PN-ABJ-000
ISN 73487

DRAFT

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

AUDITORIA DE PROYECTOS Y CONTRATACION ADMINISTRATIVA

Enero de 1991

Contrato No. LAC-0658-C-00-9021-00
Proyecto No. 598-0658

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA

PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

AREA DE AUDITORIA DE PROYECTOS Y CONTRATACION ADMINISTRATIVA

INDICE

Sección		Página
I.	INTRODUCCION	1
A.	Antecedentes	1
B.	Objetivo	1
C.	Alcance del trabajo	1
D.	Metodología	2
E.	Limitaciones	2
II.	ASPECTOS DESCRIPTIVOS	3
A.	En cuanto a la base legal	3
B.	En cuanto a la organización	4
C.	En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo	6
D.	En cuanto a los recursos humanos	15
E.	En cuanto a los sistemas de información	15
III.	ASPECTOS ANALITICOS	17
A.	En cuanto a la base legal	17
B.	En cuanto a la organización	23
C.	En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo	26
D.	En cuanto a los recursos humanos	28
E.	En cuanto a los sistemas de información	30

I. INTRODUCCION

DIAGNOSTICO DE LA ADMINISTRACION FINANCIERA PUBLICA EN LA REPUBLICA DE PANAMA

AREA DE AUDITORIA DE PROYECTOS Y CONTRATACION ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCION

A. Antecedentes

Este estudio forma parte del programa de asistencia técnica de emergencia a la Contraloría General de la República de Panamá, a través del Proyecto Regional para Mejorar la Administración Financiera de Latinoamérica y el Caribe (LAC/RFMIP).

B. Objetivo

Identificar las necesidades de mejora en las prácticas actuales de control y auditoría de obras públicas y proyectos de desarrollo, así como en la contratación administrativa que inciden sobre una eficiente administración financiera.

C. Alcance del trabajo

El diagnóstico abarca al sector público panameño, para lo cual se ha seleccionado la siguiente muestra:

- En la rama ejecutiva del sector público:
  - En el sector central
    - Ministerio de Obras Públicas
    - Ministerio de Planificación y Política Económica
    - Ministerio de Educación
    - Ministerio de Hacienda y Tesoro
    - Ministerio de Vivienda

- En el sector descentralizado

  - oo Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación
  - oo Instituto Nacional de Telecomunicaciones

o En la rama legislativa del poder público:

- La Contraloría General de la República

o En el Régimen Municipal:

- Municipio de Panamá
- Municipio de Penonomé

Se estimó conveniente tomar contacto con el sector privado y se incluyó a la Cámara Panameña de la Construcción, por su importante participación tanto en los procesos de contratación cuanto en la ejecución de los proyectos.

D. Metodología

La obtención de información se efectuó mediante entrevistas a funcionarios de las áreas específicas en cada una de las entidades descritas anteriormente, para lo cual se prediseñaron cuestionarios acordes con los requerimientos del diagnóstico. En el caso de la Contraloría General, por el hecho de ser una entidad con amplias funciones, frente al sector público, se efectuaron un mayor número de entrevistas y sesiones de trabajo con varios funcionarios.

E. Limitaciones

Para el presente trabajo no ha existido limitación alguna. La colaboración de los funcionarios de las diversas entidades ha sido muy amplia y la muestra de información obtenida se la estima suficiente y pertinente a los fines del diagnóstico.

II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS

II. ASPECTOS DESCRIPTIVOS

A. En cuanto a la base legal

Para poder diferenciar el análisis posterior, se tratan primeramente los asuntos relacionados con la contratación administrativa y, enseguida,los relativos al control y auditoría de proyectos.

1. Sobre la contratación administrativa

- La Constitución Política de la República contempla que la ejecución o reparación de obras nacionales, las compras que se efectúen con fondos del Estado, de sus entidades autónomas o semiautónomas o de los Municipios, así como la venta o arrendamiento de bienes, se harán por licitación pública, salvo las excepciones que determine la ley.

- Mediante Ley No 8 de 27 de enero de 1956 se aprueba el Código Fiscal de la República, el mismo que en su Capítulo IV, Título I del Libro I, desde el Art. 29 hasta el Art. 79, contiene las disposiciones generales que regulan la contratación administrativa para el sector público panameño.

- Las leyes y decretos complementarios que se citan a continuación, han modificado al Código Fiscal o lo han reglamentado:

  - Ley No. 31, expedida por el Consejo Nacional de Legislación el 8 de noviembre de 1984, modifica algunos artículos del Código Fiscal que tienen relación con la contratación administrativa.

  - Decreto No. 33, del Presidente de la República, de fecha 3 de mayo de 1985, reglamenta el Capítulo IV del Título I del Libro I del Código Fiscal, sobre la licitación pública, concurso de precios, solicitud de precios y contratos con el Estado.

  - Decreto-Ley No. 9, del Presidente Provisional de la República, expedido el 26 de octubre de 1989, modifica disposiciones del Código Fiscal, en su mayor parte aquellas atinentes a la contratación.

- Decreto de Gabinete No. 45, de 20 de febrero de 1990, contiene, también, modificaciones del Código Fiscal en la materia de contratación.

- Decreto No 63, del Contralor General de la República, expedido el 24 de agosto de 1984; se reglamenta la fianza a que se obligan los contratistas del Estado cuando son emitidas por compañías aseguradoras.

2. Sobre el control y auditoría de proyectos

o La Constitución Política de la República, define las funciones sustantivas de la Contraloría General en materia de control fiscal.

o La Ley No. 32, expedida el 8 de noviembre de 1984, que corresponde a la Ley Orgánica de la Contraloría, determina, entre otros aspectos, los objetivos y campo de aplicación, la organización, las funciones generales, las funciones especiales, la fiscalización de los actos de manejo, el control de las garantías.

B. En cuanto a la organización

Se destacan los aspectos principales de la organización de las entidades seleccionadas, indicando en el siguiente cuadro las unidades que tienen relación con la planificación, ejecución o control de las obras, dependiendo de su ubicación en la estructura general de las instituciones, como áreas auxiliares de apoyo (A), áreas técnicas de apoyo (B) o áreas operativas.

