

I. Ficha Técnica

Nombre de la Herramienta: **Audiencia Pública**

Descripción breve: **Es un procedimiento de consulta e información que pueden utilizar las autoridades públicas en la Argentina previo a la toma de decisiones frente a formulación o ejecución de políticas, programas o proyectos públicos, o para evaluar los mismos. (En algunos países opera una modalidad de Audiencia Pública a municipal conocida como Cabildo Abierto.)** Poder Ciudadano propone en su “Programa de Contrataciones Transparentes” combinar las audiencias públicas con la introducción de los Pactos de Integridad a fin de promover la transparencia en distintos pasos del proceso de las contrataciones públicas.

ONG responsable: **Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional.**

Tipo de proceso: **Concesión**

Problema que enfrenta: **Falta de transparencia, publicidad y de sondeo; y reflexión de la administración sobre la existencia de diversos intereses y opiniones, alrededor de un asunto público sobre el que se va a tomar una decisión.**

Área de trabajo: **Legislativa, Planes de desarrollo, Contrataciones Públicas, Definición de políticas, Licencias ambientales, etc.**

Creación de la herramienta: **Poder Ciudadano tomó la iniciativa a “reanimar” las audiencias públicas – una figura antigua en Argentina que se había en cierta forma desprestigiada – en el campo de las contrataciones públicas**

Mayor Información: **Christian Gruenberg, Poder Ciudadano, tel. 54-11-4375 4925 / 4926, email: chris@poderciudadano.org.ar**

II. Objetivos

Organizar una reunión pública, ordinariamente citada por la administración, alrededor de un tema puntual, con la participación, en pie de igualdad, de todas las personas o partes que se verán afectadas por la decisión o tengan un interés colectivo.

Crear un espacio de consulta - por lo tanto las opiniones no tienen carácter vinculante para la administración.

Busca que el responsable de tomar la decisión acceda a las distintas opiniones, en forma simultánea y en pie de igualdad, sobre el tema en discusión a través del contacto directo con los interesados.

Buscar promover la participación ciudadana y transparencia en los procesos de toma de decisión

III. Contexto General

La necesidad de profundización de la democracia en América Latina, la reforma del Estado, y el ejercicio de control de la administración pública por parte de la ciudadanía abrió en la década de los ochenta un discurso oficial sobre la participación ciudadana.

Las audiencias públicas son una modalidad antigua de participación directa de la ciudadanía que es retomada en el marco de las reformas municipales y asociada a la necesidad de facilitar al ciudadano común información sobre los actos del gobierno local⁶. Posteriormente ha sido utilizada en procesos de decisión ambiental, en planeación local y en contratación administrativa.

IV. Metodología

Una audiencia pública en Argentina es un proceso reglamentado de consulta. Por lo general es a iniciativa de la administración, pero existe la posibilidad de que las comunidades y las organizaciones soliciten su convocatoria, como sucede en Colombia.

Las condiciones generales de convocatoria y desarrollo de la audiencia pública

A fin de organizar una audiencia pública, es necesario tener en cuenta los siguientes pasos.

Fijar el tema con precisión y comunicarlo en forma concreta a todos los participantes. Es ideal utilizar todos los medios de comunicación posibles para convocar la audiencia. Esta invitación debe incluir:

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 por parte de la administración y en carácter de qué.

Poner anticipadamente a disposición de los convocados la documentación necesaria para que se formen una completa opinión del tema (Proyectos legislativos, propuesta de plan de desarrollo, informe evaluativo, términos de referencia del contrato, etc) .

Registrar los participantes a la entrada del recinto donde se realizará la audiencia pública.

⁶ Cunill, Nuria. *"PARTICIPACIÓN CIUDADANA –Dilemas Y Perspectivas Para La Democratización De Los Estados Latinoamericanos-*CLAD, Caracas 1991.

Establecer con claridad la agenda de la audiencia, los elementos mínimos que ésta debe incluir son:

Orden del día

Presentación de la autoridad que convoca

Presentación y justificación del asunto público a tratar.

Apertura del período de opinión de los participantes

Designar a una persona responsable de coordinar el desarrollo de la audiencia. Las obligaciones principales de esta persona son:

Asegurar que todos los participantes tengan el mismo espacio de tiempo para opinar.

Evitar que la audiencia se convierta en un debate

Procurar que las intervenciones permanezcan en el tema objeto de la audiencia y el respeto por las opiniones que se emitan.

Elaborar una memoria general de lo actuado, con el listado de los participantes, y registrar aparte la recepción por escrito de todas las opiniones presentadas.

Habilitar un espacio para que se presenten expertos o peritos imparciales a opinar sobre la cuestión tratada

Si fuera posible, consultar en el desarrollo de la audiencia la opinión de los participantes a través de una breve encuesta. Esta información también es de utilidad para evaluar la posibilidad de utilizar este mecanismo en el futuro y corregir defectos.

Las condiciones generales de la audiencia pública

La audiencia pública es convocada y presidida por la máxima autoridad de la entidad. La coordinación de las cuestiones preliminares y de la audiencia pública podrá ser delegada en otro funcionario de jerarquía.

La comunicación de la audiencia pública se realiza a través de medios masivos de comunicación con suficiente anticipación. Se informa sobre el objetivo general, agenda a desarrollar u orden del día, lugar y fecha de realización, plazos para inscripciones y presentaciones previas, el carácter abierto de la invitación, y la forma en la cual los interesados pueden acceder al reglamento general.

La audiencia pública permite acceso para el público general y los medios de comunicación.

Pueden ser parte de la audiencia pública: todos los ciudadanos interesados en participar, todas las empresas interesadas en prestar el servicio objeto de la licitación, sean nacionales o extranjeras, los organismos públicos que tengan un interés en esta cuestión, las universidades, centros de investigación, unidades académicas y demás entidades que tengan conocimientos técnicos sobre esta cuestión, los legisladores provinciales y nacionales, los organismos de control de la Administración, los miembros del Poder Judicial, expertos nacionales o extranjeros, peritos y técnicos por sí o invitados a

instancias de la autoridad que convoca a la audiencia pública, entidades sindicales, organismos no gubernamentales, colegios profesionales.

Todas las partes pueden participar por sí o mediante representación debidamente acreditada.

En el caso de la **Concesión de la Línea H**, tres sesiones acompañaron el proceso:

La primera Audiencia Pública:

El 23 de octubre de 1998 se reunieron cerca de 450 personas para escuchar 70 opiniones acerca de los pliegos y ruta para la Línea H. Esta reunión fue organizada por el entonces alcalde de Buenos Aires, Fernando de la Rúa.

En esta oportunidad Poder Ciudadano introdujo el concepto de Pactos de Integridad, como herramienta complementaria a la audiencia en su “Programa de Contrataciones Transparentes”.

Segunda Audiencia Pública:

En esta ocasión, Poder Ciudadano y Michael Wiehen (Asesor experto de Transparencia Internacional en Pactos de Integridad) se reunieron con el Ministerio de Obras Públicas. El Gobierno argumentó que se necesitaría introducir cambios en la legislación para poder incluir un Pacto de Integridad en los requerimientos de los pliegos. Esta propuesta fue bienvenida, aclarando que esto no iba en detrimento de suscribir un Pacto de Integridad en el proceso de licitación de la “Línea H”.

Por lo tanto se procedió a preparar un borrador del pacto de Integridad, siguiendo los lineamientos propuestos por Transparencia Internacional. La principal preocupación del gobierno era que el proceso se encontraba en una etapa avanzada y en consecuencia los licitantes podrían alegar cambio de reglas del juego. Finalmente se acordó que se presentaría la iniciativa a los proponentes y que se esperaría la reacción del Sector Privado .

Tercera Audiencia pública:

El 7 de abril de 1999, el entonces alcalde de la ciudad de Buenos Aires, hizo la invitación formal a los proponentes a participar en la firma del Pacto de Integridad que posteriormente sería enviado al Congreso para que éste se convirtiera en un futuro requisito de los procesos de licitación.

Cronograma:

	Primera Audiencia	Segunda Audiencia	Tercera Audiencia
Fecha	23 de Octubre de 1998	11 de Diciembre de 1998	7 de abril de 1999
Contenido	Para discutir los pliegos; la ruta de la Línea H;	Se acuerda preparar el documento base de Pactos de Integridad	Se presenta el Pacto de Integridad para la firma

V. Resultados

Definir el criterio de éxito de las Audiencias Públicas resulta complejo. En principio habrá éxito siempre y cuando se consiga una verdadera participación de la sociedad civil ante la consulta y si las inquietudes y preguntas de la misma serán debidamente contestadas por la autoridad oficial. Sin embargo, cabe esperar: que la autoridad, al emitir la decisión correspondiente explique las razones que justifican la misma.

Resultados positivos:

Por ser un procedimiento abierto y de acceso la audiencia, permite la participación directa a nivel individual y de manera organizada.

Dadas las características de la audiencia, todos los participantes pueden participar en igualdad de condiciones

La autoridad se forma una opinión, para la toma de decisiones, alimentada por distintas visiones e intereses.

Este procedimiento contribuye a legitimar decisiones de la administración pública.

Por medio de la audiencia, los participantes pueden cualificar sus opiniones, aprovechando la presencia de expertos.

Problemas:

Pese a que el objetivo de la primera audiencia era la revisión de los pliegos de la licitación y la camino por la cual se trazaría la ruta de la Línea H, ya se encontraban a la venta los pliegos y se estaba estudiando algunas propuestas.

Decisiones críticas como el límite de participación extranjera (hasta un 40%) aunque fuera responsable por la construcción de los túneles, no fueron consultadas públicamente y por lo tanto no se tuvieron en cuenta las consecuencias, costos que podrían llegar a ser tan graves como la corrupción convencional.

Esta decisión estuvo justificada como deseos de mayor participación por parte de industrias argentinas, aunque fue en detrimento de los ciudadanos. Preguntas como el grado de participación de empresas extranjeras y/o preferencias al sector nacional son el tipo de discusiones que se pretenden generar.

Indicadores de cambio:

Para “medir” el éxito de la Audiencia Pública, se pueden seleccionar indicadores que reflejen la dimensión cualitativa⁷ y cuantitativa⁸.

⁷ Se entiende el grado de influencia en el proceso de adopción de decisiones (sea directa o indirecta).

⁸ Se entiende la cantidad relativa de actores individuales y colectivos que intervienen en la audiencia.

VI. Recomendaciones

La institucionalización de las audiencias públicas, desarrollo y utilización, como procedimiento de participación ciudadana en la modalidad de consulta, depende en gran medida de la voluntad de la administración.

Las audiencias públicas se perfilan como un mecanismo accesible, corriente de información y de consulta a nivel local.

Monitorear externamente todo el proceso de preparación, desarrollo y eficacia de la audiencia pública.

Promover la adopción del procedimiento consultivo en entidades o instancias territoriales que desconozcan el mismo.

Cuando se trate de procesos de contratación de recursos públicos, es conveniente convocar especialistas internacionales para examinar los pliegos licitatorios y evaluar el proceso para luego dar a conocer su opinión al gobierno, oferentes, prensa y ciudadanos interesados.

Es necesario interesar a los medios de comunicación en el proceso de convocatoria, desarrollo de la audiencia y resultados de la misma. Finalmente para evaluar el impacto de los medios de comunicación, se tomará en consideración un periodo constante ex ante y ex post de una semana respecto de cada una de las Audiencias Públicas.

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 trabajo 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.

AUDIENCIA PÚBLICA DE PRESUPUESTO, PARAGUAY

I. Ficha Técnica

Nombre del proyecto: Audiencia Pública de Presupuesto (APP)

Descripción: La Audiencia Pública de Presupuesto es una reunión entre las autoridades del gobierno municipal y la comunidad en su conjunto, donde se discute abierta y en forma participativa la elaboración y la ejecución del presupuesto municipal. Hay todo un trabajo previo de preparación de este encuentro, donde la comunidad y el municipio establecen las prioridades a discutir en dicha reunión.

Cuándo se implementó: La primera vez que se implementó una APP en Paraguay fue en 1995, en la municipalidad de Asunción, capital del país. En ese momento, actuales miembros de Gestión Local eran funcionarios municipales, a lo que se sumó la voluntad política del alcalde para emprender esta experiencia.

Luego, Gestión Local ha entregado asistencia técnica para APP en 9 municipios desde el año 97 hasta el 2001. Estas localidades corresponden a cuatro departamentos diferentes del país (Central, Paraguarí, Misiones y la Cordillera).

A excepción de Asunción, que ha tenido APP en forma intermitente y con cambio de autoridad en medio del proceso, el resto de los municipios han repetido la experiencia desde la primera vez que la implementaron.

Área a la que el proyecto está dirigido: Fomento de la participación ciudadana en el ámbito local y fomento del control social de la administración pública.

Problemas a los que la herramienta responde: Excesivo centralismo en la administración pública, con gobiernos locales débiles y escasos recursos para enfrentar las demandas de sus comunidades, a lo que se suma la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas en la gestión municipal. Además, esta herramienta responde también al problema de la distancia existente entre la comunidad y sus representantes locales, la que redundaba en una falta de control social sobre estos fenómenos.

Organización coordinadora: Gestión Local (GL)

Financiamiento: En principio, GL tuvo apoyo financiero de USAID, pero después continuaron con recursos propios.

En el caso de los municipios, éstos no requieren incurrir en gastos relevantes, pues se necesita organizar reuniones, coordinar actividades y reordenar funciones al interior del gobierno local.

Para mayor información:

Raúl F. Monte Domecq

Economista. Director Ejecutivo de Gestión Local.

Ex Director de Planificación de la Municipalidad de Asunción. Consultor externo del Instituto del Banco Mundial.

Email: ramonte@rieder.net.py

Guillermina Kanonnikoff

Educadora-Psicopedagoga. Responsable del área Participación Ciudadana de Gestión Local. Técnica en Planificación Estratégica Participativa.

Consultora externa del Instituto de Banco Mundial.

gk@rieder.net.py

Gestión Local

De la Conquista 1343, Asunción, Paraguay

Telefax: (595) 21-423448

II. Objetivos

Involucrar a toda la comunidad en la elaboración y en la ejecución del presupuesto municipal.

Transparentar la administración municipal de los recursos.

Construir un espacio de participación comunitario.

III. Contexto

La historia paraguaya registra 50 años de gobierno autocrático, cerrado, con casi nula alternancia pacífica y democrática en el poder. En Paraguay, las libertades fueron la excepción y los autoritarismos la regla, lo que ha impuesto una cultura autoritaria, donde prevalece una mentalidad centralista.

A eso se suma que el modelo que se construyó en esos años fue el del Partido-Estado, que cultiva lealtades a cambio de cargos, prebendas y privilegios, donde el interés privado y el público se confunden. En este contexto, la sociedad se atomizó.

Por estos motivos, los sectores políticos y las autoridades electas están desacreditadas frente a la ciudadanía, la que manifiesta más desconfianza que fe en sus representantes. Sobre todo en una administración donde la agenda pública es normalmente cerrada.

En cuanto al ámbito local, Paraguay cuenta con pocas ciudades de grandes dimensiones. En general, es un país con zonas rurales importantes y con un mal sistema de comunicaciones y transportes, lo que redundo en accesos dificultosos y aislamiento entre las distintas regiones.

