

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**  
**ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO – ASIP**  
**50° SEMINARIO INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO**

**“Las cuentas públicas y los estándares internacionales”**

**RICARDO A. GUTIÉRREZ**  
Ciudad de Panamá, 12 de noviembre de 2023



# ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## IMAGEN OBJETIVO

---

- ❖ **GESTIÓN PÚBLICA - EFICAZ Y EFICIENTE - VALOR PÚBLICO**
- ❖ **DISCIPLINA FISCAL – REGLA FISCAL - POLÍTICA FISCAL SUSTENTABLE**
- ❖ **TRANSPARENCIA ABSOLUTA – TRAZABILIDAD**
- ❖ **PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE - IMPACTO DE LA GESTIÓN**

# TRANSPARENCIA FISCAL / MANUAL DE CÓDIGO DE BUENAS PRÁCTICAS DE TRANSPARENCIA FISCAL (FMI 2007)

---

## PILARES / RECOMENDACIONES

- I. Clara definición de funciones y responsabilidades
- II. Procesos presupuestarios transparentes
- III. Acceso del público a la información
- IV. Garantías de integridad

En síntesis

- Universalidad (incluyendo gasto tributario, pasivos contingentes, compromisos futuros, actividades cuasifiscales, empresas, etc.)
- Claridad / Comprensible
- Utilidad / Pertinencia
- Confiabilidad / Veracidad / Integridad
- Oportunidad
- Publicidad (Acceso del público a la información)
- Comparabilidad
- Legalidad / Rendición de Cuentas
- Información sobre riesgos fiscales y compromisos futuros
- Trazabilidad

# LA INFORMACIÓN FINANCIERA QUE SE LE REQUIERE GENERAR A UN SISTEMA DE INFORMACIÓN FINANCIERA PÚBLICA (SIF)

---

Para dirigir y gestionar la GFE, sus **responsables**, cualquiera sea su nivel jerárquico (estratégico, táctico u operativo), deben **disponer de información** oportuna, pertinente, comprensible, confiable y comparable sobre la **gestión financiera** de cada ente u órgano que la constituye, así como de cada uno de los distintos agregados institucionales del sector público.

## **Dicha información debe ser útil para:**

- Cumplir con requerimientos legales.
- Generar automáticamente registros, reportes y estados de ejecución presupuestaria y financieros en tiempo real.
- Apoyar y mejorar el proceso de toma de decisiones.
- Brindar información analítica sobre el estado de avance de la gestión de los distintos procesos y procedimientos administrativo-financieros que realizan las unidades operativas.
- Coadyuvar a mejorar la economicidad, eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.
- Fortalecer los sistemas de evaluación del desempeño y de gestión por resultados.
- Generar la información que sobre el Gobierno General requieren las cuentas nacionales, las estadísticas fiscales y otros estándares internacionales.
- Impulsar la transparencia de las cuentas públicas y la calidad de la rendición de cuentas al Congreso y a la sociedad.
- Posibilitar la comparabilidad nacional e internacional de los estados contables, económicos y fiscales producidos.

# QUE ES UNA CUENTA?

## CUENTAS ECONÓMICAS - CUENTAS PUBLICAS

---

- Una cuenta es el instrumento que permite identificar, clasificar y registrar un **hecho económico realizado por una unidad institucional**. ( También puede ser visto como la mínima unidad contable capaz de resumir un hecho económico).
- Es de por sí un **concepto abstracto** representativo de una serie de hechos o valores económicos de la misma especie, como por ejemplo los bienes, derechos, deudas, ventas, existencias, disponibilidades, etc.
- Son **cuentas económicas**, el conjunto de aquellas que forman parte de los **catálogos de los diferentes estados macroeconómicos**.
- Son **cuentas públicas** las identificadas en el conjunto de **clasificadores presupuestarios** y las que forman parte de los estados financieros-contables. Cualquier transacción económica que realiza una entidad pública se debe poder clasificar en la cuenta presupuestaria y/o contable relacionada con la misma.

# LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES EN MATERIA DE INFORMACIÓN MACROECONÓMICA

---

Por **estándares internacionales de cuentas**, podemos caracterizar a aquellos conjuntos de las mismas que han logrado **reconocimiento internacional**.

Por estándares internacionales **de cuentas macroeconómicas**, nos podemos referir a aquellos **conjuntos normalizados de las mismas**, de reconocimiento internacional, que **se utilizan para medir la macroeconomía** de un espacio determinado, de acuerdo con convenciones contables estrictas basadas en principios económicos. Sus principales emisores son las Naciones Unidas, el FMI, el Banco Mundial, ONU, OCDE, CE. Constituyen un dato a tomar.

