

Estudio de Alcance

Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST Panamá

2017



Iniciativa
de Transparencia
en Infraestructura

Deloitte.

Contenido

Executive Summary	5
Resumen ejecutivo	8
Introducción	11
1. Contexto, dinámicas, desafíos y oportunidades de desarrollo de Panamá.....	13
1.1. Economía mundial	13
1.2. Latinoamérica y el Caribe	14
1.3. Economía de Panamá	16
1.4. Índice de Competitividad de Panamá.....	18
1.5. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el desarrollo de Panamá.....	19
2. Políticas que regulan los proyectos de infraestructura pública en Panamá	20
2.1. Líneas de Acción Prioritarias del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019.....	20
2.2. Líneas de Intervención relacionadas a la infraestructura pública	22
2.3. Plan Quinquenal Indicativo de Inversiones Públicas	25
3. Leyes y reglamentos de los procesos de adquisición y ejecución de proyectos de infraestructura pública.....	27
3.1 Marco legal	27
3.2 Preparación del proyecto	30
3.3 Licitación del proyecto	31
3.3.1 Tipos de licitaciones	31
3.3.2 Pasos en el proceso de licitación	34
3.3.3 Otros artículos a considerar dentro de la Ley de Contrataciones Públicas	37
3.4 Ejecución y finalización del proyecto.....	38
3.5 Resumen de proceso de adquisición de proyectos de infraestructura pública.....	40
3.6 Reformas a la Ley 22 del 27 de junio de 2006 o Ley de Contrataciones Públicas propuestas en el Proyecto de Ley 305 del 18 de febrero de 2016	41
4. La supervisión y auditoría de los proyectos de infraestructura pública	42
5. Proyectos de infraestructura pública por entidad.....	46
5.1 Evolución del presupuesto de inversiones públicas no financieras	46
5.2 Plan Quinquenal de Inversiones y el presupuesto de infraestructura para el año 2015	47
5.3 Proyectos de infraestructura pública por institución para el período 2015.....	48
5.4 Financiamiento de la inversión pública.....	54
5.5 Brecha en gastos en infraestructura	57
6. Iniciativas sobre transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción	61

6.1	Ley de Transparencia y otras políticas que rigen la transparencia en los proyectos de infraestructura	61
6.1.1	Información a ser divulgada de forma proactiva según la Ley de Transparencia.....	62
6.1.2	Información a ser divulgada de forma reactiva según la Ley de Transparencia.....	63
6.1.3	Información confidencial y de acceso restringido según la Ley de Transparencia ...	64
6.2	Creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información ...	65
6.3	Políticas anti-corrupción para la prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva	67
6.4	Otras iniciativas de transparencia en Panamá	71
6.4.1	Datos Abiertos de Gobierno (DAG)	71
6.4.2	Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)	71
6.4.3	Academia Regional Anti-corrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC)	71
6.4.4	Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)	72
6.4.5	Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)	72
6.4.5	Unidades y departamentos de instituciones públicas con funciones relacionadas a la transparencia, el Código de Ética del Servidor Público y la participación ciudadana....	72
7.	Iniciativa CoST y su valor agregado	73
7.1	Introducción General de CoST	73
7.2	Antecedentes de CoST Panamá	75
8.	Comparación de estándares CoST y las leyes de Panamá	76
9.	Evaluación sobre la información publicada	79
9.1	Selección de la muestra y definición de indicadores	79
9.2	Evaluación de la muestra	80
9.3	Resultados de la evaluación	81
9.3.1	Evaluación de la divulgación proactiva	81
9.3.2	Evaluación de la divulgación reactiva	89
10.	Conclusiones y recomendaciones	93
10.1	Balance general de la situación de divulgación de información de infraestructura pública	93
10.1.1	Fortalezas de la divulgación de información en Panamá	93
10.2.2	Debilidades de la divulgación de información en Panamá	94
10.2	Recomendaciones	94
	Acrónimos	96
	Bibliografía	97
	Anexos	100
	Anexo 1. Definición de indicadores por divulgación proactiva	100

Anexo 2. Muestra de proyectos evaluados	102
Anexo 3. Definición de indicadores por divulgación reactiva.....	105
Anexo 4. Resultado de evaluación reactiva por entidad	106

Executive Summary

The Scoping Study is a document that signals the starting point of the CoST Initiative in Panama. This Study comprises ten (10) sections that analyse the economic and legal context regulating the disclosure of information pertaining to public infrastructure projects. The Study establishes the transparency and public infrastructure baseline to propose recommendations and improvement opportunities.

Public infrastructure legal framework in Panama

The public infrastructure legal framework is based on the Five-Year Investment Plan and the Public Procurement Law. The Five-Year Investment Plan determines intervention areas where the National Government will invest on public infrastructure projects for the next five (5) years. The Public Procurement Law regulates the acquisition, execution and completion of public infrastructure projects. The acquisition, execution and completion phases in public infrastructure projects are supervised and audited by several public and private entities, including the Comptroller General of the Republic, the Panama Court of Accounts, the General Directorate for Public Procurement and the civil society.

Public infrastructure budget in Panama

Under this legal framework and according to the Ministry of Economy and Finance, the National Government estimated a modified General Government Budget of USD5,115 million in 2015. From the total modified budget, 70% or USD3,587 million were executed in 2015. From the total executed budget, USD2,144 million were related to public infrastructure. The public entities with the largest assigned budget were the Ministry of Health, the Ministry of the Presidency and the Metro of Panama. These three entities lead various public infrastructure projects, including the

construction of hospitals, the Panama Bay Sanitation Project, One Hundred Percent Potable Water and Zero Latrine Project and the construction of the Metro Line 2.

Transparency policies in Panama

The transparency policies in Panama play an important role in all the phases of the public infrastructure projects. The policies are mainly based on the Transparency Law. This Law requires the disclosure of twenty-three (23) indicators in the public institutions' websites. Additionally, the Law establishes an information request procedure for public entities and defines the concept of confidential and restricted access information. Besides the Transparency Law, there are other laws and initiatives that promote transparency in Panama, including the Anti-corruption Law, Government Open Data, Open Government Alliance, among others.

CoST initiative in Panama

One of the Study's initiatives and its focus is the Construction Sector Transparency Initiative (CoST). CoST is a public infrastructure transparency and accountability initiative. The Initiative, created in 2012, was the result of the lessons learned during a three-year pilot programme that tested the feasibility of a new transparency and accountability process in eight (8) countries. CoST works with the government, private sector and civil society to support the information disclosure of public infrastructure projects to the public domain. Currently, CoST works with fifteen (15) countries in four (4) continents. Within this context, CoST, with Deloitte's support, developed the Scoping Study for the Republic of Panama on public procurement and transparency in the public infrastructure construction sector.

Results of the proactive disclosure evaluation

The Scoping Study included the evaluation of forty (40) proactive disclosure indicators in a sample of twelve (12) public infrastructure projects. The evaluation was performed on information published in transparency nodes and in the PanamaCompra procurement website. Of the forty (40) proactive disclosure indicators, seventeen (17) indicators from twelve (12) projects are accessible the public. These indicators are related to identification and procurement phases of the project. On average, 67% of the proactive disclosure indicators are available to the citizens.

Results of the reactive disclosure evaluation

Additionally, the Scoping Study considered the evaluation of twenty-six (26) reactive disclosure indicators in a sample of twelve (12) public infrastructure projects. Interviews were conducted with the public entities that executed the projects selected in the sample to determine the reactive indicators disclosure level. During the interviews, it was noted that eleven (11) of the reactive disclosure indicators are disclosed proactively. On average, 95% of the reactive disclosure indicators are disclosed to citizens following a request.

Conclusions and Recommendations

The following list of conclusions and recommendations are the result of the Scoping Study.

1. Panama has a solid legal framework composed by the Transparency Law and the Public Procurement Law, as well as the PanamaCompra procurement website that publishes all the public infrastructure information pertaining to the procurement phase.
2. However, the public and private sector proposed changes to the Public Procurement Law. On the other hand,

there are opportunities to improve the Transparency Law including the requirement of more detailed information for proactive disclosure. The Study did not identify a system that records the phases of the public infrastructure projects from the identification of the project to its execution and completion.

Within this context, the Study identified improvement opportunities:

1. The creation of a transparency website that publishes standardized documentation pertaining to the phases of the public infrastructure projects will facilitate the access to information.
2. An update to the transparency legal framework will result in the strengthening of various elements in the Transparency Law, including the definition of proactive disclosure indicators, the increase of sanctioning capacity of the National Authority of Transparency and Access to Information, the creation of a data presentation manual to standardize the information published in the transparency nodes of public entities, among others.
3. The analysis of international best practices in public procurement, the review of mechanisms against criminal activities in the Anti-corruption Law and the creation of an entity that reviews the specifications of public infrastructure projects are issues that can be examined during the reform debates on the Public Procurement Law.
4. Transparency campaigns at the national level through media, training workshops, seminars and participatory workshops increase awareness on the access of citizens to information.

5. The development of independent studies to monitor the transparency policy compliance levels requires the involvement of the civil society and private sector within the assurance

mechanisms of public infrastructure projects.

6. The implementation of programmes such as public consultations and audits stimulate citizen participation.

Resumen ejecutivo

El Estudio de Alcance es un documento que representa el punto de partida en Panamá de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST). Este Estudio consta de diez (10) secciones donde se analiza el contexto económico y regulatorio en cuanto a la divulgación y el acceso a la información relacionada a proyectos de infraestructura pública. A través del Estudio, se analiza el estado actual del país en temas de transparencia e infraestructura pública y se propone recomendaciones y oportunidades de mejoras.

Marco legal de infraestructura pública en Panamá

El marco legal de infraestructura pública tiene como base el Plan Quinquenal de Inversiones y la Ley de Contrataciones Públicas. En el Plan Quinquenal de Inversiones, se establecen las líneas de intervención en el cual el Gobierno Nacional realizará proyectos de infraestructura pública para los próximos cinco (5) años. La Ley de Contrataciones Públicas regula la licitación, la ejecución y la finalización de los proyectos de infraestructura pública. Las fases de licitación, la ejecución y la finalización de los proyectos de infraestructura pública son supervisadas por diversas instituciones públicas y privadas, incluyendo la Contraloría General de la República, el Tribunal de Cuentas, la Dirección General de Contrataciones Públicas y la sociedad civil.

Presupuesto de infraestructura pública en Panamá

Bajo este marco legal y según cifras presentadas por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Gobierno Nacional estimó un Presupuesto General de Estado modificado de USD5,115 millones en el 2015. Del presupuesto, se ejecutó el 70% o USD3,587 millones para el 2015. De este total, se ejecutaron USD2,144 millones en

obras de infraestructura. Las entidades públicas con mayor presupuesto asignado son el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Presidencia y el Metro de Panamá. Estas tres instituciones lideran varios proyectos de infraestructura pública, incluyendo la construcción de hospitales, el saneamiento de la Bahía de Panamá, Ciento por Ciento Agua Potable y Cero Letrinas, y la construcción de la Línea 2 del Metro.

Políticas de transparencia en Panamá

Las políticas de transparencia juegan un rol importante en todas las fases de los proyectos de infraestructura pública. Las normas de transparencia están basadas principalmente en la Ley de Transparencia. Esta Ley requiere la publicación de veintitrés (23) indicadores en los portales Web de las instituciones públicas. Adicionalmente, establece el procedimiento de solicitud de información a instituciones públicas y define el concepto de información confidencial y de acceso restringido. Aparte de la Ley de Transparencia, existen otras leyes e iniciativas que promueven la transparencia en Panamá incluyendo la Ley Anti-corrupción, los Datos Abiertos de Gobierno, la Alianza para el Gobierno Abierto, entre otras.

Iniciativa CoST en Panamá

Una de las iniciativas para promover la transparencia y el foco de este estudio es la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST). CoST es una iniciativa de transparencia y rendición de cuentas de infraestructura pública. La iniciativa, creada en 2012, surgió de las lecciones aprendidas de un programa piloto de tres (3) años que puso a prueba la viabilidad de un nuevo proceso de transparencia y rendición de cuentas en ocho (8) países. CoST trabaja con el gobierno, la industria y la sociedad civil para apoyar la divulgación rutinaria de

información de proyectos de infraestructura pública para el dominio público. Actualmente, CoST trabaja con la cooperación de quince (15) países participantes en cuatro (4) continentes. Dentro de este contexto, CoST, con el apoyo de Deloitte Panamá, desarrolló un Estudio de Alcance de la República de Panamá, en materia de contratación administrativa y transparencia en el sector de la construcción de infraestructura pública.

Resultados de la evaluación de divulgación proactiva

El Estudio de Alcance incluye una evaluación de cuarenta (40) indicadores de divulgación proactiva en una muestra de doce (12) proyectos de infraestructura pública. La evaluación fue realizada sobre información publicada en nodos de transparencia y en PanamaCompra. De los cuarenta (40) indicadores de divulgación proactiva, diecisiete (17) indicadores de los doce (12) proyectos son accesibles al público. Estos indicadores están relacionados a las fases de identificación y adquisición del proyecto. En promedio, el 67% de los indicadores de divulgación proactiva son accesibles al público.

Resultados de la evaluación de divulgación reactiva

Además, el Estudio de Alcance consideró la evaluación de veintiséis (26) indicadores de divulgación reactiva en la muestra de doce (12) proyectos de infraestructura pública. Para determinar la divulgación de estos indicadores, se realizaron entrevistas con las instituciones públicas que ejecutan los proyectos seleccionados en la muestra. Durante entrevista, se observó que once (11) de los indicadores de divulgación reactiva son divulgados de forma proactiva. En promedio, el 95% de los indicadores de divulgación reactiva son entregados a los ciudadanos en caso de una solicitud.

Conclusiones y recomendaciones

A partir de los hallazgos del Estudio de Alcance, se listaron una serie de conclusiones y recomendaciones.

1. Panamá mantiene un marco legal sólido compuesto por la Ley de Transparencia y la Ley de Contrataciones Públicas, al igual que el portal de PanamaCompra donde se publica toda la información relacionada a la licitación de proyectos.
2. Sin embargo; el sector público y privado propuso reformas a la Ley de Contrataciones Públicas. Por otro lado, la Ley de Transparencia puede beneficiarse de actualizaciones incluyendo el requisito de un mayor detalle en cuanto a la información de divulgación proactiva. No se identificó un sistema donde se registre el flujo de los proyectos de infraestructura pública desde la identificación del proyecto hasta la ejecución y finalización del mismo.

Dentro de este entorno, existen oportunidades de mejoras:

1. La creación de un portal Web de transparencia donde se publique documentación estandarizada de las diferentes fases de los proyectos de infraestructura pública facilita el acceso a la información.
2. La actualización del marco legal de transparencia resulta en el fortalecimiento de varios elementos de la Ley de Transparencia, incluyendo la definición de indicadores de divulgación proactiva, el aumento de la capacidad de imponer sanciones de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, la elaboración de un manual de presentación de datos para estandarizar la información en los nodos de transparencia de todas las instituciones públicas, entre otros.
3. La realización de análisis de las mejores prácticas en contrataciones públicas a

nivel internacional, la revisión de mecanismos contra actividades ilícitas en la Ley Anti-corrupción y la creación de una entidad que revise las especificaciones de los proyectos de infraestructura pública son puntos que deben ser analizados durante los debates sobre las reformas a la Ley de Contrataciones Públicas.

4. La publicación de campañas de transparencia a nivel nacional a través de medios de comunicación, capacitaciones, seminarios y talleres participativos aumenta la conciencia

sobre el acceso de los ciudadanos a la información pública.

5. La realización de estudios independientes para monitorear el cumplimiento de las políticas de transparencia involucra a la sociedad civil e instituciones privadas dentro de los mecanismos de aseguramiento relacionados a los proyectos de infraestructura pública.
6. La implementación de programas como las consultas y auditorías ciudadanas estimula la participación ciudadana.

Introducción

El Estudio de Alcance presentado a continuación, es un documento que representa el punto de partida en Panamá de la iniciativa CoST y que consta de dos (2) objetivos específicos descritos a continuación:

Objetivos del estudio

1. Describir y analizar el sector de infraestructura pública en Panamá, respecto a:
 - a. las políticas, leyes y reglamentos aplicables a la inversión, financiamiento, planificación, adquisición, ejecución y evaluación de proyectos de infraestructura pública,
 - b. las instituciones, iniciativas y grupos de interés vinculados a la buena gobernanza del sector, y
 - c. las debilidades y vulnerabilidades en torno en el proceso de contratación y ejecución de proyectos de infraestructura pública.
2. Establecer para la República de Panamá una línea de base del nivel de transparencia, que permita evaluar diversos aspectos de la divulgación de la información de los proyectos de construcción de infraestructura pública en el país.

Con el fin de alcanzar los objetivos establecidos, se efectuaron revisiones y recopilaciones de datos de fuentes secundarias, incluyendo leyes, reglamentos, reportes, estudios y bases de datos. Además de entrevistas a representantes del Gobierno Nacional, la sociedad civil y el sector de la construcción en Panamá.

El presente estudio se estructuró en doce (12) secciones. Las primeras nueve (9) responden al objetivo 1 y las tres (3) últimas al objetivo 2.

La **primera sección** detalla el contexto económico de Panamá. La sección compara el crecimiento de los países de la

región, analiza el desempeño histórico de la economía, lista las actividades clave de la economía panameña y examina las oportunidades de desarrollo en el país.

La **segunda sección** presenta los contenidos de la política pública utilizada para planificar los proyectos de infraestructura. La fuente principal de esta sección es el *“Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”*.

La **tercera sección** se refiere al marco regulatorio correspondiente a los procesos de adquisición y ejecución de los proyectos de infraestructura pública. En particular, se analiza el contenido de la Ley 22 del 27 de junio de 2006 o Ley de Contrataciones Públicas.

La **cuarta sección** detalla las instituciones responsables y los mecanismos utilizados para realizar procesos de auditoría, supervisión, monitoreo o evaluación, ya sea del proceso de adquisición, gestión o implementación de la obra.

En la **quinta sección** se describe el presupuesto ley, el nivel de ejecución del presupuesto, el número de entidades de adquisición (instituciones y unidades ejecutoras) que ejecutan proyectos de infraestructura y el origen de los fondos. La fuente principal de esta sección es el *“Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas no Financieras”*.

La **sexta sección** resume las leyes panameñas que fortalecen la transparencia, incluyendo la Ley 6 del 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, o la Ley de Transparencia. Adicionalmente, se revisan otras iniciativas que apoyan la transparencia incluyendo las políticas anti-corrupción, los Datos Abiertos de Panamá, la Alianza Gobierno Abierto, entre otros.



La **séptima sección** describe la iniciativa CoST, incluyendo su historia, objetivos y antecedentes en Panamá.

En la **octava sección** se realiza una comparación entre los estándares CoST y las leyes actuales considerando la Ley de Contrataciones Públicas y la Ley de Transparencia.

La **novena sección** presenta los resultados de la evaluación de la información para la divulgación proactiva y

reactiva en doce (12) proyectos de infraestructura pública en el país.

En la **décima sección** se resumen las fuerzas y oportunidades identificadas en el estudio para hacer efectivo el derecho de acceso a información de proyectos de infraestructura pública. La sección finaliza con las principales conclusiones y recomendaciones derivadas de los hallazgos del estudio.

1. Contexto, dinámicas, desafíos y oportunidades de desarrollo de Panamá

1.1. Economía mundial

Sobre la base del informe económico publicado en enero de 2017 por el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Producto Interno Bruto (PIB) mundial alcanzó 3% en el año 2016 y se estima un crecimiento promedio de 4% para los próximos años de 2017 a 2022. Estas proyecciones mundiales señalan un repunte de la actividad económica en los años 2017 y 2018, especialmente en las economías de mercados emergentes y en desarrollo.

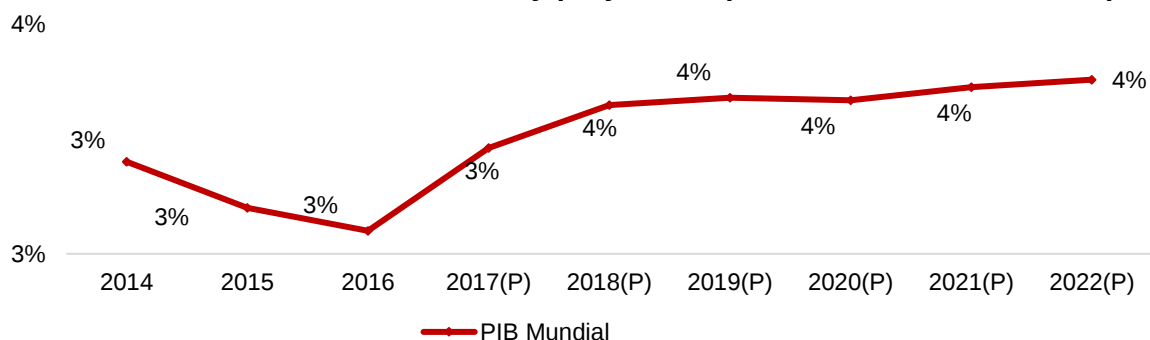
En el informe, se estima que el crecimiento en las economías avanzadas para el cierre del año 2017 será de 2%, igual al año 2016.

Para Estados Unidos (EU), se estima un crecimiento de 2% para el año 2017 y de 3% para el 2018. A largo plazo se estima el potencial de crecimiento económico en 2% debido a factores como el envejecimiento de la población y bajas en la productividad total. Por otro lado, las perspectivas de crecimiento a corto plazo para países de economías como India, Brasil y México se revisaron a la baja para el mediano plazo.

Según el informe del FMI, el crecimiento para las economías emergentes será de 5% para el año 2017, comparado con 4% reflejado en el año 2016. Se estima un crecimiento de 5% para el año 2018. Otras estimaciones a considerar son:

- Para China, se estima un crecimiento de 7% para el año 2017, igual al crecimiento en el año 2016.
- Para Japón, se estima que el crecimiento alcanzará 1% para el año 2017, igual al crecimiento en el año de 1.0% en el año 2016.
- Para Arabia Saudita, se estima un crecimiento menor al 1% para el año 2017, en comparación al crecimiento de 1% en el año 2016, como consecuencia del reciente acuerdo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que propone el recorte de la producción de petróleo.

Figura No. 1
Crecimiento del PIB mundial histórico y proyectado para los años 2014 – 2022 (en %)



Fuente FMI.

1.2. Latinoamérica y el Caribe

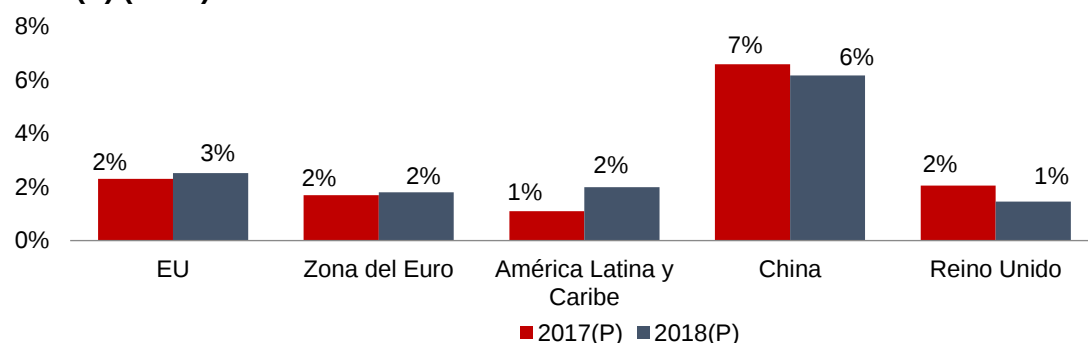
De acuerdo con el FMI, para el año 2016, la región de Latinoamérica y el Caribe se contrajo en -1%. Sin embargo; para los años 2017 y 2018, se espera que la región alcance crecimientos de 1% y 2%, respectivamente.

En la región existen diferencias entre las perspectivas de crecimiento de los diferentes países debido a situaciones

domésticas y globales. En la esfera global, se espera una mejora económica para los países exportadores de materias primas como resultado de la recuperación de los precios en los bienes básicos. Por otro lado, se espera que factores específicos en el campo político y económico de ciertos países representen un factor determinante en su desempeño económico.

Figura No. 2

Comparativo del PIB de las principales regiones del mundo para los años 2017(P) y 2018(P) (en %)



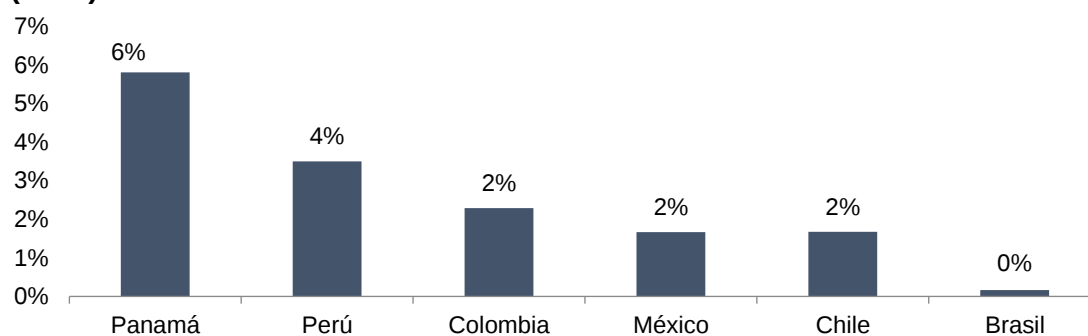
Fuente FMI.

En el caso de México, aunque se espera que su economía continúe creciendo, este crecimiento puede verse debilitado debido a la implementación de potenciales políticas proteccionistas en EU por parte de la administración actual.

En el caso de Venezuela continúa la inestabilidad socio-económica del país ante las crecientes protestas contra el gobierno, al exacerbarse la escasez de alimentos y medicamentos, entre otros factores.

Figura No. 3

Proyecciones de crecimiento económico para Latinoamérica para el año 2017(P) (en %)



Fuente FMI.

Para el 2016, la economía de Venezuela se contrajo en 18%. Según datos del FMI se espera que la contracción alcance 7% en el año 2017 y que la inflación aumente de 255% en 2016 a 721% en 2017.

En el caso de Brasil, se espera que su economía se recupere y alcance un crecimiento menor al 1% en el año 2017 después de haber experimentado un decrecimiento económico de 4% en el año 2016. Esta ligera recuperación es el resultado de una mayor certidumbre en el campo político, políticas de estímulo y avance en la agenda de reformas económicas. No obstante; la inestabilidad política en el país continuará afectando su desempeño económico.

En Chile se prevé un incremento del PIB del 2% para el 2017, similar al crecimiento en el año 2016 de 2%. En el caso de Colombia, se estima un crecimiento de 2% para el 2017, similar al crecimiento de 2% en el año 2016.

Luego de experimentar una contracción de 2% en el año 2016, se estima una expansión en la economía de Argentina de 2% como resultado de un repunte en el consumo y un aumento en la inversión pública. Para el 2018, se espera que la economía continúe la tendencia de crecimiento debido a un aumento en las inversiones privadas y las exportaciones.

De acuerdo a los datos del FMI, los países de Latinoamérica que tendrán un mayor crecimiento para el año 2017 son Panamá y República Dominicana, con crecimientos estimados en 6% y 5%, respectivamente. De igual manera, para Nicaragua, Costa Rica y Bolivia se prevén crecimientos de 5%, 4% y 4%, respectivamente.

Figura No. 4
Desempeño estimado del PIB por países de América para el año 2017(P) (en %)



Fuente: FMI

1.3. Economía de Panamá

De acuerdo a datos del FMI para el año 2011, Panamá alcanzó un crecimiento de 12%, colocándose como el país con mayor crecimiento en la región. Según la Contraloría General de la República (CGR), el crecimiento fue impulsado por el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones (14%), al igual que por el sector del comercio al por menor y por mayor (14%).

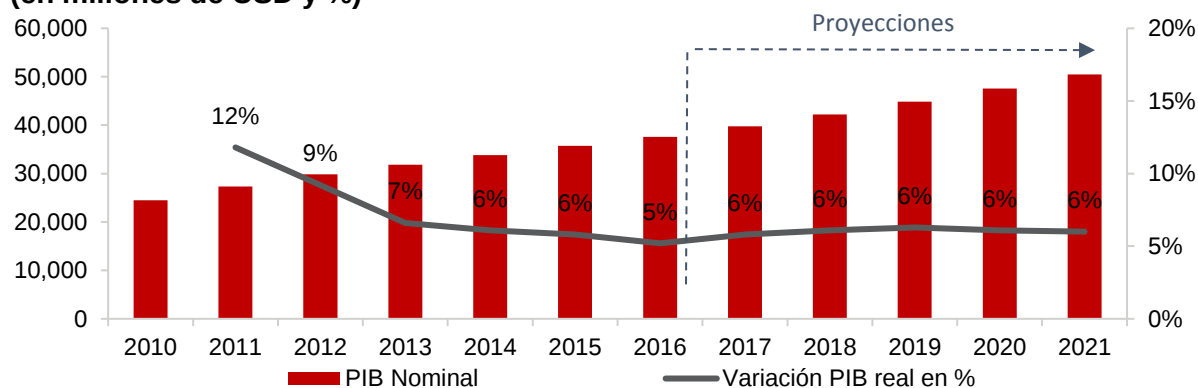
La aceleración de la economía panameña disminuyó hasta alcanzar un 5% de crecimiento económico en 2016. Este comportamiento se sustenta principalmente en el desempeño de las

actividades económicas del sector externo, entre las cuales se destacan los puertos, las actividades financieras, el turismo y los servicios del Canal de Panamá.

Según estimaciones del FMI para el año 2017, el crecimiento económico de Panamá alcanzará 6%, lo cual es superior al 5% registrado durante el año 2016. Panamá seguirá liderando las tasas de crecimiento de la región debido a una baja inflación, un sistema financiero estable y la ampliación del Canal de Panamá.

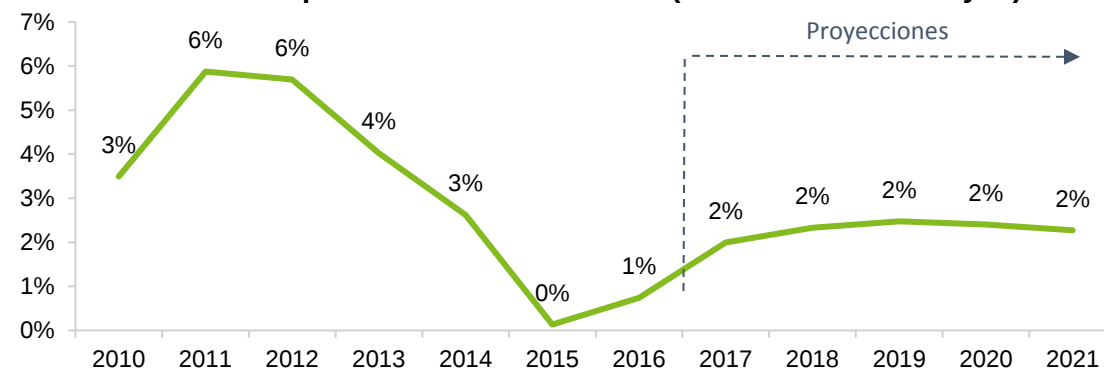
Para el 2021, se espera que la economía de Panamá alcance un crecimiento de 6%.

Figura No. 5
PIB nominal de Panamá y variaciones para los años 2011 – 2021
(en millones de USD y %)



Fuente FMI.