En esas circunstancias, la acción de la comunidad en su municipio, en su entorno más inmediato y, por lo tanto, con sus autoridades más cercanas es la más directa. Sin embargo, la verticalidad de la autoridad municipal y, en ocasiones, la falta de gestión a nivel local dificultan que esta alianza se concrete y explica la necesidad de esta herramienta.

Gestión Local

Es una ONG cuyo principal tema de interés es el de la transparencia y la participación ciudadana. Tiene por objetivos desarrollar mecanismos participativos, que garanticen un contrapeso al gobierno municipal instalando a la sociedad civil para escrutarlo.

En términos de ventajas, quienes actualmente integran GL implementaron las primeras APP en la municipalidad de Asunción, siendo funcionarios municipales, lo que les dio la experiencia que ahora vuelcan en el trabajo como ONG.

Además, tienen trayectoria en trabajos de desarrollo local con gobiernos y comunidades en áreas como mecanismos de participación y fiscalización ciudadana, programas de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y reingeniería de procesos administrativos, entre otros.

IV. Implementación

La APP es una herramienta que se realiza una vez al año, entre las distintas organizaciones comunitarias o particulares y las autoridades locales, donde se discute y elabora el presupuesto municipal: en qué y cuánto se gastará.

Sin embargo, este hito tiene un trabajo previo tanto en el municipio como en la sociedad civil.

Gobierno municipal

El primer paso necesario para implementar una APP es que el gobierno local manifieste la voluntad política de realizarla.

Una vez constatada esta decisión, GL entrega capacitación al interior del gobierno municipal, la que se traduce en asistencia técnica en manejo de presupuesto, organización social, participación ciudadana y rendición de cuentas. Además, ayuda en la conformación de los equipos al interior del municipio y apoya técnicamente al municipio para realizar un diagnóstico de la situación financiera de éste.

GL capacita a un equipo de funcionarios municipales que se dedicarán a implementar la APP y a coordinar las actividades y la relación municipio-sociedad civil. Este equipo forma una Unidad Técnica (UT), la que programa la APP.

Luego que el municipio ha conformado la UT, se realiza un diagnóstico financiero: cuánto es el presupuesto con que se cuenta, qué recursos humanos hay disponibles, cuáles son las falencias, etc. Con ello, el gobierno municipal establece directrices presupuestarias que serán propuestas a la comunidad en la APP.

La UT debe elaborar materiales didácticos. El objetivo de ello es que el gobierno local sea capaz de llegar a la mayor cantidad de gente posible dentro de su ciudad y, además, que permita explicar sus objetivos frente a la comunidad. Es decir, debe aprovecharse los espacios de reunión comunitaria (iglesias, plazas, centros vecinales, organizaciones juveniles, por ejemplo) para instalar ahí carteles explicativos, con dibujos, directos y llamativos y, además, elaborar material para trabajar en las reuniones preparativas de APP con la comunidad (fichas, dinámicas grupales que permitan explicar la iniciativa y, además, promocionarla, por mencionar un par de ejemplos).

La UT, además, debe preparar a promotores sociales para relacionarse con la comunidad, quienes saldrán de los mismos funcionarios municipales involucrados en la capacitación para APP quienes estarán encargados de organizar eventos periódicos donde la comunidad participe y se informe sobre el curso de la APP.

Al finalizar este trabajo preparatorio, el municipio convoca a la APP.

Sociedad civil

Paralelamente, se realiza un trabajo con la sociedad civil. La convocatoria a la APP es pública, amplia y abierta. Puede participar cualquier vecino, cualquier ciudadano, una ama de casa, el comisario, el director del centro de salud, un empresario, un estudiante, el cura párroco.

La ONG realiza talleres de sensibilización de la sociedad civil, reuniéndose con la comunidad organizada, ya sea en juntas comunitarias, con vecinos autoconvocados para la ocasión o por un problema específico, con grupos de estudiantes, etc. Estas reuniones tienen como objetivo despertar y fomentar la conciencia de la participación ciudadana y explicar en qué consiste una APP y los pasos necesarios para participar y aprovechar al máximo dicha instancia. Además, se explica cómo presentar las solicitudes al gobierno municipal en materia de presupuesto.

Al igual que el gobierno municipal, las distintas instancias de la comunidad priorizan sus necesidades, solicitudes y propuestas que plantearán en la APP.

Audiencia Pública de Presupuesto

Toda esta preparación es una especie de APP descentralizada, que converge posteriormente en una audiencia mayor, donde se hace un concurso público de todos los problemas relevados y es allí donde, en definitiva, se eligen posteriormente cuáles van a ser los proyectos de desarrollo de la comuna.

La instancia que finalmente decide qué proyectos se priorizarán depende de la ciudad. No hay fórmulas únicas. Lo ideal es que se forme una comisión tripartita, compuesta por el alcalde, miembros del consejo municipal y representantes de la comunidad elegidos en la APP.

La otra posibilidad es que el alcalde y su gobierno deciden, finalmente, qué proyectos implementar.

Para conseguir que la mayor parte de ciudadanos pueden expresar sus demandas en la APP, hay algunas reglas para ordenar el debate:

- -Cada participante tendrá como máximo tres minutos para hacer uso de la palabra.
- -Cada participante deberá concentrarse para expresar en forma clara y concreta su pedido: citar qué se pide, quién y por qué lo solicita, su ubicación y, de ser posible, la estimación de su costo.
- -Para garantizar la libre expresión y el respeto a la opinión de cada persona, no habrá interrupción en el tiempo establecido para cada intervención.
- -Cada participante podrá hacer uso de la palabra por segunda vez después que todos hayan tenido la oportunidad de hablar una vez.

- -Cada participante que desee hacer uso de la palabra, deberá aproximarse al micrófono habilitado y le será dada la palabra por orden de llegada.

Rendición de cuentas

El gobierno municipal debe rendir cuentas no sólo al año siguiente, para la próxima APP, sino que debe hacerlo periódicamente. En el caso de que quien decide qué propuestas se ejecutarán en el presupuesto del año sea una Comisión Tripartita, ésta realizará fiscalización directa al gobierno local.

Además, el municipio debe convocar trimestralmente a una audiencia pública de rendición de cuentas, donde la comunidad tiene la posibilidad de consultar e involucrarse en qué va lo comprometido por el gobierno.

Finalmente, en la APP siguiente, el gobierno local debe rendir cuenta de su gestión y de lo acordado en la APP anterior. Debe justificar ante la comunidad qué se hizo, qué no y por qué.

Los gobiernos locales no tienen tradición en rendir cuentas de sus actos a la comunidad. Por lo tanto, GL apoya el proceso en todas sus etapas y realiza un trabajo de convencimiento con los funcionarios municipales y el gobierno local para que cierren el ciclo de la APP y den cuenta de sus actos.

V. Resultados

GL ha entregado asistencia técnica para APP a las ciudades de Villa Elisa, Fernando de la Mora, Limpio, Itauguá, Emboscada, San Bernardino, Carapegué, San Juan Bautista y San Ignacio de Guazú, las que suman una población de 415.428 personas, según datos de 1999. Ello, en una población total de más de 4 millones de habitantes, según datos de 1998.

En datos de 1999, las APP realizadas en estas localidades arrojaron un total de 547 pedidos hechos por la comunidad, de los cuales fueron aprobados en la Audiencia 422. Ese año, participaron 406 comisiones vecinales.

En Asunción, se formó el Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción, quienes han luchado por mantener las APP como un espacio de participación e información.

De esta forma, ha reclamado reiteradamente por los proyectos aprobados y no realizados por el municipio en los ejercicios de 1997, 1998 y 1999. Es más, en 1998, el alcalde no convocó a la APP y envió el presupuesto del año 1999 a la Junta Municipal. La Coordinadora convocó a una audiencia pública e invitaron a la Junta Municipal y al alcalde a escuchar los reclamos ciudadanos. En 1999, y a pedido de los vecinos, el alcalde accedió a informar sobre la situación presupuestaria y a recepcionar propuestas para el presupuesto del año 2000, a pesar de que la APP no fue restablecida.

Ventajas

La APP es un mecanismo barato, no tiene costos de inversión muy elevados para un municipio. El costo más importante es generar información sistematizada y colocar temas

como presupuesto en un formato pedagógico. Es accesible, es abierto, a la gente le gusta y participa.

Se comparten riesgos y ganancias: si los proyectos resultan, el éxito es tanto de la comunidad como del gobierno local. Esto ayuda mucho también a la autoestima de la gente, porque los logros en una ciudad son fruto del esfuerzo de sus habitantes.

Las autoridades conocen más de cerca los problemas, lo que ayuda a una mejor gobernabilidad, por lo que se fortalecen las instituciones democráticas al formar una sociedad entre la comunidad y sus representantes.

Los ciudadanos se informan acerca de qué está ocurriendo en el gobierno local, instalándose la idea de que si han votado por él y pagan sus tributos, tienen el derecho a saber qué se hace con su dinero.

Se establece una instancia formal para canalizar y escuchar los reclamos y las demandas de la sociedad, a las que se les busca solución en conjunto de acuerdo a las posibilidades presupuestarias y a la voluntad de la gente a involucrarse.

Disminuye la distancia entre la comunidad y sus autoridades, entregando un espacio que permite construir confianzas mutuas.

Dificultades

La APP depende de la voluntad política del alcalde y su gobierno. Si no hay disposición, la APP no se realiza. En caso de que haya cambio de autoridades locales en una ciudad donde el alcalde convocaba a APP, puede que el nuevo jefe de gobierno local la suspenda. Además, puede suceder que la autoridad convoque a APP pero la haga a medias. Es decir, realice todo el proceso de preparación e implementación de la herramienta, pero luego no rinda cuentas.

Esto se suma a un contexto donde la sociedad civil, en general, es débil y no ha internalizado la costumbre a exigir rendición de cuentas a sus autoridades y a fiscalizarlas.

Además, no hay una política expresa y efectiva sobre la información que la municipalidad debe entregar a la ciudadanía, lo que atenta contra un mecanismo como el que estamos describiendo, pues requiere de mucha y permanente retroalimentación.

VI. Recomendaciones

Es importante informar a la gente sobre la existencia de esta herramienta, pero también es necesario darle a conocer su potencialidad y las ventajas que acarrea tanto para el gobierno como para la comunidad.

Crear canales informativos eficientes, que permitan un feedback constante entre las autoridades locales y la comunidad, que la APP trascienda al encuentro anual y se transforme en un proceso de preparación efectivo para ese evento.

Es importante tener en cuenta algunos requisitos fundamentales para asegurar una APP exitosa. El primero es la voluntad política de parte de las autoridades municipales, pues en Paraguay, al menos, no hay ninguna ley que obligue a los alcaldes y sus consejos municipales a involucrar a la comunidad en la discusión del presupuesto local.

El segundo requisito es que haya participación ciudadana, haya organizaciones vecinales y que la municipalidad acepte trabajar con ellas.

El tercer requisito es que haya capacidad técnica de gerenciamiento, y es ahí donde entra la ONG para apoyar, para facilitar, no para hacer, porque la idea es transferir el conocimiento con el objeto de desarrollar la capacidad local.

Descripción de la herramienta: Claudia Lagos Lira

DESECHANDO LA CORRUPCIÓN

El monitoreo de la licitación y la concesión para la contratación de un servicio de recolección de basuras en la Municipalidad de Morón, área metropolitana de Buenos Aires, Argentina.

I. Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Monitoreo de procesos de licitación pública

Breve descripción: Se trata de un mecanismo usado para monitorear la contratación de un servicio público a nivel municipal. Las herramientas utilizadas combinan la implementación de Audiencias Públicas y de Pactos de Integridad para establecer reglas transparentes en procesos de licitación pública.

Organización responsable: Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Argentina.

Cuándo y dónde fue implementada la herramienta: Entre marzo y septiembre del año 2000, en Morón, Argentina.

Procesos: La licitación y la concesión de contrataciones públicas.

Problemas que enfrenta la herramienta: Cargos de corrupción y falta de transparencia durante procesos de licitación pública.

Áreas de trabajo: Monitoreo de contrataciones públicas, de audiencias públicas, acceso a información.

Creación del proyecto: Poder Ciudadano, Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Argentina.

Información adicional:

Christian Gruenberg

Fundación Poder Ciudadano

e-mail: chris@poderciudadano.org.ar

Tel.: (+54-11) 4375-4925/26

www.poderciudadano.org.ar

www.moron.gov.ar

II. Objetivos

Objetivos generales:

Crear un entorno transparente para los procesos de licitación municipales.

Conscientizar a los ciudadanos acerca de los mecanismos de control disponibles.

Fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público.

Inculcar en los ciudadanos el hábito democrático de exigir cuentas claras a las autoridades públicas.

Crear confianza entre las autoridades públicas, el sector privado y la sociedad civil.

Objetivos específicos:

Comprometer a los ciudadanos y los licitadores a establecer reglas comunes para un proceso de licitación pública proporcionando libre acceso al borrador del documento de propuesta antes del inicio del proceso de licitación.

Incitar a las autoridades municipales a compartir informaciones con las personas que se verán afectadas por la decisión a contraer.

Involucrar personas neutrales en el análisis profundo del borrador del documento de propuesta.

Discutir públicamente las condiciones de participación y selección con el propósito de evitar el diseño de un contrato de forma que conceda ventajas excesivas a uno o más licitadores.

Hacer que las condiciones del contrato no puedan ser renegociadas después de que éste haya sido aprobado.

Ayudar a la municipalidad a obtener el resultado esperado a un precio competitivo y de acuerdo con las especificaciones.

Crear condiciones donde las compañías licitadoras se abstengan de hacer sobornos durante el proceso de licitación garantizándoles que sus competidores también se abstendrán de sobornar.

III. Contexto

Morón es una municipalidad de 355,407 habitantes, situada en el centro del área metropolitana de Buenos Aires al noreste de la Provincia de Buenos Aires. Por su cercanía a la capital y su alta concentración de población y recursos económicos, es uno de los centros urbanos principales de la región.⁹

En octubre de 1999 se eligió un nuevo gobierno en Morón. El nuevo alcalde de 29 años, Martín Sabbatella, candidato por la Alianza por el Trabajo, la Educación y la Justicia se posesionó de su cargo en diciembre de 1999. Desde el principio, Sabbatella implementó acciones decisivas en contra de la corrupción propagada en un esfuerzo por acabar con la

⁹ La Municipalidad es administrada por el Gobierno Municipal compuesto por el Departamento Ejecutivo y un Consejo Municipal conformado por 24 miembros. El Alcalde es el jefe del Departamento Ejecutivo y gobierna por un periodo de cuatro años. El actual periodo democrático comenzó en 1983 con la elección de un alcalde del Partido Radical seguido por un alcalde perteneciente al Partido Justicialista.

imagen negativa de la Alcaldía. Con el propósito de hacer la toma de decisiones de la Municipalidad más transparente para los ciudadanos de Morón, el alcalde y su equipo crearon el *Programa para la Transparencia y la Modernización de la Municipalidad*, con la intención de hacer de Morón una ciudad que fomenta la participación civil y que responde a las necesidades de la comunidad.

