



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

DEPARTAMENTO DE PROYECTOS DE INGENIERÍA

**MÁSTER UNIVERSITARIO EN COOPERACIÓN AL
DESARROLLO**

GESTIÓN DE PROYECTOS Y PROCESOS DE DESARROLLO

TESINA FIN DE MÁSTER

“Prospectiva de los potenciales efectos del
Proyecto de Ley 573/2013 en las Contrataciones
Públicas del Sector del Agua de Panamá”

AUTORA:
ADRIANA BALLESTÍN CAMACHO

DIRECTOR:
Dr. RAFAEL MONTERDE DÍAZ

Septiembre 2013
14.989 Palabras

AGRADECIMIENTOS

Quiero expresar mi mayor admiración y aprecio a todas las personas que trabajan para proveer de agua a las poblaciones rurales y campesinas. Personas sin grandes recursos económicos que emplean su tiempo, generalmente de manera gratuita y desinteresada, para garantizar el acceso al agua de sus comunidades, y de las que he obtenido grandes aprendizajes.

Igualmente, agradecer a las organizaciones, instituciones y personas individuales que me han apoyado y dedicado su tiempo accediendo a ser entrevistados. Han sido actores clave para poder realizar este estudio.

He de hacer mención a aquellos grupos que defienden el Medioambiente y los Derechos Humanos en Panamá y que tanto colaboran con las comunidades. Jóvenes que se han formado y trabajan arduamente para mejorar día a día su contexto y el de la diversa población panameña.

Muchas gracias también a las personas que han intervenido en mi formación –como persona y como profesional-, especialmente a mi familia, por su incondicional apoyo, confianza y amor; a mis profesoras/es y compañeras/os, por su paciencia y los valiosos contenidos aprendidos; al PNUD, por acogerme; y a aquellas personas que forman parte de mi vida en Panamá y que día a día hacen de mi estancia una maravillosa experiencia.

ÍNDICE

Resumen	1
1. Antecedentes y Justificación	2
2. Revisión Bibliográfica y Marco Teórico	4
2.1. El Acceso al Agua y las aportaciones del Enfoque Basado en Derechos	4
2.2. Gobernabilidad en el Sector Agua	6
2.3. Corrupción.....	8
2.3.1. Conceptualización de Corrupción	
2.3.2. Corrupción y Desarrollo Humano	
2.3.3. Mecanismos de Prevención de la Corrupción	
2.4. Prácticas Corruptas y sus definiciones	14
3. Objetivos, Preguntas de Investigación y Elementos de Análisis	17
3.1. Objetivos y Preguntas de Investigación	17
3.2. Elementos de Análisis	17
4. Metodología	19
4.1. Elección de metodología	20
4.2. Técnicas de investigación	20
4.2.1. Análisis documental	
4.2.2. Elección de los entrevistados	
4.2.3. Análisis de Impacto normativo ex ante	
4.3. Análisis de los datos.....	24
5. Resultados y Discusión de Evidencias	24
5.1. Contexto político y legislativo en materia de Agua, Corrupción y Sistema de Contrataciones Públicas	26
5.1.1. Sector del Agua en Panamá	
5.1.2. Panamá en materia de Corrupción	
5.1.3. Sistema de Contrataciones Públicas panameño	

5.2. Impacto Normativo del Proyecto de Ley 573 en las Contrataciones Públicas del Sector del Agua	31
5.2.1. Fundamentos para la creación de la Autoridad del Agua	
5.2.2. Posibles impactos de los artículos 60 y siguientes del Proyecto de Ley 573 sobre el Sistema de Contrataciones Públicas	
6. Conclusiones y Recomendaciones	36
6.1. Conclusiones	36
6.2. Recomendaciones	36
6.3. Limitaciones en la investigación	37
Bibliografía.....	38
Anexos.....	42

RESUMEN

El propósito del presente estudio es realizar un acercamiento al contexto panameño en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sector agua. Su finalidad es realizar un análisis del impacto normativo del Proyecto de Ley 573 de 2013 en materia de contrataciones públicas. Dicho Proyecto de ley reestructura el marco legal e institucional del sector de agua potable y saneamiento de la República de Panamá, creando la Autoridad del Agua (en discusión actualmente por la Asamblea Nacional). Para ello, primero se procedió al estudio de la situación de los recursos hídricos en Panamá y su normativa nacional, haciendo también mención a los convenios firmados y ratificados por el Estado panameño en cuestión de agua y Derechos Humanos. Posteriormente, se identifican los instrumentos internacionales e instituciones nacionales que fomentan la lucha contra la corrupción en Panamá. En tercer lugar, se hace una aproximación al sistema de contrataciones públicas del país. Y finalmente se mide el impacto de la ley en el sistema de contrataciones públicas del sector del agua.

Para la realización de la investigación se ha elaborado un marco teórico en el que se expone el derecho al acceso al agua como un derecho humano, analizando la diversa normativa internacional que lo consagra. Se ha resaltado la importancia de la Gobernabilidad Democrática del agua como sistema político, social, económico y administrativo, relacionándolo con el proceso de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos implementado mediante planes y políticas públicas. Por último, se ha analizado el término corrupción y otros relacionados con la materia como integridad, transparencia, rendición de cuentas y participación; enumerando y definiendo, para finalizar con el marco teórico, una serie de prácticas corruptas habituales en el sector del agua.

Durante el trabajo de campo se han realizado entrevistas estructuradas y semiestructuradas a actores clave en el sector del agua en Panamá, especialistas en contrataciones y adquisiciones públicas, y de sistemas de prevención y lucha contra la corrupción, con el fin de conocer de primera mano la experiencia de estas personas en su relación con el agua y las prácticas corruptas. Igualmente, se ha mantenido conversaciones con importantes organizaciones, tanto locales, nacionales e internacionales, relacionadas con la lucha contra la corrupción y el fomento de la transparencia, con la conservación de las aguas y el medioambiente, y diversas instituciones públicas panameñas. Por último, se ha realizado observación participante en visitando comunidades rurales y campesinas, comarcas indígenas y barriadas de vivienda informal en zonas urbanas, y conociendo e interactuando personalmente en diversas situaciones de conflicto por los diferentes usos del agua.

Se puede afirmar que Panamá cuenta con un marco normativo provisto de instrumentos e instituciones para la lucha anticorrupción. Pero como se desprende de los resultados del presente estudio exploratorio el sector en sí mismo no se encuentra exento de riesgos de corrupción; constituyendo, como se verá más adelante, el Proyecto de Ley 573 un agravante a esta situación. Las principales recomendaciones que se realizan son la necesidad de una mayor participación ciudadana, de reducción de la discrecionalidad de las normas, de impulso de procesos de rendición de cuentas y transparencia, y una mayor descentralización del Estado.

1. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

La República de Panamá es un país con 3.405.813 habitantes¹, casi la mitad de la población se concentra en la Ciudad de Panamá, capital del país. La división político-territorial comprende nueve provincias, tres comarcas indígenas con nivel de provincia y dos comarcas indígenas con nivel de corregimiento². Según la Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá, su extensión territorial abarca 75.517 km²³; con 52 cuencas hidrográficas y unos 500 ríos, de los cuales el 70% desembocan en la vertiente del Pacífico -donde se sitúa la mayor parte de la actividad social, económica y población del país- y, el 30% restante en el mar Caribe (ver Figura 1). El promedio de precipitaciones es de 3.000 mm, lo cual equivale a 223.760 millones de m³ anuales.

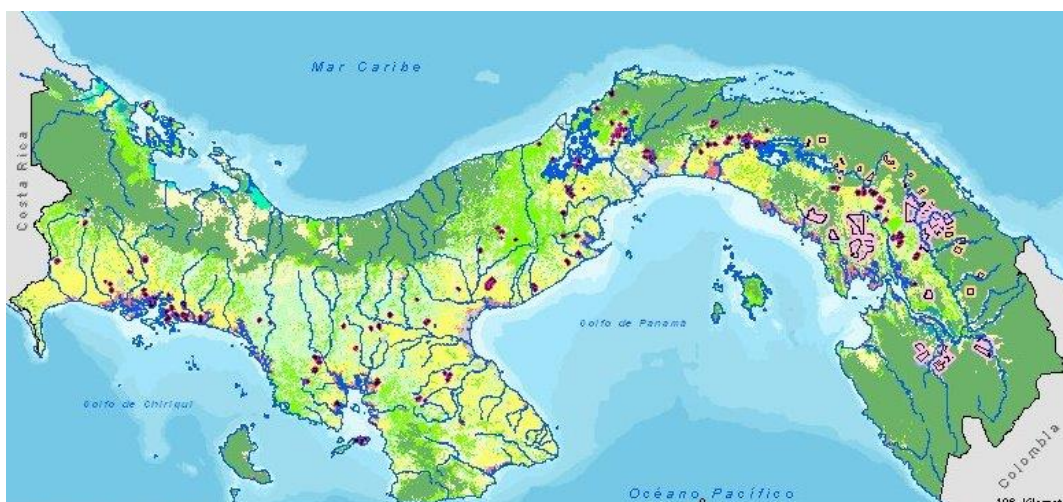


Figura 1. Recursos Hídricos de Panamá

Fuente: Autoridad Nacional del Ambiente de Panamá, 2010.

Por estas razones y por la relevancia económica y político-estratégica del Canal de Panamá, el agua es un recurso abundante y de gran valor en el país. La Constitución panameña, en su artículo 258, otorga la titularidad de éste al Estado y, por lo tanto, es de uso público; la Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, ratifica lo anterior, calificándolo igualmente, como un bien de dominio público del Estado y de aprovechamiento libre y común.

Pese a la gran cantidad de recursos hídricos con los que cuenta el país, y la baja densidad de población, no toda la población dispone de acceso a agua segura –en porcentaje muy inferior a servicios de saneamiento-. Algunas de las principales causas son: la deficiencia en la provisión y gestión; la carencia de políticas eficientes de gestión de los recursos hídricos y de manejo de cuencas hidrográficas; la contaminación de las aguas por basura, vertidos industriales y fecales sin depurar; el conflicto existente en los diversos usos del agua, en la producción de energía

¹ Censo de Población y Vivienda de 2010

² <http://www.panamaenlexterior.gob.pa/sobre-panama/informacion-general/ubicacion-geografica>

³ Plan Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos 2008-2012.

eléctrica o minería; a la construcción y venta de viviendas en áreas de urbanización precaria; la deforestación de manglares y veredas de los ríos y la sobreexplotación para diversos usos de los cuerpos de agua.

En este sentido, es necesario distinguir las problemáticas en los diversos territorios. Panamá es un país muy diverso cultural y socialmente, así como muy centralizado políticamente. Como anteriormente se ha resaltado, gran parte de su población se concentra en la provincia de Panamá, que recibe la mayor parte de los recursos económicos del país, dejando a las provincias y comarcas indígenas con muy bajos niveles de acceso a los servicios básicos.

Recientemente se ha propuesto a la Asamblea el Proyecto de Ley 573 por el cual se crea la Autoridad del Agua. Esta es una ley más centralizadora, que elimina la ya de por sí reducida variedad de actores y competencias en relación al agua, distribuidas principalmente entre el Ministerio de Salud, la Autoridad de los Servicios Públicos, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y las Juntas de Agua y Alcantarillado Rurales. Igualmente, el Proyecto de Ley introduce controvertidos artículos relacionados con los procesos de compras públicas de la futura Autoridad del Agua, y que serán objeto de análisis más adelante.

En lo que respecta a cuestiones de transparencia y rendición de cuentas, la población panameña percibe la existencia de altos índices de corrupción por parte del sector público, situación que genera un descenso en la gobernabilidad democrática y calidad en la prestación de los servicios públicos, reduciéndose así la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

2. REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y MARCO TEÓRICO

En este apartado se elabora un marco teórico sobre los aportes ya existentes por parte de importantes autores y organizaciones. Primero, se aborda el derecho humano del acceso al agua. Posteriormente, se evidencia la importancia de la gobernabilidad en el sector del agua y de la gestión integrada de los recursos hídricos. Y, finalmente se realiza una aproximación al enfoque de anticorrupción desde la prevención y la identificación de prácticas corruptas.

2.1. El Acceso al Agua y las aportaciones del Enfoque Basado en Derechos

El agua es un recurso indispensable para toda vida, y como tal su acceso es reconocido, siendo definido de acuerdo a la Observación General nº 15 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el “derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”; siendo por tanto condición indispensable para la supervivencia.

Este derecho no ha sido reconocido explícitamente ni en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)⁴ ni en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)⁵, debido en gran parte al contexto de la época.

Con el paso del tiempo, el desarrollo industrial y la urbanización –entre otros factores-, las necesidades de provisión de agua se fueron incrementado y trasladando a diferentes puntos geográficos y sectores específicos de manera desigual, dejando ver de esta manera la necesidad de incluir el recurso agua explícitamente como derecho humano fundamental.

En las últimas décadas ha surgido una vasta variedad de tratados internacionales que recogen de manera expresa en su articulado el reconocimiento del agua como derecho. Como ejemplo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad o la Convención sobre los Derechos del Niño.

Se ha de destacar especialmente que en el año 2002 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales aprobó la Observación General número 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas E/C.12/2002/11), proclamando el derecho humano al agua como indispensable para una vida digna y como condición previa para la realización de otros derechos, declarándolo como un bien público fundamental. Los artículos 11 y 12 del Pacto enumeran una serie de garantías indispensables para las condiciones adecuadas de existencia de todo ser humano y el reconocimiento al disfrute de un buen nivel de salud física y mental, respectivamente.

Tanto el Programa 21 aprobado en Río en 1992 - en su artículo 18 de “Protección de la calidad y el suministro de los recursos de agua dulce: aplicación de criterios integrados para el

⁴ La DUDH fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948.