Figura No. 6
Inflación de Panamá para los años 2011 – 2021 (en millones de USD y %)

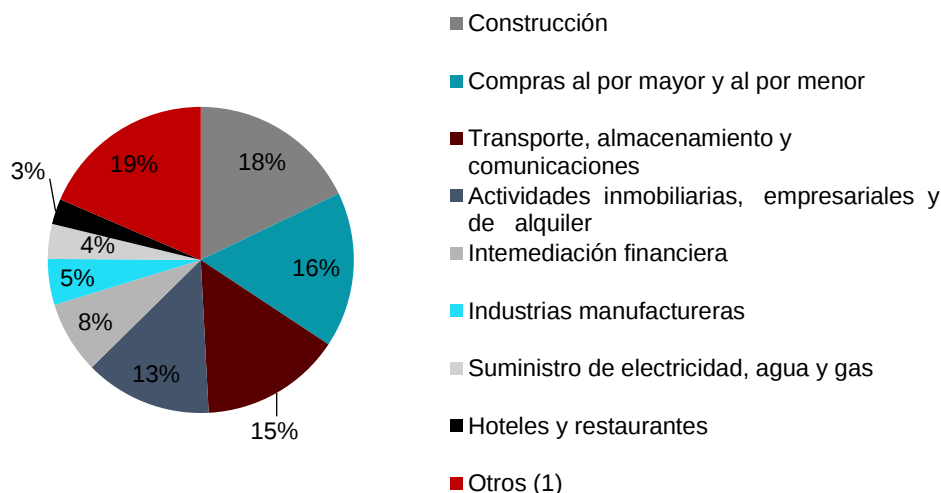


Fuente FMI.

De acuerdo a datos del primer trimestre de 2017 publicados por la CGR, el comercio al por mayor y al por menor (16%), construcción (18%) y transporte, almacenamiento y comunicaciones (15%) fueron los sectores de mayor contribución

a la economía panameña. Es importante señalar que el PIB de la construcción incluye las actividades de obras residenciales y no residenciales, al igual que las construcciones de infraestructura pública y privada a nivel nacional.

Figura No. 7
Composición del PIB en Panamá al primer trimestre de 2017 (en %)



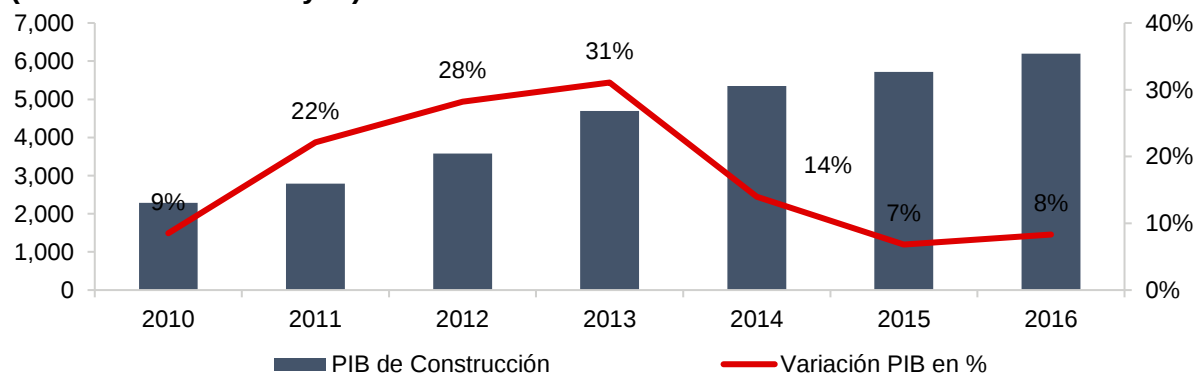
Fuente: CGR

(1) Otros incluye pesca, enseñanza privada, actividades de servicio social y salud privada, hogares privados con servicio doméstico

Con un crecimiento compuesto anual de 18%, el PIB de la construcción aumentó de USD2,287 millones a USD6,193 millones entre el año 2010 y 2016. El crecimiento del sector de la construcción alcanzó 9% en 2010 y aumentó a 31% en 2013. Este

crecimiento fue impulsado por las construcciones residenciales y de infraestructura. A partir del año 2014, el sector de la construcción registró una disminución en su dinamismo, alcanzando un crecimiento de 8% en 2016.

Figura No. 8
PIB nominal de construcción y variaciones para los años 2012 – 2016
(en millones de USD y %)



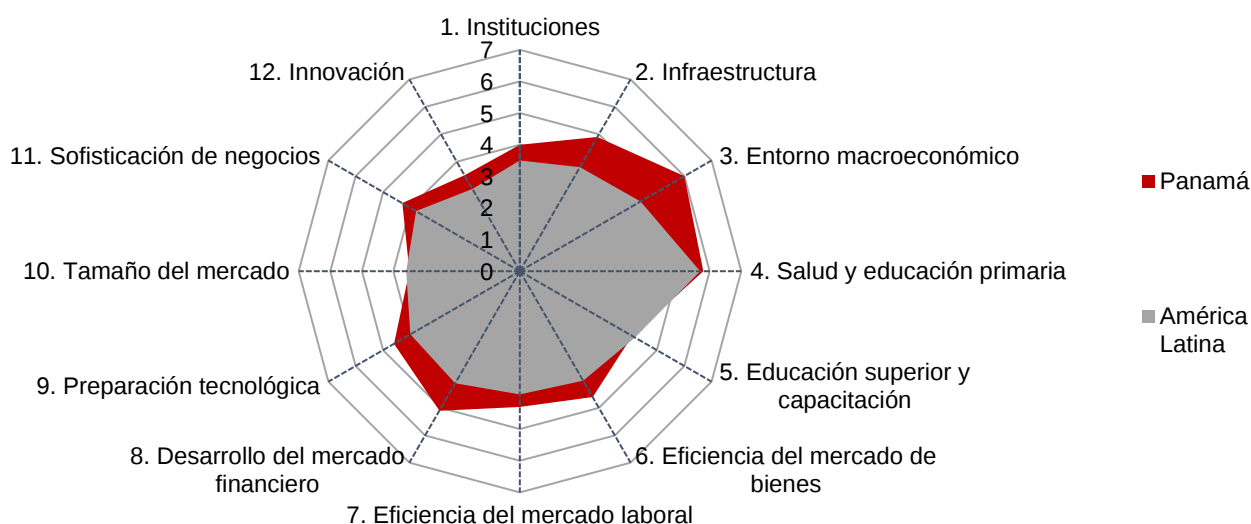
Fuente FMI.

1.4. Índice de Competitividad de Panamá

De acuerdo al “Informe de Competitividad 2016-2017” del World Economic Forum (WEF), que establece el Índice de Competitividad para ciento treinta y ocho (138) países alrededor del mundo y utiliza como base ciento catorce (114) indicadores distribuidos en doce (12) pilares, Panamá es el segundo país latinoamericano con mayor competitividad al alcanzar el puesto 42, superado

solamente por Chile, que alcanzó el puesto 33. Según el estudio, Panamá fue el país con mayor movimiento en el ranking al pasar del puesto 50 al puesto 42. Adicionalmente, el país lidera la región de Latinoamérica en cuanto a los pilares del entorno macroeconómico, eficiencia del mercado de bienes, desarrollo del mercado financiero y sofisticación de negocios.

Figura No. 9
Desempeño de Panamá en los 12 pilares del Informe de Competitividad

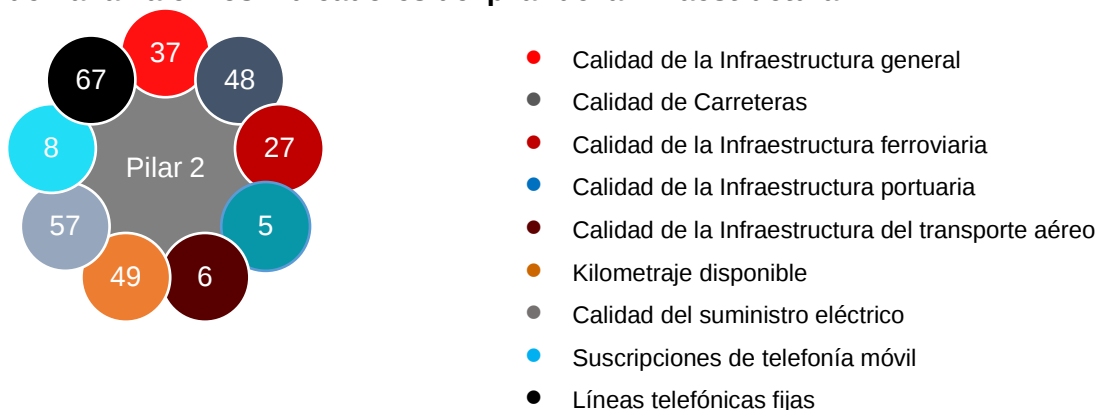


Fuente WEF.

Panamá ocupó el puesto más alto en América Latina en cuanto a infraestructura, alcanzando el puesto 36 en el ranking con

una alta calidad de infraestructura aérea y portuaria.

Figura No. 10
Puesto de Panamá en los indicadores del pilar de la infraestructura



Fuente WEF.

1.5. Fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el desarrollo de Panamá

El entorno macroeconómico de Panamá refleja fortalezas y oportunidades tanto a nivel interno como a nivel externo. Sin embargo; el Informe de Competitividad de la WEF resalta debilidades importantes en el área de educación y capacitación. También se identifican oportunidades de mejoras en la preparación tecnológica y el tamaño del mercado.

En el “*Plan Estratégico del Gobierno 2015-2019*”, el Ministerio de Economía y

Finanzas (MEF) presenta estas fortalezas, oportunidades y debilidades, estableciendo además amenazas importantes incluyendo la inclusión en la lista gris del GAFI, desequilibrios inflacionarios y fiscales, y competencia internacional que pueda afectar de manera negativa el desempeño del Canal de Panamá. A continuación se presenta el resumen de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) a nivel socioeconómico elaborado por el MEF.

Figura No. 11
FODA Socioeconómico de Panamá



Fuente: Gobierno Nacional, MEF.

2. Políticas que regulan los proyectos de infraestructura pública en Panamá

2.1. Líneas de Acción Prioritarias del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019

“UN SOLO PAÍS, integrado y cohesionado, con armonía social y sostenibilidad ambiental, generador de buenas condiciones de vida y de oportunidades de desarrollo humano, dinámicamente posicionado en el escenario regional y mundial.”
“Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”

De acuerdo al FODA de Panamá, el contexto económico y las necesidades del país, la Administración del Presidente Juan Carlos Varela, creó el *“Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”*, utilizando la Visión del País denominada “Un Solo País”. La visión establecida busca cerrar las brechas, tanto económicas como sociales, desde el nivel provincial hasta el nivel municipal, para lograr una mejor integración como país. El cierre de las

brechas busca mejorar la productividad y la capacidad de los recursos humanos, principalmente.

Para concretar la Visión “Un Solo País”, el Gobierno Nacional desarrolló una estrategia económica y social. La estrategia está basada en dos grandes ámbitos o pilares descritos en la Tabla No.1.

Tabla No. 1
Los Pilares de la Estrategia Económica y Social 2015-2019

	Inclusión	Competitividad
	Incluir para crecer	Crear para distribuir
 Alcance	Crear una sociedad más justa e inclusiva a través del desarrollo de las capacidades y las oportunidades para toda la población panameña, sin distinción de identidad cultural o estrato socioeconómico.	Aprovechar el potencial productivo de Panamá a través de una serie de acciones específicas que buscan mejorar la productividad de sectores claves de la economía panameña.
 Retos	- Índice de Desarrollo Humano inferior al de la región. - Atrasos en necesidades básicas, agua, saneamiento, vivienda y seguridad. - Altos niveles de pobreza en comparación con el crecimiento económico.	- Dependencia del crecimiento y el mercado laboral en los sectores de comercio, logística, financiero y construcción. - Baja calidad de educación. - Instituciones débiles. - Altos niveles de empleo informal.
 Métricas	- Índice de Desarrollo Humano - Índice de Progreso Social - Índice de Desigualdad (GINI) - Tasa de pobreza - Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas	- Índice de Competitividad Global - Tasa de crecimiento del PIB - Índice de Desigualdad (GINI) - Tasa de pobreza - Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas

Fuente: Gobierno Nacional, MEF.

Los dos pilares de la estrategia económica y social deben ser abordados a través de la política pública y la asignación de recursos. Por esta razón, el Gobierno Nacional estableció seis (6) ámbitos de

actuación o líneas de acción prioritarias y veintitrés (23) líneas de intervención. La Figura No. 12 describe las líneas de acción prioritarias y sus respectivas líneas de intervención.

Figura No. 12

Líneas de acción prioritarias y líneas de intervención de la Estrategia Económica y Social 2015-2019



Fuente: Gobierno Nacional, MEF.

2.2. Líneas de Intervención relacionadas a la infraestructura pública

“El país dispone de una buena dotación de infraestructuras; no obstante, el país enfrenta distintos desafíos en orden a desarrollar su pleno potencial como nodo logístico, y en particular en su sistema de transporte.”

“Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”

En el *“Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019”*, las líneas de acción prioritarias están asociadas a proyectos de infraestructura pública a través de sus líneas de intervención. A continuación se listan los proyectos asociados a cada línea de intervención.



Agricultura

Entre los objetivos del Plan Estratégico, se encuentran las mejoras de infraestructura para facilitar la producción, transporte, almacenamiento y comercialización de los productos agrícolas. Entre las obras de infraestructura relacionadas a la agricultura, se identifican:

- Puesta en marcha de la Cadena de Frío.
- Construcción de mercados en Chiriquí, La Chorrera, Panamá y otras provincias.
- Construcción de los sistemas de riego en Altos de Bambito y Río Sereno.



Turismo

Uno de los objetivos principales de la línea de intervención turística es diversificar la oferta turística de Panamá a destinos en el interior del país. Adicionalmente, se busca posicionar a Panamá como destino para otras actividades como las convenciones regionales. Entre las obras de infraestructura relacionadas al turismo, se destacan:

- Construcción del Centro de Convenciones Internacional de Amador.
- Desarrollo de destinos en el interior del país, como el litoral atlántico, a través de mejoras de infraestructura realizadas en coordinación con el Ministerio de Obras Públicas y autoridades aeronáuticas.



Agua y saneamiento

Entre los objetivos de esta línea de intervención, el Gobierno Nacional incluye la ampliación y el acceso al sistema de agua potable y la salubridad en todo Panamá. Entre las obras de infraestructura relacionadas al agua y el saneamiento, se identifican:

- Obras de mejora y ampliación a las áreas urbanas, incluyendo las mejoras al sistema de saneamiento de las veinticinco (25) cabeceras con mayor población.
- Obras de mejora y ampliación a las áreas rurales, incluyendo la provisión de sanidad básica al interior del país a través del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES).



Vivienda

La organización de un plan territorial y urbano es uno de los principales objetivos de esta línea de intervención. Este plan se enfocará en intervenir en poblaciones de bajos recursos y revitalizar los centros urbanos. El Plan Estratégico incluye proyectos de viviendas como:

- Construcción de 35,000 viviendas sociales a través de los programas Techos de Esperanza, Renovación Urbana de Colón y complejos habitacionales en el interior del país.
- Revitalización Urbana de Panamá y Colón.



Salud

El objetivo principal de esta línea de intervención es el acceso universal a la salud, con especial atención a las poblaciones indígenas. Este objetivo es impulsado a través del mejoramiento de la infraestructura existente y la construcción de Centros de Atención Primaria de Salud Innovadora (MINSA-CAPSI). Para lograr estos objetivos, se planea desarrollar los siguientes proyectos de infraestructura:

- Hospitales en Darién, Veraguas, Los Santos, Colón y Chiriquí.
- Construcción del Hospital General de Panamá Norte.



Transporte urbano

Entre los objetivos relacionados al transporte urbano en el Plan Estratégico, se destaca la mejora de la calidad de movilización al integrar los diferentes modos de transporte público (MetroBus y el Metro de Panamá). Las inversiones en infraestructura pública en esta línea de intervención incluyen:

- Finalización de la Línea 1 del Metro de Panamá.
- Construcción de la Línea 2 y la Línea 3 del Metro de Panamá.



Carreteras

Entre los objetivos relacionados a carreteras están el mantenimiento de la red nacional vial, al igual que garantizar la conectividad en el país. Algunos de los proyectos de carreteras son:

- Construcción de carreteras pavimentadas en Darién.
- Construcción de la autopista Arraiján – La Chorrera, hasta Río Hato.
- Mantenimiento de carretera Gualaca-Sixaola y carreteras de circuitos turísticos y de producción en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Coclé, Herrera y Los Santos.



Puertos

Establece mejoras a la infraestructura administrativa y portuaria, al igual que la construcción de atracaderos y muelles a nivel nacional. Entre las obras de infraestructura relacionadas al sistema portuario, se identifican:

- Rehabilitación de los puertos estatales y oficinas administrativas.
- Construcción de atracaderos y muelles a nivel nacional.
- Atracaderos-puertos para el uso social y de servicio.



Aeropuertos

El objetivo principal de la línea de intervención de transporte aéreo es mejorar la accesibilidad a través del Aeropuerto de Tocumen. Entre las obras de infraestructura relacionadas a los aeropuertos, se destacan:

- Nueva Terminal Sur en el Aeropuerto de Tocumen.
- Nueva Terminal de Carga.
- Nueva Pista.
- Accesos viales al Centro de Carga Aérea de Tocumen.



Energía

Entre los objetivos del Plan Estratégico relacionadas al suministro de energía, se destacan la expansión de la generación, las mejoras a las líneas de transmisión y la integración a las redes de Colombia y Centroamérica. Entre las obras de infraestructura relacionadas al sistema de energía eléctrica, se identifican:

- Mejoras a la Cuarta Línea Este-Oeste.
- Interconexión con Colombia.
- Construcción de la Planta Changuinola 2.



Educación básica

Los objetivos principales para la línea de intervención de educación básica son mejorar la calidad y cobertura de la enseñanza a través de mejoras a la infraestructura educativa y la construcción de nuevas escuelas. Entre las obras de infraestructura relacionadas a la educación, se destacan:

- El programa Mi Escuela Primero, que incluye la renovación masiva de las instalaciones escolares a nivel nacional.



Formación técnica

La estrategia del Gobierno Nacional está enfocada en fortalecer el sistema y aumentar la inclusión de grupos vulnerables al sistema de formación técnica. Entre las obras de infraestructura relacionadas a la formación vocacional y técnica, se destacan:

- Construcción de nuevos centros de alto aprendizaje.
- Construcción de nuevos centros de formación vocacional y sedes regionales universitarias en provincias y comarcas.

2.3. Plan Quinquenal Indicativo de Inversiones Públicas

En el “*Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019*”, se identifican los programas y proyectos relacionados con las líneas de intervención. Posteriormente, el Gobierno Nacional prepara sus proyecciones fiscales para determinar el nivel de ingresos y gastos en el mediano plazo, y revisar los programas y proyectos en ejecución y su nivel de avance.

El resultado es el Plan Quinquenal Indicativo de Inversiones Públicas (PQI), que distribuye el presupuesto de inversión pública en las líneas de acción prioritaria y líneas de intervención para los años entre el 2015 y el 2019. Para este quinquenio, el Gobierno Nacional estima invertir USD19,487 millones en proyectos y programas.

Tabla No. 2

Inversión Pública según líneas de intervención del Plan Estratégico de Gobierno para los años 2015-2019 (en millones de USD)

	Línea de Intervención	2015	2016	2017	2018	2019	Total
Desarrollo Económico	Logística	720	21	23	21	20	805
	Agricultura	212	166	164	163	164	869
	Turismo	43	38	59	39	44	222
Desarrollo Social	Agua y Saneamiento	650	663	770	758	845	3,687
	Aseo Urbano	21	17	14	12	10	74
	Vivienda	247	217	332	333	327	1,456
	Transporte Urbano	449	652	776	667	668	3,210
	Salud	455	361	247	249	323	1,635
	Transferencias	193	246	298	332	331	1,400
Infraestructura	Carreteras	77	771	440	486	500	2,273
	Puertos	11	24	23	23	28	109
	Aeropuertos	7	4	4	4	4	24
	Energía	8	14	14	16	16	66
Desarrollo de las Personas	Educación Básica	374	365	348	365	397	1,849
	Formación Técnica	125	122	116	122	132	616
Ambiente	Ordenamiento Territorial	2	4	4	5	5	22
	Gestión ambiental	16	40	40	49	49	194
Gobernabilidad	Reformas Institucionales	59	48	42	44	36	228
	Justicia y Seguridad	126	142	147	162	167	745
Total		3,792	3,916	3,861	3,850	4,068	19,487

Fuente: Gobierno Nacional, MEF.

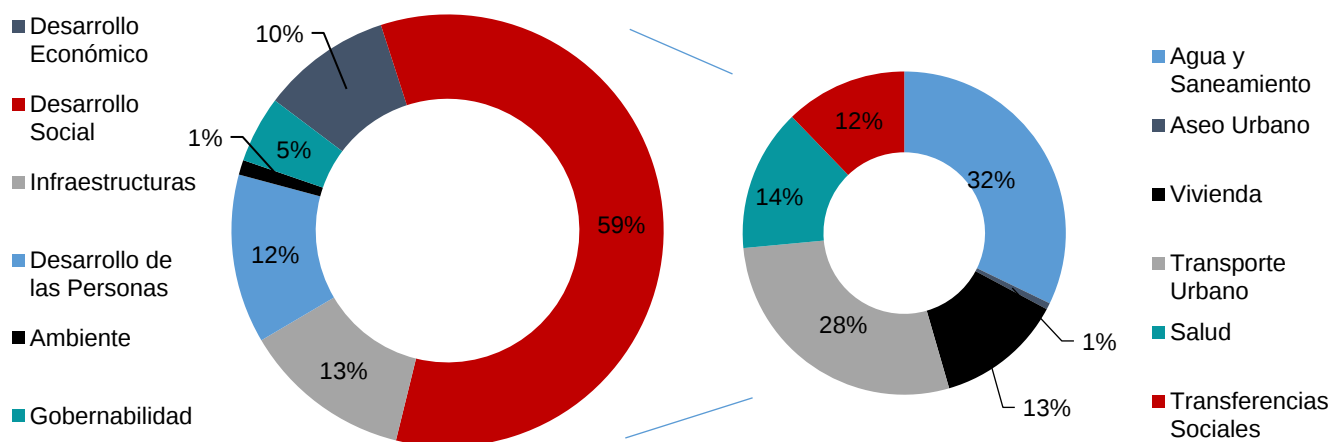
Para los años entre el 2015 y el 2019, el PQI está orientado al Desarrollo Social, el cual representa el 59% del total, seguido de las inversiones en Infraestructura y el Desarrollo de las Personas, ambos representando el 13% del PQI.

En las líneas de intervención de Desarrollo Social, se incluyen proyectos y programas de áreas como agua y el saneamiento (32%), transporte urbano (28%) y aseo urbano (14%). En los proyectos de infraestructura relacionadas al Desarrollo Social se destacan la construcción de las líneas del Metro de Panamá y las inversiones en el transporte masivo. El PQI

estima una inversión de USD3,035 millones para ambos proyectos.

Como parte de las promesas de campaña del Plan de Gestión Gubernamental del Presidente Juan Carlos Varela para el período 2014-2019, se estableció el Programa de Sanidad Básica, que tiene como meta ofrecerle al 100% de la población acceso a agua potable y la eliminación de las letrinas. Este programa es parte de los proyectos de infraestructura relacionados al agua y el saneamiento. Según el PQI, se invertirán USD2,920 millones para este programa.

Figura No. 13
Distribución de la inversión pública según líneas de acción prioritarias con énfasis en el desarrollo social (en %)



Fuente: Gobierno Nacional, MEF.

3. Leyes y reglamentos de los procesos de adquisición y ejecución de proyectos de infraestructura pública

3.1 Marco legal

Una vez que el Gobierno Nacional establece las Líneas de Acción Prioritarias en el Plan Quinquenal de Inversiones, las instituciones gubernamentales inician el proceso de preparación, licitación, ejecución y finalización de los proyectos de infraestructura pública. Este proceso es reglamentado por una serie de leyes y reglamentos que se listan a continuación:

1. Constitución Política de la República de Panamá.
2. Ley 22 del 27 de junio de 2006 o Ley de Contrataciones Públicas, al igual que todas sus modificaciones y reformas.
3. Leyes que dictan el Presupuesto General del Estado, aprobados para cada vigencia fiscal.
4. Ley 12 del 19 mayo 2016 que establece el régimen de los procesos concursales de insolvencia y dicta otras disposiciones.
5. Ley 48 del 26 de octubre de 2016 que subroga la Ley 58 de 2002, que establece medidas de retorsión en caso de restricciones discriminatorias extranjeras contra la República de Panamá, y dicta otras disposiciones.
6. Ley 69 del 6 de noviembre de 2009 que prohíbe la equiparación en contratos y otras modalidades jurídicas en las que el Estado sea parte, reforma disposiciones de contrataciones públicas y dicta otras disposiciones.
7. Decreto Ejecutivo 85 del 16 de abril de 2007 que aprueba la estructura organizacional de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

8. Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 que reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas.
9. Otros decretos relacionados con la infraestructura pública.
10. Normas Generales de la Administración Presupuestaria en el Sector Público.
11. Resoluciones y Circulares emitidas por la DGCP.

A continuación se detalla brevemente el contenido de los documentos legales descritos y su relación con los proyectos de infraestructura pública.



Constitución Política de la República de Panamá

La Constitución establece los derechos y deberes de los ciudadanos, al igual que la constitución y funciones de las instituciones principales de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La Constitución determina que al Presidente, los ministros y los municipios le corresponde la construcción de obras públicas. Esta responsabilidad es extendida a otras instituciones y definida con más claridad en la Ley de Contrataciones Públicas. También define el proceso de elaboración del Presupuesto General del Estado, las funciones de fiscalización de la Contraloría General de la República (CGR) y el requerimiento de aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) antes de realizar construcciones en las riberas del Canal de Panamá.



Ley 22 del 27 de junio de 2006 o la Ley de Contrataciones Públicas¹

Promulgada el 27 de junio de 2006 y publicada en Gaceta Oficial 25.576 del 28 de junio de 2006, en la cual se establecen las reglas y principios básicos que rigen la adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado, ejecución de obras públicas, disposición de bienes del Estado, (incluyendo su arrendamiento), prestación de servicios, operación o administración de bienes y concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial. Las entidades contratantes a las que se les aplica esta ley son el Gobierno Central, entidades autónomas y semiautónomas, intermediarios financieros y sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio.

Las actuaciones y relaciones de los operadores económicos con las entidades contratantes están sujetas a los principios de la Contratación Pública: eficiencia, eficacia, economía, transparencia, debido proceso, responsabilidad y publicidad.



Presupuesto General del Estado

En el Título IX, Capítulo II de la Constitución de Panamá, se indica que le corresponde al Órgano Ejecutivo la elaboración del proyecto de Presupuesto General del Estado y al Órgano Legislativo su examen, modificación, rechazo o aprobación. El Ejecutivo celebrará consultas presupuestarias con las dependencias y entidades del Estado en la cual participará la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional. El Presupuesto General del Estado, tendrá carácter anual y contendrán la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público.

¹ Es importante recalcar que existen al menos 15 leyes que modifican la Ley de Contrataciones



Ley que establece el régimen de los procesos concursales de insolvencia

La Ley 12, publicada en Gaceta Oficial 28036-B el 23 de mayo de 2016, en la cual se regula el Régimen Concursal de Insolvencia, tiene por objeto la protección del crédito y de los acreedores, mediante un proceso de reorganización, a fin de garantizar la recuperación y conservación de la empresa eficiente. La disposición de la Ley, es de orden público y tiene como fin proteger y asegurar el orden económico nacional, los acreedores, las fuentes de empleo y el proceso de libre competencia. El ámbito de aplicación de esta Ley, son personas naturales comerciantes y sociedades mercantiles inscritas o no en el Registro Público de Panamá.



Ley que establece medidas de retorsión

Publicada en Gaceta Oficial 28147-B, la Ley 48 de 26 de octubre de 2016 permite la aplicación de medidas de retorsión en caso de que existan medidas discriminatorias contra la República de Panamá por parte de otros Estados. Adicionalmente, la Ley 48 dicta otras disposiciones complementarias para la mejor defensa de los intereses económicos, financieros y comerciales internacionales de Panamá, incluyendo la creación de una lista de Estados que aplican medidas discriminatorias contra Panamá.



Ley que prohíbe la equiparación en contratos

La Ley 69 del 6 de noviembre de 2009, en la cual se prohíbe cambios, ajustes, modificaciones o adecuaciones, bajo el concepto de equiparación, en las tarifas,

Públicas. Sin embargo, este resumen se refiere al Texto Único de la Ley de Contrataciones Públicas.

exenciones, términos y condiciones establecidos en las concesiones, arrendamientos, contratos de inversión en general y cualesquiera otras modalidades jurídicas administrativas, mediante adendas y similares, otorgados por el Estado, a través de cualesquiera de sus dependencias de Gobierno. Esta Ley regirá los contratos públicos del Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, los intermediarios financieros y las empresas mixtas en que el Estado sea propietario de, por lo menos, 51% de sus acciones o patrimonio.

Decreto Ejecutivo que aprueba la estructura de la DGCP

El decreto ejecutivo fue creado con el fin de aprobar la estructura organizacional de la DGCP. La base legal para esta aprobación fue la Ley 22 de 27 de junio de 2006 con la cual se dio inicio al funcionamiento de la DGCP como entidad independiente. La aprobación de la estructura organizacional incluyó el manual de funciones y el organigrama de la entidad. El objetivo principal de la ley es establecer las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas.

Decreto Ejecutivo que reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas

Decreto 366 del 28 de diciembre de 2006, en el cual se regulan los procedimientos de selección de contratistas y de Contratación Pública en los que sean parte las

instituciones del Estado, las entidades autónomas y semiautónomas, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51% o más de sus acciones o patrimonio y en general las que se efectúen con fondos públicos.

Otros decretos relacionados con la infraestructura pública

El Decreto 188 del 27 de noviembre del 2009 autoriza el proceso de selección de contratistas vía electrónica, a través del portal Web “PanamaCompra”. Los actos públicos celebrados por esta vía, deberán ajustarse a los procedimientos previstos por la Ley 22 de 27 de junio de 2006 y sus modificaciones, tomando en cuenta el tipo, naturaleza y cuantía del procedimiento de selección de contratista que se celebrará.

Normas Generales de la Administración Presupuestaria en el Sector Público

Contienen el conjunto de disposiciones que regirán la ejecución, el seguimiento y la evaluación, así como el cierre y la liquidación del Presupuesto General del Estado. Se aplicarán para el manejo del Presupuesto y serán de obligatorio cumplimiento para las Instituciones del Gobierno Central, Instituciones Descentralizadas, Empresas Públicas y los Intermediarios Financieros.

Resoluciones y Circulares emitidas por la DGCP

La DGCP emite resoluciones y circulares en la cual estructuran y ayudan a la facilitación de las contrataciones públicas.

3.2 Preparación del proyecto

Según el **Artículo 310** de las Normas Generales de Administración Presupuestaria, una vez se identifica la necesidad de un proyecto de infraestructura pública en el PQI o en las metas de la institución, las instituciones públicas ingresan el proyecto en el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP). Este sistema de información gubernamental tiene el propósito de centralizar la información de los proyectos de inversión para apoyar en la programación de inversiones, desde la preparación hasta la entrega del proyecto.

Adicionalmente, el proyecto debe formar parte del anteproyecto de presupuesto de la institución, el cual debe presentarse el 30 de abril de cada año a la Dirección de Presupuesto de la Nación del MEF. Una vez aprobado el anteproyecto, los proyectos de inversión pasan a formar parte del Presupuesto General del Estado.

En el caso de proyectos multianuales, el **Artículo 285** de las Normas Generales de Administración Presupuestaria establece que se debe de estimar un tiempo de ejecución del proyecto y los pagos efectivos en el tiempo de ejecución, al igual que asegurar una partida presupuestaria en presupuestos de las vigencias fiscales subsiguientes.

