupuestal no se establecen techos presupuestarios institucionales, la subvaluación de ingresos le permite al Gobierno controlar el crecimiento del gasto presupuestal.

Gráfico 3.1.3.1 - Comparación entre los ingresos corrientes recaudados y los presupuestados



Fuente: Dirección General de Ingresos del MEF

80. El Cuadro 3.1.3.1 muestra la desviación de los ingresos para los tres años en estudio. La desviación representa el grado en que la meta de ingreso inicial ha sido alcanzada. En el Anexo 2 se incluyen los valores en Balboas y el nivel de cumplimiento para los principales rubros del ingreso.

Cuadro 3.1.3.1 - Desviación en la ejecución de los ingresos (real/presupuestado) para los años 2007, 2008 y 2009
(Porcentajes)

Tipo de Ingreso	Desviación en los años		
	2007	2008	2009
Ingresos Corrientes	118%	130%	108%
Ingresos Tributarios	127%	120%	108%
Impuestos Directos	129%	121%	112%
Impuestos Indirectos	81%	88%	122%
Ingresos No Tributarios	107%	150%	104%
Tasas, Derechos y Otros	114%	142%	92%
Participación Utilidades Empresas Estatales y Aportes	103%	157%	113%
Otros Ingresos Corrientes	101%	107%	130%

Detalles en Anexo 2.2
Fuentes: Información proporcionada por la DGI; Leyes Anuales de Presupuesto 2006, 2007, 2008 y 2009

81. En general, puede afirmarse que la gestión de ingresos resulta previsible pero las metas de recaudación se subestiman. Este cálculo excluye los ingresos de capital en el período considerado. Tras la aclaración del PEFA *Fieldguide* emitida el 3 de mayo 2012, los ingresos de capital deben ser considerados junto con los ingresos corrientes para propósitos este cálculo, pero esa información no está disponible para este indicador actualmente. En 2009 los ingresos de capital fueron de 32.9% de los ingresos totales y fueron 80.8% de los ingresos de capital presupuestados.⁶

Calificación D. La recaudación real superó las metas de recaudación en los años 2007 (118%), 2008 (130%) y 2009 (108%).

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 3	D	Método calificación M1
(i)	D	La recaudación real de ingresos internos superó al 116% de las estimaciones de ingresos internos presupuestadas en dos o más de los tres últimos años.

ID-4. Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos

82. En este indicador, se evalúa si en la práctica se dan procedimientos, como cuentas atrasados, que permiten modalidades de financiamiento no transparentes. Este indicador trata de establecer si existen datos confiables de estas cuentas que permitan cuantificarlos, y si la proporción que estas cuentas atrasadas tienen respecto al gasto total se le da seguimiento para asegurar una oportuna solución al problema.

83. En el presente indicador debe distinguirse entre cuentas por pagar, que no son calificadas por el indicador (como por ejemplo la amortización del principal del préstamo no remunerado, ya que esta una operación de financiación -no un gasto; o retrasos derivados de la presentación tardía de una factura por parte del acreedor), y los atrasos en el pago que son el objetivo de la presente evaluación. El atraso en el pago se produce cuando el deudor (por causas imputables a él) incumple el compromiso contractual de pago con sus acreedores, para lo cual es necesario identificar claramente cómo se ha incumplido el contrato. En el caso de Panamá este incumplimiento no es fácilmente identificable ni se cuenta con una práctica generalizada que pueda ser considerada como un estándar del Gobierno o como una práctica comercial común para las transacciones con el Estado. La única referencia que se ha podido identificar a

⁶ Fuente: Reporte Anual CGR (2009).

este respecto es la Ley de Contrataciones Públicas, que establece en su artículo 70 la obligación de las entidades públicas de cumplir con las obligaciones y pagos identificados en los contratos y reconoce la posibilidad de establecer sanciones a dichos incumplimientos. No se ha podido obtener evidencias de otra norma que regule este aspecto ni de un tratamiento comercial o judicial estándar o generalizado sobre este tema.

84. La existencia de cuentas por pagar del Gobierno es evidente. Un análisis de la ejecución presupuestal muestra una diferencia sustantiva entre los valores ejecutados (devengados) del presupuesto y los que cuentan con orden de pago. No se ha encontrado un registro con información que permita evaluar cuando dichas órdenes de pago han sido ejecutadas, pero sí se ha encontrado evidencias proporcionadas por la Dirección de Tesorería de órdenes de pago que se están procesando con retrasos de 90 o más días. Cabe mencionar que las órdenes de pago que llegan a la Tesorería para su procesamiento corresponden en muchos casos a facturas que han estado en procesos administrativos en sus respectivas instituciones por varias semanas. Un listado de órdenes de pago pendientes al 19 de octubre del 2010 proporcionado por la Tesorería a la misión PEFA mostró que alrededor del 60% han estado pendiente por más de una mes (esto no incluye el tiempo en el sistema administrativo de la entidad ejecutora), y los pendientes por más de 90 días constituyen 30%.

Cuadro 3.1.4.1 - Ordenes de pago pendientes en la Dirección de Tesorería del MEF

Antigüedad de la orden de pago	Monto pendiente de pago (Balboa)	%
Menor a 30 días	122,982,828.66	40.42%
Mayor o igual a 30 días pero menor a 60 días	55,969,836.21	18.40%
Mayor o igual a 60 días pero menor a 90 días	32,547,732.49	10.70%
Mayor o igual a 90 días	92,746,932.83	30.48%
Total	304,247,330.19	100.00%

Fuente: Dirección de Tesorería. Octubre 19, 2010

Nota: Los plazos mostrados sólo indican el periodo de permanencia de la orden de pago en la Tesorería, no el periodo total de la transacción que pudo ser también prolongado en la institución ejecutora.

85. Los saldos por pagar son reportados mensualmente y pueden ser consultados permanentemente en el SIAFPA. Por ejemplo, un reporte de la ejecución presupuestal al 30 de setiembre del 2010 muestra para el Ministerio de Obras Públicas una ejecución presupuestal devengada y acumulada de 314.9 millones de Balboas, y un monto ordenado a pagar acumulado a la misma fecha de 194.8 millones de Balboas. Es decir, que cerca del 39% de la ejecución presupuestal devengada de dicha entidad no contaba con órdenes de pago emitidas.

86. El Cuadro 3.1.4.2 resume para el cierre fiscal al 31 de diciembre de los años 2007 a 2009, el estado de la ejecución presupuestal en millones de Balboas y los saldos por pagar (montos devengados que quedaron sin orden de pago al 31 de diciembre) como porcentaje del presupuesto ejecutado. Los montos de presupuesto ejecutado podrían no incluir algunas transacciones que no se han devengado oportunamente, lo cual entre otros motivos puede referirse a aquellas transacciones que no pueden ser registradas por falta de saldo disponible en la partida presupuestaria correspondiente pero que tiene en trámite una solicitud de modificación;⁷ o aquellas en las que el proveedor habiendo entregado el bien no

⁷ El marco normativo establece que para comprometer un gasto debe existir una partida presupuestaria donde este pueda ser cargado, pero no establece que dicha partida debe tener saldos disponibles y suficientes en ese momento. Como el SIAFPA por su lado no permite registrar transacciones cuando no se cuenta con saldo, las instituciones que están tramitando una ampliación presupuestal para dicha partida, postergan el registro del compromiso adquirido hasta que la referida partida cuente con los saldos suficientes.

ha presentado aún su factura.⁸ El marco normativo, de otro lado permite pagar compromisos devengados al 31 de diciembre del ejercicio anterior dentro de los primeros cuatro meses del nuevo ejercicio fiscal.

87. Los procedimientos administrativos se pueden volver morosos debido a diversos factores originados tanto por el proveedor como por los administradores institucionales, en cuyo caso el expediente pasa por un proceso burocrático más lento, pudiendo regresar al proveedor con observaciones. Durante este proceso pueden también expirar algunos documentos del proveedor que tienen vigencia limitada, y así los expedientes pueden entrar a un ciclo de presentaciones y observaciones. De esta manera, las causas de la demora no son necesariamente imputables al Gobierno y no se lleva un registro sobre este aspecto. En muchos de estos casos, cuando el documento finalmente es aprobado y se autoriza el pago, la entidad solicita al proveedor que anule la factura original y presente una nueva factura la cual se paga prontamente, por lo que el pago de dicha factura aparece como oportuno.

Cuadro 3.1.4.2 - Saldos pendientes de pago 2007, 2008 y 2009 (millones de Balboas)

	Presupuesto Ejecutado ^a			Presupuesto Pagado ^b			Presupuesto Por Pagar ^c		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Gobierno Central	4,432	5,172	6,468	3,987	4,600	6,076	10.0%	11.1%	6.1%
Sector	1,997	2,453	2,722	1,848	2,272	2,581	7.5%	7.4%	5.2%
Empresas Públicas	555	805	669	500	763	613	9.7%	5.2%	8.2%
Intermediarios Financieros	1,342	1,493	1,536	1,339	1,479	1,531	0.2%	0.9%	0.3%
Total	8,326	9,923	11,395	7,674	9,114	10,801	7.8%	8.2%	5.2%

Fuente: Contraloría General de la República. SIAFPA

Notas:

- a) Monto del presupuesto que ha sido devengado
- b) Monto del presupuesto que cuenta con orden de pago aprobada
- c) Monto del presupuesto devengado que aún no cuenta con orden de pago emitida

88. El SIAFPA permite hacer seguimiento a los saldos presupuestales que estando devengados no cuentan con orden de pago, pero no permite determinar cuánto de ese monto se encuentra atrasado. Debido a que el origen de las demoras en los trámites puede ser imputable al acreedor, o a que se solicita al proveedor que re-emita su factura con fecha cercana a la fecha de pago, no es posible identificar cuando se produce el incumplimiento de una obligación contractual, o cuando un pago atrasado es imputable a la entidad pública, o si se están generando atrasos en los pagos.

89. Adicionalmente a las modalidades mencionadas de casos que están registrados, se ha tomado conocimiento de la existencia de compromisos adquiridos que no fueron devengados al 31 de diciembre, pero que no pueden ser revertidos. En estos casos, los cuales no fue posible cuantificar, la obligación de pago se traslada al presupuesto del año siguiente afectando la capacidad de gasto del nuevo ejercicio. Se ha tenido referencias de que dichos montos, que fueron originados principalmente antes del año 2008, se han ido reduciendo sustantivamente a la fecha.

i) Saldo de los atrasos de pagos de gastos (como porcentaje del gasto total real del ejercicio correspondiente) y toda variación reciente de ese saldo.

⁸ La norma establece que los proveedores del Estado, para poder hacer un cobro al Estado deben acreditar no tener adeudos pendientes con el Estado o con la Seguridad Social, lo cual se logra mediante una certificación de "Paz y Salvo" que puede ser obtenida por internet.

90. Aunque es muy probable que en los dos años analizados una parte de las cuentas por pagar del Gobierno se hayan convertido en atrasos, su cuantificación no resulta posible. Tampoco se puede identificar si estos posibles atrasos presentan una tendencia creciente o decreciente.

Calificación NR: El indicador no puede ser evaluado debido a que no hay información suficiente para evaluar el estado de situación en este indicador.

ii) Disponibilidad de datos para el seguimiento del saldo de los atrasos de pagos de gastos.

Tal como se menciona en los párrafos precedentes, no existen datos confiables sobre los atrasos.

Calificación D. La información sobre atraso de pagos en las entidades del gobierno no puede ser determinada de manera confiable.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 4	NR	Método calificación M1
(i)	NR	No es posible calificar la dimensión
(ii)	D	No existen datos confiables sobre los atrasos.

Sub-Sección 3.2. Alcance y transparencia

ID-5. Clasificación del presupuesto

91. En este indicador, se evalúa si la clasificación presupuestaria permite llevar a cabo un adecuado seguimiento del gasto en sus dimensiones administrativa, económica, funcional y de programas, para lo cual se compara el clasificador presupuestario con las prácticas de clasificación internacionales estándar (Manual de Estadística de Finanzas Públicas, FMI, 2001 o 1986). El periodo de referencia para el presente análisis se refiere al presupuesto ejecutado en el año 2009.

i) El sistema de clasificación utilizado para la formulación, ejecución e información del presupuesto del gobierno central.

92. Los clasificadores presupuestarios responden a una estructura programática del gasto permitiendo su estructura y distribución de partidas expresar de manera uniforme las cuentas públicas por sus objetivos de gasto, económicos, administrativos y funcionales.⁹ Permiten asimismo identificar y reportar los ingresos y gastos con un detalle compatible con las prácticas de clasificación internacional (MEFP 1986), aunque su estructura no coincide con la utilizada por estas.

93. El Proyecto de Presupuesto se presenta para su aprobación por la AN siguiendo una estructura programática muy detallada y voluminosa, la cual es acompañada de resúmenes y consolidados, así como por una breve exposición de motivos en la cual sólo se hace referencia (ver ID-6) a las políticas presupuestarias, al marco fiscal de mediano plazo y al marco de gastos del Estado entre otros aspectos, los cuales son publicados durante el primer cuatrimestre de cada año.

94. La clasificación funcional del gasto, aunque siguiendo una estructura propia, incluye las 10 funciones de primer nivel de la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (Naciones Unidas). Sin embargo, sólo se ha podido identificar a nivel sub-funcional la inclusión de algunos de los 69 elementos sugeridos por las Naciones Unidas. Todos los clasificadores presupuestarios de gasto fueron revisados y actualizados en el año 2008, y han sido presentados descritos en un Manual

⁹ Aunque la estructura del presupuesto es programática se ha encontrado la presencia de algunas inconsistencias metodológicas ya que en algunos casos grupos de gasto y dependencias administrativas se han definido como “programa”.

de Clasificadores de Gasto. Uno de los objetivos primarios de la mencionada revisión fue permitir la integración de la información financiera por medios informáticos y posibilitar su uso por el SIAFPA.

95. Cada institución lleva sus propias cuentas presupuestarias y contables, por ello los clasificadores presupuestarios y contables son comunes hasta un determinado nivel de codificación para las entidades públicas. En los niveles inferiores cada entidad agrega las sub-partidas necesarias para su gestión. La revisión de algunos informes financieros institucionales (informes de Estados Financieros Trimestrales presentados a la AN y al MEF) ha permitido identificar algunas inconsistencias en partidas presupuestarias que aparecen con saldos negativos, evidenciando la descoordinación entre los niveles inferiores (institucionales) de los clasificadores presupuestarios y contables, que registran gastos en partidas equivocadas.

96. Aunque el presupuesto separa completamente los gastos recurrentes de los de capital, se ha apreciado que contablemente esta diferenciación no resulta muy clara dado que el registro de las cuentas contables de inversiones no coincide con los montos devengados o con los montos pagados del presupuesto de inversiones. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas devengó un presupuesto de inversiones en el 2009 de 529.8 millones de Balboas y pagó 485.6 millones de dicho presupuesto devengado, según consta en los reportes de ejecución presupuestal emitidos por la CGR. Sin embargo, en los estados financieros incluidos en el Informe del Contralor 2009 se consigna una ejecución de inversiones para dicha entidad de 481 millones de Balboas.

97. El SIAFPA no cuenta con una herramienta para la formulación del presupuesto, motivo por el cual la DIPRENA ha desarrollado un modelo de hoja de cálculo que permite a las entidades formular su presupuesto usando un procedimiento estándar, que permitirá luego la consolidación de toda la información para la elaboración del Proyecto de Presupuesto Anual del Gobierno. La CGR desarrolló en el año 2005 un Manual General de Contabilidad Gubernamental que describe las cuentas contables del Gobierno.

98. Para reportar los datos estadísticos del gobierno al sistema de cuentas nacionales o para proveer al FMI las estadísticas financieras del gobierno, se utilizan los “Formatos Puente” proporcionados por el FMI (MEFP 1986), los cuales recaban la información contable y presupuestaria de un determinado momento, y permiten generar externamente información compatible con el estándar MEFP 2001.

Calificación B. La clasificación presupuestaria incluye clasificadores administrativos, económicos y funcionales aunque no necesariamente en el nivel sub-funcional al detalle recomendado en las CFAP de las Naciones Unidas. Los clasificadores permiten la generación de reportes uniformes guardando compatibilidad con los MEFP 1986.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 5	B	Método calificación M1
(i)	B	La formulación y ejecución del presupuesto se basan en clasificaciones administrativas, económicas y sub-funcionales (utilizándose por lo menos las 10 principales funciones de la CFAP), mediante el uso de normas de EFP/CFAP o una norma que pueda generar documentación uniforme conforme a esas normas.

ID-6. Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria

99. En este indicador se evalúa si la información presentada por el Ejecutivo a la AN, es adecuada y suficiente para que este pueda analizar, discutir y aprobar o improbar el proyecto de presupuesto presentado. La calificación del indicador verifica el número de elementos informativos, según una lista

especificada y descrita por el sistema PEFA, que han sido presentados a la AN junto con la propuesta presupuestaria del Gobierno. El periodo de referencia para el presente análisis alude al presupuesto sometido a la aprobación de la AN en el año 2010 (Presupuesto 2011) el cual fue debatido y aprobado durante la misión PEFA. La Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 fue sancionada por el Presidente de la República el 2 de noviembre del 2010.

100. La Constitución Política de la República de Panamá de 2004 establece que el Presupuesto General del Estado incluirá “la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales” (art. 268), pero no especifica la documentación que servirá de sustento para los supuestos fiscales y presupuestarios que sirvieron de base para la preparación de la propuesta presupuestal del gobierno.

101. La Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (Ley 34, Junio 2008) establece que el Gobierno debe preparar y publicar un Plan de Gobierno de 5 años el cual regirá su gestión. Este Plan puede ser revisado periódicamente y sus modificaciones deben ser también publicadas. Los supuestos macroeconómicos y los marcos fiscal y de gasto de mediano plazo están incluidos en el Plan de Gobierno y son revisados y publicados en el primer cuatrimestre de cada año. De esta manera, la información de políticas, estrategias y los supuestos fiscales y macroeconómicos son de conocimiento público. La Exposición de Motivos que se hace a la AN a la presentación del Proyecto de Presupuesto Anual, es muy breve y solo hace referencia a los valores y términos publicados anteriormente, tanto en el Plan de Gobierno como en sus respectivas revisiones anuales.

102. El procedimiento de revisión y aprobación del presupuesto se inicia con la remisión del Proyecto de Presupuesto a la AN y la presentación del Ministro de Economía y Finanzas ante el Pleno de la AN en la que hace la Exposición de Motivos y presentación del Presupuesto. Luego las autoridades de cada una de las instituciones que presentan presupuesto acuden a la citación de la Comisión de Presupuesto (CP) donde deben explicar y sustentar su presupuesto institucional. Culminado este proceso, el proyecto es discutido en la AN en tres debates del pleno. La Comisión de Presupuesto y la AN pueden solicitar a las autoridades institucionales cualquier documentación que sea pertinente para realizar su labor. El presupuesto se presenta en detalle, por lo que la documentación resulta muy voluminosa.

103. La nota de remisión del Proyecto de Presupuesto a la AN, recibida el 9 de agosto del 2010, menciona que se adjuntan 20 juegos de los siguientes documentos:

- Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Gobierno Central (Tomo I y Tomo II).
- Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Gastos del Sector Descentralizado (Tomo I, II y III).
- Proyecto de Presupuesto de Inversiones Públicas, según Provincia, Distrito, Corregimiento y Circuito.
- Proyecto de Presupuesto Financiados con los recursos del Fondo Fiduciario y su Contrapartida.

i) Proporción de la información referida (para que pueda tenerse en cuenta en la evaluación, deberá cumplirse plenamente la especificación del parámetro de referencia de la información) contenida en la documentación presupuestaria publicada más recientemente por el gobierno central.

104. La metodología PEFA establece que en la evaluación del presente indicador debe sólo tenerse en cuenta la documentación que ha sido presentada a la AN simultáneamente con el Proyecto de Presupuesto. La información que fuera presentada a la AN en otra oportunidad o aquella que siendo de carácter público no se acompaña a la documentación presupuestaria no puede ser tomada en cuenta, debido a que no hay certeza de que esta esté en poder de los legisladores en el momento de la evaluación, o debido a que el legislador pudiera tener información que no está actualizada o a que esta no corresponde a la usada para formular el presupuesto. Tampoco se incluye en la presente evaluación aquellos documentos que las autoridades institucionales presentan a la Comisión de Presupuesto durante las vistas

donde sustentan su presupuesto o aquellas que son presentadas a la Comisión por pedido de esta, dado que en ambos casos la información ha estado ausente cuando el legislador se formó un criterio inicial de evaluación pudiendo excluir elementos importantes de la misma. Según lo que establece el PEFA *Fieldguide* en Mayo 3, 2012, solo puede tomarse en cuenta la información que está disponible al miembro de la legislatura al momento de revisar la propuesta de proyecto.

105. Las buenas prácticas internacionales consideran que la documentación presupuestaria debe incluir al menos los 9 componentes descritos en la tabla siguiente.

Cuadro 3.2.6.1 - Información incluida en la documentación presupuestal presentada a la AN para la revisión y aprobación de la Ley de Presupuesto Anual.

Componente de información	Incluida	Comentario
1) Supuestos macroeconómicos con estimaciones del crecimiento agregado, la inflación y el tipo de cambio	Sí	Los supuestos macroeconómicos que sustentan el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 fueron presentados en el “Plan de Gobierno 2010-2014” publicado en diciembre del 2009. La Exposición de Motivos que acompañó al Proyecto de Presupuesto hace referencia a estos supuestos pero no hace una explicación ni actualización de los mismos.
2) Déficit fiscal, definido conforme a los EFP	No	El déficit, en el caso de Panamá, se calcula sustrayendo el gasto a los ingresos (artículo 9 de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal), lo cual, responde a la antigua definición de Déficit Global de los EFP 1986 (párrafo 446. Marco Analítico). Esta definición es equivalente al Resultado Operativo Neto según definido por los EFP 2001 ^a . En los EFP 2001 los resultados se expresan en tres variables: resultado operativo neto/bruto; préstamo neto / endeudamiento neto; y déficit/superávit de efectivo. Adicionalmente, en el Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 se excluyeron contratos llave en mano por montos muy significativos (ver Exposición de Motivos, últimos párrafos) que han sido contratados por el Gobierno, por lo que las cifras de déficit mostradas podrían no corresponder a la realidad. ^b
3) Financiamiento del déficit y su composición	No	La documentación del Presupuesto para el ejercicio fiscal 2011 mostró el déficit presupuestario y las necesidades de financiamiento, mostrando las fuentes previstas y los aportes de cada una de ellas. Sin embargo, en el caso del presupuesto 2011 se han excluido obras con financiamiento, por lo que las cifras mostradas no corresponden a la realidad (ver componente anterior).
4) Saldo de la deuda incluyendo detalles para el año que comienza	Sí	La información se encuentra disponible en la Dirección de Crédito Público, sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que en la documentación que acompaña al Proyecto de Presupuesto 2011 se presenten los saldos de la deuda pública en los detalles requeridos. Hay breves referencias a esta en la Exposición de Motivos, pero no una presentación detallada de la misma para los legisladores.
5) Activos financieros con detalles para el año que comienza	Sí	La información se encuentra disponible en los reportes de la Contraloría, sin embargo, no se ha encontrado evidencia de que en la documentación que acompaña al Proyecto de Presupuesto 2011 se presenten los activos financieros en los detalles requeridos.
6) Resultados del presupuesto del ejercicio anterior (2009)	Sí	La información se encuentra disponible en los reportes de la Contraloría y en los reportes de ejecución presupuestal.
7) Presupuesto del ejercicio corriente (revisado o resultados) (2010)	Sí	La información se encuentra disponible en los reportes de la Contraloría y en los reportes de ejecución presupuestal.
8) Datos presupuestarios resumidos sobre el ingreso y el gasto	Sí	La información presupuestal es proporcionada en forma resumida y detallada tanto para el ingreso como para el gasto.

Componente de información	Incluida	Comentario
9) Explicación de las consecuencias presupuestarias de nuevas políticas, estimando el impacto presupuestario de las principales modificaciones de la política de ingresos y/o de modificaciones importantes de los programas de gasto.	No	El impacto de las nuevas políticas presupuestarias del gobierno fue descrito en el “Plan de Gobierno 2010-2014” publicado en diciembre del 2009. La Exposición de Motivos que acompañó al Proyecto de Presupuesto hace referencia a estas políticas y estrategias pero no hace una explicación de los mismos. El indicador requiere que los impactos y consecuencias de las políticas presupuestarias del ejercicio estén explícitamente mostradas en la documentación presentada a la AN y no en documentos externos a la presentación, así sean estos de conocimiento público.
<i>Fuente: Documentación del Proyecto de Presupuesto General del Estado para el ejercicio fiscal 2011</i>		
a) <i>Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001. Capítulo 4.E</i>		
b) <i>El texto de la Exposición de Motivos que fue presentado a la AN en Agosto del 2010 menciona textualmente: “el Gobierno Nacional ha procedido a realizar o programar contrataciones “Llave en Mano” de una serie de proyectos que no están consignados en el Proyecto de Presupuesto 2011”, lo cual parecería sugerir que los referidos contratos tampoco han sido incluidos en el presupuesto 2010</i>		

Calificación B. Seis de los nueve parámetros evaluados por el indicador están disponibles para miembros de la legislatura, aunque algunos no están incluidos en la documentación presupuestaria remitida a la Asamblea Nacional, satisfacen los requisitos mínimos establecidos por la metodología PEFA.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 6	B	Método calificación M1
(i)	B	La documentación del presupuesto reciente cubre seis o menos de los nueve de referencia de la información

ID-7. Magnitud de las operaciones gubernamentales no incluidas en informes presupuestarios

106. En este indicador, se evalúa la proporción de gastos e ingresos del gobierno que no son declarados o que son reportados inadecuadamente en los informes fiscales, a fin de establecer cuan realistas y cercanas a la realidad son las estimaciones presupuestarias y los informes sobre la gestión financiera del gobierno. El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al año 2009.

107. En general, las regulaciones presupuestarias obligan a declarar y depositar en las cuentas del tesoro todos los ingresos institucionales y del gobierno, así como a registrar presupuestariamente todos los ingresos, por lo que en el presupuesto puede decirse que se incluyen todos los recursos del Gobierno, sean estos propios o proporcionados por la cooperación internacional, en efectivo o financieros. De la misma manera, los gastos deben ser todos presupuestarios.

“Constitución Política de la República - Artículo 268.- El presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.”

“Ley de Responsabilidad Social y Fiscal - Artículo 5.- Los ingresos fiscales de las entidades públicas deben estar consignados en el Presupuesto General del Estado. Las deducciones y los ajustes a los ingresos, como los gastos tributarios, deben presentarse en forma detallada. No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto General del Estado no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación.”

“Ley de Responsabilidad Social y Fiscal - Artículo 6.- Los ingresos del Gobierno Central deberán consignarse en el Presupuesto General del Estado 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 gastos 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. En el caso de los ingresos creados por leyes especiales con destino específico, su recaudación y depósito se hará de acuerdo con el presente artículo.”

108. Respecto al año 2009 no se ha podido evidenciar la existencia de ingresos o gastos extrapresupuestarios, sin embargo, si se han identificado algunas deficiencias en el reporte de la ejecución presupuestal, las cuales se originan en los procedimientos de gestión empleados y que inducen a que el gasto presupuestario no se declare adecuadamente, dificultando su seguimiento por el gobierno.

109. Las normas establecen que las instituciones deben preparar y presentar a la CGR y al MEF reportes de ejecución presupuestal mensuales y reportes financieros trimestrales (Ley Anual Presupuesto 2009, Artículo 253). Estos informes deben contener información de los compromisos, devengados y pagos presupuestarios (Ley Anual Presupuesto 2009, Artículo 194). Estos informes, que tienen un diseño adecuado para reportar la gestión, se producen en ciclos que no coinciden con los ciclos operativos de la gestión por lo que su información no refleja adecuadamente la ejecución presupuestal. Se ha estimado que el ciclo promedio de pago es actualmente de 53 días. El periodo promedio comprendido entre el registro del compromiso y el registro del devengado no ha sido estimado, pero tal como se menciona en el ID-4, este puede prolongarse por varios meses. Adicionalmente, y según mencionado en el ID-4 en la Tesorería también se producen demoras en el procesamiento de pagos que pueden exceder los 120 días. De esta manera, los informes mensuales muestran cifras de procesos en trámite en los cuales no se puede determinar exactamente en qué estado están o cuando concluirán.

110. En el caso de los informes trimestrales se presentan algunas debilidades adicionales, por ejemplo, la información contable no necesariamente concilia con la información presupuestal. Se han detectado casos en los cuales se han imputado erróneamente gastos en cuentas contables que generan saldos presupuestarios negativos (ver ID-5). Adicionalmente, se han encontrado deficiencias en la conciliación de las cuentas corrientes bancarias institucionales, dado que estas pueden ser administradas de modo descentralizado y las conciliaciones no necesariamente se producen a tiempo. De esta manera, los estados financieros institucionales que son presentados trimestralmente no necesariamente reflejan el estado real de las cuentas a la fecha del informe. Hay que considerar que existen más de 6,000 cuentas bancarias del gobierno reportadas por el Banco Nacional fuera del sistema de cuenta única y que la conciliación debe ser realizada en los primeros 10 días de cada mes a fin de poder preparar los informes mensuales y trimestrales.¹⁰

111. Otro aspecto que es necesario mostrar es el referido a las transferencias de fondos que hace la Tesorería hacia las cuentas de las instituciones (las 6,000 que se mencionan anteriormente). Estas transferencias presupuestalmente se registran como gasto, sin embargo estos fondos quedan inmovilizados en las cuentas bancarias institucionales por periodos indeterminados. Un reporte del Banco Nacional mostrando los saldos de las cuentas corrientes institucionales al 30 de junio 2010 mostró un saldo total de 1,421.7 millones de Balboas, y el saldo para las cuentas de las entidades del gobierno central para dicha fecha fue de 650.7 millones de Balboas. El informe Trimestral al 30 de junio del 2010 publicado por la CGR muestra que en el periodo enero-junio 2010 se habían pagado 5,012.2 millones de Balboas en el sector público, de los cuales 2,251.8 millones de Balboas correspondieron a pagos de gobierno central, los cuales incluyen los fondos depositados en las cuentas institucionales. Es decir que cerca del 29% de las transacciones reportadas como pagadas en los informes presupuestarios del sector

¹⁰ El ejemplo siguiente aunque no perteneciente al periodo de estudio confirma las dificultades de la conciliación de cuentas. En un reporte consolidado de conciliaciones bancarias del MEDUCA referente al periodo 1 de abril al 30 de setiembre 2010 se menciona que sólo se incluye las cuentas de la sede central y de las unidades regionales, no así las cuentas de las cerca de 3000 escuelas que reciben fondos presupuestarios del MEDUCA. Además en dichos informes se aclara que la conciliación de cuentas de algunas unidades regionales corresponde al mes de agosto debido a que al momento del informe aún no se recibía la información bancaria del mes de setiembre.

público y del gobierno central, aún no habían sido ejecutadas ya que los fondos aún estaban en las cuentas corrientes institucionales.

112. Una práctica adicional que no ha podido ser cuantificada pero que es empleada por algunas instituciones consiste en postergar el registro de las transacciones, lo cual puede prolongarse por varias semanas y no siempre puede hacerse antes del 31 de diciembre, en cuyo caso la operación no se registra en el ejercicio presupuestal en que se adquirió el bien sino en el presupuesto que entra en vigencia en el mes de enero. De esta manera, dado que los bienes son adquiridos sin hacer su imputación presupuestal se produce un gasto extra-presupuestal. Esta práctica se origina normalmente debido a dos circunstancias: i) cuando no existe partida presupuestaria o saldo disponible en la partida para imputar el gasto, lo cual normalmente se da cuando la creación o modificación de la partida presupuestaria que se desea afectar está en trámite; y, ii) cuando el proveedor luego de entregar los bienes o servicios demora en la presentación de su factura. En ambos casos, los informes mensuales y/o trimestrales quedan afectados por la omisión al registro de bienes o servicios que han sido efectivamente adquiridos, y si esto se produce hacia el fin del año también puede afectarse los informes de cierre fiscal y de liquidación del presupuesto.

i) Nivel del gasto extrapresupuestario -distinto del de los proyectos financiados por donantes- que no se declara, es decir, que no figura en los informes fiscales.

113. Aunque las debilidades descritas en los párrafos precedentes tienden a regularizarse hacia fin del año, y en la mayoría de los casos los reportes de cierre fiscal y de liquidación presupuestal incluyen la regularización de dichos montos, queda claro que los informes intermedios reportan de modo inadecuado la ejecución presupuestal y no permiten hacer un correcto seguimiento de esta.

114. En el año 2009 al 31 de diciembre quedó sin pagar aproximadamente el 6% del presupuesto devengado, habiéndose regularizado el gasto al mes de abril, por tanto los informes del año no reportaron adecuadamente el gasto por dichos montos. Adicionalmente, los informes mensuales y/o trimestrales, tal como se describió en párrafos precedentes reportaron inadecuadamente ejecución presupuestal por montos que fácilmente podrían superar el límite de 10% de la ejecución presupuestal. De acuerdo a la evidencia observada, la mayor parte de los rubros identificados son reportados pero no necesariamente en el periodo contable correcto. Tener una imagen precisa de la ejecución del presupuesto es difícil hasta que todas las cuentas se incorporan en los informes fiscales.

Calificación D. Aunque el nivel de gasto no reportado o declarado inadecuadamente en los informes fiscales de fin del año 2009 supera el 5% pero no excede al 10% del monto presupuestal ejecutado, el nivel de gasto no reportado o declarado inadecuadamente durante el año supera fácilmente al 10% del gasto total del gobierno, no permitiendo hacer un seguimiento apropiado de la ejecución presupuestal.

ii) Información sobre ingresos y gastos referentes a proyectos financiados por donantes que se incluyen en los informes fiscales.

115. La totalidad de los fondos provenientes de donación y préstamo son ejecutados por procedimientos presupuestarios y a través del SIAFPA, donde se registran tanto ingresos como egresos. La ejecución presupuestal de los proyectos está sujeta a los mismos problemas de gestión y reporte que la ejecución presupuestal del gasto corriente del gobierno. Se ha obtenido evidencia de que pagos realizados con fondos provenientes del sistema de cooperación internacional mostraban periodos de procesamiento superiores a los seis meses al momento de solicitar el uso de los fondos de la cuenta especial del proyecto para ejecutar el pago al proveedor. Además, el uso de agentes fiduciarios hace difícil la evaluación de la situación real de ejecución de esos fondos, los fondos están registrados según su ejecución en el presupuesto cuando se transfiere al agente fiduciario.

Calificación D. Las debilidades descritas de los informes fiscales no proporcionan información completa sobre los ingresos y gastos de los proyectos financiados mediante préstamos.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 7	D	Método calificación M1
(i)	D	El nivel del gasto extrapresupuestario no declarado (distinto del de los proyectos financiados por donantes) supera el 10% del total del gasto.
(ii)	D	La información sobre los proyectos financiados por donantes que figura en los informes fiscales presenta graves fallas y ni siquiera abarca todas las operaciones financiadas mediante préstamos.

ID-8. Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales

116. En este indicador, se evalúa en qué medida las transferencias de presupuesto, condicionadas o no, del gobierno central hacia las entidades sub-nacionales, descentralizadas o autónomas se realizan sobre la base de reglas claras, predecibles y transparentes.

El análisis del presente indicador se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2009).

i) Sistemas transparentes y basados en normas de asignación horizontal, entre gobierno y gobiernos SN, de las transferencias incondicionales y condicionales del gobierno central (asignaciones presupuestarias y reales).

117. En Panamá, la Constitución Política de la República no define un marco jurídico particular que norme las transferencias regulares de recursos del gobierno central a los gobiernos municipales. La Constitución reconoce a los gobiernos municipales como entidades autónomas, democráticas y como gobiernos locales (Artículo 229) los cuales gozan de autonomía para recaudar impuestos e ingresos propios y formular en consecuencia sus presupuestos de gastos. Asimismo, en el Artículo 233 establece que solamente en determinadas circunstancias el Estado complementará la gestión municipal cuando esta confronte dificultades, tales como epidemias o alteración del orden público las cuales no puedan ser resueltas por el gobierno municipal y otros motivos de interés nacional que serán reguladas por ley. Finalmente la Constitución define los recursos que deberán ser tratados como ingresos municipales incluyendo las subvenciones estatales y donaciones, sin mayor detalle sobre el tipo de subvenciones o donaciones y si las mismas deberán estar alineadas al ciclo de formulación de los presupuestos municipales (Artículo 243).

118. Por otro lado, no existe una Ley de Descentralización administrativa la cual defina y regule las competencias de los entes descentralizados y autónomos con mayor detalle vis-avis el gobierno central. Por tanto queda a discreción del Ejecutivo el definir los montos de transferencias a los gobiernos municipales en función de la implantación programas específicos y de las disponibilidades presupuestarias, tal como el Programa de Desarrollo Social el cual transfiere subsidios a ciertos municipios para programas sociales. Sin embargo, las asignaciones de presupuesto definitivas para estos programas responden básicamente a una decisión discrecional del gobierno central y no están reguladas por reglas tales como formulas las cuales faciliten a los municipios el predecir sus asignaciones anuales, con el fin de apoyar la formulación de sus respectivos presupuestos y planes operativos de manera efectiva.

Calificación D. No Existen reglas claras, transparentes y aceptadas, tales como formulas, las cuales faciliten a los gobiernos sub-nacionales predecir las transferencias que recibirán del Gobierno Central.

ii) *Puntual suministro de información confiable a gobiernos SN sobre las asignaciones que les hará el gobierno central para el próximo ejercicio.*

119. A pesar de no existir un marco legal completo que regule las transferencias del gobierno central a los municipios sobre la base de reglas claras, los municipios que forman parte de programas que reciben transferencia de recursos a los municipios conocen de forma anticipada los montos que les serán asignados el próximo ejercicio.

Calificación A. La información entregada a los municipios sobre la asignación de fondos es confiable y es entregada de forma anticipada a que los municipios completen sus propios presupuestos.

iii) *Medida en que se recogen y dan a conocer datos fiscales consolidados (por lo menos sobre ingresos y gastos) referentes al gobierno general, por categorías sectoriales.*

120. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) publica de forma trimestral el Balance Fiscal del Sector Público No Financiero (SPNF) Consolidado, incluyendo el gobierno general y el balance fiscal del gobierno central. Dicha información presenta el detalle de los ingresos totales del SPNF los cuales incluyen los ingresos corrientes del gobierno general (Gobierno Central, Seguridad Social y las agencias consolidadas, no incluye municipios), el balance de las empresas públicas, de las agencias y otros, ingresos de capital y las donaciones. Por su parte, los gastos del SPNF muestran los gastos corrientes del gobierno general, intereses y los gastos de capital (inversiones físicas).