⁵ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de la Resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976.

aprovechamiento, ordenación y uso de los recursos de agua dulce”- como el Plan de Acción de Johannesburgo de 2002, plasman la importancia de la protección de los recursos hídricos y la necesidad de proveer un servicio de calidad a la totalidad de la población.

El agua es un derecho humano que, como declaró la Observación General número 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, debería ser gestionado como un bien público. Esta calificación de bien público se debe a los beneficios que genera para la población (interés social); concretamente se trata de un bien público impuro por la rivalidad existente en su consumo -el consumo por parte de un individuo adicional disminuirá la cantidad disponible del recurso-, pero no excluible, no pudiéndose evitar el consumo a aquellos que no paguen (Albi, E., González- Páramo, J.M. y Zubiri, I., 2000).

Es patente que el derecho al acceso al agua se ha establecido como instrumento en el derecho internacional de los derechos humanos. La cantidad y variedad de legislación sobre el derecho al agua, muestra una “brecha en la implementación de los derechos” (Toledo, V., 2007:4)⁶ en lo que respecta a las cuestiones de políticas públicas, planes y programas estatales, en las herramientas que ponen en práctica y sirven para ejecutar las leyes aprobadas por los parlamentos y asambleas nacionales.

El Enfoque Basado en Derechos parte de la titularidad de los derechos y por lo tanto de la exigibilidad de éstos por parte de los ciudadanos a los Estados. Tomando como referencia este enfoque se hace imprescindible tomar conciencia de que el acceso al agua es considerado como un derecho humano fundamental, siendo la ciudadanía titular de este derecho y responsable de exigir su cumplimiento, “al introducir este concepto se procura cambiar la lógica de procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich. V, 2006:10). Igualmente, junto con la exigencia de cumplimiento de estos derechos, la ciudadanía también debe reclamar sus espacios de participación en la formulación de políticas y velar por la inclusión efectiva de los mismos.

Según Toledo (2007), la exigencia de los derechos es un radical reclamo por la profundización de la democracia, la transformación de los Estados, de los ordenamientos jurídicos e institucionales y de las políticas públicas; pero también otros actores –como por ejemplo, las empresas- son corresponsables del respeto y cumplimiento de los derechos humanos, por lo que deben ser incluidos. Los derechos humanos, junto con la gobernabilidad, se retroalimentan y potencian mutuamente; constituyendo como salvaguardas a la buena gobernabilidad democrática la integración de los derechos humanos en los marcos legales, políticos, económicos y sociales⁷.

⁶http://www.politicaspUBLICAS.net/deusto2010/01_VToledo_politicbasadas_en_derechos.pdf.

2.2. Gobernabilidad en el Sector Agua

En este estudio se entiende por “buena gobernabilidad” cuando “un sistema social está estructurado socio-políticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (Prats i Català, J., 2001:103). El término gobernabilidad es definido por Kaufmann (2005:1) como “el conjunto de tradiciones e instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país en pos del bien común”, distinguiendo la dimensión política, el proceso de elección de aquellos a los que se les otorga la autoridad; la económica, capacidad de los gobiernos de gestionar los recursos y políticas económicas; y el institucional, como el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones.

La gobernabilidad consiste en la creación de escenarios y ambientes propicios, concretamente en normas, instituciones y procedimientos idóneos que enmarcan la actuación del Estado⁸. Igualmente, las políticas públicas del Estado deben proporcionar a los individuos una vida digna, libre y segura –en contraposición con “el Leviatán de Hobbes de 1651 en el cual la vida humana sin un estado efectivo capaz de preservar el orden es “solitaria, pobre, desagradable, brutal y corta” (Prats i Català, J., 2001:109).

Según Global Water Partnership (GWP), “la gobernabilidad del agua hace referencia al conjunto de sistemas políticos, sociales, económicos y administrativos implementados para el desarrollo y gestión de los recursos hídricos y la provisión de servicios de saneamiento en los diferentes niveles de la sociedad”. Así pues, bajo esta óptica, las políticas y los marcos institucionales deberían ser aceptados por una sociedad movilizadora, bajo un criterio de desarrollo sostenible y con la participación activa de los actores involucrados en los procesos (2002:7).

La buena gobernabilidad en la cuestión del agua implica cuatro dimensiones: económica, mediante el uso eficiente de los recursos; política, generando oportunidades democráticas y equitativas; ambiental, garantizando un uso sostenible; y social, realizando un uso equitativo.

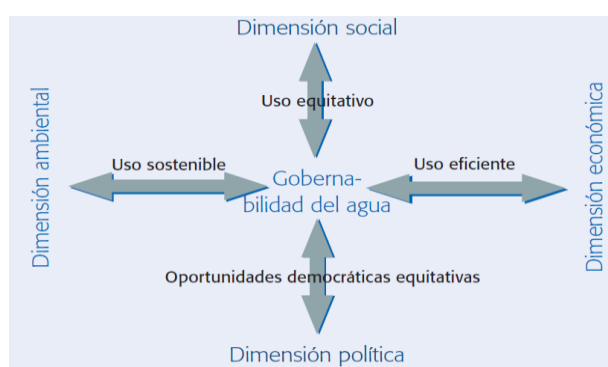


Figura 2. Dimensiones de la Gobernabilidad.

Fuente: Tropp 2005, UN World Water Development Report 2006.

⁸ <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>.

La buena gobernabilidad en el agua debe ser efectiva, funcionando mejor cuanto mayor es la participación; tanto de la sociedad civil, sector privado como medios de comunicación; en palabras de Kaufmann (2006:4) “el lado de la demanda para la buena gobernabilidad, es decir, el involucrar al ciudadano, la libertad de expresión, los medios de comunicación, etcétera”. Para ello, y en este sentido, GWP (2002:30-32) establece una serie de principios -distinguiendo en sus aportes desde el enfoque y el rendimiento y operación-:

Según este enfoque se pueden distinguir cuatro elementos esenciales:

- Abierta y transparente: las instituciones deben actuar de manera abierta y accesible para la población, haciendo también transparentes sus decisiones y procesos para la toma de las mismas.
- Inclusiva y comunicativa: la participación en los procesos políticos, desde su formulación hasta la implementación, debiendo ser procesos incluyentes e inclusivos, promoviendo la implicación de la sociedad civil en la gobernabilidad y sus diversos asuntos.
- Coherente e integradora: las acciones y las políticas tienen que ser coherentes e integradoras e incluir las cuatro dimensiones ambiental, social, económica y política; fomentando una buena gobernabilidad del recurso mediante la efectiva Gestión Integrada de los Recursos Hídricos.
- Equitativa y ética: el acceso al agua debe darse de manera equitativa y ellos se debe desarrollar e implementar en las políticas mediante normas y leyes que aseguren el acceso y regulen la propiedad.

En lo que se refiere a rendimiento y operación se incluyen tres criterios básicos:

- Responsabilidad: se debe establecer de manera clara los roles de las distintas instituciones, asumiendo las responsabilidades que implican y sometiéndose al imperio de la ley y normas preestablecidas.
- Eficiencia: tanto a nivel político, social y ambiental, no tan sólo en cuestiones económicas.
- Receptividad y sostenibilidad: realización de políticas y decisiones proporcionadas y apropiadas, generando políticas basadas en incentivos, e instituciones sostenibles en el tiempo.

Específicamente, en relación a la buena gobernabilidad del agua, el proceso llamado Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (GIRH)⁹ consiste en “la promoción del desarrollo coordinado y la gestión del agua, la tierra y los recursos relacionados con el fin de maximizar el bienestar económico y social resultante de manera equitativa sin comprometer la sostenibilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership Technical Advisory Committee, 2000:22). En este sentido, la equidad social, la eficiencia económica y sostenibilidad medioambiental son los tres principios básicos de la GIRH y, de manera simultánea, sus objetivos a cumplir por medio de los planes y políticas públicas (ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2008).

⁹ Cuando nos referimos a la GIRH debemos mencionar el Informe Bruntland y los Principios de Dublín - acordados en la Conferencia Internacional sobre Agua y Medioambiente, que tuvo lugar en Dublín en 1992-, que incluyeron el término desarrollo sostenible y el enfoque de derechos en el acceso al recurso agua.

A nivel internacional se han realizado diversas afirmaciones como: la Conferencia sobre el Agua Dulce de Bonn en 2001; la Asamblea del Milenio de la ONU en el año 2000; o, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de 2002, en las que se han puesto de manifiesto la necesidad de lograr una eficacia mayor en la gobernabilidad del agua mediante la gestión integrada y sostenible.

Dentro de la gestión hídrica se contemplan tres niveles funcionales: operacional, organizacional y constitucional. El nivel operacional se centra en los usos y control del agua, para cumplir con unas necesidades concretas que se establecen en los distintos contextos y sectores, y pueden estar tanto en manos públicas como privadas. El nivel organizacional es liderado por el sector público mediante sus autoridades y trata de administrar las normas y políticas, reduciendo los conflictos entre actores. Finalmente, la función constitucional crea las leyes y políticas contemplando necesidades e intereses (Global Water Partnership, 2002).

Actualmente, la gestión del agua se basa principalmente en criterios e intereses político-administrativos y económicos, dejando de considerar las interrelaciones entre los sistemas naturales, sociales y productivos. La gestión del agua está dividida por distintos sectores en colisión por la captación, control, usos y aprovechamiento, lo que dificulta esa necesaria visión integrada y armónica sobre este recurso.

Si la gobernabilidad falla, las posibilidades de aplicar los principios de la GIRH se verán muy reducidas. Una buena gobernabilidad en el sector del agua implicará la participación social de diferentes grupos de interés en cuestiones de transparencia y rendición de cuentas; condiciones que facilitarán la creación de un ambiente propicio para desarrollar planes de agua integrados (ICLEI – Local Governments for Sustainability, 2008).

2.3. Prácticas corruptas

2.3.1. Conceptualización de Corrupción

Existen diversas definiciones del término corrupción –algunas más amplias y otras más restringidas-. Transparencia Internacional señala “el abuso de poder para el beneficio propio”, tanto para obtener beneficio económico como social, y tiene lugar tanto en el ámbito público como en el privado o empresarial.

El Banco Mundial utiliza más comúnmente una definición que hace referencia a “el abuso del poder público para el beneficio privado”. Resalta la característica del poder como público (administrativo y político), comprendiendo por beneficio no sólo cuestiones monetarias estrictamente, sino que puede relacionarse con favoritismos, por ejemplo.

La definición empleada por el PNUD es más amplia, definiendo la corrupción como *el mal uso del poder, cargo o autoridad públicos para el beneficio privado a través del soborno, extorsión, tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, dinero rápido o malversación de fondos*.

Klitgaard (1988) ofrece una visión de la corrupción como un *crimen de cálculo*, donde las probabilidades de llevar a cabo prácticas corruptas depende de la capacidad o acceso del individuo a esferas donde pueda ejercer poder y la percepción de impunidad que se tenga del

contexto –si el costo de llevar a cabo esas prácticas merecen el beneficio obtenido-, es decir, se basa en un sistema de incentivos.

$$C = M + D - R$$

C= Corrupción
M= Monopolio de poder
D= Discrecionalidad
R= Rendición de cuentas

Figura 3. Crimen de cálculo de Robert Klitgaard.

Fuente: Klitgaard, R., 1988.

Existen variadas formas de corrupción pero este estudio se referirá principalmente a la corrupción administrativa¹⁰ y política¹¹ y a la captura del Estado¹² que tienen lugar desde el sector público, adoptando un enfoque político y jurídico -en términos de corrupción y democracia, y su relación con las conductas tipificadas-.

Las prácticas corruptas menoscaban la democracia y sus valores –generando pérdida de legitimidad gubernamental-. En relación a esto, Luis Moreno Ocampo (1993) utiliza una fórmula, similar a la del crimen de cálculo de Klitgaard pero a la inversa. Trata de explicar que no se puede hablar de democracia cuando se da un contexto de poder monopolístico, discrecionalidad en normas y procesos decisorios y poca transparencia en cuestión de libertad de expresión e información en las actuaciones de los gobiernos.

$$D \neq M + D - T$$

D= Democracia
M= Monopolio de poder
D= Discrecionalidad
T= Transparencia

Figura 4. Democracia y cálculo de corrupción.

Fuente: Moreno Ocampo, L., 1993.

Según Selcuk Akcay (2006) la corrupción en el ámbito estatal generalmente acontece cuando el espacio público y privado concurren. La corrupción es un complejo fenómeno social, político y económico que afecta a todos los países del mundo; debilitando las instituciones

¹⁰ Aquella que tiene lugar en el ámbito de los funcionarios públicos.

¹¹ Relacionada con las prácticas irregulares realizadas por cargos públicos.

¹² Cuando las políticas públicas y normas de un Estado son condicionadas por los intereses y beneficios de un cierto número de individuos.

democráticas, ralentizando el desarrollo, poniendo en riesgo el Estado de derecho y generando inestabilidad en la gobernabilidad. Afecta a valores éticos y de justicia, privando a la ciudadanía de sus derechos constitucionales y humanos.

Actualmente, a nivel global, la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción¹³ (CNUCC) es el instrumento con estas características de mayor alcance; generador de mecanismos y herramientas para el fomento de la transparencia, la rendición de cuentas y la integridad por parte de los Estados; comprometiendo a los Estados firmantes a la modificación de sus marcos jurídicos adecuándolos a su articulado. La CNUCC, según su artículo primero, trata de prevenir y combatir la corrupción de manera más eficiente y eficaz; proveer cooperación internacional y técnica; y promover valores como la integridad, rendición de cuentas y el manejo adecuado de los bienes y asuntos públicos.