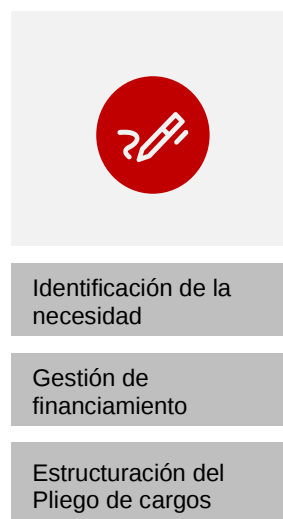
En los contratos vinculados a préstamos de organismos financieros internacionales, el **Artículo 289** permite normas o procedimientos distintos a las Normas Generales de Administración Presupuestaria y establecidos en el contrato de financiamiento.

Antes de iniciar el proceso de licitación, se desarrollan los planos, especificaciones y los pliegos de cargos. De acuerdo a entrevistas realizadas a diversas instituciones como MOP, MEDUCA, ATP, MINSA y el Ministerio de la Presidencia, la

elaboración de estos documentos considera la participación de la dirección encargada de desarrollar los proyectos de ingeniería y la dirección encargada de los aspectos legales de la institución.

Durante las entrevistas, se observó que las direcciones involucradas en la licitación pueden variar dependiendo de la estructura de cada institución. En el caso del MOP, la Dirección de Proyectos Especiales, la Dirección de Administración de Contratos, la Dirección de Estudios y Diseños y la Dirección de Planificación y Presupuestos participan en el proceso de licitación. Por otro lado, las licitaciones del MEDUCA incluyen la Dirección de Programas Especiales, la Dirección de Planeamiento Educativo, la Dirección de Finanzas y Desarrollo Institucional y la Dirección de Ingeniería y Arquitectura.

Figura No. 14
Pasos para la preparación de un proyecto de infraestructura pública



Fuente: PQI, Normas Generales de Administración Presupuestaria, entrevistas con responsables de varias instituciones.

3.3 Licitación del proyecto

La licitación de los proyectos de infraestructura está principalmente regulada por la Ley de Contrataciones Públicas. El **Artículo 1** de la Ley establece que las siguientes instituciones gubernamentales podrán realizar contratos públicos para ejecuciones de obras, concesiones, prestación de servicios, entre otras:

- Gobierno Central.
- Entidades autónomas y semiautónomas.
- Municipios.
- Caja del Seguro Social.
- Intermediarios financieros y sociedades anónimas en las que el Estado sea dueño del 51% o más de sus acciones.
- Fondos públicos y nacionales.
- Juntas comunales y locales.

Estas instituciones gubernamentales están compuestas principalmente por la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia, trece (13) ministerios del Gobierno Central, treinta y siete (37) instituciones descentralizadas, dieciséis (16) empresas públicas en las que el Estado es dueño del 51% o más de sus acciones, ocho (8) intermediarios financieros, nueve (9) instituciones independientes, y setenta y ocho (78) municipios.

Los procesos de licitación de estas entidades son regulados y fiscalizados por la DGCP, creada según el **Capítulo II** de la Ley de Contrataciones Públicas. Las funciones principales de la DGCP incluyen asesorar a las entidades sobre el procedimiento de licitaciones, estandarizar los pliegos de cargos, fiscalizar los procesos de selección de contratistas y operar el sistema de contrataciones públicas de PanamaCompra (Sistema electrónico de contrataciones Públicas).

3.3.1 Tipos de licitaciones

El **Capítulo VII** define ocho (8) procedimientos de selección de contratista o licitación:

1. Contratación menor
2. Licitación pública
3. Licitación por mejor valor
4. Licitación por mejor valor con evaluación separada
5. Licitación para convenio marco
6. Licitación de subasta reversa
7. Licitación abreviada
8. Subasta de bienes públicos

Los procedimientos de licitación para convenio marco y de subasta de bienes públicos no son aplicables a contratos de obras de infraestructura.

A continuación, se describen las principales características de los seis (6) tipos de licitaciones aplicables a proyectos de infraestructura.

01| Contratación menor (Art. 41)

Es el procedimiento que permite la contratación por un valor inferior a USD30 mil, de manera expedita.

02| Licitación Pública (Art. 42)

Es el procedimiento donde el factor determinante es el precio, siempre que se cumplan con todos los requisitos y aspectos técnicos del pliego de cargos.

El día de la apertura de las propuestas se dejarán consignadas en un acta todos los detalles del acto y de las propuestas aceptadas y rechazadas para el estudio, dicha acta debe ser publicada en PanamaCompra.

El informe de recomendación de adjudicación de un proponente debe efectuarse en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, con posibilidad de una única prórroga de tres (3) días hábiles, y debe ser publicado en PanamaCompra, así como una copia física para los participantes interesados.

A partir de este informe, se cuenta con dos (2) días hábiles para que los participantes realicen observaciones y posteriormente la entidad correspondiente deberá adjudicar la licitación mediante resolución.

03 | Licitación por mejor valor (Art. 43)

Procedimiento donde el precio no es el factor determinante y es aplicable a todo tipo de contratos con montos mayores a USD30 mil. En este procedimiento, se ponderan aspectos técnicos, económicos, administrativos y financieros ofertados por los proponentes. La licitación se adjudicará al mayor puntaje según una comisión evaluadora siempre que se cumplan con los requisitos mínimos de los pliegos de cargos.

El día de la apertura de las propuestas se debe consignar en un acta todos los detalles del acto y de las propuestas aceptadas y rechazadas para el estudio, dicha acta deberá ser publicada en PanamaCompra.

El informe de recomendación de adjudicación de un proponente debe efectuarse en un plazo que será de máximo diez (10) días hábiles, con posibilidad de una única prórroga por cinco (5) días hábiles, y debe ser publicado en PanamaCompra, así como una copia física para los participantes interesados.

A partir de este informe se otorgan dos (2) días hábiles para que los participantes realicen observaciones y posteriormente la entidad correspondiente deberá adjudicar la licitación mediante resolución.

04 | Licitación por mejor valor con evaluación separada (Art. 45)

Procedimiento similar a la licitación por mejor valor, con la diferencia que se realiza una evaluación separada del precio. Para lograr este objetivo, se crea una comisión evaluadora y una comisión de verificación de precios.

El día de la apertura de las propuestas económicas, la comisión verificadora de precios evalúa las propuestas y emite un informe. Las calificaciones resultantes de la propuesta técnica y la propuesta económica se deben reflejar en el informe de precios, el cual deberá ser publicado en PanamaCompra, así como una copia física y electrónica para los participantes interesados.

A partir de este informe se tendrán tres (3) días hábiles para que los participantes realicen observaciones y posteriormente la entidad correspondiente deberá adjudicar la licitación mediante resolución en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles.

05 | Licitación de subasta en reversa (Art. 4)

Este procedimiento es un proceso de puja y repuja con el objetivo de obtener el mejor precio por el bien, servicio u obra a ser adquirida.

Los detalles del proceso incluyendo los productos, especificaciones, cantidades y plazos se publicarán en PanamaCompra al menos cinco (5) días hábiles antes de que se realice la puja.

La puja se realizará entre los interesados a través del portal de PanamaCompra en tiempo real. Al finalizar el plazo de la puja la entidad solicitante adjudicará el contrato al oferente con el precio más bajo.

06 | Licitación Abreviada (Art. 42)

Es un procedimiento de licitación que puede seguir los procesos de licitación pública, licitación por mejor valor o licitación por mejor valor con evaluación separada. Se debe utilizar para licitaciones con un monto superior a USD30 mil, siempre que el objeto del contrato

responda a una necesidad social o a un estado de emergencia y se requiera que se realice en plazos inferiores a las otras contempladas por la ley.

Se debe publicar en PanamaCompra en un plazo no inferior a tres (3) días hábiles cuando el monto no supere los USD3 millones y no sea menor a cinco (5) días hábiles cuando lo supere.

Procedimiento Excepcional de contratación

Aparte de las selecciones de contratista del Capítulo VII, la Ley de Contrataciones Públicas permite procedimientos excepcionales de contratación a través del **Capítulo VIII**. Este procedimiento permite seleccionar directamente a un contratista. El procedimiento se publica por cinco (5) días hábiles en PanamaCompra y en caso de que otro interesado desee participar en el procedimiento, la entidad contratante podrá elaborar un informe justificando su selección de proveedor o desistir del procedimiento excepcional y acogerse a las licitaciones del Capítulo VII.

Las entidades contratantes solo podrán optar por este procedimiento en ciertos casos, incluyendo, urgencia evidente, emergencias o desastres naturales, prórrogas de contratos por un monto superior a USD300 mil que sean una simple prórroga de lo pactado, contratos urgentes de interés local o de beneficio social.

Están excluidos los contratos de obra que se relacionen con la seguridad ciudadana, presidencial o del estado. Estos contratos no serán publicados en el portal PanamaCompra.

De acuerdo a informes estadísticos publicados por la DGCP entre enero y mayo de 2017, las licitaciones por mejor valor reflejaron el mayor monto adjudicado, alcanzando USD1,064 millones o el 68%

del total de montos adjudicados. Por otra parte, se sostuvieron 31,410 actos para compras menores, que representaron el 89% del total de los actos de licitación.

Tabla No. 3

Actos públicos adjudicados por tipo de contrato de enero a mayo 2017
(en cantidad de licitaciones, millones de USD y %)

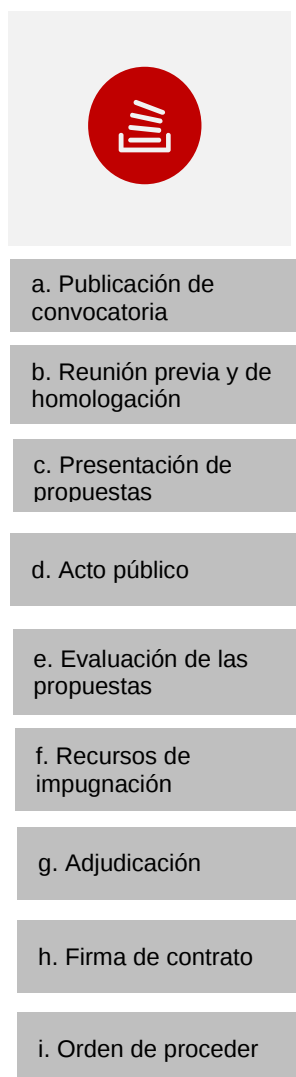
Tipo de licitación	Cantidad de actos	% de actos	Montos adjudicados	% de montos
Compras menores	31,410	89%	97	6%
Licitación abreviada	196	1%	88	6%
Licitación por mejor valor	320	1%	1,064	68%
Licitación por mejor valor con evaluación separada	1	0%	30	2%
Licitación pública	2,563	7%	231	15%
Procedimiento excepcional	662	2%	46	3%
Subasta	13	0%	0	0%
Total	35,165	100%	1,555	100%

Fuente: Gobierno Nacional, MEF.

3.3.2 Pasos en el proceso de licitación

Los procesos de licitación inician con la publicación de la convocatoria y finalizan con la firma del contrato.

Figura No. 15
Pasos para la licitación de un proyecto de infraestructura pública



Fuente: Ley de Contrataciones Públicas.

Este proceso está regulado y descrito en la Ley de Contrataciones Públicas, entre el Capítulo V y el Capítulo XVI. A continuación, se detallan los pasos a seguir en el proceso de licitación y los requerimientos especificados por la Ley de Contrataciones Públicas.

a. Publicación de convocatoria

Una vez los pliegos de cargos son estructurados en las instituciones, se colocan a la disposición de todos los interesados a través de medios electrónicos o de manera física, y debe contener todas las características descritas en el **Artículo 25**.

El estado se reserva el derecho de dar a conocer los estados financieros y el nombre de los accionistas que participan de un acto de selección de contratistas. Las entidades incluirán en el pliego de cargos los formularios y formatos necesarios para que todas las propuestas se presenten en igualdad de condiciones.

Según el **Artículo 32**, los avisos de convocatoria se publicarán **obligatoriamente** en PanamaCompra y en los tableros de las entidades contratantes. En este aviso se consignarán la identificación del acto público y de la entidad licitante; el lugar, el día y la hora de presentación de las propuestas; el lugar, el día y la hora de inicio del acto público; el lugar, el día y la hora de la reunión previa que incluye la respectiva homologación; una breve descripción del objeto contractual, y la partida presupuestaria.

Según el **Artículo 33**, los plazos mínimos para la publicación de la convocatoria son de no menos de cuatro (4) días hábiles para contratos entre USD30 mil y USD75 mil y no menos de ocho (8) días hábiles para contratos entre USD175 mil y USD5 millones.

Este plazo se puede modificar, pero en ningún caso será inferior a diez (10) días calendario.

b. Reunión previa y de homologación

Según el **Artículo 35**, la reunión previa y de homologación se celebrará obligatoriamente para contratos superiores a USD175 mil en una sola jornada, con una antelación no menor a dos (2) días hábiles al acto de selección del contratista, entre la entidad licitante y todos los interesados y debe concluir con un acta, en la que las partes homologan los documentos finales y aceptan todas las condiciones y términos del pliego de cargos. En casos extraordinarios, la sesión puede extenderse por hasta cinco (5) días hábiles.

Según el **Artículo 38**, las modificaciones al pliego de cargos deberán hacerse a través de PanamaCompra en un plazo no menor a cinco (5) días calendario antes del acto de selección de contratista para contratos entre USD30 mil y USD500 mil, y no menor a ocho (8) días para contratos superiores a USD500 mil.

c. Presentación de propuestas

Según el **Artículo 39**, las propuestas de los proponentes deberán ser presentadas en español por escrito o por medio electrónico en PanamaCompra. Luego de ser celebrado el acto público, las propuestas no podrán ser retiradas, sustituidas o modificadas. La entidad licitante podrá solicitar aclaraciones de dudas con documentación declaratoria, pero sin tener la habilidad de modificar la propuesta original.

d. Acto Público

Según el **Artículo 2**, el acto público es un procedimiento administrativo donde el Estado escoge a los proponentes que son elegibles para la adjudicación de la licitación. Estos proponentes deben cumplir con los requisitos establecidos en la Ley de Contrataciones Públicas, los reglamentos de la DGCP y los pliegos de cargos. Este procedimiento es parte de todos los tipos de licitación con excepción de las licitaciones para convenio marco, las licitaciones de subasta en reversa y el procedimiento excepcional de contratación.

El **Artículo 56** describe las causas por las cuales el acto puede ser declarado desierto, que incluyen la falta de proponentes, que las propuestas no cumplan con los requisitos establecidos por los pliegos y la ley, que todas las propuestas provengan del mismo grupo económico, entre otras.

El **Artículo 57** establece que, si una convocatoria se declara desierta, el nuevo acto de selección del contratista se publicará en PanamaCompra, con un mínimo de cinco (5) días de anticipación a la fecha en la que éste va a realizarse.

e. Evaluación de las propuestas

Según el **Artículo 54** para las licitaciones que ameriten evaluación de propuestas, la comisión evaluadora o verificadora debe constar de profesionales idóneos en el tema de contrataciones. La comisión evaluará las propuestas mediante los criterios en el pliego de cargo y podrán pedir documentación adicional si es necesaria para aclarar y explicar la documentación dada a la comisión. También podrán contar con el apoyo de especialistas o asesores. La comisión presentará un informe firmado por los miembros de la comisión dirigida al licitante y al funcionario con los resultados de la evaluación.

f. Recursos de Impugnación

Si se afecta la selección objetiva de una contratación, todos los proponentes afectados podrán presentar un recurso de impugnación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP) según lo dispuesto en el **Artículo 130**. El TACP se encargará de elaborar un informe de conducta acompañado de la documentación del acto de impugnación y emitir una resolución que resuelve sobre el recurso de impugnación. Según el **Artículo 133**, esta acción agota los recursos en la vía gubernativa, pero deja abierta la posibilidad de interponer una acción contenciosa en la Corte Suprema de Justicia.

g. Adjudicación

Según el **Artículo 55**, el funcionario adjudicará o declarará desierto el acto si considera que se han cumplido con los requisitos establecidos por la ley. La decisión se publicará en una resolución en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles.

h. Firma Contrato

Según el Artículo 70, el contratista tiene cinco (5) días hábiles después de la notificación de resolución de adjudicación para constituir la fianza de cumplimiento. Después de esto, el representante legal de la entidad contratante podrá formalizar el contrato. Además de la firma de la entidad contratante, los contratos entre USD300 mil y USD3 millones, al igual que aquellos contratos realizados por juntas comunales y locales, deberán contar con la aprobación del Consejo Económico Nacional. Los contratos con un monto mayor a USD3 millones deberán ser aprobados por el Consejo de Gabinete.

i. Orden de Proceder

Según el **Artículo 85** y para los contratos de obras, la orden de proceder establece la fecha de inicio de la obra dentro del plazo establecido en los pliegos de cargos. Si este plazo no es determinado, la fecha de inicio se establecerá dentro del primer mes después del perfeccionamiento del contrato. La entidad contratante verificará la regularidad de los aspectos legales, presupuestarios, técnicos y físicos antes de expedir la orden de proceder.

3.3.3 Otros artículos a considerar dentro de la Ley de Contrataciones Públicas

Por su relevancia en materia de transparencia, es importante mencionar el **Artículo 141** que crea el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas, PanamaCompra. Aparte de describir la función principal de PanamaCompra, el artículo requiere que toda la información de los procesos de licitación y contratación sea publicada. Además, establece que lo publicado en PanamaCompra tiene el mismo valor vinculante y probatorio que los documentos legales públicos.

De forma más específica, el **Artículo 74** también establece requerimientos de publicación. Este artículo requiere que todos los contratos sean publicados en PanamaCompra. Además, el artículo determina que los contratos serán aprobados al ser refrendados por la CGR y tendrán efecto a partir de la fecha de notificación o la fecha de entrega de la orden de proceder al contratista.

Por otra parte, el **Artículo 67**, que excluye al Fondo de Inversión Social (FIS) de la Ley de Contrataciones Públicas, fue objeto de escrutinio público, debido a presuntas irregularidades identificadas en la actuación de algunos funcionarios a cargo de la institución.

Debido a esto el FIS y el PAN, fueron eliminados y sustituidos por la Dirección de Asistencia Social. Creada a través del Decreto Ejecutivo 775 del 12 de noviembre de 2015, la Dirección de Asistencia Social deberá seguir los procedimientos y requisitos establecidos por la Ley de Contrataciones Públicas.

El 18 de abril de 2016 la Corte Suprema de Justicia emitió un fallo luego de que Ernesto Cedeño Alvarado promoviera una demanda de inconstitucionalidad contra los **Artículos 5, 20, 22, 28, 29 y 36 de la Ley 48 del 10 de mayo de 2011**², que reforma la Ley de Contrataciones Públicas.

Entre los puntos resueltos en el fallo, la Corte Suprema de Justicia declaró que la frase “sin mayor fundamentación” en el actual **Artículo 58** de la Ley de Contrataciones Públicas es inconstitucional ya que otorga discrecionalidad a la entidad licitante de cancelar convocatorias de actos públicos.

En el mismo Fallo, la Corte Suprema de Justicia declaró y luego aclaró oficiosamente que **el literal a) del párrafo del Artículo 62, el último párrafo del Artículo 92 y el segundo párrafo del Artículo 93** de la Ley de Contrataciones Públicas, tal y como los modificaba la Ley 48 del 10 de mayo de 2011, son inconstitucionales. Estas tres disposiciones eximían a los siguientes tipos de contrataciones de cualquier proceso de contrataciones públicas:

- Las contrataciones relacionadas con la seguridad ciudadana, presidencial y del Estado menores a USD3 millones.
- Las consultorías menores a USD3 millones.
- Las contrataciones de servicios de promoción y publicidad menores de USD800 mil.

² Los Artículos en la Ley 48 del 10 de mayo de 2011, que es el objeto del Fallo del 18 de abril de

2016, modifican los Artículos 58, 62, 92 y 93 de la Ley de Contrataciones Públicas.

3.4 Ejecución y finalización del proyecto

La Ley de Contrataciones Públicas establece tres (3) tipos de contratos en los **Capítulos X a XII**:

- Contratos de obra.
- Contratos de suministros, servicios y consultoría.
- Contratos de llave en mano o modalidades similares

En el caso de proyectos de infraestructura, solo aplican los contratos de obra y los contratos llave en mano. A continuación se detallan las características principales de estos tipos de contrato.

01 | Contrato de Obras

Según el **Artículo 2**, son los contratos que celebren las entidades licitantes para la construcción, el mantenimiento, la reparación, la instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes muebles e inmuebles, cualquiera que sea la modalidad y pago.

02 | Contrato llave en mano

Según el **Artículo 2**, son los contratos donde el contratista tiene la obligación de realizar diferentes prestaciones (obras y servicios) que deben incluir, por regla general, estudios, diseños, pliegos de cargos y ejecución de una obra a cambio de un precio determinado por la entidad licitante. En estos casos, la entidad licitante debe establecer las bases y los términos de referencia que determinen con mayor precisión la obra que va a ser ejecutada.

Los contratos de obras y los contratos llave en mano tienen procedimientos diferentes,

pero en general siguen los mismos pasos para la ejecución y finalización de los proyectos de infraestructura.

Luego de recibir la orden de proceder, el contratista puede iniciar la construcción en la fecha definida en la orden. Es importante mencionar que, para este momento, el contratista debe contar con la fianza de cumplimiento y la entidad licitante haber revisado la regularidad de la situación inicial del proyecto, incluyendo los aspectos económicos, financieros, legales y físicos.

Entre el inicio y la entrega del proyecto, se revisa el avance del proyecto de infraestructura pública y se realizan desembolsos o pagos al contratista por sus servicios.

En el caso de los contratos de obra y como dispone el **Artículo 86**, los pagos parciales son realizados en base a informes de avance y se establecen en los pliegos de cargos. La entidad contratante deberá pagar el saldo adeudado en un plazo máximo de sesenta (60) días luego de la entrega definitiva de la obra.

En el caso de los contratos llave en mano y como dispone el **Artículo 97**, la liquidación de los contratos es realizada de mutuo acuerdo dentro del término fijado en los pliegos de cargos de proyectos de infraestructura. Si los pliegos de cargos no establecen un plazo, la liquidación se realizará en los dos (2) meses luego de la finalización prevista del contrato o a la fecha de entrega del proyecto.

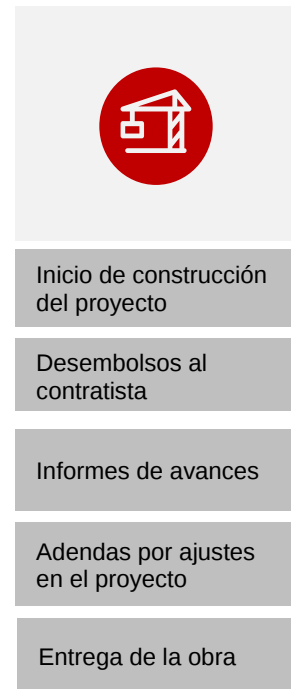
Antes de la entrega del proyecto, pueden existir adendas que modifiquen el valor o el tiempo de construcción de proyecto.

El **Artículo 77** reglamenta las adendas, especificando que no se podrán modificar ni la clase ni el objeto del contrato, que los nuevos costos requieren la aprobación de la entidad contratante, que estas modificaciones formaran parte del contrato original, que el contratista tiene la obligación de continuar la obra y que solo se podrán realizar ajustes al valor del contrato si este excede el 25% del valor inicial del contrato. En los **Artículos 81 y 109**, se obliga a documentar las prórrogas por fuerza mayor, casos fortuitos y otras situaciones no atribuibles al contratista como adendas o adiciones. Durante la investigación, no se identificaron cláusulas que limitaran los montos de adendas dentro de la Ley de Contrataciones Públicas.

La terminación de la obra está regulada por el **Artículo 87**, que indica que el acta de aceptación final marca la terminación y entrega de la obra, al mismo tiempo que comprueba que se han cumplido todos los requisitos en el contrato. La fianza de cumplimiento permanecerá vigente por un (1) año por mano de obra, materiales u otros vicios y defectos, y por tres (3) años por defectos de reconstrucción o construcción. Adicionalmente, el artículo dispone que la entidad contratante puede

decidir unilateralmente la ocupación y uso de la obra pública, aunque queden pendientes etapas o trabajos por realizar.

Figura No. 16
Pasos para la ejecución y finalización de un proyecto de infraestructura pública



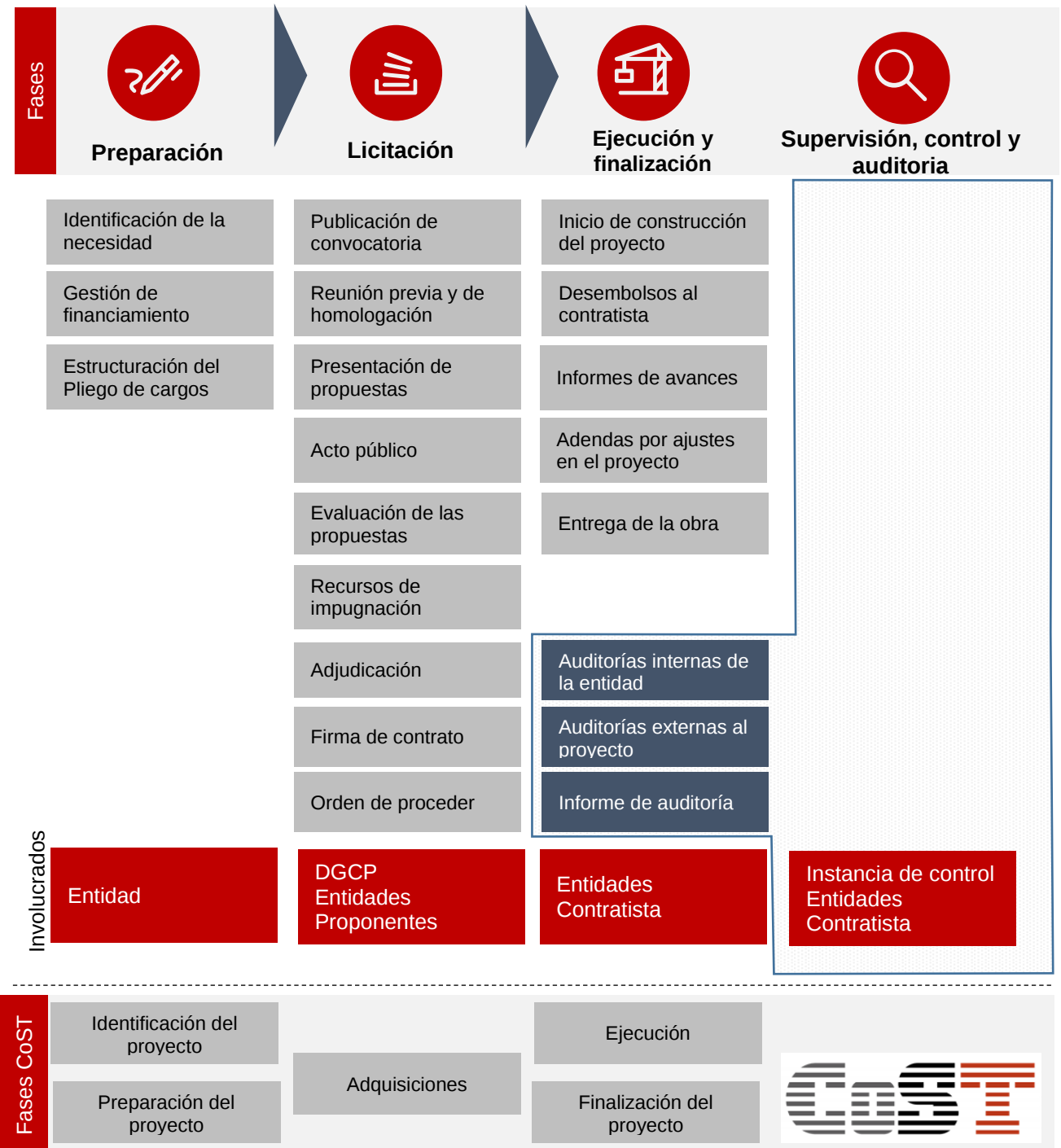
Fuente: Ley de Contrataciones Públicas.

3.5 Resumen de proceso de adquisición de proyectos de infraestructura pública

En la siguiente Figura se resume el proceso de adquisición de proyectos de infraestructura pública.

Figura No. 17

Pasos del proceso de adquisición de proyectos de infraestructura pública



Fuente: Ley de Contrataciones Públicas.

3.6 Reformas a la Ley 22 del 27 de junio de 2006 o Ley de Contrataciones Públicas propuestas en el Proyecto de Ley 305 del 18 de febrero de 2016

En el análisis realizado a la Ley de Contrataciones Públicas, se observaron algunas debilidades como por ejemplo la ausencia de un sistema para revelar la identidad de los accionistas finales de una empresa proponente, la utilización de licitaciones con menor duración y la no existencia de cláusulas que limiten el aumento del monto contractual a través de adendas.

Debido a presuntos casos de corrupción relacionados a las contrataciones públicas, la sociedad civil solicitó reformas a la actual Ley de Contrataciones Públicas. Esta solicitud generó la creación del Proyecto de Ley 305, que modifica la Ley de Contrataciones Públicas, el cual fue propuesto por el Ministerio de la Presidencia, el 18 de febrero de 2016. El Proyecto de Ley tiene como objetivo mejorar la transparencia, la eficiencia, la protección de los intereses del Estado y la participación de proveedores en materia de contrataciones públicas. Las reformas señalan cinco (5) puntos fundamentales:

- Evitar que el Estado contrate a empresa o a empresas con accionistas que sean judicialmente responsables de delitos contra la administración pública, blanqueo de capitales, terrorismo o financiamiento del terrorismo y otros delitos relacionados.
- Garantizar que la calificación del precio en las licitaciones de mejor valor corresponda al menos al 50% de los puntos, causando que la propuesta escogida garantice el mejor precio para el estado.
- Limitar las adendas a tope de 40% del monto del contrato y los pagos anticipados a 20% del monto del contrato.

- Eliminar las contrataciones menores y la licitación abreviada.
- Requerir la revelación de los nombres de accionistas que posean 10% del capital accionario emitido y en circulación de empresas participantes en procesos de licitación por montos mayores a USD500 mil.

Requisitos de participación para personas jurídicas en la Ley de Contrataciones Públicas

Aunque las reformas propuestas a la Ley de Contrataciones Públicas requieren mayor transparencia en cuanto a los accionistas de empresas participantes en procesos de licitaciones, las regulaciones actuales ya contemplan este concepto.

El **Artículo 26** establece que solo las personas jurídicas con acciones nominativas podrán participar en licitaciones mayores a USD3 millones. Si otras personas jurídicas son propietarias de estas acciones nominativas, se debe de establecer con claridad la identidad de cada persona natural que sea directa o indirectamente el beneficiario final de por lo menos 5% de las acciones emitidas y en circulación.

En este sentido, las reformas proponen aumentar el alcance de esta cláusula a licitaciones por montos mayores a USD500 mil en lugar de a licitaciones por montos mayores a USD3 millones.

El Órgano Ejecutivo vetó ocho (8) artículos del Proyecto de Ley en junio de 2016. El Proyecto es parte de la agenda de la Comisión de Economía de la Asamblea Nacional. La Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá (CCIAP) espera que la Asamblea Nacional reinicie las conversaciones sobre los ocho (8) artículos vetados a partir del 1 de julio de 2017.

4. La supervisión y auditoría de los proyectos de infraestructura pública

En los procesos de licitación, ejecución y finalización de los proyectos de infraestructura pública, existen diferentes entidades que cuentan con funciones de supervisión y auditoría sobre dichos proyectos. A continuación se describen las entidades, el tipo de supervisión que ejercen y sus bases legales.