Calificación D. La información fiscal consistente con la información fiscal del gobierno central, general y SPNF no incluye la consolidación de las operaciones realizadas por los gobiernos municipales. La información sobre las operaciones de los municipios es auditada por la CGR pero no es consolidada en el Balance Fiscal del SPNF consolidado.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 8	C	Método calificación M2
(i)	D	La asignación horizontal de las transferencias del gobierno central no se determina en ninguna medida, o casi en ninguna medida, a través de sistemas transparentes y basados en normas
(ii)	A	Se proporciona a los gobiernos SN información confiable sobre las asignaciones que han de transferírseles antes de que inicien sus procesos de presupuestación detallados
(iii)	D	Se recopila y consolida información fiscal (ex ante y ex post) compatible con la información fiscal del gobierno central en relación con menos del 60% (por valor) del gasto de los gobiernos sub-nacionales, o bien, si la cobertura es de mayor proporción, la consolidación en informes anuales, si se realiza, tiene lugar con más de 24 meses de retraso

ID-9. Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público

121. En este indicador, se evalúa la capacidad y calidad de supervisión del gobierno central para supervisar y monitorear el riesgo fiscal agregado generado de forma explícita o implícita por otras entidades del sector público tales como entidades autónomas, empresas públicas y gobiernos sub-nacionales.

El análisis del presente indicador se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2009).

i) *Medida en que el Gobierno central realiza el seguimiento de los organismos públicos autónomos (OPA) y las empresas públicas (EP).*

122. El MEF es la entidad responsable de llevar adelante el seguimiento de las finanzas públicas derivadas de las operaciones del gobierno central, entidades o agencias autónomas y empresas públicas en base caja. Existen reportes mensuales y trimestrales que muestran la ejecución del presupuesto del gobierno central siendo el último disponible para este estudio de septiembre de 2010. Por su parte, reportes trimestrales consolidados sobre el balance del gobierno general y del SPNF son realizados de forma trimestral siendo el último reporte disponible el de septiembre de 2010.

123. Sin embargo y de acuerdo al último reporte sobre la consulta del Artículo IV del Fondo Monetario Internacional (FMI),¹¹ es necesaria que la consolidación de información sobre transferencias entre entidades del sector público sea realizada de manera más consistente y en especial la consolidación de las operaciones de las empresas públicas sea realizada de manera más oportuna y sea de carácter universal. Por ejemplo, desde 2004 la información sobre la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) ha sido excluida de la definición del SPNF para propósitos fiscales, por lo cual para obtener información sobre la situación financiera de la ACP se debe recurrir al portal Web www.pancanal.com, información disponible que no necesariamente coincide con los procesos de consolidación de información del SPNF. En 2009 los activos de la ACP fueron US\$ 5,3 billones e ingresos de US\$ 1,8 billones.

Calificación C. Las entidades autónomas, descentralizadas y empresas públicas presentan anualmente su información financiera al MEF, pero no se hace la consolidación completa de la información fiscal en especial el universo de las empresas públicas es limitado.

ii) Medida en que el gobierno central realiza el seguimiento de la posición fiscal de los gobiernos SN.

124. No existe un seguimiento sistemático a la posición fiscal de los gobiernos municipales con propósitos de medición de riesgo fiscal. Lo que sí existe es una consolidación de tipo contable que realiza la CGR con propósitos de control sobre el gasto y rendición de cuentas. Dicha consolidación contable de todas formas no es estándar ya que depende de las definiciones que haya realizado el Consejo Municipal e incorporado a su manual de cuentas, el cual puede o no puede coincidir con las regulaciones establecidas por las normas generales de ejecución presupuestaria emitidas por el MEF. De hecho los presupuestos de los municipios no forman parte del presupuesto general y solo incluye las transferencias que realizar el gobierno central a los municipios. Por tanto no existe un reporte consolidado anual u otro que muestre los factores de riesgo fiscal de los gobiernos municipales. Por su parte, la evidencia muestra que el 100% de los municipios no reporta excedentes al final de la gestión lo cual muestra que no son sujetos de crédito en primera instancia y si reciben créditos los mismos son garantizados por el Tesoro de la Nación.

Calificación C. Los gobiernos sub-nacionales presentan anualmente su información financiera a la CGR con propósitos de control de gastos, rendición de cuentas y consolidación contable. Sin embargo, el MEF no realiza la consolidación completa de la posición fiscal de los municipios.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 9	C	Método calificación M1
(i)	C	La mayoría de los principales OPA/EP presentan al gobierno central informes fiscales por lo menos anualmente, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto
(ii)	C	Se realiza, por lo menos anualmente, el seguimiento de la posición fiscal neta correspondiente al más importante nivel de gobierno SN, pero no se elabora un panorama consolidado, o éste es, en buena medida, incompleto

¹¹ Panamá: 2010 Article IV Consultation—Staff Report, October 2010.

ID-10. Acceso público a información fiscal clave

125. En este indicador, se evalúa en qué medida el público en general o algunos grupos de interés tienen acceso comprensivo a información fiscal clave, la cual cuenta con un determinado estándar de calidad que permita realizar análisis y comparaciones.

El análisis del presente indicador se centra en la gestión del último ejercicio fiscal completado (2009).

i) Número de los elementos de acceso público a la información abajo mencionados (1-6) que se utilizan (para que un elemento sea tenido en cuenta en la evaluación debe cumplir todas las especificaciones del parámetro de información).

126. En el modelo de evaluación PEFA, los seis elementos de información que deben estar disponibles para la ciudadanía son:

Cuadro 3.2.10.1 Documentación de Acceso Público

<i>Elementos requeridos</i>	<i>Elementos de acceso público</i>	<i>Evaluación</i>
Documentación sobre el proyecto de presupuesto anual, tal como es presentada al Congreso de la República	La documentación sobre el proyecto de presupuesto anual tal como se presenta al Congreso se encuentra disponible en el portal Web www.asamblea.gob.pa por ejemplo el proyecto de presupuesto para 2010 se encuentra disponible en el siguiente link: http://www.asamblea.gob.pa/LEGISPAN/Pdf_TRA_HIS/2000_tra_his/2009_tra_his/2009_P_049.pdf y para el presupuesto de 2011 en el siguiente link: http://www.asamblea.gob.pa/actualidad/proyectos/2010/2010_P_185.pdf Dicha información contiene: i) la nota de remisión del ejecutivo al legislativo; ii) la exposición de motivos; y iii) el proyecto de ley. Además, la información sobre el presupuesto remitido incluye acciones ejecutadas por el legislativo tales como: i) informe del primer debate; ii) informe de la Comisión y corrección de estilo; y iii) proyecto de ley aprobado en el tercer debate.	Si cumple
Informes de ejecución presupuestal en el curso del ejercicio	El MEF lleva un seguimiento a la ejecución del presupuesto del ejercicio mes a mes, información que se encuentra en el siguiente link: http://www.mef.gob.pa/Portal/index.html	Si cumple
Estados financieros del cierre del ejercicio	Los estados financieros del cierre del ejercicio del SPNF están disponibles en el portal Web www.mef.gob.pa . Por ejemplo, los estados financieros consolidados del SPNF en 2009 están disponibles en el siguiente link: http://www.mef.gob.pa/Portal/index.html	Si cumple
Informes de auditoría externa	No se pudo evidenciar la publicación o acceso a informes de auditoría externa en materia presupuestaria.	No cumple
Las adjudicaciones de contratos	Las información sobre los procesos de compras y contrataciones está disponible en el portal Web www.mef.gob.pa y específicamente en el link de Panamá Compra http://www.mef.gob.pa/Portal/index.html (lo que no queda claro es la cobertura de las publicaciones con relación a los planes de adquisiciones anuales)	Si cumple
Recursos puestos a disposición de las entidades de servicios primarios	La información sobre los recursos recibidos y utilizados de todas estas unidades de prestación de servicios primarios es completa, confiable y se actualiza mensualmente, permitiendo el seguimiento permanente de la recepción y uso de dichos recursos por las referidas unidades. La CGR y las instituciones sectoriales hacen dicho seguimiento mensualmente.	Si cumple

Calificación A. El gobierno central hace pública la información de cinco de los seis elementos indicados.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 10	A	Método calificación M1
(i)	A	El gobierno pone a disposición del público entre cinco y seis de los seis tipos de información indicados

Sub-Sección 3.3. Presupuestación basada en políticas

ID-11. Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual

127. Tal como se menciona en el ID-1, el marco normativo de la gestión presupuestal es simple y poco extenso, propiciando una gestión flexible que privilegia los programas prioritarios y facilita el acomodamiento de la gestión a las circunstancias del momento.

128. A partir del año 2009 los gobiernos deben presentar un Plan de Gobierno para los 5 años de su administración¹² el cual contiene todas las estrategias y planes de desarrollo para dicho periodo, los cuales adquieren prioridad sobre los planes sectoriales o institucionales existentes, por tanto, los presupuestos priorizan únicamente estos programas y el resto de fondos presupuestarios sirve para resolver los demás aspectos operacionales y circunstancias del momento impuestas normalmente por la morosidad de los procedimientos burocráticos existentes. De esta manera, el presupuesto inicial contiene elementos “centrales” rígidos y elementos “periféricos” muy flexibles que están sujetos a innumerables modificaciones presupuestarias durante el año. El MINSA por ejemplo mencionó que posiblemente preparaba unas 200 modificaciones presupuestarias anualmente, y DIPRENA mencionó que procesaba más de un millar de modificaciones presupuestarias por año.

Cuadro 3.3.11.1 - Marco normativo del sistema presupuestario de Panamá

Marco Legal	Normas e instructivos presupuestarios
<ul style="list-style-type: none"> - Constitución de la República - Ley Anual del Presupuesto General del Estado - La Ley de Responsabilidad Social y Fiscal - El Código Fiscal 	<ul style="list-style-type: none"> - Guías de Fiscalización emitidas por la CGR - Normas de Contabilidad Gubernamental - Manual Macro para la Captura del Anteproyecto de la Unidad Ejecutora - Manual de Clasificaciones Presupuestarias - Instructivo para el Cierre Fiscal
- Fuente: DIPRENA	

129. El MEF no establece techos presupuestarios para las instituciones por lo que cada institución formula libremente su presupuesto teniendo en cuenta el Plan de Gobierno y sus necesidades sectoriales e institucionales. Las entidades someten sus propuestas presupuestarias iniciales al MEF quien analiza primero los aspectos inamovibles de esta (programas prioritarios del Plan de Gobierno y programas en ejecución que no pueden ser suspendidos) y luego todos los demás aspectos son sometidos a una negociación con cada entidad a fin de establecer un monto final para cada institución compatible con la disponibilidad de recursos prevista por el estado. Se ha tenido referencias de propuestas iniciales de presupuesto institucional que han sido dos y tres veces mayores que el presupuesto finalmente negociado. Culminada la negociación, la entidad queda excluida de las negociaciones posteriores hasta la sustentación de su presupuesto en la AN.

130. Los montos negociados por el MEF con las entidades son luego sometidos al Consejo de Ministros para su discusión donde es posible que se produzcan nuevos ajustes en la redistribución de

¹² El Artículo 16 de la Ley 34 de 2008 sobre “Responsabilidad Social y Fiscal” establece la obligatoriedad del gobierno de formular en sus primeros seis meses de su administración un plan estratégico que describa la estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y el plan de inversiones públicas para el mismo periodo. Dicho plan fue producido por el actual gobierno y publicado en la Gaceta Oficial el 12 de enero del 2010.

fondos institucionales. Finalmente, el MEF prepara el Proyecto de Presupuesto que luego de una discusión final y aprobación en el Consejo de Ministros es sometido a la AN.

131. En la AN, durante el proceso de sustentación, cada entidad puede solicitar cambios al Proyecto presentado justificando la mayor necesidad de fondos o una mejor distribución de los mismos en su presupuesto, lo cual puede ser aceptado o rechazado por la AN. Por su parte, los legisladores pueden solicitar también al MEF las modificaciones presupuestarias que juzguen convenientes y así el presupuesto finalmente aprobado puede ser distinto del Proyecto de Presupuesto presentado a la AN.

132. Como fue mencionado en el ID 2, una práctica difundida en las entidades del gobierno es que hacia fin del año y luego de conocido el presupuesto finalmente aprobado por la AN, éstas empiezan a preparar las modificaciones al presupuesto aprobado a fin de poder incluir en este las actividades que quedaron sin completar en el ejercicio anterior. Esto añade incertidumbre con relación al presupuesto recién aprobado, y continuará por el resto del año.

133. El SIAFPA no tiene un módulo de formulación presupuestal, por lo que todas las entidades presupuestarias del gobierno, sean del Gobierno central o sean entidades autónomas o descentralizadas, preparan sus presupuestos institucionales utilizando un modelo matemático desarrollado en Excel por el MEF (SIPRES). Este ministerio consolida los presupuestos de Gobierno central y de las entidades descentralizadas y autónomas para conformar el Proyecto de Presupuesto que se presentará a la AN.

i. Existencia y observancia de un calendario presupuestario fijo

134. Esta dimensión evalúa si existe un calendario adecuado para el proceso de formulación presupuestal y verifica si este se cumple adecuadamente, de modo de permitir a las instituciones preparar estimados acertados de la ejecución presupuestal del próximo ejercicio. El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional (2011).

135. Las fechas críticas del calendario presupuestal están definidas en la circular firmada por el Ministro de Economía y Finanzas en los primeros días útiles de año, lo cual permite a las instituciones coordinar anticipadamente sus sistemas y procesos para preparar su propuesta presupuestal. Dicha circular se envía a todas las autoridades del gobierno, a la AN y a la CGR. Para la aprobación del presupuesto del 2011 la circular fue emitida en 4 de enero y con los términos del calendario como sigue:

Cuadro 3.3.11.2 - Calendario presupuestal para la formulación y aprobación del Presupuesto 2011

Evento	Periodo
Estimación Cifra Preliminar	Del 19 al 30 de abril de 2010
Entrega del Anteproyecto	Del 20 al 31 de mayo de 2010
Análisis, Discusión y Aprobación	Del 1 al 29 de junio 2010
Análisis por Institución	Del 1 al 11 de junio de 2010
Consultas Internas por Institución	Del 14 al 18 de junio de 2010
Aprobación Despacho Superior	Del 21 al 25 de junio de 2010
Cierre Balance Preliminar	Del 28 al 29 de junio de 2010
Vistas MEF-Instituciones Públicas	Del 2 al 9 de julio de 2010
Primer Borrador del Proyecto de Ley	Del 12 al 14 de julio de 2010
Elaboración del Proyecto de Ley	Del 15 al 17 de julio de 2010
Aprobación Consejo de Gabinete	Del 19 al 22 de julio de 2010
Presentación a la Asamblea Nacional	Del 26 al 30 de julio de 2010
Discusión y Aprobación en la Asamblea Nacional	Del 5 de agosto al 5 de diciembre de 2010.
<i>Fuente: DIPRENA</i>	

136. Dado que las entidades formulan su presupuesto libremente, sin estar sujetas a techos presupuestales, las instituciones pueden comenzar a formular su presupuesto en cualquier momento del año y disponen hasta el fin del mes de mayo para tenerlo terminado. En dicho momento las instituciones no tienen certidumbre de cuanto de su presupuesto vigente podrá ser ejecutado en los siguientes siete meses (debido a la morosidad de los procesos administrativos), por lo que no pueden determinar si parte de estas actividades deberá de reprogramarse en el año siguiente, en perjuicio de las nuevas actividades que pudieran haberse programado. De esta manera, aunque el periodo de formulación da un plazo razonable, este no resulta adecuado por finalizar tempranamente, no permitiendo hacer estimados presupuestarios acertados.

137. El calendario es claro y completo, abarcando todos los pasos, desde las coordinaciones previas al proceso de formulación hasta la presentación del Proyecto de Ley de Presupuesto a la AN. Se incluyen en este no solamente las actividades que desarrollaran las instituciones en el proceso de formulación, sino todos los procesos de coordinación interinstitucional para la preparación del Proyecto de Presupuesto. Asimismo, se establecen los periodos para la ejecución de los procesos posteriores de revisión y consolidación del presupuesto del gobierno, así como para la preparación del Proyecto de Ley de Presupuesto.

Cuadro 3.3.11.3 - Cumplimiento del calendario presupuestario.

Actividad presupuestaria	Presupuesto 2011	
	Calendario	Real
Entrega de las propuestas presupuestarias por las instituciones al MEF	Mayo 31	Mayo 31
Entrega del Proyecto de Ley de Presupuesto a la AN	Julio 30	Julio 27

Calificación C: Aunque el calendario presupuestario es claro, y concede un plazo que podría ser suficiente para la formulación presupuestal por las instituciones (seis o más semanas), este, por lo anticipado de su cierre no permite hacer estimados presupuestales acertados y útiles. La calificación C se aplica teniendo en cuenta que la calificación B requiere que los estimados producidos sean de utilidad para la ejecución del presupuesto, lo cual no se da.

ii. Claridad y generalidad de las directrices sobre preparación de los documentos presupuestarios (circular presupuestaria o equivalente), y participación política en esa labor de orientación

138. Esta dimensión evalúa si las instituciones reciben directivas adecuadas para formular adecuadamente sus propuestas presupuestales, a fin de que estas sean compatibles con las políticas presupuestarias del gobierno, con los planes de desarrollo y con la disponibilidad de los recursos fiscales, permitiendo así su integración en el Proyecto de Presupuesto del gobierno y una posterior y eficiente ejecución presupuestal. El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional (2011).

139. Tal como se menciona en el ID-6, la política y los supuestos presupuestarios están expresados en el Plan de Gobierno quinquenal, que es de carácter público, y en sus revisiones y actualizaciones que también son publicadas durante el primer cuatrimestre de cada año. Por este motivo, y ante la falta de una circular de techos presupuestarios, ya que esta no es producida por el MEF, las instituciones no reciben directamente del MEF directrices específicas para la formulación de su presupuesto, aunque sí las pueden obtener de las publicaciones existentes. La práctica ha demostrado que las instituciones preparan en muchos casos presupuestos que son drásticamente ajustados y que luego durante la ejecución requieren de innumerables modificaciones a fin de adecuarlos a las necesidades institucionales.

140. El MEF produjo el “Manual de Macro Para la Captura de Anteproyecto de Unidades Ejecutoras”, sin embargo, este es sólo un utilitario informático para capturar los anteproyectos institucionales en forma estandarizada. No contiene directivas presupuestales (Ver comentario anterior sobre SIPRES).

141. Las buenas prácticas internacionales recomiendan que las instituciones reciban del gobierno al inicio del proceso de formulación de su presupuesto, instrucciones respecto a los límites máximos de gasto a que deberán someterse, dándoles así la posibilidad de programar actividades viables técnica y financieramente y permitiéndoles mantener el control sobre su ejecución presupuestal.

Calificación D: No se emite una circular de techos presupuestarios para las instituciones, ni se emiten directivas específicas para que las instituciones formulen sus proyectos de presupuesto. En muchos casos los presupuestos institucionales finalmente aprobados por la AN son distintos a las propuestas presupuestales iniciales de la entidad.

iii. Puntual aprobación del presupuesto por parte del Congreso de la República

142. Esta dimensión evalúa las aprobaciones del presupuesto por la AN se han hecho antes del inicio del ejercicio fiscal presupuestado. El análisis de la presente dimensión se centra en los tres últimos procesos de aprobación por la Asamblea Nacional (2009, 2010 y 2011).

Los presupuestos de los tres últimos años fueron aprobados antes de la apertura del ejercicio presupuestal.

Cuadro 3.3.11.4 - Aprobación de los presupuestos por la Asamblea Nacional.

Presupuesto	Fecha de aprobación
2009	4 diciembre 2008
2010	28 octubre 2009
2011	2 noviembre 2010

Fuente: Leyes de Presupuesto aprobadas por el Congreso

Calificación A: El presupuesto fue aprobado oportunamente en los tres años analizados.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 11	C+	Método calificación M2
(i)	C	Existe un calendario presupuestario anual claro, pero es rudimentario y su ejecución puede sufrir frecuentes retrasos. El calendario concede a los MDO un plazo tan corto para realizar estimaciones detalladas que muchos no logran completarlas a tiempo.
(ii)	D	No se remite a los MDO una circular, ésta es de calidad muy insatisfactoria, o bien el Gabinete recién toma parte en el proceso de aprobación de las asignaciones inmediatamente antes de que se remitan estimaciones detalladas al poder legislativo, por lo que no existe la posibilidad de introducir ajustes.
(iii)	A	En los tres últimos años, el poder legislativo aprobó el presupuesto antes de la apertura del ejercicio.

ID-12. Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política de gasto y presupuestación

143. Este indicador evalúa la medida en que las proyecciones fiscales y presupuestarias, analizadas bajo una perspectiva multianual, se vinculan con las políticas de gasto y presupuesto, a fin de facilitar el mejor desempeño macroeconómico, de promover una mayor disciplina y responsabilidad fiscal entre las distintas instituciones y niveles de gobierno, y de conciliar los objetivos del gasto público con la disponibilidad esperada de recursos financieros.

144. La Constitución Política de la República del 2004 establece en el Artículo 268 que “El presupuesto tendrá carácter anual y contendrá la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público, que incluye las entidades autónomas, semiautónomas y empresas estatales.”

145. La Ley 97 de creación del Ministerio de Economía y Finanzas en diciembre de 1998 establece en su artículo 2, inciso C que el MEF tendrá como parte de sus funciones la siguiente: “En materia de finanzas públicas: 1). Dirigir la administración financiera del Estado; 2) Elaborar y actualizar periódicamente la programación financiera del Estado de corto, mediano y largo plazo, la cual servirá de base para la preparación del Anteproyecto de Presupuesto General del Estado y para el control de la gestión financiera ...”

146. La Ley de Responsabilidad Social y Fiscal de junio del 2008 en su Artículo 16 estableció que los gobiernos debían preparar al inicio de su mandato un Plan Estratégico de Gobierno de carácter quinquenal “el cual debe incluir una estrategia económica y social, la programación financiera a cinco años y un plan de inversiones públicas indicativo a cinco años, que establecerán criterios para la canalización del gasto público hacia sectores, programas y proyectos prioritarios a nivel nacional.” El presente gobierno fue el primero en poner en práctica dicha estipulación y en diciembre del 2009 publicó su plan quinquenal en Diciembre 2009.¹³

i. Preparación de previsiones fiscales y asignaciones funcionales plurianuales

El análisis de la presente dimensión se centra en los últimos dos ejercicios presupuestales completados (2008 y 2009).

147. La visión plurianual del presupuesto es recién mencionada en la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal de junio del 2008, y debido al cambio de gobierno en 2009 las proyecciones que pudo hacer el gobierno anterior en la segunda mitad del 2008 y la primera del 2009 quedaron inoperativas. Se han revisado diversos documentos publicados entre el año 2004 y 2008 que mostraban una intensión plurianual de desarrollo (“Plan Estratégico contra la Corrupción 2005-2009”, “Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013”, “Visión Estratégica de Desarrollo Económico al 2009”), pero ninguno de ellos cuantifica alguna asignación de recursos públicos a los planes propuestos, ni hacen referencias presupuestarias anuales o plurianuales. En términos generales puede decirse que la visión plurianual del presupuesto ha estado restringida al seguimiento de resultados presupuestarios (superávit/déficit) y no a la distribución del gasto público con criterios plurianuales en sus objetivos sectoriales, funcionales o institucionales.

148. Debido a que no se emiten circulares sobre los techos presupuestarios ni se informa a las instituciones sobre límites presupuestarios, los planes institucionales así como sus posibles proyecciones multianuales de gasto están desvinculadas con la programación multianual preparada por el MEF.

¹³ El gobierno anterior, al final de su mandato publicó en junio del 2009 un “Plan Indicativo de Inversiones del Sector Público no Financiero 2009-2014” que perdió vigencia al publicarse el Plan de Gobierno 2010-2014 de la actual administración. Durante el anterior gobierno se preparó un documento de “Visión Estratégica de Desarrollo Económico al 2009”, que describe la estrategia a seguir en el periodo 2005-2009, sin embargo, este documento, aunque ha sido tomado en cuenta por diversos organismos internacionales para la formulación de políticas y estrategias de asistencia a Panamá, no se vincula al presupuesto del Estado ni propone planes multianuales de gestión o financieros, sino mas bien se vincula únicamente a indicadores de gestión diversos (pobreza, déficit/superávit, ahorro). El documento menciona áreas de desarrollo tales como salud y educación, pero no formula planes concretos ni asigna recursos del Estado para desarrollarlos.

Calificación D: En el periodo 2008 a 2009 se elaboraron proyecciones multianuales de carácter rotatorio y con proyección a cinco años, pero únicamente para hacer seguimiento del déficit o superávit fiscal. No se ha encontrado un vínculo entre estas con las proyecciones de gasto institucional o sectorial.

ii. Alcance y frecuencia de los análisis de sostenibilidad de la deuda

El análisis de la presente dimensión se centra en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2007, 2008 y 2009).

149. La Ley de Responsabilidad Social y Fiscal de junio del 2008 en su Artículo 2 menciona:

“En materia de finanzas públicas, esta Ley tiene por objeto:

- 1. Aumentar el ahorro corriente del Sector Público No Financiero para disminuir la dependencia del uso de los instrumentos de deuda para financiar las inversiones públicas y garantizar la sostenibilidad de la deuda pública neta, mediante una reducción gradual de esta como porcentaje del Producto Interno Bruto.*
- 2. Establecer límites del crecimiento de la deuda y el déficit para el Sector Público No Financiero...”*

150. La misma Ley en su Artículo 18.2.e establece que le MEF actualizará en el primer cuatrimestre de cada año los supuestos macroeconómicos para los próximos cinco años, incluyendo la realización de un análisis de la sostenibilidad de la deuda pública. El primero de estos análisis fue desarrollado como parte del proceso de preparación del presupuesto 2010 a inicios del 2009, como establecido en la Ley.

151. La Dirección de Crédito Público del MEF cuenta con un modelo matemático basado en las "Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries" del Fondo Monetario Internacional (octubre 2008) que le permite hacer periódicamente el análisis de la sostenibilidad de la deuda sobre la simulación de diversos escenarios para los parámetros macroeconómicos y del comportamiento del mercado de intereses y monedas. La Dirección de Crédito Público mantiene actualizado permanentemente un análisis del comportamiento y la sostenibilidad de la deuda pública, así como el análisis de sus principales indicadores de sostenibilidad.

152. El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, han hecho diversos estudios de sostenibilidad de la deuda pública, como parte de las operaciones de crédito aprobadas por dichas entidades al Gobierno de Panamá durante los años 2007 y 2008.

Calificación A: En los tres años analizados se ha verificado la existencia de estudios de sostenibilidad de la deuda pública externa e interna.

iii. Existencia de estrategias sectoriales con determinación plurianual de costos del gasto recurrente y de inversiones

El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto completado (2009).

153. El año 2009 es un año “sui generis” en referencia a la planificación estratégica debido a que a mitad del año se produjo el cambio de gobierno y a partir de dicho año se cambiaron también las reglas de los procesos de planificación. En aplicación de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal, el Plan de Gobierno se convierte en el instrumento primario de planificación estratégica del gobierno, por lo que la planificación sectorial pierde prioridad y las instituciones deben ejecutar las actividades priorizadas en el Plan de Gobierno y no en sus posibles planes sectoriales o institucionales. Aunque algunos de los planes sectoriales están reflejados en el Plan de Gobierno, el concepto de planificación sectorial queda

minimizado, desincentivado y posiblemente sin recursos para su ejecución, a menos que coincidan con los planes de gobierno. El Plan de Gobierno incluye gastos recurrentes y de inversión así como una visión plurianual (cinco años) del gasto recurrente y de capital.

154. Otro aspecto cambiante en el periodo analizado fue el referido al Sistema de Inversión Pública que establece el Banco de Proyectos y una normativa específica para la evaluación y seguimiento de proyectos, por lo que las instituciones debieron acondicionar todos sus planes de inversión a la nueva normativa y a los requisitos impuesta por esta para incorporar proyectos de inversión en el presupuesto. En junio del 2009, la Dirección de Programación de Inversiones del MEF publicó un “Plan Indicativo de Inversiones del Sector público No Financiero 2009-2014”. Este fue el primer ejercicio de planificación estratégica de inversiones del gobierno, pero perdió vigencia ante el Plan de Gobierno publicado por el nuevo gobierno.

155. Por su lado el presupuesto 2008 estuvo sujeto a uno de sus más altos niveles de modificaciones de los últimos años (ver la tabla 3.12.1 en el ID-2). En estas circunstancias no resulta posible cuantificar la congruencia entre el gasto primario de los sectores principales con las previsiones fiscales para dicho año, pero tampoco es posible afirmar que en ningún caso se ha hecho una estimación completa de costos para el gasto recurrente y para el gasto de inversiones.

Calificación NA: Las circunstancias especiales del año 2009 no permiten hacer una medición representativa de la gestión en este aspecto.

iv. Vínculos entre presupuestos de inversiones y estimaciones del gasto futuro

El análisis de la presente dimensión se centra en el último presupuesto completado (2009).

156. En mayo del 2008 la Dirección de Programación de Inversiones del MEF puso en vigencia su “Metodología genérica para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública” en la cual se establece los requisitos que deben satisfacer los expedientes de los programas de inversión pública para ser aprobados e incluidos dentro del banco de datos de proyectos de inversión para su posterior ejecución. En varios capítulos del referido documento se hace referencia a que los costos futuros de operación o funcionamiento deben ser calculados y mostrados explícitamente en el documento, así como la fuente desde donde los recursos necesarios para cubrir dichos costos serán obtenidos. Adicionalmente, los programas de inversión deben contar también con análisis de sostenibilidad de la inversión, con análisis de beneficio costo, y con las licencias y aprobaciones pertinentes. De esta manera, desde el mes de junio del 2008 todos los proyectos deben satisfacer estos requisitos para poder ser incluidos como proyectos de inversión pública en el presupuesto del Estado. La nueva metodología estaba vigente para el periodo bajo análisis ya que se refería al último año completado (2009).

157. Aunque la normativa es clara y los proyectos de inversión deben hacer sus estimaciones de gasto futuro para poder ser aprobados, esta no resulta del todo vinculante al momento de formular el presupuesto anual. El hecho de que tanto el sistema de presupuesto como el de inversión pública sean parte del MEF posibilita niveles de coordinación superiores a los existentes en otros países donde las rectorías de ambos sistemas pertenecen a instituciones públicas diferentes, pero esto no garantiza que estas estimaciones sean tomadas en cuenta para la asignación de recursos adicionales a la institución. Al final la responsabilidad recae sobre la unidad ejecutora quien deberá conseguir estos recursos mediante la redistribución de sus fondos presupuestarios.

158. No se ha podido evidenciar para el año 2009 que los gastos de funcionamiento de las inversiones concluidas en el periodo, hayan generado recursos institucionales adicionales en la proporción que estos

fueron estimados en sus estudios de preinversión. Tampoco se ha podido evidenciar que la institución haya recibido alguna instrucción específica sobre el tema desde el MEF.

Calificación D: Aunque las inversiones se seleccionan sistemáticamente con base en las estrategias sectoriales y gubernamentales priorizados, y sus costos futuros de operación han sido calculados y reportados, su inclusión en el presupuesto 2009 no pudo ser evidenciada, ya que esta de existir no se muestra explícitamente en el presupuesto ni se emiten instrucciones específicas para la institución.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 12	C	Método calificación M2
(i)	D	No se realizan estimaciones para el futuro de los agregados fiscales.
(ii)	A	Se realiza anualmente el análisis de sostenibilidad de la deuda (ASD) sobre la deuda externa e interna.
(iii)	NA	No se ha podido hacer una medición representativa de la gestión del año 2009
(iv)	D	La presupuestación del gasto de inversiones y del gasto recurrente constituyen procesos independientes, no dándose a conocer estimaciones sobre el costo recurrente.

Sub-Sección 3.4. Certeza y control de la ejecución presupuestaria

ID-13. Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente

159. En este indicador, se evalúa en qué medida: i) la legislación y procedimientos tributarios incluyendo los aduaneros son lo suficientemente claros y comprensibles; ii) los contribuyentes tienen acceso a información sobre sus responsabilidades tributarias y los procedimientos que deben emplear para cumplir con dichas responsabilidades; y iii) los recursos administrativos y contencioso tributario funcionan de forma adecuada y transparente para los contribuyentes.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2010).

Marco Legal y Normativo de Tributos

160. Las leyes aprobadas por la AN establecen los impuestos y contribuciones, así como también los como aranceles y tasas del régimen aduanero. En Panamá de acuerdo a la Constitución no existen impuestos o contribuciones para el ejercicio de las profesiones liberales, oficios y artes. Esta misma Constitución añade que nadie está obligado a pagar contribución ni impuesto que no estuvieren legalmente establecidos y cuya cobranza no se hiciere en la forma prescrita por ley (En el caso de los gobiernos locales, la aprobación o eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas es atribución del Consejo Municipal). La legislación procura que todo impuesto grave al contribuyente en proporción directa a su capacidad económica. Por tanto, Panamá el marco legal y normativo que define el sistema tributario y fiscal está compuesto por leyes, decretos y normas de los cuales los principales son los siguientes:

- Constitución Política de la República de Panamá, reformada en 1978, por acto constitucional de 1983, los actos legislativos 01 de 1983 y 02 de 1994 y de 2004.
- El Código Fiscal, que incluye las leyes que regulan cada tributo, reformado mediante Ley No. 8 de 15 de marzo de 2010.
- Ley del Presupuesto General del Estado aprobada por la Asamblea Nacional anualmente.
- Los reglamentos que desarrollan las leyes tributarias.

161. Este cuerpo legal define una estructura del sistema tributario, el cual, similar a otros países, está compuesta por impuestos directos e indirectos. Estos ingresos tributarios junto a los ingresos no

tributarios componen los ingresos corrientes que a su vez conjuntamente con los ingresos de capital componen el presupuesto general del Estado.

i) Claridad y universalidad de los pasivos tributarios.

162. Para comprender la claridad y universalidad de los pasivos tributarios se parte de una breve descripción del sistema tributario para establecer que impuestos son los más importantes y si los mismos son comprensibles y claros para los contribuyentes.

Sistema Tributario de Panamá

163. En el 2009 el total de los ingresos en términos de recaudación fueron equivalentes al 18.2% del Producto Interno Bruto (PIB).¹⁴

164. Con relación al peso relativo de los impuestos, en el caso de los impuestos directos, el impuesto más importante es el impuesto a la renta a las empresas (persona jurídica) equivalente en promedio al 2.0% del PIB en el período 2005-2009. Por su parte, en el caso de los impuestos indirectos, los tributos colectados por el Impuesto a Transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (ITBMS) fueron equivalente al 2.3 % del PIB en similar período. Una particularidad de los ingresos fiscales de Panamá es el peso que representan las utilidades que provienen de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), las cuales fueron equivalentes al 1.8% del PIB en igual periodo y muy similares a la recaudación promedio por concepto de impuesto a la renta de las empresas y levemente superior a las recaudaciones de las importaciones. El siguiente cuadro presenta la importancia relativa de los ingresos totales de la administración central con relación al total de ingresos tributarios en 2005-2009:

Cuadro 3.4.13.1 - Ingresos tributarios para el período 2005-2009 (Como porcentaje del PIB)

	2005	2006	2007	2008	2009
Impuestos Directos	4.6%	6.0%	5.7%	5.8%	6.5%
Impuestos a la renta	3.0%	3.5%	3.5%	3.9%	4.7%
Persona natural	0.2%	0.2%	0.1%	0.1%	0.2%
Persona Jurídica	1.3%	1.8%	1.9%	2.2%	3.0%
Planillas	1.5%	1.5%	1.5%	1.6%	1.6%
Impuestos a la propiedad	0.4%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%
Otros impuestos directos	1.2%	2.1%	1.8%	1.5%	1.4%
Impuestos Indirectos	4.3%	4.6%	5.0%	5.4%	5.2%
ITBMS	1.7%	1.9%	2.1%	2.3%	2.3%
Ventas	0.9%	1.0%	1.0%	1.1%	1.2%
Importación	0.8%	0.9%	1.1%	1.2%	1.1%
Importaciones	1.6%	1.6%	1.9%	1.8%	1.6%
Derivados del Petróleo	0.4%	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%
Otros impuestos en transacciones domesticas	0.7%	0.6%	0.6%	0.7%	0.7%
Ingresos no tributarios	5.4%	7.3%	7.2%	7.7%	5.8%
Tasas, derechos y otros	2.1%	2.8%	2.8%	3.2%	2.1%
Dividendos Empresas Publicas	3.3%	4.4%	4.4%	4.5%	3.7%
de los cuales el Canal es	1.3%	2.0%	2.3%	1.8%	1.8%
Otros Ingresos Corrientes	0.7%	0.6%	0.6%	0.5%	0.7%
Total	15.0%	18.4%	18.6%	19.5%	18.2%

FUENTE: MEF, DGI

¹⁴ Por ejemplo, la carga tributaria en el 2008 en términos del PIB fue de 20,7% para Belice, 17,8 para Honduras, 17,7% para Nicaragua, 17,7% para el Salvador, y 10,2% para Guatemala.

Cuadro 3.4.13.2 - Ingresos Tributarios de la Administración Central 2005-2009 (En porcentaje de la recaudación)

	2005	2006	2007	2008	2009
Impuestos Directos	30.4%	32.3%	30.8%	29.9%	35.7%
Impuestos a la renta	19.7%	19.1%	19.1%	20.2%	26.0%
Persona natural	1.0%	1.0%	0.8%	0.7%	0.9%
Persona Jurídica	8.9%	10.0%	10.1%	11.4%	16.3%
Planillas	9.7%	8.0%	8.2%	8.2%	8.8%
Impuestos a la propiedad	2.4%	1.9%	2.0%	1.8%	2.3%
Otros impuestos directos	8.3%	11.3%	9.7%	7.9%	7.4%
Impuestos Indirectos	28.8%	25.1%	27.1%	27.9%	28.8%
ITBMS	11.0%	10.2%	11.4%	11.8%	12.5%
Ventas	5.9%	5.2%	5.6%	5.5%	6.6%
Importación	5.1%	5.0%	5.8%	6.3%	5.9%
Importaciones	10.4%	8.7%	10.0%	9.3%	8.8%
Derivados del Petróleo	3.0%	2.7%	2.4%	3.4%	3.8%
Otros impuestos en transacciones domesticas	4.4%	3.4%	3.3%	3.5%	3.8%
Ingresos no tributarios	36.1%	39.4%	38.8%	39.4%	31.9%
Tasas, derechos y otros	14.0%	15.4%	15.1%	16.5%	11.6%
Dividendos Empresas Publicas	22.1%	24.1%	23.7%	22.9%	20.3%
de los cuales el Canal es	8.6%	10.6%	12.6%	9.2%	9.7%
Otros Ingresos Corrientes	4.7%	3.1%	3.3%	2.8%	3.6%
Total	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

FUENTE: MEF, DGI

165. Como lo muestra el cuadro 3.4.13.1, si se toma en cuenta el diseño del ITBMS, del impuesto a las importaciones y del impuesto a la renta, se estaría analizando cerca del 50% de los ingresos tributarios. Tal como muestra el cuadro, los ingresos no tributarios representan en promedio cerca del 37% de los ingresos del Gobierno Central.