Con el fin de recuperar la confianza del pueblo, perdida después de años de corrupción (el anterior alcalde, Juan Carlos Rousselot, fue acusado de malos manejos, removido de su cargo y condenado por corrupción en varias ocasiones), una de las primeras iniciativas de Sabbatella fue la inauguración de una Oficina Anticorrupción en diciembre del 2000. La oficina, creada para animar a los ciudadanos a reportar las acciones corruptas de los funcionarios públicos, está situada sobre una calle principal y es de fácil acceso para los ciudadanos de Morón. Para este mismo fin, se dispone también de una línea telefónica gratuita para reportar casos de corrupción. Sabbatella creó un sistema de encuestas para evaluar la labor del gobierno municipal de manera periódica. Desde febrero del 2000, el boletín mensual “El Municipio”, publicado por la Municipalidad y distribuido en todos los hogares, informa a los ciudadanos acerca de los proyectos más importantes y su desarrollo.

Uno de los temas administrativos más importantes en Morón en 1999, fue el de la contratación de un servicio de recolección de basuras para la ciudad. La recolección y la remoción de desperdicios domésticos e industriales, la limpieza manual y mecánica de las calles y el mantenimiento del sistema de alcantarillado y los parques públicos es uno de los temas más importantes y costosos que una municipalidad tiene que enfrentar. En el caso de Morón, una municipalidad que cuenta con un grado relativamente alto de autonomía fiscal, la licitación ascendió a aproximadamente US\$ 32,000,000 dólares, convirtiéndose, en términos económicos, en el contrato más importante de la municipalidad.

Cuando Poder Ciudadano ofreció su *Programa para la Contratación Transparente* a 40 gobiernos locales en la Provincia de Buenos Aires, el alcalde de Morón fue el único en mostrar interés en que Poder Ciudadano monitoreara la licitación de esta decisión de contratación pública desde el comienzo hasta el final. Bajo el gobierno anterior, Morón se había convertido en sinónimo de corrupción y caos administrativo. En la contratación anterior de un servicio de recolección de basuras, se llegó a saber después que los funcionarios municipales eran los dueños de la compañía elegida para el servicio de recolección de basuras en Morón. Esto creó una atmósfera de desconfianza entre los ciudadanos. Con la idea de promover la participación cívica y la transparencia en este importante proceso de toma de decisión y apoyar la iniciativa del alcalde, Poder Ciudadano implementó su *Programa para la Contratación Transparente*. Esta fue la primera vez que el *Programa*, el cual incluía las Audiencias Públicas y el Pacto de Integridad, fue implementado en Argentina.

Poder Ciudadano cuenta con una amplia experiencia monitoreando transparencia en contrataciones públicas mediante el uso de audiencias públicas. Un ejemplo reciente es el de la licitación pública para el diseño y la construcción de la Línea H del proyecto subterráneo en Buenos Aires, donde Poder Ciudadano monitoreó la preparación y la ejecución de una audiencia pública para este proyecto de US\$ 1200 millones de dólares. Para más información acerca de esta iniciativa, ver la página en internet de Poder Ciudadano (www.poderciudadano.org.ar)

IV. Implementación

En marzo del 2000, Poder Ciudadano, representado por Luis Moreno Ocampo y Christian Gruenberg, y el Gobierno Municipal de Morón firmaron un acuerdo de cooperación donde se establecían los requerimientos para la implementación del *Programa para la Contratación Transparente*. El programa combina dos componentes:

La celebración de una **Audiencia Pública** en la que las autoridades responsables convocan ciudadanos, negocios, expertos y representantes de la oposición para que expresen sus objeciones y sugerencias en relación con las condiciones planeadas de la contratación; y

La firma de un **Pacto de Integridad** (PI) en el cual el gobierno y todas las compañías que están compitiendo por la licitación comparten un contrato de control recíproco para impedir el pago de sobornos entre los licitadores y las autoridades municipales.

Con el fin de promover la participación de los licitadores, de los trabajadores que generalmente están contratados por la Municipalidad, y de los ciudadanos contribuyentes de Morón, la estrategia principal del proceso de implementación era la de *garantizar el libre acceso al borrador del documento de propuesta*, y la de permitir modificaciones en el documento *antes* del inicio del proceso de licitación.

Primera fase, Audiencia Pública: Las autoridades municipales aceptaron discutir el borrador del documento de propuesta con los licitadores y con los ciudadanos que estuvieran interesados durante una sesión extraordinaria del Consejo Municipal para celebrarse el 15 de junio del 2000. Poder Ciudadano monitoreó la preparación de esta audiencia pública y aseguró que:

La audiencia pública había sido anunciada en distintos de los principales diarios nacionales y locales (La Nación, Clarín), en radio y en televisión.

Los participantes habían sido invitados con 30 días de antelación al evento.

Un grupo de expertos locales independientes (abogados, ingenieros, economistas, etc.) propuesto por Poder Ciudadano había sido invitado para revisar los documentos y presentar sus opiniones durante la audiencia pública.

El borrador del documento de propuesta había sido publicado en la página de internet de la Municipalidad, y estaba disponible impreso en las oficinas de Poder Ciudadano.

Durante la audiencia pública, el alcalde, convocando la reunión, declaró el compromiso de la Municipalidad de conducir el proceso de licitación de una forma transparente e invitó a todos los participantes en el proceso a actuar de la misma manera. Al incentivar una discusión abierta en torno al borrador del documento de propuesta, creó las condiciones necesarias para permitir que el cuerpo que tomaría la decisión final pudiera recibir la mayor cantidad posible de información, así como las opiniones de las personas más afectadas por la decisión.

Con una participación de casi 500 personas, y más de 60 testigos, la participación cívica fue considerable. Un resultado significativo fue el de un acuerdo consensual acerca de la necesidad de un árbitro independiente para los casos de reclamos posibles hechos durante el proceso. Diez días después de la audiencia pública, la Municipalidad de Morón publicó el documento final de propuesta en internet, explicando los cambios efectuados

después del proceso de discusión. Como resultado, tres compañías locales y una extranjera participaron en la licitación bajo las condiciones acordadas.

Segunda fase, Pacto de Integridad: Poder Ciudadano introdujo el concepto de PI ante los respectivos licitadores desde el principio del proceso, para poder asegurar que las reglas nuevas fueran establecidas antes de que las partes interesadas tuvieran la oportunidad de crear arreglos alternativos. Los cuatro licitadores aceptaron las condiciones impuestas por el PI sin objeción alguna, y firmaron en septiembre del 2000. El PI contenía importantes compromisos mutuos hechos por la ciudad y los licitadores, incluyendo lo siguiente:

Un compromiso formal y voluntario de parte de los licitadores de no sobornar o confabularse; divulgación total de todos los pagos; reportar cualquier violación hecha por otros licitadores durante la licitación y durante la ejecución del contrato.

Un compromiso que garantice la transparencia completa de todos los documentos; publicación de la adjudicación y de los principales elementos de la evaluación junto con las razones que se tuvieron en cuenta para seleccionar al licitador ganador; y la resolución de cualquier conflicto por medio de arbitraje nacional.

Un compromiso correspondiente de parte del alcalde de Morón (en nombre de todos los funcionarios de su oficina) de no pedir o recibir sobornos, y de evitar la extorsión y la aceptación de sobornos por parte de sus funcionarios.

Fuertes sanciones por parte de la oficina de gobierno contra cualquier funcionario o licitador que viole el compromiso de no sobornar: incluyendo daños a la Municipalidad que ascienden a 10% del valor del contrato y entrada en una lista negra por 5 años.

Publicación de la decisión de la adjudicación que incluya los elementos principales de la evaluación y las razones que se tuvieron en cuenta para seleccionar al licitador ganador.

Poder Ciudadano asumió el papel de monitor en el PI, en la evaluación de la licitación, en el proceso de decisión de la adjudicación, y en la implementación del contrato. El PI concedió a las compañías perdedoras un mecanismo concreto para monitorear la forma en que el licitador ganador se comportara ante las condiciones del contrato. El modelo del PI de Morón se realizó basado en el último PI usado por Transparencia por Colombia e incluía las conclusiones principales del Primer Taller Internacional sobre Pactos de Integridad realizado en Bogotá, Colombia, del 22 al 24 de junio del año 2000.

Para más información sobre Pactos de Integridad, ver Pactos de Integridad en este compendio o visite la página de internet de TI:

http://www.transparency.org/activities/ip_status-report.html

V. Resultados

Resultados positivos:

Durante la audiencia pública se llegó a un consenso con respecto a que el documento de propuesta carecía de criterios objetivos que describieran la calidad del servicio requerido por la Municipalidad, así como de los prerequisites para participar en el proceso. Como

resultado, se efectuaron cambios significativos en el borrador del documento de propuesta para establecer más criterios objetivos para la participación y la selección.¹⁰ De esta forma, el poder de la Municipalidad para descalificar fácilmente propuestas por razones formales, o para tomar una decisión siguiendo intereses creados fue reducido.

Los resultados de la implementación de la herramienta son los siguientes:

Ahorros: El valor del contrato se redujo en un 35%. La compañía española escogida ofrecía un mejor servicio por menos dinero.¹¹

Transparencia Se creó un foro donde los licitadores, expertos externos y el público interesado tuvieron la oportunidad de presentar comentarios y objeciones frente a la naturaleza del servicio deseado, y las condiciones de la licitación antes de ser confrontados con las consecuencias del proceso de toma de decisión.

Consenso: Se llegó a un consenso en relación con decisiones claves respecto al servicio y al proceso de licitación, por ejemplo el árbitro.

Mejor servicio: La participación de los ciudadanos y de expertos externos tuvo como resultado los cambios arriba descritos y la extensión de los documentos de propuesta para incluir temas ambientales como un plan de reciclaje para las basuras recolectadas.(Plan piloto).

Más control: El Pacto de Integridad firmado proporcionó un importante mecanismo de control para que los licitadores perdedores pudieran monitorear la forma en que el licitador ganador asumiera las condiciones del contrato, y el establecimiento de un árbitro independiente para eventuales quejas.

Confianza y habilitación: La implementación de la herramienta sirvió para que una institución pública hasta ahora cerrada y estigmatizada se abriera al público y habilitó a los ciudadanos de Morón para que monitorearan la forma en que se llegaron a acordar las condiciones del contrato.

El éxito de lo que ya se conoce ampliamente como el “caso de Morón”, se basó en una amplia serie de mecanismos de transparencia y de creación de confianza, los cuales fueron aplicados por la Municipalidad de Morón durante el proceso. Debido a la intervención de Poder Ciudadano y a la presencia de los medios, la metodología usada en

¹⁰ El impacto directo que tuvo la audiencia pública puede ser apreciado en los siguientes cambios efectuados en el borrador del documento:

- El requisito de los años de experiencia que tuviera que tener la compañía se cambió de 5 a 4 años permitiendo de esta manera que más compañías pudieran entrar a competir en la licitación.
- Se eligió el concepto de “cuadra limpia” que significa conseguir el nivel más alto de limpieza de una zona específica pero se dejó a cada compañía que buscara la mejor forma de llegar a esta meta. Especificaciones relacionadas con el número y el tipo de vehículos que deberían ser usados, así como el dinero que debería ser gastado, en cada parte del proceso fueron eliminadas.
- Las garantías de solvencia debían ser suministradas por bancos y no por el gobierno.
- Los trabajadores que estuvieran empleados en ese momento por la Municipalidad debían ser adoptados por la compañía ganadora y se les debía mantener el salario. La calidad del servicio de cada compañía privada que participara en el proceso de licitación debía ser evaluado usando estándares internacionales (ISO).

¹¹ El valor del anterior contrato para el servicio de recolección de basuras fue de US\$ 45.120.000 dólares. El valor real del presente contrato después del proceso de licitación fue de US\$32.160.000. dólares.

Morón ha sido reconocida por muchos en el nivel provincial y en otras municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires como un caso modelo. Ya ha habido otras municipalidades del área metropolitana de Buenos Aires que se han remitido a Poder Ciudadano para usar la misma metodología. Morón se ha convertido en una “isla de integridad” en una región donde la población ha perdido prácticamente toda la confianza en la administración pública debido a los altos niveles de corrupción presentes en todos los sectores de la sociedad argentina.

Resultados negativos:

Durante el proceso de implementación no hubo resultados negativos para ser reportados. Sin embargo, hubo una voz de desconformidad después de que la decisión de adjudicación se hiciera. A pesar de que los signatarios de PI hubieran designado un tercer partido independiente para que sirviera de árbitro en el proceso, una de las compañías perdedoras se quejó respecto a la decisión de adjudicación escribiendo una carta a Poder Ciudadano. En su posición de organización monitorea, Poder Ciudadano pidió a la compañía dirigir su queja ante el árbitro pero la compañía decidió abstenerse de continuar con el asunto.

Los otros problemas que aún quedan por resolver son de naturaleza general. El Plan piloto diseñado para desarrollar un programa de reciclaje de las basuras municipales no puede ser implementado por la existencia de conflictos entre las leyes municipales y provinciales. La Provincia es la propietaria legal de las basuras producidas en 25 municipalidades en los suburbios de Buenos Aires (Conurbano Bonaerense), y no permite que haya autonomía política en este área de tal forma que es imposible implementar un programa innovativo de reciclaje en Morón. Un cambio fundamental frente al uso ecológico de la basura, la creación de un sistema de reciclaje, y la implementación de una educación ambiental en la escuela primaria y secundaria dependerá en gran medida de una reforma de las leyes de la Provincia, la cual no se tiene prevista en el corto plazo.

VI. Recomendaciones

En términos generales, el impacto que tuvo la implementación de la herramienta en el caso de Morón fue muy positivo. Algunas consideraciones pueden ser tenidas en cuenta para la futura implementación de un proyecto similar:

Las municipalidades podrían encuestar a los ciudadanos antes de definir el objetivo de un proceso de licitación y calcular el precio del servicio que ellos desean, en vez de depender únicamente del mercado y de las ofertas de las compañías licitadoras. (Esto podría tener como resultado una reducción de los gastos públicos).

Las organizaciones ciudadanas deberían incentivar la elaboración de “encuestas de barrio” para poder evaluar la calidad de los servicios suministrados por la Municipalidad de manera periódica (Esto estimularía la comunicación y el compromiso entre los ciudadanos).