ENTIDAD	UNIDAD	AREAS A	B	C
o Sector Central				
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	Dirección Nacional de Equipos y Talleres	X		
	Laboratorio	X		
	Programación Evaluación y Control		X	
	Dirección de Programas Especiales (BID, AID, BIRF)		X	
	Dirección Nacional de Estudios y Diseños			X
	Dirección Nacional de Inspecciones			X

ENTIDAD	UNIDAD	AREAS A	B	C
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS	Dirección Nacional de Edificios Públicos			X
	Dirección Nacional de Valorización			X
	Dirección Nacional Industrial			X
	Dirección Nacional de Mantenimiento Vial			X
MINISTERIO DE PLANIFICACION Y POLITICA ECONOMICA	Fondo de Preinversión	Organismo Adscrito		
MINISTERIO DE EDUCACION	Dirección de Ingeniería y Arquitectura	X		
MINISTERIO DE HACIENDA Y TESORO	Dirección Nacional de Proveeduría y Gastos			X
MINISTERIO DE VIVIENDA	Dirección de Arquitectura e Ingeniería			X
o Sector descentralizado				
INSTITUTO DE RECURSOS HIDRAULICOS Y ELECTRICOS	Dirección Ejecutiva de Desarrollo		X	
	Dirección Ejecutiva de Operaciones			X
	Dirección Ejecutiva de Ingeniería			X
INSTITUTO DE TELECOMUNICACIONES	Dirección Técnica			X
	Gerencia Ejecutiva de Operaciones Metropolitanas			X
	Gerencia Ejecutiva de Operaciones Regionales			X
	Gerencia Ejecutiva de Desarrollo			X
o Regimen Municipal				
MUNICIPIO DE PANAMA	Dirección de Obras y Construcciones Municipales			X
MUNICIPIO PENONOME	Departamento de Ingeniería		X	

En la Contraloría General, la Dirección de Ingeniería consta como una unidad del área operativa.

- El "Manual de Organización del Gobierno de Panamá", publicado en 1987 por la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica, hace una descripción de objetivos, de las funciones principales, de las funciones de las principales unidades administrativas, del sector a que pertenece la institución y de las relaciones intra e intersectoriales de cada una de las entidades públicas.

- Las estructuras orgánicas han sufrido modificaciones periódicas por efecto de leyes y decretos que han incrementado actividades para las instituciones.

- Todas las entidades analizadas han tratado de conseguir estructuras piramidales.

- Las entidades del sector descentralizado han concebido una determinación de cargos del tipo empresarial, que las diferencia de las otras entidades del sector de gobierno central.

C. En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo

1. Sobre la contratación administrativa

- El Ministerio de Hacienda y Tesoro, órgano rector de la contratación administrativa, por la vía de la licitación pública, concurso de precios o solicitud de precios, ha expedido para todo el sector público un "pliego de cargos" tipo, que incluye un modelo de contrato. Las entidades públicas añaden condiciones especiales o particulares, especificaciones técnicas, planos y cualquier otro asunto que se considere específico del proyecto a contratarse o bien a adquirirse.

- El proceso administrativo comienza con la iniciativa para contratar que le corresponde a cada institución pública, sea ésta del gobierno central, del sector descentralizado o del régimen municipal. En la entidad interesada se prepara el pliego de cargos, con los detalles que la institución estima conveniente, continuando con los siguientes pasos:

- Se envía el pliego de cargos al Ministerio de Hacienda y Tesoro, en donde, después de su revisión lo aprueba y fija fecha y hora en el aviso, para la presentación de propuestas.

- En la respectiva entidad, el día y hora previstos, se reune el delegado del Ministerio de Hacienda con funcionarios de la entidad, se abren los sobres, se conoce el presupuesto oficial y quien preside el acto efectúa una "adjudicación provisional", acto administrativo que no es definitivo o firme. De esta diligencia se deja constancia en acta firmada por los servidores públicos presentes y los particulares participantes en el mismo.

- Luego de la adjudicación provisional, se conforma una "comisión y evaluadora de las propuestas", cuyo informe sirve de base para que el Ministro o titular de la institución pública o la correspondiente corporación administrativa, según el caso, mediante resolución motivada, decida sobre la adjudicación definitiva.

- La adjudicación definitiva, para la licitación pública o el concurso de precios, se considera perfeccionada como tal, cuando sobre la misma se expiden las autorizaciones o aprobaciones de la Junta Directiva, Comité Ejecutivo, Comisión Financiera Nacional, Consejo de Gabinete o de cualquier otro organismo o autoridad que contemplen los reglamentos o la ley.

- Obtenidas las autorizaciones o aprobaciones, el Ministro o titular de la entidad notifica al proponente favorecido, solicita la presentación de la fianza de cumplimiento en el término de tres días hábiles y se formaliza el contrato que debe ser refrendado por el Contralor General.

o El procedimiento para el concurso de precios es similar al de la licitación, las principales diferencias están en :

- La licitación se lleva a cabo cuando el monto de la contratación excede los B/. 150.000 y el concurso de precios cuando el monto es mayor de B/. 50.000 y no excede de B/. 150.000.

- La licitación pública se anuncia con una anticipación de por lo menos 15 días calendario, mediante avisos o anuncios de convocatoria por tres días en periódicos diarios no oficiales, de reconocida circulación y en la Gaceta Oficial. El concurso de

precios se anuncia en un diario local con anticipación no menor de tres días hábiles ni mayor de ocho días hábiles y por tres días consecutivos.

- Los requisitos exigidos para la licitación o el concurso son:

  - La propuesta presentada en sobre cerrado escrito en tres ejemplares, uno de los cuales será el original, en el formulario de propuesta habilitado con los timbres fiscales correspondientes o en papel sellado.

  - Certificado de Postor (otorgado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro).

  - Fianza provisional de propuesta.

  - Poder, autenticado por Notario Público, del representante autorizado en el acto.

  - Cualquier otro documento que solicite el pliego de cargos (normalmente para licitaciones internacionales, con crédito de organismos multilaterales, se exige la presentación de otros elementos de juicio).

- Aparte de la licitación y el concurso, la ley define un tercer aspecto relacionado con la "solicitud de precios", para el caso de que se "produzcan ingresos o egresos" de fondos por suma menor de B/. 50.000. Hay casos especiales, de empresas estatales, por ejemplo, en donde rigen ciertas excepciones a esta regla general.