166. Con el propósito de asegurar una mayor sostenibilidad de los ingresos públicos, el Gobierno mediante Ley No.8 del 15 de marzo de 2010 introdujo modificaciones al Código Fiscal con el fin de asegurar mayores ingresos para el financiamiento de importantes obras de infraestructura tal como el Metro de la Ciudad de Panamá. Las modificaciones están orientadas a mejorar la participación de los impuestos indirectos en comparación con los directos, lo cual de alguna forma simplifica la comprensión de los impuestos por parte de los contribuyentes. Asimismo, la nueva normativa regula de mejor forma las exenciones y exoneraciones. Finalmente, La Ley No. 8 (Artículo 156) crea el Tribunal Administrativo Tributario (TAT) como ente independiente dentro del órgano ejecutivo especializado e imparcial que remplazara a la Comisión de Apelaciones de la DGI. Sin embargo, el TAT comenzara a operar recién en 2012. La creación del TAT responde a la necesidad de mejorar la credibilidad de la administración tributaria y la equidad del sistema con el fin de balancear las facultades discrecionales significativas de la administración tributaria y aduanera vigentes hasta la fecha. Durante el periodo analizado en este reporte, hubo un alto grado de discreción administrativa en la evaluación de los pasivos fiscales, que no está limitado por ningún mecanismo de apelación independiente y autónomo.

Claridad y Comprensibilidad de los impuestos indirectos e Impuestos a la Renta

Impuestos Indirectos

167. El ITBMS es el impuesto indirecto más importante, cuya tasa fue modificada en la reciente reforma fiscal del 5% al 7%, amplía su cobertura, mediante la inclusión de algunos servicios antes no gravados y se crea el 10% de impuesto al hospedaje o alojamiento. Además, se elimina la exención para la telefonía fija residencial y para lubricantes. Sin embargo, se conserva la exención para el flete de transporte de carga y pasajeros excluyéndose de estos la navegación aérea (pasajes) que ahora tributarán

el 7%. El ITBMS se aplica tanto a las importaciones como a las declaraciones de ventas en el mercado interno.

168. En el caso de los impuestos a la importación existen diferentes tasas que se aplican a la importación de por ejemplo: tabaco y sus manufacturas, licores en general y timbres, instrumentos científicos de medición y control, comestibles o animales y vegetales, grasas y aceites animales y vegetales y maquinaria industrial y agrícola entre las principales.

Impuesto a la Renta

169. Con la nueva reforma fiscal contenida en la Ley No. 8 determina nuevas tarifas para el ISR, las cuales varían entre 30%-25% para las personas jurídicas y entre 25%-10% para las personas naturales según categoría y monto de ingreso.

Calificación C. Si bien la legislación y los procedimientos para los impuestos más importantes son comprensibles y claros, la equidad del sistema es cuestionada debido a facultades discrecionales significativas de las entidades involucradas.

ii) Acceso de los contribuyentes a información sobre responsabilidades y procedimientos administrativos en materia tributaria.

170. La Ley presume que la legislación tributaria es de conocimiento general debido a que la misma fue publicada en la Gaceta Oficial. Por tanto, legalmente alegar ignorancia no representa excusa válida. Sin embargo, la DGI cuenta con mecanismos para atender y orientar a los contribuyentes sobre consultas de carácter tributario. Aunque no existe un menú de preguntas frecuentes que facilite el servicio de consultas, existe un departamento administrativo de asistencia al contribuyente, así como un centro de llamadas y página WEB de la DGI/MEF (www.dgi.gob.pa) para recibir y atender consultas. La DGI en promedio atiende a 300 contribuyentes diariamente.¹⁵ Por su parte, los funcionarios responsables de atender las consultas reconocen que tienen un déficit en materia de capacitación y actualización especialmente en materia contingente.¹⁶ Asimismo, la DGI realiza publicaciones de comunicados sobre la aplicación de la nueva legislación tributaria en medios de circulación nacional de forma esporádica.

171. No hay encuestas o campañas de educación tributaria de forma frecuente. Las pocas campañas realizadas respondieron mayormente a apoyar la diseminación de información sobre la introducción o modificación de algún impuesto en particular. Por ejemplo, las modificaciones recientes al Código Fiscal fueron apoyadas mediante una campaña de comunicación y difusión para orientar a los contribuyentes con el cumplimiento de sus obligaciones. Las campañas de comunicación se enfocan principalmente en la ciudad capital donde se concentra la mayoría de los contribuyentes y se realizan solo en idioma español. Asimismo, no se realizan acciones de difusión tributaria a contribuyentes, tales como charlas de capacitación o reuniones especiales con contribuyentes. Tampoco cuentan con folletos informativos o cuadernillos de procesos tributarios (registro de contribuyentes, declaración de impuestos, facturación, CAIR, por mencionar algunos solamente).

Calificación C. Los contribuyentes cuentan con facilidades para acceder a información sobre la legislación y procedimientos de pago para los tributos más importantes pero su utilidad es limitada ya que la información no está totalmente actualizada, es limitada en especial en zonas remotas y solo se produce en español.

¹⁵ CAPTAC Mayo 2010.

¹⁶ CAPTAC Mayo 2010

iii) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de recursos tributarios.

172. Si existen recursos legales de defensa de los intereses del contribuyente. Actualmente, el contribuyente puede apelar a una decisión tributaria mediante dos instancias establecidas: la Comisión de Apelaciones de la DGI y la Corte Suprema de Justicia. Tal como se indicó anteriormente, el Tribunal Administrativo Tributario inició labores en enero de 2012 como organismo independiente de la Administración Tributaria, el cual reemplazó a la Comisión de apelaciones de la DGI.

Calificación C. Los contribuyentes cuentan con alternativas de apelación a las decisiones de la administración tributaria y aduanera los cuales sin embargo no son totalmente independientes de las mismas, quedando como alternativa final e independiente el sistema judicial el cual toma tiempo excesivo para resolver los casos presentados (2007-209/2010).

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 13	C	Método calificación M2
(i)	C	La legislación y los procedimientos referentes a algunos de los principales tributos son exhaustivos y claros, pero se cuestiona la equidad del sistema, debido a que las entidades públicas participantes gozan de considerables potestades discrecionales.
(ii)	C	Los contribuyentes tienen acceso a cierta información sobre pasivos y procedimientos administrativos en materia tributaria, pero la información no es muy útil, ya que sólo se refiere a tributos seleccionados, no es universal y/o no es actualizada.
(iii)	C	Se ha establecido un sistema de recursos en materia tributaria con procedimientos administrativos, pero es necesario modificar sustancialmente su diseño para que el sistema sea justo, transparente y eficaz (esto no se refiere al desempeño de TAT como nueva entidad).

ID-14. Eficacia de las medidas de registro de los contribuyentes y estimación de la base impositiva

173. En este indicador, se evalúa en qué medida el registro de contribuyentes es confiable y sobre la base de dicho registro establecer la razonabilidad de las estimaciones de pasivos tributarios correspondientes. Asimismo, establecer en qué medida los sistemas de riesgo y auditorías contribuyen de forma eficiente al cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2010).

i) Aplicación de controles en el sistema de registro de contribuyentes.

174. En Panamá, la identificación tributaria se basa en el sistema informático denominado e-TAX, el cual opera desde 2001. Dicho sistema facilita un conjunto de servicios automatizados para la administración tributaria y para los usuarios de la misma. El procedimiento de registro de contribuyentes es bastante simple. En el caso de las personas naturales, los contribuyentes que inicien actividades comerciales, industriales, independientes o similares, deberán hacer la inscripción del Registro Único de Contribuyentes (RUC) antes del inicio de sus actividades. Asimismo, en el caso de las personas jurídicas estarán obligadas a inscribirse en el RUC, dentro del mes siguiente a su inscripción en el Registro Público. En ambos casos, la inscripción de RUC es gratuita y se solicita a través de Internet ingresando a la página www.dgi.gob.pa o en las oficinas provinciales de la DGI.

175. El RUC es utilizado también por el Banco Nacional de Panamá, la Dirección de Catastro y Bienes Patrimoniales y el Tribunal Electoral. La DGI está negociando el link electrónico con el Registro Público

y con otros bancos nacionales. Asimismo, la DGI no se realiza encuestas a potenciales contribuyentes para establecer si el universo de RUC está conforme con los potenciales contribuyentes.

El siguiente cuadro muestra la segmentación del registro de contribuyentes por tipo y por monto recaudado para 2007-2009:

Cuadro 3.4.14.1 - Segmentación de Contribuyente por Tipo y Monto Recaudado (En Número y millones de B/.)

	2007				2008				2009			
	No.	%	Monto Recaudado	%	No.	%	Monto Recaudado	%	No.	%	Monto Recaudado	%
Grandes	427	1%	284.2	74%	423	1%	346.6	76%	431	1%	393.4	77%
Medianos	426	1%	20.4	5%	422	1%	26.5	6%	428	1%	28.6	6%
Pequeña	2,261	7%	34.0	9%	2,265	7%	39.6	9%	2,279	6%	43.5	8%
Micro	30,922	91%	45.2	12%	30,665	91%	45.1	10%	32,588	91%	47.4	9%
Total	34,036	100%	383.8	100%	33,775	100%	457.8	100%	35,726	100%	512.9	100%

FUENTE: DGI

176. Adicionalmente, existe el Número de Identificación Tributaria (NIT) que es una contraseña privada, secreta e intransferible para acceder al portal en línea de información y trámites tributarios en www.dgi.gob.pa. Si el contribuyente cuenta con un RUC, el sistema realiza el trámite exclusivamente para la autorización del NIT. Por otro lado, si el contribuyente no está inscrito, el sistema realiza simultáneamente el trámite de inscripción de RUC y autorización del NIT. El RUC (persona natural, jurídica y número de finca) se utiliza como referencia para todos los trámites de la DGI. Por su parte, el NIT, al ser una contraseña personal, la administración tributaria no tiene acceso al mismo.

177. Desafortunadamente, la calidad del registro de contribuyentes la misma presenta deficiencias importantes las cuales afectan la capacidad de control de la administración tributaria de las obligaciones de los contribuyentes. Por ejemplo, los datos que el contribuyente aporta, como el domicilio o las actividades a desarrollar, por lo general no se verifican, validan ni se solicita acreditación mediante alguna información probatoria, por ejemplo facturas por servicios básicos. Asimismo, no se realizan visitas a los contribuyentes como paso previo a su incorporación, para verificar la calidad y veracidad de la información. Por tanto, la DGI confronta dificultades al momento de tratar de ubicar con precisión el domicilio personal y comercial. Esta situación se agrava debido a que los contribuyentes medianos y pequeños tienen una alta volatilidad en ambos domicilios y suele haber además errores en su actividad económica declarada. Dada la baja calidad de la información capturada en la inscripción de contribuyentes, no se cuenta con una definición de las obligaciones, las cuales son críticas para la determinación de futuros controles sobre el cumplimiento de obligaciones.

Calificación D. El RUC contiene información inconsistente a nivel de los contribuyentes y no está actualizada. Asimismo, no existe certeza sobre el universo potencial de contribuyentes.

ii) Eficacia en las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones de registro y declaración.

178. A pesar que el Artículo 752 del Código Fiscal, lista una serie de casos en los cuales un contribuyente puede incurrir en defraudación fiscal, previa comprobación de la ocurrencia de los mismos (entre las cuales se encuentra la comisión de declaraciones falsas o fraudulentas), en la práctica no hay sanción por incumplimiento en el registro, lo cual debilita seriamente la calidad de la información del patrón de contribuyentes. Al no existir sanciones para los contribuyentes que no registran sus datos reales, el sistema se llena de información ficticia lo que impide realizar una gestión eficiente. A esto, se le adiciona la permisividad del sistema e-TAX que les permite transacciones con datos inválidos o inexistentes. Por su parte, en Panamá, la mayoría de las declaraciones son realizadas mediante medios

electrónicos o digitales, tal como muestra el cuadro 3.4.14.2 para el 2008-2009. El uso de medios electrónicos ha afectado positivamente el número de declaraciones.

Cuadro 3.4.14.2 - Tipo de Contribuyentes y Medios de Presentación de Declaraciones-Liquidaciones

Declarante/Medio	Electrónico	Papel	Magnético	Total
Natural	136,924	31,053	217,061	385,038
Jurídica	263,799	5,944	130,091	399,834
Total 2008	400,723	36,997	347,152	784,872
Porcentaje	51%	5%	44%	100%
Natural	249,123	17,366	204,889	471,378
Jurídica	402,214	3,306	89,145	494,665
Total 2009	651,337	20,672	294,034	966,043
Porcentaje	67%	2%	30%	100%

FUENTE: DGI

179. El proceso de declaración y pago de tributo se encuentra consolidado, cumpliendo los estándares en materia de convenios con la banca. A pesar de la fortaleza de la presentación masiva de declaración por medios electrónicos y digitales (97%), los casos de omisos sólo opera a nivel de plan piloto y a escala limitada, lo cual impide generar una percepción de control adecuada entre los contribuyentes. Definitivamente, proveer a la DGI con un grupo de especialistas dedicados de lleno a esta labor, reforzaría la gestión y facilitaría el establecimiento y consolidación de un sistema de evaluación de riesgo creíble, el cual reduciría el incumplimiento de las obligaciones tributarias.

Calificación D. Las penalidades por no cumplimiento, por lo general, no existen y si existen son muy pequeñas para tener un impacto significativo en el comportamiento de los contribuyentes.

iii) Planificación y control de los programas de auditoría e investigaciones de fraude tributario.

180. La DGI no cuenta con planes anuales de fiscalización, la planificación de las auditorías es mensual y puntual no basadas en criterios de riesgo. En general, los casos son seleccionados y comunicados por la Dirección General sin mayor detalle con relación a los objetivos buscados. En este sentido, el área de Fiscalización define el objetivo de control y desarrolla el plan de auditoría. Las auditorías realizadas durante el 2008 y 2009 equivalen a un 0,3% de cobertura de contribuyentes, con una productividad de 0,25% de determinación de diferencia de impuestos con relación a la recaudación anual de ingresos.¹⁷

181. La DGI cuenta con un paquete denominado “Fisca Masiva” para análisis de información. Sobre la base de análisis realizados, la DGI selecciona casos para fiscalización masiva y fiscalización sectorial. De acuerdo al marco legal, la DGI dispone de amplias facultades de fiscalización, para obtener información y realizar auditorías. Sus principales problemas son la falta de dotación de personal especializado asignados a los programas de control, la falta de capacitación especializada, poco equipamiento informático de apoyo a la ejecución de las auditorías, las malas instalaciones físicas y mobiliario con el que trabajan, así como la falta de recursos de logística (viáticos, hospedaje, transporte) que hacen poco efectivos los operativos. Respecto a los grandes contribuyentes, se señala que las auditorías son escasas, no más de dos en el 2009 y solamente seis hasta mediados de 2010.

¹⁷ En administraciones tributarias de mayor efectividad la cobertura es medida de manera segmentada, alcanzando en auditorías un 4 a 5% del total de contribuyentes, pero medida en el segmento de grandes contribuyentes puede ser un 33% (un gran contribuyente es fiscalizado al menos una vez cada 3 años).

182. Finalmente, la DGI no cuenta con un sistema de control de facturación en papel. Los talonarios de factura se sujetan a la reglamentación existente, no requiriendo autorización de documentos ni control de imprentas.

Calificación D. Las auditorías y las investigaciones de fraude se basan en criterios ad-hoc y no sobre la base de criterios de análisis de riesgo.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 14	D	Método calificación M2
(i)	D	El registro de contribuyentes no está sujeto a ningún control o sistema de observancia eficaz
(ii)	D	En general, las sanciones por incumplimiento no existen o son ineficaces (es decir, su nivel es demasiado bajo para que influyan, o rara vez se imponen)
(iii)	D	Las auditorías tributarias e investigaciones de fraude, cuando se realizan, tienen carácter ad hoc

ID-15. Eficacia en materia de recaudación de impuestos

183. En este indicador, se evalúa: i) la capacidad de la administración tributaria para establecer con precisión las deudas de tributos atrasados y el cobro de las mismas, con el propósito de establecer la previsibilidad en la recaudación de tributos, incluyendo los tributos atrasados; ii) la razonabilidad de las transferencias de la recaudación de tributos a la tesorería de forma tal de asegurar disponibilidades del gasto público programado; y iii) la frecuencia y precisión de las conciliaciones de las recaudaciones, incluyendo las deudas tributarias, entre la administración tributaria y la tesorería.

i) El coeficiente de cobro de atrasos de tributos brutos, consistente en el porcentaje de los atrasos tributarios existentes al comienzo de un ejercicio, cobrados durante el mismo.

184. El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los dos últimos ejercicios fiscales completados (2008 y 2009).

185. A pesar de que la DGI trabaja a través de campañas de cobro la motivación para que los contribuyentes morosos procedan a cancelar los adeudos tributarios, los resultados no han sido del todo satisfactorios. Por una parte, las cobranzas de tipo administrativo son resultado de una revisión de deudores identificados en las bases de datos. Sin embargo, como no se tiene certeza absoluta de la información, se realizaron revisiones a detalle para afectar las cuentas corrientes y proceder con la asignación de casos de cobro. Dicha revisión fue realizada por última vez en 2007 y por tanto solo quedan registrados como deudores los contribuyentes identificados en esa época. Adicionalmente, dado que el RUC tiene problemas con los domicilios de los contribuyentes, las acciones de cobro coactivo se ven demoradas y en algunos casos ni siquiera se inician. La cobranza coactiva gestiona actualmente cerca de 10.000 expedientes, con una dotación de personal claramente insuficiente para esta carga de trabajo. A pesar de esta limitación cobranza coactiva prioriza la gestión de casos relevantes en coordinación con el área de cobranza administrativa. La gestión de cobro coactivo es efectiva cuando el contribuyente compromete una fianza, puesto que facilita la suscripción de acuerdos de pago y el cumplimiento de las cuotas. La DGI ha decidido privatizar la gestión de cobros de deudos de tributos, con el fin de agilizar la recuperación de tributos y mejorar la sensación de riesgo entre los contribuyentes.

Cuadro 3.4.15.1 - Stock de Tributos en Mora 2007-2009 (En número de casos y en millones de B/.)

Impuesto	2007		2008		2009	
	No.	Monto	No.	Monto	No.	Monto
Inmuebles	96,423	1,356	98,089	1,579	99,402	1,701
Tasa Única	381,609	795	426,182	856	427,348	857
Timbres	6,368	260	6,456	260	6,540	260
Renta Jurídica	34,594	149	34,989	202	35,448	258
Renta Natural	86,611	134	86,739	135	86,865	136
ITBMS-Venta	12,459	50	12,583	51	12,732	54
Seguro Educativo	153,498	48	153,769	48	153,984	48
Consumo de Combustible	6	25	7	29	7	29
Licencia Comercial	68,284	26	68,544	27	68,776	28
Complementario	21,168	12	21,448	16	21,838	20
Renta Zona Libre	898	10	914	12	926	13
Ganancia por enajenación-valores	62	13	68	13	73	13
Ganancia por enajenación bienes inmuebles	4,251	11	4,288	11	4,315	12
Transferencia de Bienes	6,709	3	6,738	3	6,766	4
Consumo Licores	3	2	7	2	8	2
Planillas	15	1	117	1	161	1
Consumo Cigarrillos	4	0	6	0	7	0
Otros ingresos	6	0	158	0	462	0
Consumo Vinos	3	0	7	0	8	0
ISC TV por cable, microondas y teléfono móvil	8	0	10	0	11	0
ISC Joyas y Armas de fuego	7	0	9	0	10	0
Consumo Licores	3	0	6	0	7	0
Consumo Gaseosas	7	0	10	0	11	0
Juegos de suerte y azar	1	0	1	0	3	0
Consumo Cerveza	2	0	5	0	6	0
Total Mora		2,895		3,247		3,437
Recaudación Neta Ejercicio		1,660		1,986		2,330
Recaudación Neta/Morosidad		57.3%		61.2%		67.8%
Promedio 2007-2009						62.1%
Promedio 2008-2009						64.5%

FUENTE: DGI

Calificación C. La tasa de cobro de tributos promedio para los dos últimos años (2008 y 2009) fue de 64.5%.

ii) *La eficacia de la transferencia del cobro de los tributos en la tesorería por parte de la administración de ingreso fiscal.*

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2010).

186. La recaudación de tributos internos y aduaneros se efectúa a través de los bancos y Administraciones Provinciales de Ingresos (API) de la DGI a nivel nacional. El proceso de recaudación está completamente bajo la jurisdicción de la DGI. Por tanto, el control de la misma y de la transferencia del producto de la recaudación al Tesoro Nacional es realizado por la DGI, así como la conciliación entre lo recaudado y lo transferido. No se pudo evidenciar el tiempo promedio que demora la transferencia de los recursos recaudados por la DGI y DGA a la Tesorería y que significa en términos operativos dicho traspaso (es a la CUT o son cuentas en los bancos que pueden ser giradas únicamente por la Tesorería). En el caso de la DGA aparentemente puede existir hasta un plazo de siete días para que las declaraciones efectuadas sean pagadas y sean de conocimiento de la Tesorería (plazo de cinco días una vez presentadas y aceptadas por el sistema de la DGA y dos días para que la información de las cuentas sea de conocimiento de la Tesorería). En el caso de los tributos internos, dicho conocimiento sería en promedio

de dos a tres días, información que es enviada a la Tesorería por los bancos recaudadores en formato Excel diariamente. Dichos bancos descuentan 0.25 centésimos por comisión de cobro de tributos, por boleta, es decir, que al Tesoro Nacional le transfieren el monto neto de la recaudación luego de descontar el monto correspondiente por comisiones.

187. Sin embargo, los plazos indicados estarían circunscritos únicamente a la recaudación efectuada por medio del sistema bancario en especial del Banco Nacional. A pesar de que diariamente la sección de Contabilidad Tributaria de la DGI concilia las recaudaciones recibidas en cada caja de las API y corrobora su depósito en el Banco Nacional de Panamá y que el sistema e-TAX genera reportes sobre la fecha de pago y su ingreso en el Banco Nacional de Panamá, no queda claro cuánto tiempo demora el traspaso de fondos desde las API a la Tesorería.

Calificación NR. No existe información para determinar el tiempo que demora el traspaso de fondos recaudados a las cuentas de la tesorería.

iii) La frecuencia de realización por parte de la tesorería de reconciliaciones completas de cuentas entre avalúos tributarios, cobros, registros de atrasos e ingresos.

188. El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2009).

189. La Dirección de Tesorería del MEF da el seguimiento diario de las transacciones pero no incluye atrasos. El sistema e-TAX puede emitir cierres y conciliaciones diariamente.

Calificación D. No se hace una conciliación completa de avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería. Sólo se concilia la recaudación hecha por el sistema bancario y las oficinas de la DGI.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 15	NR	Método calificación M1
(i)	C	El coeficiente del promedio de cobro de deudas en los dos ejercicios más recientes se situó entre el 60% y el 75%, y el monto agregado de los atrasos tributarios es significativo
(ii)	NR	No se ha encontrado información suficiente para evaluar la dimensión
(iii)	D	La reconciliación completa de los avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería no se realiza anualmente o se efectúa con atrasos de más de tres meses

ID-16. Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2009).

190. En este indicador, se evalúa en qué medida los ministerios y agencias que forman parte del presupuesto nacional y dependen de asignaciones presupuestarias y fondos líquidos de la tesorería nacional reciben información oportuna sobre las asignaciones presupuestarias y disponibilidades de efectivo para programar pagos, pagar compromisos, y cumplir sus planes operativos. Asimismo, identificar las reglas para el manejo de fondos líquidos por parte de la tesorería nacional cuando se presentan dificultades con las recaudaciones o se enfrentan restricciones de liquidez estacionales y como se asignan los fondos líquidos o se realizan los ajustes correspondientes en dichas circunstancias.

i) Medida en que se realiza la previsión y seguimiento de los flujos de caja.

191. El Departamento de Análisis y Programación Financiera realiza a principio de año una estimación del flujo de caja inicial sobre la base del Presupuesto Ley en vigencia. Para esto se toman las disponibilidades del año anterior y se adicionan las estimaciones de las recaudaciones y otros ingresos para la gestión en cuestión y se restan las partidas de presupuesto, por lo general de carácter corriente tales como sueldos y salarios, y se obtiene un flujo de caja neto al inicio de la gestión. Se le da seguimiento diario al Flujo de Operaciones del Gobierno Central y el Flujo Anual de Caja se actualiza mensualmente considerando las modificaciones al Presupuesto General del Estado y el desempeño de los ingresos.

Calificación A. El MEF prepara el flujo de caja al inicio del año fiscal, el cual es actualizado en forma mensual considerando los gastos pagados y el desempeño de los ingresos.

ii) Confiabilidad y horizonte de la información periódica dentro del ejercicio, proporcionada a los ministerios, departamentos y organismos (MDO) sobre los topes máximos y compromisos de gastos.

192. No se pudo evidenciar el grado de confiabilidad de la información que el MEF entrega a los distintos Ministerios para que los mismos puedan cumplir con sus compromisos y gastos devengados. Básicamente, el MEF controla los topes máximos de gastos (corrientes y de capital) de forma mensual sobre la base de un cronograma de ejecución entregado por los ministerios o agencias. Las asignaciones mensuales son aprobadas por el MEF, basándose en los programas de trabajo, los cronogramas de actividades y la provisión del comportamiento de los ingresos (Ley del Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal correspondiente y las Normas de Administración Presupuestarias correspondientes-Ley 75 del 2 de noviembre de 2010-Gaceta Oficial 26655-A).

Calificación C. Los ministerios y agencias toman conocimiento de sus asignaciones de recursos para el cumplimiento de sus compromisos y pago de gastos devengados de forma mensual.

iii) La frecuencia y la transparencia de los ajustes introducidos a las asignaciones presupuestarias, que se dispongan a un nivel superior al de la administración de los MDO.

193. No se pudo evidenciar la frecuencia y transparencia de los ajustes a las asignaciones presupuestarias o de caja a nivel del MEF o de la AN.

Calificación D. No existe información para poder evidenciar la frecuencia y transparencia de los ajustes a las asignaciones presupuestarias o de caja.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 16	D+	Método calificación M1
(i)	A	Se prepara para el ejercicio una previsión del flujo de caja, que se actualiza mensualmente sobre la base de la entrada y salida real de efectivo
(ii)	C	Se proporciona a los MDO topes máximos de compromisos para períodos de menos de un mes O BIEN no se les brinda ningún dato confiable sobre la disponibilidad real de recursos para atender compromisos
(iii)	D	No se ha encontrado información suficiente para evaluar la dimensión

ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías

194. En este indicador, se evalúa en qué medida: i) la administración de la deuda pública se realiza de forma oportuna y sobre la base de información precisa y actualizada con el fin de contribuir a una adecuada programación de compromisos presupuestarios (pagos de intereses y amortizaciones; ii) las necesidades de caja están respaldadas con información actualizada sobre las disponibilidades de efectivo

en las cuentas de la tesorería para minimizar generación de deuda pública; y iii) la otorgación de garantías contingentes es registrada de forma transparente y oportuna de tal forma de contar con información sobre el riesgo fiscal implícito.

i) Calidad del registro y la presentación de informes en lo que respecta a datos de la deuda.

195. El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2010). El registro y la presentación de informes sobre la deuda pública interna y externa es completa y de muy buena calidad, se encuentra actualizada y se descompone por tipo de deudor y acreedor con una serie de hasta 10 años.¹⁸

196. El hecho de que Panamá sea una economía completamente dolarizada ha facilitado el registro de la deuda pública debido a que el mismo no confronta dificultades por variaciones de tipo de cambio muy significativas. Asimismo, el hecho de no contar con moneda propia, no le permite contar con instrumentos de política monetaria y por tanto la estabilidad macroeconómica está fuertemente ligada al desempeño fiscal. En este contexto, un adecuado registro de la deuda pública y sus compromisos es clave para apoyar el mantenimiento de la estabilidad económica. El siguiente cuadro muestra la deuda total del sector público 2005-2009:

Cuadro 3.4.17.1 - Deuda Total del Sector Público (En millones de US\$)

Acreeedor	2005	2006	2007	2008	2009
Deuda Interna Sector Público ⁽¹⁾	2,651.64	2,664.33	2,195.04	1,960.11	822.18
Fuentes Privadas	1,263.54	1,312.50	995.21	827.60	519.35
Letras del Tesoro	192.06	249.84	206.78	59.00	220.75
Notas del Tesoro	775.08	815.13	565.13	565.13	265.13
Bonos internos	21.51	12.24	2.18	2.18	0.00
Bonos de Reconocimiento	269.63	231.92	198.79	165.65	0.00
Financiamiento Privado	2.71	2.13	22.33	35.64	33.47
Títulos prestacionales	2.55	1.24	0.00	0.00	0.00
Deuda Externa Sector Público	7,579.70	7,788.33	8,275.59	8,477.29	10,150.15
Multilaterales	1,136.11	1,183.01	1,235.37	1,349.85	1,638.08
Bilaterales	259.19	237.20	223.96	210.26	222.74
Banca comercial	79.61	8.34	6.49	169.63	218.78
Bonos	6,104.79	6,359.78	6,809.78	6,747.55	8,070.55
Deuda Total Sector Público	10,231.34	10,452.66	10,470.63	10,437.40	10,972.33

(1) No incluye el saldo de las fuentes gubernamentales ni el financiamiento interinstitucional.
FUENTE: MEF, Dirección de Crédito Público

Calificación A. La información de deuda pública interna y externa es completa, actualizada y reconciliada de forma mensual. Asimismo, existen reportes de deuda comprensibles, los cuales incluyen el servicio de deuda, stock y operaciones y son producidos trimestralmente.

¹⁸ Una presentación completa sobre el estado anual de la deuda pública se encuentra en el siguiente link: http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/InformeContralora1marzo2010/intro.html y para informes más frecuentes (trimestrales y mensuales) en el siguiente link: http://www.mef.gob.pa/credito_publico/inicio/informes.asp

ii) Medida de la consolidación de los saldos de caja del gobierno.

197. El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2010).

198. No se pudo evidenciar la medida de la conciliación de saldos de totales caja del gobierno de tal forma que dicha información permita optimizar los requerimientos de financiamiento tanto de corto como de mediano y largo plazos. Existe un sistema de tesorería, pero la proliferación de cuentas de banco (más de 6,000) fuera del control de los MDO, ha dificultado la consolidación de los balances.

Calificación NR. No existe información para poder evidenciar la medida de la conciliación de saldos de totales caja del gobierno.

iii) Sistemas para contraer préstamos y otorgar garantías.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere al último ejercicio fiscal completado (2009).

199. En Panamá La Ley No. 34 De Responsabilidad Social Fiscal de 5 de junio de 2008 y su Reglamento Decreto No. 50 de 26 de junio de 2009 regulan la contratación de préstamos y la otorgación de garantías por parte de las entidades que conforman el SPNF.

200. Desde 2009 Panamá cuenta con grado de inversión (Investment Grade) otorgado por las principales calificadoras de riesgo debido, principalmente debido a la transparencia y las reglas de manejo del endeudamiento público. En este sentido, la legislación es clara al señalar que el Gobierno Central no otorga garantías a ninguna entidad del SPNF sin previo análisis de solvencia económica y financiera de la entidad solicitante y sin el fundamento socio-económico de la inversión. El MEF evalúa el impacto en los niveles de deuda que cada aval o garantía otorgada tendrían con relación a la deuda total. Por tanto, el MEF se reserva el derecho a recomendar o no la garantía. Cuando el Gobierno Central honre una deuda de otra entidad del SPNF en razón de una garantía, puede condicionar transferencias al pago de esa deuda. Además, la entidad no tendrá acceso a nuevos créditos o financiamiento hasta que liquide totalmente esa deuda.

Calificación A. La contratación de préstamos y la otorgación de garantías por parte del Gobierno Central se basan en reglas transparentes, metas fiscales y son aprobadas por el MEF en todos los casos.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 17	NR	Método calificación M2
(i)	A	Los registros de la deuda interna y externa están completos, y se actualizan y reconcilian mensualmente con datos considerados de gran integridad. Por lo menos trimestralmente se presentan informes de gestión y estadísticos cabales (que abarcan el servicio de la deuda, su volumen y operaciones)
(ii)	NR	No se ha encontrado información suficiente para evaluar la dimensión
(iii)	A	El gobierno central contrae préstamos y otorga garantías según criterios transparentes y metas fiscales, y todos los préstamos y garantías son siempre aprobados por una sola entidad pública responsable

ID-18. Eficacia de los controles de la nómina

En este indicador se evalúa la integridad de los registros de personal y la eficiencia de los procesos de administración de los recursos humanos y de procesamiento de la nómina en el gobierno.

201. La Constitución de la República establece en su Título XI el sistema de recursos humanos del Estado y las diversas carreras que la componen:

“Artículo 294.- Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado.”

“Artículo 300.- Se instituyen las siguientes carreras en los servicios públicos conforme a los principios del sistema de méritos: la carrera administrativa; la carrera judicial; la carrera docente; la carrera diplomática y consultar; la carrera sanitaria; la carrera militar; y, las otras que la Ley determine. La Ley regulará la estructura y organización de estas carreras de conformidad con las necesidades de la Administración.

“Artículo 301.- Las dependencias oficiales funcionarán a base de un Manual de Procedimientos y otro de Clasificación de Puestos.”

202. La Ley 9 de 1994 Ley de la Carrera Administrativa y su Reglamento, regula los derechos y deberes de los servidores públicos y “es fuente supletoria de derecho para las demás carreras públicas y leyes especiales” (Ley 9, artículo 2). Así, cada una de las carreras establecidas por la Constitución tiene su propia normativa. La Ley 9 establece el sistema administrativo de los recursos humanos del Estado, el cual está definido de la siguiente manera:

“Artículo 6: Los órganos superiores de carrera administrativa son: La Dirección General de Carrera Administrativa; La Junta Técnica de Carrera Administrativa; La Junta de Apelación y Conciliación; Las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos.”

203. El órgano rector del sistema es la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) adscrita al Ministerio de la Presidencia, la cual tiene funciones normativas. La Junta Técnica es un órgano asesor de la Presidencia en asuntos de recursos humanos. La Junta de Apelación y Conciliación es un organismo de solución de conflictos laborales y las Oficinas Institucionales que son los administradores y ejecutores del sistema desde sus respectivas entidades.

204. El sistema establece un Clasificador de Puestos que describe la jerarquía, funciones y escala salarial de cada puesto de trabajo. Este clasificador es definido por la DIGECA y administrado por el MEF, y establece para cada institución su estructura de jerárquica y salarial. De esta manera, cada institución, sea del gobierno central, descentralizada o autónoma, tiene su propia escala de salarios pudiendo esta establecer para la misma categoría laboral salarios diferenciados para cada institución. Cada institución además tiene su propio reglamento laboral.

205. Cada institución administra su planilla de salarios y lleva su propio registro de su personal. Así, el historial laboral de los servidores está distribuido en las diversas entidades en las que ha trabajado. El sistema es fiscalizado por la CGR tanto en sus aspectos de planilla como en el registro de recursos humanos, por lo que la CGR cuenta para este efecto con un registro de servidores públicos con información básica del servidor y con su historial de pagos, pero no con su historia laboral, la cual se encuentra en la institución donde el servidor trabaja. Debido a que la Ley 9 es para la Carrera Administrativa la cual involucra a 53 de la 73 entidades presupuestales, hay entidades que teniendo su propia Ley de Carrera administran su planilla fuera del sistema del Gobierno Central.

206. El pago a los servidores públicos incluidos en la Carrera Administrativa se realiza de modo centralizado desde la Dirección de Tesorería sobre pedido de la CGR, la cual consolida las solicitudes de pago emitidas por 53 entidades públicas en una sola orden de pago, la cual se ejecuta tanto por transferencia bancaria como por cheque. El Cuadro 3.4.18.1 muestra el detalle de pago de una planilla

mensual (2 quincenas) de pago del Estado. El Anexo 2.3 muestra el detalle de las 53 instituciones que forman parte del sistema de la carrera administrativa fiscalizado por la CGR y pagado por la Dirección de Tesorería.

Cuadro 3.4.18.1 - Resumen del Pago de la Nómina del Estado (Agosto 2010 - Balboas)

Entidad	Total Pagado por transferencia Bancaria		Total Pagado por cheque	
	#	Balboas	#	Balboas
Sueldos Gobierno Central				
Ministerios	216,628	46,435,948.11	37,353	10,017,352.24
Descentralizadas	9,352	2,662,949.25	1,702	588,732.49
Adicional			28,614	2,227,444.64
Pagos a jubilados y gastos de representación				
Jubilados	2,343	1,951,496.06	3100	472,621.24
Representación	12,089	1,117,716.68	375	368,142.98
Pagos de salarios y gastos de representación de entidades descentralizadas que reembolsan al Tesoro				
Salarios	27,461	8,047,560.68		
Representación	n.d.	37,838.91		
Pagos por mes XIII				
Gobierno central	103,328	12,411,032.32	15,569	1,687,197.28
Descentralizadas 1	4,632	551,518.80	693	72,494.06
Descentralizadas 2	10,394	1,714,037.16		

Fuente: Dirección de Tesorería

(i) *Grado de integración y conciliación entre los registros de personal y la información de la nómina*

207. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2010). Esta dimensión evalúa los procedimientos que aseguran la consistencia entre los siguientes aspectos: los registros de la nómina, que contienen el historial de pagos al trabajador; las fichas de personal, que contienen la información personal, laboral y profesional de los trabajadores; y, la clasificación de puestos de trabajo (escalafón), que contiene la descripción de funciones, obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos y que, además, establece la escala salarial a la cual pertenece el trabajador. Se evalúa también cómo se verifica periódicamente la consistencia de la información que estos contienen.

208. Sin embargo, aunque cada entidad administra su propia base de datos de personal y no existe una base de datos única de personal, la existencia de un clasificador único de puestos para el gobierno que además está directamente vinculado al presupuesto, y el proceso de revisión previa y de consolidación de la planilla del Estado que realiza la CGR en su Departamento de Fiscalización, hacen que tanto el registro de personal de la institución, el registro de puestos y salarios, y la planilla estén conciliados permanentemente. El proceso de fiscalización realizado cuando el trabajador se incorpora a la entidad asegura que tanto la información personal básica del servidor (no su hoja de servicios), su categorización salarial y su puesto de trabajo sean compatibles, de otro modo la solicitud de incorporación es observada o rechazada por la CGR. Esta revisión además asegura que la CGR registra en su base de datos la incorporación del servidor. Con cada pago la CGR revisa que este corresponda con la categoría laboral y los términos con que fue contratado tal como consta en su base de datos. Por su parte la entidad en su departamento de recursos humanos, es responsable del cálculo del monto a pagar al trabajador, del registro de su actividad laboral y de la actualización y mantenimiento de su hoja de servicios.

209. De esta manera, no existe una base de datos única de personal, pero la CGR tiene una base de datos que contiene una ficha personal básica y todo el historial de pagos de todos y cada uno de los servidores públicos que reciben o han recibido salarios del gobierno de todas las instituciones sujetas a la fiscalización previa de salarios por la CGR. La conciliación entre estos registros es permanente. De otro

lado cualquier cambio en los registros de planilla o en los términos de contratación o en la definición del puesto de trabajo debe ser revisado primero por la CGR y aprobado luego por el MEF y/o la DIGECA según corresponda, por lo que la conciliación entre los registros es permanente.

210. Las instituciones por su parte deben asegurar que la información que procesan es correcta, es decir que todos los trabajadores que figuran en la planilla ejerzan su función. Para este efecto muchas entidades públicas tienen sistemas automáticos o incluso biométricos de control, pero muy pocas entidades han hecho auditoría de sus sistemas de recursos humanos y planillas.

Calificación A: La nómina y los registros de información básica de personal, de categorización salarial y de definición de puestos de trabajo están permanentemente conciliados mediante el proceso de revisión previa ejercido por la CGR.

