

I. Ficha Técnica

Nombre de la Herramienta: Audiencia Pública.

Breve Descripción: Cuando las autoridades deben tomar decisiones que afectan a la ciudadanía, como la construcción de infraestructura pública, se crea un espacio de discusión pública (o Audiencias Públicas) para que todas las personas o partes que se vean afectadas o tengan un interés particular expresen su opinión al respecto de la misma, de manera libre y pública y en igual de condiciones. En sus planes de comprar un terreno para la construcción de una policlínica en el sector Este de la capital del país, la Caja de Seguro Social (CSS) habilitó un espacio para realizar un proceso de Audiencia Públicas, con el propósito de que todas las partes que se vean afectadas y con interés particular participarán de la toma de decisión.

Área de Trabajo: Monitoreo en procesos de compras públicas.

Organización responsable: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Nacional de Panamá de Transparencia Internacional (la Fundación) y la CSS.

Cuándo y dónde se implementó la herramienta: En Panamá. La primera audiencia pública de este proceso se realizó el 19 de febrero de 2001 y la presentación de los resultados usando la metodología establecida para la Audiencia Pública se realizó el 16 de marzo de 2001.

Alianzas: Se suscribió un convenio de cooperación entre la CSS y la Fundación, con el objetivo de hacer más efectivo el principio de transparencia en los procesos de contratación pública (Ver convenio completo en anexo 1). Este convenio de cooperación también facilita la aplicación de otras herramientas para la lucha anticorrupción en la CSS, como la Base de Datos Comparativa de Precios (Ver una descripción de esta herramienta en este compendio, en las pagina web de Transparencia Internacional www.transparency.org & la pagina web de TI para America Latina y el Caribe, www.tilac.org)

También se obtuvo asesoría de Christian Gruemberg, de Poder Ciudadano (<http://www.poderciudadano.org.ar/>), Capítulo de Argentina de Transparencia Internacional en Argentina, el cual dictó seminarios, en diciembre de 1999, para funcionarios de la CSS y la Fundación sobre los pasos a seguir para la aplicación de la herramienta.

Problema que enfrenta: Falta de transparencia, tráfico de influencia y discrecionalidad en las decisiones relacionadas con las compras públicas.

Financiamiento: La CSS financió los gastos para la aplicación de la herramienta, como el alquiler de los lugares para realizar las audiencias, y lo relacionado con el proceso de convocatoria, divulgación y publicidad, al igual que los gastos generados con la visita de Christian Gruemberg en diciembre de 1999.

Contactos: Cualquier información adicional puede solicitarse a Angélica Maytín Justiniani, Directora Ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo panameño de Transparencia Internacional

Tel. + (507) 229 4207/13

Fax + (507) 229 0294

tipanama@cableonda.net

René Orillac, Asesor Técnico de TI-Panamá-

Tel. + (507) 229 3885

diazyguardia@cwpanama.net

II. Objetivos

Promocionar la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés públicos.

Fortalecer el proceso de toma de decisiones, estableciendo precedentes que contribuyan a reducir la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos.

Hacer más efectivo el principio de transparencia y minimizando las oportunidades de corrupción en los actos y procesos de contrataciones o compras de la CSS.

III. Contexto

Los procesos de compras en la CSS y demás instituciones públicas han sido muy controversiales, mucho más los que permiten a los funcionarios realizar contrataciones directas, sin la necesidad de realizar licitaciones públicas.

La excesiva discrecionalidad que tienen los funcionarios para realizar estas compras, sencillamente ha causado que se adquieran bienes que no son los más convenientes para la institución, ni para sus usuarios y permitido la compra de equipos obsoletos y a sobreprecios.

Tráfico de influencia, presiones políticas y la obtención de prebendas, en muchas ocasiones son los factores determinantes para que los funcionarios tomen las decisiones relacionadas con las compras en la entidad de seguridad social.

La Audiencia Pública se convierte en una herramienta que puede contribuir a cambiar este escenario, y en la práctica fue un evento sin precedentes en Panamá. El director de turno la CSS no quiso hacer uso de su facultad discrecional para la compra de este terreno, y la institución mostró gran apoyo con el desarrollo de esta actividad.