01 Contraloría General de la República	Descripción	La función principal de la CGR es fiscalizar, regular y controlar los fondos y bienes públicos, al igual que examinar e intervenir las cuentas del Estado.
	Tipo de supervisión	La CGR supervisa y audita las obras públicas a través de las siguientes direcciones: - La Dirección Nacional de Fiscalización General está encargada del control previo jurídico de las obras públicas. - La Dirección Nacional de Ingeniería realiza la supervisión de la ejecución y finalización de las obras públicas, que también es considerado parte del control previo. - La Dirección Nacional de Auditoría General está encargada del control posterior o auditoría de las obras públicas. - La Dirección Nacional de Investigación y Auditoría Forense tiene la responsabilidad de emitir informes de auditoría forense con el objetivo de prevenir, detectar e investigar casos de lesión de patrimonio, corrupción, entre otros. Estos informes le permiten a las autoridades competentes realizar un juicio o determinación sobre un caso.
	Bases legales	- Ley Orgánica de la CGR. - Manuales de la CGR.

02 Tribunal de Cuentas	Descripción	El Tribunal de Cuentas es responsable de salvaguardar los fondos y bienes públicos. También debe de garantizar la recuperación de fondos o bienes malversados o robados.
	Tipo de supervisión	Para cumplir sus objetivos, el Tribunal de Cuentas debe decidir en torno a juicios de servidores públicos y particulares acusados de lesión patrimonial, cautelar bienes, evaluar los informes de auditoría de la CGR, entre otros.
	Bases legales	- Constitución Política de la República de Panamá. - Ley 67 del 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República.

03 Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP)	Descripción	La DGCP es la entidad responsable de regular, interpretar, fiscalizar y asesorar en los procedimientos de selección del contratista realizados por entidades licitantes.
	Tipo de supervisión	Las responsabilidades de fiscalización y estandarización de la DGCP se centran en la documentación de licitación y en PanamaCompra. La DGCP puede multar a funcionarios públicos por violar las normas de la contratación pública.
	Bases legales	Ley de Contrataciones Públicas.
04 Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (TACP)	Descripción	El TACP está encargado de resolver conflictos entre las entidades licitantes y el contratista en el proceso de licitación.
	Tipo de supervisión	Para cumplir sus objetivos, el TACP debe resolver las controversias en el proceso de licitación, incluyendo los recursos de impugnación y otros reclamos.
	Bases legales	Ley de Contrataciones Públicas.
05 Direcciones de supervisión y auditoría en las entidades contratantes	Descripción	Las entidades contratantes cuentan con direcciones de supervisión y auditoría. En el caso de infraestructura pública, pueden incluir una unidad de ingeniería para supervisar el avance de las obras.
	Tipo de supervisión	Estas unidades realizan control y seguimiento de las obras de forma permanente, semanal o mensual dependiendo de la institución. También revisan si existen irregularidades o incumplimientos con respecto a la ley.
	Bases legales	- Leyes que crean y reglamentan las entidades contratantes. - Manuales de las entidades contratantes.

06 Supervisión técnica de las obras contratadas con la empresa privada	Descripción	Para comprobar el avance de la obra, los contratistas o terceros independientes especializados en ingeniería realizan informes de avance de la obra.
	Tipo de supervisión	Estos informes tienen la función de verificar el avance, la calidad y las condiciones técnicas de las obras públicas. En el caso de terceros independientes, los informes ofrecen un nivel adicional de aseguramiento debido a la independencia.
	Bases legales	Ley de Contrataciones Públicas.

07 Secretaría de Metas	Descripción	La Secretaría de Metas es parte del Ministerio de la Presidencia y tiene como objetivo monitorear los proyectos emblemáticos de la Presidencia del Gobierno Nacional.
	Tipo de supervisión	La Secretaría de Metas mantiene un registro de las metas presidenciales, verifica el avance de las metas y actualiza el cronograma de ejecución de metas.
	Bases legales	Decreto ejecutivo 144 del 27 de septiembre de 2004, por el cual se crea la Secretaría de Metas.

08 Unidad de Control de Infraestructura Pública	Descripción	Adscrita al Ministerio de la Presidencia, la Unidad de Control de Infraestructura Pública está encargada de agilizar y centralizar los estudios técnicos de proyectos de infraestructura asignados por el Consejo de Gabinete.
	Tipo de supervisión	La Unidad de Control de Infraestructura es una unidad de apoyo y facilita la coordinación de proyectos con el Consejo de Gabinete. Entre sus funciones se encuentra la supervisión e inspección de proyectos en conjunto con las otras autoridades competentes.
	Bases legales	Decreto Ejecutivo 588 del 4 de agosto de 2015, que modifica el Decreto Ejecutivo 129 de 19 de marzo de 2015, que crea la Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública adscrita al MOP y se dictan otras disposiciones

09 Ministerio Público	Descripción	El Ministerio Público tiene el objetivo de representar a la sociedad y dirigir la investigación de delitos y ejercer acción penal. Para alcanzar su objetivo, el Ministerio Público está compuesto por Fiscalías Superiores, Fiscalías de Labor Fiscal contra la Administración Pública y las Fiscalías de Circuito.
	Tipo de supervisión	En caso de que exista un hecho punible relacionado a delitos contra la administración pública, el Ministerio Público, a través de la Fiscalías Anti-corrupción, deberá practicar todas las debidas diligencias, ejercer la acción penal y exigir la acción civil.
	Bases legales	- Ley de Contrataciones Públicas. - Código Penal de la República de Panamá. - Código Judicial de la República de Panamá.
10 Sociedad civil	Descripción	La sociedad civil está compuesta de asociaciones y ciudadanos con diferentes perfiles e intereses. Las políticas de transparencia le confieren el derecho a la información y a presentar quejas al Gobierno Nacional.
	Tipo de supervisión	A través del escrutinio público, peticiones formales realizadas por asociaciones y otros procesos, la sociedad civil crea conciencia sobre temas relacionados a la infraestructura pública.
	Bases legales	- Constitución de Política de la República de Panamá. - La Ley de Transparencia.

5. Proyectos de infraestructura pública por entidad

5.1 Evolución del presupuesto de inversiones públicas no financieras

Luego de completar el proceso de adquisición y durante la ejecución de las obras públicas, el Gobierno Nacional, a través del MEF y el SINIP, realizan el seguimiento a los proyectos de infraestructura pública. El *“Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas no Financieras 2015”*, publicado por el MEF, describe el presupuesto modificado y ejecutado, al igual que el nivel

de avance de los proyectos emblemáticos³.

En este informe, se refleja que el porcentaje de ejecución entre 1995 y el 2015 alcanzó el 76%. En particular, la ejecución presupuestaria del año 2015 registró 70% con un presupuesto modificado de USD5,115 millones y un presupuesto ejecutado de USD3,587 millones.

Tabla No. 4

Presupuesto modificado y ejecutado de inversiones públicas no financieras por quinquenio para los años 1995-2015 (en millones de USD)

Años	Presupuesto modificado	Presupuesto ejecutado	% de ejecución
1995-1999	4,771	3,069	64%
2000-2004	5,805	3,702	64%
2005-2009	7,903	6,008	76%
2010-2014	22,688	18,839	83%
2015 ¹	5,115	3,587	70%
Total	46,283	35,205	76%

Fuente: MEF.

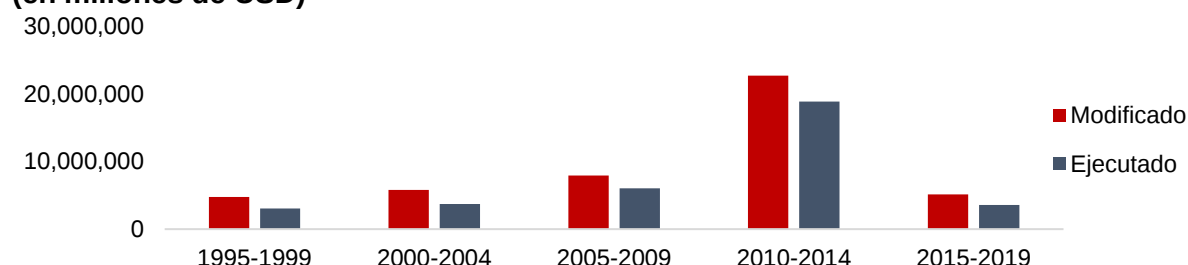
1. Los presupuestos y la ejecución reportada para el quinquenio 2015 a 2019 corresponde al año 2015.

El quinquenio entre el 2010 y el 2014 refleja el presupuesto de inversión pública de mayor relevancia en cuanto a monto, alcanzando USD22,688 millones con una

variación de 189% con respecto al quinquenio pasado, debido principalmente a proyectos como la Cinta Costera 3 y el Metro de Panamá.

Figura No. 18

Presupuesto de inversiones públicas no financieras para los años 1995-2015 (en millones de USD)



Fuente: MEF.

³ Acciones integrales con el propósito de impulsar el bienestar social, el desarrollo económico y la preservación del medio ambiente, los cuales se caracterizan por contar con objetivos claramente

definidos y tener un alto grado de participación social. *“Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas no Financieras 2015”*.

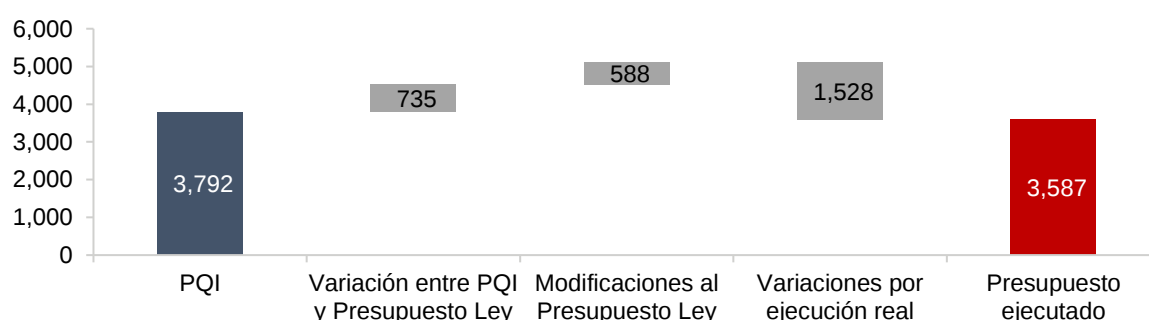
5.2 Plan Quinquenal de Inversiones y el presupuesto de infraestructura para el año 2015

Para el año 2015, se observaron cambios importantes entre el PQI y el Presupuesto General del Estado. Para el Presupuesto Ley, se incrementó el monto de USD3,792 millones a USD4,527 millones, un aumento equivalente a USD735 millones ó 19%. El

presupuesto modificado, que alcanzó USD5,115 millones, aumentó en USD588 millones ó 13% del Presupuesto Ley original. La ejecución del presupuesto modificado fue de 70% ó USD3,587 millones.

Figura No. 19

Variaciones entre el PQI y los presupuestos de inversiones públicas no financieras (en millones de USD)



Fuente: MEF.

Del total del presupuesto modificado de USD3,587 millones para el año 2015, el presupuesto asociado a inversiones en infraestructura es el de mayor peso, alcanzando USD3,299 millones o 64% del

total de las inversiones. A las inversiones en infraestructura, le siguen los subsidios y las inversiones en gestión institucional, que representaron el 12% y el 8% del total del presupuesto modificado, respectivamente.

Tabla No. 5

Composición del presupuesto modificado y ejecutado por tipo de inversión (en millones de USD y en %)

Tipo de Inversión	Modificado	Ejecutado	% de ejecución	% de participación
Infraestructura	3,269	2,144	66%	64%
Subsidio	642	632	98%	12%
Gestión Institucional	395	299	76%	8%
Equipamiento	338	212	63%	7%
Otros	471	300	43%	9%
Total	5,115	3,587	70%	100%

Fuente: MEF.

El presupuesto de inversiones en infraestructura incluye, principalmente, inversiones en infraestructura productiva, lo que representó el 48% del total del presupuesto modificado. Las inversiones en infraestructura institucional representaron el 23% del total del

presupuesto modificado, mientras que el de infraestructura social el 29%.

En total, el presupuesto de infraestructura alcanzó una ejecución de 66% o USD2,144 millones.

Tabla No. 6

Composición del presupuesto modificado y ejecutado de inversión de infraestructura (en millones de USD y en %)

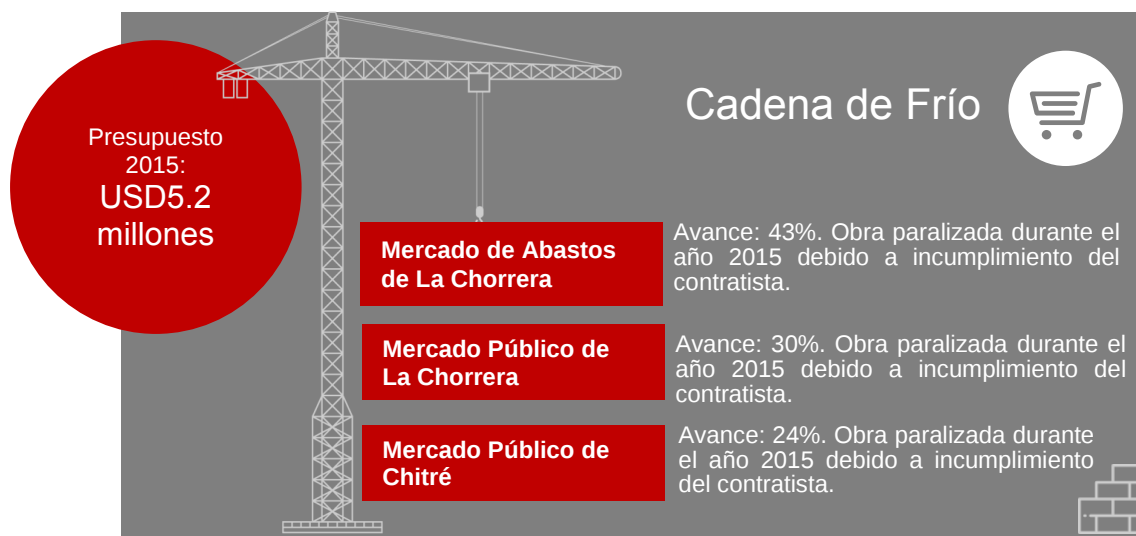
Tipo de inversión de infraestructura	Modificado	Ejecutado	% de ejecución	% de participación
Infraestructura Institucional	738	594	80%	23%
Infraestructura Productiva	1,589	964	61%	48%
Infraestructura Social	942	586	62%	29%
Total	3,269	2,144	66%	100%

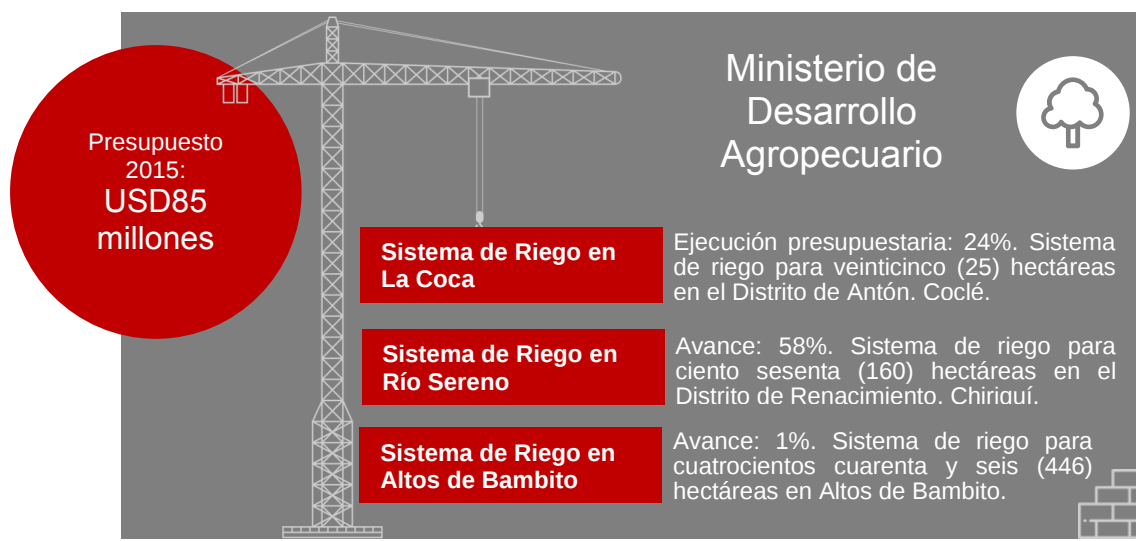
Fuente: MEF.

5.3 Proyectos de infraestructura pública por institución para el período 2015

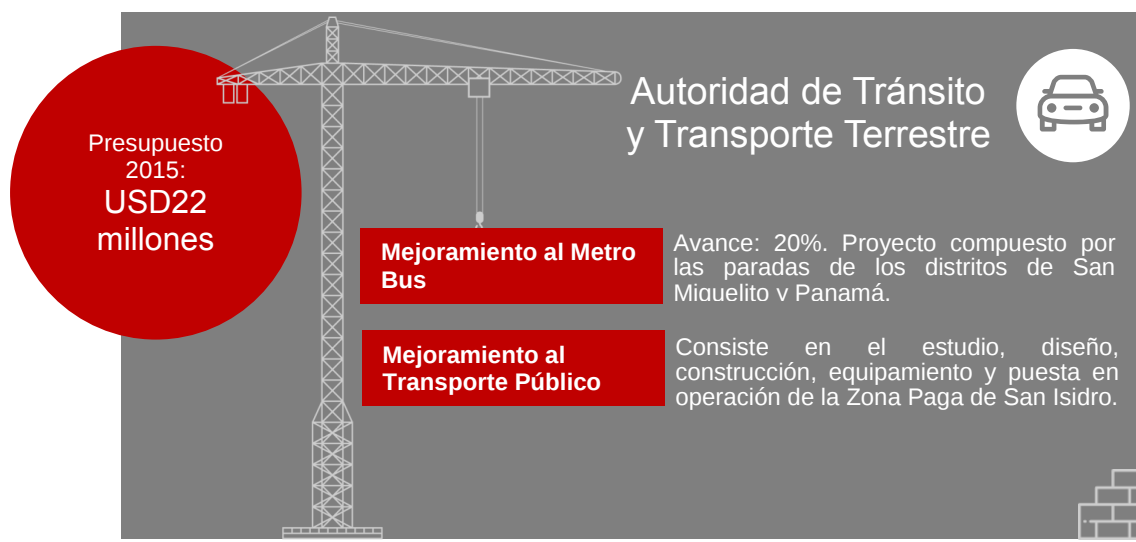
Como se expone en las secciones anteriores, el *"Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas no Financieras 2015"* señala que el presupuesto modificado de inversiones en infraestructura pública alcanzó USD3,269 millones con una ejecución total de USD2,144 millones. De este total, el MEF cataloga ciento y un (101) proyectos como Proyectos Emblemáticos. Estos proyectos se caracterizan por estar claramente

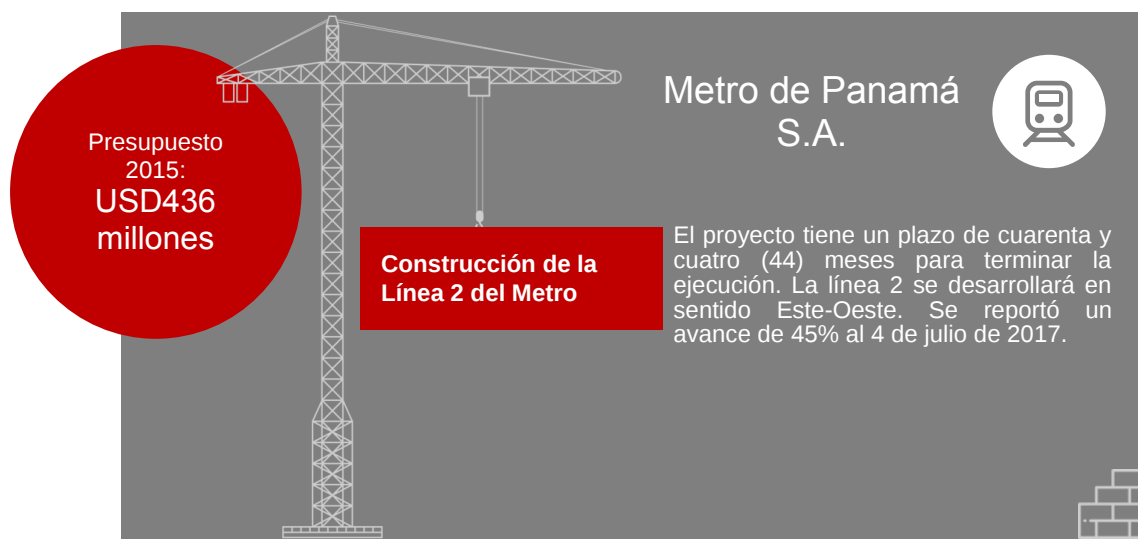
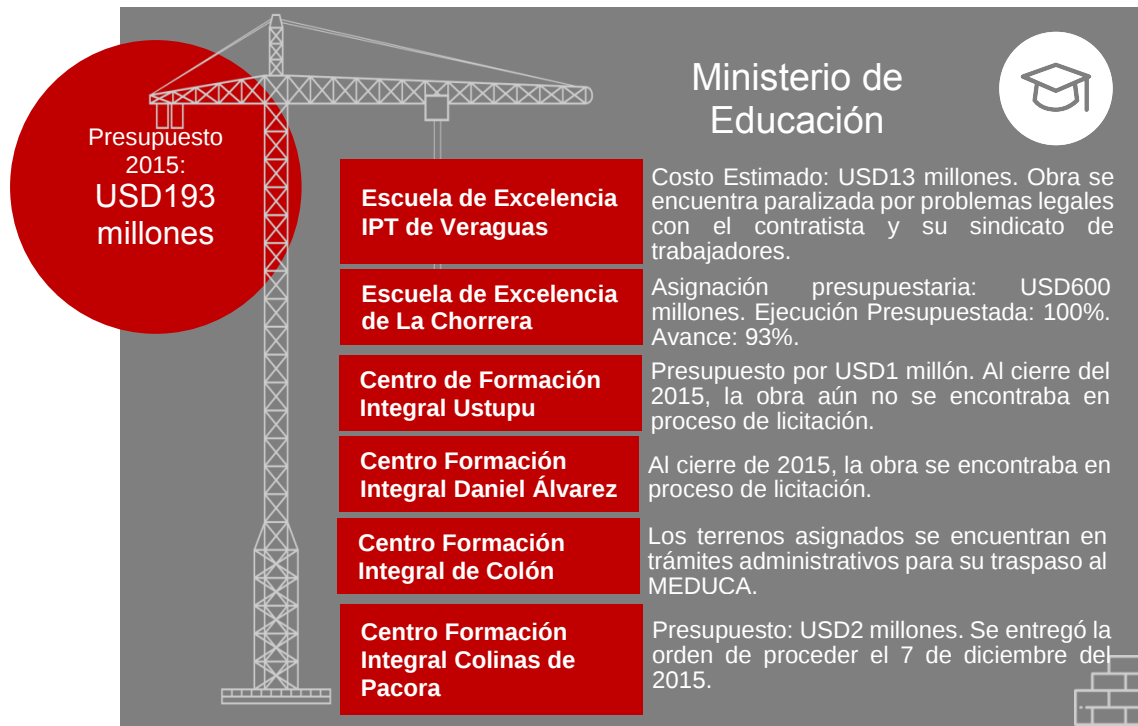
definidos y tener un alto grado de participación social. Adicionalmente, los Proyectos Emblemáticos impulsan las áreas de desarrollo social, el desarrollo económico, el desarrollo de las personas, la infraestructura y la gobernabilidad. A continuación se resumen los Proyectos Emblemáticos por área e institución listados en el *"Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas no Financieras 2015"*.

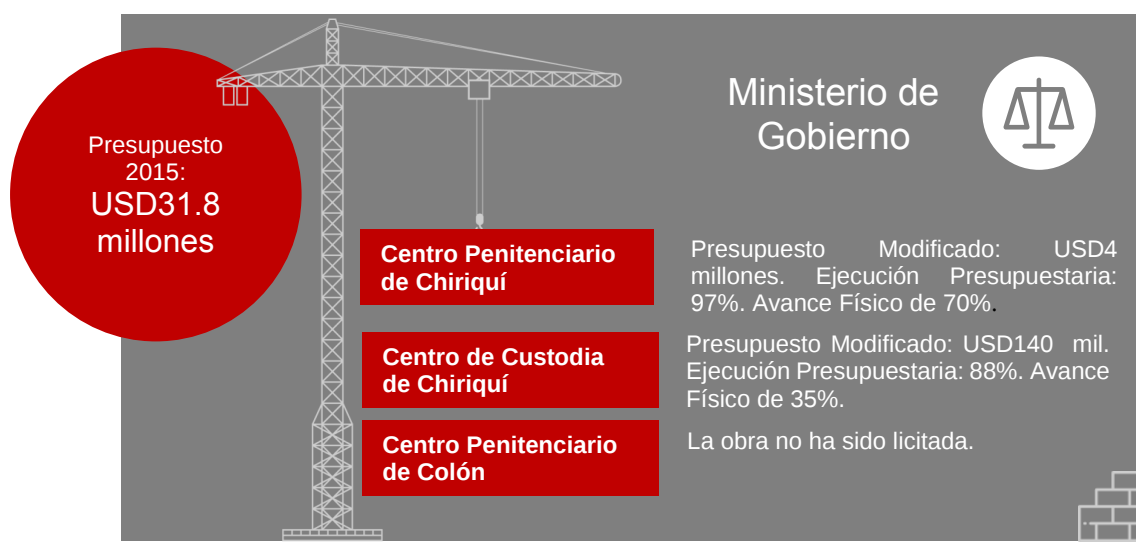










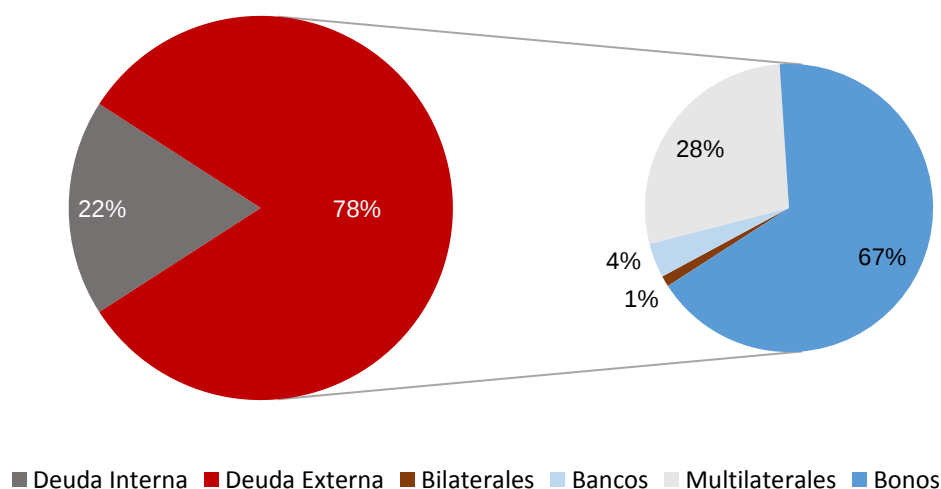


5.4 Financiamiento de la inversión pública

Para la ejecución de los proyectos de infraestructura, el Gobierno Nacional utiliza financiamiento local e internacional. A abril de 2017, el saldo total de la deuda pública panameña registrada fue de USD21,922 millones, representando un aumento del 2% en comparación a abril de 2016.

El 22% de la deuda total es deuda interna; mientras que, el 78% de la deuda es recaudada a través de fuentes provenientes del exterior. El 67% de la deuda externa es financiada a través de bonos, el 28% a través de fuentes de financiamiento multilaterales y el 4% a través de bancos.

Figura No. 20
Distribución de la deuda total en Panamá (en %)



Fuente: MEF.

De acuerdo a datos del MEF para julio de 2017, los proyectos de inversión en periodo de desembolso alcanzan un monto presupuestado de USD1,564 millones con

un porcentaje de ejecución de 26%. Estos proyectos son financiados por cuatro (4) instituciones las cuales se describen a continuación.



Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)

Institución financiera internacional fundada en 1959 y con sede en Washington DC, EU. Entre sus objetivos principales, el IDB busca fortalecer el perfil educativo de la población y mejorar la conectividad de la infraestructura productiva a través de sus servicios financieros.



Banco de Desarrollo de América Latina (CAF)

Institución financiera internacional creada para promover el desarrollo sostenible y la integración en América Latina, mediante una eficiente movilización de recursos para la prestación oportuna de servicios financieros múltiples.



Banco Internacional de Inversión y Fomento (BIRF)

El BIRF es una de las cinco instituciones que conforman el Banco Mundial. Aunque inicialmente fue creado para la reconstrucción de ciudades luego de la Segunda Guerra Mundial, hoy en día el BIRF contribuye en la reconstrucción y desarrollo de los países miembros.



Banco Europeo de Inversiones (BEI)

El BEI forma parte de la Unión Europea y sirve como su órgano financiero comunitario. En este marco, el BEI apoya a países fuera de la Comunidad Europea bajo programas de ayuda y cooperación internacional.

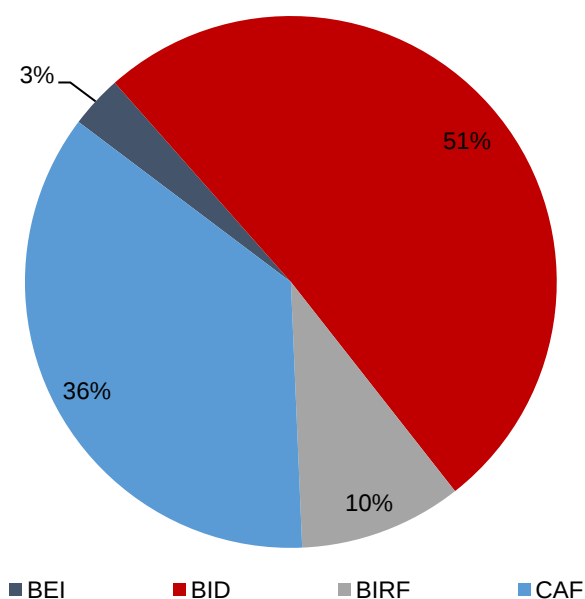
De acuerdo a datos del MEF para julio de 2017, el BID y la CAF financian el 87% del total de los proyectos de inversión, alcanzando USD796 millones y USD596 millones respectivamente. El BIRF aportó USD155 millones a los proyectos de inversión, mientras que el BEI aportó USD50 millones, específicamente para el Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá.

En cuanto a la cantidad de proyectos, el BID cuenta con dieciséis (16) proyectos

activos, incluyendo el Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá, el Proyecto de Innovación en la Infraestructura Escolar y el Proyecto de Electrificación Rural. Por su parte, la CAF financia inversiones en el Programa de Infraestructura Educativa, el Programa de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y el Programa de Inversiones para el Sector de Agua Potable.

Figura No. 21

Composición del financiamiento de la inversión pública por fuente de financiamiento (en %)



Fuente: MEF.

En la Tabla siguiente se listan los proyectos de inversión en proceso de desembolso por fuente de financiamiento.