Descripción: Anja Meschkat

I. Ficha Técnica

Nombre de la herramienta:	Pactos de Integridad
Descripción Breve:	Los Pactos de Integridad en Colombia son acuerdos voluntarios, suscritos entre todos los actores que intervienen directamente en un proceso de contratación con recursos públicos, para fortalecer la transparencia, la equidad y la probidad de la modalidad contractual escogida. En Colombia, se han realizado varios pactos desde 1999 (Ver cuadro 2).
Problema que enfrenta:	Falta de transparencia en contrataciones con recursos públicos.
Área de Trabajo:	Contratación Estatal
Cuando y donde se implementó la herramienta:	Colombia, desde Mayo de 1999
ONG responsable:	Transparencia por Colombia (Capítulo Nacional de Transparencia Internacional en Colombia) TI-COL.
Alianzas:	Programa Presidencial Anticorrupción (www.anticorruptcion.gov.co).Adicionalmente, se establecen alianzas con individuos que proveen trabajo voluntario local y también con expertos de TI que brindan asistencia internacional. En algunos procesos se vinculan organizaciones como aliados.
Creación de la Herramienta:	Transparencia Internacional, ver: http://www.transparency.org/activities/ip_status-report.html
Financiación:	Recursos públicos originados en la entidad pública contratante (en promedio US\$4.500 dólares mensuales por institución y por pacto) y aportes de aliados en cada pacto.
Contacto:	Rosa Inés Ospina. transparencia@cablenet.co Adicionalmente puede consultar los Cuadernos de Transparencia volumen 1 y 3, material preparado por TI-COL (www.transparenciacolombia.org.co) donde se encuentra un material completo y detallado sobre la experiencia de Colombia con esta herramienta, documentos en los cuales se basa esta descripción.

II. Antecedentes

En Colombia, la campaña presidencial del entonces electo Presidente Ernesto Samper en 1994, estuvo marcada por la comprobación de la entrada de dineros del narcotráfico. Este hecho pudo haber generado en las instituciones del Estado Colombiano, la necesidad de mostrar posturas y acciones concretas en contra de la corrupción. A este hecho, también se agrega la situación coyuntural colombiana, en donde la ausencia del Estado en muchos aspectos vitales, junto con la existencia de un largo conflicto armado exigen, la renovación de la eficacia y la eficiencia estatales.

Se presenta también una coyuntura institucional favorable que facilita la implementación sistemática y casi generalizada de los Pactos de Integridad en la contratación pública. Entre los factores relevantes, se cuentan la inclusión de la lucha contra la corrupción como una prioridad en el Plan de Desarrollo del Presidente Pastrana y la creación del Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción mediante el Decreto 2405 de 1998. Dentro de la planeación de actividades de este programa, el Gobierno reúne a un grupo de expertos en el tema. En estas reuniones se plantea el problema de la transparencia en la contratación pública y la importancia de los Pactos de Integridad como herramienta para combatirla. Fruto de estas discusiones, se expide una Directiva Presidencial (Número 09 del 24 de Diciembre de 1999) en la que se dispone la realización de Pactos de Integridad como política de Estado, con la asistencia de TI-COL, “en la medida en que sea posible”.

III. Objetivos

Aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos, para generar confianza y credibilidad entre los funcionarios públicos, los proponentes y la opinión pública en general sobre la honestidad y transparencia con la cual se adelantan los mismos.

Generar un cambio cultural voluntario por parte de los involucrados, que acerque su comportamiento a los principios éticos y al marco legal que rigen la sociedad colombiana. Se espera que la metodología asociada con la aplicación de la herramienta refuerce, en las instituciones públicas involucradas, la consolidación de un entorno favorable a la honestidad en el desarrollo de la contratación pública y, en los proponentes y contratistas de las mismas, la confianza en las posibilidades de participar en dicha contratación dentro de un marco de equidad y la voluntad de hacerlo así.

Acordar reglas del juego que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre la compañía ganadora y los funcionarios públicos, particularmente en las grandes privatizaciones y concesiones.

Producir información empírica sobre el mapa de riesgos de corrupción en el que se desarrolla la inversión de recursos públicos, mediante el análisis de los elementos comunes y de las particularidades de las diferentes licitaciones y concursos acompañados.

Adaptación al Contexto Colombiano

Un primer paso en la implementación de la herramienta de Pactos de Integridad en Colombia, herramienta desarrollada por TI, consistió en su adaptación al contexto colombiano. Para ello, Transparencia Colombia reunió a un grupo de expertos en diferentes campos, a partir de lo cual identificaron fortalezas, oportunidades y amenazas que permitieron delinear un proceso de aplicación con carácter propio. Un aspecto característico que resulta de este análisis, es la conveniencia de utilizar una metodología de suscripción voluntaria de los Pactos, dado el contexto colombiano, en donde la aplicación de la ley y la credibilidad de los ciudadanos en la justicia resulta débil. Con la suscripción voluntaria, se buscó promover la generación de un cambio cultural voluntario por parte de quienes participan en el Pacto.

Otro aspecto importante, resulta de implementar la herramienta como un proceso que está integrado por varias actividades, incluso separables, y no solamente como un Pacto aisladamente considerado, con el fin de ambientar y propender por ese mismo cambio cultural voluntario.

La estrategia general con que se ha trabajado hasta la fecha, ha sido la de probar el instrumento en diversos sectores, magnitudes de contratos, modalidades de contratación y con distintos actores, aliados y niveles de la administración pública. Con ello, se ha pretendido evaluar su pertinencia y efectividad en diversos escenarios. Así, hasta la fecha, se ha trabajado en procesos de contratación de recursos públicos que (i) pertenecen a sectores diversos como salud, educación, energía eléctrica, infraestructura, comunicaciones, entre otros, (ii) son proyectos de variada complejidad y magnitud cuyos montos varían entre un US\$1 millón y US\$1.400 millones, (iii) cuentan con alianzas con actores claves como las Cámaras de Comercio de Bogotá y Barranquilla, el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD), la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (la GTZ), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, (iv) abarcan distintos niveles de la administración pública colombiana incluyendo el Gobierno Nacional, Gobernaciones como las de Risaralda y Atlántico, las Alcaldías del Distrito de Cartagena de Indias y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, y (v) cubren las tres principales modalidades de inversión de recursos públicos como son contratación de bienes y servicios, concesión y privatización.

Los principales momentos asociados a la implantación de un Pacto de Integridad, que no necesariamente se dan de manera lineal, son los siguientes (Ver Cuadro 1):

1. Generación de capacidad organizacional

La identificación y consecución de recursos de todo tipo (financieros, humanos, técnicos) es un paso previo fundamental que permite TI-COL generar la capacidad de respuesta necesaria al emprender un proceso de suscripción de pactos de integridad. Transparencia por Colombia, ha utilizado una combinación de diferentes fuentes de recursos para financiar y facilitar las necesidades del proceso, entre las que se incluyen aportes de trabajo voluntario (expertos), cooperación técnica internacional, aportes de organizaciones privadas y recursos imputables a la entidad contratante interesada en la transparencia del proceso.

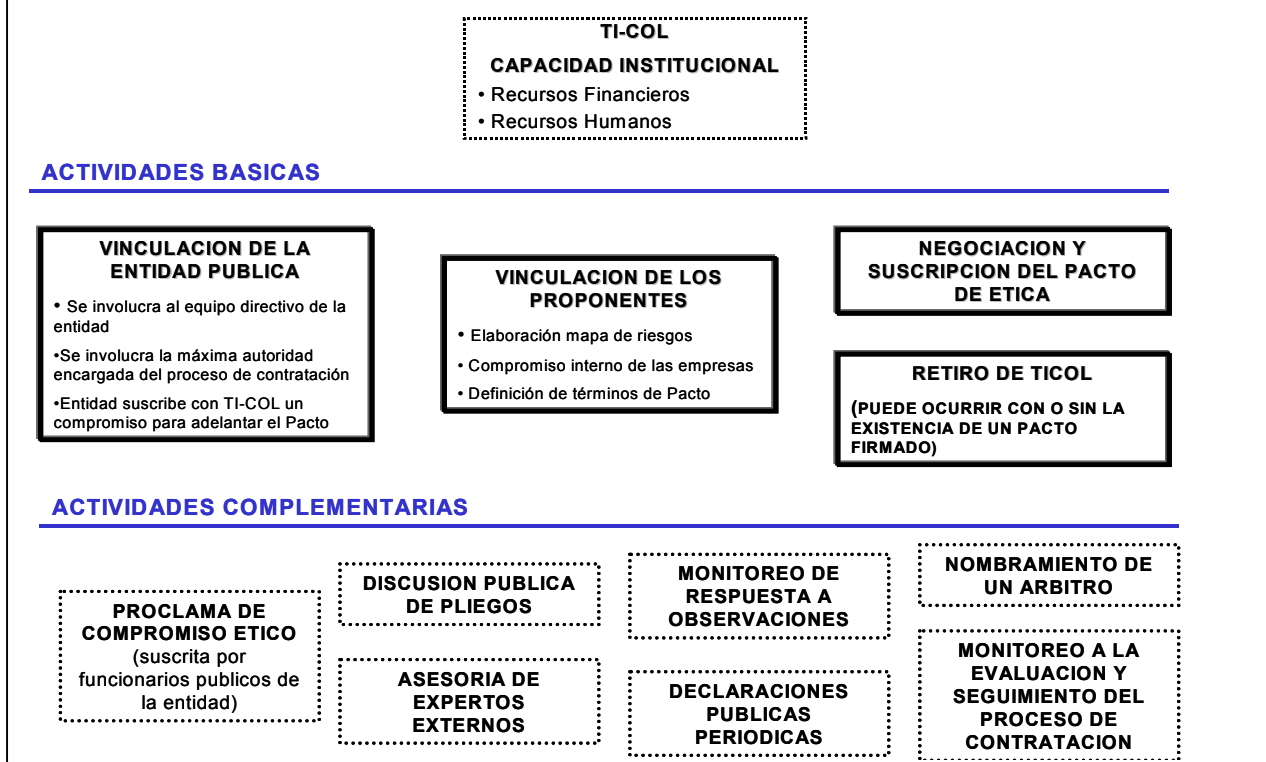
Si bien se podría pensar que en la medida en que el proceso se financie con recursos de la entidad contratante se podría afectar la independencia de TI-COL, los contratos que ésta suscribe con la entidad contratante para recibir estos recursos y adelantar los procesos (ver numeral siguiente), prevén algunos mecanismos que buscan precisamente proteger esa independencia:

Terminación unilateral del contrato por parte de TI-COL y su retiro si en su concepto no existen garantías suficientes para la transparencia del proceso. Esta cláusula es única en el marco de la contratación pública en Colombia, pues generalmente se le otorga esta facultad a la entidad estatal y no a la privada contratante.

Interventoría Externa. La interventoría de este contrato la realiza una entidad distinta. Por lo general la interventoría de los contratos que no son de obra en Colombia, está a cargo de un funcionario de la entidad contratante.

La Entidad Pública no puede publicitar la relación con TI-COL para su imagen propia, solo puede publicitar los resultados de los Pactos de Integridad.

Cuadro 1. Principales Actividades Asociadas con el Proceso de Pacto de Integridad en Colombia



2. Vinculación de la Entidad Pública

Otro paso inicial de especial relevancia, es la identificación de una verdadera voluntad por parte de la entidad pública de participar en un proceso de esta naturaleza y aceptar sus implicaciones. Una vez esta voluntad se establece informalmente (reuniones, conversaciones, etc) se formaliza en la suscripción de un compromiso institucional y más adelante en la suscripción de una proclama de compromiso ético.

2.1 Suscripción de compromiso institucional

En la experiencia de TI-COL, la iniciativa de suscribir los Pactos ha provenido siempre de la Entidad Pública contratante. No obstante, el claro y explícito involucramiento de la entidad pública contratante es vital y se traduce en por lo menos estos tres aspectos:

el equipo directivo de la institución pública, responsable de la licitación o concurso, comparte la pertinencia y la viabilidad de la aplicación de la herramienta, como mecanismo idóneo para fortalecer la transparencia del proceso;

la máxima autoridad a cargo de la licitación o concurso público expresa, ante los interesados, su compromiso ético con la protección de la probidad del proceso e invita a todos los involucrados a proceder en igual sentido;

la entidad suscribe un convenio con Transparencia Colombia para formalizar el compromiso institucional con la implementación del Pacto de Integridad.

2.2. Construcción de una PROCLAMA DE COMPROMISO ETICO con los funcionarios públicos

Como parte del proceso de involucramiento de la entidad pública en algunos procesos se realizan talleres al interior de la entidad para identificar tanto el mapa de riesgos de corrupción en los distintos momentos del proceso y sus propias vulnerabilidades en este contexto, como los compromisos de acción que les permitan protegerse a si mismos y a la licitación contra dichos riesgos. A su vez, se acuerdan las gratificaciones y castigos asociados al cumplimiento de los compromisos así adquiridos. En dichos talleres participan los funcionarios que tienen algún nivel de responsabilidad en el proceso licitatorio y que por lo mismo pueden afectar las decisiones objetivas y transparentes del mismo. Con esto, se busca promover un cambio cultural voluntario, que comprometa a los involucrados de manera personal con el acatamiento de los principios éticos y el respeto al interés general.

La proclama de compromiso ético resultante de este ejercicio registra las obligaciones adquiridas y se constituye en el punto de partida para que la máxima autoridad de la institución convoque a los proponentes a suscribir el Pacto de Integridad, respaldada en las responsabilidades asumidas por sus funcionarios. En esta medida, constituye una forma de garantía para los proponentes.

Como en Colombia se han realizado numerosos Pactos de Integridad, muchos de ellos con la participación de las mismas entidades contratantes, se ha realizado una Proclama por entidad, independientemente si esta ha participado en varios Pactos, salvo un caso en que se hizo una nueva proclama por que en su mayoría se trataba de nuevos funcionarios.

3. Discusión Pública de Pliegos

Como su nombre lo indica, esta actividad consiste en la discusión pública de los pliegos de condiciones o términos de referencia por parte de los involucrados y con la participación de expertos en el tema en cuestión, para garantizar que las reglas del juego sean claras, equitativas, viables y transparentes. La ley colombiana solo indica la necesidad de realizar discusiones sobre los pliegos con los proponentes de manera previa a la presentación de propuestas, sin embargo, otros mecanismos pueden acordarse voluntariamente como parte del proceso como las audiencias públicas cualificadas, las

reuniones convocadas con sectores de interés específicos, la publicación de los pliegos en Internet para recibir y responder todas las observaciones. Como parte de esta actividad, TI-COL se compromete a consultar los pliegos con expertos desvinculados del mismo proceso y que mediante un convenio de confidencialidad opinan sobre la claridad, transparencia y equidad de los mismos. El mecanismo que TI-COL ha utilizado siempre es la discusión pública a través de Internet, alojada en la página web de la entidad pública contratante.

Si bien esta puede ser una actividad independiente de la suscripción de Pactos de Integridad, enmarcados dentro de este proceso agregan valor en la construcción de confianza y reglas comunes.

4. Monitoreo de la discusión y respuesta a las observaciones

Durante la etapa previa a la presentación de propuestas, la ley colombiana prevé la posibilidad de que los proponentes realicen observaciones y preguntas sobre los pliegos. En tanto que una adecuada respuesta por parte de la entidad pública hace parte de la confianza y eficacia del proceso, TI-Col realiza durante esta etapa una actividad de seguimiento a las observaciones, verificando que se reciban, revisen y contesten adecuadamente.

Para esto, la Entidad reporta las observaciones recibidas y los borradores de respuesta, sobre los cuales TI-COL realiza observaciones de ser el caso.