En la región de América Latina y el Caribe, la Convención Interamericana Contra la Corrupción¹⁴ firmada por distintos estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, fue el primer instrumento de estas características a nivel mundial. Los propósitos de la Convención, según se expone en su artículo segundo, son: *1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y, 2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.*

2.3.2. Corrupción y Desarrollo Humano

Las prácticas corruptas afectan al desarrollo humano¹⁵ y a la creación de una vida de acuerdo a las necesidades e intereses de los individuos. En el centro del paradigma del desarrollo humano no se haya una visión economicista del mundo como es el crecimiento basado en indicadores puramente económicos, sino que se sitúan aspectos como el incremento de las habilidades y opciones de las personas (expansión de capacidades humanas y funcionamientos). Trata de desarrollar capacidades y libertades consideradas como básicas y necesarias para el logro de estándares de vida decente, siendo estos: el acceso al conocimiento, una vida larga y saludable y la participación en la vida comunitaria (PNUD, 2006).

Las prácticas corruptas limitan el desarrollo humano y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, debido a que no se cuenta con el ambiente propicio para la expansión y

¹³ Adoptada el 31 de octubre de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en vigor desde el 14 de diciembre de 2005. Firmada, a fecha 29 de mayo de 2013, por 140 estados y ratificada por 167 Estados Parte.

¹⁴ Adoptada el 29 de marzo de 1996, y en vigor desde el 6 de marzo de 1997.

¹⁵ Entendido como el proceso de expansión de las capacidades de las personas mediante la ampliación de sus opciones y oportunidades.

el logro de éstos. La corrupción sistémica o estructural distorsiona el sistema de incentivos, socavando las instituciones y redistribuyendo la riqueza y el poder de manera injusta (Klitgaard, 2000); generando impactos negativos en el gasto social y en el crecimiento; disminuyendo los niveles de vida y el bienestar social y afectando especialmente a la población con menores recursos.

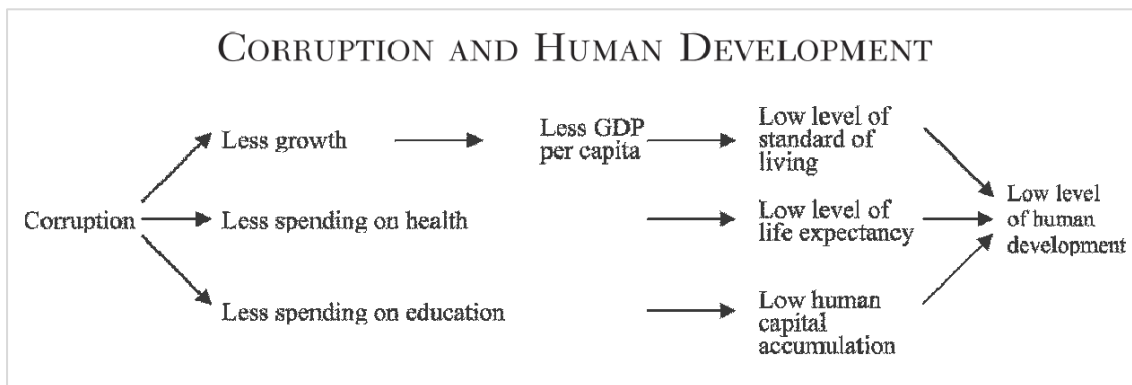


Figura 5. Corrupción y Desarrollo Humano.

Fuente: Selcuk Akcay, 2006.

Como sintetiza el cuadro superior, unos altos niveles de corrupción pueden reducir los niveles de desarrollo humano mediante la disminución del crecimiento económico, incrementando la pobreza y las inequidades y los costos por la prestación de servicios públicos, generando una merma en su calidad.

2.3.3 Mecanismos de prevención de la corrupción

- **Integridad:** La integridad es un valor. La lucha contra la corrupción no se realiza tan solo mediante cambios en las instituciones y leyes, sino que es necesaria la creación y fortalecimiento de la “cultura de la integridad”. Tanto la transparencia como la rendición de cuentas constituyen herramientas que garantizan la integridad y reducen la corrupción, siendo como se ha hecho referencia anteriormente, elementos imprescindibles para la buena gobernabilidad (PNUD y WIN, 2011). Según Hussmann y Tisné (2009) cuando se incluye la integridad en el enfoque de construcción de un estado, estableciendo estos mecanismos de manera horizontal y vertical, éstos se introducen en sus competencias, transparencia y en el contexto local en general.

- **Transparencia y acceso a la información:** Desde hace ya dos siglos encontramos la transparencia y la rendición de cuentas como un derecho de la ciudadanía. La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 lo contempla de la siguiente manera:

- *Artículo 14.- Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de aceptarla libremente,*

de vigilar su empleo y de determinar su prorrata, su base, su recaudación y su duración.

- *Artículo 15.- La sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su gestión a todo agente público.*

El artículo 10 de la CNUCC, en términos de transparencia y acceso a la información establece que:

Habida cuenta de la necesidad de combatir la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas:

- a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;*
- b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y*
- c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.*

No existe una definición unánime sobre el principio de transparencia, pero en este estudio se tomará la perspectiva del acceso público, sin restricciones, a la información oportuna y fiable sobre las decisiones y el desempeño del sector público (Amstrong, 2005). Como se puede observar, la libertad de información –como derecho básico contemplado en diversos textos legales de una gran cantidad de países- es condición necesaria para la transparencia, como medio de acceso a la propia información haciendo que la ciudadanía pueda comprender los procesos de toma de decisiones y su participación.

- Rendición de cuentas: En su visión más rigurosa del concepto, la rendición de cuentas es un principio democrático debido a la exigencia asociada a la representación de un cargo público, éstos deben ser responsables de sus actos y responder ante quien sirven “si no existen castigos por abusos de autoridad, no se puede hablar de un estado de derecho o rendición de cuentas” (Schedler, Diamond y Plattner, 1999). Es decir, incluye las consecuencias o sanciones de las prácticas corruptas. Mientras, la definición más laxa, recoge “relatar” como rendición de cuentas.

La rendición de cuentas engloba cuatro dimensiones:

- Política: se refiere a la responsabilidad de los cargos políticos de responder del desempeño de su poder ante la ciudadanía.
- Administrativa: la rendición de cuentas administrativa se produce dentro de las instituciones y estructuras administrativas, y la realizan aquellos trabajadores públicos con funciones burocráticas, administrativas, y técnicas.

- **Financiera:** aquella relacionada con el buen manejo de los fondos públicos en cuestiones económicas. Es aplicada tanto a las instituciones como a las personas que las componen, y trata de verificar que estos fueron utilizados con eficacia, eficiencia y finalidad aprobada, también pueden incluir declaraciones patrimoniales.
- **Social:** son aquellos espacios de rendición de cuentas que generan procesos de mayor participación de la sociedad civil en los asuntos públicos.

Lo opuesto a la rendición de cuentas es la impunidad, es decir, si las prácticas corruptas no son sancionadas generarán un ambiente propicio para la multiplicación de la corrupción. Esta afirmación se relaciona con el concepto de “*el triángulo del fraude*” de Cressey (1961), en el que establece que para que se cometa un fraude deben existir los siguientes elementos: el poder, la oportunidad y la racionalización; siguiendo esta afirmación “cuando una persona tiene altos estándares de moralidad y probablemente tiene dificultad de cometer un fraude. Aquellos que no tienen principios simplemente encuentran una excusa y se justifican a sí mismos diciendo que no hay nada malo en lo que están haciendo”.

- Participación: En línea con la gobernanza y sus principios –dentro de la lógica de la acción pública-, la participación ciudadana resulta un elemento indispensable en la redefinición de los espacios públicos y en la interacción de la sociedad civil con las instituciones. A su vez, la participación constituye uno de los elementos nucleares del Enfoque basado en Derechos. Es un mecanismo que limita las probabilidades de influencia indebida en la toma de decisiones.

Los procesos participativos conforman un mecanismo de prevención de las prácticas corruptas y fomentan la involucración en los asuntos públicos de la ciudadanía de manera participativa, pudiendo realizarse dentro de las estrategias de los gobiernos de lucha contra la corrupción o mediante organizaciones de la sociedad civil. Involucrar a la sociedad civil en los procesos de anticorrupción constituye un elemento central y de aglutinamiento de la diversidad y complejidad de demandas ciudadanas, limitando los poderes discrecionales e intereses particulares de algunos trabajadores públicos. La vigilancia externa, y las consultas públicas constituyen instrumentos de control e involucración de la ciudadanía de gran utilidad para la prevención de la corrupción.

Los cambios existentes en el Estado y su reestructuración, la nueva gestión pública, las privatizaciones, el funcionariado de carrera han generado la pérdida del poder tradicional del Estado traduciéndose en dificultades para controlar e imponerse a la sociedad, lo que ha llevado a que deba someterse e interactuar con otros agentes sociales, tratando de llegar a consensos y priorizando los intereses colectivos (Cano, 2008:151).

La Declaración de Río de Ambiente y Desarrollo, en su principio número 10, contempla como mejor manera de tratar las cuestiones ambientales la participación de todos los ciudadanos implicados; erige la necesidad de un acceso adecuado a la información y la participación en los procesos de toma de decisiones; estableciendo como obligación de los Estados la facilitación y

fomento de la sensibilización y la participación de la población, proveyendo información y proporcionando “el acceso efectivo a los procesos judiciales y administrativos”¹⁶.

2.4. Prácticas corruptas y sus definiciones

Las prácticas corruptas no atentan únicamente contra la gobernabilidad y los valores democráticos, sino que constituyen actividades ilícitas castigadas por las legislaciones penales de muchos países.

En el presente epígrafe se enumeran y definen, según el Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile¹⁷, diversas tipologías de prácticas corruptas que pueden darse en múltiples sectores, asociándolas a la temática concreta que ocupa en este estudio, el sector del agua, por un lado, y el ámbito de las contrataciones públicas, por otro.

- Malversación/ Desfalco: sustracción ilegal o apropiación indebida por parte de una persona, de dinero o bienes raíces cuya custodia se le ha confiado en razón de su empleo o cargo, ya sea como agente o guardián. Es usualmente tipificado como delito por las más diversas legislaciones. Cuando la persona en cuestión es un agente público puede calificarse este delito también como una forma de corrupción.
- Uso indebido de influencias/ Tráfico de influencias: cuando una persona aprovecha su cargo, sus contactos o influencias, de forma directa o indirecta, para obtener ventajas o beneficios indebidos de una administración o autoridad.
- Abuso de información privilegiada: Información a la que, por ley o por normas estatutarias, sólo tienen o deben tener acceso anticipado determinadas personas dentro de un órgano público, una empresa u organización, por la posición que ocupan en ella. Suele tratarse de información importante que, si se hace pública, debe darse a conocer en condiciones de igualdad, en modo y tiempo, para todos aquellos que pudieran estar interesados en actuar sobre la base de tal información. Por ello, si esta información se usa indebidamente, puede aportar ventajas ilícitas a quien la posea o a quien éste la haya comunicado. Muchas legislaciones han tipificado la figura de uso abusivo o indebido de información privilegiada para sancionar la utilización ilícita de este tipo de datos.
- Conflicto de Intereses: situación que se presenta cuando una persona, participa en alguna actividad o decisión relacionada con intereses públicos, o que puede afectar los intereses de colectivos privados (como podría ser el caso de los accionistas de una sociedad anónima), que pone en peligro la imparcialidad, objetividad o independencia

¹⁶ Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro, junio de 1992.

¹⁷ <http://www.cdh.uchile.cl/glosario/#4>.

de su consejo, juicio o decisión. Usualmente esta situación implica un serio riesgo de que la persona en cuestión dé preferencia a sus intereses personales o de terceros a quienes busca favorecer, afectando el ejercicio objetivo de las funciones oficiales o fiduciarias de que se trate.

- Clientelismo/ Amiguismo/ Favoritismo/ Patronazgo: Se emplea para referirse a relaciones informales y desiguales de intercambio de favores, en las cuales la persona o grupo en posición de poder -por jerarquía o prestigio- demanda aquiescencia o apoyo político (generalmente electoral, en cuyo caso la clientela política la conforma el electorado) de otra persona, a cambio de algún bien o ventaja provenientes de la función pública o del poder del que goza (ya sea distribución de bienes fiscales, acceso a programas sociales o simplemente bienes materiales de primera necesidad).
- Nepotismo: se define usualmente como un tipo de favoritismo que envuelve las relaciones familiares. Describe situaciones en que una persona explota su poder y/o autoridad para procurar un trabajo u otro favor a un familiar. En el mismo sentido, la Real Academia de la Lengua Española lo define como: “Desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos.” Suele tener lugar a cualquier nivel.
- Colusión: La colusión es un acuerdo, generalmente secreto, tomado por dos o más empresas o personas con el objeto de limitar la competencia, defraudar a otros, u obtener un objetivo prohibido por la ley, generalmente mediante la defraudación o el abuso. Puede conllevar un acuerdo entre empresas para dividir el mercado, fijar precios, fijar salarios o limitar la producción. También podría ocultar el pago de sobornos en forma de “comisiones” a los funcionarios encargados de los procesos de contratación pública.
- Enriquecimiento ilícito: el incremento significativo del patrimonio de una persona sin justificación razonable. Constituye especialmente un acto de corrupción cuando el sujeto activo es un/a funcionario/a público/a que presenta un incremento de sus ingresos superior al que permitirían sus ingresos legítimos y que no puede ser razonablemente justificado al ser debidamente requerido. Por último, se entiende que hubo enriquecimiento no sólo cuando el patrimonio se hubiese incrementado con dinero, cosas o bienes, sino también cuando se hubiesen cancelado deudas o extinguido obligaciones que lo afectaban.
- Cohecho/ Soborno: ocurre cuando un individuo intencionalmente ofrece, promete o efectúa un pago indebido u otro tipo de dádiva o ventaja, sea indirectamente o a través de intermediarios, a un agente o autoridad pública (nacional o extranjera), a fin de que ese agente haga o deje de hacer algo en cumplimiento de sus funciones y de ese modo obtener o mantener alguna ventaja indebida.

