

Informe de Minoría que presenta la Bancada de Oposición (PRD) en contra el PROYECTO DE LEY N° 305.

"QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ".

Panamá, 6 de abril de 2016

Honorable Diputado
RUBÉN DE LEÓN SANCHEZ
Presidente de La Asamblea Nacional

Señor Presidente: La Bancada del P.R.D., en cumplimiento de lo establecido en los artículos 135 Y 143 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, rinde el Informe de Minoría correspondiente al PROYECTO DE LEY N° 305. "QUE REFORMA LA LEY 22 DE 2006, QUE REGULA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ".

La Comisión de Economía y Finanzas ha realizado un proceso discusión del Primer Debate atendiendo a un total de 30 expositores. La presentación del proyecto ha sido limitada, toda vez que una se conoce un estudio previo sobre el tema; no hizo un análisis de fondo sobre los problemas originados en la contratación pública; nunca se presentaron los efectos del Proyecto de ley, en cuanto tiempo que 2 demora el proceso de contratación; dificultades en la adquisición de los bienes y servicios; niveles de ejecución por parte de las instituciones públicas y finalmente el nivel de satisfacción de los beneficiarios.

El país encuentra que la inversión pública es lenta, que no hay transparencia en los actos de contratación y que los procesos de implementación no existen los controles correspondientes.

El presupuesto ejecutado en los últimos dos años se concentra en las grandes obras o en los proyectos llave en mano. Las comunidades claman respuestas y las respuestas no llegan porque el sistema de planificación es ineficiente y más aún el sistema de compra. La situación se comprueba con la ejecución del presupuesto 2015, donde se hicieron traslados por más de B/ 1,520 millones, que representa el 8 % del presupuesto total. Al 31 de marzo de 2016, se han presentado a la Comisión, un total de B/ 283.9 millones en traslados para la inversión pública, que representa el 3.4 %.

La razón de estas cifras es que el presupuesto no está en sintonía a la capacidad de las instituciones públicas. En el primer debate quedó marcada la falta de orientación y de principios a la hora de determinar los procesos de compra para las instituciones de salud pública. El proyecto 305, va a ser un obstáculo para llevar beneficio a las comunidades y se ha perdido el objetivo de transparencia y rendición de cuenta.

3 En fin, lamentablemente el proyecto no ha gozado de un análisis transparente. La premura y la velocidad con que se atiende el tema, ha dejado mucha incertidumbre sobre la perspectiva de lograr eficiencia en la contratación del gasto público. La Bancada del PRO rechaza el Proyecto de Ley 305, porque no responde a las expectativas de los ciudadanos, sobre transparencia y eficiencia de la gestión pública.

El rechazo del Proyecto 305, se fundamenta en: a. La ley de contrataciones públicas es la principal herramienta para promover el desarrollo nacional. En consecuencia, amerita un análisis de profundo para valorar las causas y efectos de cualquiera modificación.

b. El sistema de contrataciones públicas debe estar dirigido a elevar los niveles de racionalidad y eficiencia del gasto público, situación

que no es el caso, porque la propuesta induce a la burocracia y elevar los niveles de tramitología.

c. El proyecto de ley en estudio deteriora las posibilidades de promover mecanismos para ejercer el sistema de descentralización en forma efectiva.

d. El proyecto no considera los elementos básicos para el desarrollo como es el fortalecimiento de las instituciones responsables del sistema de contrataciones.

4 e. El Proyecto sanciona a los empleados públicos sin disponer de mecanismos de juicios y la defensa apropiada.

f. Es imposible seguir introduciendo reformas antojadizas cada vez que se encuentra un problema para una contratación pública, eso desmerita el sistema y deteriora la imagen de la Asamblea Nacional. Tomar en cuenta que hay diez modificaciones a la ley 22 de 2006. Por estos y otros elementos, consideramos que el proyecto de leyes determinante para el desarrollo nacional y que amerita más estudio y análisis.

Es preciso un acuerdo con las fuerzas políticas que permita presentar modificaciones como agenda de Estado y no como una bandera política. Los niveles de desconfianza a la administración pública siguen subiendo, mientras el Ejecutivo sigue creando comisiones y sigue visitando las comunidades para entregar orden de proceder. Es preciso brindar confianza y eso solo es posible si trabajamos en forma armónica y como agenda de 'Estado para fortalecer el sistema de compra, dejando a un lado, el juega vivo, creando mecanismos efectivos para ejecutar el sistema de compra. La sociedad en general tiene desconfianza hacia las instituciones públicas, por lo tanto, cualquier proyecto de ley, debe definir y orientar sobre el fortalecimiento institucional como un principio básico. Este proyecto se olvidó de las instituciones del sistema.