IV. Implementación

1.- Organización del Proceso

El 17 de noviembre de 1999 el director de la CSS y la directora de la Fundación suscribieron el convenio de cooperación con el objetivo de hacer más efectivo el principio de transparencia en los procesos de contratación pública.

En octubre del año 2000, el director de la CSS propuso a la Fundación la aplicación de la herramienta Audiencias Públicas, para la compra de los terrenos donde se construiría una policlínica en el sector Este de la capital.

En diciembre del año 2000 se realizaron las primeras reuniones de planificación entre la CSS y la Fundación. Como resultado de las reuniones se fijó el tema con precisión. La Fundación aportó la metodología de organización y desarrollo de las Audiencias Públicas y la CSS definió los criterios técnicos y la metodología de evaluación actualizar, empleándose en este caso el análisis costo - efectividad.

La CSS anunció en medios de comunicación su interés de adquirir terrenos en el área Este de la capital y dio los requisitos.

A principios de febrero del año 2001, la CSS y la Fundación convocaron al público en general a la primera Audiencia Pública en este proceso para el 19 de febrero del año en curso. La convocatoria se hizo a través de periódicos, radioemisoras y televisoras, además funcionarios de la CSS repartieron volantes en la comunidad.

La convocatoria contenía la siguiente información.

- Quién convoca.
- A quién convoca.
- Lugar y fecha de la audiencia.
- Tema y objetivo.
- Una breve descripción del proceso de la audiencia y su duración.
- Cómo pueden hacer si lo desean para enviar su opinión anticipadamente.
- Quiénes participarán.

La CSS pidió a la Contraloría General de la República y al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) la elaboración de los avalúos que exige la ley para poder realizar la compra de bienes. Por la demora en los avalúos, la CSS inició la fase de las audiencias sin contar con esta información.

Se instaló el Comité Técnico Evaluador, que tenía la responsabilidad de orientar a las autoridades y al público sobre la conveniencia de cada una de los terrenos que se evalúan en las Audiencias Públicas. El Comité estaba compuesto por funcionarios de la CSS y el asesor técnico de TI-Panamá, Ing. René Orillac. Este comité tendría que realizar un análisis técnico de las alternativas de terrenos propuestos, para recomendar la más conveniente a la administración y a la Junta Directiva de la CSS.

Antes de la primera audiencia se habían recibido seis ofertas. Una propuesta fue descartada, porque no contaba con la documentación básica exigida. Las autoridades que realizaron el anuncio público olvidaron incluir la fecha de cierre de las propuestas, por lo cual otra oferta fue presentada tarde y tampoco cumplía con los requisitos exigidos. Al final, el Comité Técnico Evaluador trabajó sobre la base de cuatro alternativas.

2.- Ejecución del Proceso.

Primera Audiencia

El objetivo principal de esta audiencia era presentar al público y todos los interesados las ofertas de los terrenos, informar sobre los criterios técnicos que se usarían para realizar la elección de la propiedad a comprar. La CSS dirigía la audiencia y la Fundación llevaba un registro de las aportaciones para del público presente en la misma.

Se realizó la primera Audiencia Pública de este proceso el 19 de febrero del año 2001, tal como se había programado.

Los asistentes en la audiencia fueron registrados a la entrada del recinto donde se realizó la misma. A la primera audiencia asistieron 125 personas, entre moradores, autoridades políticas, los proponentes, dirigentes comunitarios y público en general.

Al iniciar la audiencia se estableció con claridad la agenda y los elementos que incluyeron fueron:

1. Orden del día.
2. Presentación de la autoridad que convoca.
3. Presentación y justificación del asunto público a tratar.
4. Apertura del período de opinión de los participantes.

Acto seguido, se explicó que las opiniones expresadas tenían un carácter consultivo y no vinculante, sin embargo, se señaló que las mismas serían cuidadosamente estudiadas con el fin de enriquecer los criterios originales de evaluación ya establecidos.

El punto más importante de la agenda fue el período de intervenciones de los asistentes. Un total de 21 personas expresaron su opinión a favor o en contra de los terrenos presentados. Una encuesta fue aplicada durante esta audiencia entre los asistentes para conocer su opinión sobre la aplicación de Audiencia Pública.