- Extorsión: un servidor público, sirviéndose de su cargo, utiliza la amenaza para obligar al usuario de un servicio a entregarle algo a modo de recompensa.
- Fraude: El fraude es un elemento presente en una serie de delitos económicos y que implica la utilización de engaños, artimañas o trampas, a través de los cuales alguien obtiene una ganancia ilícita, con perjuicio de otro. El fraude puede surgir por el deseo de causar daño a través del engaño, o por obtener ganancias abusando de una relación de confianza.
- Captura del Estado: la capacidad de las empresas para darle forma y afectar la formación de las reglas básicas del juego (normativa) a través de pagos privados a funcionarios públicos y políticos (Hellman, Jones, Kaufmann, 2000).
- Puerta giratoria: Práctica que consiste en que un regulador estatal deja su cargo público para inmediatamente ser contratado por una empresa privada de aquellas que regulaba. Las implicaciones que esta práctica tiene para la probidad pública consisten en el riesgo de que, mientras actuaba como regulador, el funcionario público tendiera a favorecer a la empresa o empresas que anticipaba podrían contratarlo al dejar su cargo.
- Cabildeo o Lobby: Consiste en la organización de grupos de personas para influir en la toma de decisiones en el ámbito público. Se refiere al ejercicio de influir en la opinión de determinados actores o grupos, por medio de estrategias legítimas (no es una práctica delictiva), con el objetivo de incidir en el proceso de discusión o toma de decisiones sobre una cuestión determinada. Las prácticas de lobby, incidencia o cabildeo buscan promover, favorecer o asegurar los propios intereses o los de aquellos a quienes representa quién desarrolle la acción, los cuales pueden constituir un interés público. De este modo, muchas organizaciones de la sociedad civil desarrollan estrategias de incidencia en la toma de decisiones para favorecer que prevalezca el interés público en las mismas, sobre otros intereses particulares o privados.

3. OBJETIVOS, PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN Y ELEMENTOS DE ANÁLISIS

3.1. Objetivos y Preguntas de Investigación

Con el propósito de realizar una aproximación al contexto panameño en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sector del agua, de manera exploratoria, y tratando de analizar los riesgos de corrupción, se propusieron los siguientes objetivos:

- Objetivo General:

Identificar, con carácter exploratorio, los potenciales efectos del proyecto de Ley 573/2013 en el acceso al agua de Panamá.

- Objetivos Específicos:

1. Identificar las características del contexto panameño en materia de legislación sobre el derecho al acceso al agua, instrumentos anticorrupción y contrataciones públicas.
2. Desarrollar un modelo que permita evaluar de manera ex ante el impacto normativo de los artículos 60 y siguientes del Proyecto de Ley 573 en materia de transparencia y rendición de cuentas en el sistema de compras y adquisiciones públicas del sector del agua en Panamá.

En el documento se realizará una revisión bibliográfica en materia de buena gobernabilidad como garante del derecho humano de acceso al agua, identificando las prácticas corruptas como limitantes del disfrute efectivo de ese derecho. Posteriormente se procederá a exponer la metodología a utilizar en el estudio y las preguntas de investigación, que se tratarán de responder tanto en el análisis de resultados como en las conclusiones y recomendaciones, sirviendo también como marco para abordar el problema de estudio, que se centra en los riesgos relativos a la corrupción en el sector del agua de Panamá.

3.2. Elementos de Análisis

El estudio, de carácter exploratorio, expone un diverso marco teórico desde aspectos de derechos humanos, como el derecho al acceso al agua; hasta la definición terminológica de prácticas corruptas, tratando el impacto negativo de estas prácticas tanto para la gobernabilidad democrática como para el desarrollo humano. Pese a la relevancia del derecho al agua y al saneamiento como un solo derecho y siendo conveniente abordarlo de manera integrada para los diversos planes y políticas públicas, este estudio trata el acceso al derecho al agua, debido a restricciones de extensión del mismo, no tanto así del derecho al saneamiento.

Existen varias formas de corrupción, refiriéndose principalmente este estudio a la corrupción administrativa¹⁸ y política¹⁹ y a la captura del Estado²⁰ que tienen lugar desde el sector público,

¹⁸ Aquella que tiene lugar en el ámbito de los funcionarios públicos.

¹⁹ Relacionada con las prácticas irregulares realizadas por cargos públicos.

²⁰ Cuando las políticas públicas y normas de un Estado son condicionadas por los intereses y beneficios de un cierto número de individuos.

adoptando un enfoque político y jurídico -en términos de corrupción y democracia, y su relación con las conductas tipificadas-. Tratando de ir más allá de una medición de percepción de la corrupción existente, el estudio ha tratado de determinar los impactos que, en términos de transparencia y rendición de cuentas, puede tener la aprobación el Proyecto de Ley 573/2013 en el ámbito de las compras y adquisiciones públicas.

Se ha de tener presente la complejidad de la temática abordada. La corrupción es un fenómeno coyuntural, con la utilización de mecanismos sofisticados y sobre todo, oculto; lo que en el caso que se presenta dificultó su estudio, especialmente en el momento de recabar la información, exigiendo una aproximación al contexto desde una perspectiva y una sensibilidad especial.

4. METODOLOGÍA

El presente estudio exploratorio realiza un acercamiento a la integridad en el sector del agua, mediante conceptos como transparencia y acceso a la información, rendición de cuentas, y participación, tratando de efectuar una identificación de los riesgos de corrupción en el sector del agua de Panamá. Se debe tener en cuenta los condicionantes existentes en una temática compleja y delicada como es la corrupción.

Partiendo de los objetivos planteados en el apartado 3º, se formulan las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Con qué herramientas e instrumentos cuenta el Estado panameño en cuestión de agua, corrupción y contrataciones públicas?
2. ¿De qué manera afectaría la entrada en vigor del Proyecto de Ley 573 en relación a las contrataciones públicas del sector del agua?

Y en base a estas preguntas, se propone la siguiente metodología para la investigación:

Por un lado, se procederá a examinar la normativa relativa tanto al agua como en cuestiones de lucha contra la corrupción, con la finalidad de entender el contexto legislativo del país en las materias. Tras esto, se realizará entrevistas a autoridades del país, organizaciones sociales, organismos internacionales, juntas de agua y usuarios, para identificar prácticas corruptas y conocer las diversas experiencias e interacciones en el sector. Para identificar prácticas y riesgos de corrupción también se recurrirá a la revisión de prensa.

4.1. Elección de la metodología

El presente estudio se ha realizado a través de una metodología cualitativa, considerándose la más adecuada debido al objeto de la investigación y a sus específicas características; para conocer de cerca un fenómeno como la corrupción es necesario interactuar con los sujetos, organizaciones e instituciones implicadas, creando incluso relaciones de confianza -sin perder la imparcialidad- en las que poder exponer esta delicada temática. También ha resultado necesario realizar entrevistas estructuradas y semiestructuradas dependiendo de la diversidad de actores para, de esta manera, obtener las diferentes visiones del problema o realidad y cerciorar la fiabilidad de las declaraciones obtenidas, cuestión que se estima fundamental para la investigación.

Igualmente el conocimiento del contexto se considera muy importante, procediendo a trabajar directamente con los sujetos involucrados, como son las organizaciones ecologistas, de defensa de la transparencia, juntas comunales de agua, juntas vecinales afectadas, usuarios, organismos internacionales, empresas constructoras e instituciones públicas. Para obtener conocimiento del contexto es de gran importancia la observación participante en el terreno, sobre todo a la hora de definir roles, relaciones de poder e interacciones entre los sujetos y grupos existentes.

En la investigación los datos secundarios como legislación, denuncias de grupos organizados y particulares, y las noticias de prensa adquieren gran relevancia, complementando la contextualización y siendo utilizados para el proceso de triangulación de la información.

Para abordar la principal cuestión que ocupa el estudio, es decir, identificar de qué manera afectaría la entrada en vigor del Proyecto de Ley 573 en relación a las contrataciones públicas del sector del agua, se tomará como enfoque de inspiración el Modelo de Cambio y el Modelo de Acción de la Teoría de Programa. Se ha procedido a lo largo de la investigación a describir de manera general el sector del agua en Panamá, con sus instituciones y actores, a definir las conductas ilícitas descritas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Igualmente, se ha diseñado un escenario futuro que trate de dilucidar: a) los condicionantes existentes en el actual contexto del sector del agua panameño, en la redacción del artículo 60 y siguientes del proyecto de ley 573 y predecir, mediante la realización de entrevistas con actores clave y la revisión de textos legales, los efectos que tendría la entrada en vigor sobre las contrataciones públicas (Modelo de Cambio); b) con lo anterior, entender las relaciones que existen y que existirán entre los sujetos objeto de la ley y su contexto como determinantes (Modelo de Acción).

Cabe puntualizar que se trata de un enfoque o inspiración metodológica *ex ante* de una Ley que actualmente se encuentra en discusión en la Asamblea de Diputados y por lo tanto no ha entrado en vigor, basada en las declaraciones de actores clave y en noticias y denuncias de prensa.

4.2. Técnicas de Investigación

4.2.1. Análisis Documental

Para la realización de la presente investigación se llevó a cabo un extenso análisis documental, para conocer el contexto panameño, sus actores, recursos naturales y legislación, e identificar de esta manera la problemática concreta de estudio. Para ello, se decidió profundizar en el Proyecto de Ley 573, especialmente en cuestiones de adquisiciones públicas.

Posteriormente, se procedió a realizar una revisión de bibliografía relacionada con los siguientes temas: el acceso al agua como derecho humano; la gobernabilidad democrática, específicamente en el sector del agua, mediante el concepto de gestión integrada del agua y lo que conlleva; la positivización de la corrupción desde la perspectiva de la prevención y sus elementos como son la transparencia y la rendición de cuentas, la integridad y la participación ciudadana; y, ahondar de manera concreta en las prácticas corruptas más frecuentes en el sector agua.

4.2.2. Elección de los Entrevistados

Con la finalidad de conocer las experiencias y conocimientos de los actores (sujetos individuales, organizaciones e instituciones) se establece que la técnica principal de la investigación sea la entrevista, tanto estructurada como semiestructurada, dependiendo de la

tipología de actor. En este sentido, y con la finalidad de obtener la mayor información posible, se ha de tratar de ser flexible y adaptar las preguntas, su orden e intensidad a cada momento, discurso y persona entrevistada debido a la delicada materia tratada. La corrupción es también una cuestión política, de percepciones, y subjetiva, habiendo de tomar cada una de ellas en cuenta en el momento del análisis.

Para los sujetos pertenecientes a instituciones y organizaciones relacionadas con la lucha contra la corrupción se aplicarán las entrevistas estructuradas, ciñéndose al guión establecido. Se elaboran diversas entrevistas en función del cargo regentado e institución u organización.

Los actores entrevistados han sido los siguientes²¹:

Institución/Organización	Atribuciones/ Información adicional	Nº de personas entrevistadas
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)	Prestador del servicio de agua en poblaciones de más de 1500 habitantes ²²	2
Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR)	Organizaciones comunales administradoras de agua	3
Ministerio de Sanidad (MINSa)	Entidad encargada de velar por la salubridad de las aguas prestadas por las JAARs	1
Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES)	Institución gubernamental que promueve el desarrollo sostenible del país a través de la proposición de políticas públicas	1
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	Especialista en Políticas Públicas	1
United Nations Office for Project Services (UNOPS)	Asesores en adquisiciones y cadena de suministros	1
Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo	Fondo Español de Agua	1
Capítulo panameño de Transparencia Internacional	Personalidad especialista en contrataciones públicas	1
Organizaciones Ecologistas	Organizaciones movilizadas en pro de la defensa de las aguas y los Derechos Humanos	4
Universidad de Panamá	Profesorado	1

²¹ Se puede consultar los guiones de las entrevistas realizadas en el Anexo.

²² Se han recogido numerosos casos de poblaciones de más de 1500 habitantes abastecidas por Juntas de Agua Rurales, y zonas consideradas rurales que son totalmente urbanas y viceversa. En la normativa panameña no están claros los criterios que definen a un área como rural o urbana.

Empresa Constructora	Director empresa	1
Organizaciones Vecinales	Portavoces de vecinos afectados por la falta de acceso al agua	2
Usuarios	Sujetos individuales con acceso al agua por diversos prestadores, juntas administradoras e IDAAN	5
Total de personas entrevistadas		24

Cuadro 1: Actores entrevistados

Fuente: Elaboración propia

4.2.3. Análisis de Impacto Normativo ex ante

Según la Agencia Noruega de Cooperación al Desarrollo, “la medición de la corrupción y la gobernabilidad es uno de los retos clave frente al que se encuentran los donantes en la evaluación de los enfoques anticorrupción” (2009:45). Actualmente se realiza mayoritariamente índices de percepción de niveles de corrupción mediante la medición de diferentes áreas de gobernabilidad.

Este estudio se centra de manera exploratoria, no tanto en la percepción de corrupción sino, en el impacto que puede generar una concreta redacción normativa en cuanto a riesgos de corrupción. Tratando de analizar de manera *ex ante* el posible impacto del artículo 60 y siguientes del Proyecto de Ley 573 de 2013 sobre las contrataciones públicas en el sector del agua de Panamá. Mediante la inspiración del enfoque del modelo de cambio y el modelo de acción, se han realizado entrevistas²³ con actores clave: especialistas con notoria experiencia y conocimientos en compras públicas y en corrupción en los procesos de adquisiciones públicas, funcionarios públicos de instituciones relacionadas con la materia, “teniendo en cuenta a todos los actores, las instituciones, sus interrelaciones, actividades y procedimientos. El sector del agua comprende diferentes procesos” (SIWI, WIN, Cap-Net y Waternet, 2008:42). Con la finalidad de definir los efectos que tendría la entrada en vigor sobre las contrataciones públicas (Modelo de Cambio) y entender las relaciones que existen y que existirán entre los sujetos objeto de la ley y su contexto como determinantes (Modelo de Acción).