(ii) Puntualidad en la introducción de cambios en los registros de personal y en la nómina

211. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2010). Esta dimensión evalúa cuán eficiente es la administración de los registros de personal y de nómina, de modo de asegurar que la oportunidad de actualización de los registros posibilite el pago correcto y oportuno de los salarios de todos los trabajadores.

212. La revisión de procesos y expedientes de planilla y de modificaciones en los registros de personal de la CGR y de algunas entidades representativas por la cantidad de servidores que administran, permite afirmar que especialmente en instituciones que tienen operación descentralizada el proceso de actualización de los registros puede ser moroso y extemporáneo. Se ha apreciado que algunos cambios o contrataciones realizadas en áreas alejadas de la capital, con limitaciones en las comunicaciones o con procesamientos realizados por entidades regionales son notificados con retrasos que pueden superar los tres meses.

213. Aunque el marco normativo institucional establece la obligatoriedad de contar con la aprobación de diversas instancias (entidad ejecutora, CGR, MEF o DIGECA según corresponda) para poder contratar personal o para crear un cargo, se dan casos de personal que empieza a trabajar antes que todo este proceso previo de autorizaciones esté concluido, existiendo incluso casos de personas cuyo expediente ha sido rechazado pero que ya habían estado trabajando por varias semanas.

214. Aunque no puede decirse que estos casos son comunes en todo el sector público, ni se ha podido obtener una estadística de la cantidad de estos casos si se ha evidenciado la existencia de estos en al menos dos entidades públicas del gobierno central, los cuales mostraron demoras superiores a los tres meses en el trámite, mostrando que estos casos ocurren con cierta frecuencia.

Calificación C: En algunas instituciones se han identificado demoras de algunos meses, mayormente de hasta tres meses pero pudiendo incluso superar los seis meses en algunos casos, en la actualización de los registros de la nómina. Estas demoras originan ajustes retroactivos que ocurren con alguna frecuencia. Estos ajustes y actualizaciones se deben a retrasos en la entrega de la información por las instituciones y a prácticas irregulares que posibilitan que el trabajador comience a trabajar antes de contar con las aprobaciones necesarias.

(iii) Controles internos de los cambios en los registros de personal y en la nómina

215. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como es realizada al momento de la evaluación (2010). En esta dimensión, se evalúa la eficacia de los controles sobre la nómina y los registros de personal, los cuales no sólo deben estar concentrados en los procedimientos informáticos, sino también, en los procedimientos de gestión institucionales y en la asignación de responsabilidades específicas para los funcionarios responsables de su administración. En las instituciones, la responsabilidad de la administración de la nómina y de las fichas de personal está claramente definida y asignada a personas que poseen la autoridad para autorizar cualquier movimiento o cambio en los registros de personal o de nómina. Los clasificadores de puestos y categorías, así como la fiscalización realizada por la CGR impide la duplicidad de funciones o de cargos en todo el personal registrado en el sistema, salvo las excepciones establecidas en la Ley que permiten, en algunos casos, que servidores de los sectores tales como educación y salud entre otros puedan ejercer dos cargos públicos cuando estos se realicen en horarios compatibles.

Calificación B: Todas las entidades públicas, regidas por la Ley de Servicio Administrativo o por cualquier otra norma, cuentan con una unidad de recursos humanos, única responsable de administrar, registrar y procesar la nómina institucional. Las personas autorizadas para registrar cambios en los archivos de personal o nómina no son las mismas que autorizan o aprueban dicho registro. Están claramente definidas en la Ley 9 de Carrera Administrativa la facultad y la base para la introducción de cambios en los registros de personal y nómina, así como todos los procedimientos de registro y actualización de la información.

(iv) Realización de auditorías de la nómina a fin de determinar la existencia de fallas en los controles y/o trabajadores ficticios

216. El análisis de la presente dimensión se centra en la gestión, tal como fue realizada en los últimos tres ejercicios fiscales completados (2007, 2008 y 2009). Esta dimensión evalúa la frecuencia con que los registros de personal y de nómina son auditados, tanto en sus aspectos de registro como de procedimientos de gestión, y si estos procedimientos son integrales a nivel del gobierno.

217. No se ha podido evidenciar la realización de una auditoría integral sobre los registros de personal o de nómina en los últimos tres años, sin embargo, la CGR ha confirmado que, como parte del proceso de auditoría a las instituciones, se revisa la nómina tratando de detectar errores, principalmente formales, administrativos o de registro de datos. Sin embargo, esta revisión no constituye una auditoría formal de la nómina o de los registros de personal, más bien puede ser considerada como una auditoría parcial de los registros de nómina y de personal. El proceso de fiscalización desarrollado por la CGR sobre el pago de planillas tampoco puede ser considerado como una auditoría de nómina pues no se verifica que la información proporcionada por la institución sea fidedigna, aunque sí puede ser también considerado como una auditoría parcial de los registros de nómina y personal.

Calificación C: La CGR realiza revisiones parciales a nivel institucional que pueden ser consideradas como auditorías parciales de la nómina.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 18	C+	Método calificación M1
(i)	A	La base de datos del personal y la nómina están directamente vinculadas a fin de asegurar la concordancia de los datos y su conciliación mensual.
(ii)	C	Hay demoras de hasta tres meses en la actualización de gran parte de los cambios en los registros de personal y en la nómina, lo que redundará en ajustes retroactivos frecuentes.
(iii)	B	Están claras la facultad y la base para la introducción de los cambios en los registros de personal y en la nómina.
(iv)	C	Dentro de los tres últimos años se han realizado encuestas de personal o auditorías parciales de la nómina

ID-19. Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones.

218. En este indicador, se evalúa la calidad y la transparencia del marco reglamentario de las adquisiciones públicas, en la medida en que promuevan el uso de procedimientos competitivos, que se justifique adecuadamente el uso de procedimientos menos competitivos, y que se cuente con mecanismos eficientes e imparciales para la solución de inconformidades.

219. La presente evaluación utiliza información disponible en los sistemas de compras para el periodo de análisis 2007-2009. Hay que señalar que no existe información fidedigna en el sistema de adquisiciones y su confiabilidad es limitada como para permitir un seguimiento presupuestario de las adquisiciones. Esto se debe a que existe un desligue entre la gestión presupuestaria en sus fases de planificación y ejecución y las adjudicaciones de adquisiciones que se registran en el sistema PanamaCompra.

220. En cuanto a la planificación, las agencias del Estado no utilizan planes de adquisiciones como herramienta para ordenar las compras y establecer estimaciones presupuestarias consecuentes con los mismos. En cuanto a las Convocatorias, aunque de acuerdo a la Ley todo proceso de adquisiciones debe iniciar luego de verificar que existe una partida presupuestaria¹⁹ correspondiente que establezca la disponibilidad de fondos, el sistema PanamaCompra solamente registra los avisos de adquisiciones y luego los montos adjudicados, pero no contiene registro de contratos ni de los pagos efectuados, los que son registrados fuera del sistema de compras. Dada esta insuficiencia del sistema, y considerando que la gestión de un proceso de adquisiciones puede cubrir más de un año presupuestario, no es posible contabilizar anualmente y de manera compatible, los montos ejecutados del presupuesto con los montos finalmente contratados y pagados respecto a las adquisiciones, ya que las adjudicaciones registradas en un año específico no necesariamente corresponden al presupuesto ejecutado de dicho año. Inclusive, el gobierno puede contratar obras en un determinado año fiscal, mediante la modalidad “llave en mano con financiamiento”, registrando a posteriori solamente, en el año fiscal en que ocurre el pago correspondiente, el compromiso presupuestal contratado.²⁰ En estas condiciones no se ha podido evidenciar que todos los montos ejecutados presupuestalmente responden a procesos de adquisiciones realizados mediante el sistema PanamaCompra.

i) Transparencia, integralidad y competitividad del marco legal y regulatorio.

221. El cuerpo normativo y regulatorio aplicable a las compras y contrataciones públicas de Panamá, tiene una clara estructura jerárquica y de precedencia, que sigue el siguiente orden de prelación: Constitución Política, Ley de Contratación Pública (No. 22), Decretos reglamentarios expedidos por el

¹⁹ Artículo 2 de la Ley No. 22, Glosario para la Ley

²⁰ Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto 2011. Hay referencias que indican que administraciones anteriores han realizado acciones similares. No obstante, para el periodo 2007-2009, no se ha podido evidenciar este tipo de contrataciones.

Poder Ejecutivo, Decretos y Circulares de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). Existen además, instructivos internos de procedimientos producidos por las entidades compradoras.

222. El marco legal descansa fundamentalmente en la Ley No. 22 de junio del 2006, que regula la Contratación Pública e incluye estándares a nivel de las prácticas internacionales, es reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo 366 del 2006. Esta Ley crea el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas denominado PanamaCompra e introduce nuevas modalidades de adquisiciones. La misma ha sido reformada mediante varias legislaciones.

223. Todas las leyes y reglamentaciones relativas a la contratación pública se publican y son fácilmente accesibles para el público en el portal de www.PanamaCompra.gob.pa y en otros sitios de Internet oficiales del Estado. Este Portal de difusión es de acceso libre y gratuito. Sirve también para la publicación de las adjudicaciones de contratos, así como las resoluciones de inconformidades en los procesos de adquisiciones dictadas por la DGCP y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP).

224. La Ley no aplica a todos los bienes, obras y servicios que se contraten por el Estado utilizando fondos del Gobierno. Se excluye a la Caja de Seguro Social (CSS), el Fondo de Inversión Social (FIS), a los municipios y a las juntas comunales, aunque en estos casos la Ley se puede aplicar de forma supletoria. Existe un régimen especial que regula las adquisiciones del Ministerio de Educación (MEDUCA) y se ha planteado adoptar un régimen similar para el Ministerio de Obras Públicas (MOP). Esto limita la universalidad de aplicación de la Ley.

225. Las personas naturales o jurídicas pueden interponer acción de reclamo contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos durante el proceso de selección, antes de que se realice el acto de adjudicación de contrato y se interponen únicamente ante la DGCP. El artículo 104 de la Ley 22 crea el TACP como ente independiente e imparcial para conocer, como única instancia, de los recursos de impugnación contra actos de adjudicación, la declaratoria de deserción o el acto o resolución por la cual se rechazan las propuestas en los procedimientos de selección de contratistas. Se incluyen los recursos de apelación contra resoluciones administrativas. Todo acto de impugnación debe ir acompañado de una fianza prevista en el artículo 90 de la Ley 22. Una vez agotada la vía gubernativa, solamente se admitirán acciones para resolver ante la Sala Tercera de lo Contencioso –Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Cuadro 3.4.19.1 - Reclamos Totales e Impugnaciones Presentadas

Año	Reclamos	Impugnaciones
2008	90	45
2009	59	24
2010	ND	ND
Totales	149	69

Fuente: información suministrada por la DGCP y el TACP

Calificación B. Si bien el marco regulatorio se ha mejorado, e incluye parámetros a tono con algunos estándares internacionales, aún su cuerpo normativo no está completo y no se aplica a la totalidad de las adquisiciones realizadas con fondos públicos. La ausencia de planes de adquisiciones es una limitante importante para la planificación de las adquisiciones y la difusión de la oportunidades de negocios.

ii) *Uso de métodos competitivos de adquisiciones*

226. Como fuera mencionado anteriormente, el marco legal y regulatorio vigente identifica los casos específicos de contrataciones públicas para las cuales se pueden autorizar, como excepción, procesos de contrataciones directas sin competencia. Las autorizaciones para estos procesos se concede mediante instancias específicas y en función del monto de la contratación.

227. La Constitución establece en su artículo 266 que para las obras nacionales efectuadas con fondos nacionales por cualquiera de las entidades autónomas y semiautónomas o de los municipios se harán mediante procedimientos de Licitación Pública, salvo las excepciones que permita la Ley 22. La DGCP se encarga de dictar las normas y guías necesarias al respecto. La Ley identifica once (11) causales de excepción de acto público que pueden utilizarse para justificar una Contratación Directa.²¹ Las justificaciones pueden basarse en urgencia evidente para conjurar situaciones provocadas por desastres naturales (previa Declaratoria del Órgano Ejecutivo); en casos amparados por leyes especiales y en los casos de urgente interés local o de beneficio social, siendo éstos dos últimos criterios difíciles de evidenciar. Durante los años 2008 y 2009, el uso de esta modalidad mostró un incremento en cuanto a los montos contratados.

228. No se puede verificar de forma fidedigna el porcentaje del valor contratado directamente realizado bajo justificaciones aceptables.

229. Durante el periodo 2007 – 2009, las compras por métodos competitivos muestran una tendencia a la baja, mientras que las contrataciones directas han aumentado significativamente, especialmente en los años 2008 y 2009. No hay información suficientemente confiable que explique este comportamiento.

Calificación D. No hay información confiable disponible para verificar si la aplicación de los criterios para justificar las contrataciones directas se han realizado de acuerdo a lo que dicta la Ley. Se nota un incremento no explicado en la utilización de la modalidad de contratación directa y al mismo tiempo una reducción en las modalidades competitivas durante el periodo de análisis 2007 – 2009.

iii) Acceso público a información completa, confiable y actualizada de adquisiciones

230. El sistema PanamaCompra es de libre acceso para cualquier persona en cualquier lugar y hora. No obstante, hay algunas limitaciones de conectividad en algunas zonas del interior del país, que se consideran subsanables y en vías de solución en el futuro. El sistema brinda información sobre las convocatorias de licitaciones y adjudicaciones de contratos, pero no permite hacer un seguimiento presupuestal de las adquisiciones. No es posible establecer un porcentaje que describa que tanto de la información suministrada sobre el valor de las contrataciones es cabalmente confiable.

231. Existe información sobre las resoluciones respecto a las reclamaciones presentadas por los participantes en los procesos de adquisiciones del Estado. Dado que las agencias de gobierno no utilizan el Plan de Adquisiciones como herramienta de planificación, el sistema no ofrece este tipo de información, lo que limita conocer sobre las oportunidades de negocios de forma amplia.

²¹ Artículo 56 de la Ley No. 22

Calificación D. Si bien el sistema no informa sobre los planes de adquisiciones, si publica las convocatorias de licitaciones y las adjudicaciones. No obstante, no permite realizar un seguimiento presupuestal de las adquisiciones a fin de establecer el porcentaje del valor de las adquisiciones realizadas que este sustancialmente basado en información confiable. Sobre las reclamaciones e impugnaciones presentadas y las respectivas resoluciones emitidas, se obtuvo información que no se pudo corroborar de forma fehaciente.

iv) Existencia y funcionamiento de un mecanismo de inconformidades relativas al proceso de adquisiciones.

232. No han existido en el sector público panameño perfiles definidos de habilidades y conocimientos para quienes ocupan los cargos de especialistas de adquisiciones. Se cuenta con manuales de cargo de carácter general y planteamientos formales.

233. Los actos de reclamaciones²² son atendidos exclusivamente por la DGCP y las impugnaciones por el TACP. Estas dos instancias no cuentan con participación de miembros del sector privado ni de la sociedad civil y están constituidos por tres abogados nombrados por el gobierno. Reclamaciones presentadas a la DGCP, tienen efectos suspensivos hasta tanto no se resuelva el caso en el plazo establecido por Ley.

234. Las impugnaciones son presentadas ante el TACP para su resolución. Toda impugnación deber ser acompañada por una fianza, que actualmente se debe constituir en el monto de 15% del valor de la propuesta del impugnante. El número de impugnaciones presentadas en los últimos 3 años es relativamente reducido (ver Cuadro 3.4.19.1) por lo que se presume que la existencia de una fianza actúa como prevención de reclamos frívolos o especulativos al TACP.

235. La Ley 22 impide que los funcionarios involucrados con la resolución de reclamos e impugnaciones de acuerdo a la Ley participen de los procesos de adquisiciones y sus transacciones y no deben tener participación en las decisiones sobre las adjudicaciones. No se ha tenido evidencia de que esto no se cumpla.

236. La información suministrada por la DGCP y el TACP indica que a la fecha, tanto la DGCP como el TACP han atendido las inconformidades presentadas a su consideración dentro de los plazos de tiempo establecidos en la Ley. La revisión del sistema de compras del 2008²³ muestra que el TACP ha fallado en un 70% de los casos registrados, a favor de las instituciones y en un 30% a favor de los proveedores. Las decisiones sobre reclamos e impugnaciones, se basan en las pruebas presentadas por los reclamantes.

237. En cuanto a los trámites de apelaciones a TACT, los mismos eran usualmente lentos y costosos y el cumplimiento de restituciones económicas por parte de los entes gubernamentales fue demorado,²⁴ bajo argumentos de insuficiente disponibilidad presupuestaria para atender sus funciones.

²² Hay una distinción entre reclamos y se quejas, los reclamos se presentan antes y las impugnaciones se presentan una vez los contratos son otorgados. De los reclamos se encarga la DGCP y de las impugnaciones se encarga el TACT. Para más detalles ver: <http://www.panamacompra.gob.pa/portal/reclamosEIimpugnaciones.aspx>

²³ Segunda Evaluación del Sistema de Adquisiciones Publicas de Panamá, mediante metodología de la OCDE, indicador 10e.

²⁴ Ibid, indicador 10b

Calificación D. El sistema de reclamaciones así como casi todo el sector de adquisiciones, no cuenta con profesionales expertos en esta materia. La exclusión de personal del sector privado y de la sociedad civil limita las opciones para integrar este tipo de expertos. El incumplimiento de este criterio impide una calificación mayor que la otorgada, aunque no se niega la existencia de las instancias necesarias para atender las reclamaciones e impugnaciones que sean presentadas por los participantes en los procesos de adquisiciones del Estado.

Indicador	Evaluación	Justificación
ID 19	D+	Método calificación M2
(i)	B	El marco jurídico cumple con cuatro o cinco de los seis requisitos enumerados
(ii)	D	Cuando los contratos se adjudican por métodos distintos de la competencia abierta, se justifican conforme a los requisitos legales en menos del 60% del valor de los contratos adjudicados, o cuando no se cuente con datos confiables
(iii)	D	El gobierno carece de un sistema que genere una cobertura sustancial y confiable de la principal información sobre las adquisiciones, o sistemáticamente no pone a disposición del público la principal información sobre las adquisiciones.
(iv)	D	El sistema de tramitación de las reclamaciones en materia de adquisiciones no se ajusta a los criterios i) y ii) y a otro de los demás criterios, o no existe un órgano independiente de examen de las reclamaciones en materia de adquisiciones.

ID-20 Eficacia de los controles internos del gasto no salarial

Este indicador mide la existencia, entendimiento y acatamiento de los controles internos del gasto no salarial al momento de la evaluación.

238. Organismo Rector. De conformidad con sus atribuciones constitucionales y legales, la Contraloría General de la República (CGR) es el Organismo Rector del Control Interno para el sector público de Panamá. En cumplimiento de dichas atribuciones la CGR mediante el Decreto Número 106 del de 5 de Mayo de 1998, estableció las Normas del Control Interno Gubernamental (NCI).

239. Ámbito de aplicación. Las NCI son aplicables a todos los Organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado Panameño, como lo son: los Órganos del Gobierno Central, los Entes Semiautónomos y Autónomos, las Empresas Públicas y Mixtas, los Municipios y las Juntas Comunales incluyendo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuando custodien o manejen fondos públicos. Las NCI comprenden los requerimientos básicos aceptables para una estructura de control interno operativa, de obligatorio cumplimiento en el sector público gubernamental.

240. Estas Normas son aplicables a cualquier tipo de gestión, operación o función administrativa y no están limitadas a las operaciones exclusivamente financieras. Así mismo, sirven para todos los sistemas, ya sean automatizados o manuales. Pueden considerarse como estándares mínimamente aceptables, que facilitan a las instituciones una guía para implementar controles internos y proporcionan a los auditores criterios para evaluarlos.

241. Objetivos y Componentes. Las NCI establecen que un sistema de control interno debe estar representado por cinco componentes: (i) Ambiente de Control, (ii) Evaluación de Riesgos, (iii) Información y Comunicación, (iv) Actividades de Control y (v) Monitoreo. Estos componentes apoyarán la eficiencia y eficacia en la gestión de los recursos públicos, la protección de los bienes del Estado, la confiabilidad de la información para la rendición de cuentas y el cumplimiento de las leyes y regulaciones.

242. Responsabilidad. El titular de la Institución es el responsable del establecimiento, desarrollo, revisión y actualización de una adecuada estructura de control interno. La aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será responsabilidad de cada uno de los servidores públicos según sus funciones.

243. El Control Interno, tal y como está establecido desde el marco legal para el Sector Público de Panamá, tiene un amplio alcance transversal en todos los ámbitos y operaciones, en términos de la formulación y ejecución del presupuesto,²⁵ así como en la protección del patrimonio del Estado. Para este análisis, cubre los compromisos de gastos y pagos de bienes y servicios, los salarios de los trabajadores ocasionales, y las prestaciones discrecionales del personal. En el anterior sentido puede decirse que al menos el Marco Legal del Control Interno está ajustado al estándar internacional COSO/INTOSAI para el Sector Público.

244. Con respecto a los controles relativos a los tiempos presupuestales, especialmente al respeto y consistencia entre compromisos y disponibilidades,²⁶ en la práctica pueden estarse cumpliendo, el control interno considerado como un sistema, no está implementado. Esto implica que las actividades de control no están articuladas con los riesgos inherentes a los objetivos y metas de cada Entidad y Organismo y que no es generalizado el conocimiento y entendimiento de las normas de control interno. Si bien el marco legal está ajustado al estándar internacional de control interno, la implementación está a un nivel incipiente de avance.

i) Eficacia de los controles de los compromisos de gastos

245. Mediante la Ley del Presupuesto 2010 se han definido las Normas de control relacionadas con los compromisos del gasto y su congruencia con las disponibilidades administradas por la Dirección General de Tesorería (DGT). Igualmente las NCI establecen controles para la utilización del Flujo de Caja en la Programación Financiera.²⁷

246. La DGT maneja el flujo de fondos bajo el modelo de Unidad de Caja,²⁸ pero no se ha establecido todavía el modelo de “Cuenta Única” ya que hay más de 6,000 cuentas fuera del control de Tesorería. La DGT que concentra las disponibilidades del Gobierno Central, sitúa los fondos en cuentas corrientes, únicamente en el Banco Nacional de Panamá²⁹ de conformidad con asignaciones mensuales aprobadas para cada partida por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), basándose en los programas de trabajo, los cronogramas de actividades y la previsión del comportamiento de los ingresos.³⁰

247. En la práctica, cada Entidad lleva el control de los tiempos presupuestales, al tramitar sus órdenes de pago y debido a que no existe un control unificado desde una “caja única”.

248. Por otra parte, el SIAFPA no permite que se tramite un pago, si previamente no está registrada la disponibilidad presupuestal y el devengado del gasto, y la DGT no ha asignado los fondos correspondientes según la programación mensual de necesidades. Estos controles son verificados en

²⁵ Los artículos 206, 208, 218 y 219 de la Ley 63/09, establecen requerimientos básicos para el control de la ejecución y el debido respeto por los tiempos presupuestales y el manejo de la disponibilidad.

²⁶ NCI 3.3.1.3 “...Los montos comprometidos no deben exceder el límite de la programación del gasto establecida, ni los calendarios de compromisos aprobados en la asignación presupuestaria.”

²⁷ NCI 3.3.2.2

²⁸ NCI 3.3..2.1

²⁹ Según el Art. 216 de la Ley 63/09, el Banco Nacional de Panamá será el depositario oficial de los fondos públicos, y la Contraloría General de la República la responsable de vigilar que, por ningún concepto, se abran cuentas en otras Entidades financieras.

³⁰ Según Art.219 de la Ley 63/09

forma previa a un pago por la delegación de la CGR en cada Entidad del Gobierno Central, llamada “Control Fiscal”. En los gráficos siguientes se ilustran los flujos de información de conformidad con el manual del SIAFPA.

Gráfico 3.4.20.1 - Flujo de información para Orden de Compra al Contado

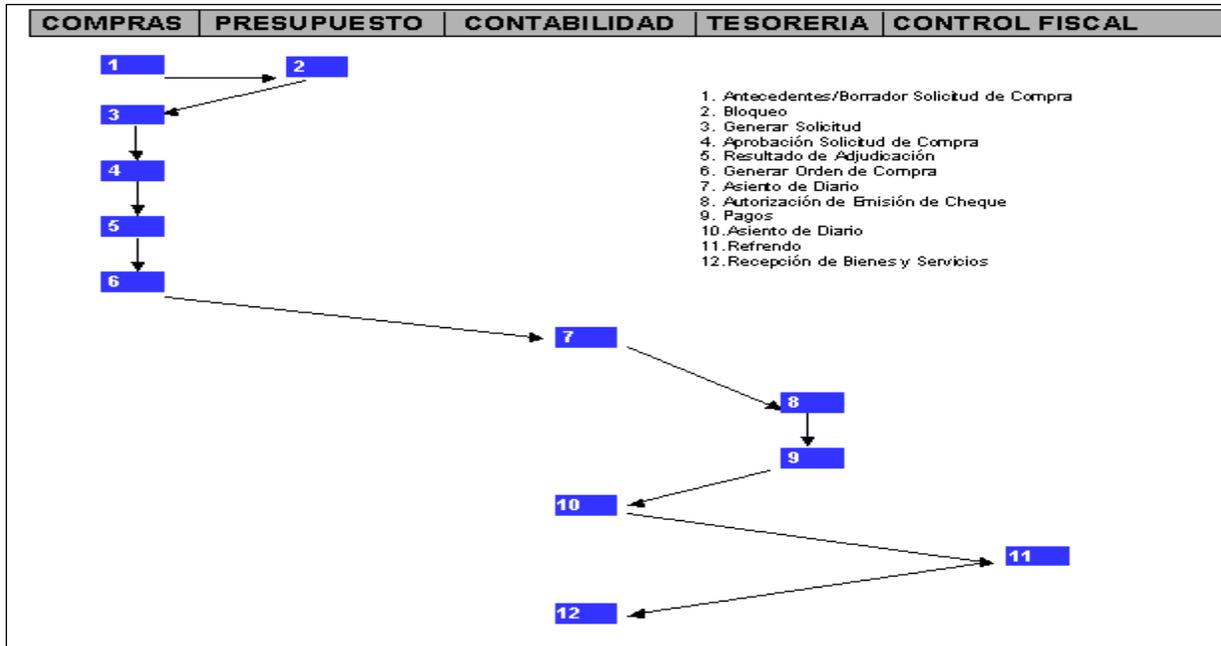
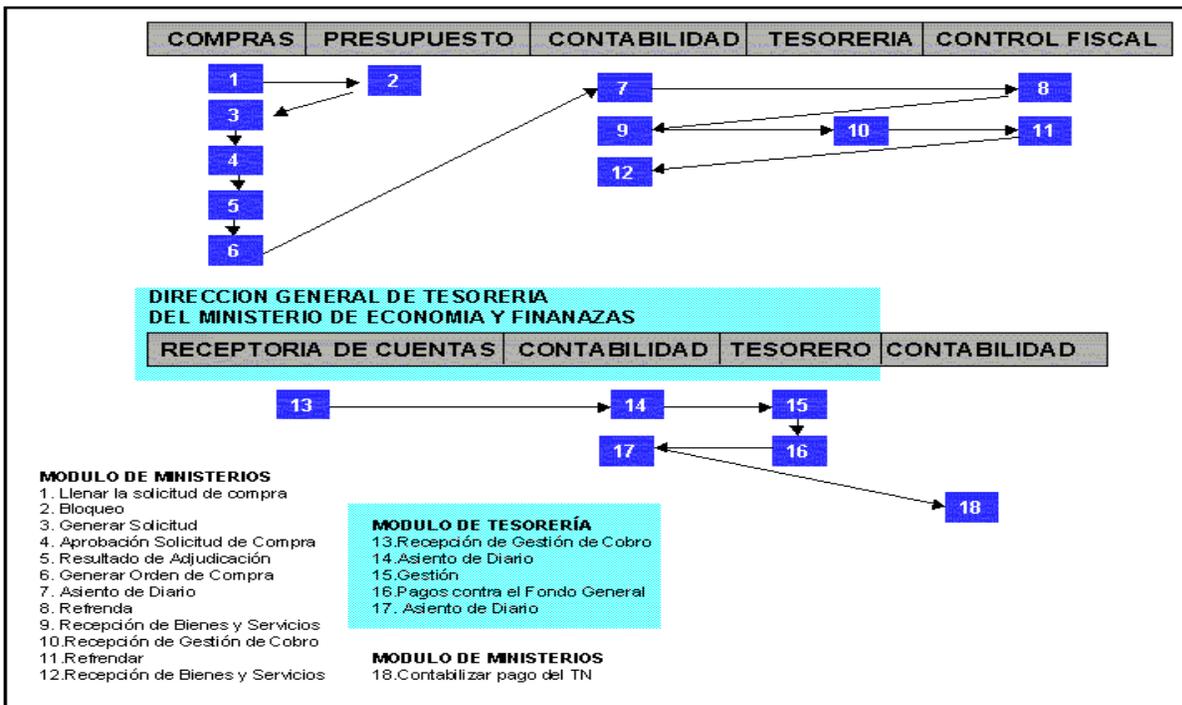


Gráfico 3.4.20.2 - Flujo de información para Orden de Compra a Crédito



Calificación B: La ejecución presupuestaria mediante el SIAFPA tiene controles adecuados pero una parte importante del presupuesto (ID-7) es ejecutado desde cuentas institucionales en las que el control no puede no ser tan eficaz.

ii) Amplitud, pertinencia y entendimiento de otras normas y procedimientos de control interno

249. Como se indicó anteriormente, los controles internos comprenden una gama amplia de acciones que se ejecutan a lo largo de toda la gestión pública, incluyendo la administración financiera. Los fundamentos básicos, descritos en los párrafos precedentes e incluidos en las NCI vigentes, son consistentes con el estándar Internacional definido por la estructura integrada de Control Interno, emitida por COSO,³¹ la cual fue adaptada y recomendada por INTOSAI a las Entidades de Fiscalización Superior (EFS).

250. Desde la emisión de las NCI en 1998, no se han emitido guías o pautas que apoyen el proceso de implementación o ajuste de las Entidades y Organismos públicos a tales Normas.

251. **Implementación de las NCI.** Según el Art. 4º del Decreto 106/98, las NCI entraron en vigencia desde Mayo de 1998. Sin embargo, en las Entidades participantes³² se estableció implementación incipiente de las NCI. Los controles en presunto funcionamiento son los provenientes del componente No. 3 Actividades de Control, desarrollados en la NCI No. 3.3.1 para Presupuesto y 3.3.2 para Tesorería.

252. En las entrevistas con los Ministerios participantes en la evaluación PEFA y la CGR organismo rector del Control Interno, se confirmó que las Normas de Control Interno tal como están previstas en el marco legal, no han sido implementadas en su totalidad. Por otra parte, no se dispone de un informe de la CGR o de las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en el cual se pronuncien sobre el estado del control interno, el nivel de implantación, o la efectividad de los mismos.

Calificación C: Las NCI vigentes definen un Sistema de Control Interno basado en cinco componentes, de los cuales el más ampliamente implementado, llamado “actividades de control”, comprende un conjunto integral de controles, que son parcialmente entendidos. Sin embargo, componentes importantes como Evaluación de Riesgos y Ambiente de Control, están en fases incipientes de implementación.

iii) Grado de cumplimiento de las normas de procesamiento y registro de las transacciones

253. Solamente la UAI del MEF (con respecto a las operaciones internas del MEF), y ninguna de las demás UAI de las Entidades y Organismos participantes en la evaluación, disponen de tasas de incumplimiento, por lo cual no es posible medir con precisión la importancia relativa de las inconsistencias que reportan en sus informes. Principalmente reportan hallazgos de control interno focalizados en un proceso o área de interés, pero no los cuantifican ni miden sus impactos. Las UAI del MEF³³ y MINSA consideran aceptable el cumplimiento de las normas y procedimientos de control.

254. Aunque la CGR y las demás UAI, no expresan seguridad razonable por la calidad del procedimiento de control previo o de fiscalización, indican que depositan en el mismo, la confianza en que no se violen las normas de control interno pertinentes.

³¹ Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission del Congreso de los Estados Unidos de América.

³² MEF, Ministerio de Salud (MIINSA), Ministerio de Educación (MEDUCA) y Ministerio de Obras Públicas (MOP).

³³ Un análisis de seguimiento preparado por la UAI de MEF revela que para 2009, el 66% de sus recomendaciones sobre control interno fueron adoptadas.

255. En su caso, la CGR reportó en el año 2009,³⁴ como producto de sus intervenciones de control previo rechazos de pagos por aproximadamente US\$ 2,500 millones equivalentes a un 25% del total de egresos devengados para todo el sector Público (Este valor no está discriminado entre Gobierno Central y los demás niveles del sector público). Sin embargo, no disponen de estadísticas sobre el grado de aclaración o persistencia de los rechazos, de tal forma que se pueda inferir una sub ejecución importante del presupuesto.

Calificación C: Las normas se cumplen en una mayoría de transacciones, con excepciones importantes reportadas por las UAI y la CGR, las cuales no están cuantificadas para medir su importancia relativa.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID – 20	C+	Método de calificación M1
(i)	B	Se aplican controles de los compromisos de gasto, que restringen eficazmente los compromisos a la disponibilidad real de efectivo y a las asignaciones presupuestarias aprobadas en la mayor parte de los tipos de gasto.
(ii)	C	Otras normas y procedimientos de control consisten en un conjunto básico de normas de procesamiento y registro de transacciones, que es entendido por los que están directamente involucrados en su aplicación. Algunas normas y procedimientos tal vez sean excesivos, en tanto que los controles pueden ser deficientes en esferas de menor importancia.
(iii)	C	Las normas se cumplen en una mayoría considerable de transacciones, pero el uso de procedimientos simplificados/de emergencia en situaciones injustificadas es una gran preocupación.

ID-21 Eficacia de la Auditoría Interna

Este indicador mide el grado de cobertura y beneficio obtenido de las Auditorías Internas, tomando como base la última información financiera y operacional disponible.

Marco Legal y Reglamentario

256. En el Art 3 de las NCI responsabiliza a las UAI de la revisión y evaluación de la estructura de control interno, a fin de determinar su confiabilidad y emitir recomendaciones tendientes a incrementar la eficacia y efectividad de la gestión. Todo esto sin perjuicio de las facultades de evaluación del control interno en cabeza de la CGR.

257. La función de auditoría interna está definida básicamente en las NCI, las cuales establecen que los auditores Internos son de libre nombramiento y remoción por la Máxima Autoridad de cada Entidad, quien debe asegurarles independencia, proveerles recursos para su desempeño y no permitir su participación en labores administrativas bajo su evaluación.³⁵

258. Para efectos técnicos las auditorías internas deben cumplir con las Normas de Auditoría Gubernamental (NAG) vigentes en Panamá. Estas Normas, son generales para la práctica de Auditoría Externa e Interna y no se encuentran dentro de ellas secciones específicas para tratar los aspectos diferenciales entre estas.

³⁴ Fuente: Informe ejecutivo de gestión de Carlos A. Vallarino R. Contralor General de la República, Diciembre de 2009

³⁵ NCI 325.03 y 325.04

259. De acuerdo con las NAG vigentes las UAI deben remitir anualmente a la CGR, a más tardar el 30 de Noviembre, el plan anual y cronogramas de actividades para el año siguiente debidamente aprobado por el titular de la institución. En el caso de los informes, las UAI deben dirigirlos a la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE), pero no es obligatorio que sean enviados a la CGR, excepto porque ésta los solicite discrecionalmente.³⁶

Vigilancia de la Práctica de Auditoría Interna

260. La NAG 211.07, establece que el Auditor Externo, durante todo el proceso de la auditoría procederá a coordinar y evaluar las actividades que ejecutan las UAI, con el objeto de ahorrar tiempo, costos y recursos. Además, procederá con independencia y objetividad a efectuar evaluaciones de la organización, calidad y oportunidad de las actividades de las mismas. En la CGR, a pesar del requerimiento formal, no se encontró evidencia de informes de visitas de control de calidad o equivalentes sobre la práctica de las UAI y éstas, informaron, que no disponían de sistemas de control de calidad ni sometían su práctica a revisiones independientes de calidad.

i) Alcance y Calidad de la Función de Auditoría Interna

261. En el sector gubernamental trabajan 679 Auditores Internos distribuidos en 33 UAI del Gobierno Central, Entidades Descentralizadas, Empresas Públicas, Intermediarios Financieros y Municipios. En el cuadro 3.4.21.1 se muestra la distribución por sectores.

Cuadro 3.4.21.1 - Personal de Auditoría Interna por Sectores

Sectores	Auditores	Supervisores	Jefes	Total
Gobierno Central	223	22	31	276
Entidades Descentralizadas	145	27	41	213
Empresa Pública	54	4	10	68
Intermediario Financiero	76	17	17	110
Municipios	8	2	2	12
Total	506	72	101	679
Fuente: Informe Departamento de Coordinación de Auditorías Internas de la CGR (DECAI), 639-2010 Del 22.10.10				

262. Las UAI cumplen parcialmente con las NAG. Sus intervenciones no se apoyan en planes de auditoría interna basados en análisis de riesgo, tienen un enfoque básicamente transaccional, y de investigaciones de presuntas irregularidades. Ninguna UAI presenta un informe en el cual se pronuncien sobre la calidad del sistema de control interno en general o del control interno de la ejecución presupuestal. Aunque está previsto en las NCI que los Planes de las UAI se envíen a la CGR, el desempeño no es satisfactorio. De hecho en el informe de la DECAI,³⁷ se reporta que en 2010, solamente 14 de 33 UAI (42%) del Gobierno Central enviaron el Plan de Auditoría. Adicionalmente, no disponen de sistemas estructurados de control de calidad y todavía su práctica profesional no es evaluada por una Entidad independiente.

Calificación D: Aunque existen UAI en todas las Entidades del Gobierno Central, estas no se ajustan a las normas para el ejercicio profesional. Los trabajos son básicamente enfocados en transacciones y no al seguimiento de los sistemas.

³⁶ NCI 3.2.5.11

³⁷ Fuente: Informe Departamento de Coordinación de Auditoría Internas de la CGR (DECAI), 639-2010 del 22.10.10

ii) Frecuencia y Distribución de los Informes

263. Las NAG disponen que los resultados de Auditoría Interna deben comunicarse oficialmente, mediante informes a la Administración de la Entidad o área examinada. Como antes mencionado, la UAI ni la entidad auditada están obligadas a someter dichos reportes a la CGR, aunque ésta puede solicitarlos discrecionalmente. Igualmente no es requisito que se envíen al MEF. Para lo que va corrido del año 2010, solamente 2 Entidades del Gobierno central (6%) enviaron copia de sus informes a la CGR.³⁸

Calificación C: En el caso de la mayoría de las Entidades del Gobierno Central, los informes se emiten periódicamente. No es un requisito que los informes se envíen a la CGR o al MEF.

iii) Medida de la reacción de la administración frente a las conclusiones de la Auditoría Interna

264. Según las NAG y las NCI, las recomendaciones incluidas en los informes de las UAI, luego de ser discutidas y convenidas, corresponde al titular de la Institución, la aplicación de las mismas. Esta responsabilidad es de carácter obligatorio, por lo cual, la CGR podrá aplicar las sanciones correspondientes según su Ley Orgánica.