Esta ley tiene como enorme repercusiones en la gestión pública, es por ello, que apelamos al entendimiento y trabajar para el Estado

panameño, no para un partido o una facción de partido. El país no resiste más la improvisación, la arrogancia del poder y las , Imposiciones. Necesitamos disponer de un instrumento que sea creíble, práctico, viable y que se pueda implementar. La sociedad nos acusa de lentos, nos reclama la incapacidad cuando falta la medicina de la Caja del Seguro Social o el MINSA, no entiende porque con tantos recursos las escuelas son infraestructuras destruidas. En fin, no podemos vivir bajo las excusas que el sistema es lento, todo lo contrario, tenemos en la Asamblea la oportunidad de producir una herramienta para el desarrollo, sin discriminación y con amplitud del mercado.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PRIMERO:

El Proyecto de Ley tiene como objetivo elevar los niveles de transparencia en la contratación pública; objetivo que no se cumple debido a la falta dll análisis y evaluación real de las causas y efectos de la modificación a la ley vigente. ' . 6 SEGUNDO: El Proyecto ha sido modificado sin una presentación coherente de la situación del gasto público en la República de Panamá, se siguen creando condiciones y dirigidas a la racionalización del gasto. TERCERO: El diagnóstico demuestra que la ley de contrataciones a ordenado e implementado el 75 % de las compras de bienes y servicios del Estado, con los resultados siguientes: • Con el método de compra de la ley 22 de 2006, se han realizados actos por BI 23,444,544,876.07. Un total de 946,894 operaciones. Un promedio de BI 24,297.53 por operación. • En términos de valor el 23.39 % del monto se ha licitado a través de licitación con mejor valor con evaluación separada y son básicamente los mega proyectos. • El 64.86 % del número de operaciones con compras menores. • Hay un incremento sostenido de la compras por catálogo, el 31.07 % del número de operaciones. En cuanto ese monto es reducido apenas el 3.28 % del

valor total. 7 CUARTO: La experiencia de estos diez años demuestra que se han usado todas las categorías de contratación y que las instituciones públicas tienen dificultades para implementar un sistema de compras . ' coherente. Las dificultades están relacionadas con la capacidad institucional y la limitaciones en la preparación de los pliegos de cargos. QUINTO: El proyecto de Ley 305, tiene enormes dimensiones en los servicios que brinda el Estado a la sociedad. Por ello, las reformas están distante de ofrecer un sistema transparente y eficiente, consecuencia del rechazo de la Bar;¡cada PRO. El Primer Debate nos dio una enorme lección, por un lado la sociedad en general preocupada por la transparencia y la eficiencia de la gestión y otro lado las instituciones arrinconadas sin espacio para ofrecer alternativas viables. Fue una vergüenza que las instituciones de salud no supieran presentar una propuesta coherente con su realidad. Además, el debate por parte del Ejecutivo fue pobre, porque las instituciones fueron sumisas ante la aprobación del proyecto en el Consejo de Gabinete.

Lamentamos significativamente las limitaciones en las intervenciones de las instituciones pública, eso nos demuestran, que no tienen 8 interés y la baja capacidad para hacer frente a una realidad tan sentida como el sistema de compras. Los diputados tienen que ahora meditar sobre los proyectos de las comunidades y sería bueno que pensarán en la lista de inversión pública para sus comunidades, saben que un proyecto aparece tres años en un presupuesto para poder ejecutarse. Esta realidad demuestra la falta de coherencia entre la planificación y el sistema de compras. La redacción de los artículos demostró la falta de evaluación, cuando mencionan que se debe pagar según la definición del pliego de cargos. A quién desean engañar, si todo el mundo sabe que el gobierno paga lento. Someterse al pago según el pliego de cargo, al único que destruyen es al Ejecutivo y adicional a las comunidades

necesitadas.

CONSIDERACIONES: Debemos considerar que la ley de contratación es la principal herramienta del Estado para la compra de bienes y servicios, en función de los planes y programas del desarrollo nacional. El proyecto debe tomar en consideración el desarrollo de las instituciones públicas, que son de quienes depende el uso de los recursos del Estado.

La capacidad de las instituciones públicas es determinante para encauzar y desarrollar contrataciones transparentes y efectivas. Las contrataciones públicas no pueden ser evaluadas en forma parcial, todo lo contrario es preciso una evaluación integral. En el primer debate solo se consideró el método y los procedimientos de licitación, jamás se consideró el tiempo de contratación y la manera de cumplir en forma eficiente con la transferencia de los bienes y servicios. La Comisión creó una subcomisión para elaborar procedimientos tendientes a la organización y desarrollo de propuestas en función al contenido original propuesta por el Ejecutivo y un Proyecto 187 presentado por la Diputada Matilde GÓmez. Esa subcomisión solo evaluó los dos proyectos.