Tabla No. 7

Proyectos de inversión en periodo de desembolso por fuente de financiamiento a julio de 2017 (en millones de USD)

Institución	Descripción del proyecto	Monto
 IDB Inter-American Development Bank	Programa de fortalecimiento de Redes Integrales de Salud	140
	Programa Unificado Desarrollo Sostenible del Sector de Agua Potable y Saneamiento en las Provincias	105
	Programa Multifase de Infraestructura Vial del PPP	70
	Proyecto de Innovación en la Infraestructura Escolar	70
	MINSA/Saneamiento de la Bahía	60
	Programa de Multifase de Agua Potable Fase II	54
	MINSA-Fondo/Saneamiento de la Bahía	50
	Programa de mejoramiento de la equidad y fortalecimiento	50
	Programa de inclusión y Desarrollo Social	50
	Otros proyectos y programas	147
 CAF DEVELOPMENT BANK OF LATIN AMERICA	Programa de Inversiones para el Sector de Agua Potable	100
	Programa de Inversión para la Restauración de Cuencas Hidrográficas	18
	Programa de diseño y construcción del Sistema Colector	104
	Programa de Acueductos y Sistema de Alcantarillados Nacionales (PAYSAN)	100
	Saneamiento de la Bahía de Panamá II Módulo Planta Tratamiento de aguas residuales	110
	Saneamiento de la Bahía de Panamá III Etapa de redes de alcantarillados en San Miguelito y Panamá Norte	30
	Programa de Infraestructura Educativa	100
 THE WORLD BANK IBRD • IDA WORLD BANK GROUP	Proyecto de Mejora del Agua y Tratamiento de Aguas en Panamá Metro	25
	Proyecto de Asistencia Técnica para la Mejora y la Eficiencia del Sector Público	55
	Fortalecimiento del Sistema de Protección e Inclusión Social	75
 Banco Europeo de Inversiones	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá	50

Fuente: MEF.

5.5 Brecha en gastos en infraestructura

Al revisar el gasto en infraestructura pública de Panamá en forma individual, es complejo determinar si se requiere mayor inversión en infraestructura. Esto limita la identificación de brechas en los gastos asociados a este rubro. Sin embargo; es posible determinarlas realizando un análisis comparativo entre países.

El Banco Mundial, en su informe *“Rethinking infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending better to achieve more”* de 2017, realizó un análisis comparativo de la inversión en infraestructura en América Latina para determinar la existencia de brechas en la

inversión en la infraestructura pública de la región. Para estimarla, el Banco Mundial propuso utilizar como referencia la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB, tomando en consideración que diversos estudios utilizan este indicador para calcular las necesidades de inversión en infraestructura en países en desarrollo. El Banco Mundial señala que los estudios de la CAF (2011), Powell (2013) y Serebritzy et al (2015) indican que las necesidades de infraestructura en la región de América Latina están entre el 4.0% y el 6.0% del PIB.

Tabla No. 8

Inversión en infraestructura estimada requerida para Latinoamérica (en % del PIB)

Autor	% del PIB estimado	Período de predicción	¿Mantenimiento incluido?
Fay y Morrison (2007)	4%-6%	2010-2030	Sí (1%)
Fay y Morrison (2007)	3%	2010-2020	Sí (1%)
Perrotti y Sanchez (2011)	5%	2006-2020	Sí (3%)
Kohli y Basil (2011)	4%	2011-2040	Sí
Ruiz-Nunez y Wei (2015)	4%	2014-2020	Sí (2%)
CAF (2011)	5%-6%	2010-2040	Sí
Bhattacharya, Romani, y Stern (2012)	6%-8%	2012-2020	No

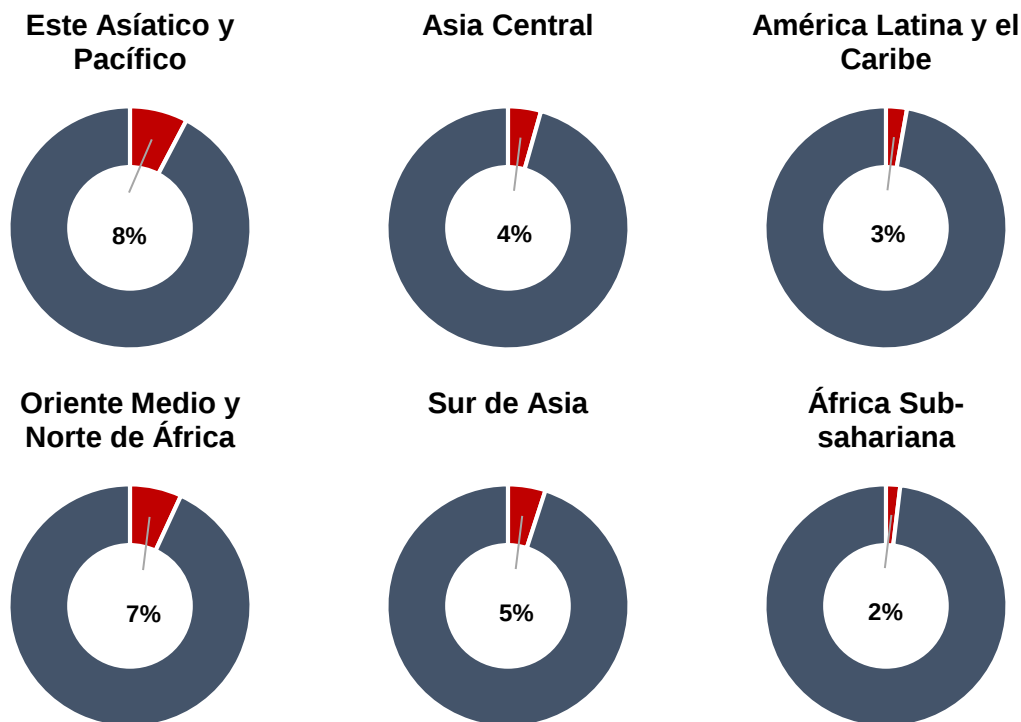
Fuente: Banco Mundial. Valores aproximados.

Según el informe, América Latina invierte aproximadamente el 3% de su PIB en infraestructura pública y privada. Considerando los estudios señalados, se identifica una brecha de 1% con relación al PIB en América Latina. Los países en vías de desarrollo en otras regiones invierten entre el 4% y el 8% de su PIB en

infraestructura pública. La región con una menor inversión de infraestructura al compararla con América Latina es África Sub-Sahariana, donde se invierte el 2% del PIB en infraestructura. El Este Asiático y Pacífico refleja la mayor inversión en infraestructura, con un 8% de su PIB.

Figura No. 22

Inversión en infraestructura pública y privada por región (en % de PIB)



Fuente: Banco Mundial.

En América Latina, se observan diferencias entre países en la inversión realizada en infraestructura de acuerdo a datos disponibles de 2013.

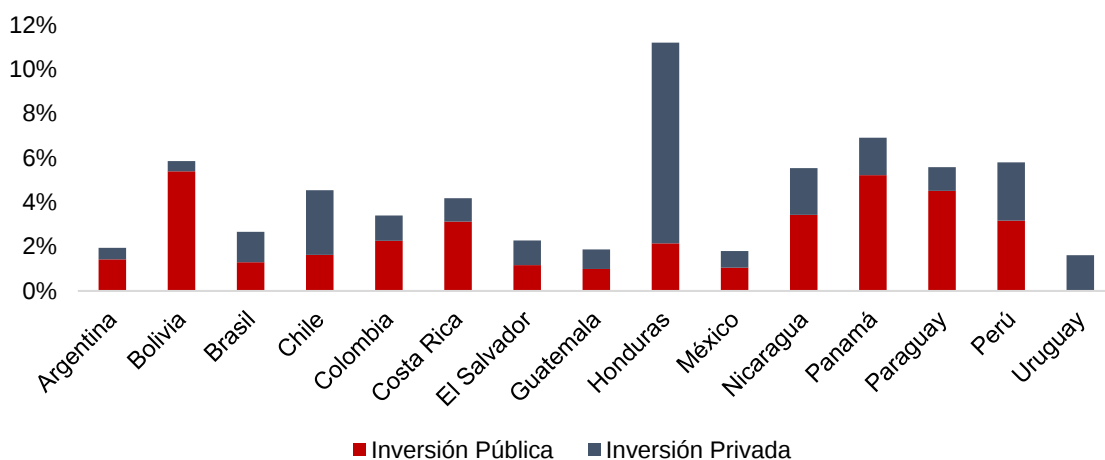
En 2013, el país con mayor inversión en infraestructura como porcentaje del PIB fue Honduras, con inversiones que representaron el 11% del PIB del país o USD2,071 millones.

Del total invertido, el 81% de la inversión corresponde al sector privado y la inversión promedio de 2008 a 2012 representó el 4% del PIB. Uruguay se posicionó como el país con menor inversión en infraestructura con

USD931 millones en 2013, lo que representa el 2% de su PIB.

Los países en desarrollo como México y Brasil invirtieron aproximadamente el 2% y el 3% de su PIB en infraestructura, respectivamente. Aun cuando estos porcentajes no se ubican en el rango recomendado en los estudios utilizados por el Banco Mundial, los montos totales de inversión en 2013, de USD65,755 millones para Brasil y USD22,675 millones para México, representan las mayores inversiones en infraestructura entre los países analizados de América Latina.

Figura No. 23
Inversión pública y privada en infraestructura de países latinoamericanos
(en % del PIB)

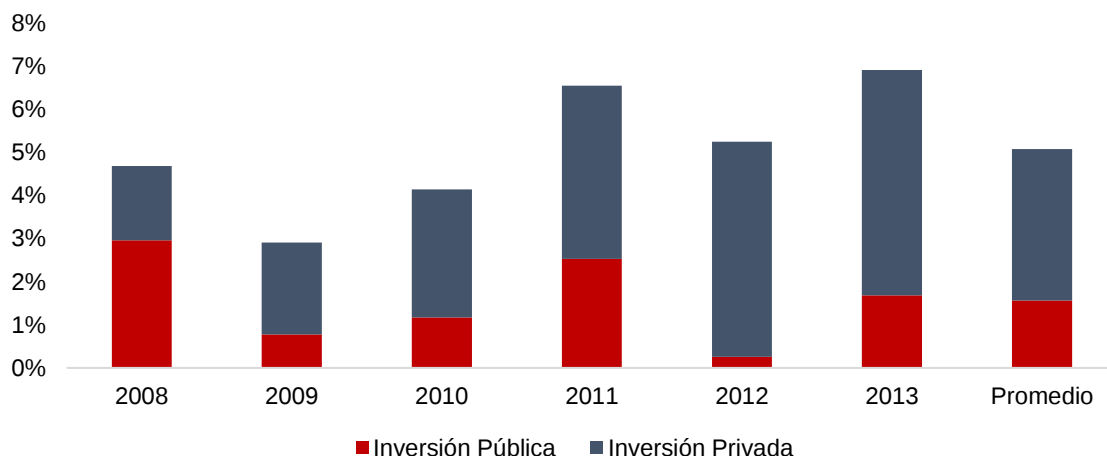


Fuente: Banco Mundial.

En particular, Panamá triplicó su inversión total en infraestructura de USD1,147 millones, o 5% del PIB, en 2008 a USD3,099 millones, o 7% del PIB, en 2013. Este aumento corresponde a un incremento en las inversiones públicas de

USD421 millones en 2011 a USD2, 345 millones en 2013. En el 2013, se construyeron Proyectos Emblemáticos incluyendo la Línea 1 del Metro de Panamá, la Cinta Costera 3 y el desarrollo de los mercados públicos.

Figura No. 24
Evolución de la inversión pública y privada en infraestructura en Panamá (como % del PIB)



Fuente: Banco Mundial.

Según el informe del Banco Mundial, aumentar el presupuesto de inversiones públicas no es la única forma de reducir la brecha en infraestructura pública. Debido al limitado margen fiscal que reflejan los países de la región para aumentar el gasto público en inversión y considerando las

perspectivas de crecimiento de la región, es necesario no sólo aumentos en los recursos, sino invertirlos de forma eficiente y en proyectos que generen impacto.

Una de las áreas de inversión más importantes para América Latina son las

inversiones en transporte, debido a que existe un alto congestionamiento en las ciudades y áreas rurales de difícil comunicación. Según el Banco Mundial, esta es una de las razones por la que las inversiones en infraestructura de transporte aumentaron en el periodo de entre el 2002 y el 2013. Desde el 2009, dicha inversión representó alrededor del 1% del PIB, más que en ningún otro sector de infraestructura. Existen variaciones importantes entre los países, a saber: Argentina, México y Brasil invierten en el sector transporte alrededor del 1% del PIB; mientras que, otros países como Nicaragua, Panamá y Perú invierten entre el 2% y el 3% de su PIB.

En América Latina, las inversiones en energía disminuyeron a menos del 1% del PIB en 2004; no obstante, en los últimos años, estas inversiones aumentaron nuevamente al 1%. En América Latina, la energía eléctrica tiene un alto cubrimiento, (96%), en comparación con un 86% de los países en desarrollo; pero continúa siendo un reto importante para generar energía eléctrica a las áreas rurales y a las zonas marginalizadas de las ciudades. Además, la eficiencia de la transmisión y distribución de energía necesita importantes mejoras, ya que las pérdidas de energía en estas etapas son las más altas en todas las regiones.

6. Iniciativas sobre transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción

6.1 Ley de Transparencia y otras políticas que rigen la transparencia en los proyectos de infraestructura

Durante el proceso de licitación, ejecución y finalización de los proyectos de infraestructura pública, las entidades licitantes y contratantes están obligadas a divulgar la información relacionada a sus proyectos. Las siguientes leyes y políticas norman la divulgación de información:

1. Ley 15 de 2005 que aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
2. Ley 42 de 1998 que aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción.
3. Decreto Ejecutivo 246 del 15 de diciembre de 2004 que dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central de la República de Panamá.
4. Ley 33 del 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI).
5. Ley 6 del 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones, o Ley de Transparencia.

A continuación, se presenta un resumen del contenido de los documentos legales descritos y su relación con las leyes de transparencia.



Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

La Convención promueve la lucha contra la corrupción a nivel internacional y fomenta

la cooperación internacional en temas relacionados a la contratación pública, la información divulgada públicamente, la protección ofrecida a denunciantes y testigos, entre otros temas.

Adicionalmente, la Convención explica los pasos a seguir en caso de detectar posibles actos de corrupción.



Convención Interamericana contra la Corrupción

Esta Convención es creada en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y busca desarrollar las capacidades de los Estados miembros a fin de prevenir, detectar y luchar contra la corrupción. Adicionalmente, establece normas comunes para los estados miembros en cuanto a la cooperación, la asistencia, la extradición, entre otras.



Código Uniforme de Ética de Servidores Públicos

El Código de Ética establece una serie de principios generales para el cumplimiento de los servidores públicos, incluyendo los principios de probidad, prudencia, justicia, templanza e idoneidad. El Código también determina que ciertas acciones son prohibidas y lista los impedimentos a la independencia de los servidores públicos que abarcan los conflictos de intereses, el nepotismo y la acumulación de cargos.



Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

La ANTAI, fue creada por Ley como una institución pública y descentralizada, que tiene la responsabilidad de hacer cumplir las disposiciones en la Constitución, las leyes sobre el acceso de los ciudadanos a la información y las políticas anti-corrupción. La Ley detalla las funciones, la estructura y el funcionamiento de la ANTAI.



Ley de Transparencia

La Ley de Transparencia norma el acceso de los ciudadanos a la información. Las normas incluyen la información que debe de ser divulgada de forma proactiva y reactiva, los procedimientos para la solicitud de información y establece información confidencial que no puede ser divulgada a los ciudadanos y que son de uso restringido y confidencial.

6.1.1 Información a ser divulgada de forma proactiva según la Ley de Transparencia

La Ley de Transparencia determina diversos elementos relacionados al funcionamiento de las instituciones públicas que deben divulgarse de forma proactiva. Los portales Web de todas las instituciones públicas contienen un nodo de transparencia donde se actualizan datos.

infraestructura pública y el desarrollo de proyectos. En particular, el artículo requiere la actualización de información sobre proyectos institucionales, estructura presupuestaria y contrataciones públicas.

En la siguiente figura se listan los elementos y los artículos relacionados a la Ley de Transparencia.

El **Artículo 10** de la Ley norma la divulgación de información sobre la

Figura No. 25

Artículos que regulan la divulgación de forma proactiva en la Ley de Transparencia



Fuente: Ley de Transparencia.

6.1.2 Información a ser divulgada de forma reactiva según la Ley de Transparencia

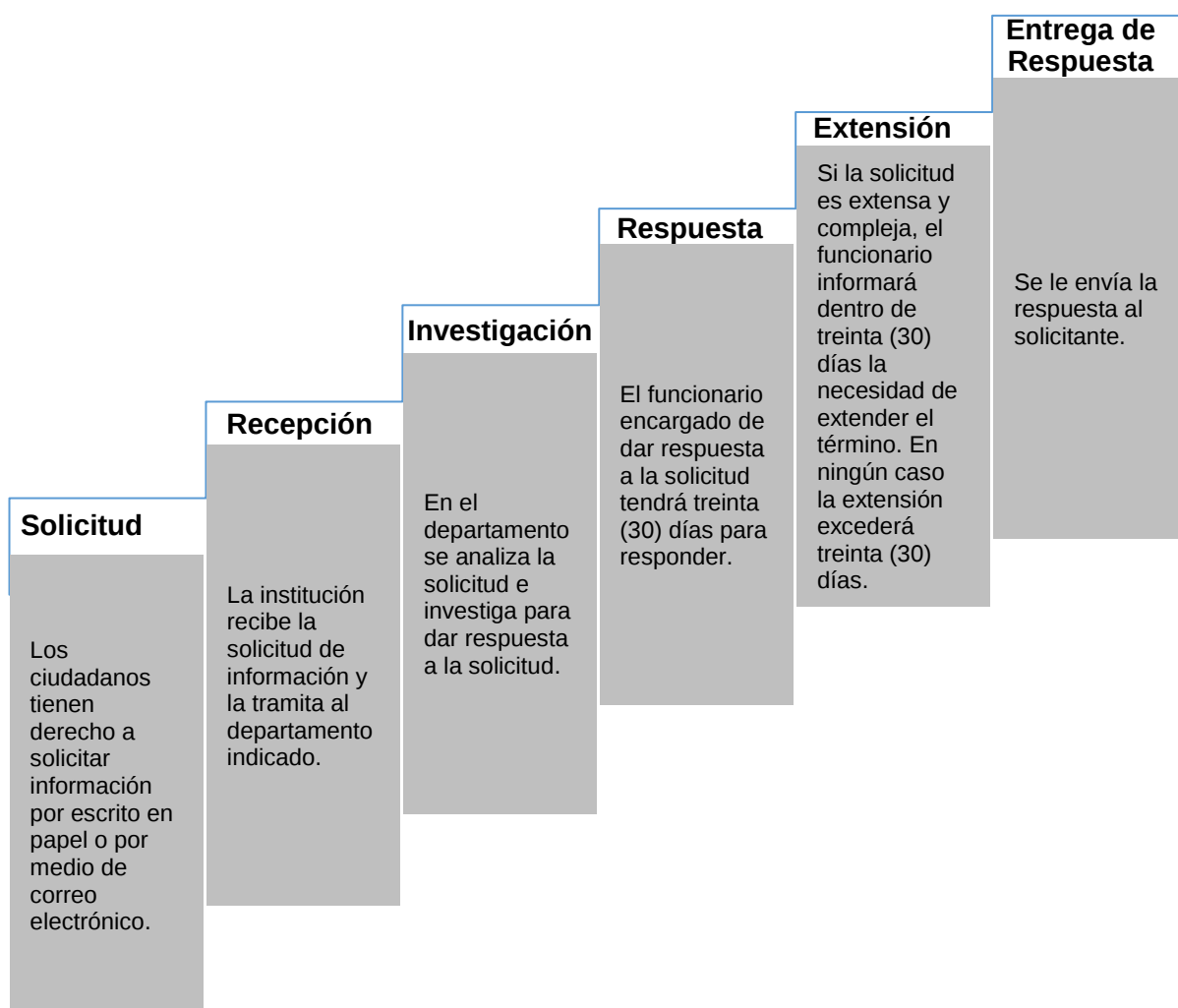
De igual manera, la Ley de Transparencia reglamenta la información a ser divulgada de forma reactiva. Según el **Artículo 2**, los ciudadanos tienen derecho a solicitar a las instituciones públicas la información de acceso público en su poder o en conocimiento de otras instituciones descritas en dicha ley. En el **Artículo 3**, se establece que los ciudadanos tienen derecho a obtener toda su información

personal que tengan las instituciones públicas. El **Artículo 4** dispone que el acceso a la información será gratuito y que los únicos costos estarán relacionados con la reproducción de la información.

Los **Artículos 5 y 7** describen el proceso de solicitud de información, el cual se detalla en la siguiente figura.

Figura No. 26

Proceso de solicitud de información en la Ley de Transparencia



Fuente: Ley de Transparencia.

6.1.3 Información confidencial y de acceso restringido según la Ley de Transparencia

La Ley de Transparencia, en su **Capítulo IV**, define la información confidencial y de acceso restringido. Esta información no podrá ser divulgada, bajo ninguna circunstancia, por instituciones o servidores públicos. En caso de que la información sea parte de un proceso judicial, se debe asegurar que la información solo sea accesible a las partes involucradas en dicho proceso judicial.

Por otra parte, la información de acceso restringido no podrá ser divulgada por un periodo de diez (10) años, salvo que antes del cumplimiento del periodo señalado se extingan las razones que sustentaban su condición de restricción. A continuación, se listan los casos en los cuales la información es considerada de acceso restringido.

Figura No. 27
Información de acceso restringido

- 1** Información relativa a la seguridad nacional.
- 2** Los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial.
- 3** Los asuntos relacionados con procesos o jurisdiccionales adelantados por el Ministerio Público y el Órgano Judicial.
- 4** La información sobre procesos investigativos realizados por el Ministerio Público, la Fuerza Pública, la Policía Técnica Judicial, entre otros.
- 5** La información sobre existencia de yacimientos minerales y petrolíferos.
- 6** Las memorias, notas, correspondencia y los documentos relacionados con negociaciones diplomáticas, comerciales o internacionales, entre otras.
- 7** Los documentos, archivos y transcripciones que otras naciones proporcionen en investigaciones penales, policivas o de otra naturaleza.
- 8** Las actas, notas, archivos y otros registros del consejo de Gabinete, del Presidente o Vicepresidente de la República de Panamá.
- 9** La transcripción de las reuniones e información obtenida por las Comisiones de la Asamblea Legislativa para actividades fiscalizadoras.

Fuente: Ley de Transparencia.

6.2 Creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

La ANTAI es la organización responsable de hacer cumplir las leyes relacionadas a la transparencia en Panamá y supervisar el nivel de divulgación de las instituciones públicas. Para cumplir con sus responsabilidades de supervisor, la ANTAI revisa el cumplimiento de las leyes de transparencia y realiza mediciones de transparencia en los portales Web de las instituciones.

Antes de la creación de la ANTAI, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, creada en 2004, velaba por el cumplimiento de las leyes de transparencia. El Gobierno Nacional decidió elevar el estatus de la Secretaría a Autoridad a través de la Ley 33 del 25 de abril de 2013. A continuación, se listan las principales funciones de la ANTAI según el **Artículo 6** de la Ley que crea la ANTAI.

Figura No. 28
Funciones de la ANTAI



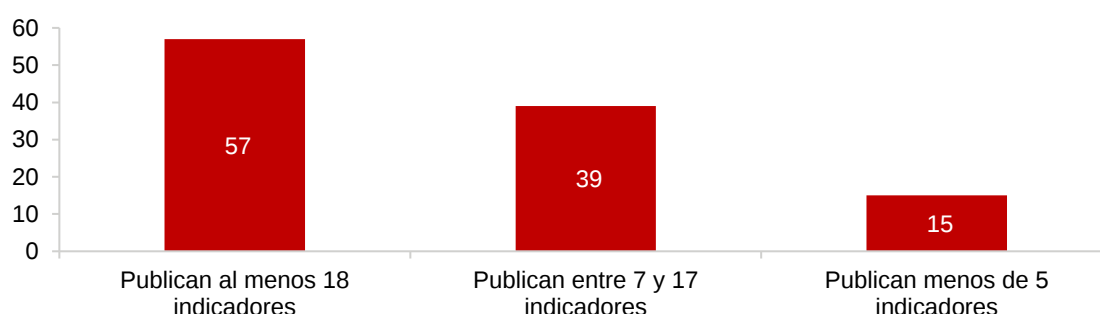
Fuente: Ley de Transparencia.

Una de las funciones de la ANTAI es elaborar estadísticas sobre el cumplimiento de las instituciones públicas en cuanto a las políticas de transparencia. En el monitoreo realizado por la ANTAI para febrero de 2017 a ciento once (111) instituciones públicas y basada en los cinco (5) artículos de la Ley de Transparencia descritos en la sección

6.1.1, se observó que cincuenta y siete (57) cumplen con la publicación en sus portales Web de al menos dieciocho (18) elementos de divulgación proactiva. Por otro lado, quince (15) instituciones públicas presentaron menos de cinco (5) elementos de la divulgación proactiva. Entre estas instituciones, se reportaron varios municipios en el interior del país.

Figura No. 29

Cumplimiento de la Ley de Transparencia a febrero de 2017 (en número de instituciones públicas)



Fuente: ANTAI.

Para el ejercicio de sus funciones y según lo dispuesto en el **Capítulo III**, la ANTAI coordina la divulgación de información a través de las unidades de enlace de cada institución. El titular de estas unidades es el oficial de información, quien tiene la responsabilidad de coordinar la implementación de la Ley de Transparencia, ser el enlace entre la ANTAI y la institución, coordinar las respuestas a las solicitudes de información y promover las mejores prácticas en cuanto a la custodia de documentos públicos.

La ANTAI también ofrece el derecho de reclamo a los ciudadanos en caso de que sus solicitudes de información no reciban

respuesta como dispone la Ley de Transparencia. En el **Capítulo X** de la Ley que crea la ANTAI, se establece que los reclamos se realizarán dentro de los treinta (30) días a partir del incumplimiento.

El derecho de reclamo ante la ANTAI no impide una acción de “*habeas data*”⁴. Según el **Capítulo V** de la Ley de Transparencia, cuando las instituciones o los funcionarios públicos no suministren la información solicitada, o la información suministrada sea insuficiente o inexacta, el ciudadano puede presentar una acción de “*habeas data*” ante instancias judiciales, incluyendo los Tribunales Superiores o el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

⁴ El *habeas data* es una acción jurisdiccional, normalmente constitucional, que puede ejercer cualquier persona natural o jurídica, que estuviera incluida en un registro o banco de datos de todo tipo, ya sea en instituciones públicas o privadas, en

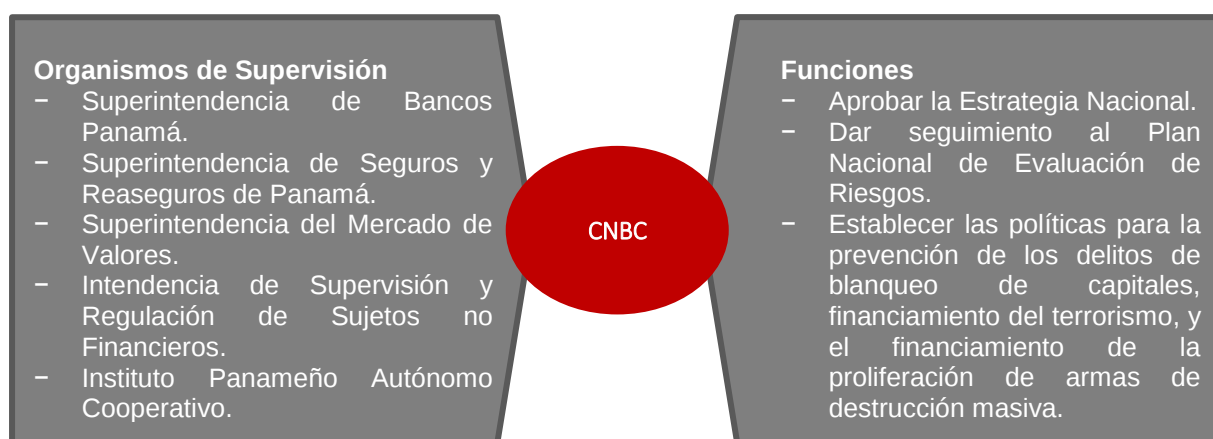
registros informáticos o no, a fin de que le sea suministrada la información existente sobre su persona, y de solicitar la eliminación o corrección si fuera falsa o estuviera desactualizada.

6.3 Políticas anti-corrupción para la prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva

Con el propósito de prevenir que la delincuencia organizada utilice la plataforma financiera, económica y profesional de nuestro país para el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva, la Comisión Nacional

contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva (CNBC), aprobó una estrategia nacional para la lucha contra estas actividades ilícitas.

Figura No. 30
Organismos de supervisión y funciones de la CNBC



Fuente: CNBC.

El Sistema de Coordinación Nacional, fue implementado mediante la **Ley 23 de 27 de abril de 2015**, con el fin de establecer cambios legales e institucionales con fundamento en los estándares internacionales. El Sistema de Coordinación Nacional está compuesto por la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo y los Organismos de Supervisión.

La CNBC debe asegurar la coordinación de la representación de la República de Panamá en foros internacionales de temas relacionados con las políticas del país contra las actividades ilícitas. El Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica

(GAFILAT), es una organización intergubernamental de 17 países de Suramérica, Centroamérica y Norteamérica, que busca combatir el lavado de dinero y el financiamiento del terrorismo, a través del mejoramiento continuo de políticas nacionales y distintos mecanismos de cooperación entre los países miembros.

La Ley 23 de 27 de abril de 2015, establece que la República de Panamá participará activamente en los organismos regionales e internacionales contra las actividades ilícitas. La Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, representa a Panamá ante el Grupo EGMONT, el cual reúne a todas las Unidades de Inteligencia Financiera (UIF) del mundo.

Otras organizaciones a las cuales el país pertenece son la Coalición de Países de la Comunidad Internacional contra el Grupo Estado Islámico, que busca bloquear las posibilidades y accesos a financiamiento de este grupo terrorista, el Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA y el Grupo de Expertos para el Control del Lavado de Activos (GELAVEX) para el trabajo de inteligencia financiera e investigación criminal.

El sector financiero panameño, cuenta con un marco de supervisión y regulación para la prevención de actividades ilícitas. Los organismos de supervisión, desarrollando a través de los años la capacidad de cooperación a nivel local y regional, favorecen el intercambio de información en materia de supervisión de prevención de blanqueo de capitales. La Superintendencia de Bancos (SBP), forma parte del Consejo Centroamericano de Superintendentes Bancarios de las Américas y el Grupo de Supervisores de Centros Financieros Externos (GIIF). La Superintendencia del Mercado de Valores (SMV) al igual que la Superintendencia de Seguros y Reaseguros (SSR), también

forman parte de distintos organismos internacionales que supervisan actividades financieras y ofrecen capacitaciones especializadas en los temas de blanqueo de capitales y financiamiento de terrorismo.

Entre los principales objetivos de la estrategia nacional, está la identificación de prioridades estratégicas para fortalecer los progresos alcanzados en la supervisión de prevención de las actividades ilícitas, fortalecer el juicio experto de la supervisión bancaria y mantener un marco normativo y regulatorio acorde a los mejores estándares internacionales en la lucha y prevención de estas actividades. La SBP actualizó su marco de regulación bancario, considerando los conceptos y principios de la estrategia nacional.

A continuación se presenta un resumen de las nuevas regulaciones aprobadas por la SBP para el cumplimiento de la estrategia nacional para la lucha contra el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Figura No. 31

Regulaciones aprobadas por la SBP para la lucha contra actividades ilícitas

- **Acuerdo 5-2015**, Prevención del uso indebido de los servicios bajo la supervisión de la SBP.
- **Acuerdo 7-2015**, Catálogo de Señales de Alerta para la detección de Operaciones Sospechosas.
- **Acuerdo 9-2015**, Procedimiento sancionatorio administrativo en materia de prevención.
- **Acuerdo 10-2015**, Prevención del uso indebido de servicios bancarios y fiduciarios.
- **Acuerdo 6-2016**, Gestión de Riesgos para prevención de BC y FT.
- **Acuerdo 7-2016**, Lineamientos para la prevención de BC y FT.
- **Acuerdo 1-2017**, Actualizaciones en materia de manuales de política de prevención.

