

Informe Nacional: PANAMÁ¹ CONTRATACIONES PÚBLICAS

Coordinación:	Fundación para la Libertad Ciudadada (TI Panamá). Angélica Maytín Justiniani, Directora Ejecutiva.
Experto nacional:	Patricio Leonardo Mosquera de la Guardia.
Árbitro:	Carlos Gasnell.
Contacto:	tipanama@cableonda.net

I. Resultados del Ejercicio

Porcentaje de riesgo de corrupción (100 % siendo riesgo alto, 0% ningún riesgo).

A. Indicadores Institucionales

Planeación del Gasto Público	46.67%
Selección objetiva	16.67%
Ejecución y cumplimiento	14.29%
Control	40.70%
Información	47.92%
Total	33.25%

B. Indicadores de Integridad del Sistema

Transparencia institucional	N.A.
Calidad del sistema político	66.94%
Calidad de la burocracia	55.71%
Calidad del sistema judicial	74.17%
Total	65.61%

C. Indicadores de Desempeño **100.00%**

D. Indicadores de Percepción **37.50%**

II. Principales conclusiones

1. Vacíos legislativos

A pesar de que varias revisiones de la Ley de Contrataciones Públicas han señalado que la misma no es una ley deficiente, sí posee vacíos substanciales que varias veces ha llevado a señalar la necesidad de cambios. Muchos de estos vacíos responden a la falta de una debida reglamentación por parte del Decreto Ejecutivo 18 de enero de 1996, el cual es una repetición de la Ley. La nueva Ley de 27 de junio de 2006 (Ley 22) al mes octubre de 2006, todavía no ha sido reglamentada. Gran parte del éxito o fracaso de las modificaciones introducidas dependerá de la correcta reglamentación de la Ley.

Una debilidad del sistema es el uso extendido de la contratación directa como excepción al mecanismo de Compras Públicas. Dentro de las más empleadas están la contratación por Urgencia Evidente y los informes sin real sustento técnico que avalan una contratación directa cuando no hay un sustituto adecuado diferente al propuesto por la institución. La Ley es muy permisiva. Le falta una debida reglamentación que ayude a limitar la amplitud y el subjetivismo que en la práctica envuelve la aplicación de los conceptos mencionados. La Ley 22 de 2006 reduce la cantidad de supuestos en que se puede recurrir a la contratación directa, pero mantiene la urgencia evidente

¹ La información se levantó en Panamá antes de la aprobación y publicación de la nueva Ley de Contrataciones Públicas en junio de 2006. Esta ley contempla algunas de las recomendaciones surgidas a través de la implementación de este Estudio en Panamá.

y la falta de sustituto adecuado como supuestos. La reglamentación será determinante para evitar que se utilicen estas figuras para prácticas arbitrarias y deshonestas.

2. Mecanismos de impugnación

Otra situación que sigue siendo un problema importante es el referente al de mecanismos de impugnación que tienen los participantes en una licitación. Hay un exceso de mecanismos de impugnación para dilatar el procedimiento de contratación pública en caso de no salir favorecido, sin ningún tipo de responsabilidad ni costo para los que realizan esta práctica. Por otro lado, si bien los procesos de reclamación por vía gubernativa funcionan bastante bien, una vez que salen de esta y van al proceso contencioso administrativo (Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia) el tiempo de espera puede ser muy largo, pudiéndose extender inclusive varios años. Los recursos demoran demasiado tiempo en resolverse y cuando se resuelven a favor de quien presentó el recurso, el contrato está ya ejecutado, dando lugar a una indemnización que es muy difícil de calcular y cobrar, ya que en la mayoría de los casos requiere un proceso adicional. La Ley 22, mantiene el mecanismo informal de queja ante la ahora institucionalizada y dotada de mayor autonomía: Dirección de Contratación Pública, sin embargo para las adjudicaciones y las apelaciones ante una queja no tramitada a favor, se ha instaurado un “tribunal de contratación pública” de carácter administrativo como una especie de instancia previa al Contencioso Administrativo que busca solucionar de una manera más ágil el problema de las adjudicaciones injustas, con el inconveniente de que para impugnar se requiere abonar una fianza y que sus decisiones pueden ser revocadas con posterioridad por un ente jurisdiccional. Al mes de octubre de 2006 todavía no se ha reglamentado la figura, de lo cual dependerá su buena marcha.