4.3. Análisis de datos

Los testimonios proporcionados en las entrevistas han sido triangulados contrastando las declaraciones de los diversos entrevistados; intentando de esta manera obtener la información más objetiva y veraz posible. Igualmente, estas declaraciones han sido interpretadas junto con artículos publicados prensa, normativa panameña e internacional, denuncias y resoluciones judiciales.

²³ Se puede consultar los guiones de las entrevistas realizadas en el Anexo I.

Como categorías de análisis se han empleado los elementos proporcionados por la Teoría de Programa, tanto para el Modelo de Cambio como el Modelo de Acción. Para proceder a identificar el impacto normativo ex ante, se ha diagnosticado la situación actual mediante análisis documental y entrevistas prestando especial atención a aquellos aspectos relativos a contrataciones públicas más controvertidos de la Ley 573 -los motivos de creación de la Autoridad del Agua, la sustitución del sistema de licitaciones de la Ley 22 de Contrataciones Públicas por el sistema de contratación directa, y la flexibilización de requisitos y procedimientos especiales. El estudio se sirve de las declaraciones de los actores clave y de la revisión de textos legales para dilucidar el impacto de la Ley y elaborar tanto el Modelo de Cambio (los efectos que tendría la entrada en vigor sobre las contrataciones públicas) como la comprensión de las relaciones que existen y que existirán entre los sujetos objeto de la ley y su contexto como determinantes (Modelo de Acción).

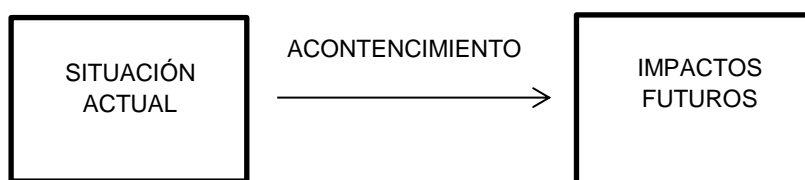


Figura 6. Identificación del Impacto Normativo ex ante. Modelo de Cambio

Fuente: Elaboración propia

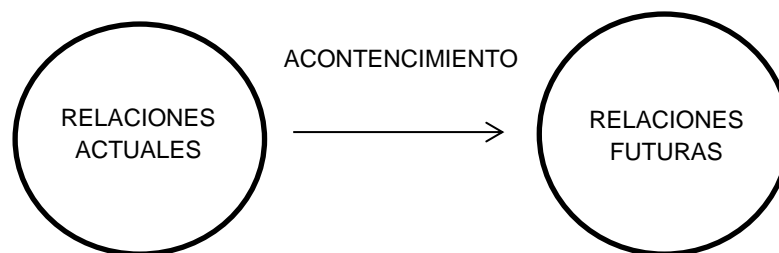


Figura 7. Identificación del Impacto Normativo ex ante. Modelo de Acción

Fuente: Elaboración propia

5. RESULTADOS Y DISCUSIÓN DE EVIDENCIAS

5.1. Contexto político y legislativo en materia de Agua, Corrupción y Sistema de Adquisiciones Públicas

Inicialmente, se van a presentar los resultados obtenidos mediante las entrevistas²⁴, revisión bibliográfica, archivo de prensa y observación participante, separados por materias (agua, corrupción y sistema de contrataciones públicas). Posteriormente, se analizarán con una visión conjunta e interrelacionada cuando se revise el impacto del Proyecto de Ley 573 en estos ámbitos.

5.1.1. Sector del Agua de Panamá

Durante este apartado se tratará la amplia y dispersa regulación a nivel nacional en materia de recursos hídricos. En relación a este estudio y problemáticas se abordará la siguiente normativa:

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Decreto Ley 35 de 22 de septiembre de 1966, sobre el uso de las aguas.
- Decreto Ley nº 2 de 1997, por el cual se establece el marco regulatorio e institucional de la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.
- Decreto Ley nº 97 de 2001, que reorganiza y moderniza el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).
- Decreto Ley nº 26 de 1996, por el cual se crea el ente regulador de los servicios públicos (ASEP).
- Decreto Ley nº 37 de 2009 sobre la Descentralización de la Administración Pública., que abogaba por la desconcentración y descentralización de competencias del Estado central.
- Decreto Ley nº 77 de 2009 que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública y reestablece la vigencia de disposiciones legales.
- Y, el reciente y en discusión, Proyecto de Ley nº 573 de 2013, relativo a la creación de la Autoridad del Agua.

En cuanto a la legislación y políticas panameñas se ha detectado que generalmente atienden a las problemáticas y necesidades concretas capitalinas, tratando de solucionarlas específicamente, sin contemplar y externalizando los posibles impactos que éstas tienen sobre el resto del territorio nacional.

²⁴ Debido a la sensibilidad de la temática abordada, de manera intencionada y con el objetivo de mantener la privacidad de las personas entrevistadas, no se va a hacer referencia a la concreta fuente de donde proviene cada una de las declaraciones textuales que contiene el estudio. En caso de necesitar futuras aclaraciones sobre las mismas se deberá acudir a la autora de la investigación.

Hasta hace unos años se decía que Panamá tenía el mejor agua del mundo, y eso debido a la importancia que tenía el sector del agua por el Canal, cuyo sistema de distribución y saneamiento fue desarrollado por los norteamericanos, pero sin pensar en la sostenibilidad ya que era una visión militar, eficaz pero no eficiente, por lo que no se puso medidores, afectando a la falta de creación de cultura del agua, la gente no está acostumbrada a pagar por el agua ya que todo era proveído por la empresa del Canal de Panamá.

De unos años para acá ha habido un desfortalecimiento institucional notable. Hay dos sistemas en Panamá, uno el de Panamá ciudad y Colón y otro el del resto del país. En el interior del país la Fundación Rockefeller desarrolló acueductos con medidores de agua, ya que trataban de maximizar los recursos que tenían para el proyecto, lo que sí desarrolló una cultura de agua. [E2]

La prioridad de atender las necesidades de la capital no son sinónimo de que la Ciudad de Panamá y/o Colón se encuentren próximas a resolver sus problemas relacionados con el agua: las aguas servidas son vertidas a la Bahía de Panamá sin depurar, generando grandes problemas en la calidad y salubridad tanto en la bahía como de sus alrededores; se producen cortes de suministro por diversos problemas en tuberías y conductos centrales para la provisión; la calidad del agua corriente no es óptima, encontrándose en ocasiones nitritos, nitratos y residuos sólidos que afectan su color, sabor y calidad; hay problemas de suministro en general, ciertas zonas del país carecen totalmente de servicio o disponen de agua tan sólo unas horas al día.

Los problemas son de crecimiento periurbano, construcción o crecimiento informal de viviendas, por lo que el IDAAN no debe prestar el servicio, no es su responsabilidad, es una responsabilidad del Estado. “Sin agua y sin novela no hay favela”, donde consiguen agua y electricidad ya hay urbanización informal. [E2]

Actualmente las cuestiones relacionadas con el agua son competencia, entre otras, tanto de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), del Ministerio de Salud (MINSAL), de la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP), del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR), no encontrándose correctamente articuladas y presentando deficiencias en la gestión y diseño de políticas.

El rector del agua potable es el MINSAL. Hay otros actores co-rectores en la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos como la ANAM, el Ministerio de la Vivienda, el Ministerio de Obras Públicas,... la relación que hay es la relación de rectoría del MINSAL, el IDAAN es un prestador casi nacional no nacional porque hay otros prestadores descentralizados como el municipio o las JAARs. Muy grande pero el IDAAN no es más nada que un prestador. El modelo lo que debería ir es a fraccionar, a regionalizar y que se descentralice. No se entiende la diferencia entre el órgano rector, el regulador y el prestador. El regulador... que es la ASEP, y ahí hay una mezcla. [E9]

5.1.2. Panamá en materia de Corrupción

En lo que respecta a la temática de corrupción, según el *Primer Estudio Exploratorio-Descriptivo sobre la Corrupción en Panamá* realizado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción en 2007, la población panameña identificó como uno de los principales problemas del país la corrupción -en el sexto puesto del ranking-, tras cuestiones tan importantes para la vida cotidiana de la ciudadanía como la salud, seguridad, educación, vivienda o el transporte.

En este mismo sentido, el Barómetro de las Américas de 2013²⁵ reveló que los panameños perciben altos índices de corrupción en el país, situándolo en el quinto país más corrupto de los 26 países de América que componen la lista. En una escala del 0 al 100²⁶ la percepción de corrupción en Panamá es de 78,4 puntos. Las instituciones en las que menos confían los panameños son los partidos políticos (37,0), la Asamblea Nacional (38,4) y la Presidencia (38,8); siendo las mejor valoradas la Iglesia Católica (77,3), la Iglesia Evangélica (74,3) y la Autoridad del Canal (69,8). Esta manifiesta desconfianza en las instituciones políticas del país puede generar una crisis democrática y llegar a poner en cuestión la gobernabilidad del propio Estado.

Sobre todo cuando existe esa percepción de que hay corrupción, el funcionario de bajo nivel si percibe que en las altas jerarquías se están dando situaciones extrañas y que no hay castigo, no hay certeza del castigo, cuando existen altos niveles de impunidad seguramente va a replicar esas prácticas. [E1]

Lo cierto es que es una cuestión que no esta tan generalizada, Panamá no es un país donde hay tantas coimas, aquí se da pero no con los niveles de habitualidad de otras latitudes. [E1]

Dadas las exigencias ciudadanas ante el aumento de prácticas corruptas, se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información - adscrita al Ministerio de la Presidencia-, para asistir al Ejecutivo en relación a las políticas públicas de Transparencia y Prevención de la Corrupción. La Secretaria Ejecutiva posee facultades para examinar de oficio, por denuncia pública o anónima o por instrucciones recibidas del Consejo o del Órgano Ejecutivo, la gestión administrativa en las dependencias del Estado, a efecto de identificar la comisión de hechos que puedan ser considerados actos de corrupción y, de ser así, poner dichos hechos en conocimiento de la autoridad competente²⁷.

En la lucha contra la corrupción, Panamá dispone de la Contraloría General de la República, organismo estatal independiente, de carácter técnico; encargado de mejorar la gestión pública por medio de la fiscalización²⁸.

²⁵ Realizado por el Lapop, Universidad Vanderbilt. Tennessee, EE.UU.

²⁶ Siendo 0 la ausencia de percepción de corrupción.

²⁷ <http://www.setransparencia.gob.pa/Antecedentes.html>.

²⁸ http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/INFORMES%20DE%20GESTION%20INSTITUCION%20NAL/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202011%20completo_ene2012.pdf.

En materia de lucha contra la corrupción Panamá ha ratificado la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Igualmente, ha creado instituciones y normas específicas en la lucha contra la corrupción, como: la creación en 1999 de la Dirección Nacional contra la Corrupción en el Ministerio de Economía y Finanzas; la Comisión Presidencial para Combatir la Corrupción; la promulgación de la Ley No. 6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública y establece el *Habeas Data*; y la creación del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC) y su Secretaría Ejecutiva, mediante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

Pese a la existencia de normativa relativa a combatir las prácticas corruptas, el *Segundo Informe sobre el Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por Panamá en la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción* pone de manifiesto la falta de planes nacionales para la promoción de la transparencia en la administración pública, y denuncia el retroceso que supuso el Decreto Ejecutivo No. 232 de 21 de julio de 2009 eliminando la representación de las organizaciones de la sociedad civil participantes del Consejo Asesor del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC). Igualmente, el mismo informe expone que la labor que realizaba el Consejo no tenía el impacto esperado, resaltando que en los casos de alta corrupción o corrupción de alto nivel es limitado o nulo; debido en gran parte a su falta de independencia.

La gente que está dentro de las instituciones... no hay una ley de protección de denunciantes, entonces el funcionario que conoce de malos manejos al interno de la institución no se puede arriesgar, porque tampoco hay una ley de carrera administrativa de funcionarios públicos donde se garantice el puesto de trabajo vitalicio. Entonces el funcionario tiene miedo de hacer denuncias de las situaciones que conoce al interno de la institución. [E4]

Aún no existen mecanismos efectivos que permitan gestionar las adquisiciones públicas a través de una política multistakeholder²⁹. Existen unas pocas instituciones del sector privado que intervengan presentado quejas a través de los medios de comunicación y no existe un tejido amplio de ONGs que tengan una acción sistemática y una estrategia común en la vigilancia de las contrataciones públicas. [E5]

5.1.3. Sistema de Contrataciones Públicas panameño

Se ha de tener presente que las Administraciones Públicas son grandes compradoras de servicios y bienes, sobre todo en materia de ejecución de obras, por lo que es conveniente que cuente con herramientas que garanticen una buena gestión de los fondos públicos (Gasnell Acuña, C., 2010).

²⁹ Aquellas personas o grupos interesados en una cuestión en especial con poder de decisión o influencia sobre el mismo.

Panamá cuenta con el Decreto Ley 22 de 2006 que regula tanto la adquisición de bienes y servicios como la obra pública, si bien ha sufrido cuestionables modificaciones, es considerada como una muy útil norma marco, debido a que recoge la adquisición de bienes y servicios y la regulación de la obra pública, por lo que se reduce la dispersión normativa. Aunque se evidenció que es mejorable en cuanto a su desarrollo reglamentario.