Fuente: CNBC.

El nuevo marco regulatorio establecido por la SBP, creó nuevos desafíos institucionales para adaptar al resto del sector financiero a los estándares de regulación y supervisión de prevención, así como nuevos retos en materia de recursos humanos debido a las capacitaciones y fortalecimiento profesional para la supervisión de prevención.

La SMV y la SSR, adecuaron sus reglamentaciones, con el fin de exigir la implementación de altos estándares para la prevención de blanqueo de capitales, financiamiento de terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva recomendadas por organismos internacionales.

Figura No. 32
Posición de países de Latinoamérica en el índice de corrupción



Fuente: Transparencia Internacional.

Según el índice de corrupción de la organización de **Transparencia Internacional** para el año 2016, los países calificados con posiciones más altas dentro del índice, son caracterizados por tener instituciones públicas poco fiables, las cuales, a pesar de tener leyes de anti-corrupción aplicables, no son puestas en práctica. En estos países, se generan con frecuencia situaciones de soborno y extorsión. Por otro lado, los países con las mejores calificaciones dentro del índice

usualmente tienen más acceso a información pública, normas de integridad y ética más estrictas para los funcionarios públicos, y sistemas judiciales independientes. A pesar de estas prácticas, estos países no son inmunes a las situaciones de corrupción, conflictos de interés y financiamientos ilícitos. De los ciento setenta y seis (176) países analizados por Transparencia Internacional, Panamá ocupa en la posición No. 87.



La Ley 23 del 27 de abril de 2017 que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y de la proliferación de armas de destrucción masiva

La Ley 23 del 27 de abril de 2017 o Ley Anti-corrupción, tiene como objetivo identificar y evaluar los riesgos de varias actividades ilícitas, como el blanqueo de capitales, para luego implementar controles que mitiguen estos riesgos. A parte de crear la CNBC, la Ley Anti-corrupción determina que las siguientes actividades serán supervisadas por el MEF o la SBP:

Sujetos financieros obligados	Sujetos obligados no financieros	Actividades profesionales
Bancos y grupos bancarios	Empresas en zonas económicas especiales	Compraventa de inmuebles
Empresas fiduciarias	Empresas de remesas de dinero	Administración de dinero, valores bursátiles y similares
Empresas financieras	Casinos, juegos de azar y otros similares	Administración de cuentas bancarias y similares
Empresas de arrendamiento financiero	Empresas promotoras, agentes inmobiliarios y similares	Organización de aportes y contribuciones
Empresas de factoring	Empresas de construcción	Creación, operación o administración de personas jurídicas
Emisores de tarjetas de débito, crédito y pre-pagadas	Empresa de transporte de valores	Compraventa de personas jurídicas
Entidades emisoras de medios de pago y dinero electrónico	Casas de empeños	Actuación o arreglo para actuar como director apoderado
	Empresas dedicadas a la comercialización de piedras preciosas	Proveer un domicilio para un persona jurídica que no sea de su propiedad
	La Lotería Nacional, los Correos y Telégrafos de Panamá, el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Hipotecario Nacional	Actuación o arreglo para actuar como accionista testaferro
	Sociedades de ahorros y préstamos para viviendas	Actuación o arreglo para actuar como participante de un fideicomiso
	Casas de cambio	Agente residente
	Empresas dedicadas a la compra y venta de autos nuevos y usados	

Estas entidades además deberán de implementar una serie de mecanismos de prevención y control de riesgo relacionado a actividades ilícitas. Estos mecanismos incluyen la debida diligencia para la identificación de sus clientes, sean estos clientes personas jurídicas o naturales. Además, se requiere un conocimiento ampliado de los clientes clasificados como personas políticamente expuestas (PEP).

Aparte de los mecanismos preventivos, la Ley Anti-corrupción requiere una serie de pasos de seguimiento para garantizar que las operaciones del cliente coincidan con las actividades reportadas del cliente a lo largo de la relación de negocio.

Las normas establecidas en la Ley Anti-corrupción no son aplicables a las entidades públicas, con excepción de la Lotería Nacional, los Correos y Telégrafos de Panamá, el Banco de Desarrollo Agropecuario y el Banco Hipotecario Nacional.

6.4 Otras iniciativas de transparencia en Panamá

Además de las leyes y políticas relacionadas a la transparencia, Panamá impulsa varias iniciativas a nivel nacional y se adhiere a iniciativas internacionales para aumentar el acceso a la información a los ciudadanos. A continuación se describen las iniciativas principales orientadas a la transparencia.

6.4.1 Datos Abiertos de Gobierno (DAG)

Panamá es parte de los cuatro (4) países seleccionados (Bangladesh, Nepal, Uruguay y Panamá) para implementar el proyecto de “Fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo para proporcionar Acceso a la Información para el Desarrollo Sostenible a través de los Datos Abiertos de Gobierno”, implementado por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA).

Este proyecto, denominado DAG, es una iniciativa liderada por la ANTAI en colaboración con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). La iniciativa tiene como objetivo demostrar el potencial y los beneficios de utilizar DAG para el avance de la transparencia, la rendición de cuentas y el desarrollo sostenible. Para alcanzar este objetivo, se creó un portal Web donde se centraliza la información de las instituciones públicas en temas como justicia, educación, ambiente, finanzas del gobierno, entre otros. Al mes de julio de 2017, se encontraron datos de dieciséis (16) instituciones públicas.

6.4.2 Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)

La iniciativa AGA busca asegurar compromisos concretos de los países miembros para promover la transparencia, combatir la corrupción e impulsar la utilización de nuevas tecnologías para mejorar la gobernabilidad. Esta iniciativa inició el 20 de septiembre de 2011 cuando ocho (8) países anunciaron su intención de

respaldar la iniciativa y anunciaron sus planes de acción.

Panamá se convirtió en uno de los setenta y cinco (75) países miembros de AGA en mayo de 2012, elaborando su segundo plan de acción para el periodo 2015-2017. Este plan de acción, desarrollado en un proceso participativo y abierto, contiene veinte (20) compromisos que resultaron de conversaciones entre (veintiún) 21 instituciones públicas y dieciocho (18) representantes de la sociedad civil. Entre los compromisos, se encuentran la estandarización de formatos digitales en portales Web de instituciones públicas, crear mecanismos para evitar la utilización indebida de fondos del Estado por parte de servidores públicos, elaborar un estudio para detectar deficiencias y asegurar la transparencia en la Ley de Contrataciones Públicas, entre otros.

6.4.3 Academia Regional Anti-corrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC)

La ARAC fue creada en Panamá como una iniciativa de la CNBC y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), durante la primera reunión del Mecanismo de Examen de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, celebrada el 28 de junio de 2010 al 2 julio de 2010 en Viena, Austria.

La Academia es una institución encargada de promover y desarrollar la capacidad del sector público, privado y la sociedad civil, para Centroamérica y el Caribe, con la finalidad de capacitar a los países miembros en los temas de prevención y lucha contra la corrupción y brindar asistencia técnica en la materia. La primera etapa de la iniciativa es la capacitación a ciudadanos. Otros objetivos de la Academia también incluyen la organización de seminarios nacionales e internacionales para aumentar la conciencia sobre la importancia de la prevención de la corrupción en

Centroamérica y una galería de publicaciones especializadas sobre la lucha contra la corrupción, accesibles al público para consulta y referencia.

6.4.4 Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)

La RICG es creada en junio de 2005 como un mecanismo de cooperación técnica regional con el fin de mejorar la transparencia y la eficiencia en la gestión de compras gubernamentales. La RICG, liderada por la OEA y apoyada por el BID y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC), cuenta con treinta y cuatro (34) países miembros, incluyendo a Panamá. Dentro del marco de la RICG, Panamá participa en conferencias anuales, seminarios y talleres.

6.4.5 Red de Transparencia y Acceso a la Información (RTA)

La RTA es una red internacional de instituciones públicas que supervisan la transparencia y el acceso a la información de los ciudadanos. Los objetivos de la RTA son el intercambio de conocimiento entre las instituciones encargadas de la transparencia, establecer canales de intercambio entre las instituciones y los actores de la sociedad civil, promover las buenas prácticas en materia de transparencia e instaurar el valor de trabajo en red como práctica permanente entre los miembros. Panamá participa en la RTA a través de la ANTAI.

6.4.5 Unidades y departamentos de instituciones públicas con funciones relacionadas a la transparencia, el Código de Ética del Servidor Público y la participación ciudadana

Varias instituciones públicas crearon unidades y departamentos especializados para hacer cumplir y ampliar sus compromisos de transparencia y participación ciudadana. Por ejemplo, el MEF cuenta con la Comisión de Ética y Transparencia, compuesta por representantes de siete (7) oficinas y departamentos de la institución, que tiene como funciones velar por el cumplimiento del Código de Ética del Servidor Público, capacitar a los servidores públicos en temas de conducta, incentivar el cumplimiento de las normas de conducta entre los servidores públicos y realizar otras actividades encaminadas a mejorar el cumplimiento en cuanto a transparencia y ética. Además, la Comisión está encargada de los compromisos del MEF relacionados con los DAG y la AGA.

Por otra parte, la ANTAI solicitó la designación de oficiales de información y oficiales de ética en las instituciones públicas. A la fecha existen ciento veintiocho (128) oficiales titulares con ciento veintiocho (128) suplentes.

Otras instituciones fomentan la participación ciudadana, incluyendo la Asamblea Legislativa, el Ministerio del Ambiente, los municipios y el IDAAN.

Participación ciudadana en Panamá: El caso de los municipios y el IDAAN

La participación ciudadana es un aspecto fundamental de la divulgación y el acceso a la información. La **Constitución de Panamá** establece en los **Artículos 1 y 2** que la ciudadanía tiene derecho a participar y que el poder político proviene de la ciudadanía. El **Artículo 233** menciona la participación ciudadana y dispone que su promoción es una de las funciones de los municipios en Panamá.

El **Artículo 136** de la **Ley 37 del 29 de junio de 2009 o Ley de Descentralización** aclara y reglamenta estas responsabilidades para los municipios, incluyendo la creación de oficinas de participación ciudadana en los municipios y la posibilidad que los ciudadanos presenten sus iniciativas de proyectos y obras comunitarias. Entre los mecanismos de participación ciudadana se pueden mencionar las auditorías sociales, los presupuestos participativos, los cabildos abiertos y las consultas ciudadanas. El resultado de los esfuerzos de participación ciudadano en el MUPA es evidente en su portal de participación ciudadana. El portal describe los mecanismos y beneficios de la participación ciudadana, e informa a la ciudadanía sobre la agenda de consultas ciudadanas.

Por su parte, el IDAAN creó el Departamento de Gestión Social a través de la **Resolución Ejecutiva No. 175-2010**. El Departamento está a cargo de varias actividades, incluyendo el desarrollo y ejecución de iniciativas relacionadas a la participación ciudadana.

7. Iniciativa CoST y su valor agregado

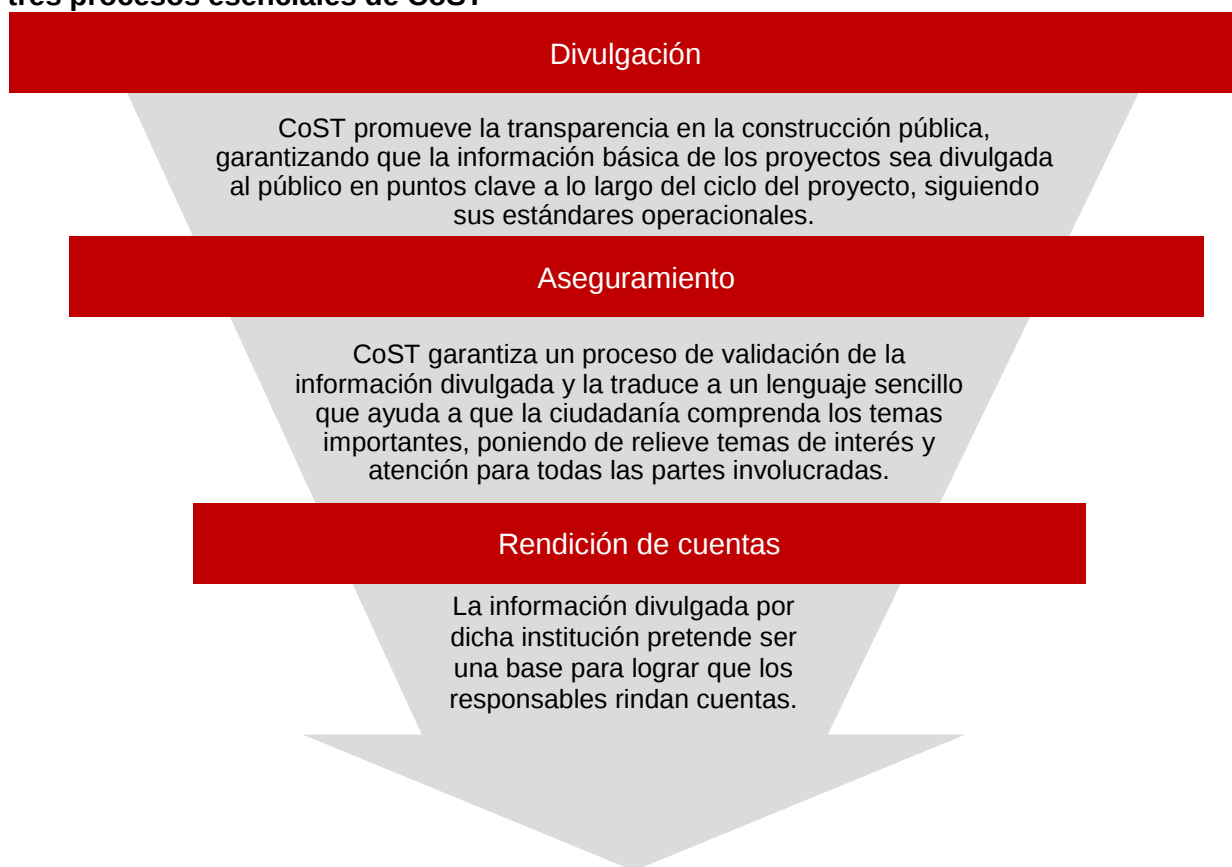
7.1 Introducción General de CoST

The Construction Sector Transparency Initiative (CoST o Iniciativa de Transparencia en Infraestructura en español) es una iniciativa de transparencia y rendición de cuentas de infraestructura pública. La iniciativa, creada en 2012, surgió de las lecciones aprendidas de un programa piloto de tres (3) años que puso a prueba la viabilidad de un nuevo proceso de transparencia y rendición de cuentas en ocho (8) países. CoST trabaja con el gobierno, la industria y la sociedad civil para apoyar la divulgación rutinaria de información de proyectos de infraestructura pública para el dominio público. Dicha información es sometida a controles periódicos para evaluar la

exactitud de la información divulgada, el cumplimiento de los requisitos de transparencia y el rendimiento o progreso del proyecto. Las discordancias se destacan en un lenguaje sencillo, fácil de entender para los ciudadanos y que pueden usarse para exigir mejoras en la adquisición y entrega de infraestructuras públicas. Actualmente, CoST trabaja con la cooperación de quince (15) países participantes en cuatro (4) continentes.

Los países; Etiopia, Malawi, Filipinas, Tanzania, Reino Unido, Vietnam y Zambia forman parte del plan piloto que fue lanzado en la iniciativa de CoST en el 2008.

Figura No. 34
Los tres procesos esenciales de CoST



Fuente: Información de CoST

La iniciativa apoya las operaciones en los países mediante la orientación, el apoyo técnico y el intercambio de conocimientos y experiencias. A nivel nacional, CoST refleja las condiciones y preferencias locales en sus operaciones. Los programas nacionales son dirigidos y gestionados localmente, adaptando y aplicando las características centrales de

CoST de acuerdo con el entorno legal e institucional del país.

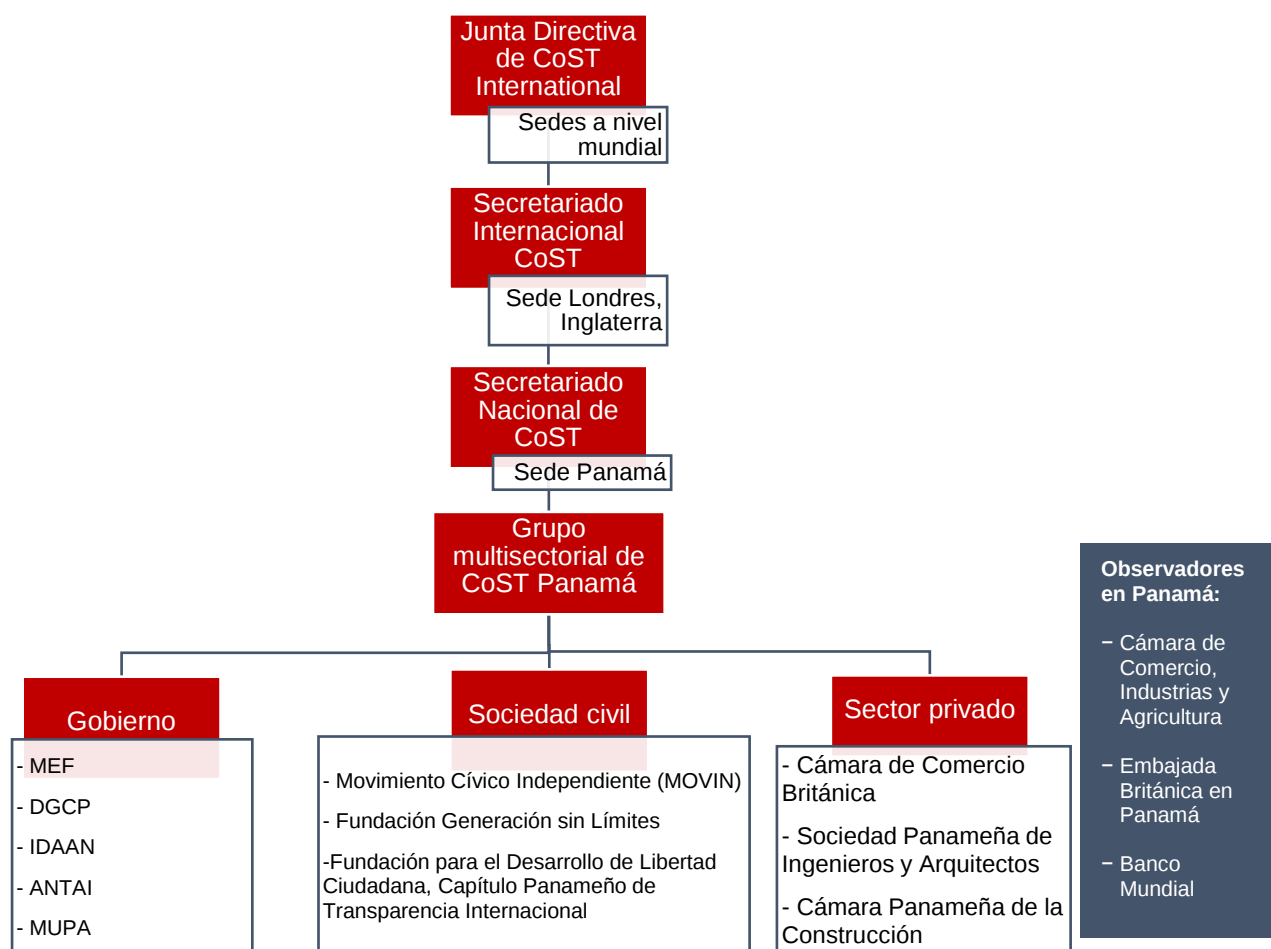
CoST le da prioridad a garantizar que la divulgación de información estimule la demanda ciudadana de rendición de cuentas y que esto se traduzca a un mejor desempeño de las entidades de adquisición y de los propios proyectos de infraestructura pública.

7.2 Antecedentes de CoST Panamá

Al Grupo Multisectorial de CoST Panamá; también conocido en inglés como “Multi Stakeholder Group (MSG), fue fundado en Panamá a principios del 2015 como una iniciativa de transparencia y rendición de cuentas de infraestructura pública. La

iniciativa está conformada por instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y gremios o representantes de la empresa privada, además de contar con observadores locales e internacionales.

Figura No. 35
Estructura organizacional de CoST Panamá



Fuente: Información de CoST

El MSG de CoST Panamá celebró una reunión el 26 de enero del 2017 con el fin de definir la estrategia de implementación de esta nueva iniciativa en Panamá. Posteriormente, CoST, con el apoyo de

Deloitte Panamá, desarrolló un Estudio de Alcance de la República de Panamá, en materia de contratación administrativa y transparencia en el sector de la construcción de infraestructura pública.

8. Comparación de estándares CoST y las leyes de Panamá

Actualmente en Panamá existen dos (2) leyes principales relacionadas a la divulgación de la información en materia de contrataciones públicas que incluye las obras públicas y que son parte del presente estudio;

- Ley 6 del 22 de enero de 2002.
- Ley 22 del 27 de junio de 2006.

Ambas leyes son descritas en las secciones 3 y 6 del presente informe.

En referencia a la Ley 6, la AIG emite la circular 11-2011, que tiene como asunto el “Cumplimiento de estándares para páginas Web en las entidades del Gobierno de Panamá”, en donde señala que en el portal Web de las instituciones, se deberá divulgar: el listado de proyectos programados, incluyendo el corto, mediano y largo plazo, nivel de ejecución y la persona o entidad responsable del mismo.

La Tabla siguiente compara los estándares de CoST y el Marco legal en Panamá en cuanto a indicadores establecidos para la divulgación de la información.

Tabla No. 9

Comparativa de los estándares de CoST y el Marco legal en Panamá en cuanto a la divulgación de la información

Evaluación por divulgación proactiva			
Fases	No.	Indicadores	Leyes de Panamá
Identificación del Proyecto	1	Número que identifica al proyecto	Art. 32 Ley 22
	2	Responsable del proyecto	Art. 32 Ley 22
	3	Nombre del proyecto	Art. 32 Ley 22
	4	Ubicación del proyecto	No indica
	5	Propósito (objetivo)	No indica
	6	Descripción del proyecto	No indica
Preparación del proyecto	7	Alcance del proyecto (producto principal)	No indica
	8	Detalles de contacto del responsable del proyecto	No indica
	9	Fuentes de financiamiento	No indica
	10	Presupuesto del proyecto	No indica
	11	Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto	No indica

Fases	No.	Indicadores	Leyes de Panamá
Adquisiciones	12	Fecha del contrato	Art. 74 Ley 22
	13	Entidad de adquisiciones	Art. 32 Ley 22
	14	Detalles de contacto de la entidad de adquisiciones	No indica
	15	Tipo de proceso de adquisiciones y contrataciones utilizado	No indica
	16	Tipo de contrato	No indica
	17	Estado del Contrato (actual)	No indica
	18	Número de empresas participantes	Capitulo VII Ley 22
	19	Estimación del costo del contrato	Art. 32 Ley 22
	20	Entidad administradora del contrato	Art. 74 Ley 22
	21	Título del contrato	Art. 74 Ley 22
	22	Empresa contratada	Capitulo VII Ley 22
	23	Precio de contratación	Art. 74 Ley 22
	24	Alcance del trabajo según contrato	No indica
	25	Fecha de inicio y duración del contrato	No indica
Ejecución	26	Impacto ambiental	No indica
	27	Impacto en el terreno y asentamientos	No indica
	28	Variaciones en el precio del contrato	No indica
	29	Aplicación cláusula de escalamiento	No indica
	30	Variaciones en la duración del contrato	No indica
	31	Variaciones en el alcance del contrato	No indica
	32	Razones de cambios en el precio	No indica
	33	Razones para cambios en el alcance y la duración	No indica
Finalización del proyecto	34	Estado del proyecto (actual)	No indica
	35	Costo de finalización	No indica
	36	Fecha de finalización	No indica
	37	Alcance a la finalización	No indica
	38	Razones de cambios en el proyecto	No indica
	39	Referencia a informes de auditoría y evaluación	No indica
	40	Fecha de actualización	No indica

Fuente: Ley de Contrataciones Públicas y Ley de Transparencia.

La Ley de Transparencia señala de forma general, el cumplimiento en cuanto a la divulgación de la información de los proyectos, sin hacer referencia explícita al tipo de información que deben publicar en el respectivo nodo de transparencia con el que cuentan actualmente las instituciones del estado en su portal Web.

La Ley de Contrataciones Públicas (Ley 22) en su artículo 141 señala la obligatoriedad de publicar vía Web en el

Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas PanamaCompra, “toda la información que se genere en las contrataciones menores, en los procedimientos de selección de contratista, en los procedimientos excepcionales de contratación y en la etapa contractual, conforme se disponga en el reglamento”; sin embargo, y haciendo la comparación con los indicadores señalados en el Estándar de CoST, solo señala de forma

explicita la publicación de los aspectos señalados en la Tabla No. 9.

Por otro lado la Ley 22 incluye información de obligatoria publicación en PanamaCompra pero que no es requerida por la iniciativa CoST, tales como:

- Aviso de convocatoria.
- En caso de estado de urgencia, la resolución que lo acredite.
- Cuando la ejecución de las obras puede afectar propiedades privadas o terceros, se podrá solicitar a los afectados e interesados su opinión por escrito a través de un anuncio en el portal.
- Modificaciones al pliego de cargos.
- Las propuestas de los proponentes.
- Actas de apertura del acto público.
- Informe de la comisión verificadora de precios.
- Informe de la comisión evaluadora.
- Catálogo Electrónico de Productos y Servicios.
- Nuevo aviso de convocatoria, en los actos que sean declarados desiertos.
- Resoluciones y actos administrativos que emitan las entidades contratantes y el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.
- Resoluciones de la DGCP aceptando o rechazando la solicitud de registro de proponentes y la admisión, rechazo o resolución de una acción de reclamo.
- Resoluciones de inhabilitación al contratista.
- Resoluciones de recurso de impugnación.

9. Evaluación sobre la información publicada

Esta sección detalla la metodología utilizada y los resultados obtenidos de la evaluación sobre la información publicada para los proyectos de infraestructura pública en Panamá.

La metodología para evaluación contempló tres fases que se describen en la siguiente Figura.



9.1 Selección de la muestra y definición de indicadores

Para la selección de la muestra, se recopilaron datos de setenta y siete (77) proyectos terminados utilizando las fuentes públicas descritas a continuación:

- Proyectos de la Ciudad de Panamá a febrero de 2017 publicado en la página de la Alcaldía de Panamá.
- Informe de Ejecución Físico-Financiera del Presupuesto de Inversiones de diciembre de 2016 publicado en la página del IDAAN.
- Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras de 2015 publicado en la página del MEF.
- Otras fuentes para proyectos de diversos sectores y emblemáticos a nivel nacional (Ejemplo: La Línea 1 del Metro de Panamá).

De estos setenta y siete (77) proyectos, se escogieron doce (12) proyectos que cumplieran con una serie de criterios que fueron discutidos con el MSG. Los criterios se describen a continuación:

- Un mínimo de tres (3) proyectos por los sectores seleccionados de agua, salud, transporte e infraestructura social.
- Un mínimo de dos (2) entidades que participan en el MSG.
- Proyectos de diferentes montos en inversión total (USD).
- Proyectos finalizados a la fecha del estudio.

La muestra seleccionada preliminarmente fue analizada en una reunión presencial por el MSG para determinar si cumplía con los criterios establecidos y cerrar el proceso de selección de la muestra. Además se realizó el intercambio de información vía electrónica, y una reunión presencial con el equipo de ANTAI, MEF, DGCP y CoST para definir el significado de los indicadores establecidos por CoST y aplicarlas a la encuesta a los participantes del proyecto. Ver Anexo 1.



Consideración

Se realizó una adaptación a las fases de los proyectos de infraestructura pública tomando en cuenta la administración en Panamá, en la que se consideran **cinco (5) fases del Estándar de CoST** sin realizar la división entre proyectos y contratos.

Para realizar la evaluación de la muestra de los proyectos seleccionados se consideraron las fases de:

- Identificación del Proyecto
- Preparación del proyecto
- Adquisiciones
- Ejecución
- Finalización del proyecto

Divulgación proactiva

Divulgar la información al público (Ejemplo: en sitio Web) aun cuando no se solicite.

Divulgación reactiva

Divulgar información solicitada por el público.

9.2 Evaluación de la muestra

La evaluación de la muestra tiene como objetivo validar la existencia de la información de los proyectos seleccionados tomando como base los estándares establecidos por CoST mediante los dos (2) parámetros establecidos: divulgación proactiva y divulgación reactiva.

a. Divulgación proactiva

Para realizar la evaluación definida como divulgación proactiva, se contempló una muestra de doce (12) proyectos de infraestructura pública, y se analizó la información en el módulo de Transparencia de las páginas Web en cada una de las

instituciones. Dentro del apartado con la identificación de “Artículo 10” que hace referencia a dicho artículo en la Ley 6, tomando como base **cuarenta (40) indicadores del Estándar de CoST en base a divulgación proactiva.**

b. Divulgación reactiva

Se solicitó el apoyo de ANTAI para gestionar reuniones con las instituciones responsables de los proyectos seleccionados, con la finalidad de obtener los datos de la información disponible al público mediante la solicitud que señala la Ley 6 y tomando como base **veintiséis (26) indicadores del Estándar de CoST en base a divulgación reactiva.**

Tabla No. 10

Lista de indicadores de divulgación proactiva y reactiva

Indicadores de divulgación proactiva		Indicadores de divulgación reactiva	
No.	Indicadores	No.	Indicadores
1	Número que identifica al proyecto	1	Programa multianual y presupuesto
2	Responsable del proyecto	2	Resumen del proyecto o estudio de viabilidad
3	Nombre del proyecto	3	Evaluación de impacto social y ambiental
4	Ubicación del proyecto	4	Plan de reasentamiento y compensación
5	Propósito (objetivo)	5	Oficiales del proyecto y roles
6	Descripción del proyecto	6	Acuerdo financiero
7	Alcance del proyecto (producto principal)	7	Plan de adquisiciones
8	Impacto ambiental	8	Decisión de aprobación del proyecto
9	Impacto en el terreno y asentamientos	9	Oficiales del contrato y roles
10	Detalles de contacto del responsable del proyecto	10	Método de adquisiciones
11	Fuentes de financiamiento	11	Documentos de oferta
12	Presupuesto del proyecto	12	Resultados de la evaluación de ofertas
13	Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto	13	Reporte del diseño del proyecto
14	Fecha del contrato	14	Acuerdo de contrato y condiciones
15	Entidad de adquisiciones	15	Registro y propiedad de las empresas
16	Contacto de la entidad de adquisiciones	16	Especificaciones y planos
17	Tipo de adquisiciones y contrataciones	17	Lista de variaciones, cambios, enmiendas
18	Tipo de contrato	18	Reportes de aseguramiento de calidad
19	Estado del Contrato (actual)	19	Registro de desembolsos o certificados de pago
20	Número de empresas participantes	20	Enmiendas al contrato
21	Estimación del costo del contrato	21	Reporte de avance de ejecución
22	Entidad administradora del contrato	22	Decisión de enmienda al presupuesto
23	Título del contrato	23	Reporte final del proyecto
24	Empresa contratada	24	Reporte de evaluación del proyecto
25	Precio de contratación	25	Reportes Técnicos de auditoría
26	Alcance del trabajo según contrato	26	Reportes Financieros de auditoría
27	Fecha de inicio y duración del contrato		
28	Variaciones en el precio del contrato		
29	Aplicación cláusula de escalamiento		
30	Variaciones en la duración del contrato		
31	Variaciones en el alcance del contrato		
32	Razones de cambios en el precio		
33	Razones para cambios en el alcance y la duración		
34	Estado del proyecto (actual)		
35	Costo de finalización		
36	Fecha de finalización		
37	Alcance a la finalización		
38	Razones de cambios en el proyecto		
39	Referencia a informes de auditoría y evaluación		
40	Fecha de actualización		

Fuente: Información de CoST.