El procedimiento de inhabilidades de las empresas que hayan incumplido un contrato u orden de compra con el Estado, debe ser automático. La Dirección de Contrataciones Públicas (DCP), debería exigir a las instituciones del Estado la obligatoria remisión de las resoluciones por medio de las cuales se resuelven administrativamente los contratos, para proceder con la correspondiente sanción y no dejarse a la discrecionalidad de la entidad en particular. Por otra parte, la DCP debería de manera periódica enviar el listado de empresas y personas inhabilitadas a las diferentes dependencias del Estado, a objeto de evitar que empresas inhabilitadas participen y resulten favorecidas en actos públicos. La Ley 22 no avanzó mucho en materia de inhabilidades e incompatibilidades, sigue sin haber un listado más amplio de incompatibilidades e inhabilidades de personas relacionadas con el contrato aunque no hayan participado en la preparación del pliego, del mismo modo que el endurecimiento de las sanciones por incumplimiento dependerá de la reglamentación.

3. Pagos a los suministradores del Estado

Quizás un cuestionamiento no contenido dentro del reporte, pero que se considera como un problema en el país, es la inexistencia de reglas referentes a los pagos debidos a los suministradores del Estado. No existe un criterio uniforme para realizar los desembolsos. Tales elementos se han traducido no sólo en enormes sobrecostos para el Estado, sino en la posibilidad de actos de corrupción para agilizar su cobro. La Ley 22 deja en manos de la reglamentación la real posibilidad de que los intereses moratorios puedan ser exigidos por los contratistas, sin embargo este cobro de intereses moratorios puede dar lugar a prácticas deshonestas si no se acompaña de un régimen de responsabilidades por los atrasos en los pagos.

4. Precios de referencia

Si bien hay algunos puntos que no son vistos como un problema serio, quizás habría que verlos todavía con reserva. En primer lugar, valdría la pena generar un debate

sobre la posibilidad de hacer público el precio de referencia a objeto de evitar un potencial problema de información asimétrica donde el precio sea conocido por alguno de los proponentes en detrimento de los demás participantes. Por otro lado, es positivo que existan precios de referencia públicos (oscilaciones) actualizables para que las instituciones determinen si un suministro, obra o servicio es oneroso para la Institución. Se espera que la publicación de todas las adjudicaciones en el recientemente creado portal PanamaCompra, de utilización obligatoria por todas las instituciones, salvo imposibilidad física o presupuestaria, de acuerdo a la nueva Ley, resuelva en alguna medida los problemas de información y sirva a las instituciones como un mecanismo de comparación de precios y metodologías de evaluación, que de algún modo lleve a la uniformidad. La coordinación de la nueva Dirección de Contrataciones Públicas será determinante en el tema de la coordinación y uniformidad de criterios y políticas de adquisición.

5. Evaluación de propuestas

Igualmente la Dirección de Contrataciones Públicas, ayudaría mucho a evitar arbitrariedades en el proceso de selección de contratistas en las instituciones públicas, si dictasen un manual de parámetros de evaluación y metodología justas y claras para la determinación de los puntajes de los diferentes parámetros de evaluación, ya que en la práctica, gran parte de las quejas y recursos interpuestos, se dan por indebida aplicación de los parámetros de ponderación de las propuestas por parte de la Comisión Evaluadora. La nueva Ley a través de la Dirección de Contratación Pública ahora con mayor autonomía, deberá coordinar mejor la función de la dirección de compras de las instituciones y utilizar el Portal PanamaCompras como una herramienta eficiente que puedan utilizar las diferentes dependencias para unificar criterios evitando que para un mismo tipo de contratación se utilicen en las diferentes dependencias criterios muy diferentes de evaluación en detrimento de la seguridad jurídica.

6. Avances

Es importante señalar que una mirada objetiva de la situación de las contrataciones públicas en Panamá no puede desconocer avances. Un punto que puede ser visto como una mejora, es la búsqueda de acciones más transparente en las adquisiciones del Estado. Recientemente, el gobierno ha iniciado la publicación de "todas" las licitaciones públicas a través de la Internet. Sin embargo, todavía es necesario analizar los avances que se den en el corto y mediano plazo, ya que si bien iniciativas de transparencia similares a esta habían sido emprendidas en el pasado, mucha información no se recogió en su totalidad por las entidades encargadas dando pie a cifras no confiables. La Ley 22, hace obligatoria la publicación de los pliegos, las licitaciones y adjudicaciones en el portal PanamaCompra, lo cual debe atraer a mayor cantidad de proponentes y permitirá que tanto las instituciones como los ciudadanos puedan ver los criterios con que se adjudica, a quien se le adjudica y los precios que paga el Estado por cada suministro, obra y servicios. Lo positivo sería que también se publicaran las modificaciones que se hagan de los contratos, lo cual ya dependerá de la reglamentación que se haga del funcionamiento del portal.