265. Aunque las NAG establecen que las UAI deberán incluir como parte de sus planes de auditoría el seguimiento oportuno a la aplicación de las recomendaciones, para asegurar el mejoramiento de la gestión de los entes del sector público, la CGR y las UAI participantes no disponen de un sistema de seguimiento que permita establecer de manera estadística el grado de asimilación de sus recomendaciones.

266. A pesar de esta deficiencia, en las entrevistas, la UAI del MEF, reveló que al grado de asimilación es apropiado, la UAI del MINSA que sus recomendaciones se aplican parcialmente y la UAI de la CGR indicó que no hace seguimiento.

Calificación C: Aunque es un requisito de las NAG y las NCI la adopción de las recomendaciones de las UAI, no se observa un comportamiento uniforme de debida diligencia para este cumplimiento. Adicionalmente, ni la CGR ni las UAI disponen de un sistema de seguimiento o estadísticas sobre tasas de aceptación.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID – 21	D+	Método de calificación M 1
(i)	D	Aunque existe una auditoría interna, ésta no está centrada en el seguimiento de los sistemas, o bien ésta es muy limitada.
(ii)	C	En el caso de la mayoría de las entidades del gobierno central, los informes se emiten periódicamente, pero tal vez no se presenten al Ministerio de Hacienda ni a la EFS.
(iii)	C	Muchos de los directivos toman una cantidad razonable de medidas relativas a los principales problemas, aunque suelen hacerlo con demora.

Sub-Sección 3.5. Contabilidad, registro y presentación de la información

ID-22. Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas

267. Este indicador evalúa la medida en que, tanto las cuentas bancarias como las cuentas en suspenso o de anticipo, son regularmente reconciliadas, ajustadas o liquidadas a fin de asegurar que los estados financieros institucionales y del gobierno reflejen adecuadamente la gestión financiera. El periodo de

³⁸ Fuente: Informe Departamento de Coordinación de Auditoría Internas de la CGR (DECAI), 639-2010 del 22.10.10

referencia para el análisis del presente indicador se refiere a la gestión, tal como es ejecutada al momento de la evaluación (2010).

268. Aunque el Manual de Contabilidad Gubernamental, aunque menciona el tema de conciliaciones bancarias en algunos párrafos, no trata el tema de modo específico ni reglamenta o describe los procesos de conciliación. Sin embargo, el Manual de Control Interno Gubernamental es bastante explícito y describe detalladamente los procesos de conciliación bancaria, la oportunidad en que estos se realizan, así como la forma y oportunidad en que se reportan y registran sus resultados. En el Manual mencionado los temas de conciliación se describen en las siguientes secciones:

- Conciliaciones Bancarias (Sección 3.3.2.3)
- Conciliación de Deuda Pública (Sección 3.3.3.2)
- Conciliación de Desembolso de Prestamos (Sección 3.3.3.3)
- Conciliación de Saldos (Sección 3.3.4.3)
- Control de saldos pendientes y rendición de cuentas (Sección 3.3.4.4)

(i) *Periodicidad de la conciliación de cuentas bancarias.*

269. La Dirección de Tesorería (DT) del MEF no tiene implementado un sistema de cuenta única por lo que cada entidad pública tiene y administra sus propias cuentas bancarias en el Banco Nacional, quien reporta actualmente a la DT mensualmente los saldos de las más de 6,000 cuentas del gobierno. Cabe notar que un número significativo de estas cuentas pertenece a las 3,300 escuelas del MEDUCA que tienen al menos una cuenta bancaria cada una para poder recibir las transferencias hechas por la DT.

270. La DT administra actualmente seis fondos:³⁹ Fondo General; Fondo de Devolución de Impuestos y Otros; Fondo Crédito Pendiente de Reclamo; Fondo División y Devolución; Fondo Nacional para el Desarrollo; y, Fondo de Fideicomiso CSS Riesgo de Invalidez

271. La conciliación de cuentas bancarias se hace mediante el módulo de conciliaciones del SIAFPA, el cual permite comparar la información contable registrada en el sistema con los estados de cuenta bancarios. Un reporte de auditoría emitido el 12 de abril del 2010 por la Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna del MEF, que entre otros aspectos revisó los procesos de conciliación de cuentas bancarias de la DT en el periodo enero 2009 a marzo 2010, encontró que las conciliaciones de la cuenta Fondo General no se realizaron en su momento (ver Cuadro 3.5.22.1).

Cuadro 3.5.22.1 - Oportunidad de las conciliaciones de la Cuenta Fondo General de la DT

Mes	Fecha de presentación de conciliación
Enero	8 de mayo 2009
Febrero	12 de mayo 2009
Marzo	14 de mayo 2009
Junio	12 de agosto 2009
Noviembre	18 de enero 2010
Diciembre	Pendiente
<i>Fuente: Informe de Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna del MEF</i>	

³⁹ Se ha tomado conocimiento de la existencia de un fondo adicional “Fondo MEF-Tesoro Nacional Privatizaciones”, pero que no es administrado por la DT.

272. La información recabada en las entidades públicas visitadas muestra también debilidades en los procesos de conciliación de cuentas. Debido a que las entidades pueden tener unidades desconcentradas que administran sus propias cuentas y donde el acceso a las comunicaciones es limitado, el proceso de conciliación de estas cuentas resulta poco eficiente y normalmente extemporáneo. Los estados de cuenta bancarios suelen llegar con mucho atraso a muchas de las dependencias. Documentación del MEDUCA emitida el 13 de octubre muestra un consolidado por regiones de las conciliaciones de cuentas para el periodo 1 de abril a 30 de setiembre del 2010, el cual menciona que la información sólo contiene datos hasta el 31 de agosto debido a que los estados bancarios de setiembre aún no se habían recibido. En el MINSA también se informó que muchas de las cuentas del sector corresponden a entidades desconcentradas que tampoco concilian oportunamente sus cuentas bancarias.

273. Aunque el marco normativo establece la conciliación mensual de las cuentas bancarias estas no se realizan con dicha frecuencia. Debido a que las entidades deben presentar estados financieros trimestrales, hay una tendencia a que estas conciliaciones tengan una frecuencia trimestral, pero esto tampoco se da con regularidad tal como muestran los documentos mencionados que muestran periodos de conciliación de cinco a seis meses.

Calificación C: La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realizan trimestralmente por lo general.

(ii) Periodicidad de la conciliación y compensación de cuentas de orden y anticipos.

274. La administración de las cuentas de orden y de anticipo está a cargo y es responsabilidad de cada institución. La Ley anual de presupuesto 2010 en su artículo 243 establece la obligatoriedad de que para hacer un pago anticipado el beneficiario deberá primero presentar una garantía por el 100% del monto a recibir.

275. El artículo 3.3.2.6 de la Norma de Control Interno Gubernamental establece que la DT no podrá realizar ningún pago adelantado antes de recibir la fianza correspondiente y establece los términos que debe satisfacer la fianza. El referido artículo da a la DT la responsabilidad de la custodia y administración de dicha fianza. La misma norma, en su artículo “3.3.4.4 Control de Saldos Pendientes de Rendición de Cuenta y/o Devolución”, menciona: “Las cuentas que representan anticipos de fondos para gastos deben ser adecuadamente controladas, con el objeto de velar por la apropiada rendición documentada o, devolución de montos no utilizados.” Dicho artículo establece que la contabilidad institucional debe hacer el seguimiento de los anticipos a fin de “evitar la acumulación de recursos sin rendición de cuenta oportuna y apropiada. Cumple su rol cuando informa periódicamente sobre la situación, plazos y naturaleza de este tipo de operaciones. El área contable debe implementar procedimientos de control y de información sobre la situación, antigüedad y monto de los saldos sujetos a rendición de cuenta o devolución de fondos, a fin de proporcionar a los niveles gerenciales, elementos de juicio que permitan corregir desviaciones que incidan sobre una gestión eficiente.”

276. Es decir, que cada institución es responsable de la administración y seguimiento de los anticipos que otorga, y es responsabilidad de las autoridades institucionales hacer el seguimiento y control adecuado de los mismos. El Manual de Contabilidad Gubernamental incluye dentro de las cuentas 28 (Gastos Diferidos), la cuenta 284 (Anticipos Concedidos).

277. En el Informe Anual de la Contralora, se reportan de modo global los saldos de los anticipos en la Cuenta de Activos – Gastos Pagados por Adelantado. Tal como menciona el referido informe en la Nota 7 a los estados financieros del Gobierno: “La cuenta Fideicomiso de la Deuda Pública es utilizada para reflejar compromisos, liquidación de pagos y desembolsos sujetos a liquidación futura.”

278. Los informes financieros trimestrales de las instituciones muestran el estado de los anticipos otorgados tanto para el caso de los gastos de funcionamiento como para los gastos en inversión. Por ejemplo, el Ministerio de Obras Públicas en su informe emitido en octubre 2010 correspondiente al periodo que finalizó en setiembre del mismo año, en su cuenta “Otros Activos. Infraestructura Pública”, enumera por rubros los adelantos otorgados. La Nota J del Contador en dicho informe explica que las cifras:

“Incluyen la parte no corriente de los gastos pagados por adelantado, las inversiones intangibles, depósitos en garantía no corrientes y otras partidas de similar naturaleza.

***Carreteras, Puentes y Otras Construcciones:** estas cuentas una vez terminadas pasan a formar parte del activo fijo de este Ministerio a pesar de que las infraestructuras son entregadas a la comunidad para uso público.”*

En el mismo informe, el contador en su Nota H muestra la cuenta de Gastos Diferidos, donde expresa:

“Incluye los egresos que significan servicios futuros que van a ser convertidos en gastos conforme transcurra el periodo fiscal. Se consideran los anticipos concedidos por diversos motivos, al igual que los desembolsos sujetos a liquidación futura.

279. Menciona también que están revisando saldos que provienen de años anteriores (incluso desde el año 2000) y otros que provienen de fondos enviados al PNUD los cuales requieren de los documentos de pago para efectuar las disminuciones correspondientes.

280. Así, la Contraloría reporta el saldo conciliado y compensado de los anticipos y de cuentas pendientes de ser rendidas al menos anualmente, y las instituciones concilian y reportan dichos saldos al menos trimestralmente.

Calificación B: El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza trimestralmente y se informa al mes siguiente al cierre del periodo reportado. La liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros tres meses del nuevo ejercicio, lo cual queda evidenciado en los Informes Anuales de la Contraloría.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-22	C+	Método de calificación M2
(i)	C	La conciliación de todas las cuentas bancarias administradas por la tesorería se lleva a cabo trimestralmente, por lo general dentro de las ocho semanas posteriores al fin de cada trimestre.
(ii)	B	La conciliación y compensación de las cuentas de orden y los anticipos se llevan a cabo por lo menos anualmente, dentro de los dos meses posteriores al fin del período. Se traspasan los saldos no compensados de algunas cuentas.

ID-23. Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios

281. En este indicador se verifica si existe información consolidada y disponible sobre los recursos efectivamente recibidos por las unidades prestadoras de servicios, tal es el caso de las escuelas y los centros de atención primaria en salud del país, en todas sus fuentes de financiamiento. Se verifica también si esta información es adecuada y se utiliza para realizar un seguimiento de los recursos. Se evalúan los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009.

i) Recopilación y procesamiento de información para demostrar los recursos efectivamente recibidos -en efectivo o en especie- por la mayoría de las unidades de prestación de servicios de primera línea (con el foco de atención en las escuelas primarias y las clínicas de atención primaria de salud) en relación con

los recursos puestos a disposición del sector o los sectores pertinentes, independientemente del nivel de gobierno responsable del funcionamiento y financiamiento de esas unidades.

282. La Ley Orgánica de la Contraloría (Ley 32 de 1984) en su “Capítulo II De la Rendición de Cuentas” establece:

*“**Artículo 17.** Toda persona que reciba, maneje, custodie o administre fondos o bienes públicos, está en la obligación de rendir cuentas a la Contraloría General, en la forma y plazo que ésta, o mediante reglamento determine. Esta obligación alcanza a las personas que administren por orden de una entidad pública, fondos o bienes pertenecientes a terceros y a los representantes de las sociedades o asociaciones que reciban subsidios de dichas entidades públicas. Para los fines de esta ley, la condición de empleados de manejo alcanza además a todo servidor público o empleado de una empresa estatal facultada por la ley para contraer obligaciones económicas, ordenar gastos y extinguir créditos a nombre o en representación de una entidad o dependencias del Estado o empresa estatal. Es agente de manejo, para los mismos fines, toda persona que sin ser funcionario público reciba, recaude, maneje, administre, invierta, custodie, cuide, controle, apruebe, autorice o pague dineros de una entidad pública o, en general, administre bienes de ésta.*

***Artículo 18.** Rendición de cuentas, para los fines de esta ley, es el informe rendido por la persona a que se refiere el artículo anterior, sobre la actuación relacionada con los fondos y bienes que recibe, maneje, custodie o administre dentro de un periodo determinado, e incluye el informe financiero correspondiente de la respectiva dependencia estatal. La Contraloría, cuando lo estime necesario, podrá solicitar el envío de los comprobantes respectivos*

***Artículo 19.** Cuando no se haya señalado término al efecto, toda cuenta sobre fondos deberá rendirse mensualmente, dentro de los primeros quince días del mes siguiente.”*

283. De esta manera, en cumplimiento de la Ley todos los centros de provisión de servicios primarios del Estado están obligados a presentar un informe mensual de rendición de cuentas a su institución sectorial y a la CGR.

284. En el caso del MEDUCA, cada una de las escuelas presenta mensualmente un informe (muchas veces voluminoso) documentado de su gestión financiera. A partir del año 2010, debido a que al MEDUCA se le otorgó un régimen especial de gestión que lo eximía de la fiscalización previa de la CGR, las escuelas presentan un reporte mensual más detallado y descrito en el “Plan de Rendición de Cuentas” que a manera de reglamento regula completamente dicho proceso.

285. El contenido de los informes se define en la sección “Contenido del Informe” que entre otros aspectos y a manera resumida menciona:

Contenido del Informe.

286. “La(s) cuenta(s) que se rinda(n) a la Contraloría General de la República, debe(n) consignar la denominación, referencia bancaria o presupuestaria de la cuenta, identificando su clase (de ingreso o de egreso) indicando la oficina y lugar con las generales del agente o empleado de manejo que rinde la cuenta y la función de su cargo; el periodo de la cuenta, acompañando de documentos que sustentan la cuenta y aquellos que a juicio de la Contraloría se consideren pertinentes. Es muy significativo que el informe de rendición de cuentas revele indicadores de avance y resultado, de manera tal que se pueda determinar con claridad si se cumplieron o no con las metas previstas. Exteriorizando además, cuáles fueron las dificultades que se tuvieron y que mejoras continuas se requieren para superadas.

1. Rendición sobre los actos de manejo de fondos, recursos y bienes públicos.
 - a. De los fondos ...

- b. Del recurso humano ...
 - c. Del recursos mobiliario y equipo ...
 - d. Otros recursos ...
 - e. De la información financiera ...
2. Rendición de los actos precontractuales y contractuales.
 - a. De los actos precontractuales ...
 - b. De los acto contractuales ...
 3. Rendición de cuenta de las fianzas. ...
 4. Otros. ...”

287. El MEDUCA adicionalmente publica en su portal WEB para cada una de las escuelas y siguiendo un ordenamiento regional, todas y cada una de las transferencias bancarias que se han hecho a las cuentas bancarias de la escuela, identificando el monto transferido, la cuenta en la que se han depositado los fondos y el código de referencia de la transferencia. De esta manera, toda la transferencia de recursos hacia las escuelas y la rendición de cuentas del uso de los mismos se encuentra claramente identificado y actualizado con periodicidad mensual, y dicha información está disponible para el libre acceso del público vía internet.

288. En el caso del MINSA, los procedimientos son similares, aunque sólo en la parte inicial que obliga a los reportes mensuales, pero no en la aplicación del “Plan de Rendición de Cuentas” dado que dicha entidad continúa bajo el régimen de fiscalización previa. Los reportes mensuales de las unidades prestadoras de servicios primarios del MINSA son recibidos con periodicidad mensual, aunque se han tenido referencias de que en algunas oportunidades algunas unidades no han podido presentarlos dentro de los primeros 15 días del mes siguiente como establece el artículo 19 de la Ley 32 antes referida. Sin embargo, esto no afecta el carácter mensual de los reportes de dichas unidades. A diferencia del MEDUCA, la información sobre las transferencias a estas unidades no es pública ni puede ser revisada en el portal WEB del MINSA.

289. Las transferencias son ordenadas por el MEDUCA y el MINSA a la Dirección de Tesorería quien hace la transferencia de los fondos de modo agregado a dichas entidades, quienes luego hacen las transferencias específicas a cada una de sus unidades operativas. De modo que el control de la transferencia de recursos recae en la misma entidad interesada en transferirlos. El uso de los recursos se constata mediante los informes mensuales de rendición de cuentas.

290. Los informes financieros institucionales así como la contabilidad gubernamental muestran los recursos transferidos a las unidades de prestación de servicios primarios, por lo que la información detallada existe y puede ser reportada, sin embargo, no se ha podido evidenciar que un reporte específico sobre el tema sea preparado de manera rutinaria, pero no excluye el hecho de que estos puedan ser emitidos a pedido de parte.

291. Los informes trimestrales presentados a la AN muestran dicha información de manera agregada por regiones o programas, pero no de modo detallado por unidad de prestación de servicios. Igual sucede con los informes anuales presentados por el MEF y la CGR a la AN. Sin embargo, al momento de aprobar el presupuesto anual, la AN recibe como parte del documento presupuestario donde el MEDUCA y el MINSA sustentan su presupuesto, la información detallada de los recursos que serán asignados a sus unidades primarias, los cuales pueden ser luego verificados durante la ejecución del presupuesto.

292. El estándar PEFA establece que para alcanzar la calificación A se requiere que la información sobre los recursos recibidos sea publicada al menos anualmente en informes especiales. El objetivo de dicha publicación es dar seguimiento de los recursos recibidos por las referidas unidades a fin de asegurar

que estas están en condición de proveer los servicios deseados. En el caso de Panamá, el seguimiento es continuo y completo sin necesidad de que se produzca un informe específico, dado que tanto la institución sectorial como la CGR hacen dicho seguimiento de modo mensual y completo. De otro lado toda la información se encuentra registrada en la contabilidad gubernamental. De este modo, para el caso de la presente evaluación se considera que la no existencia de un informe específico resulta irrelevante pues el objetivo de seguimiento sí se cumple cabalmente.

Calificación A: La información sobre los recursos recibidos y utilizados de todas estas unidades de prestación de servicios primarios es completa, confiable y se actualiza mensualmente, permitiendo el seguimiento permanente de la recepción y uso de dichos recursos por las referidas unidades. La CGR y las instituciones sectoriales hacen dicho seguimiento mensualmente.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-23	A	Método de calificación M1
(i)	A	La recopilación corriente de datos o los sistemas contables brindan información confiable sobre todos los tipos de recursos recibidos en efectivo y en especie tanto por las escuelas primarias como por las clínicas de atención primaria de salud de todo el país. La información se recopila, por lo menos anualmente, en informes.

ID-24. Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso

293. Este indicador evalúa la medida en que los reportes sobre la ejecución presupuestal, elaborados en 2009, han reflejado adecuadamente las transacciones y han permitido a las autoridades institucionales y sectoriales pertinentes hacer el seguimiento de la gestión y, en caso necesario, implementar de manera oportuna las medidas correctivas que pudieran haberse requerido. El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2009).

294. La gestión presupuestaria del Gobierno Central se realiza íntegramente por procesos informatizados (SIAFPA principalmente⁴⁰) los cuales cuentan con diversos procedimientos que permiten consultar, descargar y generar reportes automáticos sobre información actualizada de la ejecución presupuestal.

295. La presentación de informes sobre la ejecución presupuestal del gobierno está claramente definida en la Ley Anual de Presupuesto. En el caso del año 2009 la Ley Anual de Presupuesto en sus Artículos 253 y 254 referentes a Plazos e Informes, estableció que las instituciones públicas, el MEF y la CGR debían presentar a la Presidencia de la República (PRES) o a la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional (CP_AN) según corresponda (ver Cuadro 3.5.24.1).

296. Adicionalmente a los reportes establecidos por la Ley Anual de Presupuesto, la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal en su Artículo 20 establece lo siguiente:

“Para efecto de rendición de cuentas, el informe sobre el Resultado del Balance Fiscal del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central se presentará anualmente durante el mes de marzo y formará parte del informe de la Cuenta General del Tesoro Nacional correspondiente al año fiscal finalizado al 31 de diciembre del año previo.

⁴⁰ Las entidades que no están integradas al SIAFPA cuentan con sistemas propios, los cuales transmiten su información al SIAFPA mediante interfaces o medios magnéticos diversos. El SIAFPA luego de recibir dicha información contiene la totalidad de la información del gobierno.

A más tardar cuarenta y cinco días calendario, luego de finalizado cada trimestre, el Ministerio de Economía y Finanzas publicará un informe sobre el Balance Fiscal Consolidado del Sector Público No Financiero y del Gobierno Central y su relación con las metas programadas para el año, que servirán de indicativo del desempeño fiscal, incluyendo un informe de las cuentas por pagar del Gobierno Central. La información necesaria para elaborar el informe debe ser remitida al Ministerio de Economía y Finanzas, por las instituciones, a más tardar veintiún días calendario después del cierre de cada mes.”

297. La Constitución Política de la República en el numeral 8 del Artículo 155 expresa: “8. Examinar y aprobar o deslindar responsabilidades sobre la Cuenta General del Tesoro que el Ejecutivo le presente, con el concurso del Contralor General de la República.”

Cuadro 3.5.24.1 - Plazos e informes establecidos por la Ley Anual de Presupuesto

Entidad	Destinatario	Informe	Periodo a reportar	Plazo de Ley
Todas las entidades que figuran en la Ley Anual de Presupuesto	MEF CGR CP_AN	Ejecución presupuestaria	Cada mes	Al día 20 del mes siguiente al periodo reportado
		Estados financieros institucionales	Cada trimestre	
MEF y CGR de modo conjunto	PRES CP_AN	Analítico consolidado de la ejecución presupuestal del sector público		Dentro de los 45 días posteriores al periodo reportado
MEF		Ejecución Física y Financiera de las Inversiones del Sector Público		
		Estado de la Deuda Pública y su servicio		
CGR	PRES CP_AN	Estado financiero de la Administración Pública		
MEF	CP_AN	Cierre presupuestario	El ejercicio fiscal terminado	Dentro de los 60 días posteriores al cierre fiscal

Fuente: Ley Anual de Presupuesto 2009
Nota: Los informes mostrados en caracteres resaltados corresponden a informes presupuestarios, los demás informes tienen carácter contable o estadístico.

298. La CGR por su parte presenta a la AN dentro del mes siguiente al periodo reportado, un informe mensual sobre el pago de las planillas del Estado, el cual contiene la información acumulada del ejercicio. Similarmente, presenta a la AN dentro de los 90 días posteriores al periodo reportado, un informe trimestral (Informe del Contralor) describiendo el comportamiento de los principales parámetros, fiscales, económicos y presupuestarios.

(i) Alcance de los informes en materia de cobertura y compatibilidad con las previsiones presupuestarias.

299. Esta dimensión analiza dos aspectos fundamentales de la información presupuestaria: 1) si la clasificación del presupuesto aprobado y la clasificación empleada en los reportes de ejecución presupuestal es compatible, permitiendo la comparación directa de ambos valores; y 2) si la información de los reportes de ejecución presupuestal permiten identificar claramente las etapas de compromiso y pago o devengado del gasto.

300. En el primer caso, dado que la clasificación del presupuesto aprobado y la de los reportes de ejecución es la misma, la comparación es directa e inmediata. En el segundo caso, el SIAFPA registra y reporta todas las etapas presupuestarias y contables, y no permite registrar una etapa si la etapa previa no

cuenta con un registro completado. De esta manera, el SIAFPA registra el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución presupuestal y contable en sus fases de compromiso, devengado y pagado. Este registro sin embargo, no refleja adecuadamente el estado de las transacciones, tal como se menciona en los indicadores ID-4 e ID-7, ya que no necesariamente lo que se reporta como ejecutado está ejecutado, ni lo que aparece como pagado está pagado. Este aspecto será ponderado en la tercera dimensión del presente indicador y no afecta la calificación de esta dimensión.

Calificación A: La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran todas las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado.

(ii) Puntualidad en la presentación de informes.

301. Todas las instituciones del gobierno incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Ley Anual de Presupuesto, sean estas del gobierno central, entes descentralizados o instituciones autónomas, siguiendo el mandato de la referida Ley Anual, reportan mensual, trimestral o anualmente su ejecución presupuestal y contable al MEF, o a la CGR o a la CP_AN, según corresponda. No se ha encontrado evidencias de la existencia de atrasos sistemáticos o recurrentes en la presentación de cualquiera de los 17 informes mencionados en la Ley para el año 2009 (ver Tabla al inicio del presente indicador), por lo que es posible afirmar que estos informes son presentados de manera puntual dentro de los plazos establecidos por la Ley (20 días para los informes mensuales, 45 días para los informes trimestrales y 60 días para el informe de liquidación presupuestal).

Calificación B: Se preparan diversos tipos de informes presupuestarios de frecuencia trimestral o mensual, los cuales se presentan dentro de las seis semanas siguientes a la finalización del periodo reportado. El plazo de 45 días se ha considerado que es equivalente a las seis semanas establecidas por en la metodología PEFA.

(iii) Calidad de la información.

302. Desde el punto de vista de los ingresos fiscales, la información registrada en el SIAFPA, salvo unas pocas excepciones de menor cuantía y que no tienen carácter recurrente, es completa y oportuna, por lo que los informes contienen datos completos y actualizados de los ingresos.

303. Sin embargo, tal como se menciona en el Indicador ID-7, la información presupuestaria sobre el gasto según mostrada en los reportes intermedios de la ejecución presupuestal no refleja apropiadamente el gasto, por lo que dicha información no permite realizar un conveniente seguimiento del mismo, ni permite identificar situaciones que ameriten medidas correctivas. La evaluación del cumplimiento de objetivos y del adecuado uso de los fondos públicos queda también limitada por esta debilidad, aunque los informes son preparados siguiendo la estructura y previsiones presupuestarias.

304. En el ID-7 se describieron diversas inconsistencias en la información mostrada en los reportes presupuestarios, los cuales incluyeron inconsistencias entre los registros contables y presupuestarios institucionales, los cuales mostraban saldos negativos de ejecución presupuestal. Se identificaron también deficiencias en cuanto a los montos de ejecución presupuestal reportados por el SIAFPA, ya que estos incluían transferencias a cuentas bancarias institucionales donde los fondos estaban depositados y no habían sido utilizados para el pago de ejecución presupuestal, generando una distorsión en las cifras de ejecución que pudiera alcanzar al 29% de la valor reportada. De la misma manera, las cifras del pagado se vio que no reflejaban al pago realizado sino únicamente la emisión de las órdenes de pago, las cuales podrían estar procesándose en la Tesorería por más de tres meses.

Calificación D: La información de la ejecución presupuestal registrada en el SIAFPA muestra debilidades que afectan su calidad.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-24	D+	Método de calificación M1
(i)	A	La clasificación de los datos permite la comparación directa con el presupuesto original. La cobertura del gasto abarca las etapas de compromiso y de pago.
(ii)	B	Se preparan informes trimestralmente y se presentan dentro de las seis semanas posteriores al fin del período.
(iii)	D	Los datos son demasiado imprecisos para ser verdaderamente útiles

ID-25. Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales

305. Este indicador evalúa cuán oportunos, completos, puntuales y basados en normas contables adecuadas son los informes sobre los estados financieros del Gobierno Central, incluidas las instituciones descentralizadas y autónomas.

306. Las instituciones públicas son responsables de su propia contabilidad y de la presentación trimestral de sus estados financieros a la CGR. La Ley 32 de 1984 establece como una de las atribuciones de la CGR lo siguiente: “La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas; dirigirá y formará la estadística nacional”.

307. Aunque la responsabilidad de la contabilidad pública reside en la CGR, el MEF mediante su Dirección Nacional de Contabilidad hace la consolidación de los estados financieros institucionales para producir los estados financieros consolidados del sector público los cuales incluyen la información del gobierno central, de los entes descentralizados, de las empresas públicas y del sector municipal.

308. Así, la CGR es quien presenta a la AN los estados financieros del sector público como parte del Informe Anual del Contralor, y el MEF presenta a la AN los estados financieros consolidados del sector público como parte del Informe de Cuenta General del Tesoro. El informe del Contralor muestra los estados financieros y el comportamiento económico en el año (cuentas nacionales) y otra información estadística relevante. La Cuenta General de Tesoro muestra el comportamiento fiscal del periodo.

309. El Decreto 355 del 17 de diciembre de 1992 emitido por la CGR establece el reglamento para la elaboración de los estados financieros por las empresas públicas no financieras. El Decreto 4 del 8 de enero de 1993 emitido también por la CGR⁴¹ se establece el reglamento para la elaboración de los estados financieros de las entidades del gobierno central, de las entidades descentralizadas no empresariales, corporaciones y proyectos de desarrollo y del sector municipal. De esta manera, todo el sistema público prepara sus estados financieros con las mismas normas y aplicando los mismos estándares.

⁴¹ El decreto 04 de 1993, que en sus considerandos menciona: “Que, mientras se diseñe e implante el sistema contable en el sector público de Panamá en el marco de la Reforma de la Administración Financiera, es necesario aprobar un Reglamento para la preparación y presentación uniforme de la información financiera de las entidades del gobierno central, instituciones públicas descentralizadas (no empresariales), corporaciones y proyectos de desarrollo y de los municipios, que en la actualidad cuentan con sistemas contables; y, estando con la opinión favorable de la Dirección de Sistemas y Procedimientos de la Contraloría General de la República.”

310. La información financiera es registrada por las instituciones en el sistema informático del estado SIAFPA, sin embargo, debido a que dicho sistema no está instalado en todas las entidades, estas procesan su información en otros sistemas que no necesariamente tienen un vínculo directo al SIAFPA, obligando a la realización de procesos manuales o semiautomáticos para la transferencia de la información.

311. El sistema contable presenta inconsistencias, algunas de ellas con la técnica contable. Por ejemplo, se han definido entes contables que no cumplen los requisitos básicos estos, ya que por ejemplo la Deuda Pública fue convertida en ente contable, al igual que la Dirección de Tesorería y la Dirección de Impuestos. El SIAFPA no satisface adecuadamente las necesidades operativas del gobierno ya que su participación en la gestión no involucra todos los aspectos necesarios. Por ejemplo, sólo las transacciones realizadas desde cuentas bancarias administradas por la Tesorería están dentro del ámbito SIAFPA, quedando fuera del sistema las transacciones realizadas sobre las más de 6,000 cuentas corrientes institucionales.

312. La norma contable es de carácter básico y general. La estructura del clasificador contable se basa en un grupo de cuentas principales (“cuentas madre”) que son comunes para todas las instituciones y un conjunto de cuentas institucionales que son específicas para cada institución, las cuales se comportan como sub-cuentas de las cuentas madre, generando un plan de cuentas voluminoso difícil de administrar.

(i) Integridad de los estados financieros.

El análisis de la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual elaborado (2009).

313. Tal como se menciona en el ID-7, se han detectado en los informes trimestrales institucionales algunas inconsistencias entre la información presupuestaria y contable. En el ID-22 se muestran inconsistencias en los procesos de conciliación de las cuentas bancarias, los cuales inciden directamente en la calidad de los estados financieros. El registro de los activos plantea algunas debilidades en cuanto a la capitalización de los programas de inversión pública cuyo monto no resulta fácilmente identificable en los reportes institucionales. El registro de los pagos tampoco resulta muy adecuado dado que incluye a las transferencias tal como se mencionó en el ID-7. En general, la información contable proporcionada por las instituciones no necesariamente expresa adecuadamente y en todos los casos la realidad de la gestión.

Calificación D: La información sobre gastos, activos, y saldos de cuentas presenta omisiones significativas.

(ii) Puntualidad en la presentación de los estados financieros.

El análisis de la presente dimensión se refiere al último estado financiero anual revisado por la auditoría (2009).

314. Como se menciona en párrafos anteriores, cada entidad prepara sus estados financieros, la CGR presenta los estados financieros del gobierno según la información registrada por las instituciones, y el MEF consolida estos en para la presentación de los estados financieros del sector público.

315. Los informes institucionales se presentan al MEF siguiendo los plazos establecidos por la Ley 32 de 1984. El MEF prepara su informe de Cuenta General del Tesoro y sus informes trimestrales sobre los estados financieros consolidados también oportunamente y de acuerdo a lo establecido por el marco normativo. La CGR a su vez prepara su “Informe Anual sobre la Gestión Pública”, con los estados financieros de gobierno. Todos estos informes se presentan a tiempo muchas veces privilegiando la

oportunidad de la entrega sobre la calidad de la información en el caso de los informes institucionales. Tal como se menciona en el ID-24 estos informes tienen plazos legales perfectamente establecidos.

316. Los estados financieros consolidados del sector público son preparados anualmente por el MEF y se incluyen en el Informe de "Cuenta General del Tesoro", el cual es presentado dentro del mes de marzo de cada año a la AN. Los artículos 213 y 214 del "Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional", describen el procedimiento de presentación, revisión y aprobación del referido informe. Este informe no es auditado por la CGR.

317. Como se ha expresado anteriormente, los estados financieros del sector público son preparados y presentados a la AN por la CGR, por lo que el ente que normalmente debía auditarlos es quien los prepara. Así, dichos estados financieros no son auditados y la AN no recibe comentarios de un organismo independiente sobre la calidad de los mismos. El PEFA *Fieldguide*, emitido en mayo 03 2012 especifica que en ausencia de auditorías externas para las cuentas presentadas a la legislatura, el puntaje del indicador deberá tomar las cuentas sometidas por el MEF.

Cuadro 3.5.25.1 - Fecha de presentación de la rendición de cuentas del gobierno a la Asamblea Nacional.

Informe de rendición de cuentas del gobierno	Fecha de presentación a la AN	Fecha del informe de auditoría
Cuenta General del Tesoro 2009	29 de marzo 2010	Los informes no son sometidos a auditoría externa
Estados Financieros del Gobierno	Marzo 2010	

Calificación D: Los estados financieros se someten a la AN a seis meses del cierre del año fiscal.

(iii) Normas contables empleadas.

El periodo de referencia para el análisis de la presente dimensión se refiere a los últimos tres ejercicios fiscales completados (2006, 2007 y 2008).

318. La Norma de Contabilidad Gubernamental fue oficializada mediante Decreto el 234 del 22 de diciembre de 1997. Adicionalmente, el 26 de setiembre del 2005 la CGR emitió su Manual de Contabilidad Gubernamental. Curiosamente el Manual de Contabilidad sólo hace referencia a la Norma Contable Gubernamental en dos ocasiones: i) cuando al describir la "Cuenta 21, Inversiones en Proyectos" del Plan de Cuentas Gubernamental se hace referencia a la "Norma 14, Inversiones Intangibles" de la Norma Contable; y, ii) cuando en el Capítulo IV del Manual se describen los procesos contables que en el inciso 2, el cual menciona "Los libros principales serán objeto de registro, foliación y rubricación en la Dirección de Métodos y Sistemas de Contabilidad, conforme se establece en el párrafo 10 de la Norma de Contabilidad Gubernamental N°3, "Obligatoriedad de la Aplicación de las Normas y el Sistema de Contabilidad Gubernamental"". Aunque se mencionan el Manual de Contabilidad incluye en su lista de bibliografía a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) en el texto no se ha encontrado ninguna referencia específica a alguna de estas. Sin embargo, los estados financieros son presentados en un formato consistente en el tiempo basándose en normas aprobadas de contabilidad nacional.

319. Se está preparando un nuevo Manual de Contabilidad Gubernamental, el cual está aún en proceso de revisión. Un comentario emitido por la empresa KPMG en agosto del 2010 respecto a este nuevo Manual menciona entre otros aspectos: la conveniencia de modificar su estructura a fin de usar la estructura de los NIC; la necesidad de que en los requisitos de revelación se describan las políticas

propias seleccionadas por el gobierno; y, menciona algunas inconsistencias con lo estipulado en los NIC 12 y 17.

320. Como se menciona en la primera parte del presente indicador, el problema de la contabilidad no reside tanto en sus aspectos normativos sino más bien en el registro de la información y en lo abultado del plan de cuentas que por extensión resulta difícil de administrar.

Calificación A: Aunque no se aplican las NIC si se aplican las normas gubernamentales, las cuales alcanzan a todo el sector público.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-25	D+	Método de calificación M1
(i)	D	No se prepara anualmente un estado consolidado del gobierno, O bien falta información esencial en los estados financieros, O los registros financieros son tan deficientes que no permiten realizar una auditoría.
(ii)	A	Los estados financieros se someten a la AN a seis meses del cierre del año fiscal.
(iii)	A	Se aplican las IPSAS o las correspondientes normas nacionales a todos los estados.

Sub-Sección 3.6. Examen y auditoría externos

ID-26 Alcance, Naturaleza y Seguimiento de la Auditoría Externa

Este indicador mide principalmente la cobertura, calidad y oportunidad del servicio de control externo sobre la ejecución presupuestal, con base en el último ejercicio auditado, en este caso el año 2009.

Marco Legal

321. El Artículo 279 de la Constitución establece que la CGR, estará a cargo de un Contralor General, quien será nombrado para un período igual al del Presidente de la República, es decir, cinco (5) años, dentro del cual no podrá ser suspendido ni removido, sino por la Corte Suprema de Justicia, en virtud de causas definidas por la Ley.

322. Para ser Contralor de la República se requiere ser ciudadano panameño por nacimiento; tener título universitario y treinta y cinco años o más de edad, y no haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de la libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada proferida por un tribunal de justicia.

323. El marco legal de la CGR para el ejercicio de las atribuciones constitucionales incluye la Ley Orgánica,⁴² su Reglamento y otras Normas legales complementarias. Adicionalmente, la CGR dispone de Normas de Auditoría Gubernamental, Manuales y Guías para el ejercicio de su práctica profesional, sustancialmente ajustados a lo recomendado por la INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions).

324. La Ley orgánica de la CGR establece que es un Organismo Estatal Independiente, de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir, fenecer y juzgar las cuentas relativas a los mismos. La Contraloría además, prescribe los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirige y forma la estadística nacional.

⁴² Ley N° 32 del 8 de Noviembre de 1984.

325. La acción de la CGR se ejerce sobre todas las personas y organismos que tengan a su cargo la custodia o el manejo de fondos o bienes del Estado, de los Municipios, Juntas Comunales, Empresas Estatales, Entidades Autónomas y Semiautónomas, en el país o en el extranjero. También se ejerce esta acción sobre las personas u organismos en los que tenga participación económica el Estado o las Entidades públicas y sobre las personas que reciban subsidio o ayuda económica de dichas Entidades y sobre aquéllas que realicen colectas públicas, para fines públicos.