Por último, se anunció que la segunda Audiencia Pública en este proceso se realizaría el 16 de marzo de 2001 y que en esta se presentarían los resultados de las evaluaciones técnicas realizadas y se comunicaría la alternativa de terreno recomendada por un Comité Técnico Evaluador.

Post Audiencia

Se habilitó un período de Post Audiencia, en el cual los participantes de la primera Audiencia presentaron por escrito cuatro valiosos argumentos a la CSS, a favor y en contra de las propuestas de terrenos presentadas. En la primera audiencia se había informado que se estarían recibiendo aportaciones por escrito en una oficina de la CSS habilitada para este fin. Esta etapa se extendió hasta el 2 de marzo.

En el período entre las dos audiencias el Comité Técnico Evaluador realizó visitas a los diferentes terrenos, solicitó información adicional a los dueños de los terrenos propuestos (como planos generales y topográficos) e hizo los estudios económicos y de riesgos para luego entregar su recomendación del terreno más conveniente para la construcción de la policlínica.

La CSS y la Fundación convocaron la segunda Audiencia Pública de este proceso, para lo cual distribuyó volantes en la comunidad, además se difundieron anuncios en radioemisoras y periódicos.

Segunda Audiencia

El principal objetivo era presentar la alternativa más conveniente entre los terrenos recomendados por el Comité Técnico Evaluador, desde una perspectiva técnica, económica y social, para la construcción de la policlínica.

El 16 de marzo del 2001 se realizó la segunda Audiencia Pública de este proceso. Hubo participación de los moradores, dirigentes comunitarios, autoridades políticas, los proponentes y público en general. Asistieron 118 personas

Los asistentes a la segunda audiencia también fueron registrados a la entrada del recinto donde se realizó la misma.

En esta segunda Audiencia, la CSS presentó como antecedente todo lo actuado en la primera audiencia y se hizo una presentación más detallada de la localización y características de los terrenos, con apoyo de fotografías y videos.

Así mismo, el Comité hizo un resumen de los criterios técnicos y la metodología usada para la elección del mejor terreno y entregó la conclusión a la CSS, la cual se hizo pública durante la Audiencia.

Tomaron la palabra la Directora Ejecutiva de la Fundación y el Asesor René Orillac, quienes hicieron hincapié en la transparencia que revistió el proceso de selección del terreno.

Como último punto se abrió un espacio de preguntas y respuestas donde los participantes pudieron expresar su opinión en torno a la recomendación dada por el Comité Técnico Evaluador. Los proponentes indagaron al Comité sobre los criterios técnicos que usaron.

3.- Divulgación.

Diferentes medios de comunicación dieron cobertura a las audiencias, de manera que se difundieron noticias en radioemisoras y televisoras, además de periódicos.

El lugar donde se proyecta construir la policlínica y donde se realizaron las audiencias están apartados del centro de la ciudad, por lo cual algunos medios invitados no asistieron a las mismas.

Sin embargo, en términos generales, el público conoció de la implementación de esta herramienta y de la elección del terreno, donde se construirá la policlínica.

V. Resultados

Positivos

Hubo buena participación ciudadana. En las dos audiencias de este proceso la asistencia registrada fue similar a la esperada.

Con la aplicación de la herramienta se pudo tomar la mejor decisión en materia técnica, de modo que dos oferentes perdedores reconocieron la transparencia del proceso y estuvieron de acuerdo con el resultado final.

Se legitimó el proceso de compra y la decisión de la ubicación del terreno.

A través de una encuesta realizada por la Fundación y aplicada a los asistentes de la primera audiencia, se conoció que el 98% de los participantes en las audiencias estuvieron de acuerdo con la aplicación de esta herramienta para fortalecer la decisión de la compra del terreno.

El 70% de los asistentes estuvieron de acuerdo con la elección final del terreno, propuesto por el Comité Técnico Evaluador. Se pudo detectar que entre los inconformes estaban los simpatizantes de una de las alternativas de terreno que no fue escogido.

La información sobre las características de los terrenos fue fluida.