El **sistema madre** de las cuentas macroeconómicas es el Sistema de Cuentas Nacionales (2008), emitido por las mencionadas instituciones. “El objetivo principal del SCN consiste en ofrecer un marco conceptual y contable completo que pueda utilizarse para crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía.”(SCN 2008, 1.27.)

El conjunto de cuentas macro-económicas aún no está absolutamente armonizado. Esta programada una nueva versión del SCN para el año 2025.

# ARMONIZACIÓN DE LAS CUENTAS PÚBLICAS CON LAS ECONÓMICAS DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

---

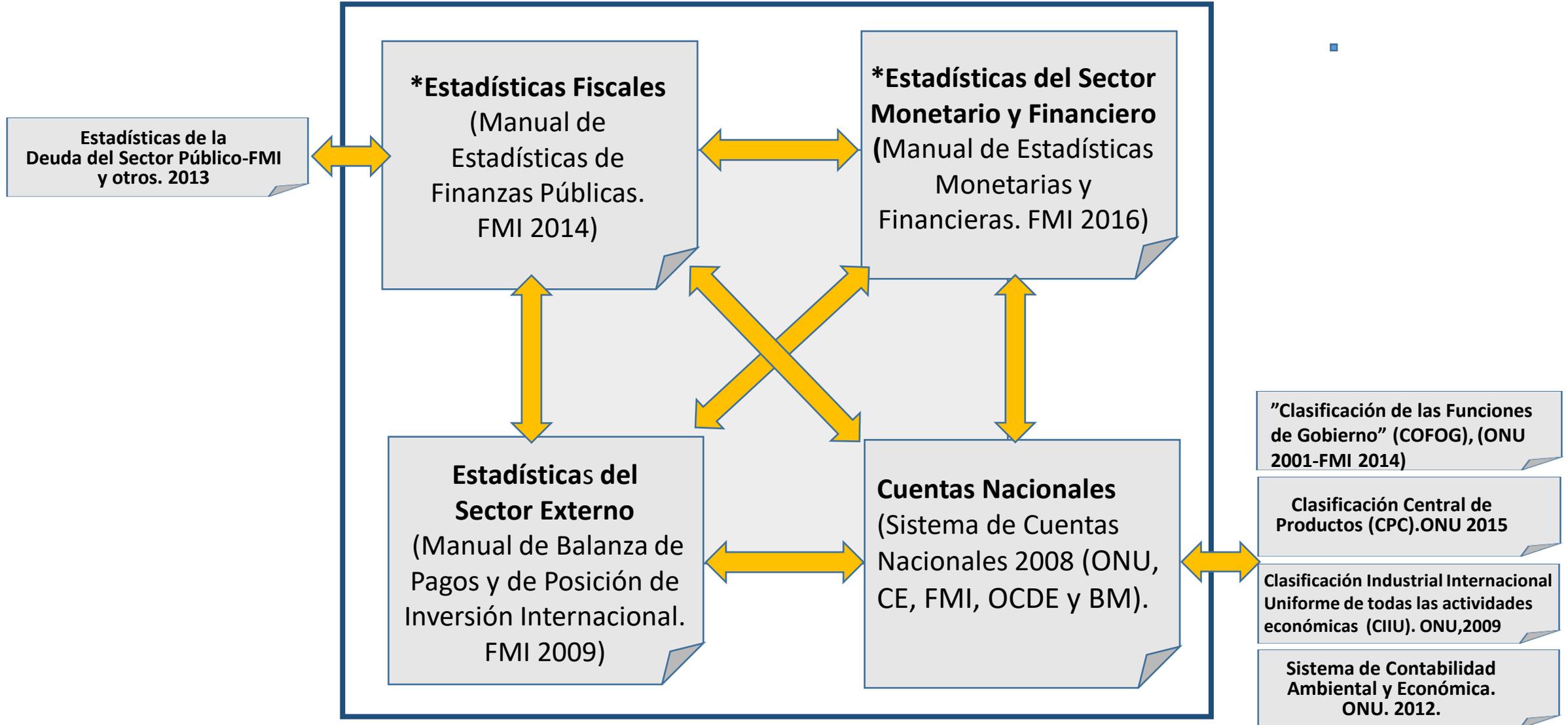
Un sistema “armonizado” de cuentas **implica que cada una de ellas funcione como parte de un todo** de acuerdo con sus roles **y, que el conjunto de las mismas, actúe en forma concertada** (armónica) de la forma más eficiente posible y cumpliendo sus propósitos.

Un sistema armonizado de cuentas requiere la homogenización de las **disposiciones jurídicas** que las rigen y una clara definición de su autoridad de aplicación.

**Disponer de un conjunto armonizado de cuentas económicas y públicas es el principal requisito** para poder desarrollar y generar estados financieros (presupuestarios y contables), fiscales y económicos, oportunos, confiables y comparables, que admitan ser procesados electrónicamente.