326. Las funciones previstas en este párrafo, así como las denominadas de control previo y refrendo de pagos, son consideradas bajo los criterios de mejores prácticas, como inconvenientes para la independencia de una Entidad Fiscalizadora Superior. En este contexto, la CGR ha emprendido un proceso de transferencia de las funciones de control previo a entidades bajo su ámbito de acuerdo con facultades que le otorga la misma Ley.

i) Alcance/naturaleza de la auditoría realizada (incluida la adhesión a las Normas de Auditoría)

327. Aunque mediante la función de “examen de cuentas”, o la facultad de informar a la Asamblea Nacional (AN) y al Órgano Ejecutivo sobre el Estado Financiero de la Administración Pública, la CGR tiene potestad para practicar auditoría a la ejecución presupuestal en forma integral, hasta el momento no lo ejerce y por consiguiente no produce anualmente un informe de auditoría con dictamen profesional sobre la confiabilidad de las cuentas públicas. Como parte de las funciones asignadas a la CGR están la potestad de auditar las cuentas públicas y supervisar la contabilidad pública.

Control Posterior

328. En lo que respecta al control posterior, la CGR, si bien no presenta un dictamen general, se ocupa, según un plan de auditoría a practicar diferentes tipos de intervenciones como las que se observan en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.6.26.1 - Tipos de Intervenciones de Auditoría Externa

Tipos de Auditoría	Año					
	2007		2008		2009	
	Planificadas	Ejecutadas	Planificadas	Ejecutadas	Planificadas	Ejecutadas
Auditoría Especial	-	178	136	193	126	235
Auditoría Financiera	-	4	61	3	52	5
Auditoría Especial Financiera	-	283	77	89	85	60
Auditoría Especial Operacional	-	-	13	-	25	-
Total Auditorías	-	465	287	285	288	300

Fuente: Informes de Gestión de la DNAG 2007, 2008 y 2009 y el Plan Anual de Auditoría 2008 y 2009

329. De conformidad con la respuesta de la Dirección Nacional de Auditoría General (DNAG) de la CGR, la cobertura sobre ejecución presupuestal del control posterior es mínima, debido a que las intervenciones están focalizadas en el último año y en los precedentes a realizar auditorías e investigaciones especiales.

330. Anualmente se realiza auditoría de los Estados Financieros de la Caja de Seguro Social, entidad que no pertenece al Gobierno Central, de la cual se emite un dictamen profesional. El último reporte auditado que se encuentra publicado en la página de la CSS es de 2008.⁴³

⁴³ <http://www.css.gob.pa/informacionfinancierapresupuestaria.html>

Control Previo

331. En lo que respecta al control fiscal (fiscalización o control previo), la CGR tiene delegaciones en todas las Entidades del Gobierno central, en las cuales se practican revisiones focalizadas al cumplimiento documental de los procesos de pago. Estos procesos están siendo revaluados por las autoridades de la CGR y como se indicó en otra sección de este informe existe una firme decisión de desmontar este tipo de control, por considerar que no cumple los propósitos para los cuales fue creado.

332. En el informe de gestión del Contralor saliente con motivo del empalme con la Sra. Contralora en ejercicio se registra lo siguiente:

“El incremento anual del Presupuesto General del Estado ha tenido su impacto en el volumen de transacciones y documentos de afectación fiscal que son atendidos por nuestras Oficinas de Fiscalización, que en términos acumulados para los tres últimos años ha alcanzado un total aproximado de 5,013,652 documentos fiscalizados por valor de B/.38,605,345,484.70.

Cabe indicar que dentro del proceso de fiscalización son presentados para el examen fiscal documentos que no cumplieron con los requisitos de acuerdo a las normas y disposiciones que regulan los manejos y usos de bienes públicos, los cuales fueron objeto de devolución por parte de nuestras Oficinas para su subsanación. En ese sentido, la Dirección de Fiscalización General ha remitido a las administraciones institucionales un total de 404,807 subsanaciones que ascienden a B/.2,559,091,600.10.

De lo anterior, se colige que el Estado en su conjunto deja de ejecutar en forma oportuna un gran porcentaje de su presupuesto anual, debido a errores, fallas en la aplicación de los procedimientos, el incumplimiento de las normas que regulan la gestión pública en cada una de las transacciones rechazadas.”

333. Se destaca que en el informe del Contralor a que hacen referencia los párrafos citados, no se indica, el porcentaje de errores o inconsistencias subsanados o el porcentaje efectivo de presupuesto anual que quedó sin ejecutar, por tales circunstancias. Adicionalmente, en la actualidad no se dispone de un registro que revele el resultado del seguimiento a estas inconsistencias y su resolución final.

Normas de Auditoría

334. La CGR cuenta con un cuerpo de Normas de Auditoría el cual es parcialmente consistente con las NIA (será sometido a actualización). Estas normas son conocidas y puestas parcialmente en práctica por su personal profesional. Sin embargo, no disponen de un sistema de control de calidad en ejecución ni la práctica profesional de la CGR ha sido sometida a control independiente de la calidad.

Calificación D: No se practican auditorías de la ejecución presupuestal. Predominantemente se practican investigaciones de presunta irregularidad.

ii) Oportunidad de la presentación de informes de auditoría al Poder Legislativo

335. La Ley requiere que la CGR presente al Órgano Ejecutivo y a la AN un informe anual sobre sus actividades, para tales efectos no hay prevista una fecha límite. En la práctica este informe se presenta durante el mes de marzo del año siguiente al cual se refiere. También se presentan informes relacionados con información similar (no auditorías) en forma trimestral y semestral. Este informe consiste en una compilación de información sin auditar, (lo cual la CGR aclara dentro de sus informes), sobre detalles del comportamiento de la economía panameña, donde se presentan las magnitudes y tendencias de las principales variables macroeconómicas. El Balance Fiscal, que mide las necesidades de financiamiento a través del cambio en la posición financiera neta del Sector Público, detalle de la Ejecución Presupuestaria del Sector Público el cual abarca al Gobierno Central, Sector Descentralizado, Municipios, Autoridad del

Canal de Panamá y la Planilla del Sector Público. Estado de la Deuda Pública, Exoneraciones, Subsidios y Concesiones, el cual detalla los montos del sacrificio fiscal en estos renglones y los Estados Financieros del Sector Público.

Calificación NA: La CGR no emite un informe anual de auditoría, ni los informes de las auditorías posteriores practicadas a Entidades tomadas individualmente son enviados a la AN.

iii) Prueba del seguimiento de las recomendaciones de la auditoría.

336. La CGR no dispone de un sistema para el seguimiento del grado de asimilación de sus recomendaciones de control posterior y control previo, ni se producen estadísticas sobre tasas de asimilación. Según la DNAG se asimila cerca del 80% de sus recomendaciones, pero nos indica que no tiene elementos formales disponibles para corroborarlo. Por otra parte no se dispone de un procedimiento de respuestas formales por parte de los Entes sujetos a la auditoría sobre dicha asimilación.

Calificación D: No se obtiene una respuesta formal de las entidades objeto de las auditorías e investigaciones especiales. No se encontraron pruebas de que haya algún seguimiento formal ni se preparan e informan tasas de aceptación, implementación e incumplimiento.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-26	D	Método de calificación M1
(i)	D	Se hacen auditorías de las entidades del gobierno central responsables de menos del 50% del gasto total, o bien la cobertura de las auditorías es mayor, pero en ellas no se destacan los problemas significativos.
(ii)	NA	Los informes de auditoría no se presentan a la AN.
(iii)	D	Hay escasas pruebas de que haya una respuesta o un seguimiento.

ID-27 Escrutinio Legislativo de la Ley de Presupuesto Anual

337. Este indicador evalúa las facultades que posee el Poder Legislativo para examinar, debatir, aprobar y controlar el presupuesto público, además de asegurar el cumplimiento estricto de la normativa establecida para tal efecto. La evaluación se realiza con base en el ejercicio presupuestal del año fiscal 2009.

338. El Marco legal sobre la relación del Poder Legislativo con el presupuesto está contemplado en sus atribuciones constitucionales según lo establecido por el Título IX, capítulo 2 de la Constitución Política así como los artículos 79 al 85 de la Ley 49 de 1.984 que es el Reglamento Interno Orgánico de la AN.

339. Los aspectos de estructura organizacional y procedimientos básicos para revisión de los asuntos relacionados con la formulación del presupuesto, están previstos en el Reglamento de la AN. De conformidad con el Reglamento, los asuntos relacionados con el presupuesto y en general con temas de hacienda son responsabilidad de una Comisión de Presupuesto (CP). La estructura y funciones de la Comisión están bien definidas en el Reglamento lo cual facilita el análisis del proyecto de presupuesto y la presentación oportuna al Pleno de la AN del proyecto de Ley para aprobación. Una Secretaría Técnica de Presupuesto, que es un Departamento de Asesoría formada por cuatro profesionales de economía y finanzas así como un asesor legal.

i) Alcance del Examen por parte del Poder Legislativo

340. El Reglamento de la AN incluye sus funciones, los plazos para revisión y aprobación y las facultades de consulta y aclaración tanto a Ministros, la Contralora, diputados y otros de interés.

341. El proyecto de Ley del Presupuesto, que recibe la CP para estudio, está compuesto de dos partes: la parte financiera y la parte normativa más una breve exposición de motivos y Documentos Auxiliares como: a) Pormenorizados de los ingresos y los gastos de funcionamiento de las entidades que forman parte del Gobierno Central, Entidades descentralizadas, Empresas Públicas e Intermediarios Financieros; b) Listado de Proyectos de Inversiones Públicas por Institución; por Provincia, circuito, distrito y corregimiento; por sector, provincia e institución y Listado de Proyectos Financiados con los rendimientos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.

342. Por otra parte, la revisión, no cubre el tema de las políticas fiscales, el marco fiscal de mediano plazo y prioridades de mediano plazo.

Calificación C: El examen por parte del Poder Legislativo abarca los pormenores de los gastos, pero no se ocupa de los ingresos ni comprende las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo.

ii) Medida en que los procedimientos legislativos son reconocidos y respetados.

343. Los procedimientos administrativos previstos en el Reglamento de la AN para el estudio del proyecto de Ley son respetados y se deja constancia en actas de las diferentes intervenciones y el cumplimiento con los mismos. Sin embargo, no existe un cuerpo de procedimientos para el análisis técnico el cual guíe o se ajuste a estándares o mejores prácticas para este tipo de análisis.

344. Aunque los informes del nivel o personal técnico que integran la denominada “Secretaría Técnica” no incluyen opiniones ni recomendaciones, éstos sí son tomados en cuenta para las decisiones de la CP.

Calificación C: Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del Poder Legislativo, los cuales son respetados. No disponen de procedimientos técnicos formalizados.

iii) Suficiencia del tiempo que tiene el Poder Legislativo para dar una respuesta a las propuestas de presupuesto, tanto en lo que se refiere a las estimaciones pormenorizadas como, cuando corresponda, a las propuestas sobre agregados macro fiscales al principio del ciclo de la preparación del presupuesto (tiempo que llevan en la práctica todas las etapas).

345. En condiciones anuales ordinarias, la AN recibe del Órgano Legislativo el Proyecto de Ley de Presupuesto de la siguiente vigencia fiscal a más tardar al final del primer mes de la legislatura. Ello quiere decir, que el Ejecutivo deberá presentar el Proyecto de Ley a más tardar el 31 de Julio de cada año, excepto en caso del año de cambio de gobierno constitucional (Ver artículo 184, numeral 7 de la Constitución).

346. Este proyecto debe ser aprobado, modificado o rechazado a más tardar el primer día del año fiscal correspondiente, para que entre en vigencia el primer día del año fiscal (Artículo 272 de la Constitución). Sin embargo, dado que el último día de sesiones de la AN es el 31 de Diciembre, dicha fecha constituye en la práctica el último para votar el Proyecto de Ley.

347. Cuando hay cambio constitucional de una Administración de Gobierno, la Constitución otorga un plazo de 40 días adicionales (se toma como referencia días de sesiones de la AN, que van de lunes a jueves) después de la toma de posesión, para que el Órgano Ejecutivo presente el Proyecto de Ley de Presupuesto.

348. En caso de que la AN no vote el Proyecto de Ley de Presupuesto, la Constitución Política establece que se aprueba como Ley el Proyecto enviado por el Órgano Ejecutivo. Si el Proyecto de Ley es rechazado, queda vigente el correspondiente del año anterior, hasta tanto se presente y apruebe el nuevo proyecto. Sin embargo, se mantienen tal como lo envía el Ejecutivo, los compromisos relacionados con el servicio de la deuda y con el financiamiento de las inversiones públicas previamente autorizadas por la Ley (Ver artículo 272 y 273 de la Constitución).

349. Según los artículos 79 al 85 de la Ley 49 de 1984, Reglamento Orgánico de la AN, en el primer Debate del Proyecto de Ley, dispone de 30 días hábiles, prorrogables diez días adicionales. Para el segundo Debate dispone de diez días hábiles.

Calificación A: El Poder Legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias, en todo el ciclo de revisión, ampliaciones, aclaraciones y audiencias sobre el proyecto de Ley de Presupuesto.

iv) Reglas aplicables a las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio sin necesidad de aprobación previa por el Poder Legislativo

350. Las modificaciones realizadas al monto total del Presupuesto General del Estado mediante los créditos adicionales o los movimientos mediante los traslados de partida no tienen una limitación y queda a la decisión del Órgano Ejecutivo la cantidad y montos que presente al Órgano Legislativo para su consideración. El límite máximo está dado por la recaudación de los ingresos, el financiamiento y el límite financiero establecido por la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (Ley 34 de 2008 y Ley 32 de 2009). Esta materia está reglamentada en el Título VI de la Ley, que trata las Normas Generales de Administración Presupuestaria, específicamente la sección sobre Modificaciones en la ejecución del presupuesto.

351. Las modificaciones al presupuesto son tratadas en cada Ley de Presupuesto.⁴⁴ En la tabla siguiente se muestran los tipos de modificaciones y los ámbitos de aprobación correspondientes:

⁴⁴ Para 2010, se trata en los artículos 251 a 258.

Cuadro 3.6.27.1 - Tipos de Modificaciones y Ámbitos de Aprobación

Tipo de modificación	Definición	Monto Balboas	Aprobación
Traslado de partida	Consiste en la transferencia de recursos en las partidas del Presupuesto, con saldo disponible de fondos o sin utilizar, a otras que se hayan quedado con saldos insuficientes o que no tengan asignación presupuestal.	300,000 o más	Comisión de presupuesto de la AN
		Menos de 300,000 y en caso de emergencia nacional hasta 1,000,000	MEF Los documentos deben quedar a disposición de la CP en caso de que requiera explicaciones.
Créditos adicionales	Son los que aumentan el monto del Presupuesto General del Estado y se dividen en dos clases: Extraordinarios y suplementarios. Los extraordinarios son los que se aprueban con el fin de atender causas imprevistas y urgentes, así como los gastos que demanden la creación de un servicio y/o proyecto no previsto en el Presupuesto. Los suplementarios, los destinados a proveer la insuficiencia en las partidas existentes en el Presupuesto.	Todos	CP de la AN
Modificaciones presupuestarias entre Instituciones	Reducción del monto de una o más instituciones, con el propósito de incrementar la asignación de otra u otras, mediante el procedimiento de traslado de partidas	Todos	MEF

352. De acuerdo al marco legal, la expansión del gasto, de conformidad con el marco legal es una decisión que proviene del Poder ejecutivo, pero su aprobación final recae en la CP de la AN.

Calificación B: Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-27	C+	Método de calificación M 1
(i)	C	El examen por parte del poder legislativo abarca los pormenores de los gastos e ingresos, pero sólo en la etapa en que las propuestas pormenorizadas son definitivas.
(ii)	C	Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del poder legislativo, pero no son integrales y sólo se respetan parcialmente.
(iii)	A	El poder legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias.
(iv)	B	Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del poder ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas.

ID-28 Escrutinio Legislativo de los Informes de los Auditores Externos

En este indicador evalúa cuan efectiva puede ser la función fiscalizadora del Poder Legislativo sobre la gestión del Ejecutivo, con base en el análisis e información que sobre dicha gestión le proporciona la CGR.

353. El escrutinio de los informes resultado del control externo no está definido en forma explícita en el Marco Constitucional y Legal y como se indicó en el análisis de ID 26, la CGR no emite informes de auditoría con destino a la AN y por consiguiente, este poder no realiza trámite alguno relacionado con este tema.

354. Los informes que la CGR emite, como ya se explicó en el análisis del ID 26, corresponden a desagregaciones comentadas de la ejecución presupuestal y otros aspectos de la economía y las finanzas públicas, con la advertencia explícita de la CGR de que la información incluida en su Informe Anual no ha sido auditada. Estos informes nacen de la interpretación del artículo 280 de la CN que establece la función No. 9 para la CGR:

“Informar a la Asamblea Nacional y al Órgano Ejecutivo sobre el estado financiero de la Administración Pública y emitir concepto sobre la viabilidad y la conveniencia de la expedición de créditos suplementarios o extraordinarios...”.

De igual manera el numeral 13 del artículo 11 de su Ley Orgánica⁴⁵ establece que la CGR:

“Presentará al Órgano Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa un informe sobre sus actividades”.

355. Por lo previsto en el marco legal y la Constitución, sobre funciones de la AN, así como en su Reglamento, no se ha definido acción específica alguna con relación a los informes producto de la CGR. En algunos casos, de denuncias públicas o iniciativas de los honorables Miembros de la AN la CGR es requerida para practicar investigaciones y rendir informe sobre casos puntuales, pero no están establecidas fechas o procedimientos desde la AN en relación con los resultados del trabajo de la CGR, ni se dispone de estadísticas sobre naturaleza e impacto de las investigaciones.

i) Puntualidad del examen de los informes de auditoría por parte del Poder Legislativo (en el caso de informes recibidos dentro de los tres últimos años)

356. Como se dijo anteriormente, la CGR no emite un dictamen anual o informe con destino a la AN, en el cual se refleje el resultado de las auditorías relacionadas con la ejecución presupuestal. El Informe que envía la CGR a la AN es un compendio con comentarios, no opiniones, conclusiones o recomendaciones el cual se explica en ID 26. Estos informes, se han remitido a la AN para los últimos tres años, antes del 30 de Marzo del año posterior al cual se refieren.

Calificación D: La CGR no somete reportes de auditoría a la AN. Esta no examina los reportes anuales ni establece algún plazo para el recibo y revisión de reportes de la CGR.

ii) Alcance de las audiencias realizadas por el poder legislativo acerca de las principales conclusiones

357. No se dispone de evidencia sobre:

- Audiencias específicas para discutir las conclusiones en los informes de la CGR o su informe anual, entre otros porque dichos informes no son conclusivos, tienen más un carácter informativo u orientado a desagregar o detallar la evolución de la gestión financiera pública, son utilizados como insumo para los análisis de las Comisiones.

45 Ley No.32 de 1984

- Audiencias derivadas de la información consignada en los informes de la CGR o producto de sus recomendaciones, entre otros, porque los informes de auditoría practicada a posteriori, las investigaciones de presunta irregularidad y la gestión de fiscalización (con excepciones) no se reporta a la AN.

358. Como se expresó anteriormente, la CGR emite informes sobre las intervenciones individuales de control externo. Los informes provenientes de estas intervenciones son enviados a las instancias pertinentes del Poder Ejecutivo, Judicial u otras que la autoridad de la CGR considere apropiadas para hacer efectivas las acciones resultantes, incluyendo la AN cuando esta haya solicitado la investigación. Aunque la CGR no prepara un reporte anual auditado, ocasionalmente la legislatura llevan a cabo audiencias basadas en los hallazgos del reporte anual.

Calificación C: Sólo ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de los datos contenidos en el informe anual que envía la CGR.

iii) Recomendación de medidas por el Poder Legislativo y su ejecución por el Poder Ejecutivo

359. El Poder Legislativo no emite recomendaciones para el Poder Ejecutivo.

Calificación D: El Poder Legislativo no emite recomendaciones para el Poder Ejecutivo, basada en los informes de la CGR o al menos no se dispone de evidencia explícita que lo confirme.

Indicador	Puntaje	Justificación
ID-28	D+	Método de calificación M 1
(i)	D	El poder legislativo no realiza un examen de los informes de auditoría o bien tarda más de 12 meses en terminarlo.
(ii)	C	Ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de las principales conclusiones; dichas audiencias comprenden sólo a algunas de las entidades auditadas o a veces se llevan a cabo únicamente con funcionarios del Ministerio de Hacienda.
(iii)	D	El poder legislativo no formula recomendaciones.

Sub-Sección 3.7. Prácticas de donantes

D-1 Previsibilidad del apoyo presupuestario directo

360. Este indicador establece las variaciones del apoyo presupuestario recibido efectivamente con respecto al programado por los organismos financieros y donantes. El apoyo presupuestario directo está constituido por toda la ayuda proporcionada a la Tesorería en apoyo del presupuesto público en general, o para sectores específicos, e incluye recursos tanto provenientes de donaciones como de préstamos. El análisis de este indicador cubre los años 2007-2009.

i) Desviación anual del apoyo presupuestario efectivo con respecto al previsto por los organismos donantes por lo menos seis meses antes que el gobierno presente sus propuestas presupuestarias al Poder Legislativo

361. En todos los casos, los fondos proporcionados para apoyo presupuestario corresponden a préstamos. Los estimados presupuestarios/desembolsos, son convenidos desde el momento de la

negociación con el Gobierno. El cuadro 3.7.D1.1 muestra el estatus del apoyo presupuestario de donantes para 2007-2009.

Cuadro 3.7.D1.1 - Montos de Apoyo Presupuestario Directo (US\$000)

Cooperante	2.007			2.008			2.009		
	Presupuesto	Desembolsado	% Variación	Presupuesto	Desembolsado	% Variación	Presupuesto	Desembolsado	% Variación
Banco Interamericano de Desarrollo	0	0	0,00	0	0	0,00	100	100	0,00
Banco Mundial	60	60	0,00	75	75	0,00	180	180	0,00
TOTAL	60	60	0,00	75	75	0,00	280	280	0,00

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial

Nota: Presupuesto: Fondo presupuestado a desembolsar; Desembolsado: Monto desembolsado; % Variación: Diferencia entre fondos efectivamente desembolsados y los previstos.

362. Cabe destacar que a partir de 2010, el BID acuerda un documento de Programa de País, el cual, entre otros incluye el programa detallado de las operaciones para el año y su implementación.

363. Como se puede apreciar en el Cuadro 3.7.D1.1, para los períodos de análisis no se presentaron variaciones entre los desembolsos programados con fines de apoyo presupuestario y los efectivos.

Calificación A: No se presentan desviaciones entre los montos programados y los efectivamente desembolsados.

ii) Puntualidad de los desembolsos de los donantes en el curso del ejercicio (cumplimiento de las estimaciones trimestrales agregadas)

364. Por corresponder a préstamos de rápida ejecución, los desembolsos fueron efectuados en un único desembolso en cada año y por cada Cooperante, sin que haya lugar a estimaciones trimestrales. Existen compromisos en las estrategias de asistencia para apoyo presupuestario del Banco Mundial el BID que ya están programadas, pero no se encontraron estimaciones trimestrales.

Calificación D: No hubo estimaciones trimestrales y se efectuó un único desembolso.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-1	A	Método de calificación M1
(i)	A	La recepción de apoyo presupuestario directo ha sido más del 5% inferior al previsto en no más de uno de los tres últimos años.
(ii)	D	Las estimaciones de desembolsos trimestrales se han convenido con los donantes al inicio del ejercicio o antes, y las demoras efectivas en los desembolsos (ponderadas) no han excedido del 25% en dos de los últimos tres años.

D-2 Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programa

365. Ese indicador tiene como objetivo de evaluar la integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestaria de los donantes con fines de asistencia para proyectos y, la frecuencia y cobertura de los informes presentados sobre los flujos efectivos para tal propósito. La información que se utiliza para la

presente evaluación, ha sido proporcionada directamente por el BID y el BM, principales cooperantes.⁴⁶ Cada Cooperante diligenció un cuestionario detallado preparado por el equipo.

El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2009).

i) Integridad y puntualidad de las estimaciones presupuestarias de los donantes con fines de apoyo para proyectos

366. En general las Agencias de Cooperación Internacional como las citadas, convienen con el Gobierno, como parte de la negociación de los proyectos, un plan de desembolsos y de ejecución, el cual forma parte del convenio y sirve de base durante la ejecución del programa. En la medida que la programación es un proceso dinámico, las modificaciones, son igual, acordadas con el Gobierno. La información es proporcionada de manera que pueda ser incluida en el proyecto de presupuesto. La estimación anual de recursos para proyectos es responsabilidad del Gobierno a través del Organismo Ejecutor, quien solicita formalmente la incorporación en el presupuesto, utilizando la clasificación presupuestal del Gobierno.

Calificación A: Los principales donantes proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio de manera que pueda ser incluida en el proyecto de presupuesto. La clasificación presupuestal está a cargo del Organismo Ejecutor siendo coherente con la del Gobierno.

ii) Frecuencia y cobertura de la presentación de informes por los donantes acerca de los flujos efectivos de los donantes con fines de apoyo para proyectos

367. De acuerdo con las cifras proporcionadas por las Agencias durante el año 2009 se desembolsaron US\$214.8 millones en calidad de apoyo para proyectos. De esta suma US\$196.2, que representan el 91% corresponden a fondos del BID y el 9% restante, US\$18.6 millones al BM.

368. El BID no presenta formalmente al Gobierno informes trimestrales sobre los desembolsos realizados, pero toda la información se encuentra disponible en tiempo real en la Extranet del Banco a la cual tienen acceso los Organismos Ejecutores y el Gobierno. En la medida que semestralmente los Organismos Ejecutores deben presentar informes de avance y conciliaciones de las cuentas de los proyectos, se tiene una seguridad razonable sobre la calidad de dicha información.

369. El BM al cierre de cada mes, presenta un reporte mensual al Gobierno sobre los desembolsos realizados para proyectos. Los informes presentan información basada en las categorías de desembolso definidas en el Documento de Proyecto y el Convenio de Préstamo, y de mutuo acuerdo con el Gobierno. De esta manera las categorías de desembolso en los informes son consistentes o bien podrían ser conciliadas con las categorías gubernamentales.

Calificación A: Los principales donantes tienen disponible información sobre el total de los desembolsos efectuados y en un porcentaje importante el desglose es coherente con la clasificación presupuestaria del Gobierno.

⁴⁶ Según el Reporte Anual CGR (2009), los donantes más importantes en Panamá son el BID (65%), Banco Mundial (27%) y el Banco Latinoamericano de Desarrollo CAF (5%).

Indicador	Puntaje	Justificación
D-2	A	Método de calificación M1
(i)	A	Todos los donantes (con la posible excepción de algunos que proporcionan montos insignificantes) proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos en etapas que guardan consonancia con el calendario de presupuestación del gobierno, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.
(ii)	A	Los donantes presentan, dentro del mes de finalizado cada trimestre, informes trimestrales sobre todos los desembolsos efectuados con respecto a por lo menos el 85% de todas las estimaciones presupuestarias para proyectos con financiación externa, y con un desglose coherente con la clasificación presupuestaria del gobierno.

D-3 Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales

370. Ese indicador tiene como objetivo establecer la proporción global de los fondos de asistencia tanto donaciones como préstamos que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales de: (i) adquisiciones, (ii) pagos y contabilidad, (iii) informes y (iv) reportes. La información que se utiliza para la presente evaluación, al igual que en el indicador anterior, ha sido proporcionada directamente por el BID y el BM, principales cooperantes, quienes diligenciaron un cuestionario detallado preparado por el equipo. El periodo de referencia para el análisis del presente indicador se refiere al último ejercicio fiscal completado (2009).

i) Proporción global de los fondos de ayuda para el Gobierno Central que son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales

371. Los fondos proporcionados por los Cooperantes tanto para proyectos de inversión para programas y proyectos, no son administrados con apego a los procedimientos nacionales. Para el 56% del apoyo externo se administrados con arreglo a los procedimientos nacionales, esto refleja el monto relativamente alto de apoyo al presupuesto durante este periodo. En la Tabla 3.7.D3.1 se detalla el total de la ayuda proporcionada por los principales Cooperantes, en el último año.

Cuadro 3.7.D3.1 - Uso de Procedimientos Nacionales en los fondos de ayuda para el Gobierno

Cooperante	Apoyo Presupuestario		Proyectos		Total Ayuda
	Desembolsado	Procedimientos Nales	Desembolsado	Procedimientos Nales	
Banco Interamericano de Desarrollo	100.0	SI	196.2	NO	296.2
Banco Mundial	180.0	SI	18.6	NO	198.6
Total Año 2.009	280.0		214.8		494.8
Proporción de la Ayuda Administrada Mediante Procedimientos Nacionales					56.00%

372. Cabe destacar que la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ejecutora del el proyecto No. 1987/OC-PN del BID está participando como Institución piloto en la implementación del módulo de proyectos del SIAFPA que está desarrollando el MEF. Esta iniciativa confirmará la factibilidad de uso del SIAFPA en la gestión de los proyectos financiados por los Organismos Multilaterales, apoyando el uso y fortalecimiento de los sistemas nacionales.

Calificación C: Los fondos de ayuda para el Gobierno Central son administrados en un 56 % con arreglo a los procedimientos nacionales.

Indicador	Puntaje	Justificación
D-3	C	Método de calificación M1
(i)	C	Por lo menos del 50% de los fondos de ayuda para el gobierno central son administrados con arreglo a los procedimientos nacionales.

Sección 4: Proceso de reforma del sector público

373. A pesar de que se ha realizado muchos esfuerzos y alcanzado progresos en mejorar la gestión presupuestaria y de finanzas públicas en los últimos años, retos sustanciales quedan adelante en incrementar la efectividad durante la preparación del presupuesto y la eficiencia durante la ejecución del presupuesto.

374. El modelo de Administración Financiera se encontraba basada en el control y la gestión de la CGR, quien realizaba simultáneamente tareas de administración y control. Este esquema se basaba en la transferencia de recursos por parte de la CGR a los Ministerios y agencias ejecutoras las cuales ejecutaban los gastos y reportaban el gasto en la contabilidad que se consolidaba en la CGR. La CGR era responsable de la consolidación de la contabilidad, la cual asimismo normaba y de controlar la adecuada apropiación y registración del gasto a través del control previo que efectuaba en todos los momentos del gasto, Compromiso, devengamiento y pago confirmando la adecuada imputación contable.

375. Al reformar el modelo el marco conceptual intentó transferir la ejecución de recursos hacia el Gobierno con un concepto de un sistema de administración integrada (SIAFPA).⁴⁷ Esta transferencia de responsabilidades y funciones hacia el MEF y otras instituciones del Gobierno fue trabajosa, extemporánea en algunos casos, y en otros no se completó y en la actualidad se encuentran algunas funciones como la de control previo, registración de ingresos, administración de nómina del estado que subsisten en la CGR. Algunas de estas funciones se encuentran incorporadas en el marco legal vigente de distinto nivel, empezando por la constitución, Ley Orgánica de la CGR y otras. Aunque a través del tiempo a través de esfuerzos continuos la gestión financiera de Panamá y el sistema presupuestario han hecho algunos progresos hacia la integralidad y la transparencia, el monitoreo y la ejecución del presupuesto, que ahora son más oportunas y transparentes y la información extensiva del rendimiento financiero se está haciendo público. Además, existen algunos gastos fuera del presupuesto.

376. El incremento de la responsabilidad y la transparencia en los sectores públicos descansa en una estructura legal más fuerte y un progreso en su elaboración hacia la implementación completa. La implementación de una estructura legal fortalecida y la gestión de gastos fortalecida, fortalecerán la responsabilidad y el servicio de entrega y construirá confianza en el Gobierno. El GoP ha hecho un gran avance en su voluntad y compromiso para mejorar la transparencia y la lucha contra la corrupción mediante la aprobación de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal (Ley no. 34, 2008) y los cambios introducidos a la ley de adquisiciones (Ley no. 22, 2006), y la Ley de Acceso a la Información Habeas data (Ley no. 16, 2002). El cumplimiento absoluto de estas iniciativas, en combinación con las ganancias rápidas en el servicio de entrega, podrían ayudar a frenar los altos niveles de corrupción percibida en el país dentro de la escala de tiempo posible. Mejorar la confianza en el Gobierno es esencial para disminuir la evasión fiscal y la mejora del cumplimiento con las reglas y leyes.

Sub-Sección 4.1: Descripción general de las reformas recientes y en curso

377. El Gobierno a través de su Plan Estratégico, busca mejorar la eficiencia y la transparencia del gasto. Para ello, el plan señala que debe reforzarse la capacidad institucional de los ministerios para crear estrategias, políticas y programas de desarrollo ligadas a un presupuesto plurianual por resultados. Esto requiere asimismo la implementación efectiva de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal, con la consecuente capacidad institucional para:

- i. Desarrollar sus programas estratégicos debidamente costeados;

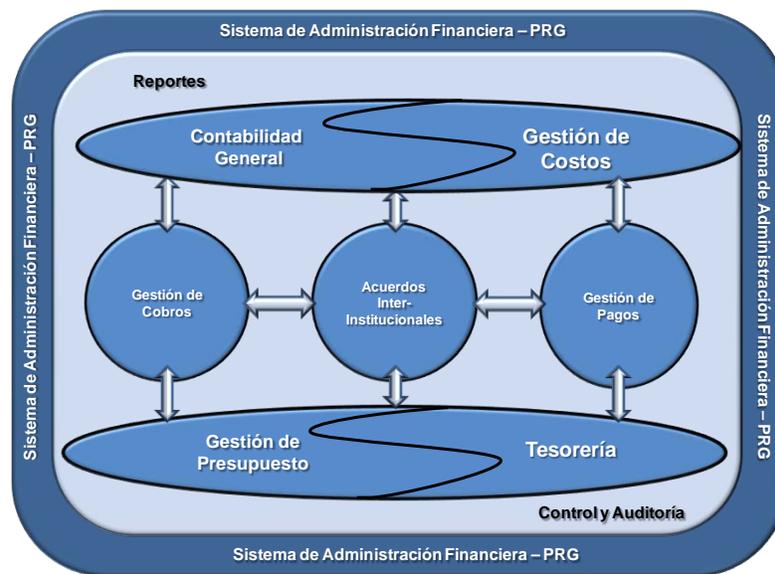
⁴⁷ Modelo Conceptual de SIAFPA, Panamá, 2002.

- ii. Programar las inversiones públicas de forma consistente con esos programas estratégicos, considerando adecuadamente los gastos recurrentes, y estudios previos correspondientes.
- iii. Conciliar los elementos anteriores con el presupuesto anual; y
- iv. Vincular el presupuesto con los planes de adquisiciones.

378. El plan estratégico señala que en Panamá se han implementado muchos controles transaccionales, que en general no parecen ser eficientes para reducir la corrupción y en ocasiones diluyen responsabilidades de los funcionarios de las instituciones. El plan señala que es necesaria la revisión integral del marco de control y fiscalización, con miras a la implementación selectiva (y no extensiva y basada en riesgo) del control previo.

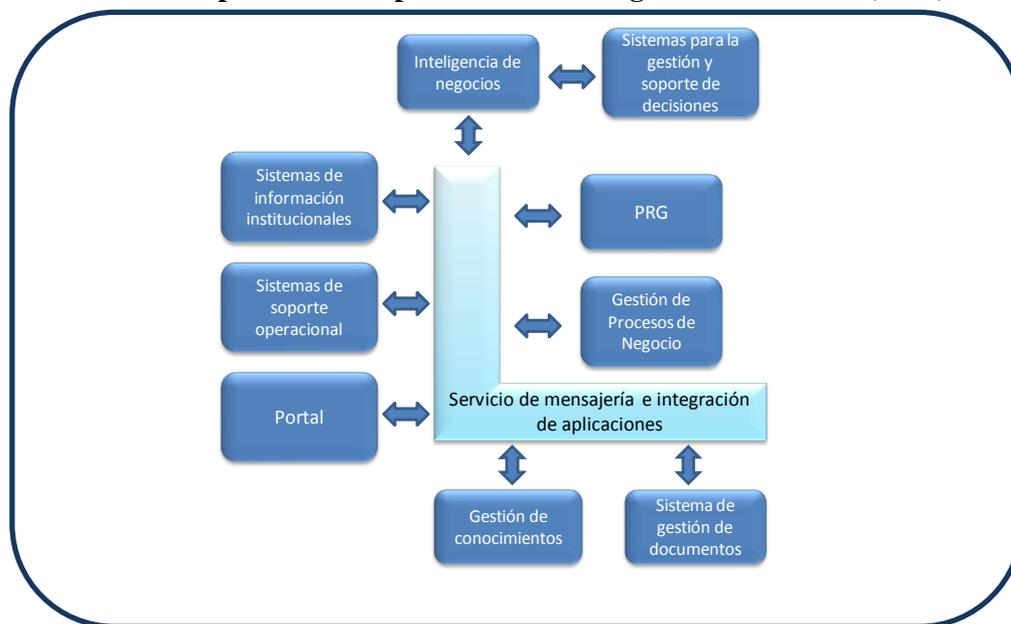
379. El plan estratégico reconoce también la necesidad del desarrollo y fortalecimiento de los sistemas de información para que guíen la toma de decisiones. Con esta visión es que el GoP ha desarrollado el Nuevo Modelo de Administración Financiera Gubernamental (MAFG) para apoyar la implantación de política de desarrollo nacional dentro de un marco de disciplina fiscal agregada; asignación estratégica de los recursos públicos y adecuada estructura presupuestaria para permitir su seguimiento en la ejecución y el logro de los objetivos y que brinden un apropiado valor por el dinero en un marco de transparencia y rendición de cuentas.⁴⁸ Como parte de esta iniciativa se está llevando a cabo una reforma del sistema de administración financiera gubernamental para implantar un sistema integrado de administración financiera con el concepto de planificación de recursos gubernamentales.

Componentes claves de la Gestión Financiera



⁴⁸ Nota de Diseño conceptual Sistema de Planificación de los Recursos Gubernamentales, DNC, 2011.

Modelo Conceptual Técnico para el Sistema de gestión Financiera (PRG)



Sub-sección 4.2: Factores institucionales que respaldan la planificación y aplicación de reformas

380. La consolidación de las funciones centrales de Administración Financiera en el MEF y el avance y culminación de las reformas propuestas son críticos para consolidar el fortalecimiento de la gestión pública y la inversión a través de una mayor eficiencia y transparencia en el uso de los recursos financieros. La natural resistencia al cambio y la dispersión institucional son factores que no favorecen una priorización de las reformas pendientes y dificulta su aplicación. El liderazgo del MEF en este proceso es fundamental para poder llevar con éxito el plan de reformas propuesto. El GoP ha concretado una agenda con objetivos ambiciosos que al ejecutarse transformará la Administración Pública de Panamá y causará un impacto significativo en los procesos de inversión y alcance de los objetivos de gobierno apoyando el crecimiento del país donde es una de las economías de América Latina con mayores tasas de crecimiento. El tiempo es un elemento de riesgo porque es necesario poder completar las reformas de primera fase en un período no muy extenso para poder consolidar la agenda de reformas, mostrar resultados y evitar desvíos y generar apoyo y no resistencia. Para ello, será necesario contar con una dosis importante de respaldo político para completar la reforma y pasar de la retórica a la acción.

381. La agenda de las reformas GFP están lideradas por el MEF, pero en el marco de un dialogo permanente con la CGR, que es un actor central del sistema de gestión financiera pública en Panamá. Este diálogo es crítico para el éxito de la reforma en dos sentidos, i) para acordar los objetivos de la reforma y el apoyo a la misma; y ii) para fortalecer los nuevos roles y funciones en el nuevo marco de administración para que resulten en consonancia con las mejores prácticas internacionales y lleven a Panamá a ser ejemplo en la región y el mundo en temas de administración financiera pública la reforma. Existen avances importantes en este dialogo, en el que la CGR ha expresado una predisposición inicial a reorganizar el sistema GFP bajo una estructura que refleje las mejores prácticas internacionales. La contribución del PEFA a este proceso es, por lo tanto, vital. La evaluación PEFA podría ser utilizada como una plataforma para capturar entendimiento consensuado sobre los retos por venir y la consolidación del compromiso político con la reforma.