Negativos

La CSS inició el proceso de las audiencias sin contar con información básica para iniciar una compra pública, como los resultados avalúos de los terrenos propuestos, que debió entregar a tiempo la Contraloría General de la República.

Autoridades políticas trataron de influir durante las audiencias, instando a sus simpatizantes a promover las propuestas que le interesaban y desestimando las otras. Estas autoridades llevaron sus simpatizantes, porque pensaron que el proceso sería por votación.

Algunas de las intervenciones del público durante las audiencias para apoyar o rechazar alguna las propuestas de los terrenos estaban fundamentadas en argumentos nada técnicos y en apreciaciones muy subjetivas.

Durante todo el proceso de las Audiencias Públicas hubo transparencia, pero una vez culminado esta fase, se presentó un problema a nivel de las instancias de gobierno, que ha dilatado la conclusión de esta compra pública. Para establecer el precio en que se debe hacer una compra pública se saca un promedio entre los avalúo que la Contraloría y el MEF hacen de un mismo bien. No obstante, al final, cuando fueron entregados ambos avalúos, estos presentaron diferencias significativas, que superaron el millón de dólares.

Ante esta irregularidad, la Fundación pidió a la Contraloría y el MEF una reconsideración de sus avalúos, y a través de una cita que el Señor Contralor de la República concedió a la de TI-Panamá y la CSS, se pudo detectar que las diferencias encontradas eran producto de un error de cálculo cometido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Este inconveniente, aunque superado, ha dilatado que la recomendación del Comité Técnico Evaluador haya sido presentada en la junta directiva de la CSS, y por consiguiente aún no se ha comprado el terreno considerado como el mejor.

VI. RECOMENDACIONES

Se recomienda verificar que, antes de realizar las audiencias, se cumplan con las normas básicas de contratación pública, para evitar que ocurran inconvenientes como la demora en los avalúos.

Así mismo, se considera celebrar reuniones previas con los oferentes, para explicarle en que consiste la herramienta y la metodología.

En futuras aplicaciones se prevé hacer un esfuerzo por invitar a personas calificadas a las audiencias, para disminuir las intervenciones con argumentos subjetivos y nada técnicos.

Se evalúa la aplicación de otras Audiencias Públicas para la compra de tomógrafos y del sistema informático de la CSS. No obstante, se espera la definición de la compra del terreno que fue objeto de esta herramienta.

ANEXO 1

Convenio de Cooperación entre la Caja de Seguro Social y la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo de Panamá de Transparencia Internacional (TI)

Entre los suscritos a saber, Juan Jované, panameño, mayor de edad, con cédula de identidad personal No. 3-46-269, en su calidad de Director General de la Caja de Seguro Social y Angélica Maytín Justiniani, panameña, con cédula de identidad personal No. 8-330-890, en su calidad de Directora del Programa “Transparencia Internacional” que ejecuta la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, que en adelante se denominará T1-Panamá, suscriben el presente convenio con el objetivo de hacer más efectivo el Principio de Transparencia en los procesos de contratación pública establecidos en la ley 56 de 1995 y en el Decreto Ejecutivo No. 19 de enero de 1996.

Para el desarrollo del presente convenio se establecen los siguientes compromisos entre las partes:

Artículo 1.- La Caja de Seguro Social, dentro del marco del Principio de la Buena Fe, se compromete a solicitar, tanto a sus funcionarios de compras y contrataciones, así como sus proveedores y contratantes, una certificación en papel simple, en la que se haga constar el acto público de contratación o adquisición de bienes y servicios en el que participan, así como la declaración de no haber solicitado, aceptado u ofrecido recompensa, comisión o premio algunos a los participantes o a terceras personas.

Artículo 2.- T1-Panamá se compromete a elaborar una base de datos y publicar periódicamente el listado de medicamentos y otros productos adquiridos por la Caja de Seguro Social para monitorear el precio de estos artículos y verificar que los mismos sean adquiridos del mejor postor.

Artículo 3.- En el término de 180 días, la Caja de Seguro Social, a través de la Administración, se compromete a proponer ante la Junta Directiva el establecimiento de una oficina de investigaciones especiales que de seguimiento a las denuncias y quejas que presenten funcionarios, proveedores o asegurados de dicha institución en materia de corrupción. T1-Panamá se compromete a apoyar y asesorar este despacho en su operación y a facilitar el enlace con organismos similares a nivel nacional e internacional.