5. Vinculación de los PROPONENTES

Una vez se ha comprometido a la entidad pública a adelantar un proceso tendiente a la firma de pactos de Integridad y se ha realizado la Proclama de Compromiso Etico de los funcionarios públicos involucrados, se trabaja también el involucramiento de los proponentes. Esta actividad implica que al interior de estas empresas interesadas en participar como oferentes:

Elaboren su propio mapa de riesgos de corrupción, para identificar las vulnerabilidades que se presentan

Identifiquen las medidas que ellos han de tomar para ganar confianza en la transparencia de contratación, todo de acuerdo con las leyes colombianas y de forma adicional a las mismas.

El objetivo de esta actividad consiste en generar un respaldo por parte de los empleados de la empresa para con quien firma el Pacto (el Gerente, CEO o Director). En ocasiones estos procesos han implicado la realización de Códigos de ética empresariales. TI-COL sugiere que estas actividades internas se ejecuten, pero no acompaña su realización. A este nivel, el único compromiso que se consigna en el Pacto es que los empleados del proponente conozcan sus términos.

6. Negociación y firma del Pacto de Integridad

En Colombia los pactos son por regla general voluntarios. En esta medida, su contenido se negocia en su totalidad. No obstante, se trabajan con base en un borrador que prepara TI-COL, razón por la cual los numerosos pactos firmados no difieren mucho entre si. Las diferencias se encuentran en el tipo de sanciones ante el incumplimiento de los pactos, algunos incluyen compromisos adicionales por parte de los participantes, también hay

variaciones en el tipo y presentación de información financiera y en la forma como decide el árbitro (en derecho o en equidad).

De manera general, el proceso que se surte para la negociación de los Pactos es el siguiente:

Una vez abierta formalmente la licitación o concurso, se informa de la existencia del proceso de pacto de Integridad y se identifican las personas interesadas a partir de aquellos que hacen preguntas o consultan información de TI-COL.

Luego se hace una reunión para que los proponentes discutan el pacto. Con la invitación a la reunión se envía un borrador de Pacto estándar. En ocasiones la Entidad Pública está presente, en otras no, dependiendo de la situación. Si bien su presencia permite que los proponentes hagan preguntas y aclaren dudas, en ocasiones también restringe la libertad para hablar.

En muchas ocasiones los proponentes usan la reunión para discutir sobre los pliegos.

Uno de los elementos que se consigna en el Pacto es la designación de un árbitro. El árbitro es un “tercero” independiente de la toma de decisiones, que dirime controversias en el caso de presentarse una queja sobre el comportamiento de alguno de los signatarios del Pacto y que tiene la responsabilidad de decidir sobre la aplicación de las sanciones. Sus funciones y alcance se establecen en el Pacto.

El árbitro puede ser una persona natural o una organización. En este caso, se busca que la organización que se seleccione para este fin tenga procedimientos establecidos y una capacidad operativa para adelantar el arbitraje, que le dé la posibilidad de estudiar elementos probatorios y decidir en equidad sobre la violación de compromisos de carácter ético, más allá de lo que suceda posteriormente en el plano de la justicia ordinaria cuando la violación ética tenga asociado un delito penal y/o una irregularidad administrativa. Debe ser además una institución no sólo de gran credibilidad para los signatarios sino de la mayor respetabilidad por parte de la sociedad general.

El resultado de este análisis se concreta en el texto del Pacto de Integridad a ser suscrito por la máxima autoridad de la entidad pública convocante con el representante de más alta jerarquía de cada una de las empresas o compañías proponentes. Por ser voluntario, ningún aspecto del Pacto se impone y solo lo suscriben quienes están de acuerdo con él. En ocasiones, no todos los proponentes han firmado los Pactos.

El texto del Pacto de Integridad consagra el compromiso negociado y suscrito entre las firmas proponentes y las autoridades, de acogerse a un determinado sistema regulador, con sus posibles gratificaciones y castigos, el cual debe generar la confianza indispensable para que todos reconozcan, valoren y defiendan la probidad de la contratación.

7. Monitoreo de la evaluación y adjudicación

Esta es tal vez la etapa más delicada del proceso ya que en ella es donde surgen riesgos derivados de la posibilidad de subsanar información o de la necesidad de aplicar interpretaciones cuando los pliegos no han sido lo suficientemente claros o cuando, al revisar los informes de la evaluación, los proponentes sustentan que esta no es correcta en diferentes aspectos. TI-COL acompaña esta etapa como observador revisando los procedimientos y estudiando los informes, las observaciones, la discusión sobre las

mismas y las respuestas, con el fin de manifestarle a la entidad pública sus inquietudes cuando, según su criterio, las decisiones que se están tomando pueden atentar contra la transparencia y equidad del proceso.

8. Declaraciones Públicas periódicas

TI-COL promueve declaraciones públicas por parte de los signatarios del Pacto de Integridad mediante las cuales los participantes, al pasar de una etapa a otra, manifiestan su conformidad con la probidad del proceso hasta ese momento y con base en la información que tienen. Al establecer declaraciones en cada etapa, es más fácil precisar el momento particular en que surgen dudas sobre la limpieza del mismo.

Esto permite, además, informar masivamente a la opinión pública sobre el estado del proceso y mejorar la percepción de la ciudadanía sobre las características y calidades de la contratación, lo cual es una ganancia importante en términos de legitimidad.

VI. Resultados

Cuadro 2. Síntesis de la actividad de Pactos de Integridad en Colombia

PROCESOS POR ESTADO ACTUAL		PROCESOS POR MODALIDAD		
ESTADO ACTUAL	NUMERO	MODALIDAD	NUMERO	%
Pactos Firmados	19	CONTRATACIONES	42	88%
Pactos No Firmados por los proponentes	11			
Licitaciones en Proceso y acompañadas por Transparencia Colombia	9	CONCESIONES	5	10%
Retiros de Transparencia Colombia por falta de condiciones para implementar los pactos	4	PRIVATIZACIONES	1	2%
Procesos Programados	8			

En el Cuadro 2 se describe de manera general, la cantidad y tipo de procesos en que ha participado TICOL desde que inicia la implementación de esta herramienta en Mayo de 1999:

Elaboración de mapa de riesgos. Como resultado de su experiencia, TI-COL ha podido elaborar un mapa de riesgos de corrupción por etapas de la contratación pública, junto con las posibles acciones dirigidas a enfrentarlos. Documentos sobre este tema pueden consultarse en los Cuadernos de Transparencia 1 y 3, publicados por TICOL y que se encuentran disponibles en www.transparenciacolombia.org.co

VI. Recomendaciones

A continuación se sintetizan algunas de las principales recomendaciones que surgen de la experiencia de TI-COL en la implementación de procesos de Pactos de Integridad. Para mayor detalle sobre estas, pueden consultarse los Cuadernos 1 y 3 publicados por TI-COL sobre el tema las herramientas para la promoción de la transparencia en los procesos de contratación:.

Aplicar un conjunto de herramientas. En la experiencia de TI-COL los Pactos de Integridad son solo una herramienta puntual que se aplica en determinados momentos del proceso de contratación. Su éxito depende de la posibilidad efectiva de aplicar un conjunto adicional de mecanismos e instrumentos que permitan la construcción de transparencia, y por ende de confianza, a lo largo de todo el proceso de inversión de recursos públicos - desde la toma de la decisión política, hasta el mantenimiento de los resultados de la inversión, pasando por la licitación y la ejecución. Dentro de estos está la realización de Proclamas Éticas, Códigos de Ética, discusión pública de pliegos. De lo contrario, los involucrados en la licitación se dedicarán a discutir dicha falta de transparencia y no estarán dispuestos a abordar el compromiso ético personal que les propone el Pacto.

Definir claramente reglas de juego. En la experiencia de TRANSPARENCIA POR COLOMBIA, el aspecto que más contribuye a dar transparencia a la inversión pública y a generar tranquilidad entre los participantes es el de formular cuidadosa y equitativamente las reglas del juego consignadas en los pliegos o términos de referencia y darles una amplia divulgación de manera previa a la apertura de la licitación o concurso público. Existe consenso entre los proponentes y los funcionarios públicos en que es durante esta etapa en donde con mayor frecuencia se incluyen elementos que sesgan la licitación a favor de un determinado proponente. Para protegerse de la ocurrencia de estos hechos es necesario acudir a la mayor publicidad posible sobre los términos de referencia o pliegos de condiciones, así como sobre la minuta del contrato, para que, como borradores, sean conocidos, comentados y criticados por expertos, beneficiarios e interesados en participar. Sus observaciones son la mayor garantía sobre la equidad, eficiencia y transparencia del proceso propuesto, pues el debate y la tensión que necesariamente surgen entre los distintos intereses son la única posibilidad de ganar confianza llegando a un adecuado punto de equilibrio.

En esta etapa se pueden utilizar distintos instrumentos como las audiencias públicas cualificadas, los foros o el Internet. Este último es el que ha resultado de la mayor utilidad en Colombia, aun cuando sistemáticamente es objetado por los abogados por considerar, erróneamente, que viola la supuesta confidencialidad del proceso. Este medio permite informar de manera pública, recibir observaciones y contestarlas por el mismo medio, manteniendo actualizados a todos los interesados en los temas de discusión. Una de las ventajas de contar con un período suficiente para el análisis de las reglas del juego, previo a la apertura de la licitación o concurso, es agotar la discusión sobre las mismas, de tal manera que los proponentes puedan luego dedicarse efectivamente a la preparación de su propuesta y a la discusión del Pacto de Integridad porque confían en las reglas generales del juego. De lo contrario, invertirán todo su tiempo en aclarar las mismas.

El carácter voluntario de los Pactos de Integridad. Para que el ejercicio tenga éxito en términos de convocar a los involucrados a abstenerse de pedir / recibir y ofrecer/pagar sobornos, y dado el contexto Colombiano, resulta importante que el Pacto tenga carácter voluntario y en su construcción exija reflexionar sobre las condiciones del proceso y sus vulnerabilidades, conjuntamente con los demás contrincantes. Cuando esto no ocurre así

sino que se define como obligatorio, se convierte en un requisito más de forma que se suscribe junto con los demás formatos requeridos para participar en la licitación o concurso. Por supuesto, este carácter voluntario exige más trabajo y mayor flexibilidad para reaccionar y responder ante las diferencias objetivas entre sectores, dinámicas institucionales y grupos de proponentes.

Separar las discusiones políticas de las discusiones sobre la transparencia. Sobre todo en los casos en que la inversión de recursos públicos se refiere a modalidades de privatización o concesión, la selección del adjudicatario se ve interferida, con frecuencia, por debates públicos de carácter político sobre la pertinencia de la decisión y los efectos sociales que la misma tiene en términos de empleo, de soberanía o de distribución del ingreso, los cuales son presentados por uno u otro bando como argumentos de falta de transparencia. En este ambiente es preciso aclarar el alcance del Pacto de Integridad en términos de proteger el proceso de ejecución de determinada decisión política (compártase o no) contra intentos de corrupción.

Crear confianza en la opinión pública. Uno de los principales retos sigue siendo la posibilidad real de crear confianza en la opinión pública sobre la probidad de la contratación acompañada, pues los medios de comunicación consideran que solo es noticia el escándalo cuando algo sale mal (lo cual por supuesto preocupa a los involucrados), pero no facilita el despliegue sistemático sobre lo que va saliendo bien. A su vez, la alternativa de utilizar recursos propios para la divulgación puede resultar muy costosa y prestarse a su utilización indebida por parte de la respectiva entidad. Cómo transmitir el mensaje sin desgastarlo y sin permitir que la entidad utilice el esfuerzo para reforzar su “imagen corporativa”, es aún la gran pregunta.

Garantizar la independencia de los terceros que promueven el Pacto. Hasta ahora ha sido claro que un factor de éxito de los Pactos de Integridad es que los involucrados perciban a TI en general, y a Transparencia en Colombia en particular, como realmente independientes políticamente para escuchar las inquietudes de todos los interesados, sin prejuicios. Esto implica también saber leer en el entorno la percepción de la ciudadanía y requiere alta capacidad técnica para reaccionar oportunamente y con base en conceptos serios y bien estructurados ante elementos de la licitación que no son suficientemente claros para las partes interesadas.

Superar la discusión sobre la legalidad y concentrarse en la ética. Hay que insistir sobre el carácter ético del Pacto y de los compromisos allí incluidos. Es preciso estar preparados para enfrentar la dificultad de discutir con los abogados, quienes generalmente, se limitan a los aspectos legales y jurídicos involucrados en los procesos, sin darle la debida importancia a la discusión sobre los aspectos éticos que dan legitimidad a los mismos. Incluso, hay que entender las diferencias en la aproximación al Pacto de Integridad que tienen, de una parte, quienes actúan en el contexto de la legislación sajona y, de la otra, quienes lo hacen en el marco de legislaciones de origen romano. Para los primeros es más fácil entender y aceptar el espíritu del Pacto y sus verdaderos alcances, mientras que, para los segundos, la discusión difícilmente sale del plano formal de las leyes que ya “tienen todo” lo necesario para que no haya corrupción.

Limitar la intervención a los aspectos relacionados con la transparencia, evitando la co-administración. Un cuidado que debe ser asumido cotidianamente es el de no caer en la co-administración. Las entidades, al respecto, pasan de un extremo al otro: unas pocas claramente tratan de evitar que TRANSPARENCIA POR COLOMBIA intervenga y normalmente son aquellas con las cuales ha habido dificultades serias, y las otras tratan de tener a TRANSPARENCIA POR COLOMBIA en absolutamente todas las discusiones,

decisiones y actuaciones, y son las experiencias mas exitosas. Sin embargo, esta última situación tiene el riesgo de colocar a TI-COL en el papel de tomar decisiones que no le corresponden.

Insistir en que se incluya la obligación de denunciar el incumplimiento del Pacto.

Por su naturaleza voluntaria y ética, la clave del seguimiento al Pacto de Integridad está en incluir dentro del mismo la obligación de denunciar el conocimiento de cualquier acto irregular. En esta medida, los mecanismos de intervención previstos se desencadenan en el momento en que se presente una denuncia de incumplimiento con los compromisos del Pacto. Al respecto, TI-COL ha encontrado alguna tolerancia con la corrupción de las multinacionales proveedoras de equipos de informática (incluyendo a norteamericanas), las cuales argumentan no pagar sobornos pero, al mismo tiempo, contar con un acuerdo tácito entre ellas para no denunciar al competidor que si lo hace.

Valorar los Pactos de Integridad como uno de los pocos ejercicios reales de rendición de cuentas que existen.

Los procedimientos para aumentar la transparencia en las licitaciones, que se han introducido con la promoción de lo Pactos de Integridad, se constituyen claramente en un ejercicio real de rendición de cuentas ya que los funcionarios públicos, asumen de manera concreta responsabilidades de escuchar y de responder, más allá de lo que es común, frente a requerimientos de toda clase de ciudadanos, organizados o no, interesados en la licitación.

Reconocer que las oportunidades del Pacto de Integridad se convierten en derechos adquiridos para los proponentes.

De igual manera, los mecanismos que se adoptan en la metodología de los Pactos para dar mayor participación e información a los proponentes y otros interesados, tiene tal aceptación que empiezan a ser exigidos por estos en otros procesos como un derecho adquirido. Esto ha ocurrido claramente en Colombia con la publicación y discusión de pliegos en Internet.

Trabajar con los organismos multilaterales invitándolos a superar sus posturas burocráticas.