- Todas las acciones administrativas relacionadas, las realiza el Ministerio de Hacienda y Tesoro en las dependencias del gobierno central. En las instituciones descentralizadas y municipales, el Ministerio verifica o supervisa si lo estima conveniente.

- La solicitud de precios se hace por escrito y mediante avisos que se fijan al público en el despacho en el que se realiza la compra, por lo menos con dos días hábiles de anticipación.

  Las ofertas se presentan en formularios suministrados por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, en el caso de entidades de gobierno central; en las demás, es la propia entidad la que debe suministrar el formulario.

- En el gobierno central, es el Ministerio de Hacienda y Tesoro, a través del Departamento de Compras y los "Planes Sectoriales de Compras" los que resuelven sobre la adjudicación. En las instituciones descentralizadas, es la misma entidad, mediante resolución motivada, la que adjudica definitivamente.

- Con respecto a la solicitud de precios, la "orden de compra" suple al contrato y es el documento que formaliza la relación contratante-contratista.

- Son requisitos exigidos para la solicitud de precios, los siguientes:

  - Certificado de Postor;
  - Copia fotostática de la solicitud; y,
  - Fianza provisional (si la suma es superior a los B/. 5.000).

- La última cifra en la contratación administrativa es la relacionada con la "contratación directa" que se la cumple por vía de excepción y no está sujeta a los procedimientos previos de la licitación pública, concurso de precios o solicitud de precios.

- Capítulo importante, por los comentarios que luego se harán, constituye lo que tiene que ver con las fianzas que obliga la ley para garantizar varios actos de la contratación administrativa. Por ley, es la Contraloría General la que tiene que reglamentar las fianzas, así lo ha hecho y hoy está en vigencia el Decreto No. 63 de 24 de agosto de 1984.

- Fianzas exigidas:

  - Fianza de propuesta o provisional: garantiza que una persona o proponente, al participar en una licitación, concurso o solicitud de precios, en caso resultare adjudicatario, presentará la fianza de cumplimiento o definitiva de contrato. Se estipula un mínimo del 10% del monto de la oferta. El período de vigencia es de 120 días calendario.

  - Fianza de cumplimiento o definitiva de contrato: garantiza la obligación de celebrar el contrato, de ejecutar fielmente sus objetivos y una vez cumplido, de corregir los defectos a que hubiere lugar. El monto de esta fianza es mínimo el 10% del monto del contrato y máximo el 100%. La mayoría de entidades exigen el 50% del valor del contrato. El período de vigencia es de un año si se trata de bienes muebles y tres años si se trata de obras,

entendiéndose que este período es adicional y posterior a la terminación del contrato.

- Fianza de pago: garantiza el pago a terceros, por servicios de mano de obra, suministro de materiales utilizados en la ejecución del contrato.

  No se especifica el valor de esta fianza, sin embargo, de la muestra de instituciones públicas visitadas, estipulan en sus contratos entre un 30% hasta un 50% del valor de los mismos. La vigencia exigida es de 180 días calendario, contados a partir de la última publicación en un diario de circulación nacional, del anuncio de terminación y recibo a satisfacción de la obra. Esta publicación la hace el contratista.

- Fianza de pago anticipado: garantiza el reintegro de determinada suma de dinero entregada por adelantado al contratista, "siempre que no sea usada para la oportuna y debida ejecución del contrato." Su valor es igual al valor anticipado y tiene una vigencia de hasta 30 días posteriores al vencimiento del contrato.

o Las fianzas provisionales y definitivas, se consignan conjuntamente a favor del ministerio o entidad pública y de la Contraloría General de la República, y se depositan en la última.

o En cuanto a la contratación de consultoría, prestación de servicios técnicos o servicios personales, la ley estipula la presentación de dos sobres: "...uno que contendrá la proposición formal y técnica ajustada al pliego de cargos y otro sobre que contendrá el precio."

  Al abrir el sobre número uno, se evalúan y califican las condiciones técnicas y se establece un orden de prioridad.

  Posteriormente se abre el sobre del precio del primer seleccionado, si el precio no es conveniente se lo negocia y si éste persiste se abre la propuesta del segundo seleccionado y se sigue el mismo proceso.

o Para la formalización del contrato, se sigue el mismo trámite administrativo que aquel que resulta de una licitación o concurso de precios.

o Por último, cabe indicar que el Código Fiscal y reglamento estipula la posibilidad de realizar ajustes de precios de los contratos (aumento o disminución), producto de variaciones sustanciales e imprevisibles en los

precios de los insumos principales que aumenten o disminuyan notablemente la ganancia del contratista.

2. Sobre el control y auditoría de proyectos

En las instituciones del sector público

- En consideración al Presupuesto General del Estado, vigente para 1990 y siempre haciendo relación con las entidades seleccionadas para el diagnóstico, se deduce que las del sector descentralizado son las mayores concentradoras de la actividad de ejecución de proyectos de inversión. En el sector de entidades del gobierno central, puede identificarse al Ministerio de Obras Públicas como el mayor ejecutor de proyectos.

- En orden al volumen de responsabilidades, se encuentran diferencias en sus estructuras orgánicas y en las funciones que cumplen.

  Bien podría decirse que el mayor porcentaje de proyectos se ejecutan por vía de la contratación y un pequeño porcentaje por administración directa.

- Las actividades típicas de las diferentes instituciones, en la etapa pre-contractual, podrían definirse así:

  - Elaborar los pliegos de cargo, tomando en consideración el modelo preparado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, complementándolos con especificaciones amplias y generales para el tipo de obras que ejecuta cada entidad y añadiendo las especificaciones particulares para el proyecto que se desea contratar.

  - Programar los proyectos, con sujeción a lo previsto en el Presupuesto General del Estado y, en raros casos, relacionándolo con algún plan quinquenal o maestro que se lo mantiene como guía.

  - Efectuar estudios y diseños de los proyectos, dentro de la capacidad que dispone la institución. Cuando son proyectos considerados de alguna envergadura, estos estudios y diseños, así como la determinación previa de costos, se procura contratar con firmas consultoras, especialmente cuando se trata de proyectos que van a ser ejecutados mediante crédito de organismos multilaterales.