**En la región** y sobre esta materia, existen importantes avances, pero – de acuerdo con mis conocimientos -, no se ha llegado aún a conformar un conjunto de cuentas públicas y económicas absolutamente integrado.

# PRINCIPALES ESTÁNDARES INTERNACIONALES DE ESTADOS DE INFORMACIÓN MACROECONÓMICA Y SUS INTERRELACIONES



# ESTADÍSTICAS AMBIENTALES

- Sobre cómo construir y llevar estas estadísticas se dispone de un estándar internacional, que es el “**Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica 2012**” (SCAE). Este sistema describe **en términos físicos y financieros la interacción entre la economía y el ambiente, así como el stock de activos ambientales y sus variaciones**. En su diseño aplica los conceptos contables, las estructuras, las normas y los principios del Sistema de Cuentas Nacionales.
- Las cuentas e indicadores del SCAE responden a un **sistema de medición y análisis que permite comprender la interacción entre el ambiente y el circuito económico**. Utiliza las siguientes cuentas:
  - a) las cuentas de activos (producidos o no producidos), en unidades físicas y monetarias, entre ellas, los Recursos Minerales y Energéticos, Tierra, Recurso Madera y Recurso Tierra, mostrando indicadores de disponibilidad, agotamiento y stock.....
  - b) Las cuentas de flujos, en unidades físicas, entre ellas, los Flujos de Energía, Flujos del Bosque, Flujo de Aguas y Flujo de Materiales; mostrando indicadores de productividad e intensidad y de contaminación e intensidad.
  - c) Las cuentas de actividades ambientales y transacciones asociadas, entre ellas, Cuentas de Gasto en Protección Ambiental, Cuentas de Gasto en Manejo de Recursos y otras transacciones económicas, relacionadas con el medio ambiente (como por ej. Ingresos).
- **El SIF** debe posibilitar su integración automática con el **SCAE** de aquella **información financiera** que procese y sea de interés de este.

# CONTEXTO. LAS NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO. “NICSP” (IPSASB)

---

- Las NICSP son emitidas, por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (IPSASB), órgano éste que funciona bajo los auspicios de la Federación Internacional de Contadores (IFAC).
- El IPSASB desarrolla y emite, en el interés público y bajo su propia autoridad, **normas de contabilidad** y otras publicaciones para ser utilizadas por entidades del sector público en la preparación de **informes financieros con propósito general**.
- Las NICSP tienen la finalidad de **armonizar los principios y prácticas contables** de las entidades del sector público, pretendiendo así mejorar la calidad de la información financiera que utiliza para evaluar su **posición y desempeño financiero**, apoyar los procesos de **toma de decisiones y la rendición de cuentas (accountability)**.
- A la fecha se llevan emitidas 42 NICSP (no todas vigentes).
- En realidad no son normas para el Sector Público, son para entes del Gobierno General.

# INFORMACIÓN FINANCIERA BASICA REQUERIDA PARA ADMINISTRAR LA GESTION PÚBLICA

- **Registros y libros de contabilidad**
- **Estados financieros:**
  - -Balance de comprobación de sumas y saldos
  - de sumas y saldos
  - -de Situación Financiera
  - -de Resultados
  - -de Flujos de Efectivo
  - -de Cambios en el Patrimonio
  - -Notas
- **Estados s/situación y movimientos del Tesoro**
- **Estados s/situación y movimientos de la Deuda**
- **Estados de ejecución del presupuesto**
- **Información s/la gestión financiera de los RRHH**
- **Información s/la gestión financiera de las contrataciones**
- **Información financiera s/ proyectos de inversión**
- **Información financiera p/evaluar el presupuesto**
- **Información financiera s/ ej. políticas públicas especiales**
- **Información financiera sobre resultados**
- **Información financiera sobre ejecución del Plan**
- **Cuenta Anual/de Inversión**

# CUENTAS PUBLICAS

---

A nuestros efectos, consideremos como **cuentas públicas**, las que identifican:

- ✓ **Las cuentas que conforman los clasificadores presupuestarios** de ingresos y fuentes de financiamiento y de los gastos y aplicaciones financieras.
- ✓ *Los trazadores presupuestarios.*
- ✓ **Las cuentas que conforman el catalogo de cuentas contables.**
- ✓ El catálogo de bienes fiscales **(CPC?)**.

# CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS REQUERIDOS PARA SATISFACER LOS REQUERIMIENTOS DEL SISTEMA INTEGRADO DE CUENTAS

## GASTOS

- INSTITUCIONAL \*
- PROGRAMÁTICA/PROYECTOS
- OBJETO DEL GASTO
- FUNCIONAL
- ECONÓMICA (TIPO DEL GASTO)
- FUENTE DE FINANCIAMIENTO
- TIPO DE MONEDA\*
- RECURRENCIA \*
- GEOGRÁFICA\*
- POR SU RELACIÓN CON EL PLAN
- POR SU RELACIÓN CON RESULTADOS

## INGRESOS

- INSTITUCIONAL\*
- POR RUBRO O CONCEPTO
- ECONÓMICA (TIPO DE INGRESO)
- POR SU RECURRENCIA\*
- POR TIPO DE MONEDA\*
- GEOGRÁFICA\*

## FINANCIAMIENTO\*

(Endeudamiento/Amortización)

- POR PLAZO
- POR MONEDA
- POR INSTRUMENTO
- POR VENCIMIENTO
- POR TIPO DE TASA DE INTERÉS
- POR TIPO DE GARANTÍA
- POR ACREEDOR (OM Y OTROS)
- POR RESIDENCIA DEL ACREEDOR

*\* Comparten la misma estructura para gastos y para ingresos*

# NOTAS SOBRE LOS CLASIFICADORES PRESUPUESTARIOS

---

Cada clasificador presupuestario de ingresos, gastos o financiamiento identificado –y su contenido– **no es arbitrario**; todos ellos **deben responder a**:

- ✓ al cumplimiento de la legislación vigente.
- ✓ **una determinada demanda** de información del propio sistema.
- ✓ a otras demandas de información para la toma de decisiones.
- ✓ a la **posibilidad de la integración** automática de sus cuentas componentes con las cuentas contables y/o con las de los estándares internacionales.

# LA CLAVE PRESUPUESTARIA

---

La “clave presupuestal” **debe contener en forma codificada**, generalmente numérica, **las estructuras de cuentas de los clasificadores presupuestales** que forman parte del sistema y debe ser usada contablemente en los momentos de las transacciones previamente seleccionados.

Del buen diseño y buena aplicación de la “clave presupuestal”, se deriva la posibilidad de satisfacer todos sus **impactos esperados en las cuentas contables y en los estados financieros, económicos y fiscales**, así como en todos los **reportes requeridos** para la toma de decisiones estratégicas u operativas.

El SIF requerirá una “clave presupuestal” para los ingresos y las fuentes financieras y una “clave presupuestal” para los **gastos** y aplicaciones financieros.

La calidad y rigurosidad del diseño de las claves presupuestales, así como la posibilidad de su carga automática, hacen al éxito y a la economía del sistema.

# MOMENTOS CONTABLES REQUERIDOS DE REGISTRO

---

Por su parte, los momentos de registro de las transacciones presupuestales tampoco son producto de decisiones de diseño; cada uno de ellos obedece a actos y decisiones lógicas, relacionadas con los requerimientos de la administración presupuestal y/o la legislación vigente.

- **De Ingresos y Fuentes Financieras:**

- Calculado
- Modificado
- **Devengado/Devengo**
- Recaudado

- **De Gastos y Aplicaciones Financieras:**

- Asignado
- Modificado
- Preventivo/Reservado
- Comprometido
- **Devengo/Obligación/Causado**
- Ordenado Pagar
- Pagado

El “**Ordenado Pagar**” no es propiamente un momento de ejecución presupuestal o contable, pero su registro se considera de interés por razones administrativas, de información y respaldo del tesoro, así como para operaciones de control y auditoría.

# LAS CUENTAS CONTABLES - PRINCIPAL REFERENCIA - NICSP N° 1 – PRESENTACIÓN DE LOS ESTADOS FINANCIEROS - RIGIDECES

ESTADO DE SITUACIÓN FINANCIERA O BALANCE GENERAL  
Al 31 de Diciembre de 20XX (en miles de unidades monetarias)

## ACTIVO

### Activo Corriente

Efectivo y equivalentes de efectivo X X

Cuentas por cobrar X X

Existencias X X

Pagos anticipados X X

Inversiones X X X X

### Activo No Corriente

Cuentas por cobrar X X

Inversiones X X

Otros activos financieros X X

Infraestructuras, planta y equipo X X

Terrenos y edificios X X

Activos intangibles X X

Otros activos no financieros X X X X

Total Activo X

## PASIVO

### Pasivo Corriente

Cuentas a pagar X X

Préstamos a corto plazo X X

Porción de los préstamos LP con vto a CP X X

Provisiones X X

Cargas sociales por asalariados X X

Pensiones X X X X

### Pasivo No Corriente

Cuentas por pagar X X

Endeudamiento X X

Provisiones X X

Cargas sociales por asalariados X X

Pensiones X X X X

Total Pasivo

Activo Neto X X

## ACTIVOS NETOS/PATRIMONIO NETO

Capital aportado por otros organismos  
gubernamentales X X

Reservas X X

Resultados netos (Ahorro o desahorro) acumulados X X X X

Intereses minoritarios (X) (X)