Nunca se consideró la necesidad de disponer en forma organizada de un Texto Único comparado, considerando que la ley de contrataciones ha tenido diez modificaciones en menos de diez años las reformas aprobadas por la Ley 35 de 2006, Ley 2 de 2007, Ley 21 de 2008, Ley 41 de 2008, Ley 69 de 2009, Ley 80 de 2009, Ley 12 de 2010, Ley 30 de 2010, Ley 66 de 2010 Y Ley 48 de 2011 . Todas estas modificaciones fueron 10 dirigidas a buscar mecanismos que permitieran acelerar los procesos del sistema. En enero de 2014 el Estado contaba con 195,726 funcionarios. Para enero de 2016, existen 238,034 funcionarios. Es decir en dos años nos hemos

convertido en el principal empleado, con más de 42,308 funcionarios. El Estado se convertido en un empleado sin orientación y desarrollo de las instituciones. Este proyecto de ley, no tiene ninguna acción dirigida a promover y favorecer el fortalecimiento de las instituciones del Estado. Es decir, va en contra de los propios conceptos de descentralización y desarrollo de las instituciones por el bien común.

Este proyecto es algo más del slogan " el pueblo primerd', la pregunta dónde esta el Pueblo. La Comisión nunca entrego a los Comisionados las actas de las diferentes sesiones de trabajo. El resumen que tenemos es de doce modificaciones planteadas por el los diputados de gobierno y 30 nuevos artículos. Clara manifestación la nula participación de la oposición, donde el Primer Debate fue una acción lleva a golpe de tambor, es decir, sin tiempo o análisis.

El único perdedor en este proyecto son los ciudadanos, porque las"propuestas son confusas, descoordinadas y sin posibilidades de inducir eficiencia en la administración pública.

11 CONCLUSIONES.

En el Primer Debate solo se escucharon las propuestas presentadas por los participantes, dejando a un lado todas las voces de los ciudadanos que se expresaron por los medios de comunicación. La dimensión del Proyecto 305 es muy amplia, tomando en consideración que tiene efectos sobre todas las transacciones por bienes y servicios que disponga el Estado, en consecuencia, su , . " influencia es de corto, mediano y largo plazo.

El bienestar que brindan las acciones del Estado, dependen del sistema de compra, por lo tanto, cualquier cambio amerita un

análisis más profundo. El país se enfrenta una disminución del ritmo de crecimiento, originado por causas externas e internas. La población tiene la percepción de una crisis en las actividades promovidas por las instituciones públicas. Proceder a cambios sin la debida orientación van a originar mayor desgaste y obstáculos para la implementación del plan estratégico 2015 - 2019. En el primer debate no fue posible determinar cuáles son los indicadores apropiados para garantizar transparencia y eficiencia en la gestión de compras del Estado.

Por lo tanto, son modificaciones de impulso y no de visión de desarrollo.

12 El primer debate demostró que existen divergencia entre los métodos de compras para la seguridad social y el resto de las instituciones del Estado. Se crean privilegios innecesarios como el sistema de compra para La Dirección de Acción Social (DAS - antiguo FIS), los montos Procedimiento especial de contratación, las adquisiciones de suministros, servicios u obras que guarden relación con la seguridad ciudadana, presidencial y del Estado.

En los casos en que dichas adquisiciones sean menores de BI 3.0 millones. Se favorece los proyectos mayores de BI 50 millones con condiciones especiales. Se crean multa a los funcionarios públicos, sin definir los condiciones de financiamiento. No se consideran herramientas para fortalecer las instituciones responsables del sistema de compra.

El análisis demuestra que los procesos de contratación demoran en promedio entre 180 - 210 días.

La mayoría de los proyectos que define el presupuesto de inversiones se ejecutan realmente el año siguiente.

RECOMENDACIONES: ..

13 • Como el sistema de compra tiene una enorme dimensión en el Estado, es preciso continuar el estudio del Proyecto y favorecer modificaciones que garanticen el desarrollo nacional.

- Establecer un plan de trabajo en la Comisión que ventila el tema, que garantice un primer borrador de un texto único de la ley de 2006 y sus 10 modificaciones,- .

- Diagnóstico sobre el sistema de compra en Panamá, donde se determine los tiempos de contratación, los reclamos y se determinen las frecuencias de las fallas recurrentes.

- El Proyecto debe ser evaluado en forma integral, además determinar las causas que generan la incapacidad institucional. ' . •

Hay que estudiar en forma integral el sistema de compra para la CSS, MINSA y las empresas nacionales.

- Indispensable terminar con los procedimientos con valor y evaluación separada.

- Es preciso determinar el nivel de ejecución. A fin de determinar el cumplimiento de las empresas que concursan.

14 • Se recomienda armonizar la gestión pública entre: la planificación; diseño y pliegos y la acción del sistema de compra.
COMISIÓN DE ECONOMIA y FINANZAS.