- Determinar costos de los proyectos con el objeto de obtener el presupuesto oficial que sirve como referencial para la licitación o concurso de precios.

En la etapa post-contractual:

o Ejercer el control de las obras y la administración de los contratos mediante la fiscalización e inspecciones en el campo.
Solamente las entidades consideradas como mayores ejecutoras de proyectos y entre éstas, el Ministerio de Obras Públicas, dispone de una infraestructura razonable de apoyo para el control de calidad de las obras; esto es, laboratorio centralizado y laboratorios de campo.

o Tramitar las órdenes de cambio; modificaciones de los contratos; definición de costos o ajustes de precios; las cuentas producto de la ejecución de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios. Estos actos se concentran en las oficinas centralizadas de la entidad dueña del proyecto, destacándose los controles formales previos intervinculados entre la Administración, unidades de Auditoría Interna, y Contraloría General.

En la Contraloría General de la República.

Cumple las siguientes actividades

o En cuanto a la contratación administrativa

- Toman conocimiento de los pliegos de cargo, con el objeto de asesorar al auditor de la Contraloría General en cada institución, o asistir en calidad de observadores, con voz pero sin voto, en los procesos de licitación y concurso de precios. En la misma condición actúan en las comisiones de evaluación de propuestas.

- Se hace el registro de fianzas, conforme lo estipula la ley y reglamentos. Al respecto, la ley le otorga la facultad de calificar las fianzas e inclusive de rechazarlas o solicitar modificaciones, además de facultarle la efectivización de las mismas, si hubiere lugar a ello.

- La Contraloría General hace el refrendo de los contratos, resultado de las licitaciones y concurso de precios.

o En cuanto al control y auditoría de proyectos

- Lleva el control cualitativo y cuantitativo de las cuentas de pago a contratistas. La actividad principal se cumple en la Dirección de Ingeniería y mantiene delegados regionales. Cualquier actividad que se haga en las diferentes regiones, da lugar a un informe que es remitido a la dirección central que es en donde se toman las decisiones y se cumplen los trámites hasta la aprobación de las cuentas.

- Para atender la aprobación de las cuentas, lleva a efecto la inspección de los proyectos.

o Otras actividades

- Cumplen con avalúos y peritajes para permutas, concesiones, compras, indemnizaciones, expropiaciones para desechar o destruir bienes del Estado fuera de uso, de todos los organismos gubernamentales.

- Participan en la inspección final de obras y suscriben acta conjunta con los funcionarios de la entidad ejecutora y contratista.

  Para facilitar el trabajo y principalmente unificar el criterio de verificación, se han diseñado algunos formularios que guían la actividad de los funcionarios, tanto en las oficinas centrales cuanto en las regionales.

Los procesos resumidos de trabajo, por parte de la Dirección de Ingeniería son los siguientes:

o En la realización de las inspecciones:

- Revisar toda la información disponible sobre la obra o proyecto.

- Coordinar con el inspector o inspectores que hayan cumplido diligencias similares anteriores.

- Inspeccionar en el sitio y tomar información general sobre organización del trabajo, personal, equipo, material u otra condición sobresaliente.

- Mantener reuniones con el responsable de la parte contratante y contratista.

- Verificar los conceptos de la cuenta.

- Elaborar el informe correspondiente.

o En el trámite de las cuentas:

- Efectuar análisis numérico-legal de la cuenta y sus justificativos, con énfasis en el cumplimiento de las cláusulas contractuales.

- Verificar las fechas de contrato, vencimiento del mismo y vigencia de las fianzas.

- Conformar el formulario pertinente sobre verificación de cuentas, con indicación de pagos realizados, retenciones, neto cobrado y saldos pendientes. Se toma en consideración el valor original del contrato, adiciones o disminuciones, prórrogas, progreso de la obra y porcentaje de tiempo transcurrido.

  Luego del análisis de la Dirección de Ingeniería, con el informe correspondiente, pasa a la Dirección de Auditoría, sección respectiva para que continúe el trámite de aprobaciones previas al pago.

o En la realización de peritajes:

- Solicitar a la institución interesada los elementos de juicio para cumplir con la diligencia, tales como: expediente, plano, número de finca, propietario, finalidad del peritaje, ubicación, etc.

- Identificar en el Registro de la Propiedad inscripción de la finca, linderos, propietarios, extensión, etc. Se complementa con información que haga relación a segregaciones, hipotecas, obligaciones o cualquier otro aspecto que esté gravando el bien.

- Consultar los archivos y otros elementos de juicio que puedan disponer otras direcciones de la Contraloría General.

- Realizar inspección del sitio y consultar valores catastrales y comerciales de las fincas.

- Preparar el informe.

D. En cuanto a los recursos humanos

o En términos generales, las entidades del sector de gobierno central cuentan con los recursos suficientes para el cumplimiento de los requerimientos actuales de trabajo. Las entidades consideradas como mayores ejecutoras de proyectos, disponen de una tecnificación más destacada, aspecto que decae en orden al menor cometimiento de actividad constructora.

o Las instituciones que tienen una conformación empresarial, disponen de recursos humanos con mayor capacitación.

o Principalmente en las entidades del régimen municipal, el recurso humano es limitado y apenas se cuenta con personas de "buena voluntad" y conocimiento de actividad por años de servicio en labores rutinarias.

o En la Contraloría General de la República, Dirección de Ingeniería, oficinas centrales y regionales, se dispone de una organización conformada por profesionales de ingeniería y arquitectura en número más bien escaso; también, disponen de recurso humano formado a través de la experiencia en la función, ya sea con estudios universitarios concluidos pero sin título, estudios universitarios parciales o conocimientos técnicos.

o En las entidades de la muestra no existen planes ni programas de capacitación dirigidos a las responsabilidades de cada institución.

E. En cuanto a los sistemas de información

o En materia de control y auditoría de proyectos, todas las instituciones públicas producen una información parcial de los proyectos que ejecutan, no hay información integrada y cada vez que se requieren informes gerenciales consolidados, tienen que ser preparados en diferentes áreas.