Aunque por lo general, la opinión pública percibe una menor tendencia a la corrupción en los procesos de contratación de recursos públicos cuando existe intervención por parte de organismos internacionales (quizás, ello obedece a la presencia de mayores niveles de revisión), la verdad es que, en la experiencia de TRANSPARENCIA POR COLOMBIA hasta ahora, no se perciben aportes efectivos para evitar y contrarrestar la corrupción en dichos procesos. Por el contrario, la corrupción en estos casos suele presentarse en formas más sutiles y elaboradas, involucrando los más altos niveles de la administración pública y respetando la “legalidad” de los procesos, contando para ello con la poco convincente figura de la “no objeción” por parte de la entidad internacional y con el mal entendido principio de confidencialidad que aplican estos organismos. Por esa razón, resulta recomendable que los organismos internacionales trabajen en mecanismos y procedimientos innovadores que vinculen los comportamientos éticos de los participantes, de manera mucho más abierta y transparente, y no simplemente se limiten al cumplimiento burocrático de las normas y procedimientos legales establecidos.

Descripción: Juanita Olaya

CLÁUSULA DE NO SOBORNO, PANAMÁ

I. Ficha Técnica

Nombre de la herramienta: Cláusula de No Soborno.

Breve Descripción: La Cláusula de No Soborno es una diligente observación que permite a un tercero independiente de un proceso de contratación pública de dar su opinión frente al proceso de licitación. La cláusula se incluye en la propuesta del contrato (u oferta de compra) que hace cada empresa, en la cual la compañía se compromete a no ofrecer sobornos.

En este caso, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo Nacional de Panamá de Transparencia Internacional, fue la responsable del monitoreo del proceso de privatización del 49% del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL, S.A.) y – por haber sido invitada tarde al monitoreo de la privatización- no pudo incluir un pacto de integridad completo, pero en su defecto incluyó en la oferta de compra la “Cláusula de No Soborno” (Ver modelo de la cláusula en Anexo 1).

Area de Trabajo: Monitoreo de la licitación para la compra del INTEL, S.A., única empresa telefónica de Panamá a la fecha de la privatización.

Creación de la herramienta: Panamá. La herramienta se creó como alternativa de pactos de integridad para caso de la privatización del INTEL, S.A., y se extendió del septiembre de 1996 a mayo de 1997.

Problema que enfrenta: Falta de transparencia en contrataciones de interés público.

Organización responsable: Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana – Capítulo Nacional de Transparencia Internacional.

Alianzas:

El Presidente de la República invitó a la Fundación a participar en el proceso de privatización del INTEL, S.A., como observador independiente.

La Prensa dio espacio gratis para la publicación de pronunciamientos regulares sobre el avance del proceso.

Transparencia Internacional movilizó un experto internacional para la revisión técnica de los pliegos.

Financiamiento: Recursos propios de la Fundación y la contribución del diario La Prensa.

Contactos: Cualquier información adicional puede solicitarse a Angélica Maytín Justiniani, Directora Ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Tel. + (507) 229 4207/13, fax +(507) 229 0294, e-mail tipanama@cableonda.net

Divulgación: Durante todo el proceso de privatización del INTEL, S.A., la Fundación publicó boletines semanales en La Prensa para informar al público sobre las diferentes fases de la privatización y para expresar su inquietud sobre ciertos detalles, cuando se

requería. Toda la información obtenida por la Fundación fue puesta a disposición de la comunidad. Otros medios de comunicación, periódicos, radioemisoras y televisoras, también difundieron los pronunciamientos que hacía la Fundación sobre sus observaciones del monitoreo y daban seguimiento a los mismos.

II. Objetivos

Aumentar la transparencia en las licitaciones o concursos públicos, para generar confianza y credibilidad entre los funcionarios públicos, los proponentes y la opinión pública en general sobre la honestidad y transparencia con la cual se adelantan los mismos.

Generar un cambio cultural voluntario por parte de los involucrados, para que su comportamiento se enmarque dentro de los principios éticos y el marco legal que rigen la sociedad.

Acordar reglas del juego claras e igualitarias que contribuyan a equilibrar las fuerzas relativas entre la compañía ganadora y los funcionarios públicos, particularmente en las grandes privatizaciones y concesiones.

Producir información empírica sobre los riesgos de corrupción en el que se desarrolla la inversión de recursos públicos y los procesos de compra, mediante el análisis de los elementos comunes y de las particularidades de las diferentes licitaciones.

III. Contexto

El segundo gobierno democrático de Panamá – después de la sucesión del régimen del dictador Manuel Antonio Noriega en 1989-, continuó con el programa de privatización de las empresas de propiedad del Estado. En este caso se trataba de la privatización del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL), una de las empresas estatales que generaba más ingresos a las arcas públicas, pero que había demostrado ciertas deficiencias en la prestación de sus servicios. En el país se registraron grandes manifestaciones públicas contra los procesos de privatización.

Esta fase de las privatizaciones causó una serie de controversias y críticas públicas debido a la posible falta de transparencia en el proceso. Con el fin de afrontar estos problemas, el gobierno decidió crear una junta especial de Procesos de Privatización (PROPIVAT), para que coordinara este y los subsiguientes procesos de privatización.

Con relación a la privatización de la empresa telefónica del país, INTEL S.A., la ley reglamentaria estableció que el Ministerio de Hacienda y Tesoro debería dirigir el proceso y se garantizó que una institución externa a la administración de INTEL S.A., estaría a cargo del proceso imparcialmente. La firma de corretaje Salomon Brothers, fue responsable de la precalificación.

Sin embargo, después de la primera vuelta de precalificación, solamente una compañía licitante, la GTE, quedó en la propuesta. Esto llevó al Gobierno a reabrir el proceso y volvió a convocar a los interesados en la compra de la compañía telefónica, para fomentar una licitación competitiva, en lugar de negociar directamente el proceso con GTE.

IV. Implementación

Después de la primera vuelta de precalificación, la Fundación interviene como monitor independiente.

El Presidente de la República invitó formalmente a la Fundación a participar en el proceso de privatización del INTEL S.A., con el fin de garantizar un ambiente transparente y responsable para el proceso de licitación y para lograr la confianza pública.

Lamentablemente, los pliegos –diseño de las condiciones para la contratación- ya habían sido elaborados, y algunas experiencias han podido permitir descubrir que en esta fase suelen introducirse algunas irregularidades.

La Fundación informó a la comunidad que su participación estaría condicionada al cumplimiento de los siguientes requerimientos:

1. Clara identificación de la institución que dirigirá el proceso, que fue el Ministerio de Hacienda y Tesoro.
2. Completo acceso a toda la documentación e información requerida por la Fundación.
3. Información permanente en relación a cualquiera novedad que se produzca.
4. Aceptación por parte del Gobierno de nuestra necesidad de hacer pública cualquier situación que consideremos vital para mantener la transparencia.

La Fundación también explicó las características de su participación:

1. La Fundación no es asesor, no recomienda, ni participa en la toma de decisión alguna, mas bien será un observador o monitor del proceso, informado a la comunidad a través de los medios de comunicación social.
2. La Fundación no es formalista. Observará cualquier movimiento obscuro, aún cuando no sea violatorio de la ley, e informará al respecto.
3. El trabajo se hará con la mayor seriedad.

La Fundación, con la ayuda voluntaria del consultor externo, recomendado por el Secretariado de Transparencia Internacional en Berlín, inició un monitoreo estrecho de todo el proceso de licitación que incluyó una cuidadosa selección de todos los documentos. Entre los documentos solicitados y entregados estaban los contratos firmados por INTEL, S.A., desde el inicio del proceso de privatización.

En la siguiente vuelta de licitación dos compañías grandes: Cables & Wireless de Gran Bretaña y GTE de Estados Unidos, fueron los competidores finalistas por el contrato. La Fundación se puso a disposición de ambas empresas para que pudieran expresar cualquier objeción que tuviesen durante el cumplimiento de las diferentes etapas.

Las empresas participantes firmaron y entregaron sus ofertas para la compra, en la cual iba incluida la “Cláusula de No Soborno”.

Al finalizar el largo y complicado periodo de homologación, los principales representantes de ambas empresas comunicaron a la Fundación, su satisfacción por la forma como el mismo se había llevado a cabo.

Como último paso, la Fundación se presentó –el 20 de mayo de 1997- al acto final de apertura de sobres con las ofertas económicas hechas por ambas empresas. Antes del

acto, la Fundación volvió a reunirse con los representantes de ambas empresas, quienes reiteraron su satisfacción por la forma como el mismo se había llevado a cabo, especialmente porque consideraron que hubo acceso a la información y que las reglas fueron claras, de manera que no existía la posibilidad de “sorpresas”.

El precio base se fijó en 500 millones de dólares, por lo cual se declaró ganadora a la empresa Cables & Wireless, que ofreció 652 millones, mientras que GTE propuso 451 millones.

Una vez adjudicada la compra del INTEL, S.A., la Fundación se entrevistó con el representante de GTE, quien señaló su lógica decepción por haber perdido, pero se sintió “satisfecho por el proceso”.

V. Resultados

Resultados positivos

El Estado logró conseguir 152 millones sobre el precio base que había fijado para la compra el 49% del INTEL S.A.

No hubo reclamos de corrupción y aún los representantes de la compañía perdedora, GTE, expresó su satisfacción con el proceso.

El papel del monitoreo y publicación que desempeñó la Fundación también permitió a los ciudadanos del país seguir el proceso estrechamente, lo cual puede ser un escalón en los esfuerzos del gobierno para restablecer la confianza pública en el proceso de privatización.

Además, la Fundación ganó una importante experiencia para posteriores proyectos de esta naturaleza.

Otro avance importante para la Fundación fue la posibilidad de detectar, una vez terminado el proceso de privatización, la existencia de conflicto de intereses en el caso del gerente saliente del INTEL, S.A., quien sin indicarlo previamente se benefició de una compensación en su condición de empleado de 300 mil balboas. La Fundación calificó este acto como incorrecto éticamente, ya que se evidenció un grave problema de conflicto de intereses. El gerente del INTEL, S.A., denunció penalmente al presidente de TI-Panamá por calumnia y en el momento el fiscal recomendó rechazar la acusación. El presidente de la Fundación fue sobreseído definitivamente en este caso.

El logro más importante del proyecto fue que todas las partes interesadas coincidieron en que la privatización se cumplió en un ambiente limpio y transparente.

Resultados negativos

Puesto que la Fundación solamente se unió al proceso en la segunda vuelta de licitación, se registraron dos desventajas:

1. En la primera de las fases cruciales de diseño, especificación y precalificación de la privatización no se pudieron monitorear, y usualmente estas fases están particularmente expuestas a la corrupción.

2. Se programó que esta herramienta sería un pacto de integridad, pero fue imposible implantarla completamente porque se llegó en una etapa tardía, pero pudo realizar un monitoreo diligente del proceso e incluir una “Cláusula de No Soborno”, que fue aceptada por ambos competidores.

VII. Recomendaciones

Esta clase de monitoreo es un instrumento valioso para lograr que las privatizaciones sean más transparentes y aumentar la confianza pública, pero este debe iniciarse idealmente, en la etapa de diseño del proceso con el fin de garantizar plena credibilidad.

Es recomendable que, dada la disposición a invitar a un observador independiente, las autoridades estén convencidas de las bondades de implantar un pacto de integridad, desde el momento mismo de concebir el proyecto, de tal manera que le den más transparencia al proceso.

Descripción: Jean Marcel Chéry

ANEXO 1

Modelo

Formulario de oferta para la compra del 49% del INTEL, S.A.

Panamá, Rep. de Panamá de _____

Su Excelencia

Sr. Miguel Heras Castro

Ministro de Hacienda y Tesoro

Panamá, Rep. de Panamá

Estimado Señor Ministro:

Presentamos propuesta para la compra del 49% de las acciones de INTEL, S.A.

Nombre de la Personería Jurídica que hace la propuesta:

Nuestro representante en el Acto es: _____, cuyo poder autenticado por Notario se adjunta.

Monto ofrecido por el 49% de las acciones de INTEL, S.A.: _____ de dólares estadounidenses _____

cifra en letras

La validez de nuestra oferta es de noventa (90) días calendario.

Aceptamos sin restricciones, no objeciones o reservas todo el contenido del Pliego de Cargos y demás documentos de la licitación.

Declaramos que la empresa proponente tiene una política contra sobornos o códigos de conducta y un programa de cumplimiento, el cual incluye la obligación de no pagar sobornos por parte de nuestros directores y empleados, así como de terceras partes que trabajen con esta empresa; incluyendo: agentes consultores y subcontratistas, entre otras.

(Continúa contenido del contrato)

I. Ficha Técnica

Nombre del proyecto:	Precios y Compras. Opera dentro del programa general de “Fortalecimiento para la Autorregulación en el uso y gasto de los recursos públicos”
Descripción Breve:	El programa Precios y Compras consiste en la recolección, sistematización y publicación de información que permite comparar los precios de compra de diversos bienes de consumo y servicios de entidades distritales y alcaldías locales del Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá, Colombia.
Problema que enfrenta:	Falta de transparencia y divergencias en precios de compra de bienes de consumo y servicios de las entidades estatales.
Área de Trabajo:	Contratación Estatal
Cuando y donde se implementó la herramienta:	Santa Fe de Bogotá, Colombia, a partir de 1998.
Organización Responsable:	Veeduría Distrital de Santa Fe de Bogotá, entidad pública del orden distrital.
Alianzas:	No hay alianzas.
Creación de la Herramienta:	Secretaría de Salud de la ciudad de Buenos Aires, Argentina.
Divulgación:	Publicación de Boletines periódicos (P&C Boletín de Precios y Compras) que contienen la información de precios. Adicionalmente, la oficina de prensa de la Veeduría se encarga de difundir la información en ruedas de prensa, comunicados y contactando los diferentes medios de comunicación.
Financiación:	El costo inicial del proyecto fue de aproximadamente \$50 millones de pesos colombianos (U\$23.000 dólares) por boletín. Sin embargo, con el tiempo, la experiencia y la mejoría en los procesos, el costo ha disminuido a aproximadamente \$30 millones de pesos colombianos (U\$13.000 dólares). Los boletines se producen con recursos públicos asignados a la Veeduría Distrital, los cuales a su vez provienen de los ingresos corrientes recaudados por la Alcaldía.
Contacto:	Yesid Pinzón, Luz Aurelia Puyo y/o Claudia Teresa

Zárate en a Veeduría Distrital; teléfono: 571-3407666 ;
e-mail veer4@multi.net.co ó
veeduria@col1.telecom.com.co
www.veeduriadistrital.gov.co

II. Contexto

Esta herramienta se había diseñado e implementado por primera vez en Argentina, dónde se aplicó en la administración de unos cinco hospitales públicos. Poder Ciudadano, Capítulo Argentino de TI, consideró esta herramienta tan interesante como para sistematizar la información y el concepto y organizar en 1998 un taller regional para ONGs interesadas en promover este tipo de proyectos en sus respectivos países. Por parte de TI-Colombia, participó un miembro de la Corporación Milenio quién compartió la información adquirida con la Veeduría Distrital de Bogotá. El Veedor Distrital lleva la idea a la Veeduría y asigna a la Delegatura para la Contratación Pública¹² (la delegatura), para que la implementen. Sin tener mayor información acerca de la manera como se había implementado la herramienta en la Argentina, el equipo de la Delegatura diseña el contenido y alcance de la herramienta como se describe en los capítulos siguientes.