Total Activos netos/patrimonio neto X X

## ESTADO DE RENDIMIENTO FINANCIERO

Al 31 de Diciembre DE 20XX (en miles de unidades monetarias)

### INGRESOS ORDINARIOS/RECURSOS DE OPERACIONES

Ingresos por impuestos X X

Otros ingresos tributarios X X

Ingresos ordinarios/recursos por contraprestación X X Transferencias corrientes recibidas X X

Otros ingresos ordinarios/recursos de operaciones X X

Total ingresos ordinarios/recursos de operaciones X X

### GASTOS DE OPERACIONES

Servicios públicos generales X X

Defensa X X

Orden público y seguridad nacional X X

Educación X X

Sanidad X X

Protección social X X

Vivienda y bienestar social X X

Ocio, cultura y religión X X

Asuntos económicos X X

Protección medioambiental X X

Total gastos de operaciones X X

### RESULTADO NETO (AHORRO O DESAHORRO) POR OPERACIONES X

Gastos financieros (X) (X)

Ganancia en venta de propiedades, planta y equipo X X

Total ingresos ordinarios/recursos distintos de operaciones (gastos) financieros X X

### RESULTADO NETO (AHORRO O DESAHORRO) DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS X X

Participación de los intereses minoritarios en el resultado neto (ahorro o desahorro) 5 (X) (X)