9.3 Resultados de la evaluación

9.3.1 Evaluación de la divulgación proactiva

Al realizar la búsqueda se identificó que la información de los proyectos seleccionados publicados en el nodo de transparencia de las páginas Web de las instituciones, cumplen en su totalidad (100%) con lo establecido en la circular 11-2011, que hace referencia a:

- Listado de proyectos, que corresponde al nombre del proyecto, punto 2 de los indicadores de CoST;
- Nivel de ejecución, corresponde al estado del proyecto, punto 17 y 34 de CoST;
- Entidad responsable, se refiere al responsable del proyecto, punto 2 de los indicadores de CoST.

Con relación a los indicadores de CoST, el 10% es decir, cuatro (4) de los cuarenta (40) indicadores, se encontraron dentro del nodo de transparencia de la página Web de las instituciones.

En algunos casos se incluye la siguiente información:

- Presupuesto ejecutado o monto de inversión. Se refiere al Costo de finalización, punto 35 de los indicadores de CoST.
- Variaciones en la duración del proyecto.
- Variaciones en el presupuesto inicial de inversión de proyecto.

El resto de los treinta y seis (36) indicadores de CoST, no se identificaron en la búsqueda realizada en la página Web de las instituciones. Debido a esto se utilizó como segunda fuente de información, el portal Web de “PanamaCompra”. Al acceder al portal Web se observó que la plataforma a nivel de búsqueda, puede resultar compleja para los usuarios en la investigación de información sobre proyectos de interés.

Es importante destacar que, de acuerdo a la información recopilada en las reuniones establecidas con la DGCP, se señaló que actualmente está en proceso el desarrollo de un proyecto denominado “PanamaCompra 3.0”, cuyo propósito es realizar actualizaciones al portal, y que incluirá oportunidades de mejoras en base a diversos aspectos.

Ante la complejidad de la búsqueda en PanamaCompra, se procedió a solicitar el apoyo de la ANTAI para identificar el código de licitación de los proyectos. Este es el número que identifica a cada proyecto por lo que es esencial para la búsqueda de la información, desde la fase del proceso de adquisiciones hasta la adjudicación y/o modificaciones realizadas. Durante este proceso la ANTAI a su vez, solicitó el apoyo del personal de DGCP responsables del portal de PanamaCompra para el suministro de la información.

El Sistema Electrónico de contrataciones Públicas “PanamaCompra” es la “herramienta de apoyo a los procesos de contrataciones públicas, y deberá estar disponible, de forma gratuita, a toda la sociedad civil en la forma que establezca esta Ley y sus reglamentos.”

Una vez recibida la información por parte de la DGCP se observó que algunos de los números suministrados no correspondían al proyecto solicitado, por lo que se realizó un proceso para la validación de la información. En este proceso se identificaron diferencias, lo que generó una segunda validación. Con esta información se prosiguió con la evaluación de los proyectos finales considerando los números de licitación suministrados. El detalle de esta información está contenida en el Anexo 2 del presente estudio.

Como resultado de la validación del código de licitación se realizaron ajustes en la muestra de los doce (12) proyectos seleccionados debido a que:

- Se identificó que dos (2) de los doce (12) proyectos no estaban finalizados.
- Se detectó que dos (2) de los proyectos reflejaban incumplimiento como estado actual.

No obstante; se mantuvieron los tres (3) proyectos por sector: agua, infraestructura social, transporte y salud.

Es importante señalar que la inexistencia de un código único para identificar los proyectos gubernamentales en todas sus fases, limita el proceso de obtención de información en las plataformas existentes para la divulgación de los proyectos. En este caso se observó que el personal que maneja el portal de PanamaCompra y su base de datos de proyectos gubernamentales enfrentó dificultades en el proceso de identificación de los proyectos.

Luego del ajuste de la muestra se realizó la evaluación de la divulgación proactiva desde las siguientes perspectivas.



Indicadores de CoST



Entidades ejecutoras



Proyectos seleccionados



Fases de los proyectos según CoST



Indicadores de CoST

- En los doce (12) proyectos evaluados se identificó que el 43% o diecisiete (17) indicadores de CoST son publicados.

Indicadores publicados

- Tipo de proceso de adquisiciones y contrataciones utilizado
- Precio de contratación
- Número de empresas participantes
- Descripción del proyecto
- Responsable del proyecto
- Detalles de contacto de la entidad de adquisiciones
- Nombre del proyecto
- Empresa contratada
- Número que identifica al proyecto
- Entidad administradora del contrato
- Propósito (objetivo)
- Entidad de adquisiciones
- Tipo de contrato
- Estado del proyecto (actual)
- Ubicación del proyecto
- Fecha de actualización
- Alcance del proyecto

- El 10% o cuatro (4) indicadores no se publican en ninguno de los proyectos de la muestra seleccionada.

Indicadores no publicados

- Detalles de contacto del responsable del proyecto
- Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto
- Presupuesto del proyecto
- Impacto ambiental

- El 47% o diecinueve (19) indicadores se publican solo en algunos de los proyectos. De este total, el 32% ó 13 indicadores está presente en más de 6 proyectos y el 15% ó 6 indicadores en menos de seis (6) proyectos.

Indicadores presentes en algunos proyectos

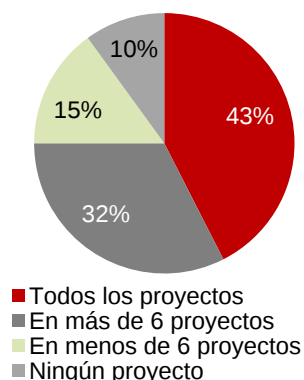
- Estado del contrato (actual)
- Costo de finalización
- Estimación del costo del contrato
- Variaciones en el precio del contrato
- Variaciones en la duración del contrato
- Alcance a la finalización
- Razones de cambios en el precio
- Aplicación cláusula de escalamiento
- Título del contrato
- Fecha del contrato
- Razones de cambios en el proyecto
- Alcance del trabajo según contrato
- Razones para cambios en el alcance y la duración
- Fecha de finalización
- Variaciones en el alcance del contrato
- Fecha de inicio y duración del contrato
- Fuentes de financiamiento
- Referencia a informes de auditoría y evaluación
- Impacto en el terreno y asentamientos
- Estado del Contrato



Entidades ejecutoras

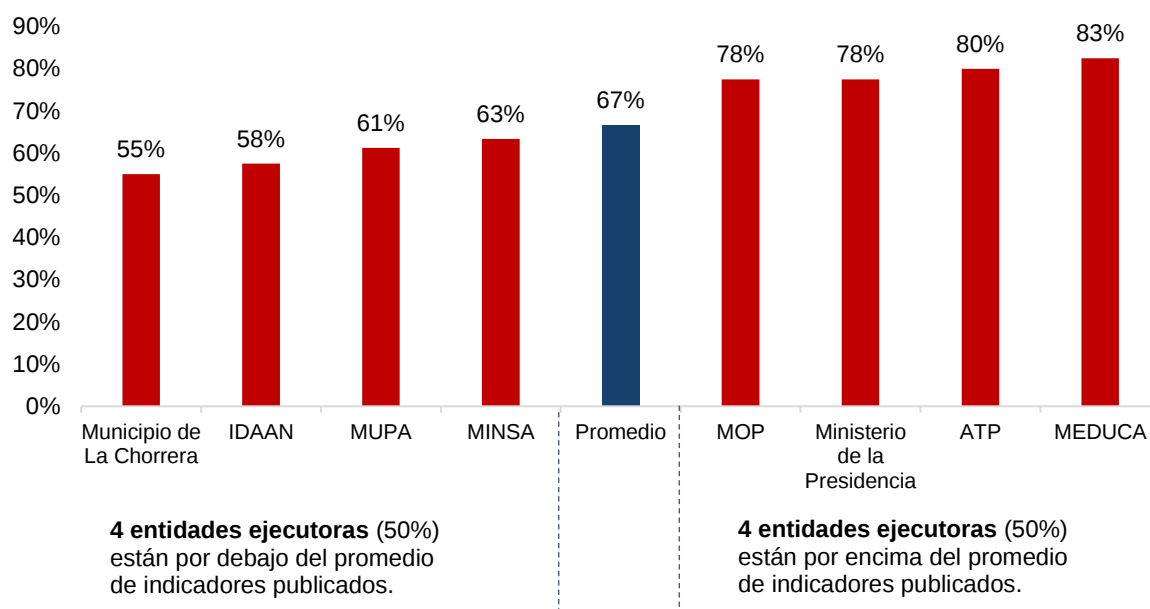
- En base a los proyectos evaluados se identificó que en promedio el 67% de los indicadores CoST, son publicados por las entidades ejecutoras.
- El 50% de las entidades ejecutoras evaluadas se encuentran por encima del promedio (67%) de publicación, entre estas la ATP, Ministerio de la Presidencia, el MEDUCA y el MOP.
- No se identificó ninguna entidad que publique la totalidad de los indicadores o por el contrario, que no ejecute la divulgación de los mismos.
- Todas las entidades presentan como mínimo el 55% de cumplimiento en la publicación de los indicadores de CoST.
- La institución con mayor porcentaje de cumplimiento (83%) en los indicadores de publicaciones es el MEDUCA; mientras que, el Municipio de La Chorrera es la institución que representa la de menor cumplimiento con el 55%.

Figura No. 36
Porcentaje de publicación de
Estándares CoST



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.

Figura No. 37
Porcentaje de indicadores de Estándar de Datos de CoST por entidad



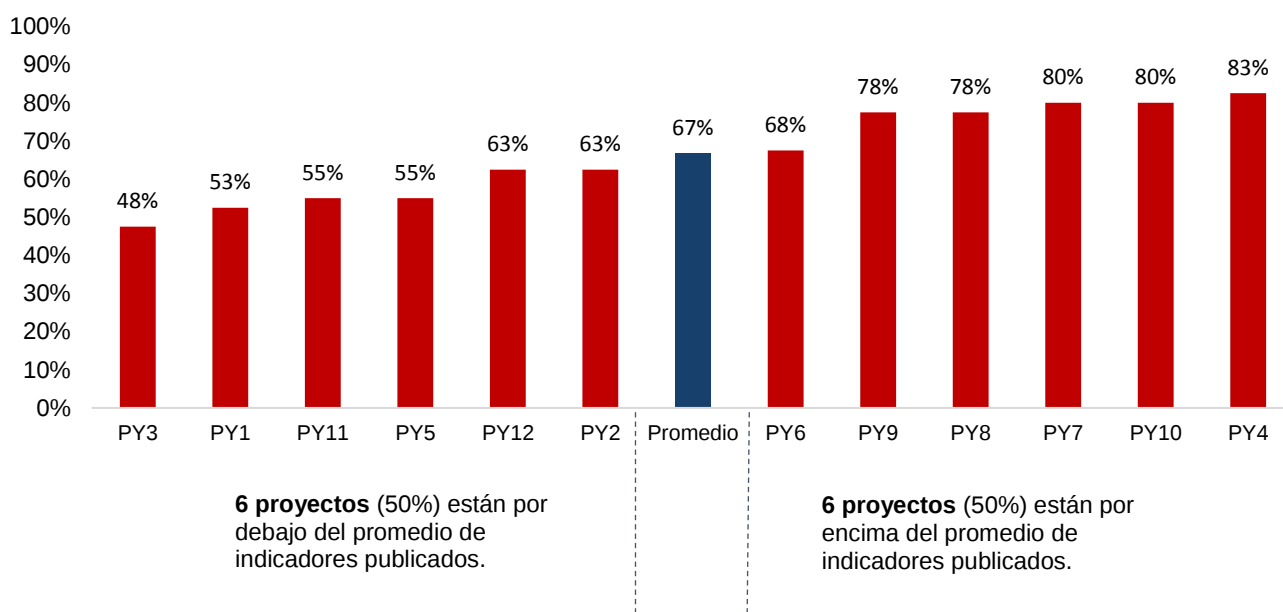
Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.



Proyectos

- En promedio el 67% de los proyectos de la muestra publican los indicadores establecidos por CoST.
 - El 50% de los proyectos se posiciona por encima del promedio de publicación.
 - Ningún proyecto publica la totalidad de los indicadores.
 - Todos los proyectos cumplen como mínimo con el 48% de los indicadores de CoST.
- El proyecto con mayor porcentaje de cumplimiento de publicación es el Centro Educativo de Pacora de MEDUCA (83%); mientras que el proyecto de Aguas residuales del MINSA es el que registra el menor porcentaje de indicadores publicados (48%).

Figura No. 38
Porcentaje de indicadores de Estándar de Datos de CoST por proyectos



PY: ver definición de proyectos en el Anexo 2 del presente informe.

Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.



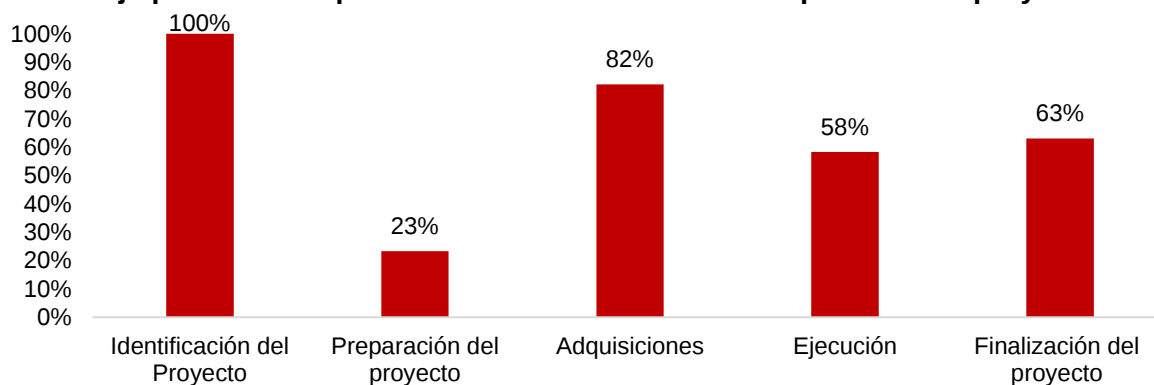
Fases del proyecto

- Las fases con mayor índice de divulgación proactiva corresponden a la de identificación del proyecto (100%) y a la de adquisiciones (82%); esto debido a que algunos de los

indicadores son obligatorios de acuerdo a la legislación de Panamá.

- La fase con el menor índice de divulgación es la de preparación del proyecto con un 23% de publicación de los indicadores de CoST.

Figura No. 39
Porcentaje promedio de publicación de Estándares CoST por fase del proyecto



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones

9.3.1.1 Evaluación detallada de la divulgación proactiva por fases del proyecto

Los resultados de acuerdo a las fases del proyecto se describen a continuación.

a. Identificación del proyecto

Los resultados de la evaluación señalan que todos los indicadores de esta fase son publicados; sin embargo, se observó lo siguiente:

- El **número que identifica** al proyecto está definido como el número de licitación, pero durante la evaluación se observó que dentro de las entidades existen uno o dos números que también hacen referencia al proyecto como son: el número de contrato y el número de proyecto, siendo estos, totalmente independientes del número de licitación, lo que no permite realizar seguimiento a todas las fases de un proyecto público de infraestructura.
- El **nombre del proyecto** puede cambiar en caso que la licitación se

declare desierta y existan cambios en el alcance de la nueva licitación.

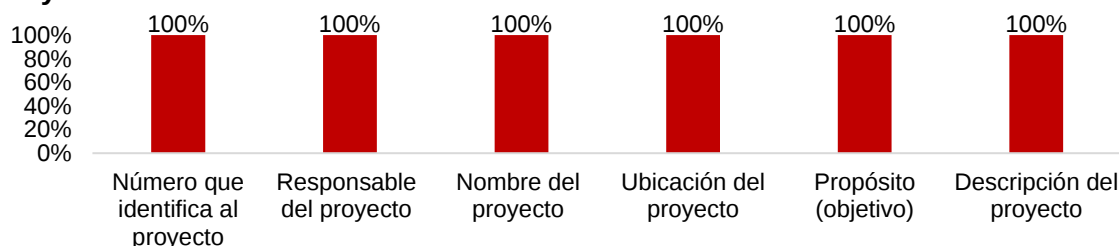
- El indicador de **ubicación** se considera como publicado cuando el nombre del proyecto describe su ubicación, o se encuentra detallado dentro del pliego de cargos; por ejemplo, mejoras al puesto de salud de las Pavas, en el Corregimiento de Amador, Distrito de la Chorrera, Provincia de Panamá Oeste.
- El indicador de **propósito (objetivo)** se describe en el contenido del **pliego de cargos** y no está visible en la información principal del proyecto.

Pliego de cargos

Es el documento que contiene el “conjunto de requisitos exigidos unilateralmente por la entidad licitante en los procedimientos de selección del contratista para el suministro de bienes, la construcción de obras públicas o la prestación de servicios, incluyendo los términos y las condiciones del contrato que va a celebrarse, los derechos y las obligaciones del contratista y el procedimiento de formalización y ejecución del contrato.

Figura No. 40

Porcentaje de publicación de Estándares CoST en la fase de identificación del proyecto



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.

b. Preparación del proyecto

Esta fase presenta el menor porcentaje (23%) de publicación de sus indicadores. Adicionalmente, como resultado de la evaluación se observó lo siguiente:

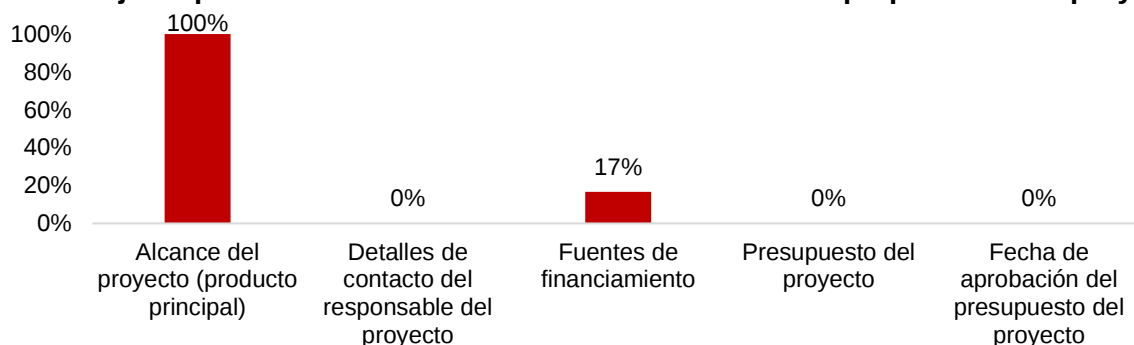
- Ausencia del detalle del **responsable del proyecto** dentro de la entidad, solo se indica la persona y contacto que se encarga de la publicación

(convocatoria) y el seguimiento de la licitación en el portal de “PanamaCompra” lo que corresponde a la fase de adquisiciones.

- Existe un presupuesto general de la entidad pero no se publica el detalle del presupuesto del proyecto e informe y fecha de aprobación del mismo por parte de los responsables en cada entidad gubernamental.

Figura No. 41

Porcentaje de publicación de Estándares CoST en la fase de preparación del proyecto



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.

c. Adquisiciones

- Los indicadores relacionados al **contrato** como la fecha, el título y alcance según contrato, alcanzaron un 50% de cumplimiento, lo cual fue evaluado en base a la publicación del contrato. Esta publicación es obligatoria según establece el Art. 74 de la Ley 22. Es decir, que la mitad de los proyectos evaluados no cumplieron con la normativa vigente.
- El indicador de **fecha de inicio y duración del contrato**, se revisó en base a la existencia de la “orden de proceder”. Para este caso en particular, se detectó que solamente el 25% de los

proyectos publican este documento, lo que representa el porcentaje más bajo de publicación en esta fase.

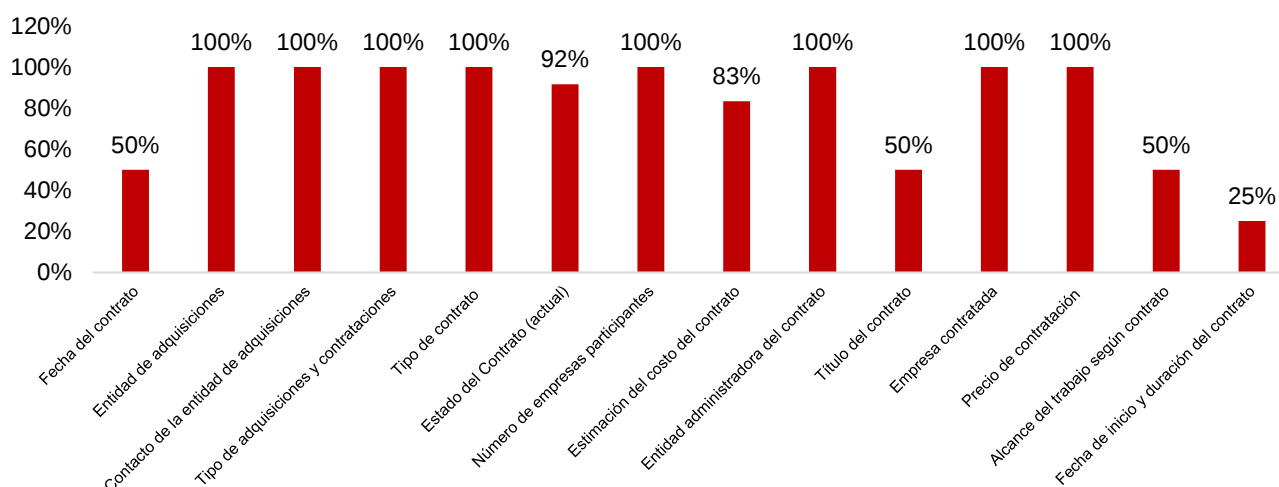
Orden de proceder

Es una carta de notificación de la entidad responsable dirigida al contratista seleccionado que indica la fecha en que el contratista puede dar inicio al proyecto y la duración del mismo según lo establecido en el pliego de cargos.

- El resto de los indicadores son publicados en un promedio del 98% en los proyectos correspondientes a la muestra seleccionada.

Figura No. 42

Porcentaje de publicación de Estándares CoST en la fase de adquisiciones



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.

d. Ejecución

- Es la fase con el segundo menor porcentaje de publicación de indicadores (58%), esto debido a la falta de divulgación de los reportes de **impacto ambiental, de terreno y asentamiento**.

Es importante señalar que ambos indicadores fueron reclasificados de la fase preparación del proyecto a la de ejecución, debido a que en los proyectos en Panamá es usualmente el contratista el encargado de realizar los estudios mencionados. La responsabilidad es descrita en el pliego de cargos como una actividad del contratista antes del inicio del proyecto

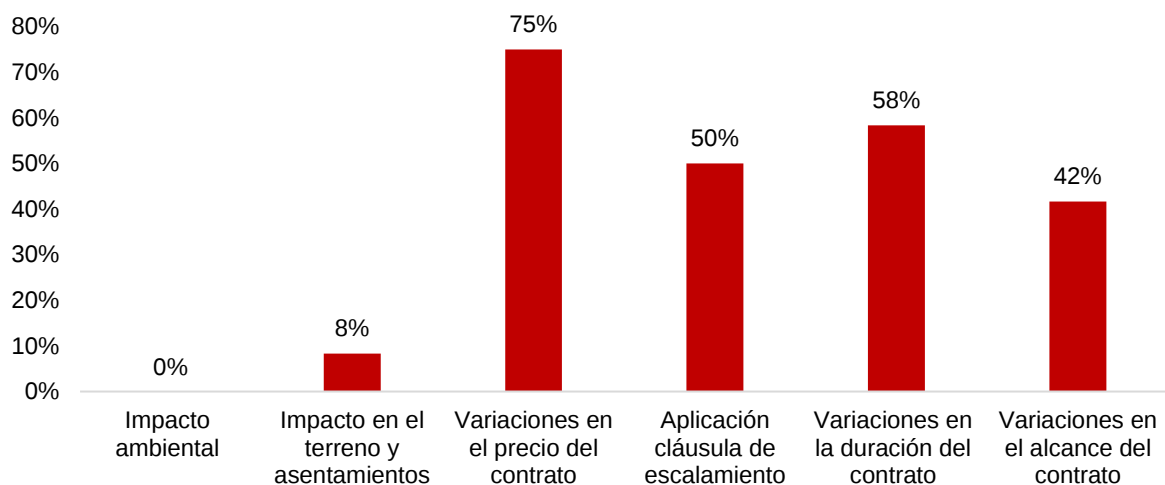
y en coordinación con el Ministerio de Ambiente.

El proyecto del Centro Educativo Pacora del MEDUCA, fue el único que publicó el informe que contiene el impacto en el terreno y asentamientos.

- Los indicadores de **variaciones de duración y alcance** reflejan porcentajes de cumplimiento de 58% y 42%, respectivamente. Mientras que el de variaciones de precio en el contrato reflejó un 75%. Para su evaluación se consideró la existencia o no de adendas al contrato.
- La **cláusula de escalamiento** solo se identificó publicada en el 50% de los proyectos seleccionados para la evaluación.

Figura No. 43

Porcentaje de publicación de Estándares CoST en la fase de ejecución



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones

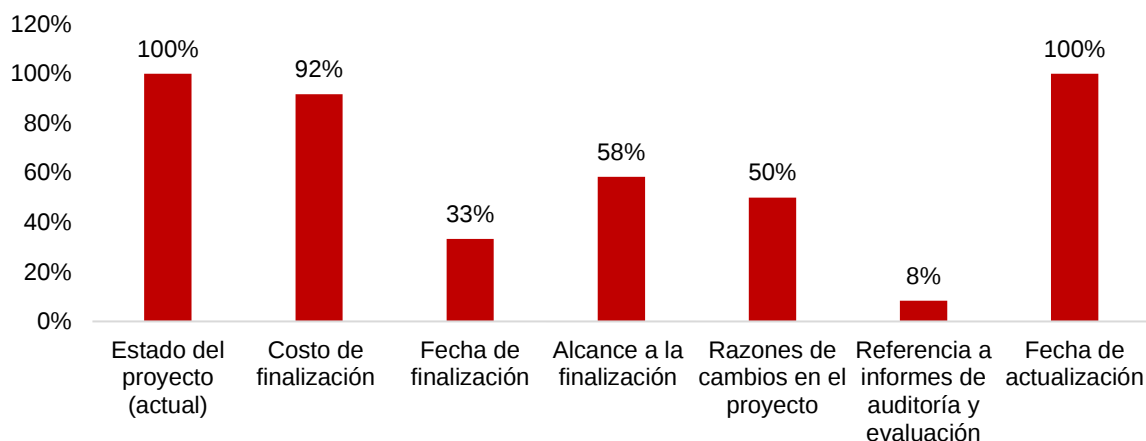
e. Finalización

- Dos (2) de los siete (7) indicadores de CoST correspondientes a la fase de finalización son publicados en todos los proyectos de la muestra. Estos corresponden al **estado actual del**

proyecto y a la fecha de actualización.

- El indicador con menor publicación en los proyectos es el de **informes de auditoría y evaluación**.

Figura No. 44
Porcentaje de publicación de Estándares CoST en la fase de finalización



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información de PanamaCompra y página Web de las instituciones.

9.3.2 Evaluación de la divulgación reactiva

En las entrevistas realizadas a las instituciones, se revisaron los aspectos descritos a continuación:

- Proceso de solicitud de información
- Formas en la que la información es divulgada
- Cumplimiento de los Indicadores de divulgación reactiva

a. Proceso de solicitud de información

- Durante las entrevistas, cinco (5) de las instituciones informaron que cuentan con un control de las solicitudes. Una vez recibidas, se le asigna un número de control.
- Las solicitudes son recibidas de forma escrita, por correo electrónico o por redes sociales. De acuerdo a las instituciones, es más fácil para el ciudadano comunicarse de esta forma. Las instituciones han incorporado el uso de plataformas digitales para facilitar el proceso. Otras instituciones

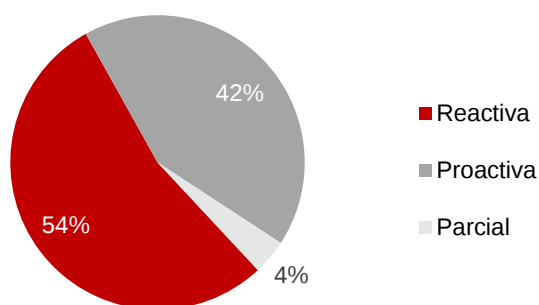
también cuentan en su sitio Web con un formulario que se puede utilizar para la solicitud de información.

- Las solicitudes son manejadas de forma manual en siete (7) de las ocho (8) instituciones entrevistadas. Las instituciones mencionaron que se encuentran en la etapa inicial del proceso de digitalización para mejorar el manejo de solicitudes de información.
- La ANTAI mantiene oficiales de información en cada institución desde 2014. Este oficial es responsable de ser el contacto central en su institución para la recepción de solicitudes de información, asistir a las personas y coordinar de manera interna las respuestas para su posterior envío o entrega a los solicitantes.
- El MUPA cuenta con toda la información digitalizada. El proceso de entrega de información se facilita al contar con este sistema. Una vez que la información es procesada en el sistema se responde de forma electrónica al ciudadano.

b. Formas en la que información es divulgada

- Durante la investigación sobre la información divulgada de forma reactiva se encontraron algunos indicadores a través de PanamaCompra (forma proactiva).
- Del total de veintiséis (26) indicadores de divulgación reactivas establecidas por CoST, en el caso de Panamá once (11) son divulgados de forma proactiva, lo que representa una fortaleza en cuanto al cumplimiento en la divulgación de la información.
- El indicador correspondiente a las especificaciones y planos es divulgado de forma parcial. Las instituciones informaron que las especificaciones técnicas en los pliegos se divulgan de forma proactiva; mientras que, para obtener la información de los planos se debe solicitar la información específica (reactiva).

Figura No. 45
Información divulgada por tipo (en %)



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información recopilada en encuestas y entrevistas realizadas a las instituciones seleccionadas.

c. Cumplimiento de los Indicadores de divulgación reactiva

Como parte del estudio se preparó un cuestionario cuyo objetivo fue determinar el tipo de información de forma reactiva suministrada por las instituciones seleccionadas para el estudio, en el caso de una solicitud ciudadana.

Los cuestionarios se completaron por representantes de ocho (8) instituciones,

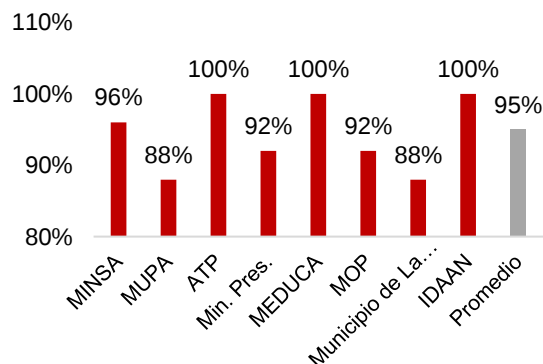
entre estos MINSA, MUPA, ATP, Ministerio de la Presidencia, MEDUCA, MOP, Municipio de La Chorrera y el IDAAN.

En el Anexo 3 se resume por institución los resultados de aplicación de los cuestionarios de información de divulgación reactiva a dichas instituciones.