En comparación con otros países de la región el sistema de contrataciones públicas panameño ha sido objeto de varias reformas que han promovido mejoras en general. En este sentido, el país cuenta con una norma específica para regular las compras públicas, lo cual implica que las compras públicas son un ámbito estratégico para el Estado. Asimismo, dicha la ley 22 regula tanto la adquisición de bienes y servicios y la obra pública. Cuando existe una dispersión normativa puede resultar en grandes dificultades para la implementación de las compras y contrataciones como también crear espacios para regímenes especiales que promuevan mayor discrecionalidad. En términos generales, esta ley tiene un desarrollo óptimo para permitir una gestión transparente y eficaz de las contrataciones públicas. [E5]

Creo que falta desarrollo reglamentario, la ley la tienen como marco y está bien, debería haber más fórmulas matemáticas para cuantificar el costo de los servicios, más prevención de la discrecionalidad y sobre costos, ésta es una ley de carácter técnico y científico así que debería serlo. [E7]

Actualmente, la información relativa a licitaciones públicas de Panamá es publicada en el portal web *PanamaCompra*³⁰, haciendo más transparente el sistema de contrataciones. Afirmación en la que coinciden las personas entrevistadas:

Este sistema de contratación electrónica recoge toda la información en el portal y se puede generar estadísticas y consultar. Tal vez hay demasiada información difícil de encontrar y de asimilar. Tal vez se podrían mejorar los motores de búsqueda, pero la información está ahí, si uno sabe buscar, uno encuentra toda la información. Y hay información desde que se publica el pliego hasta todos los reclamos que se presentan, las inscripciones, la firma del contrato, las modificaciones, ... todo está ahí. Es demasiada información pero ahí está. Creo que ha sido positiva la creación del portal y la gente debería utilizarlo más. [E1]

El sistema de Panamacompra es suficiente y necesario, porque es homologado, es transparente, está fiscalizado, pero está claro que tú puedes poner los requisitos para ciertas inversiones. [E3]

Sacar las licitaciones mediante Panamacompra nos ofrece unas garantías de transparencia, nosotros estamos muy contentos, nos funciona muy bien, es rápido y eficiente. [E6]

Pese a ello, el Informe elaborado por la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (Capítulo Panameño de Transparencia Internacional) *Estado de la Corrupción en Panamá*

³⁰ <http://www.panamacompra.gob.pa/portal/PortalPanama.aspx>.

2012, resalta las deficiencias en cuestiones relativas a: la reforma a la Ley de Contratación Pública (Ley No. 22 de 2006 y el reglamento que la desarrolla (Decreto Ejecutivo No. 366 de 2006) que modifica el término “contrataciones directas” por el de “licitaciones por procedimiento excepcional” y la falta de legislación en la adjudicación del contratista, facilitando casos de corrupción política y administrativa, sobre todo en los sectores de obra pública –que, según el *Barómetro Global de la Corrupción 2010*, son aquellos en los que existe una mayor percepción de corrupción-; observándose la existencia de contrataciones directas en casos en los que podrían tratarse de licitaciones; o también, la modificación de la ley para incluir procedimientos abreviados y procedimientos de impugnación más rígidos y excluyentes. Una de las personas entrevistadas exponía las mismas preocupaciones en este sentido:

El tema de las contrataciones directas que conceptualmente se ha cambiado el nombre pero siguen siendo contrataciones directas. Hay un procedimiento una vez la institución elige a la empresa con la que va a contratar directamente pero no hay un procedimiento que indique cómo deben llegar a ella, me explico, una vez tú, gestor de la institución decides contratar directamente, escoges y luego la sometes a un procedimiento, pero cómo llegaste a esa empresa, simplemente tienen que hacer un informe técnico donde simplemente dicen que es una empresa que tiene trayectoria comprobada, eficiencia... pero es un informe técnico que no es muchas veces cuestionado. Entonces, eso permite que se contraten empresas recién creadas, no hay limitaciones en la ley para que se contraten con empresas recién creadas, que tengan uno, dos o tres meses de ser creadas, y eso ocurre muchas veces en la práctica y son empresas que se han creado para contratar con un gobierno en particular. Debería haber un registro de oferentes inicial donde todo contara bien y se clasificara por experiencia, solidez económica, y tu escogieras dentro de tus necesidades. Entonces, este es uno de los fallos del sistema, que no hay mecanismos para llegar o determinar con que empresas se contrata directamente y eso se presta mucho para el pago de favores políticos y al pago de financiadores de campañas. [E1]

En cuanto a la capacidad de la Dirección de Contrataciones Públicas de gestionar las contrataciones públicas, se ha resaltado su suficiente capacidad pero también la necesidad de mejorar ciertos aspectos.

El país cuenta con un órgano rector de las compras públicas, la Dirección de Contrataciones Públicas, que aparentemente cuenta con suficientes recursos, autonomía, jerarquía, facultades y apoyo político de alto nivel pero existen dudas de la independencia de su accionar en relación a las contrataciones que se realizan fuera de la metodología de Convenios Marco. Los compradores públicos han recibido capacitación y en el horizonte existe la idea de crear una Academia de Compras para otorgarle mayor valor a la función de comprador público. [E5]

Por parte de los entrevistados se identificaron una serie de prácticas corruptas consideradas como habituales y que se producían en las esferas de decisión más elevadas.

Las siguientes prácticas son habituales y se producen en las esferas más altas de decisión: el fraccionamiento de contratos para favorecer el abuso de la contratación directa; el pago de sobrepagos en contrataciones directas; la manipulación y direccionamiento de especificaciones técnicas en licitaciones públicas; y, cortos plazos para la preparación de ofertas complejas. [E5]

5.2. Impacto Normativo del Proyecto de Ley 573 en las Adquisiciones y Contrataciones Públicas del Sector del Agua

Una vez realizada la exploración y acercamiento a la realidad del contexto panameño en materia de agua, corrupción y adquisiciones públicas; en este apartado, según el contexto que se ha definido anteriormente, se tratará de ver qué impactos puede tener la redacción actual de los artículos 60 y siguientes del Proyecto de Ley 573, enfatizando en el Modelo de Cambio.

5.2.1. Fundamentos para la creación de la Autoridad del Agua

Primeramente se debe entender una de las posibles razones a las que responde el Proyecto de Ley objeto de estudio y que se encontraría relacionado también con el sistema de Adquisiciones Públicas.

Debido a diversos problemas en el sector del agua a nivel de país, algunos tratados anteriormente en el presente estudio, se ha propuesto recientemente la creación de la Autoridad del Agua como manera de concentrar en una sola institución todas las competencias y bajo la idea de replicar el modelo de Autoridad que representa la Autoridad del Canal de Panamá, debiendo constituir modelos totalmente distintos y que responden a necesidades muy diferentes.

Tenemos una Autoridad³¹ que funciona desde hace décadas, por qué no hacer lo que ya sabemos que nos va bien, por qué no emular a una autoridad que funciona de forma independiente. [E6]

Se ha hecho copiando el modelo de negocio del Canal, pero el Canal no deja pasar a los barcos pobres, ni tiene que atender barriadas pobres ni nada por el estilo, es un modelo de negocio totalmente distinto, por lo que no está resolviendo necesidades básicas del conjunto de la población. [E3]

Según se desprende del estudio de los textos legales y de las entrevistas realizadas, parece que se está preparando la modificación del carácter público del actual IDAAN mediante la creación de la Autoridad del Agua. El artículo 47 del Proyecto de Ley excluye de los Presupuestos Generales del Estado al presupuesto de la Autoridad, no aplicándosele las

³¹ La entrevistada se refiere a la Autoridad del Canal de Panamá.

disposiciones de la Ley de Presupuesto General del Estado, sacándolo así también del sector público no financiero.

Si seguimos analizando la Ley en este sentido, en la Exposición de Motivos encontramos que: “el IDAAN no cuenta con los recursos apropiados y la autonomía financiera requerida para operar con eficiencia y prestar los servicios que el Gobierno y los ciudadanos esperan. Así mismo, la institución no tiene la capacidad para operar adecuadamente los activos actuales y los que se desarrollarán en el corto plazo con inversiones que podrían sumar B/.800 millones”. Esos activos, según recoge el artículo 1, podrán ser depositados en bancos privados u oficiales, con la libre facultad de la Autoridad de recibir, custodiar y asignar sus recursos financieros.

Estas apreciaciones iniciales, fueron confirmadas en una de las entrevistas de la siguiente manera:

La nueva Ley pretende invertir 800 millones de dólares pura y llanamente, y sacar al IDAAN del sector público no financiero, para que no entre el IDAAN dentro de los parámetros de la Ley de Responsabilidad Fiscal y no pegue ni en la deuda externa ni en los requisitos de déficit fiscal. Para poder invertir 800 millones de dólares y darle ejecución sin que eso se considere deuda ni que se considere gastos del Estado, porque si se considera gastos del Estado tú tienes que tener una contraprestación en los ingresos del Estado si no te sube el déficit fiscal, rompiendo los parámetros de responsabilidad fiscal, quebrando tu grado de inversión. Es un truco al igual que hicieron con el Aeropuerto de Tocumen y con las autopistas. Por eso la ley establece cómo se va a financiar la Autoridad, al final todo es un truco de finanzas. (...) Esto lo hizo una persona que sabe, y así la gente no cae. [E3]

5.2.2. Posibles impactos de los artículos 60 y siguientes del Proyecto de Ley 573 sobre el Sistema de Contrataciones Públicas

El Proyecto de Ley 573, mediante el cual se pretende la creación de la Autoridad del Agua ha venido levantando ciertas inquietudes en diversos aspectos, por ejemplo, por el papel y competencias que adoptarán las JAARs, por los conflictos existentes en el país por los distintos usos del agua, y por la distribución de poder y competencias que se centralizarán todavía más en el gobierno nacional e instituciones de la capital. Varias organizaciones, ambientalistas o defensoras de la transparencia institucional entre otras, también han resaltado las discrecionalidades contenidas en el proyecto de Ley.

El presente estudio se centra únicamente en los impactos que puede ocasionar a nivel del sistema de adquisiciones en el sector del agua.

El primer impacto de la entrada en vigor de la norma se ha tratado en el apartado anterior. El IDAAN se convertiría en la Autoridad del Agua, representando esta situación la salida del IDAAN (futura Autoridad del Agua) del sistema público no financiero.

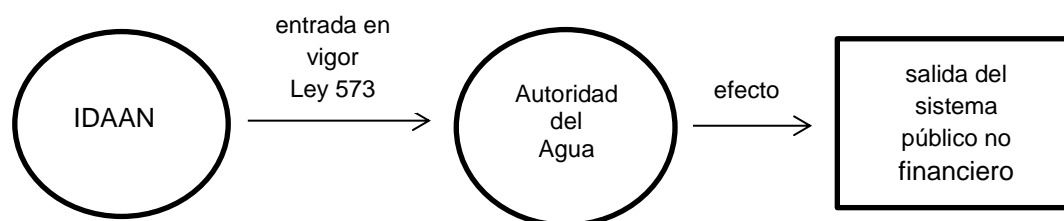


Figura 8. Impacto 1.

Fuente: Elaboración propia

Al mantener a la Autoridad del Agua fuera del sector público no financiero, el artículo 60 (Sección Tercera- Contratación de Obras, Suministros de Bienes y Prestación de Servicios) establece que “la Ley 22 de 2006³² no se aplicará a las contrataciones de la Autoridad”.

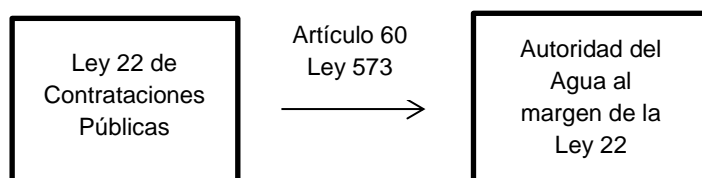


Figura 9. Impacto 2.

Fuente: Elaboración propia

En este mismo artículo se hace mención al nuevo proceso de contrataciones aplicable “La Autoridad podrá contratar o adquirir obras, suministro de bienes, prestaciones de servicios y proveeduría en general, con o sin intermediario, en forma directa, localmente o en el extranjero (...). Corresponderá privativamente a la Autoridad adoptar los reglamentos que desarrollen las normas contenidas en esta sección”. En principio la redacción de este artículo contradeciría el artículo 266³³ de la Constitución Política Panameña, el cual no resulta de aplicación para la nueva Autoridad del Agua ya que los presupuestos de la Autoridad se encontrarían fuera de los Presupuestos Generales del Estado, por lo tanto, fuera del sector público no financiero.

³² Actual Ley de Adquisiciones Públicas del Estado, y de la que se ha hablado anteriormente.

³³ “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 y la venta o arrendamiento de bienes pertenecientes a los mismos se harán, salvo las excepciones que determine la Ley, mediante licitación pública”.

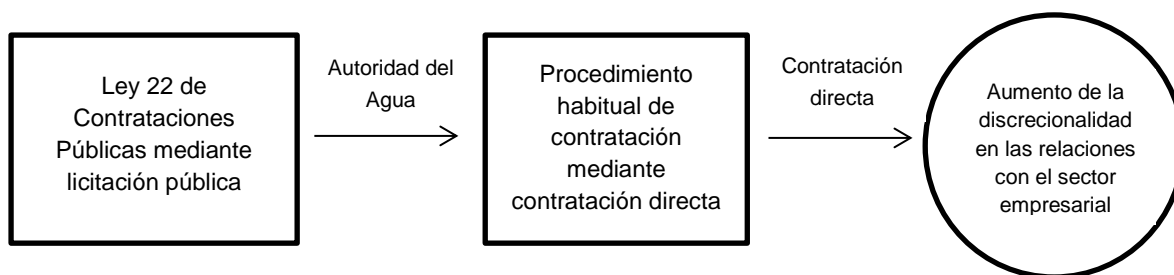


Figura 10. Impacto 3.