### RESULTADO NETO (AHORRO O DESAHORRO) ANTES DE PARTIDAS (O RUBROS) EXTRAORDINARIAS X X

Partidas (o rubros) extraordinarias (X) (X)

### RESULTADO NETO (AHORRO O DESAHORRO) DEL EJERCICIO X X

# DEVENGADO / DEVENGO / CAUSADO

---

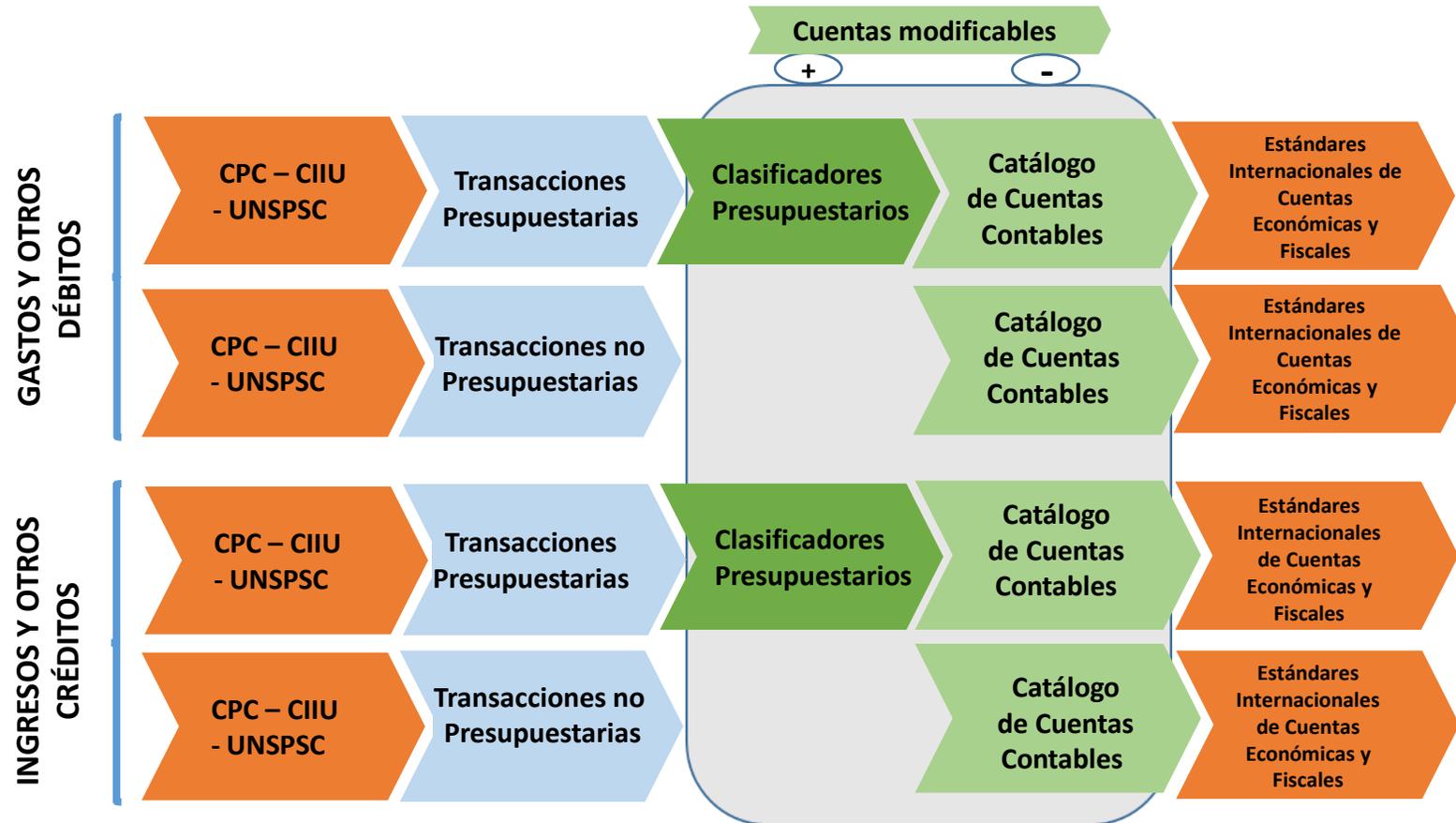
- Es la base contable por la cual las **transacciones y otros hechos** son reconocidos cuando ocurren y no cuando se efectúa su cobro o su pago en efectivo o su equivalente. Su registro, refleja el momento en que el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue.
- Se reconoce como momento del **“devengo” de los ingresos**, cuando se origina jurídicamente el derecho de cobro a favor del Estado y, correlativamente, una obligación de pago a cargo de una persona natural o jurídica debidamente individualizada y por un monto cierto.
- Se reconoce como momento del **“devengo” de los gastos** cuando ocurre la recepción de conformidad de los bienes y servicios oportunamente contratados o cumplidos los requisitos legales y/o administrativos establecidos por las normas vigentes para gastos sin contraprestación. En las administraciones que aplican el “devengado” como base contable de los gastos, implica la afectación definitiva de la asignación presupuestaria y puede generar una obligación de pago en forma inmediata o diferida.