La Veeduría Distrital es una entidad pública, que depende del Alcalde Mayor de Santa Fe de Bogotá creada en el año 1993 en el Estatuto Orgánico de la ciudad -Decreto 1421 de 1993-. Su creación buscó “dotar al Gobierno y en general a la administración Distrital, de una herramienta que le ayudará a optimizar el cumplimiento de sus funciones estableciendo sistemas de control interno y adelantando acciones preventivas contra los crecientes fenómenos de corrupción. Se trataba entonces de crear un órgano de control que perteneciera a la propia administración, para que la dotara de nuevos elementos de juicio en la toma de sus decisiones.”¹³ Resulta sin embargo importante resaltar que la naturaleza de entidad pública de la veeduría imprime un carácter especial en la implementación de la herramienta que aquí se describe pues en este aspecto se diferencia de otras herramientas que son implementadas por organizaciones de la sociedad civil.

Uno de los puntos a decidir por parte del equipo de la Veeduría fue el área de trabajo. Cuando se habla de gestión contractual de las entidades públicas, generalmente se piensa en cuantiosos contratos de obra, en adquisición de costosos equipos o en obtención de especializadas y muy onerosas consultorías. Sobre este tipo de contratos en consecuencia, se vuelca la atención de la opinión pública y de los organismo de control, a ellos se dirigen los esfuerzos por la eficiencia en la contratación.

Sin embargo, existe un campo de acción contractual de las entidades públicas que amerita igual atención y que, sin embargo, es corrientemente ignorado tanto por los encargados de la administración como por quienes se encargan de controlarla: la adquisición de bienes de consumo y servicios. Ello obedece probablemente a que, vistos individualmente, son contratos de poca cuantía y se realizan en gran cantidad y frecuencia, por lo que se dificulta su seguimiento. No obstante, dicha percepción cambia

¹² La estructura de la Veeduría Distrital está dividida en delegaturas temáticas, siendo una de ellas, la Delegatura para la Contratación Pública.

¹³ Tomado de www.veeduriadistrital.gov.co. Allí puede encontrarse la regulación y descripción completas de la Veeduría Distrital.

si se considera la representatividad global de estas compras. Por ejemplo, puede calcularse que el Distrito Capital invierte anualmente cerca de seis mil seiscientos millones de pesos (o aproximadamente US \$3.000 millones) en elementos de consumo de papelería. No obstante, no se trata de una actividad que sea sujeta a seguimiento o control con la misma importancia. Por esta razón, la Veeduría que se trata es una área estratégica de trabajo y emprende el proyecto.

III. Objetivos

Transparencia y visibilidad de la gestión de las entidades del distrito.

Autorregulación. Se busca con ello – y a ese fin obedece el hecho de que se resalte los precios máximos y mínimos determinados - que las propias entidades reportadas promuevan los correctivos del caso, buscando los proveedores que ofrecen mejores precios a otras entidades, reforzando los procedimientos de cotización, compra, etc.

IV. Implementación

Tabla 1. Listado de Boletines de P&C realizados por la Veeduría.

AÑO	BOLETÍN #	TEMA
1998	1	Elementos de papelería
1999	2	Mantenimiento de Vehículos
	3	Equipos de Cómputo y Software
2000	4	Remodelación de Edificios Distritales
	5	Implementos de Aseo y cafetería
	6	Seguimiento al informe 1. Elementos de papelería.
	7	Seguimiento Informe 2. Mantenimiento de Vehículos
	8	Seguimiento informe 3. Equipos de Cómputo y Software
	9	Insusos médico-quirúrgicos

Diseño de la metodología

El equipo de la Veeduría no conocía los detalles de la manera como se había implementado la herramienta en la Argentina, motivo por el cual, diseñan el esquema desde el principio, con miras a lograr los objetivos propuestos. Establecen que el rango de entidades a trabajar será todas las entidades del Distrito de Bogotá incluyendo las entidades descentralizadas (33) y las alcaldías locales (20) para un total de 53 entidades. Se excluyen de su área de trabajo las entidades de control (contraloría y personería) y las entidades que por Ley están excluidas de su acción (el Consejo de Bogotá) y aquellas

que tienen un régimen de contratación distinto (Codensa, la empresa de energía del distrito).

Una base fundamental de la que parten, es establecer qué comparar y qué es comparable. En las discusiones en equipo, se identifican los siguientes elementos:

Utilizarán como unidad básica los precios unitarios ya que las compras de las diferentes entidades varían en cantidades.

Para limitar el volumen de información a manejar, utilizarán los items más representativos de las entidades, esto es aquellos que todas compran, y no aquellos que son particulares a alguna en particular.

También para limitar el volumen de información y facilitar su recopilación, deciden trabajar por áreas temáticas (p. ej salud) o por tipos e insumos (p.ej. artículos de oficina, implementos de aseo y cafetería, etc). De esta forma realizan, hasta a fecha, 9 informes que son publicados en boletines. (Ver Tabla 1). Como se evidencia en los resultados, se decide hacer boletines de seguimiento, lo cual se constituye en una estrategia fundamental dentro de la herramienta pues permite identificar si las entidades implementaron o no correctivos.

Se incluye un año como período de análisis para evitar cambios en precios por estacionalidad.

Se buscó también que las unidades fueran las mismas, para ser comparables. Por ejemplo, algunas entidades compran cajas de lápices en tanto otras compran lápices, en este caso, se escogía lápices como unidad.

A todos los precios se les incluía el IVA (impuesto al valor agregado) pues algunos elementos eran reportados sin incorporarlo.

Un problema que surgió al implementar la herramienta fue el de cómo manejar disparidades en la calidad, ya que no todas las entidades reportaban la marca de los artículos comprados, motivo por el cual, se excluyó como variable de comparación.

Con el paso del tiempo, también encuentran la necesidad de indexar los precios. Teniendo en cuenta que tomaban períodos de un año, era necesario registrar los precios a un mismo momento en el tiempo, por lo cual, se ajustaban con el índice de inflación mensual.

Búsqueda, sistematización y publicación de la información

Una vez diseñada la metodología, comienza su aplicación con la recolección, sistematización y publicación de la información. Para la elaboración de los primeros boletines, se utiliza el equipo de la Veeduría, sin embargo, dada la gran cantidad de funciones que desempeñan, se decide posteriormente subcontratar la labor de recolección y sistematización de información. Para adelantar la subcontratación, realiza un convenio de administración de recursos con Naciones Unidas bajo el cual, la veeduría adelanta la invitación pública para contratar, y una vez seleccionado el contratista, Naciones Unidas administra los pagos y entregas del contrato. El equipo de trabajo contratado estaba conformado por: 1) Un coordinador profesional, preferiblemente abogado, contador o economista y 2) Cuatro profesionales o estudiantes de derecho o administración que recolecten, analicen y sistematicen la información. Este equipo era

entrenado por profesionales de la Veeduría para implementar la herramienta. No obstante, en este momento la Veeduría está revaluando los beneficios de esta subcontratación pues se presentan errores e inconsistencias en la información que reciben, motivo por el cual se encuentran retomando el trabajo al interior de la veeduría con funcionarios de la misma.

Teniendo en cuenta que la información recopilada tendrá uso solamente si es divulgada, se escoge como estrategia y como producto, al elaboración de un Boletín que sintetice la información recopilada.

Se puede hablar de cinco etapas necesarias para la elaboración de los boletines:

Solicitud de la Información. Se escribe a las entidades públicas solicitando facturas, contratos y/o órdenes de compra, de los elementos que se van a comparar en las entidades del Distrito. Aun cuando el proceso es adelantado por subcontratistas, quien solicita la información es la Veeduría, para así invertir la solicitud con su poder, derivado de su carácter de entidad pública y de las funciones establecidas en las normas y así, garantizar la respuesta. Aun cuando casi todas las entidades brindan la información solicitada, un problema que surge es que la información sea enviada como se necesita, esto es, discriminada y legible. Cuando no es así, se insiste ante la Entidad y si finalmente no responde, se saca de la muestra y se hace una anotación en el boletín. Con el tiempo, las entidades se han acostumbrado a la solicitud de la Veeduría y se ha facilitado este proceso. Sin embargo, dado que se piden copias de las facturas y contratos originales, la tabulación de la información es dispendiosa.

Análisis de la información. Una vez se cuenta con la información el equipo entra los datos en hojas de cálculo electrónicas y empieza a comparar los precios de compra, determinando así, cual fue el precio más bajo y cual fue el precio más alto, cual es la media y dispersión de la muestra. (Es importante aclarar que no se incluyen las compras hechas por caja menor y que para estandarizar el trabajo se toma el precio de compra más alto del periodo que se está estudiando). Con esta información se genera la matriz donde se relacionan y comparan los precios de compra de cada artículo en las entidades correspondientes.

Cotizaciones con los proveedores. Para poder determinar una media del mercado y establecer relaciones de los precios de compra de las entidades públicas y los particulares, la Veeduría Distrital solicita una cotización¹⁴ a cada uno de los proveedores de las entidades estudiadas para todos los elementos que se están comparando. Por lo general, los funcionarios de la Veeduría solicitan las cotizaciones como si fueran particulares. En la mayoría de los casos, se encuentra que los precios de cotización y compra para entidades públicas, son superiores que para los particulares. Los funcionarios de la Veeduría han preguntado sobre este aspecto a los proveedores, encontrando como respuesta que la diferencia se justifica por las demoras en los pagos y los costos de contratación (publicación en el Diario Oficial, etc) que existen con las entidades públicas.

Diagramación y edición del boletín. Se contrata un diseñador gráfico para que presente el bosquejo del boletín y se imprimen las copias. (se publican 1000 copias de cada boletín). Esta publicación descriptiva es presentada de forma resumida, en carteles que pueden ser fácilmente desplegados y colgados

¹⁴

Cotización es una estimación del precio de compra-venta hecha por el oferente.

Divulgación de la información. Una vez el material está listo, el equipo de prensa de la Veeduría Distrital, organiza ruedas de prensa, contacta periodistas, elabora y distribuye comunicados en todos los medios para lanzar cada número del boletín. Estas publicaciones son enviadas a las entidades distritales, la Gobernación y otras entidades públicas de control como la Procuraduría y la Contraloría. En la actualidad, se encuentran revisando esta estrategia de divulgación. El envío directo de la información a la opinión pública, ha ocasionado reacciones de desagrado por parte de las entidades reportadas en los boletines, ya que en ocasiones, algunas diferencias en precios tienen explicaciones que no se han solicitado o no se han evaluado en los boletines. Por ejemplo, la compra de una impresora de características especiales, o la suscripción de un contrato de envío de correo certificado con una empresa monopolista, hacen de esos artículos y servicios no comparables con otros. Por esta razón, la Veeduría está modificando su aproximación a una más pedagógica, en donde antes de dar a conocer el Boletín, realiza un proceso de “concertación” con las entidades, se escuchan las explicaciones y se publica solo aquella información que efectivamente es comparable.

V. Resultados

El boletín ha sido bien recibido y ha promovido manifestaciones de voluntad en el sentido de mejorar los procedimientos de adquisición en vía de optimizar la inversión de los recursos públicos. Sin embargo, la Veeduría registra con preocupación que según la evidencia no se ha generado una tendencia marcada hacia la reducción de precios en la mayoría de los casos, pues los precios de adquisición se mantienen en muchos casos bastante por encima de la media de mercado, a la par que aumenta el grado de dispersión de esos precios.

Sin embargo, se presentan casos interesantes como el de los bancos de sangre de los hospitales públicos, los cuales, a raíz de la publicación del Boletín, se dan cuenta que su sistema de operación es ineficiente pues existe un centro de alto desarrollo tecnológico (el EMOCENTRO) en el que pueden centralizar sus operaciones a menor costo.

Existen también efectos aislados sobre los precios. Por ejemplo, entidades que en un primer informe parecieron reportadas como atípicamente por encima de la media, redujeron sus precios de compra al momento del informe de seguimiento. Sin embargo, algunas entidades que habían aparecido con precios de compra por debajo de la media, han subido sus precios para el momento del informe de seguimiento.

Los informes de seguimiento han sido importantes para determinar y hacer seguimiento a los cambios en los precios.

La seriedad y objetividad de la información ha permitido que la Veeduría y el producto de sus investigaciones, los boletines, se posicionen como una herramienta de control social, que sirve de referencia y marco para describir los procesos de contratación que se dan a nivel Distrital.

Por representar un bajo porcentaje del presupuesto, el impacto de las divergencias de compra de elementos de papelería y otros no ha sido una noticia trascendental.

Son las entidades públicas y de control las que se muestran interesadas en los resultados de este ejercicio. Los Boletines también están siendo utilizados por las entidades y por los proveedores y contratistas como herramienta de información de mercado. Esto ha generado expectativas sobre la Veeduría respecto de funciones que no le competen

cumplir, como la de proveer información sobre precios de todos los artículos de consumo o listados de proveedores, etc.

Uno de los items en que se ha intentado incursionar es el de servicios y consultoría. Sin embargo se encuentran dificultades en la medición y estandarización de estos precios que hacen difícil la utilización de la herramienta en estos casos.

VI. Recomendaciones

En la actualidad, los funcionarios de la Veeduría le están dando un giro al proyecto. En sus inicios, el enfoque básico era combatir la corrupción, con una perspectiva de mirar los precios desde el punto de vista de la demanda. Actualmente, se busca ampliar esa visión y trabajar más con un enfoque de fomentar la eficiencia, desde una perspectiva que incluye no solo la demanda sino también la oferta. El cambio de enfoque también implica introducir un énfasis más pedagógico, tanto en la manera de relacionarse con las entidades objeto de observación, como con el público en general. Por esto, la diagramación del Boletín está cambiando y los próximos se publicarían en forma de cartilla. Aun cuando el objetivo de fomentar autorregulación se mantiene, este se busca de manera concertada.

Descripción: Juanita Olaya

I. Ficha Técnica

Nombre de la Herramienta: Base de Datos Comparativa de Precios.

Breve Descripción: Creación de una base de datos que contiene los precios en que diferentes instituciones públicas y privadas compran bienes y servicios para compararlos entre ellas y así detectar si hay compras con sobre precios en perjuicio de las arcas públicas.

En este caso se trata de conocer los precios en que el departamento central de compras de la Caja de Seguro Social (CSS) y otras dependencias o instancias (policlínicas y hospitales) de esta entidad compran determinados medicamentos e insumos, con el propósito de compararlos entre ellas, con los precios en que los proveedores les venden a las farmacias privadas y con los precios al público, para detectar compras con sobreprecios.

Área de Trabajo: Monitoreo de las compras en el sector de salud pública.

Organización responsable: Fundación para el Desarrollo de la Libertad

Ciudadana - Capítulo Nacional de Panamá de Transparencia Internacional.