Fuente: Elaboración propia

Como se apuntaba en apartados anteriores³⁴ -donde se evidenciaban posibles brechas y problemáticas en el sistema de contrataciones públicas-, la nueva Ley parece ser que no está generando las salvaguardas deseables para la incorporación de la transparencia y la rendición de cuentas en su articulado. Ejemplo de ello es el artículo 61 que establece las bases generales bajo las que se fundaría el sistema de adquisiciones, y de las que a efectos de esta investigación merece resaltar los apartados 4º, 7º y 8º.

- Apartado 4: Flexibilidad razonable en los diseños y las especificaciones para promover la participación de contratistas, sin desmejorar la calidad de las obras.

Este tipo de medidas de flexibilización pueden aplicarse bajo argumentos de mejora de eficacia, de agilización, desburocratización, o de participación de contratistas que no cumplen con algunos requisitos como solvencia económica o experiencia probada pueden generar la creación de empresas pantalla o la subcontratación de la obra o servicio completo si no se establecen límites y especificaciones concretas y estrictas en el momento de fijación de criterios para la adquisición.

Las experiencias en materia de flexibilización en la licitación pública no han sido muy satisfactorias cuando se establecen procedimientos especiales. Por ejemplo, el Programa de Ayuda Nacional (PAN), de la Secretaria del Ministerio de la Presidencia, ellos tienen por excepción de la propia Ley de Contrataciones Públicas una autorización para evitar normas y reglas y establecer procedimientos especiales; ellos tienen una situación especial por invitación que lo que han hecho es politizar el procedimiento, que consiste en un mecanismo de registro que ellos lo abren y lo cierran cuando quieren (...) es una cuestión discrecional. (...). En el gobierno anterior hubo muchos contratistas y ex diputados investigados. Y de hecho en esta legislatura el PAN no se eliminó sino que se fortaleció, se le aumentó el presupuesto, y se están siguiendo las mismas prácticas y esto se debe a la flexibilidad de los procedimientos por no acogerse a la Ley General que establece unos controles. Entonces, dejar en manos de un decreto ejecutivo o una reglamentación que hace el ejecutivo, sin muchos controles, es peligroso, puede generar excesiva discrecionalidad a cambio de las excusa de desburocratizar

³⁴ En el apartado 5.1.3. Sistema de Contrataciones Públicas panameño.

procedimientos, tiene que haber un balance o equilibrio que no se ve en esta ley.[E1]

Otro tema que hay en la ley y es que no tiene límites para la subcontratación, lo que es un problema. Tú puedes contratar directamente con una empresa que no tiene capacidad y esta subcontratar el 100% con otra empresa que probablemente sí la tiene, por lo que si tú no estableces límites en la norma, se presta a que haya mucho negocio. [E8]

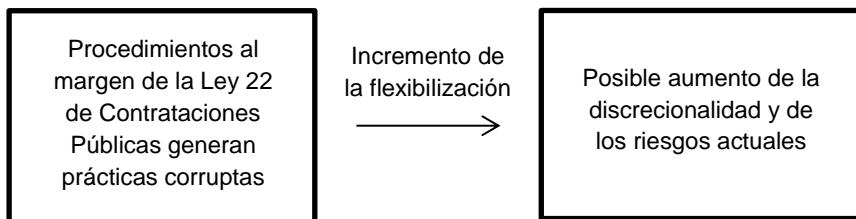


Figura 11. Impacto 4.

Fuente: Elaboración propia

- Apartado 7: Auditoría posterior a los gastos.

La Ley pretende someter sus contrataciones a una auditoría posterior, sin someterse al control previo que actualmente lleva a cabo la Contraloría General de la República, lo que implicaría que las posibles irregularidades que pudiesen darse se detectarían con posterioridad, sin posibilidad de realizar ninguna acción preventiva y/o correctiva para evitar esos gastos.

No es razonable que todo el procedimiento se deje en manos de un reglamento, sin directrices ni parámetros. Habla de la flexibilidad, y habla de la auditoría posterior a los gastos sin embargo... Mira otro tema que incluso, tomando en cuenta los antecedentes, en esta administración se ha flexibilizado el tema del control previo, la Contraloría ha establecido que no va a realizar controles previos antes de las contrataciones de algunas instituciones: MINSA, MOP,... entonces nada impide que la Autoridad del Agua sea exceptuada del control previo de la Contraloría,... entonces, todas las irregularidades van a ser detectadas con posterioridad. No habrá control previo de la Contraloría, no habrá referendos en caso de que ésta vea anomalías o cosas anómalas, es junto con que se quiere flexibilidad, eficiencia... entonces nada impide que a esa autoridad se le releve del referendo de la Contraloría, entonces nada impide q las irregularidades que vean con posterioridad. [E8]

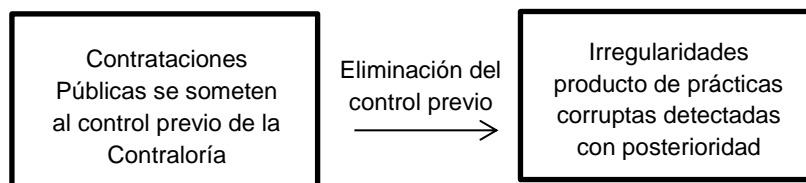


Figura 12. Impacto 5.

Fuente: Elaboración propia

- Apartado 8: Flexibilidad razonable en grado suficiente para decidir las situaciones de urgencia.

Como se ha tratado durante presente estudio los casos con especialidades o urgencias, generan cierta excepcionalidad y conforme a los anteriores diagnósticos realizados del contexto conllevan discrecionalidad, aumentando los riesgos de realización de prácticas corruptas; por lo que ante estas situaciones excepcionales resulta imprescindible establecer salvaguardas, procedimientos y controles de prevención especiales.

Lo razonable sería que la mayoría de estas licitaciones entrasen en algo que se llama convenio marco, (...) son una licitación que organiza la Dirección de Contrataciones Públicas, entonces podrían licitar ahí el metro de tubería, de instalación, podrían establecer el costo de los arreglos que ya tengan estandarizados, entonces esto sería razonable, y estas licitaciones por razones de urgencia no se darían, porque ya tendrías a tu proveedor por licitación anual. [E3]

En el caso de la Autoridad del Agua nada impide que si el reglamento no lo indica que se contrate con empresas de reciente creación y más sobre la base de la urgencia evidente y la urgencia notoria se presta a que hayan muchos negociados en este tema si no hay suficientes controles en la norma que impidan que se contrate a una empresa de papel, recién creada. [E3]

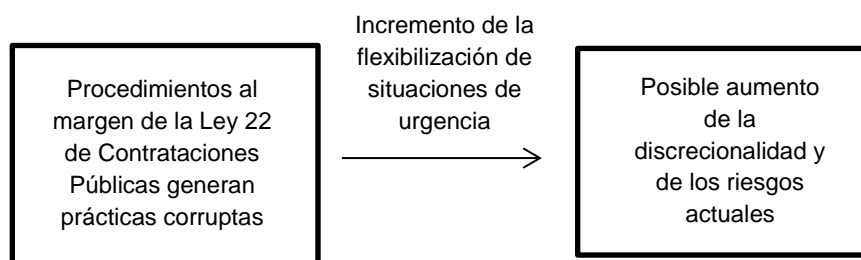


Figura 13. Impacto 6.

Fuente: Elaboración propia

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

6.1. Conclusiones

La falta de reconocimiento, protección y cumplimiento de los derechos humanos, como es el derecho de acceso a agua segura, genera fenómenos de vulnerabilidad, inequidad y exclusión, lo que condiciona la legitimidad de la democracia.

Las decisiones acerca de cómo se protegen, gestionan, utilizan, asignan y conservan los recursos hídricos son decisiones de gobernabilidad. Por lo que, una “crisis del agua” es una “crisis de gobernabilidad”. En este mismo sentido y, habiendo evidenciado anteriormente que el acceso al agua es un derecho humano y que se trata de un asunto público, la falta de respeto a este derecho consiste en una deficiencia en la gobernabilidad. Estando basados, tanto los derechos humanos como la gobernabilidad, en principios básicos como la participación, la transparencia, la rendición de cuentas y la buena diligencia del Estado.

En el contexto panameño se observa cierta falta de voluntad política de resolver el problema como una necesidad de fortalecimiento sectorial sin querer asumir los costos a corto plazo, económicos, sociales y políticos. No se trataría tanto de invertir en el sector del agua de manera general, sino cambiar el modelo de gestión administrativa, hay que descentralizarlo. Debe ser resuelto holísticamente.

Teniendo en su haber legislación suficiente y habiendo firmado diversos Tratados Internacionales, Panamá sigue manteniendo una fuerte percepción de corrupción.

Las prácticas corruptas afectan al Desarrollo Humano en el momento en que limitan las posibilidades, capacidades o libertades de los individuos a disfrutar de un medio más favorable y seguro para su desarrollo personal. Limitan sus opciones y capacidad de decisión. Las libertades políticas y el buen desempeño de las políticas públicas tienen influencia directa en la consecución y logro de las necesidades económicas, pero es totalmente comprensible que los usuarios participen de las conductas corruptas ya que tienen unas necesidades acuciantes que cubrir. Las instituciones, como factores de conversión social, forman parte del contexto del individuo, y éstas también deben ser capaces de fortalecerse contra la incidencia de las prácticas corruptas de los individuos que las componen.

Se puede concluir en este sentido que, la existencia de leyes no garantiza la transparencia ni la ausencia de corrupción. La existencia de leyes y de órganos resulta insuficiente si no existe percepción de persecución, condena y cumplimiento de las penas derivadas del ilícito penal. Igualmente, y a efectos de la ciudadanía en general, la corrupción también constituye un gasto a considerar, ya que el acceso a servicios necesarios y cotidianos puede estar gravado con algún tipo de sobrepago.

6.2. Recomendaciones

Se recomienda declarar legalmente el agua como bien público y común, protegiendo de esta manera el recurso agua tanto en calidad como en cantidad, las cuencas hidrográficas, las organizaciones comunales que prestan el servicio.

Es necesario incluir una visión real de gestión integrada de los recursos hídricos para la mejora de la cooperación al interior del gobierno, lo que ayudaría a reducir el poder discrecional en la toma de decisiones y fortalecería la posibilidad de establecer contrapoderes contemplando los principios de equidad, eficiencia y sostenibilidad medioambiental.

Los incentivos de la corrupción son especialmente altos cuando los marcos normativos son discrecionales, por lo que la norma debería buscar un equilibrio entre flexibilidad, desburocratización, eficiencia y control.

Es necesario entender cómo funciona la dinámica de la corrupción en el sector agua en Panamá, la variedad de actores que participan del sector público y privado y a partir de allí diseñar actividades anticorrupción que ofrezcan más posibilidades de alcanzar el objetivo de reducir los riesgos y prácticas corruptas en el sector agua.

Uno de los grandes problemas que tiene Panamá es la escasa participación multistakeholder a lo largo de todas las etapas del ciclo de política pública. Incidir en la formación de la agenda - las decisiones presupuestarias destinadas al sector agua - sería un comienzo para luego poder incidir en las restantes.

Se necesita una estrategia basada en un sólido entendimiento de la dinámica de la corrupción y en el conocimiento de qué actividades anticorrupción tendrán más posibilidades de producir el efecto deseado. Es necesario realizar un diagnóstico integral y lograr un entendimiento sistemático de las medidas anticorrupción.

Se recomienda incluir la participación de la sociedad civil y de los diversos grupos interesados en los Consejos de Administración, como se viene haciendo en el IDAAN. La participación sectorial y la segmentación regional debería ser la base de la estrategia, conviene involucrar a las autoridades locales, mancomunidades, y encargadas de los niveles de dirección para la toma de decisiones y para las estrategias que tienen que ver con los intereses y necesidades específicas de cada región. Debido a las características de la diversa realidad panameña, los procesos descentralizadores resultan imprescindibles. La proximidad del usuario a sus proveedores facilita la rendición de cuentas, una mayor información y una relación más cercana, en caso de alguna duda o queja por parte del usuario. Esta proximidad puede servir para aumentar los costos morales de las prácticas corruptas. Igualmente, la adecuación del servicio a las necesidades locales pueden verse incrementadas, mejorando de esta manera la eficiencia y eficacia del sector.

Es importante establecer procesos de vigilancia firmando pactos de integridad mediante los cuales, por ejemplo, los licitadores se sometan a ese pacto y a la vigilancia de un tercero independiente (como por ejemplo, un testigo social, fomentando de esta manera la transparencia y la participación ciudadana, disminuir el riesgo de corrupción y mejorar la eficiencia en el sector público). Mecanismo que se utiliza para reducir los altos costos adicionales que supone la corrupción.

6.3. Limitaciones en la Investigación

Primero, se ha de hacer mención la falta de participación en esta investigación de importantes instituciones panameñas encargadas de la lucha contra la corrupción como son la Contraloría

de la República y la Autoridad de la Transparencia y de Acceso a la Información. Se les solicitó en varias ocasiones, y a personas distintas, el deseo de realizar una entrevista con ellos pero se negaron a ofrecer ninguna declaración para el estudio.

Segundo, se debe tener en cuenta los condicionantes existentes en una temática compleja y delicada como es la corrupción; que, es también una cuestión política, de percepciones, y subjetiva, habiendo de tomar cada cuestión en cuenta en el momento del análisis. Debido a la complejidad de la materia y a los riesgos que conlleva hablar abiertamente de prácticas corruptas que se pueden estar dando en la actualidad ha resultado complicado encontrar actores dispuestos a ser entrevistados. En algunas de las entrevistas los entrevistados se han negado a responder ciertas preguntas o han respondido de manera vaga.