# INFORMACIÓN SOBRE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVO-FINANCIERA

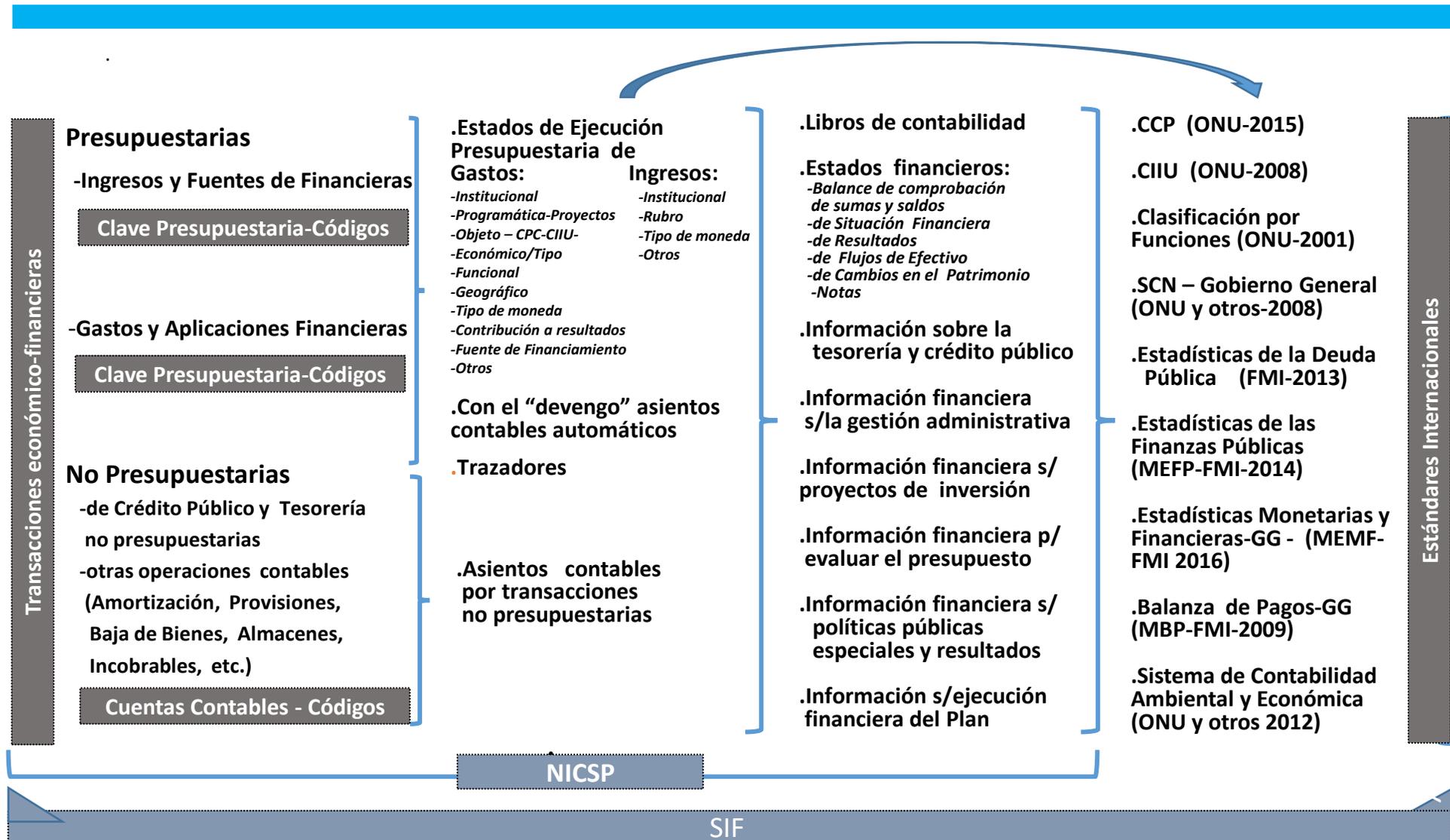
---

- Para cumplir con sus objetivos, el SIF debe suministrar en tiempo real, información sobre el **estado de avance de cada uno de los trámites de impacto administrativo-financiero** que se realicen en los sistemas centrales, en los de soporte o en las propias entidades ejecutoras, de tal forma que esta sea pertinente y útil para quienes tienen la responsabilidad de conducir la ejecución de los procesos centrales o para los ejecutores y evaluadores de programas y proyectos.
- **En las entidades ejecutoras se genera la mayor parte de las transacciones económico-financieras que se registran en el sistema y, por ende, la carga de datos a este** (programación, administración y evaluación del presupuesto, ordenadores de gastos, contrataciones, nóminas, ejecución de proyectos, inventarios, ordenación de pagos, registros contables, etc., etc.). Si el sistema no opera con calidad, eficiencia y oportunidad para ellas, es muy difícil que pueda tener éxito, y será visto siempre como “el **sistema de Hacienda**” o, a lo sumo, de los responsables centrales de la Gestión Financiera Pública, lo que será un paso al fracaso.

# SECUENCIA LÓGICA DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA DEL GOBIERNO GENERAL - ESTRUCTURA DE CUENTAS RÍGIDAS Y FLEXIBLES



# RELACIÓN FUNCIONAL BÁSICA ENTRE TRANSACCIONES, REGISTROS Y ESTADOS FINANCIEROS, ECONÓMICOS Y FISCALES DE UN ENTE CONTABLE DEL GOBIERNO GENERAL



# CONDICIONES A RESPETAR EN EL DISEÑO DE UN SISTEMA ARMONIZADO DE CUENTAS QUE OPERE AUTOMATICAMENTE Y EN TIEMPO REAL



En tal contexto, las **condiciones básicas a respetar**, en el diseño de un **Sistema Integrado de Cuentas Públicas (SICP)**, son:

a) Total respeto en el diseño de las cuentas públicas a la estructura de cuentas y métodos de registro de los **estándares internacionales**. **Son un dato a tomar.**

**b) Armonización absoluta** entre catálogos de bienes-cuentas presupuestarias-cuentas contables y estándares macroeconómicos internacionales.

c) Uso del momento contable del **“devengado”/“devengo”** de las transacciones de ingresos y gastos como punto de enlace del sistema de cuentas.