- En la Contraloría General se produce información en formularios prediseñados tales como el informe de inspección para calles, carreteras, edificios, alcantarillados sanitarios, acueductos, ejecución de avalúos, entre otros, pero estos constituyen mas bien guías de trabajo para uniformar criterios de los funcionarios.

  La Dirección de Ingeniería de la Contraloría, utiliza un microcomputador en el que se lleva el control de la ejecución de los contratos de las entidades públicas, la cuenta correspondiente y sus saldos.

III. ASPECTOS ANALITICOS

III. ASPECTOS ANALITICOS

A. En cuanto a la base legal

Los comentarios que constan a continuación tienen que ver con la base legal que regula la contratación administrativa y el orden no indica prioridad en importancia sino simplemente cronología de los diferentes artículos de la ley o reglamentos.

- Las estipulaciones del Código Fiscal son de carácter muy general y no cubren todos los aspectos que pudieran darle el concepto de una ley de contratación pública; de allí que se crean vacíos. El concepto de sus cláusulas aparece como muy flexible para algunas áreas y como muy rígido para procesos que requieren más agilidad administrativa.

- La ley otorga al Ministerio de Hacienda y Tesoro la responsabilidad de la administración del sistema, indicando que es el organismo central rector del mismo. Sin embargo, en los actos licitatorios o concursos de precios el Ministro o sus delegados están presentes únicamente en una reunión previa con los proponentes, en donde se hacen consultas y aclaraciones; y en el acto de apertura de las propuestas, en el que se hace la adjudicación provisional. El acto más trascendente que es el de la adjudicación definitiva, corre a cargo del Ministro o titular de la entidad interesada.

- Ni la ley ni los reglamentos contemplan la conformación de un cuerpo colegiado, convenientemente estructurado y representado que lleve la responsabilidad completa del acto licitatorio.

- Se determina la necesidad, no obligatoria en todos los casos, de un presupuesto oficial estimado, de carácter reservado y confidencial, que sirva como referencia para la comparación de las propuestas. Es generalmente reconocida la fragilidad de este aspecto confidencial, lo que no obsta para que siga constituyendo una buena referencia en esta comparación.

- El Código Fiscal y reglamento considera que una vez que se efectúa la apertura de sobres, quien preside el acto, que es el delegado del Ministerio de Hacienda y Tesoro, decidirá sobre la adjudicación provisional. Aunque este acto administrativo no se estima como firme o definitivo, contra el

mismo no cabe recurso alguno. Esta acción puede dar lugar a los siguientes aspectos contraproducentes en el proceso de licitación:

- Se crean falsas expectativas en los proponentes y son causa de reclamos posteriores, en el caso de que la adjudicación definitiva se haga a un proponente diferente.

- Esta decisión, sin efecto alguno, podría afectar la imparcialidad del estudio que tiene que realizar la comisión, paso siguiente en el proceso y previo a la adjudicación definitiva.

o Se menciona en la ley que para establecer el mayor beneficio para el Estado, en la adjudicación definitiva se "tomará en consideración la conveniencia económica de las propuestas, la capacidad técnica, económica, administrativa y financiera de los postores." Esto implica que estos elementos de juicio se estudian tardíamente, y no como un acto previo a la apertura de propuestas, bajo el criterio de calificación, precalificación, registro o inscripción de proponentes.

Cabe aclarar que el "certificado de postor", otorgado por el Ministerio de Hacienda y Tesoro, tampoco considera elementos que pudiesen constituir calificación de los proponentes.

o El Código Fiscal estipula la posibilidad de que haya ajustes de precios en los contratos y reglamenta la forma como ha de procederse; sin embargo, el sistema no es automático ni exacto, y queda a voluntad del contratista que reclama y de la entidad, incluida la Contraloría, la que califica y acepta, o rechaza el reclamo.

o Conforme lo previsto para la contratación de consultoría, prestación de servicios técnicos o servicios personales, no se tendrá éxito en la contratación porque es equivocado el concepto de que el sobre número uno contenga solamente la proposición formal y técnica, olvidándose de elementos de juicio fundamentales por los cuales debe hacerse una exigente calificación, que es lo que interesa en la consultoría.

o Las fianzas exigidas por ley y reglamentadas por la Contraloría, son por montos y vigencias notablemente exagerados; esto hace que sus costos se trasmitan al de las obras, haciéndolas inconvenientes para el Estado. El texto de las fianzas es inconveniente y no guarda relación con el verdadero objeto que se persigue en cuanto a que constituyan garantías razonables para el Estado; fundamentalmente, incumplen cuatro aspectos principales, a saber: no expresan ser incondicionales ni irrevocables; no son de cobro inmediato y tampoco son renovables automáticamente.

- Exigencias similares para compras reguladas por la solicitud de precios, en el caso de montos no representativos, complican las adquisiciones en forma notable.

- Del estudio de los pliegos de cargo de varias entidades de la muestra seleccionada, se encuentran varios asuntos inconvenientes para la contratación administrativa; por ser de fácil corrección, se ha estimado conveniente comentarlos:

  - En un proyecto de contrato se anota: "Las partes convienen en que el valor del contrato podrá ser ajustado hasta un ...porcentaje, por razón de variaciones en los costos de producción, motivados...". Esta cláusula se refiere al ajuste de precios autorizado por ley, pero su redacción se aleja totalmente de lo que la ley concibe; además, no debe indicarse un porcentaje máximo o límite para el ajuste, porque ello contradice el espíritu de la ley y del sistema.

  - En todos los contratos, además de las diferentes fianzas exigidas, se estipula una retención del 5% del valor de cada cuenta presentada por el contratista, valor que se devuelve con la última cuenta. Este porcentaje representa una garantía adicional no solicitada por ley o reglamento y está dando lugar a un encarecimiento de los proyectos, además de que significa restarle liquidez al contratista.

  - Los contratos mencionan la posibilidad de suscribir "acuerdos suplementarios", por razón de "trabajos extras" o "trabajos adicionales". Tal como lo concibe la ley o los contratos, no se está dando solución a todos los problemas de orden práctico que se presentan en la ejecución de las obras y que son imprevisibles, constituyendo un rígido obstáculo para la buena administración de los contratos y principalmente para mantener un equilibrio en la relación entre contratante y contratista.