Creación de la herramienta: Originalmente Argentina, después difundido en la región por Poder Ciudadano – capítulo de TI en Argentina. En Panamá – La Fundación y la Caja de Seguro Social (CSS) institución de salud y seguridad social pública para cotizantes. Para mayor información sobre la implementación de esta herramienta en Argentina y Colombia, ver Precios Comparados en el sitio web:

http://www.tilac.org/herramientas/precios_comp.htm

Cuando y donde se implementó la herramienta: En Panamá. Esta herramienta se ha implementado en dos ocasiones.

La primera Base de Datos que permitió comparar precios se hizo en el año 2000 y la segunda en el 2001. En la primera Base de Datos se consiguieron los precios del departamento central de compras y otras 6 instancias de la CSS en la capital. En la segunda Base de Datos se amplió, de manera que - además del departamento central de compras- se lograron conseguir los precios de otras 10 instancias, incluyendo dos hospitales del interior del país (áreas rurales). Todo el proceso de la primera Base de Datos demoró tres meses, mientras que la segunda duró seis semanas.

Alianzas: Un convenio de cooperación suscrito entre la CSS y la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana permitió el acceso a la información, con el objetivo de hacer más efectivo el principio de transparencia en los procesos de contratación pública. Este convenio de cooperación también facilitó la aplicación de otras herramientas para la lucha anticorrupción en la CSS, como las Audiencias Públicas (Ver convenio completo en el Anexo)

Problema que enfrenta: Compra de insumos médicos y medicamentos a sobreprecios.

Financiamiento: La herramienta se hizo con recursos de la Fundación y en ambas aplicaciones de la herramienta, el diario de circulación nacional La Prensa (<http://www.prensa.com/>) donó una página entera para divulgar los resultados. El costo de la implementación de esta herramienta incluye el salario del técnico, más el equipo, o sea una PC, más el costo de publicación de una página entera en el diario, y el mantenimiento del web.

Contactos: Cualquier información adicional puede solicitarse a Angélica Maytín Justiniani, Directora Ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana Tel. + (507) 229 4207/13, fax +(507) 229 0294, e-mail tipanama@cableonda.net

Igualmente, se recomienda consultar a Patricio Mosquera, coordinador de la Base Comparativa de Precios por la Fundación. Contactar al e-mail leomosquera@hotmail.com

II. Objetivos

Con la aplicación de esta herramienta se esperó evidenciar el grave problema de los sobreprecios en las compras de la CSS y lo cuantioso que resultan estas irregularidades para el Estado.

Así mismo, se busca implementar transparencia en las compras que hace la CSS, eliminando las prácticas irregulares.

Otro objetivo era crear consciencia entre los afiliados de la CSS, autoridades y la sociedad civil, de modo que exigieran a esta institución las correcciones en el sistema de compras, para abaratar los costos de los medicamentos.

III. Contexto

El proceso de compra que se usa desde hace muchos años en la CSS no facilita ni la transparencia ni los mejores precios para la institución. Tradicionalmente se ha criticado el sistema y la excesiva discrecionalidad de los funcionarios en los procesos de compra de la CSS, que ha sido motivo de escándalos.

Los procesos de compra de medicamentos e insumos médicos en policlínicas y hospitales no contaban con mayor supervisión. Sólo se regulaba bajo el concepto de que cada compra debía ser hasta 5 mil dólares, sin importar cuán repetidas puedan ser. De manera que una compra cuantiosa, puede ser fraccionada en varias pequeñas con montos hasta 5 mil dólares.

En casi todos los casos, se desconocen los detalles y las causas de los sobreprecios (actos de corrupción, irregularidades o también ineficiencia y falta de capacitación del personal), las dependencias donde ocurren, los funcionarios que participan y las empresas proveedoras.

Ya en el 2001, la Contraloría ha realizado constantes críticas públicas hacia el sistema de compras de la CSS, las cuales han acaparado las portadas de los diarios panameños. Ver ediciones digitales de La Prensa

<http://biblioteca.prensa.com/contenido/2001/01/41s24129.html>

y El Panamá América

http://www2.epasa.com:82/El_Panama_America/archive/01282001/nation06.html

El caso más reciente se dio a inicios del 2001, cuando la Contraloría detectó un sobreprecio de más de 4 millones de dólares, tras analizar los informes de compras de medicamentos correspondientes a los últimos dos años.

Medicamentos que debieron costar 2 millones de dólares, fueron adquiridos en 6 millones. No obstante, la cifra del sobre precio es preliminar, porque aún no ha concluido el auditó.

La Fundación ha realizado diversos trabajos conjuntos con la administración de la CSS, en búsqueda de promover prácticas más transparentes en los procesos de contrataciones públicas. Una de las experiencias concluidas con la CSS es la herramienta Audiencias Públicas. La Fundación consideró que la comparación de los precios de una determinada lista de medicamentos, permitiría un acercamiento con la situación que enfrenta la institución en cuanto al grave problema en las compras.

IV. Implementación

1. Solicitud de cooperación institucional.

El 17 de noviembre de 1999 el director de la Caja de Seguro Social y la directora de Transparencia Internacional, capítulo de Panamá, suscribieron un convenio de cooperación con el objetivo de hacer más efectivo el principio de transparencia en los procesos de contratación pública, y para poder acceder a información de la entidad pública.

El contenido del convenio se establece, en términos generales, que cualquier interesado puede acceder información de dominio público de la CSS y elementos que permitan que la actuación de la institución sea transparente, eficiente y eficaz.

2. Propuesta de implementación de la Base de Datos Comparativa de Precios a la CSS.

Ya suscrito el convenio, la Fundación se interesó por conocer a fondo la situación registrada en las compras de la CSS y consideró que la aplicación de una Base de Datos Comparativa de Precios sería una buena herramienta para este propósito. Este mecanismo se ha usado antes en Argentina (para un contexto muy similar en la Ciudad de Buenos Aires) y en Colombia (para compras de papelería en el Distrito de Bogotá). Por esta razón, la Fundación propuso al director de la CSS la aplicación de la misma. El director de la CSS aceptó y la Fundación inició el trabajo.

3. Seleccionar la muestra de medicamentos, cuyos precios serán comparados.

3.1. Selección de la muestra en la primera Base de Datos.

Se pidió a la CSS un listado de medicamentos e insumos médicos más consumidos en las diferentes instancias, de modo que fueran lo suficientemente representativos de las compras de la institución.

Sin embargo, el director de la CSS informó que la institución no contaba con un registro que indicara cuáles eran las medicinas que más se consumían.

Autoridades de la CSS dijeron que trabajarían en elaborar un listado de los medicamentos más consumidos y que facilitarían la obtención de los precios.

La única instancia que facilitó voluntariamente los precios en que compran las medicinas fue el departamento central de compras, pero todavía faltaban las otras 6 dependencias.

No obstante, aún había problemas para saber cuáles medicamentos e insumos eran mas consumidos, por la ausencia de un listado oficial. Al no contar con esta información, se optó por trabajar en base a un listado de los 10 medicamentos que mostraran más demanda en el departamento central de compras. Posteriormente se conoció que los medicamentos escogidos también eran los más consumidos en las otras instancias.

Para elaborar la muestra de medicamentos, se enviaron formularios a las diferentes instancias de la CSS, solicitando la información de las medicinas mas consumidas y se aprovechó esa gestión para pedir los precios. Nunca devolvieron los formularios a la Fundación.

Cabe señalar que se determinó crear la base de datos con sólo 10 medicamentos, porque se consideró que un listado muy amplio podría confundir a las personas que vieran los resultados del trabajo en las publicaciones. Aunque inicialmente se pensó en trabajar solo con medicinas, luego se decidió incluir en el listado el oxígeno médico, al tener información sobre posibles irregularidades en la compra de este producto.

3.2. Selección de la muestra en la segunda Base de Datos.

Se emplearon los mismos medicamentos que la primera fase y se incorporaron otros 13 productos farmacéuticos, para quedar en un total de 23 productos evaluados.

Igualmente, se enviaron formularios que pedían a las diferentes dependencias de la CSS información sobre las medicinas con más demandas y sus precios. En esta ocasión sí se devolvieron los formularios con la información de los medicamentos más consumidos y sus precios, por lo cual el desarrollo de esta base de datos duró la mitad que la primera.

Para la selección de los medicamentos a evaluar durante la segunda fase se contó con asesoría del residente médico del Departamento de Planificación de la CSS, quien hizo un listado de los medicamentos que él había notado que se compraban con más frecuencia, lo cual fue de mucha ayuda.

4. Elaboración general de una Base de Datos.

La Base de Datos es un listado, ordenado por dependencia de la CSS, de los medicamentos seleccionados con sus respectivos precios de compra. En ambas Bases de Datos se inició introduciendo la información más fácil de obtener, que en este caso fueron los precios del departamento central de compras.

Algunos proveedores contactados durante las visitas al departamento central de compras dieron información de los precios en que venden las medicinas a farmacias privadas. En las dos Bases de Datos se solicitó por escrito los precios de la muestra de medicamentos escogida a las diversas dependencias. También en las dos Bases de Datos se obtuvo

información de los precios en que las farmacias privadas le venden al público, llamando por teléfono o solicitándola personalmente.

4.1. Elaboración de la primera base de datos.

Transcurridos dos meses y medio de espera sin obtener los precios de los 10 medicamentos en cinco policlínicas y un hospital, se solicitó permiso a la CSS para que funcionarios de la Fundación se dirigieran personalmente a esas dependencias, con el propósito de conseguir dicha información.

Una sexta policlínica entregó los precios de compra de medicamentos, pero del año anterior al estudio, por lo cual no se utilizó esa información.

4.2. Elaboración de la segunda base de datos.

La elaboración de la segunda Base de Datos se facilitó, porque las diferentes dependencias regresaron los formularios con los precios de los medicamentos. Esto permitió ampliar la cantidad de dependencias que suministraron información sobre sus precios. Se obtuvo información del departamento central de compras, 7 policlínicas y 3 hospitales, incluyendo dos del interior del país (zonas rurales).

5. Comparación de precios.

Después de tener la base de datos completa se inició el proceso de comparación.

Para determinar si había sobreprecio, primero se estableció cual era el precio de compra más bajo de cada medicamento, por unidad, y luego se hizo una ponderación porcentual con cada precio comparado. De manera que si el precio de compra más bajo del medicamento X es \$2.00, y se compara con otro que cuesta \$5.00, la ponderación porcentual arrojaba un sobreprecio de 150%.

Se compararon los precios de compra de los medicamentos de la siguiente manera:

Precios de compra del departamento central	Las diferentes policlínicas
de compras con los precios de:	Los diferentes hospitales
	farmacias privadas los afecta.
	el público en farmacias privadas.

Precios de compra de las policlínicas con los precios de compra de:	Otras policlínicas cercanas*
	los diferentes hospitales cercanos*
	farmacias privadas los afecta.
	el público en farmacias privadas.

Precios de compra de hospitales con los precios de compra de:	Otros hospitales cercanos policlínicas cercanos* farmacias privadas el público en farmacias privadas.
---	--

*No se compararon los precios de compra entre instancias de ubicación lejanas, porque en estos casos la diferencia en los costos puede ser justificada.

V. Divulgación.

Se elaboró un breve resumen con cuadros comparativos y gráficas que exponían los sobreprecios más significativos que resultaron de la comparación de precios. (Ver cuadros en sitio web [www. Transparenciapanama.com](http://www.Transparenciapanama.com))

El diario La Prensa divulgó el mencionado resumen, las gráficas y cuadros en una página entera.

Se convocó una conferencia de prensa, para que los medios conocieran los principales resultados de la base de datos. Diferentes periódicos dedicaron importantes espacios a lo explicado en la conferencia de prensa y usaron las gráficas y cuadros realizados por la Fundación. Televisoras y radioemisoras también difundieron noticias basadas en el resumen de la base de datos. Todos los medios hicieron énfasis en los sobreprecios más significativos.

VI. Resultados

Se detectaron sobreprecios e irregularidades en los procesos de compra de diferentes instancias de la CSS. Aquí hay que resaltar que no todos los sobreprecios tiene que ser necesariamente resultado de actos de corrupción, de mala fé, abuso de poder u otros por parte de los funcionarios. Hay muchos casos en los cuales ineficiencia, personal no adecuadamente formada, del merecado, compran bajo volumen, pagan más caro juegan un papel importante.

También se descubrieron casos extremos como medicamentos que el departamento central de compras adquiría a 3 dólares y policlínicas a 59 dólares.

En promedio, las policlínicas y hospitales compraban los medicamentos a precios 178.91% más caro que el departamento central de compras. Mientras que los proveedores vendían las medicinas al departamento central de compras a un precio promedio 130.49% más caros que a las farmacias privadas.

El departamento central de compras adquiere los medicamentos a precios más bajos y puede suministrarlos a las policlínicas y hospitales, pero estas dependencias prefieren comprar los productos farmacéuticos de manera descentralizada a los mismos proveedores e incluso en farmacias al precio para el público, los cual lógicamente sale más costoso.

Después de la divulgación de los resultados de las comparaciones dos funcionarios de una policlínica fueron destituidos, al comprobársele la comisión de irregularidades.

Resultados positivos:

La dirección general de la CSS respaldó el proyecto y tomó la iniciativa de establecer su propia base de datos, similar a la elaborada por la Fundación.

La CSS estableció un precio tope para la adquisición de cada medicamento en las diferentes instancias de la CSS.

Luego de la aplicación de la herramienta, la CSS exige a sus proveedores que le de los precios de venta de los medicamentos para la farmacia privada y el precio al público.

Después de la aplicación de la herramienta la CSS redujo el margen de ventas descentralizadas que pueden realizar las policlínicas y hospitales, lo cual hace suponer que los gastos de la CSS en medicinas e insumos médicos serán 2.5 millones de dólares menos.

Se canceló un contrato entre la CSS y una empresa que le vendía oxígeno médico. En este caso el monitoreo detectó que la empresa condicionó a la CSS a comprar tanques de oxígenos de tamaños pequeños, aunque la institución no los necesitara. Estos tanques pequeños nunca eran despachados. También se descubrió que la empresa vendía los tanques a un hospital a un precio 242% más caro que otro hospital cercano.

Resultados negativos:

Se enfrentaron grandes dificultades con los funcionarios encargados de las compras en las policlínicas, los cuales se mostraron reacios a suministrar la información requerida.

La CSS no tenía registros de datos básicos como los medicamentos que más se consumen en las diferentes dependencias, ni sus precios promedios. Esta información es vital para realizar procesos de compras responsables.

El departamento central de compras suministraba a un hospital pañales desechables para adultos y medicamentos, pero esta instancia no los usaba y los compraba en una farmacia a precios para el público.

No se ha podido investigar en todos los casos las causas de los sobreprecios, si se trata de actos de corrupción o de ineficiencia falta de capacitación.

VI. Recomendaciones

La Fundación está trabajando en una tercera fase de la base de datos. Se recomienda organizar seminarios de capacitación para los funcionarios públicos, con el propósito de que tomen consciencia de las cuantiosas pérdidas del Estado por los sobreprecios y el sistema de compra discrecional. También es importante explicarle a los funcionarios cómo una compra repentina puede salir muy cara, por lo cual resulta mejor programarlas.

Descripción: Jean Marcel Chéry

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