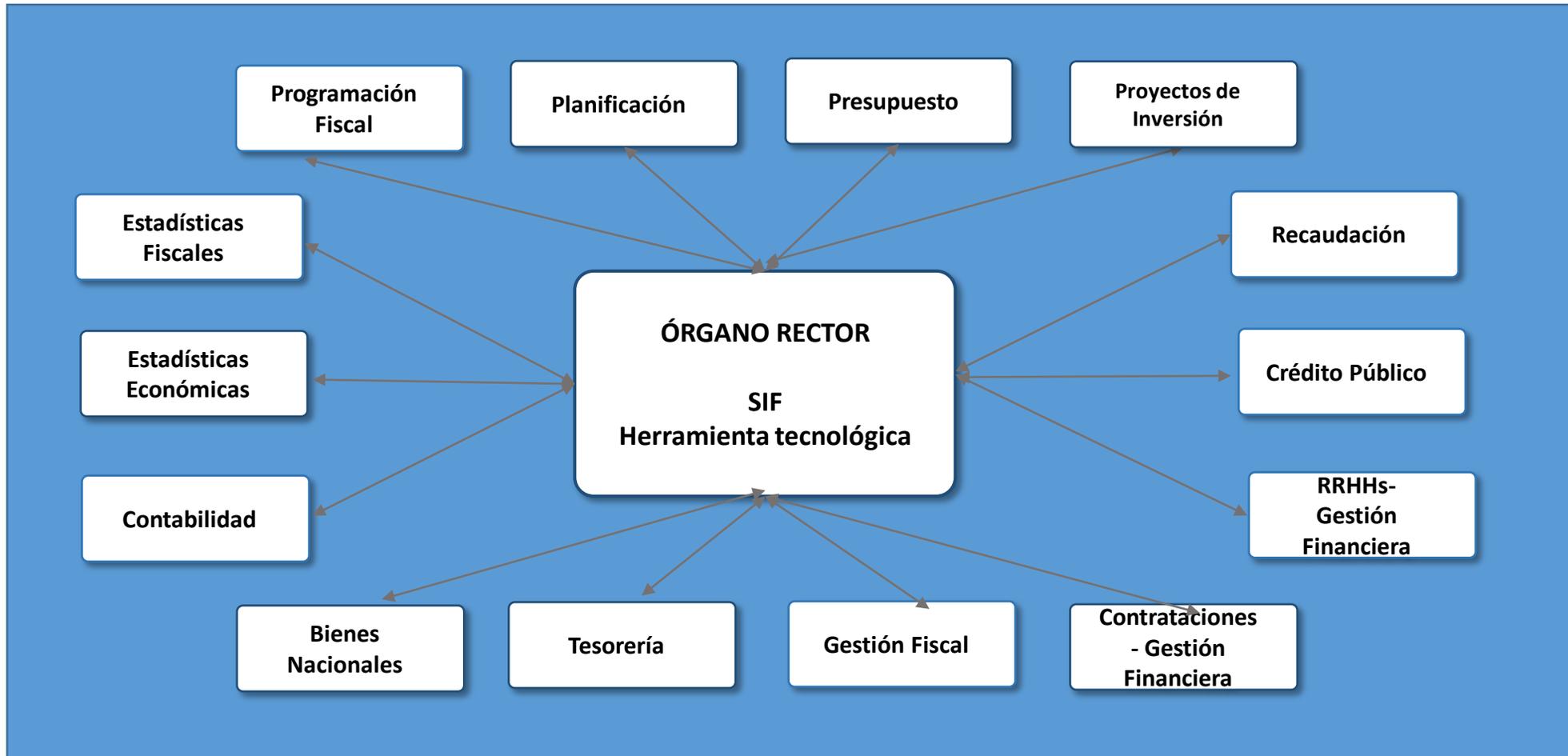
**Consecuencia: Únicas variables a nuestra disposición**, en materia de diseño de estructura de cuentas, son los **clasificadores presupuestarios y, en parte, el catálogo de cuentas contables.**

## OTRAS REGLAS DE JUEGO

---

- Las cuentas presupuestarias deben tener una **relación unívoca** con las cuentas contables relacionadas.
- **Los registros están insertos en los procesos** administrativo-financieros que los motivan y se realizan en forma automática.
- Las transacciones **se registran en el lugar** que ocurren los hechos que las motivan.
- Las transacciones se registran **una sola vez**.
- Los registros deben contener **pistas de auditoría**.
- El sistema debe diseñarse de tal forma que permita el procesamiento y la generación de los estados citados mediante el **uso de tecnologías actualmente disponibles**.
- **Se generan en tiempo real** los reportes y estados de ejecución presupuestaria, financieros, económicos y fiscales que se le requieren al sistema.

# SISTEMAS QUE FORMAN PARTE DEL SIF (ACN) FLUJO BÁSICO DE DATOS –TIEMPO REAL



## **REFLEXIONES FINALES**

---

**UN SIF construido de la manera expuesta no genera estadísticas, todos sus registros, reportes y estados, económicos y financieros, tienen soporte documental contable, lo que asegura la calidad y veracidad de los mismos.**

# MOTIVACIÓN ADICIONAL PARA PROFUNDIZAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN FINANCIERA PÚBLICA Y LA TRANSPARENCIA FISCAL

---

Sin ninguna duda, la armonización y confiabilidad de las cuentas públicas, diseñadas conforme con estándares internacionales, coadyuvaría a

- Incrementar la calidad de la información disponible y de la rendición de cuentas.
- Lograr una absoluta transparencia fiscal.
- Acceder a instituciones internacionales de desarrollo, tales como la OCDE (pocos países\*)

y, sobre todo, a mejorar la mala posición donde actualmente ubican a la mayor parte de los países de la región, indicadores internacionales, tales como los siguientes:

- “Índice de Competitividad Global” elaborado por el World Economic Forum.
- “Índice de Percepción de la Corrupción” elaborado por Transparency International.
- “Clasificación de las Economías”, elaborado por el Banco Mundial.

Todo lo anterior hace al desarrollo de los países de la región.

\*México, Chile, Costa Rica, Colombia



**MUCHAS GRACIAS!!!!!!**