Anexo 1. Resumen de los indicadores de desempeño

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
A. RESULTADOS DE LA GFP: Credibilidad del presupuesto						
ID-1 (M1)	A	A	---	---	---	Dimensión i) El año 2008 fue el único año, dentro del periodo de análisis 2007 a 2009, en el cual el gasto real se ha desviado más del 5% respecto al gasto aprobado por la AN
ID-2 (M1)	B+	B	A	---	---	Dimensión i) Variabilidad en la composición del gasto no excedió el 10% en más uno de los últimos tres años. Dimensión ii) El gasto presupuestario cargado a partidas de contingencia fue en los tres años analizados inferior al 3% del presupuesto aprobado por la AN
ID-3 (M1)	D	D	---	---	---	Dimensión i) La recaudación real superó las metas de recaudación en los años 2007 (118%), 2008 (130%) y 2009 (108%)
ID-4 (M1)	NR	NR	D	---	---	Dimensión i) El indicador no puede ser evaluado debido a que no hay información suficiente para evaluar el estado de situación en este indicador Dimensión ii) La información sobre atraso de pagos en las entidades del gobierno no puede ser determinada de manera confiable
B. CARACTERÍSTICAS CLAVE DE TODAS LAS ETAPAS: Alcance y transparencia						
ID-5 (M1)	B	B	---	---	---	Dimensión i) La clasificación presupuestaria incluye clasificadores administrativos, económicos y funcionales aunque no necesariamente en el nivel sub-funcional al detalle recomendado en las CFAP de las Naciones Unidas. Los clasificadores permiten la generación de reportes uniformes guardando compatibilidad con los MEFP 1986
ID-6 (M1)	B	B	---	---	---	Dimensión i) Seis de los nueve parámetros evaluados por el indicador están disponibles para miembros de la legislatura, aunque algunos no están incluidos en la documentación presupuestaria remitida a la Asamblea Nacional, satisfacen los requisitos mínimos establecidos por la metodología PEFA
ID-7 (M1)	D	D	D	---	---	Dimensión i) Aunque el nivel de gasto no reportado o declarado inadecuadamente en los informes fiscales de fin del año 2009 supera el 5% pero no excede al 10% del monto presupuestal ejecutado, el nivel de gasto no reportado o declarado inadecuadamente durante el año supera fácilmente al 10% del gasto total del gobierno, no permitiendo hacer un seguimiento apropiado de la ejecución presupuestal Dimensión ii) Las debilidades descritas de los informes fiscales no proporcionan información completa sobre los ingresos y gastos de los proyectos financiados mediante préstamos

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-8 (M2)	C	D	A	D	---	<p>Dimensión i) No Existen reglas claras, transparentes y aceptadas, tales como formulas, las cuales faciliten a los gobiernos sub-nacionales predecir las transferencias que recibirán del Gobierno Central</p> <p>Dimensión ii) La información entregada a los municipios sobre la asignación de fondos es confiable y es entregada de forma anticipada a que los municipios completen sus propios presupuestos</p> <p>Dimensión iii) La información fiscal consistente con la información fiscal del gobierno central, general y SPNF no incluye la consolidación de las operaciones realizadas por los gobiernos municipales. La información sobre las operaciones de los municipios es auditada por la CGR pero no es consolidada en el Balance Fiscal del SPNF consolidado</p>
ID-9 (M1)	C	C	C	---	---	<p>Dimensión i) Las entidades autónomas, descentralizadas y empresas públicas presentan anualmente su información financiera al MEF, pero no se hace la consolidación completa de la información fiscal en especial el universo de las empresas públicas es limitado</p> <p>Dimensión ii) Los gobiernos sub-nacionales presentan anualmente su información financiera a la CGR con propósitos de control de gastos, rendición de cuentas y consolidación contable. Sin embargo, el MEF no realiza la consolidación completa de la posición fiscal de los municipios</p>
ID-10 (M1)	A	A	---	---	---	<p>Dimensión i) El gobierno central hace pública la información de cinco de los seis elementos indicados</p>
C. CICLO PRESUPUESTARIO						
C i) Presupuestación basada en políticas						
ID-11 (M2)	C+	C	D	A	---	<p>Dimensión i) Aunque el calendario presupuestario es claro, y concede un plazo que podría ser suficiente para la formulación presupuestal por las instituciones (seis o más semanas), este, por lo anticipado de su cierre no permite hacer estimados presupuestales acertados y útiles. La calificación C se aplica teniendo en cuenta que la calificación B requiere que los estimados producidos sean de utilidad para la ejecución del presupuesto, lo cual no se da</p> <p>Dimensión ii) No se emite una circular de techos presupuestarios para las instituciones, ni se emiten directivas específicas para que las instituciones formulen sus proyectos de presupuesto. En muchos casos los presupuestos institucionales finalmente aprobados por la AN son distintos a las propuestas presupuestales iniciales de la entidad</p> <p>Dimensión iii) El presupuesto fue aprobado oportunamente en los tres años analizados</p>
ID-12 (M2)	C	D	A	NA	D	<p>Dimensión i) En el periodo 2008 a 2009 se elaboraron proyecciones multianuales de carácter rotatorio y con proyección a cinco años, pero únicamente para hacer seguimiento del déficit o superávit fiscal. No se ha encontrado un vínculo entre estas con las proyecciones de gasto institucional o sectorial</p> <p>Dimensión ii) En los tres años analizados se ha verificado la existencia de estudios de sostenibilidad de la deuda pública externa e interna</p> <p>Dimensión iii) Las circunstancias especiales del año 2009 no permiten hacer una medición representativa de la gestión en este aspecto</p> <p>Dimensión iv) Aunque las inversiones se seleccionan sistemáticamente con base en las estrategias sectoriales y gubernamentales priorizados, y sus costos futuros de operación han sido calculados y reportados, su inclusión en el presupuesto 2009 no pudo ser evidenciada, ya que esta de existir no se muestra explícitamente en el presupuesto ni se emiten instrucciones específicas para la institución</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
C ii) Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria						
ID-13 (M2)	C	C	C	C	---	<p>Dimensión i) Si bien la legislación y los procedimientos para los impuestos más importantes son comprensibles y claros, la equidad del sistema es cuestionada debido a facultades discrecionales significativas de las entidades involucradas.</p> <p>Dimensión ii) Los contribuyentes cuentan con facilidades para acceder a información sobre la legislación y procedimientos de pago para los tributos más importantes pero su utilidad es limitada ya que la información no está totalmente actualizada, es limitada en especial en zonas remotas y solo se produce en Español.</p> <p>Dimensión iii) Los contribuyentes cuentan con alternativas de apelación a las decisiones de la administración tributaria y aduanera los cuales sin embargo no son totalmente independientes de las mismas, quedando como alternativa final e independiente el sistema judicial el cual toma tiempo excesivo para resolver los casos presentados. (2007-2009/2010)</p>
ID-14 (M2)	D	D	D	D	---	<p>Dimensión i) El RUC contiene información inconsistente a nivel de los contribuyentes y no está actualizada. Asimismo, no existe certeza sobre el universo potencial de contribuyentes</p> <p>Dimensión ii) Las penalidades por no cumplimiento, por lo general, no existen y si existen son muy pequeñas para tener un impacto significativo en el comportamiento de los contribuyentes</p> <p>Dimensión iii) Las auditorías y las investigaciones de fraude se basan en criterios ad-hoc y no sobre la base de criterios de análisis de riesgo</p>
ID-15 (M1)	NR	C	NR	D	---	<p>Dimensión i) La tasa de cobro de tributos promedio para los dos últimos años (2008 y 2009) fue de 64.5%</p> <p>Dimensión ii) No existe información para determinar el tiempo que demora el traspaso de fondos recaudados a las cuentas de la tesorería</p> <p>Dimensión iii) No se hace una conciliación completa de avalúos, cobros, atrasos y transferencias de tributos a la Tesorería. Sólo se concilia la recaudación hecha por el sistema bancario y las oficinas de la DGI</p>
ID-16 (M1)	D+	A	C	D	---	<p>Dimensión i) El MEF prepara el flujo de caja al inicio del año fiscal, el cual es actualizado en forma mensual considerando los gastos pagados y el desempeño de los ingresos</p> <p>Dimensión ii) Los ministerios y agencias toman conocimiento de sus asignaciones de recursos para el cumplimiento de sus compromisos y pago de gastos devengados de forma mensual</p> <p>Dimensión iii) No existe información para poder evidenciar la frecuencia y transparencia de los ajustes a las asignaciones presupuestarias o de caja</p>
ID-17 (M2)	NR	A	NR	A	---	<p>Dimensión i) La información de deuda pública interna y externa es completa, actualizada y reconciliada de forma mensual. Asimismo, existen reportes de deuda comprensibles, los cuales incluyen el servicio de deuda, stock y operaciones y son producidos trimestralmente</p> <p>Dimensión ii) No existe información para poder evidenciar la medida de la conciliación de saldos de totales caja del gobierno</p> <p>Dimensión iii) La contratación de préstamos y la otorgación de garantías por parte del Gobierno Central se basan en reglas transparentes, metas fiscales y son aprobadas por el MEF en todos los casos.</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-18 (M1)	C+	A	C	B	C	<p>Dimensión i) La nómina y los registros de información básica de personal, de categorización salarial y de definición de puestos de trabajo están permanentemente conciliados mediante el proceso de revisión previa ejercido por la CGR</p> <p>Dimensión ii) En algunas instituciones se han identificado demoras de algunos meses, mayormente de hasta tres meses pero pudiendo incluso superar los seis meses en algunos casos, en la actualización de los registros de la nómina. Estas demoras originan ajustes retroactivos que ocurren con alguna frecuencia. Estos ajustes y actualizaciones se deben a retrasos en la entrega de la información por las instituciones y a prácticas irregulares que posibilitan que el trabajador comience a trabajar antes de contar con las aprobaciones necesarias</p> <p>Dimensión iii) Todas las entidades públicas, regidas por la Ley de Servicio Administrativo o por cualquier otra norma, cuentan con una unidad de recursos humanos, única responsable de administrar, registrar y procesar la nómina institucional. Las personas autorizadas para registrar cambios en los archivos de personal o nómina no son las mismas que autorizan o aprueban dicho registro. Están claramente definidas en la Ley 9 de Carrera Administrativa la facultad y la base para la introducción de cambios en los registros de personal y nómina, así como todos los procedimientos de registro y actualización de la información</p> <p>Dimensión iv) La CGR realiza revisiones parciales a nivel institucional que pueden ser consideradas como auditorías parciales de la nómina</p>
ID-19 (M2)	D+	B	D	D	D	<p>Dimensión i) Si bien el marco regulatorio se ha mejorado, e incluye parámetros a tono con algunos estándares internacionales, aún su cuerpo normativo no está completo y no se aplica a la totalidad de las adquisiciones realizadas con fondos públicos. La ausencia de planes de adquisiciones es una limitante importante para la planificación de las adquisiciones y la difusión de la oportunidades de negocios</p> <p>Dimensión ii) No hay información confiable disponible para verificar si la aplicación de los criterios para justificar las contrataciones directas se han realizado de acuerdo a lo que dicta la Ley. Se nota un incremento no explicado en la utilización de la modalidad de contratación directa y al mismo tiempo una reducción en las modalidades competitivas durante el periodo de análisis 2007 – 2009</p> <p>Dimensión iii) Si bien el sistema no informa sobre los planes de adquisiciones, sí publica las convocatorias de licitaciones y las adjudicaciones. No obstante, no permite realizar un seguimiento presupuestal de las adquisiciones a fin de establecer el porcentaje del valor de las adquisiciones realizadas que este sustancialmente basado en información confiable. Sobre las reclamaciones e impugnaciones presentadas y las respectivas resoluciones emitidas, se obtuvo información que no se pudo corroborar de forma fehaciente</p> <p>Dimensión iv) El sistema de reclamaciones así como casi todo el sector de adquisiciones, no cuenta con profesionales expertos en esta materia. La exclusión de personal del sector privado y de la sociedad civil limita las opciones para integrar este tipo de expertos. El incumplimiento de este criterio impide una calificación mayor que la otorgada, aunque no se niega la existencia de las instancias necesarias para atender las reclamaciones e impugnaciones que sean presentadas por los participantes en los procesos de adquisiciones del Estado</p>
ID-20 (M1)	C+	B	C	C	---	<p>Dimensión i) La ejecución presupuestaria mediante el SIAFPA tiene controles adecuados pero una parte importante del presupuesto (ID-7) es ejecutado desde cuentas institucionales en las que el control no puede no ser tan eficaz</p> <p>Dimensión ii) Las NCI vigentes definen un Sistema de Control Interno basado en cinco componentes, de los cuales el más ampliamente implementado, llamado “actividades de control”, comprende un conjunto integral de controles, que son parcialmente entendidos. Sin embargo, componentes importantes como Evaluación de Riesgos y Ambiente de Control, están en fases incipientes de implementación</p> <p>Dimensión iii) Las normas se cumplen en una mayoría de transacciones, con excepciones importantes reportadas por las UAI y la CGR, las cuales no están cuantificadas para medir su importancia relativa</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-21 (M1)	D+	D	C	C	---	<p>Dimensión i) Aunque existen UAI en todas las Entidades del Gobierno Central, estas no se ajustan a las normas para el ejercicio profesional. Los trabajos son básicamente enfocados en transacciones y no al seguimiento de los sistemas</p> <p>Dimensión ii) En el caso de la mayoría de las Entidades del Gobierno Central, los informes se emiten periódicamente. No es un requisito que los informes se envíen a la CGR o al MEF</p> <p>Dimensión iii) Aunque es un requisito de las NAG y las NCI la adopción de las recomendaciones de las UAI, no se observa un comportamiento uniforme de debida diligencia para este cumplimiento. Adicionalmente, ni la CGR ni las UAI disponen de un sistema de seguimiento o estadísticas sobre tasas de aceptación</p>
C iii) Contabilidad, registro e informes						
ID-22 (M2)	C+	C	B	---	---	<p>Dimensión i) La conciliación de las cuentas bancarias del gobierno se realizan</p> <p>Dimensión ii) El seguimiento de los fondos rotatorios y de las cuentas de anticipo se realiza trimestralmente y se informa al mes siguiente al cierre del periodo reportado. La liquidación y compensación se realiza con periodicidad anual, dentro de los primeros tres meses del nuevo ejercicio, lo cual queda evidenciado en los Informes Anuales de la Contraloría</p>
ID-23 (M1)	A	A	---	---	---	<p>Dimensión i) La información sobre los recursos recibidos y utilizados de todas estas unidades de prestación de servicios primarios es completa, confiable y se actualiza mensualmente, permitiendo el seguimiento permanente de la recepción y uso de dichos recursos por las referidas unidades. La CGR y las instituciones sectoriales hacen dicho seguimiento mensualmente</p>
ID-24 (M1)	D+	A	B	D	---	<p>Dimensión i) La comparación de los reportes presupuestarios con el presupuesto aprobado, es directa y evidente ya que utiliza los mismos formatos. Los reportes muestran todas las fases presupuestarias y contables, incluyendo el presupuesto votado y sus modificaciones, así como la ejecución en sus fases de compromiso, devengado y pagado</p> <p>Dimensión ii) Se preparan diversos tipos de informes presupuestarios de frecuencia trimestral o mensual, los cuales se presentan dentro de las seis semanas siguientes a la finalización del periodo reportado. El plazo de 45 días se ha considerado que es equivalente a las seis semanas establecidas por en la metodología PEFA</p> <p>Dimensión iii) La información de la ejecución presupuestal registrada en el SIAFPA muestra debilidades que afectan su calidad</p>
ID-25 (M1)	D+	D	A	A	---	<p>Dimensión i) La información sobre gastos, activos, y saldos de cuentas presenta omisiones significativas.</p> <p>Dimensión ii) Los estados financieros se someten a la AN a seis meses del cierre del año fiscal.</p> <p>Dimensión iii) Aunque no se aplican las NIC si se aplican las normas gubernamentales, las cuales alcanzan a todo el sector público</p>
C iv) Escrutinio y auditoría externa						
ID-26 (M1)	D	D	NA	D	---	<p>Dimensión i) No se practican auditorías de la ejecución presupuestal. Predominantemente se practican investigaciones de presunta irregularidad.</p> <p>Dimensión ii) La CGR no emite un informe anual de auditoría, ni los informes de las auditorías posteriores practicadas a Entidades tomadas individualmente son enviados</p> <p>Dimensión iii) No se obtiene una respuesta formal de las entidades objeto de las auditorías e investigaciones especiales. No se encontraron pruebas de que haya algún seguimiento formal ni se preparan e informan tasas de aceptación, implementación e incumplimiento</p>

Indicador / Método	Calificación del indicador	Calificación de cada dimensión				Justificación
		I	II	III	IV	
ID-27 (M1)	C+	C	C	A	B	<p>Dimensión i) El examen por parte del Poder Legislativo abarca los pormenores de los gastos, pero no se ocupa de los ingresos ni comprende las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo</p> <p>Dimensión ii) Existen algunos procedimientos para el examen del presupuesto por parte del Poder Legislativo, los cuales son respetados. No disponen de procedimientos técnicos formalizados</p> <p>Dimensión iii) El Poder Legislativo tiene por lo menos dos meses para examinar las propuestas presupuestarias, en todo el ciclo de revisión, ampliaciones, aclaraciones y audiencias sobre el proyecto de Ley de Presupuesto</p> <p>Dimensión iv) Existen reglas claras respecto de las enmiendas presupuestarias en el curso del ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, que normalmente son respetadas, aunque permiten amplias reasignaciones administrativas</p>
ID-28 (M1)	D+	D	C	D	---	<p>Dimensión i) No hay informes de auditoría se presentarán a la AN por la CGR. La AN no examina el informe anual de CGR ni establece plazos para la recepción o la revisión de estos.</p> <p>Dimensión ii) Sólo ocasionalmente se llevan a cabo audiencias en profundidad acerca de los datos contenidos en el informe anual que envía la CGR</p> <p>Dimensión iii) El Poder Legislativo no emite recomendaciones para el Poder Ejecutivo, basada en los informes de la CGR o al menos no se dispone de evidencia explícita que lo confirme</p>
D. PRÁCTICAS DE DONANTES						
D-1 (M1)	D+	A	D	---	---	<p>Dimensión i) No se presentan desviaciones entre los montos programados y los efectivamente desembolsados</p> <p>Dimensión ii) No hubo estimaciones trimestrales y se efectuó un único desembolso</p>
D-2 (M1)	A	A	A	---	---	<p>Dimensión i) Los principales donantes proporcionan estimaciones presupuestarias de los desembolsos de ayuda para proyectos para el ejercicio de manera que pueda ser incluida en el proyecto de presupuesto. La clasificación presupuestal está a cargo del Organismo Ejecutor siendo coherente con la del Gobierno</p> <p>Dimensión ii) Los principales donantes tienen disponible información sobre el total de los desembolsos efectuados y en un porcentaje importante el desglose es coherente con la clasificación presupuestaria del Gobierno</p>
D-3 (M1)	Cuadro 2.2.2 - Asignaciones presupuestarias. Clasificación Económica (como porcentaje del gasto total)	C	---	---	---	<p>Dimensión i) Los fondos de ayuda para el Gobierno Central son administrados en un 56 % con arreglo a los procedimientos nacionales</p>

Anexo 2. Datos de indicadores

Anexo 2.1 Resumen de Ejecución Presupuestaria 2007, 2008 y 2009 y resultados presupuestales

Resumen Ejecución Presupuestaria del Año 2007

(Valores en Balboas)

	Total aprobado por la AN	Total modificado	Total asignado	Devengado al 31 de diciembre	Pagado al 31 de diciembre	Pagado hasta el 30 de abril 2008	Diferencia Aprobado menos Pagado
Asamblea	51,805,000	60,798,610	60,798,610	57,572,048	54,210,723	57,572,048	-5,767,048
Contraloría	46,898,100	47,868,311	47,868,311	44,182,155	41,649,062	44,182,155	2,715,945
Presidencia	157,971,600	222,126,763	222,126,763	201,382,153	150,922,722	201,382,153	-43,410,553
Gobierno y Justicia	258,683,400	287,074,997	287,074,997	269,530,302	239,768,645	269,530,302	-10,846,902
Relaciones Exteriores	40,386,900	46,308,282	46,308,282	44,533,320	43,821,105	44,533,320	-4,146,420
Educación	790,738,700	829,183,873	829,183,873	808,793,029	755,399,443	808,793,029	-18,054,329
Comercio e Industrias	39,767,500	45,589,800	45,589,800	38,897,156	30,923,424	38,897,156	870,344
Obras Publicas	299,158,700	301,128,420	301,128,420	254,233,539	156,939,004	254,233,539	44,925,161
M I D A	88,795,800	136,948,094	136,948,094	123,127,520	110,316,652	123,127,520	-34,331,720
Salud	626,689,800	734,133,541	734,133,541	687,917,800	638,592,186	687,917,800	-61,228,000
Trabajo y Bien Social	89,299,100	89,821,566	89,821,566	87,158,425	55,852,847	87,158,425	2,140,675
Vivienda	40,432,000	49,246,565	49,246,565	46,366,178	36,621,698	46,366,178	-5,934,178
Economía y Finanzas	260,707,280	270,759,278	270,759,278	211,245,783	129,963,585	211,245,783	49,461,497
Desarrollo Social	39,469,100	47,904,140	47,904,140	44,285,029	40,971,815	44,285,029	-4,815,929
Órgano Judicial	54,616,900	57,024,702	57,024,702	53,543,794	49,865,862	53,543,794	1,073,106
Tribunal Electoral	29,707,800	31,266,114	31,266,114	30,330,158	26,867,500	30,330,158	-622,358
Resto Gastos	68,995,500	70,917,158	70,917,158	66,512,043	62,048,217	66,512,043	2,483,457
Deuda del Sector Publico	1,392,408,400	1,363,492,015	1,363,492,015	1,362,503,662	1,362,503,662	1,362,503,662	29,904,738
Total	4,376,531,580	4,691,592,229	4,691,592,229	4,432,114,093	3,987,238,152	4,432,114,093	-55,582,513
Total sin Deuda	2,984,123,180	3,328,100,214	3,328,100,214	3,069,610,432	2,624,734,491	3,069,610,432	-85,487,252

Fuente: Contraloría General de la República - SIAFPA

Resumen Ejecución Presupuestaria del Año 2008

(Valores en Balboas)

	Total aprobado por la AN	Total modificado	Total asignado	Devengado al 31 de diciembre	Pagado al 31 de diciembre	Pagado hasta el 30 de abril 2008	Diferencia Aprobado menos Pagado
Asamblea	53,595,800	79,870,234	79,870,234	73,530,424	68,432,863	73,530,424	-19,934,624
Contraloría	51,381,500	54,312,348	54,312,348	50,267,555	46,941,617	50,267,555	1,113,945
Presidencia	173,144,700	275,373,765	275,373,765	240,115,835	185,030,523	240,115,835	-66,971,135
Gobierno y Justicia	299,030,400	453,477,655	453,477,655	382,052,540	325,574,159	382,052,540	-83,022,140
Relaciones Exteriores	41,325,900	44,998,618	44,998,618	42,752,171	40,800,553	42,752,171	-1,426,271
Educación	904,604,600	1,028,332,421	1,028,332,421	975,707,724	901,698,354	975,707,724	-71,103,124
Comercio e Industrias	42,019,000	85,459,171	85,459,171	64,273,894	56,862,397	64,273,894	-22,254,894
Obras Publicas	334,424,100	407,344,999	407,344,999	330,518,352	275,229,981	330,518,352	3,905,748
M I D A	108,153,900	146,273,427	146,273,427	104,057,362	90,431,758	104,057,362	4,096,538
Salud	787,720,800	867,050,830	867,050,830	796,767,076	719,660,401	796,767,076	-9,046,276
Trabajo y Bien Social	90,437,700	99,243,883	99,243,883	86,406,588	37,563,118	86,406,588	4,031,112
Vivienda	51,063,700	57,697,924	57,697,924	40,993,417	33,848,440	40,993,417	10,070,283
Economía y Finanzas	394,223,000	559,136,785	559,136,785	440,883,839	300,082,442	440,883,839	-46,660,839
Desarrollo Social	68,843,100	84,285,319	84,285,319	74,460,293	69,573,389	74,460,293	-5,617,193
Órgano Judicial	60,891,300	68,378,965	68,378,965	58,395,994	53,853,789	58,395,994	2,495,306
Tribunal Electoral	52,649,400	56,362,204	56,362,204	55,581,684	43,309,006	55,581,684	-2,932,284
Resto Gastos	73,757,200	72,617,063	72,617,063	64,265,153	59,980,834	64,265,153	9,492,047
Deuda del Sector Publico	1,302,389,427	1,291,682,923	1,291,682,923	1,290,635,398	1,290,632,963	1,290,635,398	11,754,029
Total	4,889,655,527	5,731,898,533	5,731,898,533	5,171,665,299	4,599,506,586	5,171,665,299	-282,009,772
Total sin Deuda	3,587,266,100	4,440,215,610	4,440,215,610	3,881,029,901	3,308,873,623	3,881,029,901	-293,763,801

Fuente: Contraloría General de la República - SIAFPA

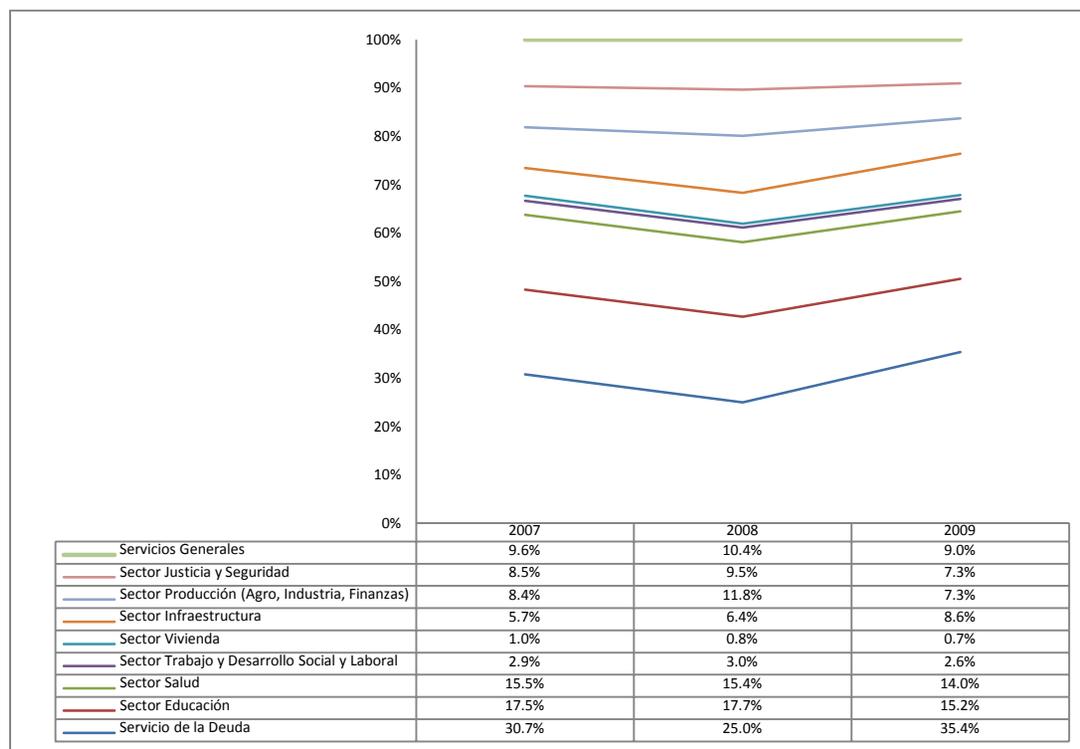
Resumen Ejecución Presupuestaria del Año 2009

(Valores en Balboas)

	Total aprobado por la AN	Total modificado	Total asignado	Devengado al 31 de diciembre	Pagado al 31 de diciembre	Pagado hasta el 30 de abril 2008	Diferencia Aprobado menos Pagado
Asamblea	57,687,700	84,774,409	84,774,409	78,784,314	73,540,589	78,784,314	-21,096,614
Contraloría	57,234,500	56,772,738	56,772,738	50,809,045	47,308,173	50,809,045	6,425,455
Presidencia	176,799,500	281,739,068	281,739,068	253,984,122	204,975,512	253,984,122	-77,184,622
Gobierno y Justicia	382,584,100	415,671,114	415,671,114	356,751,249	332,870,483	356,751,249	25,832,851
Relaciones Exteriores	51,225,800	53,491,835	53,491,835	45,021,123	43,706,063	45,021,123	6,204,677
Educación	968,231,800	1,098,790,501	1,098,790,501	1,052,719,055	965,387,408	1,052,719,055	-84,487,255
Comercio e Industrias	65,953,000	67,911,699	67,911,699	51,019,793	41,239,395	51,019,793	14,933,207
Obras Publicas	482,917,100	608,128,574	608,128,574	557,537,371	512,760,083	557,537,371	-74,620,271
M I D A	104,191,900	107,149,740	107,149,740	93,859,274	89,433,892	93,859,274	10,332,626
Salud	866,214,000	965,997,105	965,997,105	902,925,467	812,183,269	902,925,467	-36,711,467
Trabajo y Bien Social	89,610,000	103,763,258	103,763,258	49,476,590	41,929,799	49,476,590	40,133,410
Vivienda	61,219,100	76,695,872	76,695,872	48,207,088	38,819,089	48,207,088	13,012,012
Economía y Finanzas	465,399,700	475,356,603	475,356,603	325,293,270	296,695,551	325,293,270	140,106,430
Desarrollo Social	97,523,700	131,315,417	131,315,417	121,059,853	107,830,802	121,059,853	-23,536,153
Órgano Judicial	61,774,600	66,097,139	66,097,139	64,020,033	60,858,911	64,020,033	-2,245,433
Tribunal Electoral	60,147,000	60,110,056	60,110,056	59,052,052	54,051,915	59,052,052	1,094,948
Resto Gastos	70,765,800	79,125,767	79,125,767	69,162,497	63,426,322	69,162,497	1,603,303
Deuda del Sector Publico	1,426,510,100	2,359,377,138	2,359,377,138	2,288,623,156	2,288,623,156	2,288,623,156	-862,113,056
Total	5,545,989,400	7,092,268,033	7,092,268,033	6,468,305,352	6,075,640,413	6,468,305,352	-922,315,952
Total sin Deuda	4,119,479,300	4,732,890,894	4,732,890,894	4,179,682,196	3,787,017,257	4,179,682,196	-60,202,896

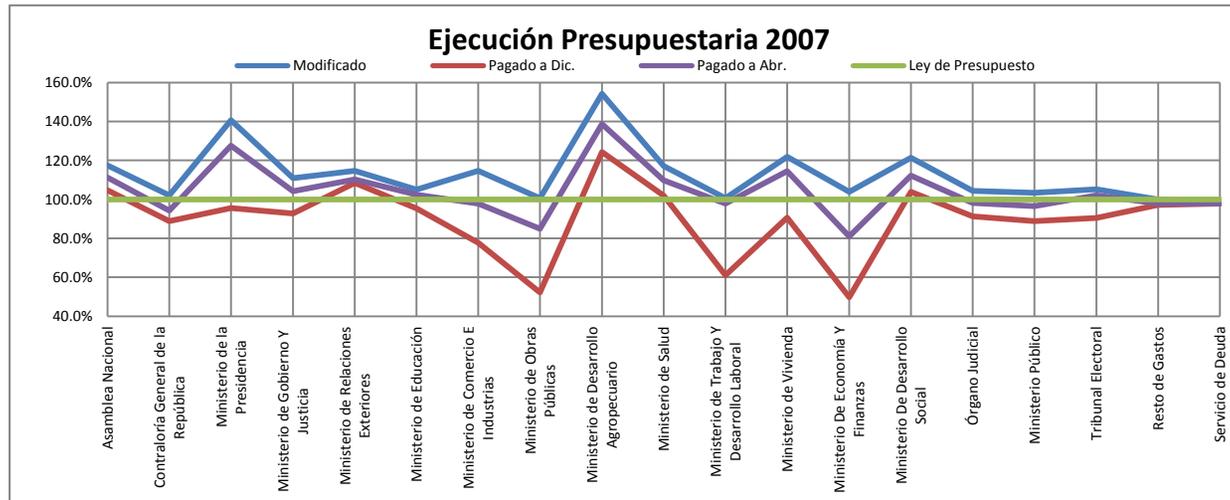
Fuente: Contraloría General de la República - SIAFPA

Distribución Sectorial del Gasto Como proporción del Gasto Total Devengado



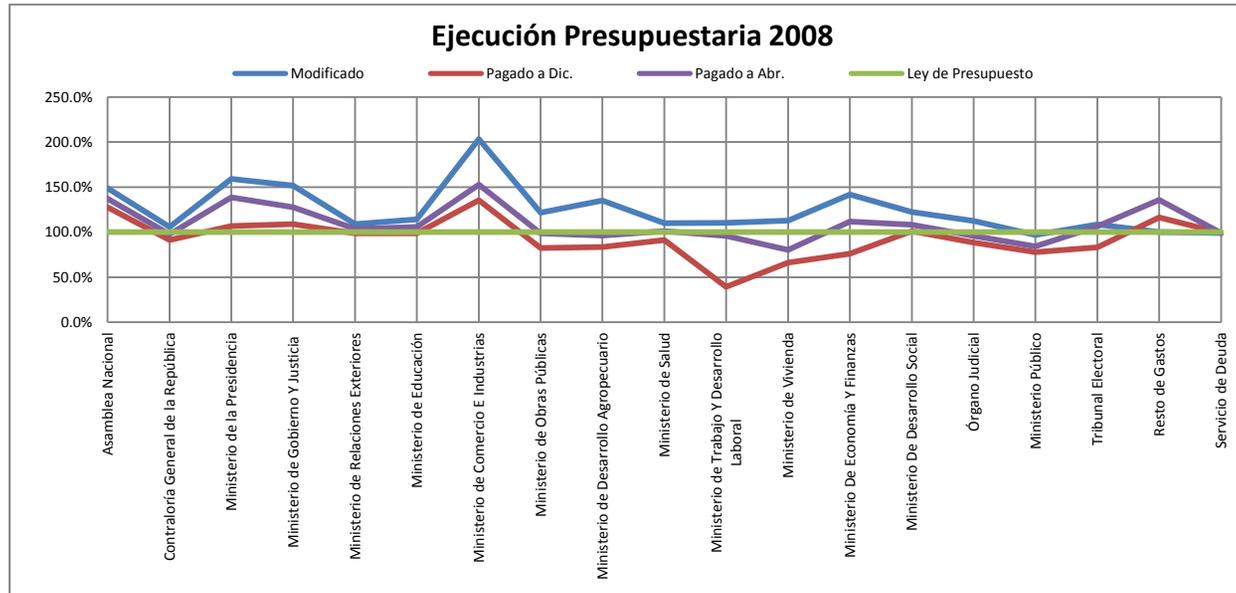
Fuente: Contraloría General de la República

Gestión Presupuestaria - Año 2007



Fuente: Contraloría General de la República

Gestión Presupuestaria - Año 2008



Anexo 2.2 - Resumen de la gestión de recaudación de ingresos actual 2007 al 2009

Partida presupuestaria de ingresos	2007		2008		2009	
	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado	Presupuestado	Ejecutado
Ingresos Corrientes	3,133,525,945	3,682,164,280	3,370,000,000	4,389,932,513	4,178,500,000	4,492,344,428
Ingresos Tributarios	1,679,007,000	2,132,803,503	2,067,324,000	2,484,569,502	2,677,000,000	2,897,867,135
Impuestos Directos	881,807,000	1,134,342,323	1,077,724,000	1,302,842,314	1,428,000,000	1,605,004,477
Impuestos Indirectos	797,200,000	998,461,180	989,600,000	1,181,727,188	1,249,000,000	1,292,862,658
Ingresos No Tributarios	1,334,018,945	1,427,348,526	1,185,176,000	1,779,258,687	1,378,000,000	1,433,732,343
Tasas, Derechos y Otros	487,255,345	556,033,966	526,618,900	746,253,574	568,260,000	522,521,419
Participación Utilidades Empresas Estatales y Aportes	846,763,600	871,314,560	658,557,100	1,033,005,113	809,740,000	911,210,924
Otros Ingresos Corrientes	120,500,000	122,012,251	117,500,000	126,104,324	123,500,000	160,744,950
Variación de metas presupuestarias anuales						
	2006 a 2007		2007 a 2008		2008 a 2009	
Ingresos Corrientes	119%		108%		124%	
Ingresos Tributarios	113%		123%		129%	
Ingresos No Tributarios	130%		89%		116%	
Otros Ingresos Corrientes	101%		98%		105%	
Cumplimiento de metas presupuestarias						
Ingresos Corrientes	118%		130%		108%	
Ingresos Tributarios	127%		120%		108%	
Ingresos No Tributarios	107%		150%		104%	
Otros Ingresos Corrientes	101%		107%		130%	
Incidencia en la recaudación						
Impuestos Directos	28%	31%	32%	30%	34%	36%
Impuestos Indirectos	25%	27%	29%	27%	30%	29%
Tasas, Derechos y Otros	16%	15%	16%	17%	14%	12%
Participación Utilidades Empresas Estatales y Aportes	27%	24%	20%	24%	19%	20%
Otros Ingresos Corrientes	4%	3%	3%	3%	3%	4%
<i>Fuente: Contraloría General de la República</i>						

Anexo 2.3 - Pago de la Planilla realizado por la Dirección de Tesorería según solicitado por la CGR (Octubre 2010)

Pago Regular Segunda Quincena Octubre 2010		
	# Servidores	Monto Planilla
Asamblea Nacional	2,039	881,287.34
Contraloría General	3,818	1,517,921.52
Ministerio de la Presidencia	3,567	1,466,291.20
Ministerio de Gobierno y Justicia	3,795	1,156,977.15
Ministerio de Relaciones Exteriores	816	840,421.50
Ministerio de Educación	49,432	17,447,955.71
Ministerio de Comercio e Industrias	939	371,381.83
Ministerio de Obras Publicas	3,241	907,690.92
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	2,477	1,122,516.01
Ministerio de Salud	12,410	6,276,081.95
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	1,009	379,446.17
Ministerio de Vivienda	1,769	582,510.93
Ministerio de Economía y Finanzas	2,806	1,301,991.01
Policía Nacional	18,429	6,137,622.42
Ministerio de Desarrollo Social	2,282	630,170.92
Órgano Judicial	3,324	1,655,082.93
Procuraduría General de la Nación	2,983	1,261,755.28
Procuraduría de la Administración	134	70,026.22
Tribunal Electoral	1,787	591,260.86
Fiscalía General Electoral	157	77,548.50
Otros Gastos de la Administración	697	351,500.00
Tribunal de Cuentas	92	63,580.00
Fiscalía de Cuentas	95	72,596.66
Defensoría del Pueblo	169	78,489.50
Total	118,267	45,242,106.53

	# Servidores	Monto Planilla
Autoridad de Transito y Transporte Terrestre	983	307,718.00
Autoridad Nacional de los Servicios Públicos	219	149,240.00
Autoridad Nacional del Ambiente	1,527	604,488.05
Autoridad Nacional de Aduanas	1,313	397,597.50
Instituto Conmemorativo Gorgas	254	126,329.34
Autoridad de Protección al Consumidor	518	199,980.33
Cuerpo de Bomberos de Panamá	616	235,077.21
Hospital Santo Tomas	2,350	1,211,325.52
Hospital del Niño	1,214	611,594.29
Hospital de Obaldia	716	328,884.33
I.F.A.R.H.U	840	241,862.80
Secretaria Nacional de Discapacidad	212	95,248.20
Instituto Oncológico Nacional	593	300,937.95
Instituto Nacional de Medicina Física	107	43,184.75
Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos	288	127,173.95
Autoridad de los Recursos Acuáticos	371	182,458.50
Contrataciones Públicas	82	56,765.00
Tribunal de Contrataciones Públicas	40	26,512.50
Instituto Nacional de Cultura	1,343	447,945.50
Sistema de Radio y Televisión	267	96,189.50
Sec. Nacional Ciencia Tecnología e Innovación	121	93,399.00
Instituto Nacional de la Mujer	69	38,500.83
Secretaria de la Niñez, Adolescencia y Familia	132	59,996.67
Instituto Nacional de Deportes-INDE	905	248,825.92
Instituto Formación Profesional y Capacitación	738	327,060.00
Instituto Panameño de Habili. Especial	1,596	757,398.52
Registro Público de Panamá	646	326,689.03
Sistema Único de Manejo de Emergencias	268	117,275.00
Universidad Marítima Internacional de Panamá	171	119,048.00
Autoridad Marítima	1,284	655,375.27
Total	19,783	8,534,081.46

Anexo 2.4 – Entidades del Sector Público

Gobierno Central	Instituciones Descentralizadas	Empresas Públicas
Asamblea Nacional	Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPyME)	Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. (AITSA)
Contraloría General de la República	Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT)	Autoridad Marítima de Panamá (AMP)
Ministerio de la Presidencia	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos	Bingos Nacionales
Ministerio de Gobierno y Justicia	Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)	Autoridad Aeronáutica Civil (AAC)
Ministerio de Relaciones Exteriores	Autoridad Nacional de Aduana (ANA)	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)
Ministerio de Educación	Caja de Seguro Social (CSS)	Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)
Ministerio de Comercio e Industrias	Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudios de la Salud (ICGES)	Empresa de Generación Eléctrica, S.A. (EGESA)
Ministerio de Obras Públicas	Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia	Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA)
Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Consejo de Administración del SIACAP	Lotería Nacional de Beneficencia
Ministerio de Salud	Defensoría del Pueblo	Zona Libre de Colón
Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de los Recursos Humanos (IFARHU)	Agencia del Área Económica Especial Panamá-Pacífico
Ministerio de Vivienda	Secretaría Nacional de Discapacitados (SENADIS)	
Ministerio de Economía y Finanzas	Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA)	
Ministerio de Desarrollo Social	Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP)	
Órgano Judicial	Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)	
Ministerio Público	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas	
Procuraduría General	Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP)	
Procuraduría de la Administración	Instituto Nacional de Cultura (INAC)	
Tribunal Electoral	Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV)	
Fiscalía General de la Administración	Secretaría de Ciencia y Tecnología e Innovación (SENACyT)	
Tribunal de Cuentas	Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)	
Fiscalía de Cuentas	Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF)	
	Instituto Nacional de Deportes (INDE)	
	Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano (INADEH)	
	Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE)	
	Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOOOP)	
	Instituto Panameño de Turismo (IPAT)	

Gobierno Central	Instituciones Descentralizadas	Empresas Públicas
	Registro Público de Panamá	
	Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI)	
	Universidad de Panamá	
	Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas	
	Universidad Especializada de las Américas (UDELAS)	
	Universidad Tecnológica de Panamá (UTP)	
	Universidad Marítima Internacional de Panamá (UMIP)	
	Zona Franca del Barú	

Intermediarios Financieros	92 Municipios agrupados en 9 regiones y 5 comarcas	
Superintendencia de Bancos	Bocas de Toro (4)	Panamá (12)
Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)	Coclé (7)	Veraguas (13)
Banco Hipotecario Nacional (BHN)	Colón (6)	Comarca Kuna Yala (2)
Banco Nacional de Panamá (BNP)	Chiriquí (14)	Comarca Embera-Wounnam (3)
Caja de Ahorros	Darién (3)	Comarca Ngöbe-Buglé (8)
Comisión Nacional de Valores (CNV)	Herrera (8)	Comarca Kuna de Wargandí (2)
Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)	Los Santos (8)	Comarca Kuna de Madugandí (2)

Anexo 2.5 – Contratación Pública vs. Presupuesto Anual

Contratación Pública Realizada Durante el Periodo 2007 – 2009 Versus el Presupuesto Anual del Gobierno (Montos en B/.)