9.3.2.1 Resultados de la aplicación del cuestionario

- En la evaluación del cuestionario aplicado a las instituciones, se detectó que existen diferencias en el porcentaje de cumplimiento de los indicadores de divulgación de la información reactiva. Por ejemplo, en el caso de MEDUCA, ATP e IDAAN se divulga el 100% de los indicadores; mientras que, el Municipio de La Chorrera y el MUPA refleja un porcentaje de cumplimiento de 88%.
- El Ministerio de la Presidencia y el MOP por su parte, reflejan un 92% de cumplimiento de indicadores.
- En el caso del MINSA, se detectó un 4% de no cumplimiento. Según la institución, los planes de asentamiento no son aplicables, ya que todos sus proyectos se encuentran en territorios gubernamentales.

Figura No. 46
Cumplimiento de información divulgada en forma reactiva por institución (en %)



Fuente: Elaborado por Deloitte con la información recopilada en encuestas y entrevistas realizadas a las instituciones seleccionadas.

9.3.2.2 Publicación en base a Indicadores

Según los resultados de los cuestionarios aplicados a las instituciones participantes, diecinueve (19) de los veintiséis (26) indicadores son divulgados de forma reactiva por todas las instituciones.

Los siete (7) indicadores restantes son divulgados en al menos cinco (5) instituciones. Estos indicadores corresponden a:

1. Oficiales de proyecto y roles
2. Oficiales de contrato y roles
3. Reportes técnicos
4. Reportes de auditoría
5. Plan de reasentamiento y compensación
6. Acuerdo financiero
7. Decisión de enmienda de presupuesto

A continuación se describen las observaciones de los siete (7) indicadores con menor cumplimiento en las instituciones consideradas para la encuesta.

Figura No. 47

Observaciones sobre los indicadores con menor cumplimiento de divulgación reactiva

1	Oficiales de proyectos y roles	- De las ocho (8) instituciones entrevistadas siete (7) confirmaron que esta información está disponible para el ciudadano que la solicite. - MUPA señaló que con el propósito de proteger la identidad de sus funcionarios se tomó la decisión de no divulgar dicha información.
2	Oficiales de contratos y roles	
3	Reportes técnicos	- Las instituciones tienen prohibido divulgar informes que estén involucrados en procesos judiciales. Durante estos procesos solo personas autorizadas tendrán acceso a esta información. - Durante el proceso de auditoría las instituciones no deben divulgar sus reportes, hasta finalizar dicho proceso.
4	Reportes de auditoría	
5	Plan de reasentamiento y compensación	- En el caso de los planes de reasentamiento del MUPA, el Municipio La Chorrera y MINSA, no se consideran como aplicables, ya que todos sus proyectos se encuentran en territorios gubernamentales.
6	Acuerdo financiero	- El Municipio de La Chorrera, no realiza acuerdo financiero debido a que su asignación de presupuesto proviene del Fondo de Descentralización.
7	Decisión de enmienda de presupuesto	- Las enmiendas de presupuestos no son aplicables al Municipio de La Chorrera ya que una vez asignada la partida presupuestaria del Fondo de Descentralización, no puede ser modificada o enmendada.

Fuente: Elaborado por Deloitte con la información recopilada en encuestas y entrevistas realizadas a las instituciones seleccionadas.



Los presupuestos municipales

Los presupuestos municipales están reglamentados por la Ley de Descentralización. En el **Artículo 112** se dispone que el impuesto de bienes inmuebles se transferirá a los municipios. Estos tributos municipales pueden ser utilizados para diversos proyectos de infraestructura, incluyendo el mantenimiento de centros educativos y de salud, la construcción y mantenimiento de infraestructura deportiva, recreativa y parques e infraestructura de turismo.

El **Artículo 116** establece el Alcalde deberá elaborar el proyecto de presupuesto considerando las necesidades de su municipio para presentarlo al Consejo Municipal. En la Ley de Descentralización, no existen disposiciones para la modificación de presupuestos sin que existan nuevas fuentes de tributos municipales. El **Artículo 121** establece que el Consejo Municipal no podrá modificar los ingresos del presupuesto a menos que existan nuevas rentas o aumenten las existentes.

Según el **Artículo 123**, el Consejo Municipal podrá aprobar acuerdos de créditos adicionales extraordinarios por causas imprevistas y urgentes, o acuerdos de créditos adicionales suplementarios en caso de insuficiencia de fondos. Sin embargo, estos créditos solo serán aprobados si existe un excedente de ingresos recaudados.

10. Conclusiones y recomendaciones

10.1 Balance general de la situación de divulgación de información de infraestructura pública

El Gobierno Nacional, a partir del “*Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019*”, elabora un plan de ruta que incluye un Plan Quinquenal Indicativo de Inversiones Públicas para el mismo periodo. Este plan contiene el detalle de los proyectos de infraestructura pública y su presupuesto a ser realizados durante el quinquenio.

Estos proyectos de infraestructura se desarrollan dentro de un marco legal regulado primordialmente por la Ley de Contrataciones Públicas. La Ley establece los pasos y requerimientos de las fases de licitación, ejecución y finalización. En particular, el sistema de PanamaCompra facilita el acceso a la información de contratistas y otros interesados al proceso de licitación. Durante todas las fases, varias entidades gubernamentales tienen el objetivo de supervisar, fiscalizar y controlar todo lo concerniente a los proyectos.

De igual manera, las políticas de transparencia están presentes durante el proceso de licitación, ejecución y finalización de las obras públicas. Los esfuerzos de transparencia son liderados por la ANTAI y regulados a través de la Ley de Transparencia.

Dentro de este contexto, la iniciativa CoST realiza el presente estudio, donde se evalúa la información de divulgación proactiva y reactiva de una muestra de proyectos según los estándares CoST.

Como resultado del estudio, la presente sección describe las fortalezas y debilidades en la divulgación de información sobre los proyectos de infraestructura pública en Panamá a continuación.

10.1.1 Fortalezas de la divulgación de información en Panamá

Panamá cuenta con un marco legal e institucional para garantizar que los ciudadanos tengan acceso a la información de proyectos de infraestructura pública. Este marco incluye la Ley de Transparencia, la Ley de Contrataciones Públicas y la Ley que crea de la ANTAI. Dicho marco legal e institucional genera las fortalezas que se describen a continuación.

01| La Ley de Transparencia unifica todos los requerimientos relacionados con la divulgación de información y facilita la aplicación de las normas contenidas en la Ley.

02| La ANTAI lidera la implementación de las políticas de transparencia y revisa el cumplimiento de las instituciones públicas en cuanto al acceso de la información. Adicionalmente, apoya en la gestión de solicitud de información de los ciudadanos.

03| Los oficiales de información facilitan el acceso a la información y sirven como enlaces entre la institución y la ANTAI.

04| La Ley de Contrataciones Públicas unifica las normas y los principios que reglamentan los contratos públicos.

05| La supervisión de varias entidades, incluyendo la CGR, fiscalizan, controlan y regulan el uso de fondos públicos.

06| El portal PanamaCompra publica la información relacionada a la fase de licitación o adquisición de proyectos. El portal divulga información de forma proactiva, particularmente la información relacionada a la fase de licitación y algunos

indicadores de divulgación reactiva de CoST.

07| El proceso de preparación, licitación, ejecución y terminación de proyectos de infraestructura es detallado y regulado por la Ley de Contrataciones Públicas.

08| La CNBC y las políticas anticorrupción reglamentan la lucha contra el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

10.2.2 Debilidades de la divulgación de información en Panamá

Aun cuando Panamá cuenta con un marco legal definido e instituciones dedicadas a velar por el cumplimiento de la Ley de Transparencia y la Ley de Contrataciones Públicas, este sistema presenta las siguientes debilidades.

01| La falta de un sistema para unificar la información de proyectos de infraestructura pública lo que dificulta su trazabilidad.

02| La Ley de Transparencia no identifica con claridad la información de obligatoria divulgación sobre los proyectos de infraestructura pública.

03| La información publicada en los nodos de transparencia de cada institución carece de estandarización.

04| La falta de supervisión y controles en la publicación de la información señalada como obligatoria en la legislación de Panamá.

05| El debate sobre las reformas a la Ley de Contrataciones Públicas expone

posibles riesgos y debilidades de la ley actual.

06| Las instituciones carecen de un sistema de digitalización de documentos, lo que dificulta la respuesta a las solicitudes ciudadanas.

07| Las instituciones no cuentan con un sistema tecnológico de seguimiento a solicitudes ciudadanas.

10.2 Recomendaciones

Luego de realizar un análisis detallado de las fortalezas y debilidades del marco legal e institucional actual, se elaboran una serie de recomendaciones considerando el contexto de divulgación de la información de proyectos de infraestructura y la evaluación de la muestra. A continuación se listan estas recomendaciones.

01| Creación de una plataforma de divulgación de información centralizada que utilice los indicadores de transparencia en infraestructura de CoST y este interconectada a PanamaCompra. Este portal deberá contar con la siguiente información:

- Trazabilidad de todas las fases del proyecto, desde la identificación del proyecto hasta la ejecución del mismo.
- Documentación estandarizada en cada uno de los proyectos según el tipo (bienes, servicios y obras).
- Publicación de indicadores tomando como referencia los establecidos por la iniciativa CoST.

02| Fortalecimiento de las políticas públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas, a través de:

- Actualización de la Ley de Transparencia con la finalidad de establecer definiciones específicas de la información a ser divulgada y definir los indicadores que deben ser de publicación obligatoria.

- Establecimiento de un monitoreo del cumplimiento de normativas que permitan la supervisión y control de la información publicada en la plataforma Web definida para tal fin.
- Establecimiento de sanciones para el incumplimiento de las normativas relacionadas a transparencia en las instituciones, incluyendo a las entidades de supervisión.
- Elaboración de un manual de presentación de datos para estandarizar la información en los nodos de transparencia de todas las instituciones públicas. El manual deberá requerir un mayor nivel de detalle que la Circular 11-2011 de la AIG.
- Aumento de la capacidad de la ANTAI de imponer sanciones para asegurar el cumplimiento de la Ley de Transparencia.

03| Fortalecimiento de las políticas públicas en materia de contrataciones públicas, a través de:

- Participación y contribución de los miembros del MSG en los debates de la Ley 305 que reforme la Ley de Contrataciones Públicas.
- Revisión de los mecanismos de prevención y mitigación de riesgos en la Ley Anti-corrupción para considerar que mecanismos pueden ser incluidos en la Ley de Contrataciones Públicas.
- Elaboración de un análisis comparativo de políticas de contrataciones públicas para determinar las mejores prácticas a nivel internacional.
- Colaboración entre las instituciones públicas que promueva las mejoras prácticas y la utilización óptima de las herramientas existentes.
- Creación de una entidad que revise las especificaciones de los proyectos de infraestructura pública desde el punto de vista de diseño e ingeniería.

04| Giras y campañas sobre la divulgación y el acceso a la información para promover la participación ciudadana a nivel nacional, que incluya:

- Realización de campañas en medios de comunicación sobre la divulgación y el acceso a la información pública.
- Capacitación y seminarios que permitan a las instituciones públicas, privadas y asociaciones civiles, conocer las normas establecidas en la Ley de Contrataciones Públicas y la Ley de Transparencia, al igual que las herramientas existentes para obtener información pública.
- Realización de talleres participativos a nivel municipal para capacitar a los ciudadanos en cuanto al acceso a la información pública de los proyectos en sus municipios y los proyectos emblemáticos.

05| Elaboración anual de estudios independientes sobre la transparencia, rendición de cuentas y divulgación de la información en Panamá que indiquen los siguientes aspectos:

- Cumplimiento de la divulgación de información establecida en la legislación panameña y comparación con los requisitos de transparencia a nivel internacional para identificar las brechas y realizar acciones de mejora.
- Participación de la sociedad civil en la elaboración de estudios para obtener la percepción en cuanto a la utilización de las plataformas y la disponibilidad de la información.

06| Implementación de programas de participación ciudadana en proyectos de infraestructura pública a nivel nacional:

- Revisión de las mejoras prácticas de las instituciones públicas, incluyendo el IDAAN y los municipios.
- Realización de consultas ciudadanas y encuestas para asegurar que los proyectos en el PQI genere un impacto en la ciudadanía.
- Implementación de auditorías ciudadanas para promover su participación, empoderar a la ciudadanía y asegurar la calidad de los proyectos de infraestructura.

Acrónimos

ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ANTAI	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
AIG	Autoridad de Innovación Gubernamental
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Inversión y Fomento
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina
CAF	Corporación Andina de Fomento
CAPSI	Centro de Atención Primaria de Salud
CCIAP	Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá
CGR	Contraloría General de la República
CIP	Unidad Coordinadora de Infraestructura Pública
CNBC	Consejo Nacional contra Blanqueo de Capitales
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CoST	Iniciativa de Transparencia en Infraestructura
DGCP	Dirección General de Contrataciones Públicas
EU	Estados Unidos
FIS	Fondo de Inversión Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GAFI	Grupo de Acción Financiera
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
GINI	Índice de Desigualdad
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MOVIN	Movimiento Independiente
MSG	Grupo Multisectorial
OEA	Organización de Estados Americanos
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PAN	Programa de Ayuda Nacional
PAYSAN	Programa de Acueductos y Sistemas de Alcantarillados Nacionales
PIB	Producto interno bruto
PQI	Plan Quinquenal de Inversiones
SBP	Superintendencia de Bancos de Panamá
SINIP	Sistema Nacional de Inversiones Públicas
SMV	Superintendencia de Mercado de Valores de Panamá
SPIA	Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos
SSR	Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá
TACP	Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas
USD	Dólares estadounidenses
WEF	Foro Económico Mundial

Bibliografía

- [1] Ministerio de Economía y Finanzas, «Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas,» enero de 2017.
- [2] «Varela veta parcialmente proyecto de Ley 305,» *La Estrella de Panamá*, 18 de junio de 2016.
- [3] Dirección General de Contrataciones Públicas, «Presentación de la Ley 305 que reforma la Ley 22 de 2006,» 25 de mayo de 2016.
- [4] I. G. Guerrel, «Empresarios reclaman debate de ley vetada,» *La Estrella de Panamá*, 26 de junio de 2017.
- [5] Ministerio de Economía y Finanzas, «Normas Generales de Administración Presupuestaria,» 1 de enero de 2017.
- [6] G. Berthin, «Guía Práctica para la Auditoría Social,» *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, septiembre de 2011.
- [7] Ministerio de Economía y Finanzas, «Memoria 2016,» 2016.
- [8] Alianza para el Gobierno Abierto, «Segundo Plan de Acción Panamá 2015-2017».
- [9] Ministerio de Economía y Finanzas, «Resolución DS/AL004 que deja sin efecto la Resolución 035 de 4 de mayo de 2010 y crea la Comisión de Ética y Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas,» 25 de enero de 2011.
- [10] Contraloría General de la República, «Guía para el Manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales,» diciembre 2016.
- [11] Asamblea Nacional, «Ley 33 del 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información,» 25 de abril de 2013.
- [12] Asamblea Nacional, «Ley 23 del 27 de abril de 2015 que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones,» 27 de abril de 2015.
- [13] Asamblea Nacional, «Ley 6 del 22 de enero de 2002 que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones,» 22 de enero de 2002.
- [14] M. Fay, L. A. Andres, C. Fox, U. Narloch, S. Staub y M. Slawson, «Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean: Spending Better to Achieve More,» International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017.
- [15] Gobierno Nacional, «Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: "Un Solo País",» diciembre de 2014.
- [16] Ministerio de Economía y Finanzas, «Informe de Ejecución del Programa de Inversiones Públicas No Financieras,» julio de 2016.
- [17] Contraloría General de la República, «Principales Indicadores Económicos Mensuales - 2017,» 14 de julio de 2017.
- [18] Contraloría General de la República, «Producto Interno Bruto (PIB) Trimestral de la República: I trimestre 2017,» Primer trimestre de 2017.
- [19] Fondo Monetario Internacional, «World Economic Outlook: A Shifting Global Economic Landscape,» enero de 2017.
- [20] K. Schwab, «Global Competitiveness Report 2016-2017,» Foro Económico Mundial, 2016.

- [21] Ministerio de Economía y Finanzas, «Base de datos de la Dirección de Financiamiento Público,» 2017.
- [22] Asamblea Nacional, «Ley 12 del 19 mayo 2016 que establece el régimen de los procesos concursales de insolvencia y dicta otras disposiciones,» 19 de mayo de 2016.
- [23] Asamblea Nacional, «Ley 48 del 26 de octubre de 2016 que subroga la Ley 58 de 2002, que establece medidas de retorsión en caso de restricciones discriminatorias extranjeras contra la República de Panamá, y dicta otras disposiciones,» 26 de octubre de 2016.
- [24] Asamblea Nacional, «Ley 69 del 6 de noviembre de 2009 que prohíbe la equiparación en contratos y otras modalidades jurídicas en las que el Estado sea parte, reforma disposiciones de contrataciones públicas y dicta otras disposiciones,» 6 de noviembre de 2009.
- [25] Ministerio de Economía y Finanzas, «Decreto Ejecutivo 85 del 16 de abril de 2007 que aprueba la estructura organizacional de la Dirección General de Contrataciones Públicas,» 16 de abril de 2007.
- [26] Ministerio de Economía y Finanzas, «Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 que reglamenta la Ley de Contrataciones Públicas,» 28 de diciembre de 2006 .
- [27] Asamblea Nacional, «Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 que regula la contratación pública,» 27 de junio de 2006.
- [28] Asamblea Nacional, «Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República,» 8 de noviembre de 1984.
- [29] Corte Suprema de Justicia, «Fallo del 18 de abril de 2016,» 18 de abril de 2016.
- [30] Ministerio de Economía y Finanzas, «Instituciones del Sector Público,» enero de 2015.
- [31] «Constitución Política de la República de Panamá y Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, y al Acto Legislativo 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único,» 15 de noviembre de 2004.
- [32] Asamblea Nacional, «Ley N°6 de 22 de enero de 2002 que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones,» 22 de enero de 2002.
- [33] Asamblea Nacional, «Ley 33 de 25 de abril de 2013 que crea la “Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información”,» 25 de abril de 2013.
- [34] Presidente de la República, «Decreto Ejecutivo 246 del 15 de diciembre de 2004 por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central de la República de Panamá,» 15 de diciembre de 2004.
- [35] Asamblea Nacional, «Ley 43 de 1 de julio de 1998 por la cual se aprueba la Convención Interamericana Contra la Corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996,» 1 de julio de 1998.
- [36] Asamblea Nacional, «Ley 15 del 10 de mayo de 2005 por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, adoptada en New York el 31 de octubre de 2003.,» 10 de mayo de 2005.
- [37] IDAAN, «Proyectos Institucionales en Ejecución,» 26 de abril de 2017. [En línea]. Available: <https://www.idaan.gob.pa/category/articulos/articulo-10/proyectos-institucionales-en-ejecucion/>.
- [38] IDAAN, «Resolución Ejecutiva 175-2010,» 24 de noviembre de 2010.

- [39] AIG, «Circular 11-2011 sobre el cumplimiento de estándares para páginas web en las entidades del Gobierno de Panamá,» 8 de abril de 2011.
- [40] Asamblea Nacional, «Ley 66 del 29 de octubre de 2015 que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, y dicta otras disposiciones,» 29 de octubre de 2015.
- [41] PanamaCompra, «Portal PanamaCompra,» 2017. [En línea]. Available: <http://panamacompra.gob.pa/portal/PortalPanama.aspx>.
- [42] ANTAI, «Informe de Evaluación de Monitoreo – Febrero 2017,» 14 de mayo de 2017. [En línea]. Available: <http://www.antai.gob.pa/informe-de-evaluacion-de-monitoreo-febrero-2017/>.

Anexos

Anexo 1. Definición de indicadores por divulgación proactiva

Evaluación por divulgación proactiva			
Fases	No.	Indicadores	Definición
Identificación del Proyecto	1	Número que identifica al proyecto	Número de Licitación
	2	Responsable del proyecto	Persona o entidad responsable del proyecto
	3	Nombre del proyecto	Nombre de licitación
	4	Ubicación del proyecto	Lugar donde se ejecuta el proyecto
	5	Propósito (objetivo)	Objetivo del proyecto
	6	Descripción del proyecto	Descripción o detalle del proyecto
Preparación del proyecto	7	Alcance del proyecto (producto principal)	Alcance del proyecto
	8	Impacto ambiental	Estudio de impacto ambiental
	9	Impacto en el terreno y asentamientos	Estudio de suelos
	10	Detalles de contacto del responsable del proyecto	Detalles de contacto del responsable del proyecto
	11	Fuentes de financiamiento	Organismo por medio del cual se financia el proyecto
	12	Presupuesto del proyecto	Presupuesto estimado
	13	Fecha de aprobación del presupuesto del proyecto	Fecha que se aprobó el presupuesto
Adquisiciones	14	Fecha del contrato	Fecha del contrato
	15	Entidad de adquisiciones	Entidad Licitante
	16	Detalles de contacto de la entidad de adquisiciones	Datos de contacto de la entidad de adquisiciones
	17	Tipo de proceso de adquisiciones y contrataciones utilizado	Tipo de procedimiento
	18	Tipo de contrato	Servicio/ Bien /Obra
	19	Estado del Contrato (actual)	Porcentaje de avance
	20	Número de empresas participantes	Número de empresas participantes en la licitación
	21	Estimación del costo del contrato	Precio de referencia

	22	Entidad administradora del contrato	Entidad administradora del contrato
	23	Título del contrato	Nombre del proyecto en contrato
	24	Empresa contratada	Empresa adjudicada
	25	Precio de contratación	Precio propuesto por la empresa adjudicada
	26	Alcance del trabajo según contrato	Alcance del proyecto en el contrato
	27	Fecha de inicio y duración del contrato	Fecha de inicio, duración o fin del proyecto
Ejecución	28	Variaciones en el precio del contrato	Adendas con referencia a variaciones
	29	Aplicación cláusula de escalamiento	Cláusula de variación de costos en el contrato
	30	Variaciones en la duración del contrato	Variaciones en la duración posteriores a la firma del contrato
	31	Variaciones en el alcance del contrato	Variaciones en el alcance posteriores a la firma del contrato en adendas
	32	Razones de cambios en el precio	Explicación de cambios de precios
	33	Razones para cambios en el alcance y la duración	Explicación en los cambios de alcance y duración
Finalización del proyecto	34	Estado del proyecto (actual)	Estado del proyecto o porcentaje de avance
	35	Costo de finalización	Costo final del proyecto
	36	Fecha de finalización	Fecha de finalización del proyecto
	37	Alcance a la finalización	Alcance final del proyecto
	38	Razones de cambios en el proyecto	Explicaciones de los cambios en las condiciones iniciales de licitación
	39	Referencia a informes de auditoría y evaluación	Informes de avance, inspección y finalización del proyecto.
	40	Fecha de actualización	Fecha de actualización de documentos del acto público

Anexo 2. Muestra de proyectos evaluados

Sector	Número de Licitación	Cod. de entidad	Entidad	No. Proyecto	Nombre del Proyecto
Agua	2013-2-66-0-08-LV-005688	IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	PY1	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DEL MEJORAMIENTO, CONTROL Y MONITOREO DE PUNTOS CRITICOS DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE DE LA CIUDAD DE PANAMÁ ETAPA 1 NODO 180 Y NODO CALLE 7ª / MEJORAMIENTO AL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO DE LA PROVINCIA DE PANAMÁ - CAF - PLAN DE REDUCCIÓN DE AGUA NO CONTABILIZADA.
	2013-2-66-0-08-LV-005257	IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales	PY2	DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN PARA LAS MEJORAS AL SISTEMA DE ABASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE DE LAS CUMBRES Y CHIVO-CHIVO EN LA CIUDAD DE PANAMÁ, PROVINCIA DE PANAMÁ
	2016-0-12-0-08-LP-018278	MINSA	Ministerio de Salud	PY3	DISEÑO, CONSTRUCCIÓN Y MONTAJE DEL SEGUNDO MÓDULO DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE AGUAS RESIDUALES DE LA CIUDAD DE PANAMÁ, Y OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO DEL PRIMER Y SEGUNDO MÓDULO DE LA PLANTA
Infraestructura social	2010-0-07-0-08-AV-002715	MEDUCA	Ministerio de Educación	PY4	DISEÑO, PLANOS Y CONSTRUCCIÓN DE LAS INSTALACIONES QUE ALBERGARÁN AL CENTRO EDUCATIVO PACORA, UBICADO EN EL DISTRITO DE PANAMÁ, CORREGIMIENTO DE PACORA, COMUNIDAD DE LAS GARZAS, REPÚBLICA DE PANAMÁ
	2015-5-76-0-08-LV-007502	MUPA	Municipio de Panamá	PY5	PARA EL DISEÑO, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE MOBILIARIO, JUEGOS INFANTILES Y EQUIPO BIOSALUDABLE PARA SEIS (6) PARQUES DEL DISTRITO DE PANAMA.

	2015-5-76-0-08-LV-008065	MUPA	Municipio de Panamá	PY6	ESTUDIO DE SUELO, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, DISEÑO, DESARROLLO DE PLANOS DE CONSTRUCCIÓN, SUMINISTRO DE MATERIALES Y EJECUCIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DEL CAMPO DEPORTIVO MULTIUSO BELISARIO PORRAS.
Transporte	2013-1-45-0-03-AV-005110	ATP	Autoridad de Turismo de Panamá	PY7	ESTUDIO, DISEÑO Y CONSTRUCCIÓN DE UNA CARRETERA POR LA VÍA COSTANERA, ENTRE LAS COMUNIDADES DE CUANGO - SANTA ISABEL, EN EL DISTRITO DE SANTA ISABEL, PROVINCIA DE COLÓN.
	2010-0-03-0-08-LV-014023	Min. Pres.	Ministerio de la Presidencia	PY8	PROYECTO DE INGENIERÍA DE DISEÑO, CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS CIVILES, INSTALACIONES AUXILIARES DE LA LÍNEA Y ESTACIONES, SUMINISTRO E INSTALACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL FERROVIARIO QUE INCLUYE EL MATERIAL RODANTE Y PUESTA EN MARCHA DEL SISTEMA PARA LA LÍNEA 1 DEL METRO DE PANAMÁ
	2010-0-09-0-08-LV-004339	MOP	Ministerio de Obras Públicas	PY9	PLAN MAESTRO PARA EL REORDENAMIENTO VIAL DE CIUDAD DE PANAMA, ESTUDIOS, DISEÑOS Y CONSTRUCCIÓN Y FINANCIAMIENTO DE OBRAS PARA EL MANTENIMIENTO DE NUEVA VIALIDAD, AREAS VERDES Y PARQUES, PARA LA INTERCONEXION VIAL ENTRE LA AVE. BALBOA Y AVE. LOS POETAS, CONSTRUCCIÓN DE PARQUES URBANOS, REMOCIÓN DE INTERFERENCIAS Y OBRAS DE MEJORAMIENTO DE LA AVE. BALBOA.
Salud	2010-0-12-0-08-LV-009910	MINSA	Ministerio de Salud	PY10	PARA LA CONSTRUCCION DEL ESTUDIO,DISEÑO,CONSTRUCCION,EQUIPAMIENTO Y FINANCIAMIENTO DE 5 HOSPITALES.BAJO LA MODALIDAD LICITACION POR MEJOR VALOR-LLAVE EN MANO

	2016-5-75-0-15-LP-001855	Mun.Chor.	Municipio de Chorrera	PY11	MEJORAS AL PUESTO DE SALUD DE LAS PAVAS, EN EL CORREGIMIENTO DE AMADOR, DISTRITO DE LA CHORRERA, PROVINCIA DE PANAMA OESTE.
	2010-0-12-0-99-AV-003042	MINSA	Ministerio de Salud	PY12	ESTUDIOS Y DESARROLLO DE PLANOS, CONSTRUCCION, EQUIPAMIENTO Y FINANCIAMIENTO DE DIEZ CENTROS DE ATENCION PRIMARIA DE SALUD INOVADORES (MINSA CAPSI)

Anexo 3. Definición de indicadores por divulgación reactiva

	Información de divulgación reactiva	Definición
1	Programa multianual y presupuesto	Presupuesto anual de la institución especificando el presupuesto para el proyecto
2	Resumen del proyecto o estudio de viabilidad	Estudio de viabilidad del proyecto
3	Evaluación de impacto social y ambiental	Estudio de impacto ambiental del proyecto
4	Plan de reasentamiento y compensación	Plan de reasentamiento y compensación del proyecto
5	Oficiales del proyecto y roles	Personas encargadas de la preparación técnica del proyecto y sus roles
6	Acuerdo financiero	Acuerdos con otras instituciones para el financiamiento del proyecto (BID, CAF, etc)
7	Plan de adquisiciones	Presupuesto anual de la institución especificando el presupuesto para el proyecto
8	Decisión de aprobación del proyecto	Decisión interna de la institución antes de licitar el proyecto en PanamaCompra
9	Oficiales del contrato y roles	Personas encargadas de la preparación técnica del proyecto y sus roles
10	Método de adquisiciones	Tipo de licitación en pliego
11	Documentos de oferta	Propuestas de oferentes
12	Resultados de la evaluación de ofertas	Informe de evaluación de las propuestas
13	Reporte del diseño del proyecto	Especificaciones técnicas en el pliego
14	Acuerdo de contrato y condiciones	Contrato
15	Registro y propiedad de las empresas	Registro Único del Contribuyente (RUC) y declaración de propiedad del contratante
16	Especificaciones y planos	Especificaciones y planos en contrato
17	Lista de variaciones, cambios, enmiendas	Adendas al contrato
18	Reportes de aseguramiento de calidad	Reportes de aseguramiento de calidad realizados por la Contraloría o la Institución
19	Registro de desembolsos o certificados de pago	Registro de desembolsos o certificados de pago
20	Enmiendas al contrato	Adendas al contrato
21	Reporte de avance de ejecución	Informes o reportes de avances de ejecución de las obras.
22	Decisión de enmienda al presupuesto	Adendas al contrato
23	Reporte final del proyecto	Informe de entrega del proyecto.
24	Reporte de evaluación del proyecto	Informe o reporte de evaluación final del proyecto
25	Reportes Técnicos de auditoría	Reportes de auditorías internas y/o Contraloría
26	Reportes Financieros de auditoría	Reportes financieros de auditorías internas y/o Contraloría

Anexo 4. Resultado de evaluación reactiva por entidad

Información de divulgación reactiva	Tipo de divulgación	Entidad							
		IDAAN	MINSA	MEDUCA	MUPA	ATP	Presidencia	MOP	Chorrera
1 Programa multianual y presupuesto	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2 Resumen del proyecto o estudio de viabilidad	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3 Evaluación de impacto social y ambiental	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4 Plan de reasentamiento y compensación	Reactiva	✓	x	✓	x	✓	✓	✓	x
5 Oficiales del proyecto y roles	Reactiva	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
6 Acuerdo financiero	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
7 Plan de adquisiciones	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
8 Decisión de aprobación del proyecto	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
9 Oficiales del contrato y roles	Reactiva	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓
10 Método de adquisiciones	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
11 Documentos de oferta	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
12 Resultados de la evaluación de ofertas	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
13 Reporte del diseño del proyecto	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

14	Acuerdo de contrato y condiciones	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
15	Registro y propiedad de las empresas	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
16	Especificaciones y planos	Parcial	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
17	Lista de variaciones, cambios, enmiendas	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
18	Reportes de aseguramiento de calidad	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
19	Registro de desembolsos o certificados de pago	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
20	Enmiendas al contrato	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
21	Reporte de avance de ejecución	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
22	Decisión de enmienda al presupuesto	Proactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x
23	Reporte final del proyecto	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
24	Reporte de evaluación del proyecto	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
25	Reportes Técnicos de auditoría	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓
26	Reportes Financieros de auditoría	Reactiva	✓	✓	✓	✓	✓	x	x	✓