  - Los contratos mantienen la siguiente cláusula de arbitraje: "Cualquier controversia que surja entre la entidad contratante y el contratista en relación con el contrato y los respectivos derechos y obligaciones de la entidad contratante y del contratista, será sometida a un tribunal de arbitraje si no pudiere ser resuelta por negociación directa."

    El arbitraje solamente debe ser admitido cuando haya discrepancia en aspectos de orden técnico; en consecuencia no es conveniente la redacción comentada.

- En materia de control y auditoría de proyectos, solamente cabe comentar que la Constitución Política, entre otros artículos que señalan las funciones de la Contraloría General de la República y que tienen relación con el control al sector público, se encuentra el Art. 276, numeral (2), contenido también en la Ley Orgánica de la Contraloría, Art. 45, por lo cual, le corresponde a la institución fiscalizar, regular y controlar todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos.

En razón de la ley, todas las actividades que tienen que ver con el control de proyectos son actividades de control previo, suma de repetitivos y concentrados controles formales que, de acuerdo al control gubernamental moderno, recomendado por organismos superiores de auditoría a nivel mundial, competen exclusivamente a las propias entidades ejecutoras y forman parte intrínseca de los sistemas de control interno vinculado en los procesos.

No obstante lo mencionado, en el parágrafo segundo del ya indicado numeral y artículo de la Constitución, se menciona textualmente: "La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquéllos en que sólo ejercerá este último."

CONCLUSIONES

- Las regulaciones del Código Fiscal en materia de contratación administrativa dejan importantes vacíos, bajo la concepción de lo que debería ser una ley de contratación pública, lo cual da lugar, especialmente, a que no se señalen con claridad las responsabilidades que atañen a cuerpos colegiados y funcionarios públicos que intervienen en los procesos de contratación.

- La reglamentación que se ha hecho de la ley, a pesar de que ha intentado cubrir la mayor parte de aspectos de la contratación administrativa, no trata asuntos fundamentales, tales como: la conformación de un cuerpo colegiado por proceso, calificación de proponentes, contratación de consultoría, ajustes de precios por sistemas automáticos y matemáticos, exigencias para los proponentes en la demostración de sus precios unitarios, etc.

- Las modificaciones al Código Fiscal y a los reglamentos por via de decretos, no han sido lo suficientemente claras en las derogaciones expresas, dejando confusión para el usuario de dichas normas.

- Las normas que rigen los procesos de la contratación pública, permiten actualmente conocer que se está contratando con los proponentes que presentan la oferta "más baja", pero no puede sentirse seguro el Estado si

está contratando la propuesta más conveniente, porque de la documentación exigida a ser presentada con la propuesta, no se deducen elementos de juicio de conveniencia, calidad, competencia y capacidad técnica.

- Las normas que están regulando el aspecto de garantías del proceso licitatorio y de los contratos, fundamentalmente a través de fianzas, no cumplen en su forma y fondo con requisitos esenciales que en realidad aseguren al Estado, aparte de que, por sus montos y período de vigencia, están encareciendo la ejecución de las obras.

- En materia de control y auditoría de proyectos, si bien los preceptos constitucionales y la Ley Orgánica de la Contraloría contemplan que ésta pueda efectuar el control previo y el control posterior de los proyectos, su práctica se hace con excesivos controles formales, los cuales llevan a los funcionarios a compartir una responsabilidad que debe ser asumida totalmente por los entes ejecutores.

META RECOMENDADA

Preparar una ley de contratación pública con conceptos modernos en materia de contratación administrativa, que determine claramente la responsabilidad de las instituciones públicas y de quienes intervengan en los procesos de contratación y señale alcances y limitaciones de cada tipo de acto. Esta Ley deberá constituir el único instrumento jurídico para regular todos los requerimientos del Estado y sus instituciones en materia de contratación.

METAS RELACIONADAS

- Determinar los conceptos de la ley adecuándolos a las condiciones políticas y jurídicas fundamentales del país.

- Proponer las reformas de orden legal que permitan la implantación de los conceptos teóricos y viabilicen la práctica de la contratación administrativa de una manera ágil y perfectamente regulada.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo

  - Conformar una comisión de trabajo, integrada por delegados de la Contraloría, Ministerio de Hacienda y Tesoro, un delegado de las entidades descentralizadas (IRHE, INTEL o IDAAN) y un delegado de la Cámara Panameña de la Construcción (CAPAC), para que, previa recopilación de todas las normas generales y particulares que están vigentes para la contratación, prepare pliegos de cargo "tipo" que constituyan mejoras en la contratación, enfocadas a:

    - Conseguir mayor agilidad en los procesos
    - Lograr que el Estado tenga certeza en la economía de los contratos y en la calidad de las obras, bienes o servicios
    - Conseguir un equilibrio en los derechos y obligaciones de contratante y contratista.

  Bien cabe aclarar que esta acción no representa, de modo alguno, modificación de reglamentos ni de leyes; se debe trabajar bajo el contenido de las normas vigentes.

  - Difundir ampliamente estos criterios e instrumentos en todo el sector público, no solamente para alcanzar consenso, sino para facilitar su inmediata aplicación.

- En el mediano plazo

  - Conformar una comisión de alto nivel técnico y jurídico del sector público, con participación de las Cámaras de la Producción, para mejorar la reglamentación de la ley contenida en el Código Fiscal sobre contratación administrativa, manteniendo los criterios de agilidad, certeza para el Estado y equilibrio contractual.

  - Preparar el proyecto de reglamento para someterlo a consideración y aprobación de los órganos competentes.

- En el largo plazo

  - Contratar en el sector privado un grupo consultor de juristas y técnicos que preparen la ley de contratación pública, considerando

criterios conceptuales modernos que integren el sistema de contratación de obras, adquisiciones, prestación de servicios (consultoría) y ajustes de precios; así como elaborar la reglamentación pertinente.

Los términos de referencia para la indicada contratación, podrán ser preparados por una comisión conformada por delegados de la Contraloría General, Ministerio de Hacienda y Tesoro, un delegado de las empresas estatales y un delegado de la Cámara Panameña de la Construcción, con la correspondiente asesoría.