Año Modalidad	2007		2008		2009		2007 - 2009	
	Número	Monto B/.	Número	Monto B/.	Número	Monto B/.	Número	Monto B/.
Compra menor	59,424	135,852,534	82,917	168,254,402	51,683	102,635,813	194,024	406,742,749
Licitación Pub Mejor Valor	148	563,322,292	114	149,411,258	98	57,550,743	360	770,284,293
Licitación Pública	1,310	613,992,580	1,591	398,131,432	770	129,383,848	3,671	1,141,507,860
Convenios Marco	4,356	24,842,413	16,485	55,376,435	30,783	49,390,775	51,624	129,609,623
Subtotal Competitiva	65,238	1,338,009,819	101,107	771,173,527	83,334	338,961,179	249,679	2,448,144,525
Contratación Directa	1,503	93,620,362	3,801	218,930,682	3,093	238,035,331	8,397	550,586,375
Total Año	66,741	1,431,630,181	104,908	990.104,209	86,427	576,996,510	258,076	2,998,730,900
PORCENTAJES INDIVIDULES SOBRE TOTALES ANUALES								
Compra menor	89.0	9.5	79.1	17.0	59.8	17.8	75.2	13.6
Licitación Pub Mejor Valor	0.2	39.3	0.1	15.1	0.1	10.0	0.1	25.8
Licitación Pública	2.0	42.9	1.5	40.2	0.9	22.4	1.4	37.8
Convenios Marco	6.5	1.7	15.7	5.6	35.6	8.6	20.0	4.4
Subtotal competitivo	97.7	93.5	96.4	77.9	96.4	58.7	96.7	81.6
Contratación Directa	2.3	6.5	3.6	22.1	3.6	41.3	3.3	18.4
Total Porcentaje	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
PRESUPUESTO NACIONAL (miles de B/.)								
Ley Presupuesto Anual	7,375,976		8,321,689		9,763,326		25,960,991	
Presupuesto Modificado	8,050,011		9,531,608		11,364,743		28,946,362	
Presupuesto Ejecutado	7,382,505		8,575,546		10,136,879		26,094,930	
PORCENTAJES CONTRATACIONES SOBRE PRESUPUESTO EJECUTADO ANUAL								
Contratación Competitiva	18.1		9.0		3.3		9.4	
Contratación Directa	1.3		2.6		2.4		2.1	
Total Contrataciones	19.4		11.6		5.7		11.5	
<i>Fuentes: Contrataciones: Nota Técnica para la Estrategia Fiduciaria del BID en Panamá, junio 2010 Presupuesto Nacional: Departamento de Administración Presupuestaria de los Servicios Generales Del Gobierno Central. Dirección de Presupuesto de la Nación</i>								

Anexo 2.6 – Leyes Modificatorias del Marco Legal y sus Temas Centrales

1. Ley No. 21, del 15 de abril del 2008. Dicta medidas sobre equidad fiscal. Se excluye del alcance de la Ley No. 22 de las Contrataciones del Estado, las contrataciones que realice el Fondo de Inversión Social (FIS). La exclusión de la Caja de Seguro Social se mantiene (se rige por su Ley No. 51), pero la entidad ha decidido incluir sus compras por catálogo dentro del Sistema General de Contratación Pública (marzo 2008).
2. Ley No. 41, del 10 de julio de 2008. Introduce reformas que limitan el ámbito de aplicación de la Ley 22 en cuanto a su alcance ya que excluyen los procedimientos de la Ley 22 para la selección y contratación de consultorías cuyos montos no excedan los B/.300,000 y permite la contratación directa de estos servicios hasta dicho límite. También esta Ley permite realizar actividades a través de asociaciones de interés público a las que se refiere el numeral 4 del artículo 64 del Código Civil.
3. Ley No. 69, del 2009. Modifica los plazos licitatorios para las convocatorias de contratos entre B/. 30,000 y 175,000 y amplió los montos de las fianzas para impugnaciones e introduce el concepto de “licitación abreviada”.
4. Ley No. 12. Introduce cambios en los procedimientos de Apertura de Sobres para licitaciones sobre los B/.20 millones (evaluación separada) y establece franjas de precios, hasta 20% en el precio. Permite también el rechazo de ofertas en el Acto de Apertura.
5. Ley No. 18 del 2010.
6. Ley No. 66 del 26 de octubre de 2009. Introduce modificaciones respecto a las fianzas para impugnación, incrementando de un 10% a un 15% del valor de la propuesta de impugnante.
7. Decreto Ejecutivo No. 188 del 27 de diciembre de 2009. Reglamenta los procedimientos de selección de contratistas vía electrónica en el Sistema de PanamaCompra.

Apéndice 3. Efectos del desempeño en la gestión de finanzas públicas

Vínculos mutuos entre las seis dimensiones de un sistema de GFP abierto y ordenado y los tres niveles de resultados presupuestarios

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
Credibilidad del presupuesto	<p>En el periodo 2007 a 2009 la prioridad principal del gobierno fue lograr una posición fiscal estable y sostenible, que adicionalmente fue favorecida con un incremento importante de la tasa de crecimiento del PIB. El gobierno pudo pasar de una posición presupuestal deficitaria y de un nivel muy elevado de la deuda pública en referencia al PIB hacia una posición de equilibrio fiscal y a una relación Deuda/PIB adecuada.</p>	<p>La gestión presupuestal, aunque exitosa desde el punto de vista fiscal, fue ineficaz desde el punto de vista de la planificación y distribución de recursos. La morosidad de los procesos administrativos no permitió ejecutar adecuadamente el presupuesto, quedando las actividades atrapadas en procesos interminables y obligando a las instituciones a modificar sus planes y presupuestos a fin de poder ejecutar sus asignaciones presupuestales. Los planes originales fueron en muchos casos modificados lo cual limitó la eficacia del presupuesto como instrumento de aplicación de las políticas gubernamentales.</p>	<p>La morosidad de los procesos administrativos, además de originar cambios de planes produce demoras prolongadas en los pagos de servicios y a proveedores de insumos. En el periodo 2007 a 2009 un porcentaje importante de transacciones presupuestales se pagó con varios meses de atraso, siendo incluso que muchas de ellas debieron pagarse en el siguiente ejercicio fiscal, estando muchos de estos gastos directamente vinculados con la prestación de servicios a la comunidad en sectores como Educación, Presidencia, Salud, Trabajo, Gobierno y Justicia, en las cuales se aprecia que en algunas de ellas más del 30% del presupuesto anual fue pagado en el ejercicio siguiente (60% en el caso de Ministerio de Trabajo en el 2008).</p>
Universalidad y transparencia	<p>Aunque las normas, el sistema de control previo y los medios informáticos no permiten hacer pagos que no sean presupuestarios, los compromisos contractuales cuyo pago se hará presupuestalmente no siempre son registrados oportunamente sino hasta que se requiere de hacer el pago. Así, el presupuesto muestra “equilibrio y disciplina fiscal” respecto a los pagos a realizarse durante el año, pero no incluye compromisos contractuales que aunque no implican pago si implican ejecución presupuestal o posibles contingencias.</p>	<p>La falta de coordinación entre los sistemas presupuestarios y contables no permite hacer un correcto seguimiento del gasto ni verificar si los recursos llegan oportunamente a su destino y permiten satisfacer los objetivos del gasto. Los reportes presupuestarios muestran como monto pagado a fondos que aun están en las cuentas bancarias de las instituciones.</p> <p>En general, los recursos del presupuesto destinados al apoyo de los entes descentralizados y autónomos responden a prioridades nacionales establecidas por proyectos o programas, lo cual de</p>	<p>Los reportes de la gestión descentralizada, aunque son preparados y presentados por las unidades prestadoras de servicios primarios no son consolidados a nivel central, sino que cada Unidad Regional administra su información de manera autónoma.</p> <p>Los servicios primarios cuentan por la general con los recursos suficientes para asegurar la prestación de servicios. Sin embargo, al no existir una presupuestación basada en resultados no se puede concluir sobre la eficiencia en la prestación de servicios.</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
	<p>El mantenimiento de la disciplina fiscal agregada es un tema crítico para Panamá, debido a que no cuenta con opciones de políticas monetaria y cambiaria para contrarrestar efectos no deseados sobre la economía. Por tanto, la política fiscal y sus instrumentos constituyen el marco de referencia para garantizar la estabilidad económica y fiscal. En general, el país cuenta con información a nivel del SPNF útil y comprensible que de alguna forma permite mejorar la toma de decisiones en materia de política económica. Sin embargo, los entes descentralizados y autónomos y la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) no forman parte de esta información consolidada, lo cual de cierta forma no permite contar con información completa para fines de mantenimiento de la disciplina fiscal. Esto a pesar de los esfuerzos que el país ha realizado en materia de transparencia y diseminación de información macroeconómica clave.</p>	<p>cierta forma garantiza el logro de los objetivos de dichas prioridades. Por su parte, los sectores conocen en buena medida y de manera oportuna los recursos destinados asegurar la provisión de servicios en especial en el área social.</p>	
<p>Presupuestación basada en políticas</p>	<p>El gobierno anterior y el actual han administrado los aspectos fiscales del presupuesto agregado de modo satisfactorio y han podido mantener una disciplina fiscal acorde a los límites de déficit establecidos en la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal, mejorando sustantivamente la posición fiscal del gobierno.</p>	<p>La debilidad de las políticas de formulación y ejecución presupuestal, y la imprecisión de los estimados de gasto institucional, y como consecuencia de esto la distribución de recursos presupuestarios, han reducido la función presupuesta al registro de compromisos y pagos, quedando las funciones de planificación institucional o sectorial, de orientación estratégica del gasto y de implementación de las políticas del gobierno, limitadas o excluidas. Las instituciones formulan sus presupuestos según sus propios criterios y sin coordinación central. Estos son luego sometidos a negociaciones interinstitucionales y recortes, por lo que los presupuestos finalmente aprobados pierden consistencia con los planes institucionales. Estos presupuestos durante la</p>	<p>La forma como el presupuesto se formula, ejecuta y fiscaliza, permite que el flujo de recursos orientados a satisfacer las necesidades de gasto fijo sea relativamente predecible. Sin embargo, las necesidades programáticas de bienes y servicios difícilmente pueden satisfacerse de modo oportuno y completo siendo estas un elemento gravitante para la prestación de servicios a la comunidad.</p> <p>Los programas priorizados, aunque pueden contar con recursos presupuestarios asignados, están sujetos también a las mismas ineficiencias administrativas, por lo que su implementación también resulta incierta.</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
		ejecución continúan siendo modificados para salvar las ineficiencias administrativas. De esta manera, los presupuestos finalmente ejecutados no reflejan la intensión original de la institución.	
Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria	<p>Dada la estructura del sistema impositivo fuertemente influenciada por la presencia de impuestos indirectos y aportes de la ACP, en general los pasivos tributarios pueden ser considerados como transparentes para los contribuyentes y por tanto las metas recaudación están aseguradas en función del desempeño agregado de la economía. Asimismo, la reciente reforma fiscal ha permitido la simplificación del sistema tributario y una mejora en las recaudaciones garantizando los recursos para el presupuesto programado. Sin embargo, desde el punto de vista administrativo se requieren de esfuerzos de reforma y modernización para apoyar a la eficiencia en las recaudaciones. Por el lado de la ejecución presupuestaria, el manejo de los fondos líquidos requiere avanzar en la constitución de la CUT para mejorar la administración de los recursos líquidos aspecto el cual ha funcionado razonablemente bien debido a crecientes recaudaciones. Por su parte, el manejo prudente de la deuda pública ha contribuido de forma significativa al mantenimiento de la disciplina fiscal agregada.</p> <p>Desde el punto de vista administrativo, se requieren esfuerzos para lograr una compatibilización entre los registros atinentes al presupuesto anual destinado para las adquisiciones y los registros de ejecución de las adquisiciones que se integran en el sistema de</p>	<p>A pesar de las recaudaciones crecientes, la eficiencia en el gasto no ha sido de las mejores debido a la baja ejecución de fondos por parte de las unidades responsables de ejecutar el presupuesto programado. Esto muestra una mala asignación de los recursos líquidos ya que los mismos permanecen en cuentas bancarias que no reportan intereses.</p> <p>La ausencia de planes de adquisiciones no permite una planificación ordenada y estratégica de las adquisiciones. Se dificulta establecer una asignación presupuestaria de recursos que ampare de forma cabal y confiable las adquisiciones previstas. Esta situación introduce riesgos de estimaciones erradas en las partidas del presupuesto que pongan en peligro los pagos pertinentes a las contrataciones realizadas, provocando un flujo de partidas especiales de contingencia para cubrir tales deficiencias. Los impactos sobre el desempeño de la gestión presupuestaria son de tal forma que no permiten una evaluación efectiva de dicho desempeño, a fin de identificar e implementar acciones correctivas oportunas.</p> <p>Debido al moderado crecimiento de las planillas y a su decreciente incidencia sobre el gasto total, la asignación de recursos presupuestarios para cubrirla ha sido realizada satisfactoriamente.</p>	<p>La prestación de servicios de los entes de recaudación es materia pendiente de mejora. No existen las instancias de apelación administrativa independientes de la administración tributaria para que los contribuyentes puedan apelar los fallos de dicha administración. Por su parte, la administración tributaria aun enfrenta debilidades institucionales que reducen su capacidad de prestación de servicios de forma eficiente y efectiva.</p> <p>El sistema de contrataciones ofrece a los usuarios servicios de información sobre Convocatorias y montos adjudicados. También sobre la resolución de quejas o inconformidades que se presentan durante los procesos. La difusión de leyes y regulaciones sobre las adquisiciones hace de forma adecuada. Sin embargo, de adolece de una planificación de adquisiciones, que tiene un impacto negativo en cuanto a informar al público de las oportunidades de negocios, a la vez que dificulta verificar el uso racional y eficiente del uso de los recursos que se utilizan para las adquisiciones.</p> <p>Las deficiencias en la gestión de recursos humanos a nivel descentralizado combinadas con los procesos de fiscalización existentes producen algunas demoras en los pagos y en el registro de traslados y contrataciones, sin embargo, estos</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
	<p>Panamá Compra. Esto con el propósito de permitir un análisis comparativo del desempeño de las contrataciones con respecto al presupuesto asignado. No es posible identificar la pertinencia de los montos adjudicados y registrados en el sistema de adquisiciones con respecto a la fuente presupuestaria que autoriza las adquisiciones.</p> <p>Las planillas del sector público han crecido progresiva aunque moderadamente en los últimos años, pero este crecimiento ha sido inferior al crecimiento de la recaudación de ingresos corrientes, por lo que su incidencia en el gasto total se ha reducido desde un 62% en el año 2004 a un 33% en el año 2009.</p> <p>Debido a que: (i) las NCI no han sido implantadas en su totalidad, (ii) se presentan excepciones importantes en la aplicación de normas y Procedimientos de Control, y (iii) la función de Auditoría Interna, tiene un enfoque eminentemente transaccional, se aumenta el riesgo de que se presenten gastos mayores de los presupuestados o filtraciones de ingresos, que incrementen el déficit, el nivel de endeudamiento, o los atrasos de pagos.</p>	<p>Aunque no se han hecho auditorías integrales de esta, los procedimientos de fiscalización aplicados aseguran un control adecuado sobre la misma.</p> <p>Los importantes y frecuentes incumplimientos tanto de control interno como de regulaciones y las presuntas conductas fraudulentas identificadas por la CGR, constituyen un riesgo de consistencia entre la asignación estratégica de los recursos y el grado de efectividad de los mismos en la práctica. Por consiguiente .</p> <p>Los sistemas de control existentes no proporcionan seguridad razonable de que se eliminen gastos no autorizados y pagos fraudulentos.</p>	<p>casos son escasos y de impacto insignificante en comparación con el volumen de la planilla del Estado.</p> <p>La debilidad en la implementación de las NCI, puede exponer la prestación de los servicios, en oportunidad y calidad, por alta exposición a prácticas irregulares en la gestión del gasto y de las inversiones.</p>
Contabilidad, registro e información	<p>La proliferación de cuentas bancarias de las instituciones (más de 6000 cuentas en 2010) promueve un manejo ineficiente de los fondos públicos a la vez que el reporte inadecuado del gasto. Se ha evidenciado que los fondos inmovilizados en estas cuentas han alcanzado a tener un monto equivalente al 30% del presupuesto ejecutado a dicho momento, lo cual</p>	<p>Las inconsistencias existente entre el registro contable y el presupuestario restan credibilidad a la información financiera disponible. El presupuesto está sujeto a innumerables modificaciones y los reportes presupuestarios no son claros y tienden a mostrar como ejecutados los recursos que se encuentran inmovilizados en los bancos. De esta manera no es posible verificar</p>	<p>La eficiente prestación de servicios depende en gran parte de que existan recursos suficientes al momento de prestar el servicio y de la pronta ejecución de medidas correctivas cuando estas fueran necesarias. Debido a que los recursos que figuran como entregados pueden estar aun inmovilizados en cuentas bancarias y a que los informes financieros y administrativos no</p>

	Disciplina fiscal agregada	Asignación estratégica de recursos	Eficiente prestación de servicios
	no permite hacer un adecuado seguimiento del cumplimiento de las políticas de disciplina fiscal por las instituciones.	oportunamente que los destinos originales y estratégicos de los recursos son alcanzados por estos. Adicionalmente, la asignación de recursos aprobada por la AN queda distorsionada por las innumerables modificaciones presupuestales.	permiten identificar oportunamente cuando estos recursos llegaron a su destino, no es posible hacer un adecuado seguimiento de la capacidad para prestar los servicios, ni resulta posible tomar medidas correctivas oportunas.
Escrutinio y auditoria externos eficaces	El examen por parte del Poder Legislativo abarca los pormenores de los gastos, pero no se ocupa de los ingresos ni comprende las políticas fiscales, el marco fiscal y las prioridades de mediano plazo.	La Comisión de Presupuesto, brazo técnico de la AN realiza la evaluación del proyecto de presupuesto. Su examen se soporta en los procedimientos generales disponibles, aunque carecen de procedimientos técnicos formalizados.	La CGR no realiza examen técnico del informe del MEF sobre la liquidación de la Cuenta General del Tesoro. El informe anual que la CGR presenta a la AN, corresponde a comentarios sobre la ejecución presupuestal y otros aspectos de la economía y las finanzas públicas (no es un informe de auditoría). La CGR no practica auditorías de la ejecución presupuestal, sus intervenciones se concentran en investigaciones de presuntas irregularidades.

Anexo 4. Resumen de fuentes de información

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID - 1	Resultados del gasto agregado en comparación con el presupuesto original aprobado	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DIPRENA y la CGR. - Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2007, 2008 y 2009. La Constitución Política de la República. El Código Fiscal. Las Guías de Fiscalización de la CGR. Las Normas de Contabilidad Gubernamental. El Plan Estratégico de Gobierno - Informe del Contralor sobre los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009. - Información SIAFPA sobre la ejecución presupuestal 2007, 2008 y 2009.
ID - 2	Desviaciones del gasto presupuestario en comparación con el presupuesto original aprobado	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DIPRENA y la CGR. - Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2007, 2008 y 2009. La Constitución Política de la República. El Código Fiscal. Las Guías de Fiscalización de la CGR. Las Normas de Contabilidad Gubernamental. El Plan Estratégico de Gobierno - Informe del Contralor sobre los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009. - Información SIAFPA sobre la ejecución presupuestal 2007, 2008 y 2009.
ID - 3	Desviaciones de los ingresos totales en comparación con el presupuesto original aprobado	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DGI y la CGR. - Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2007, 2008 y 2009. - Informe del Contralor sobre los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009. - Información SIAFPA sobre la ejecución presupuestal 2007, 2008 y 2009.
ID - 4	Saldo y seguimiento de los atrasos de pagos de gastos	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DIPRENA, DGT, MEDUCA, MINSA, MOP. - Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2007, 2008 y 2009 (Sección Normativa). - Ley de Contrataciones Públicas - Informe del Contralor sobre los ejercicios fiscales 2007, 2008 y 2009. - Información SIAFPA sobre la ejecución presupuestal 2007, 2008 y 2009.
ID - 5	Clasificación del presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DIPRENA, DINACO, MEDUCA, MINSA, MOP y la CGR. - Manuales de estadística de finanzas públicas 1986 y 2001 (MEFP). - Clasificación de las funciones de la administración pública de las UN (CFAP). - Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público.
ID - 6	Suficiencia de la información incluida en la documentación presupuestaria	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DIPRENA, y por la Comisión de Presupuesto de la AN. - La Constitución Política de la República. Ley de Responsabilidad Social y Fiscal. - Documentación del proyecto de Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio 2011. El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.
ID - 7	Magnitud de las operaciones gubernamentales incluidas en informes presupuestales.	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DIPRENA, DGT, MEDUCA, MINSA, MOP. - Leyes anuales de presupuesto para los ejercicios 2007, 2008 y 2009. Ley de Responsabilidad Social y Fiscal. - Informes trimestrales del Contralor (2010) - Informe Consultor Carmen Zuleta (2010). Informe Consultor Armando Orellana (2010)
ID - 8	Transparencia de las relaciones fiscales intergubernamentales	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DGP del MEF - Revisión y análisis de disposiciones legales en materia de transferencias y relaciones fiscales intergubernamentales.

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID - 9	Supervisión del riesgo fiscal agregado provocado por otras entidades del sector público	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la Dirección de Análisis de Política Económica. - Definiciones del SPNF de Ley de Responsabilidad Social y Fiscal - Estados consolidados del SPNF 2010
ID-10	Acceso del público a información fiscal clave	<ul style="list-style-type: none"> - Revisión de los portales Web del MEF, CGR y Asamblea Nacional.
ID-11	Carácter ordenado y participación en el proceso presupuestario anual	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la AN, DIPRENA, MEDUCA, MINSA, MOP. - La Constitución Política de la República. Ley de Responsabilidad Social y Fiscal. - Documentación del proyecto de Ley Anual de Presupuesto para el ejercicio 2011. El Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014. - Macro Para la Captura de Anteproyecto de Unidades Ejecutoras - Calendario Presupuestario para la preparación de los presupuestos de los ejercicios 2010 y 2011
ID-12	Perspectiva plurianual en materia de planificación fiscal, política del gasto y presupuestación	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DCP, DIPRENA, DIPROIN, MEDUCA, MINSA, MOP - La Constitución Política de la República. Ley de Responsabilidad Social y Fiscal. Ley de creación del MEF. - Visión Estratégica de Desarrollo Económico al 2009, Plan Estratégico contra la Corrupción 2005-2009, Lineamientos Estratégicos de Cooperación Internacional para el Desarrollo 2008-2013, Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014, Plan Indicativo de Inversiones del Sector Público No Financiero 2009-2014 - Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries (FMI)
ID-13	Transparencia de las obligaciones y pasivos del contribuyente	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DGI - Informe del CAPTAC-DR sobre la visita a la DGI realizada del 17-21 de mayo de 2010 - Revisión del informe de consulta del Artículo IV del FMI, Reporte No. 10/314 de octubre de 2010 - Información y comentarios sobre la reforma fiscal presentadas por la AMCHAM de Panamá en el Foro de las Reformas Fiscales el 13 de abril de 2010 - Información y comentarios varios sobre la Ley No. 8 extraídas de varios sitios Web.
ID-14	Eficacia de las medidas de registro de contribuyentes y estimación de la base impositiva	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DGI - Informe del CAPTAC-DR sobre la visita a la DGI realizada del 17-21 de mayo de 2010 - Revisión del informe de consulta del Artículo IV del FMI, Reporte No. 10/314 de octubre de 2010 - Información y comentarios sobre la reforma fiscal presentadas por la AMCHAM de Panamá en el Foro de las Reformas Fiscales el 13 de abril de 2010 - Información y comentarios varios sobre la Ley No. 8 extraídas de varios sitios Web.
ID-15	Eficacia en materia de recaudación de impuestos	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DGI - Informe del CAPTAC-DR sobre la visita a la DGI realizada del 17-21 de mayo de 2010 - Revisión del informe de consulta del Artículo IV del FMI, Reporte No. 10/314 de octubre de 2010 - Información y comentarios sobre la reforma fiscal presentadas por la AMCHAM de Panamá en el Foro de las Reformas Fiscales el 13 de abril de 2010 - Información y comentarios varios sobre la Ley No. 8 extraídas de varios sitios Web.

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID-16	Certeza en la disponibilidad de fondos para comprometer gastos	Información proporcionada por la DGT del MEF
ID-17	Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DGCP del MEF - Ley de Responsabilidad Fiscal y Social - Revisión de los portales Web de la DGCP, CGR y de la Asamblea Nacional - Revisión del informe de consulta del Artículo IV del FMI, Reporte No. 10/314 de octubre de 2010
ID-18	Eficacia de los controles de la nómina	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la CGR, DGT, MEDUCA, MINSa, MOP - La Constitución Política de la República. Ley de Responsabilidad Social y Fiscal. Ley de Carrera Administrativa. - Clasificador de Puestos
ID-19	Competencia, precio razonable y controles en materia de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> - Ley No. 21, del 15 de abril del 2008. Ley No. 41, del 10 de julio de 2008. Ley No. 69, del 2009. Ley No. 12, del 2010. Ley No. 18 del 2010. Ley No. 66 del 26 de octubre de 2009. Decreto Ejecutivo No. 188 del 27 de diciembre de 2009. - Información proporcionada por: Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP), y la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)
ID-20	Eficacia de los controles internos del gasto no salarial	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la CGR(DINAG,DINAI), MEF y MINSa - Normas de Control Interno Gubernamental - Informe de Gestión de la CGR 2.007, 2008 y 2009 - Cuestionarios de Evaluación diligenciados por las UAI de la CGR, MEF, MINSa - Información obtenida en la Web - Informe ejecutivo de gestión de Carlos A. Vallarino R. Contralor General de la República, Diciembre de 2009 - Manuales y Procedimientos Administrativos y Fiscales Oficializados 2.003 – 2.010 - Guía Básica sobre el Procedimiento de Rendición de Cuentas - Ley anual de presupuesto 2010 - Manual del Usuario del SIAFPA - Manual de Funciones Dirección SIAFPA
ID-21	Eficacia de la auditoría interna	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la CGR(DINAG,DINAI), MEF y MINSa - Ley Orgánica de la CGR –Ley 32/84 - Normas de Auditoría Gubernamental - Normas de Control Interno Gubernamental - Informe Ejecutivo sobre las UAI - Memorando No. 639-2010-DINAG-DECAI - Plan Estratégico, Planes de Auditoría e Informes de Gestión DINAI - Cuestionarios de Evaluación diligenciados por las UAI de la CGR, MEF, MINSa - Planes, programas, cuestionarios e informes UAI MEF - La Auditoría Interna en Panamá - Estudio RISCCO-IIA
ID-22	Oportunidad y periodicidad de la conciliación de cuentas	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DINACO, DGT, MEDUCA, MINSa, MOP - Manual de Contabilidad Gubernamental. Manual de Control Interno Gubernamental. - Informe de auditoría emitido el 12 de abril del 2010 por la Oficina de Auditoría y Fiscalización Interna del MEF, sobre procesos de conciliación de cuentas bancarias de la DGT en el periodo enero 2009 a marzo 2010 - Ley Anual de Presupuesto 2010 - Informe Anual del Contralor, 2007 a 2009

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID-23	Disponibilidad de información sobre los recursos recibidos por las unidades de prestación de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la MEDUCA, MINSA, MOP - Ley Orgánica de la CGR - Plan de Rendición de Cuentas (CGR, MEDUCA)
ID-24	Calidad y puntualidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la AN, DINACO, CGR, MEDUCA, MINSA, MOP - La Constitución Política de la República. Ley Anual de Presupuesto 2010. Ley de Responsabilidad Social y Fiscal
ID-25	Calidad y puntualidad de los estados financieros anuales	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la DINACO, CGR, MEDUCA, MINSA, MOP - Ley Orgánica de la CGR. Ley Anual de Presupuesto 2010 - Informe Anual sobre la Gestión Pública (CGR, 2007 a 2009). Informe de Cuenta General del Tesoro (MEF, 2006 a 2008) Informe Anual sobre la Gestión Pública - Norma de Contabilidad Gubernamental. Manual de Contabilidad Gubernamental.
ID-26	Alcance, naturaleza y seguimiento de la auditoría externa	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la CGR (DINAG) - Constitución Política de la República - Normas de Auditoría Gubernamental - Informes de Gestión de la DINAG 2007, 2008 y 2009 y el Plan Anual de Auditoría 2008 y 2009 - Informe de Gestión de la CGR 2.007, 2008 y 2009 - Ley Orgánica de la CGR –Ley 32/84 - Cuestionario de Evaluación diligenciado por la DINAG - Información obtenida en la Web - Informe ejecutivo de gestión de Carlos A. Vallarino R. Contralor General de la República, Diciembre de 2009 - Reglamento Interno - Guías de Fiscalización - Organigrama CGR
ID-27	Escrutinio legislativo de la Ley de Presupuesto Anual	<ul style="list-style-type: none"> - Información proporcionada por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa, CGR - Constitución Política de la República - Cuestionario de Evaluación diligenciado por la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Legislativa - Guía breve sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, de la Autoridad del Canal de Panamá y la labor de la Comisión de Presupuesto - Ley Orgánica de la CGR –Ley 32/84 - Información obtenida en la Web - Leyes anuales de presupuesto 2008, 2009, 2010 - Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional – Ley 49 de 1.984 - Ley de Responsabilidad Social Fiscal - Ley 34 de 2008

Indicador	Concepto	Fuentes de información
ID-28	Escrutinio legislativo de los informes de los auditores externos	Información proporcionada por la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Legislativa, CGR Constitución Política de la República Cuestionario de Evaluación diligenciado por la Comisión de Economía y Finanzas de la Asamblea Legislativa Ley Orgánica de la CGR –Ley 32/84 Informe de Gestión de la CGR 2.007, 2008 y 2009 Información obtenida en la Web Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional – Ley 49 de 1.984
D-1	Previsibilidad del apoyo presupuestario directo	Información proporcionada por los Donantes (BM y BID) y la DCP del MEF Información obtenida de la Web de la DCP del MEF
D-2	Información financiera proporcionada por los donantes para la presupuestación y presentación de informes acerca de la ayuda para proyectos y programas	Información proporcionada por los Donantes (BM y BID) y la DCP del MEF Información obtenida de la Web de la DCP del MEF
D-3	Proporción de la ayuda administrada mediante el uso de procedimientos nacionales	Información proporcionada por los Donantes (BM y BID)

Fuentes no gubernamentales de información

Banco Interamericano de Desarrollo

Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento

Anexo 5 - Bibliografía

Marco Constitucional y Legal

Constitución Política de la República de Panamá (2004)
Ley 34-2008, Responsabilidad Social y Fiscal
Ley 54-2006, Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2007
Ley 51-2007, Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2008
Ley 69-2008, Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2009
Ley 63-2009, Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2010
Ley 75-2010, Presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal de 2011
Ley 22-2006, Contrataciones Públicas
Ley 9-1994, Carrera Administrativa
Ley 97-1998, Creación del Ministerio de Economía y Finanzas
Código Fiscal (2002)
Ley 21 - 2008.
Ley 41 - 2008.
Ley 69 - 2009.
Ley 12 - 2010.
Ley 18 - 2010.
Ley 66 - 2009.
Decreto Ejecutivo No. 188 del 27 de diciembre de 2009.

Normas, Manuales y Guías de Gestión

Normas de Contabilidad Gubernamental (1997)
Manual General de Contabilidad Gubernamental (CGR, 2005)
Guías de Fiscalización (CGR, 2009)
Normas del Control Interno Gubernamental (CGR, 1998)
Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público (MEF, 2008)
Manual de Captura de Estructura Presupuestaria (MEF, 2008)
Manual para la Captura del Anteproyecto de Presupuesto de la Unidad Ejecutora (MEF, 2008)
Instructivo para el Cierre Fiscal (MEF, 2008)
Normas y Procedimientos del SINIP de Panamá, Vigencia 2010 (MEF, 2009)
Guía Breve Sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, de la Autoridad del Canal de Panamá y la Labor de la Comisión de Presupuesto (AN, 2010)
Metodología genérica para la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (MEF, 2008)
Lineamientos Metodológicos para Impulsar el Seguimiento, el Monitoreo y la Evaluación de los Proyectos de Inversión Pública (MEF, 2008)

Informes y otros documentos

Plan Estratégico de Gobierno 2005-2009 (Gob. Presidente Torrijos, 2005)
Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo hacia el 2009 (Gob. Presidente Torrijos, 2005)
Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014 (Gob. Presidente Martinelli, 2009)
Plan Indicativo de Inversiones del Sector Público no Financiero 2009-2014 (MEF, 2009)
Informe Sobre la Cuenta General del Tesoro, Vigencia Fiscal 2004 (MEF, 2005)
Informe Sobre la Cuenta General del Tesoro, Vigencia Fiscal 2005 (MEF, 2006)
Informe Sobre la Cuenta General del Tesoro, Vigencia Fiscal 2006 (MEF, 2007)
Informe Sobre la Cuenta General del Tesoro, Vigencia Fiscal 2007 (MEF, 2008)
Informe Sobre la Cuenta General del Tesoro, Vigencia Fiscal 2008 (MEF, 2009)
Informe del Contralor General de la República, Año 2007 (CGR, 2008)
Informe del Contralor General de la República, Año 2008 (CGR, 2009)
Informe del Contralor General de la República, Año 2009 (CGR, 2010)
Informe Trimestral de la Contralora (CGR, 2010)
Informes Mensuales y Trimestrales de Planilla (CGR, 2010)
Informe Mensual de Ejecución Presupuestaria (CGR, 2010)
Informe Consultor Carmen Zuleta, Septiembre 2010
Informe Consultor Armando Orellana, Septiembre 2010
Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries (FMI, 2007)
Staff Guidance Note on the Application of the Joint Fund-Bank Debt Sustainability Framework for Low-Income Countries (FMI, 2008)
Nota Técnica para la Estrategia Fiduciaria del Banco con Panamá, 22 de junio 2010
Informe de Segunda Evaluación del Sistema de Adquisiciones Públicas de Panamá, con la metodología OCDE/CAD, octubre de 2008.
Plan Estratégico para las Adquisiciones Públicas en Panamá, Dirección General de Contrataciones Públicas, 2009.
Memoria 2009-2010 de la Dirección General de Contrataciones Públicas, PanamaCompra, 31 octubre 2010.
Publicación “Entérate de lo que PanamaCompra”, edición No. 32 de enero/febrero 2010.
Publicación “Entérate de lo que PanamaCompra”, edición No. 38 de enero/febrero 2011.