Artículo 4.- La Caja de Seguro Social facilitará el acceso por parte de cualquier interesado a toda la información de dominio público bajo su control. Se excluye la información relacionada con la vida privada y la salud de pacientes específicos y aquella relacionada con investigaciones pendientes sobre acciones de personal y causas administrativas o penales, al tenor de lo dispuesto en su Ley Orgánica, que se consideren de carácter reservado. Existirá la presunción de publicidad, salvo disposición contraria del despacho mencionado en el artículo anterior.

Artículo 5.- T1-Panamá se compromete a organizar en conjunción con la Caja de Seguro Social y por solicitud de la misma, audiencias públicas previas al establecimiento de políticas, programas y decisiones referentes a las contrataciones, adquisición de equipo, medicamentos y otros actos públicos en los cuales se utilice o se determine la utilización del patrimonio o bienes a disposición de la Caja de Seguro Social.

Artículo 6.- T1-Panamá se compromete a gestionar asesoramiento en materia de fiscalización del gasto público, control de corrupción, y cualesquiera otros temas que las partes consideren pertinentes. Para tales fines, se establecerá un calendario de actividades una vez sea suscrito este convenio.

Artículo 7.- La Caja de Seguro Social se compromete a realizar con apoyo de T1-Panamá una serie de Foros de Participación Ciudadana dirigido a funcionarios de la Caja de Seguro Social con el propósito de propiciar entre ellos una profunda reflexión sobre el tema del combate a la corrupción.

Artículo 8.- Este convenio entrará en vigencia a partir de su firma por el término de 18 meses renovables por igual término y el mismo podrá ser terminado por cualquiera de las partes previa notificación por escrito, la que tendrá efecto concluyente 10 días calendarios después de haber sido notificada. Para la prorrogación del convenio bastará un intercambio por escrito de la voluntad de ambas partes de continuarlo.

Dado en la ciudad de Panamá, a los diecisiete (17) días del mes de noviembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

Juan Jované

Director General

Caja de Seguro Social

Angélica Maytín Justiniani

Directora – Equipo Ejecutivo

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – T1 Panamá

Testigos de Honor

Mireya Moscoso

Presidenta de la República

Luis Moreno Ocampo

Presidente de Transparencia Internacional

para la América Latina y el Caribe



CAJA DE SEGURO SOCIAL
DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION
PROYECTO TINKER – CAJA DE SEGURO SOCIAL

CONVOCATORIA

PRIMERA AUDIENCIA PUBLICA: PRESENTACIÓN DE ALTERNATIVAS DE TERRENO PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLICLÍNICA DE LA BARRIADA 24 DE DICIEMBRE

- La CAJA DE SEGURO SOCIAL convoca a los asegurados y beneficiarios residentes en áreas aledañas a la Barriada 24 de Diciembre, a los proponentes de terreno, a las autoridades políticas, a los medios de comunicación y a cualquier otro grupo local o persona interesada, a que participen en la primera audiencia pública, a realizarse con la colaboración de Transparencia Internacional, en la Casa Club de Cable & Wireless en Mañanitas, Corregimiento de Tocumen, el día lunes 19 de Febrero de 2001 de 1:00 p.m. a 3:00 p.m.
- El tema de la audiencia será la presentación de las alternativas de terreno para la construcción de la Policlínica de la Barriada 24 de Diciembre, al tiempo que su objetivo principal será, permitir la participación de los beneficiarios potenciales del proyecto en el proceso de selección del terreno.
- Los participantes de la Audiencia podrán presentar por escrito, a la Dirección Nacional de Planificación de la Caja de Seguro Social, elementos a favor o en contra relacionados con las propuestas de terreno presentadas. Este período se extenderá hasta el viernes 2 de Marzo de 2001.
- El resultado esperado de la Audiencia será fortalecer el proceso de toma de decisiones, lo que se logrará a través de una amplia y real participación ciudadana.
- El viernes 16 de marzo se comunicará la alternativa de terreno seleccionada.