B. En cuanto a la organización

Entre las entidades seleccionadas se pudo observar que el Ministerio de Obras Públicas no cuenta con una estructura orgánica razonable para llevar a cabo su importante función de ejecutor de los proyectos de inversión. Con esta situación no será posible desarrollar una buena coordinación en las actividades de planificación, programación, evaluación, ejecución y control de proyectos.

Está en estudio una reestructuración del Ministerio la cual unifica las funciones dispersas de algunas unidades con otras funciones vinculadas. A la vez se está dando mucha trascendencia a la llamada "Dirección Ejecutiva de Industrias" que consta con cuatro direcciones regionales y 17 unidades que corresponden a plantas de fabricación de tubos de hormigón, plantas de trituración de piedra, plantas de asfalto, planta de adoquines y planta de puentes modulares de madera.

La mencionada Dirección Ejecutiva, tiene funciones de fabricar y vender productos industriales que se utilizan en la construcción, además de producir materiales para el mantenimiento de las obras, función propia del Ministerio de Obras Públicas. Las funciones de producir y vender, que en un momento dado, es posible haya solucionado problemas locales, no son actividades que le competen a una institución como el Ministerio.

La Dirección de Ingeniería de la Contraloría tiene actualmente tres departamentos: "Inspección y Evaluación", "Avalúos y Peritajes" y "Auditoría de Obras", los cuales cumplen funciones de control previo. En cuanto concierne al tercero de ellos, sus funciones son de verificación numérico-legal y no cumple función alguna de auditoría, bajo definición estricta de este concepto.

CONCLUSIONES

Las estructuras orgánico-funcionales de las entidades mayores ejecutoras de proyectos son las únicas que requerirían una revisión que permita una mayor coordinación entre las áreas responsables de la planificación, programación, ejecución y control de proyectos.

Las funciones otorgadas a la Dirección de Ingeniería de la Contraloría, hace que ésta dedique todos los esfuerzos al control previo, coadministrando con las entidades del sector público. Esta situación, no permite la planificación del control ni la ejecución bajo el concepto moderno de auditoría de proyectos, de un control de la calidad, eficiencia y eficacia del importante sector de inversiones, más aún cuando este sector, a mediano plazo, recuperará estabilidad y tendrá crecimiento trascendente.

META RECOMENDADA

Diseñar la normatividad que contenga las políticas y conceptos que definan en forma clara esta área especializada del control, en cuanto hace relación al sistema de control interno, intrínseco de las actividades administrativas de cada entidad, y al control externo o auditoría de proyectos, el cual es un control de carácter posterior y oportuno, independiente y objetivo, vinculado al Sistema de Auditoría Integrado (SAI).

METAS RELACIONADAS

- Definir el enfoque de control externo posterior a través de la auditoría de proyectos, bajo los conceptos teóricos del Sistema de Auditoría Integrado.

- Preparar las reformas normativas en la Contraloría General, en consideración del mandato de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Contraloría, que permiten cumplir con tal fin.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo

  - Conformar una comisión de trabajo en la Contraloría General, con el objeto de identificar las normas vigentes y lograr el más inmediato funcionamiento de un grupo de profesionales de ingeniería y arquitectura en la Oficina del Auditor General del Estado (OAGE). Este grupo dedicará sus esfuerzos al control externo, en los términos que contempla la auditoría, bajo la condición de total independencia de controles previos o que representen coadministrar con las entidades públicas

  - Adecuar el funcionamiento del mencionado grupo de trabajo, mediante la determinación de políticas y normas, definiendo el sistema que regule las actividades del sector público en cuanto a su competencia en el control interno, para lo cual habrá de tomarse en cuenta:

    - La actual asistencia a actos que tienen que ver con la contratación administrativa
    - La participación en la administración de los contratos
    - La inspección concurrente en la ejecución de los proyectos;
    - El trámite de las cuentas y,
    - El refrendo de contratos y registro de fianzas.

- En el mediano plazo

  - Diseñar las políticas y normas técnicas de control interno de proyectos y presentar las consideración y aprobación de los órganos

pertinentes para su expedición. Estas políticas y normas constituirán una base importante para que la Oficina del Auditor General del Estado pueda cumplir eficientemente con la auditoría de proyectos.

- Difundir ampliamente los nuevos enfoques y criterios para conseguir la multiplicación de conocimientos y la adhesión del sector público a las nuevas políticas de control.

o En el largo plazo

- Proponer las reformas de leyes y reglamentos conducentes a la sustanciación del sistema de control interno como parte de las funciones y responsabilidades atinentes a los actos administrativos rutinarios de las instituciones públicas.

- Reformular los sistemas de trabajo de la Contraloría General, para dejar en forma total su participación en el control previo de los actos de la contratación administrativa y de ejecución de proyectos, fortaleciendo al mismo tiempo el sistema de control externo.

C. En cuanto a los instrumentos y procesos de trabajo

o Las entidades públicas no disponen de reglamentos, manuales o instructivos que guíen el control de proyectos. Pocas instituciones han elaborado formularios para asuntos específicos.

o Los actos administrativos, para la contratación en general, tienen muchos controles formales, la mayoría de ellos, creados por las propias administraciones; todas las actividades incluyen múltiples pasos de revisiones y aprobaciones.

CONCLUSIONES

o Si las entidades del sector público no disponen de manuales, normas o instructivos que señalen el alcance o limiten sus actividades, se producirá una falta de uniformidad en los criterios de planificación, programación, ejecución y control de los proyectos.

- Los engorrosos y repetitivos controles internos y externos de corte meramente formal, complican los trámites administrativos tanto en la contratación cuanto en la ejecución de los contratos, da lugar a ineficiencia e influye en un costo mayor de los planes, servicios y obras requeridas por el Estado.

META RECOMENDADA

Elaborar manuales o instructivos que señalen el alcance y limitaciones de las funciones típicas de cada entidad pública, y en especial de la auditoría de proyectos. Los mismos deben constituir una guía práctica para uniformar criterios y aplicar procedimientos hacia la consecución de la mayor eficiencia y eficacia en el control externo.

METAS RELACIONADAS

- Brindar orientación a las entidades del sector público para que elaboren sus propios instructivos de procedimientos. Los mismos deben considerar las nuevas responsabilidades que demanda el sistema de control interno, sin contar con la intervención previa de la Contraloría General.