Tercero, la corrupción es un fenómeno semi-oculto, por lo que no se localiza información científica relativa a situaciones de la actualidad política y normativa con facilidad. Debiendo acudir a fuentes de información como la realización de entrevistas, seguimiento de prensa e identificación de buenas y malas prácticas acaecidas en el pasado y en situaciones similares.

Cuarto, el Proyecto de Ley 573 se encuentra en discusión actualmente en la Asamblea Nacional, no es un Decreto Ley aprobado ni en vigor. Las afirmaciones sobre el posible impacto –pese que se han sustentado suficientemente- y todos los indicios y estudios dicen que así serán, deben ser consideradas como hipótesis que podrán darse o no en un futuro.

Por último, al tratarse de un contexto desconocido y de instituciones y problemáticas distintas, la comprensión de la realidad panameña y del funcionamiento del sector del agua, instituciones, normativa, problemáticas, etc., fue un proceso un poco complicado y ha requerido de mucho trabajo en campo conociendo las realidades de este diverso país.

7. BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V., (2006). “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista CEPAL, N° 88.

Ackerman, S. R., (1996). “The Political Economy of Corruption- Causes and Consequences. Public Policy for the Private Sector”. Note No. 74. The World Bank, April.

Akcay, S., (2006). “Corruption and Human Development”.

<http://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/2006/1/cj26n1-2.pdf>.

Consultado: 3 de junio de 2013.

Albi, E., González- Páramo, J.M. y Zubiri, I. (2000). *Economía Pública*. Ed. Ariel. Barcelona.

Armstrong, E., (2005). “Integrity, Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues”. Economic & Social Affairs, United Nations, agosto.

ANAM, (2009). *Plan Nacional para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos 2008-2012*. Panamá.

Cano, L. F., (2008). “La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza”. Estudios políticos n° 33. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia. Pp. 151.

Cressey, D.R., (1961). “The prison: Studies in Institutional Organization and Change”. New York.

Diamond, L., Plattner, M. F., Teynner, L., (1999). “Conceptualizing Accountability”. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder. Pp.17.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, (2010). *Segundo Informe sobre el Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por Panamá en la Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción*. Panamá.

Fundación para el Desarrollo de la Libertad, (2012). *Ciudadana Estado de la Corrupción en Panamá*. Panama.

Gasnell Acuña, C., (2010). *La Ley de Contratación Pública y su Decreto Reglamentario*. Ediciones G. Panamá.

Global Water Partnership Technical Advisory Committee, (2000). “Integrated Water Resources Management”. TAC Background Paper #4, Stockholm. Pp. 22.

Global Water Partnership, (2002) “Introducing Effective Water Governance”, Mimeo. Pp.7, 30-32.

Hellman, J., Jones G., Kaufmann, D., (2000). “Aprovecha el día, aprovecha el Estado: Captura del Estado, corrupción e influencia en economías en transición”. Trabajo de Investigación de Políticas del Banco Mundial, No.2444, Septiembre.

Hussmann, K., Tisné, M., (2009). “Integrity in Statebuilding: Anti-Corruption with a Statebuilding Lens”. OECD DAC Network on Governance- Anti-Corruption Task Team. New York.

ICLEI – Local Governments for Sustainability, Africa Secretariat. (2008). *Part II Understanding the Context – The Role of Local Government in IWRM. Local Government and Integrated Water Resources Management (IWRM)*. Cape Town, South Africa. Pp.1, 2.

Instituto Nacional de Estadística y Censo, (2011). *Censo de Población y Vivienda 2010*. Panamá.

Kaufmann, D., (2005). “Diez mitos sobre la gobernabilidad y la corrupción”. Vuelta a lo esencial. Finanzas & Desarrollo, septiembre de 2005. Pp. 1.

Kaufmann, D., (2006). “Reflexiones sobre gobernabilidad y corrupción. Primera Conferencia Internacional sobre Corrupción y Transparencia: Debatiendo las Fronteras entre Estado, Mercado y Sociedad”. 23- 25 de marzo. Ciudad de México. Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y Transparencia de la UNAM. Pp.4.

Klitgaard, R., (1988). “Controlling Corruption”. University of California Press. Berkeley, Los Angeles.

Klitgaard, R., (2000). “Contra la corrupción”. Finanzas & Desarrollo. Junio.

Kooiman, J., (2000). “Societal governance: levels, models and orders of social-political interaction. Debating Governance, Authority, Steering and Democracy”. Oxford University Press. New York. Pp. 138-165.

Lapop, (2013). *Cultura Política de la Democracia en Panamá, 2012*. Universidad Vanderbilt. Tennessee, EE.UU.

Moreno Ocampo, L. (1993). *En Defensa Propia, Cómo salir de la Corrupción*. Editorial Sudamericana.

Norad, (2009). *Anti-corruption Approaches*. A Literature Review. Norway.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Naciones Unidas, (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York y Ginebra.

Prats i Català, J., (2001), “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano: marco conceptual y analítico”. Instituciones y Desarrollo, N° 10, Barcelona. Pp.103, 109.

Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, (2008). *Primer Estudio Exploratorio- Descriptivo sobre la Corrupción en Panamá*. Panamá.

SIWI, WIN, Cap-Net y Waternet, (2008). *Manual de Capacitación sobre la Integridad del Agua*. Estocolmo. Pp. 16.

Toledo Llancaqueo, V., (2010). “Políticas públicas basadas en derechos humanos. Un marco conceptual para políticas públicas para pueblos indígenas en América Latina”. http://www.politicaspUBLICAS.net/deusto2010/01_VToledo_politicas_basadas_en_derechos.pdf

Consultado: 25/05/2013.

World Bank/ Independent Evaluation Group (2006). *Governance and Anti-Corruption- How to Improve the World bank's Impact?*. The World Bank.Washington DC.

RECURSOS WEB CONSULTADOS

<http://www.panamaenelexterior.gob.pa/sobre-panama/informacion-general/ubicacion-geografica>

http://www.politicaspUBLICAS.net/deusto2010/01_VToledo_politicas_basadas_en_derechos.pdf.

Consultado: 18/06/2013.

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQsp.pdf>. Consultado: 21/05/2013.

<http://www.cdh.uchile.cl/glosario/#4>. Consultado el 14/06/2013.

<http://www.setransparencia.gob.pa/Antecedentes.html>. Consultado: 25/06/2013.

http://www.contraloria.gob.pa/archivos_informesdelc/INFORMES%20DE%20GESTION%20INS TITUCIONAL/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202011%20completo_ene2012.pdf.

Consultado: 25/06/2013.

<http://www.panamacompra.gob.pa/portal/PortalPanama.aspx>. Consultado: 27/06/2013.

ANEXOS

ANEXOS

GUIONES DE LAS ENTREVISTAS REALIZADAS³⁵

I.I. GUIONES ENTREVISTAS ESTRUCTURADAS

Modelo entrevista 1

1. ¿De qué tipo de servicios de prestación de agua se encarga el IDAAN?
2. ¿Cómo es la relación del IDAAN con la ANAM, el MINSa y la ASEP en cuestión de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos?
3. ¿A qué cree que se deben los problemas que existen en la provisión del servicio de agua?
4. ¿Qué prácticas realizadas por el IDAAN podrían modificarse para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la institución?
5. ¿Cree que podemos hablar de la existencia de prácticas poco transparentes dentro de la institución? ¿y en sus relaciones con el sector privado/ empresarial?
6. ¿Qué opinión le merece el sistema de compras *Panamacompra*?
7. ¿Qué valoración hace de la Ley 22 de Contrataciones Públicas?
8. ¿Estima necesaria la creación de la Autoridad del Agua? ¿A qué necesidades responde?
9. El artículo 60 y siguientes del Proyecto de Ley 573 modifica sustancialmente las contrataciones públicas ¿qué opinión le merece esta redacción?
10. ¿Por qué cree que se excluye a la futura Autoridad del Agua de la Ley 22 de Contrataciones Públicas?
11. ¿Qué impactos cree que pueda tener sobre las adquisiciones de la Autoridad en términos de transparencia y rendición de cuentas?

Modelo entrevista 2

1. ¿Qué papel tiene CONADES en el sector del agua de Panamá?
2. ¿Qué razones o circunstancias originaron su creación?
3. ¿En base a qué le han sido atribuidas esas funciones?
4. Tras la creación de CONADES ¿qué papel está asumiendo actualmente el IDAAN, el MINSa y la ANAM?
5. ¿Qué tipo de relaciones tienen con otros ministerios o autoridades?

³⁵ Por respeto a su voluntad, y como anteriormente se ha remarcado, el estudio trata de no hacer referencia concreta a las personas entrevistadas.

6. ¿Qué papel juega CONADES en:
 - El diseño e implementación de políticas públicas y normativa en el sector del agua
 - Planificación y presupuesto
 - Financiación por parte de donantes
 - Transferencias fiscales entre otros ministerios o entidades relacionadas con el agua
 - Gestión y diseño de programas y proyectos
7. ¿Cómo calificaría el portal web *Panamacompra*?
8. ¿Cómo calificaría la Ley 22 de 2006 de contrataciones públicas?
9. ¿Cree que existen riesgos de corrupción en el sector del agua?, ¿dónde podemos observar los posibles riesgos o brechas?
10. ¿Existen algún tipo de salvaguardas?, ¿cuáles?, ¿Cree que son suficientes?
11. ¿A qué necesidades cree que responde la creación de la Autoridad del Agua mediante el Proyecto de Ley 573?
12. El artículo 60 y siguientes prevén que la Autoridad contrate mediante contrataciones directas y excluir a la Autoridad del cumplimiento de la Ley 22 ¿a qué responde esa necesidad?
13. ¿Considera que se trata de una tipología de contratación riesgosa?
14. ¿Se ha establecido algún tipo de salvaguardas para prevenir posibles prácticas corruptas en este sentido?
15. En el caso de que la ley fuese aprobada ¿qué papel jugará la Contraloría en el sistema de compras de la Autoridad del Agua?
16. ¿Existirá algún trámite de fiscalización o supervisión de las compras y su procedimiento?

Modelo entrevista 3

1. ¿Cómo calificaría el sistema de contrataciones públicas panameño y por qué?
2. ¿Tiene conocimiento de la realización de prácticas corruptas dentro del sistema de contrataciones públicas? ¿qué tipo de prácticas?
3. ¿Cree que las relaciones o proposición de prácticas corruptas existentes se originan en el sector empresarial-privado o desde las propias instituciones públicas?
4. Generalmente, ¿en qué niveles, esferas o cuadros se dan las prácticas corruptas?
5. ¿Cree que la herramienta web *Panamacompra* ha mejorado la transparencia en el sistema de contrataciones públicas?
6. ¿Qué riesgos o vacíos existen n el sistema actual de contrataciones públicas que puedan dar lugar a la realización de prácticas corruptas?
7. ¿Qué mejoras se pueden aplicar en materia de prevención de la corrupción a la actual Ley 22?
8. ¿Tiene conocimiento de la realización de prácticas corruptas en el sector del agua? ¿en qué niveles, esferas o cuadros se dan las prácticas corruptas?

9. En el ámbito de las contrataciones de obras o en la prestación de servicios de agua, ¿qué prácticas corruptas se identifican?
10. En relación con el proyecto de ley 573, los artículos 60 y siguientes, en los que se exime a la futura Autoridad del Agua de la Ley 22 de Contrataciones Públicas, ¿A qué cree que se debe?
11. ¿Cree que posponer la concreta regulación de las contrataciones públicas conlleva riesgos de corrupción?
12. ¿Cómo valora la regulación de las contrataciones públicas de la Autoridad del Agua mediante un futuro reglamento? ¿cree que supondrá algún tipo de riesgo en cuestión de corrupción?
13. ¿Cómo podríamos reducir los riesgos y prácticas corruptas en las contrataciones públicas en el sector del agua?

Modelo entrevista 4

1. ¿Qué consideración le merece el sistema de gestión de agua de Panamá?
2. ¿Qué incidencia cree que tiene la corrupción en Panamá?
3. ¿De qué manera afecta la realización de prácticas corruptas a la gobernabilidad de un país?
4. ¿Cree que se están diseñando e implementando medidas suficientes en materia transparencia y rendición de cuentas en las políticas públicas del país?
5. ¿Qué impacto puede tener el Proyecto de Ley 573 en cuestiones de gobernabilidad en el sector del agua?

Modelo entrevista 5

1. ¿Cómo considera en general el servicio de agua en Panamá?
2. ¿Cómo es la relación de los ecologistas con las instituciones, autoridades o ministerios relacionados con la gestión y usos de las aguas?
3. ¿Qué carencias o problemas identifica en el sector del agua?
4. ¿Cree que el MINSA, la ANAM y el IDAAN cumplen con sus funciones? ¿por qué? ¿tiene conocimiento de las causas?
5. ¿Cree que ocurren prácticas corruptas en el sector del agua? ¿de qué tipo?
6. ¿Cómo cree que afectan las prácticas corruptas a los recursos hídricos?
7. ¿Tiene conocimiento de la existencia del Proyecto de Ley 573?
8. ¿Cómo cree que afectaría a la provisión de agua?
9. ¿Cómo cree que afectará el proyecto de ley a la transparencia y rendición de cuentas en el sector del agua?

I.II. GUIONES ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS

Modelo entrevista 1

- Gestión Integrada de los recursos Hídricos
- Calidad de las aguas
- Labor de las Instituciones encargadas en la gestión del agua
- Relación con las instituciones y proveedores rurales.
- Identificación de prácticas corruptas
- Impactos del Proyecto de Ley 573 en el Sector Agua

Modelo entrevista 2

- Lugar de procedencia del agua
- Gestión y mantenimiento del servicio
- Calidad y precio del agua
- Horas de acceso al servicio de agua
- Identificación de prácticas corruptas
- Impactos del Proyecto de Ley 573 en el Sector Agua