- Asesorar en las auditorías internas, para los casos específicos de que en éstas se conforme grupos de profesionales que efectúen control de proyectos, bajo los nuevos criterios del Sistema de Auditoría Integral.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo

  - Conformar grupos de trabajo con profesionales de la Dirección de Ingeniería de la Contraloría General de la República, y de las diferentes entidades del sector público, para que, con el apoyo de la asistencia técnica, se procure la definición de conceptos hacia la elaboración de instructivos por áreas especializadas de trabajo.

  - Divulgar ampliamente, principalmente en el sector público, los procedimientos con los cuales se hará el control de proyectos.

Desde luego que esta divulgación será iniciada en las diferentes áreas de la propia Contraloría General de la República.

- Iniciar con la auditoría de proyectos, mediante la conformación de equipos multidisciplinarios que dediquen sus enfoques experimentales a exámenes parciales de proyectos en ejecución, con dirección de asesores.

o En el mediano plazo

- Continuar con la elaboración de instructivos para la Contraloría General y para las entidades públicas.

- Utilizar las herramientas de la auditoría operacional en la realización de exámenes de proyectos de carácter más integral.

- Procurar la ampliación de la cobertura del control, en función de una planificación que principalmente mire los aspectos de clasificación de los proyectos a nivel nacional, y segun las etapas de realización de los mismos.

- Asesorar al sector público en los procedimientos tanto para la contratación administrativa cuanto para el control interno de los proyectos de su área.

D. En cuanto a los recursos humanos

o Por el momento, el sector público panameño, en vista del notable decrecimiento de las inversiones en los proyectos, cuenta con recursos humanos suficientes para cubrir las necesidades del control.

o Las entidades públicas no tienen planes ni programas de capacitación para los funcionarios del área.

CONCLUSIONES

o Si bien al momento, el sector público puede atender razonablemente la administración de los contratos y el control de los proyectos que se están ejecutando, no hay garantía de que ello sea suficiente para un futuro, cuando haya una activación de las inversiones. Este aspecto podría ser

causa de un descuido en el control de la calidad de las obras y daría lugar a deficiencias que representarán costos mayores no evaluables para la economía del país así como un obstáculo para su normal desarrollo.

- La no existencia de planes y programas de capacitación, fundamentalmente de carácter técnico-administrativo, tanto en el sector público en general, como en la Contraloría, no permitirá el mejor aprovechamiento de los recursos humanos ni la consecución de eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus responsabilidades.

META RECOMENDADA

Conformar un grupo de profesionales capacitado para realizar la auditoría de proyectos con aplicación de las herramientas de la auditoría operacional, que atienda como mínimo los requerimientos actuales de control del sector público, en orden a una planificación centralizada y selectiva.

METAS RELACIONADAS

- Capacitar a los funcionarios en los conceptos específicos del control externo posterior y auditoría operacional.

- Brindar capacitación a los funcionarios de las áreas de planificación, programación, ejecución y control de proyectos de todas las instituciones del sector público.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo

  - Preparar una estrategia para el control futuro de proyectos por parte del área especializada de la Oficina del Auditor General del Estado que deberá considerar entre otros aspectos, los siguientes:

    - oo Crecimiento de las inversiones en el sector público
    - oo Crecimiento de los recursos humanos del sector público
    - oo Especialización de los proyectos

oo Crecimiento de actividades de auditoría
oo Conformación de equipos multidisciplinarios para el control; y,
oo Sistema de planificación del control por la vía de la selectividad.

- Dictar cursos de auditoría de proyectos, auditoría operacional y otras materias técnico-administrativas, para funcionarios de la Contraloría General.

o En el mediano plazo

- Ampliar la capacitación para funcionarios del sector público, en las materias previstas en el acápite anterior y en la especialización de la contratación administrativa.

- Formar instructores en la Contraloría General y en el sector público, para la práctica permanente de la capacitación y multiplicación de conocimientos.

- Lograr labores conjuntas con las Universidades y Politécnicas, para el establecimiento de programas de post grado, dirigidos a los requerimientos del control de proyectos, con materias afines a las necesidades que demanda el sector público y la especialización de cada institución.

E. En cuanto a los sistemas de información

o Al no disponer el país de un plan nacional de desarrollo, no se ha sentido la necesidad de un sistema de identificación, clasificación e inventario de proyectos, así como de la correspondiente evaluación de los planes y programas. Por esta razón, no hay sistemas de información que retroalimenten elementos de juicio para la toma de decisiones a nivel gerencial.

CONCLUSION

La falta de sistemas de información gerencial, enfocados a fines y objetivos específicos, como por ejemplo el sistema nacional de proyectos, su clasificación e inventario, hace que la información parcial que hoy se produce no esté coordinada y es causa de desperdicio de esfuerzos por parte de los funcionarios, principalmente de jefatura, dentro de las instituciones públicas ya que al presente cada reporte significa una nueva recolección de información.

META RECOMENDADA

Apoyar al diseño del sistema nacional de proyectos o inventario de proyectos que permita que la Contraloría General y Oficina del Auditor General del Estado, dispongan de la información suficiente, pertinente y oportuna que sirva de elemento de juicio fundamental para la planificación del control de proyectos.

META RELACIONADA

- Proponer al Ministerio de Planificación y Política Económica, la preparación de la Ley del Sistema Nacional de Proyectos, que aporte elementos indispensables en la formulación de los planes de desarrollo del país, así como para la evaluación de proyectos. Además, contendrá la obligación de las entidades de informar coordinadamente para la formulación de planes de control y auditoría de proyectos.

ACCIONES POR REALIZAR

- En el corto plazo
  - Determinar los requerimientos de información de la Contraloría General de la República y de la Oficina del Auditor General del Estado, para los fines de planificación del control y desarrollo de la auditoría de proyectos.

o En el mediano plazo

- Conformar una comisión de trabajo con directores departamentales de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Planificación y Política Económica y Ministerio de Hacienda y Tesoro, para definir la información que ha de servir para la retroalimentación del Sistema Nacional de Proyectos, así como para elaborar la ley pertinente.

- La Contraloría General de la República deberá considerarse usuaria del sistema, al mismo tiempo que formará parte del sistema integrado de información.