

# Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe sobre el Diseño del Plan de Acción de Panamá 2017-2019

---

Israel Aragón, Investigador independiente

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen Ejecutivo: Panamá</b>	<b>5</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>8</b>
<b>II. Contexto de gobierno abierto en Panamá</b>	<b>9</b>
<b>III. Liderazgo y proceso multiactor</b>	<b>13</b>
<b>IV. Compromisos</b>	<b>20</b>
1. Observatorio Ciudadano Anticorrupción	22
2. Observatorio Ciudadano Electoral	25
3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública	28
4. Prevención de conflictos de intereses en las contrataciones públicas del Estado	32
5. Manual y aplicación móvil sobre educación vial	36
6. Transparencia en la calidad y cantidad de agua	40
7. Fortalecer los servicios de atención de los Gabinetes Psicopedagógicos del Ministerio de Educación	43
8. Actualizar el plan de educación cívica en las escuelas	46
9. Escuela de Gobierno Abierto	49
<b>V. Recomendaciones generales</b>	<b>52</b>
<b>VI. Metodología y fuentes</b>	<b>56</b>
<b>Anexo I. Resumen del desempeño de Panamá a lo largo del desarrollo del plan de acción</b>	<b>58</b>



## Executive Summary: Panama

Panama’s third action plan is focused on anticorruption and it was designed through open participatory workshops, with high influence from civil society. The plan was widely distributed through the media, but it did not include participation of organizations from beyond the capital city. The plan’s ambition level is moderate, with only one commitment having potential transformative impact. Going forward, the country could ensure the transparency of the multi-stakeholder forum and promote an inclusive dialogue, as well as develop more ambitious commitments that clearly state their expected outcomes.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Panama joined OGP and has since implemented two action plans. This report assesses the design of Panama’s third action plan.

### General overview of the action plan

Panama’s third action plan is focused on creating tools to prevent and fight corruption and protect the public resources, in response to the high-level corruption cases reported in the last few years.

The Open Government Commission, created to follow up on the implementation and monitoring of the second action plan, was charged with the creation of the third plan. This resulted in higher participation and influence from civil society, as compared to previous action plans. The willingness of the National Transparency and Access to Information Authority (ANTAI in Spanish), agency in charge of advancing the open government agenda, as well as civil society’s positive response, created the enabling conditions to conduct a collaborative process.

However, the outcome was similar to previous action plans in terms of their ambition levels, with one transformative commitment and a balance between moderate and

#### Table 1. At a glance

Participating since: 2012  
Action plan under review: 3 (2017-2019)  
Report type: Design  
Number of commitments: 9

#### Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes  
Level of public influence: Collaborate  
Acted contrary to OGP process: No

#### Action plan design

Commitments relevant to OGP values: 8 (89%)  
Transformative commitments: 1 (11%)  
Potentially starred: 1 (11%)

#### Action plan implementation

Starred commitments: N/A  
Completed commitments: N/A  
Commitments with major DIOG\*: N/A  
Commitments with outstanding DIOG: N/A

\*DIOG: Did it Open Government?



minor ambition. The third action plan covers four themes, i.e. anticorruption, public contracting transparency, public services and education. Unlike the previous plan, it does not include open data efforts. Commitment no. 4 is noteworthy, as it promotes the implementation of mechanisms to prevent corruption in public contracting.

**Table 2. Noteworthy commitments**

Commitment description	Moving forward	Status at the end of the implementation cycle
<p><b>3. Increase transparency and accountability of public infrastructure projects</b></p> <p>Enact a regulation that requires public institutions to subject public infrastructure projects to the Infrastructure Transparency Initiative (CoST) standards.</p>	<p>This commitment could be included in the following action plan, due to its potential impact to halt Panama’s corruption. In order to achieve transformative potential, the necessary resources will need to be secured to apply the CoST standards to all of the country’s public infrastructure projects, as stated by the commitment.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle</i></p>
<p><b>4. Preventing conflicts of interest in the state’s public contracting</b></p> <p>Implement instruments and mechanisms to prevent conflicts of interest in public contracting</p>	<p>The following action plan could include this commitment, increasing its potential impact by including activities to strengthen protection to whistleblowers that report conflicts of interest.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle</i></p>
<p><b>9. Open Government Schools</b></p> <p>Create an online platform that supports students’ civic training so as to incentivize and facilitate their participation in public affairs, including both the creation and monitoring of community projects, and public decision-making.</p>	<p>To ensure the successful implementation of this commitment, it is necessary to clearly identify how it will be funded and whether projects will be monitored. In addition, there should be proper dissemination and strategic training of users.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle</i></p>

## Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan.

Table 3. Five key IRM recommendations

Formally create and consolidate a permanent dialogue forum for civil society and government to discuss open government initiatives
Design a strategy to prevent abrupt changes that result from political transitions
Identify, as part of the action plan and co-creation process, the methods and workplan that will guide the implementing institutions to engage civil society organizations during the action plan implementation
Follow up on previously implemented commitments that require follow-up, as well as additional initiatives, to increase its impact and reach, such as open data or regulation enactments
Moving forward, include more ambitious commitments, that are relevant to broader societal groups and that effectively address the identified issues

## About the author

**Israel Aragón** is a researcher and international consultant, he has expertise in index development and public policy assessments. He has produced national and international publications related to transparency, participation and the use of technology for democracy. More recently, he has specialized in data analysis for strategy development and regularly appears in Costa Rica's most important media channels.

**The Open Government Partnership (OGP)** aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.



## Resumen Ejecutivo: Panamá

El tercer plan de acción de Panamá se centra en la lucha anticorrupción y se diseñó por medio de talleres de participación abierta con alta influencia de sociedad civil. Contó con amplia divulgación a través de medios de comunicación, pero no con participación de organizaciones del interior del país. El plan es de ambición moderada, con un solo compromiso potencialmente transformador. A futuro, se recomienda asegurar un foro multiactor transparente y desarrollar compromisos más ambiciosos que indiquen claramente el resultado esperado.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. Panamá se unió a OGP en 2012. Desde ese momento, Panamá ha implementado dos planes de acción. Este reporte evalúa el diseño del tercer plan de acción de Panamá.

### Descripción general del plan de acción

El tercer plan de acción de Panamá se enfoca en la creación de herramientas para prevenir y combatir la corrupción en el país y para proteger bienes públicos, en respuesta a casos de corrupción de alto perfil reportados en Panamá en los últimos años.

La Comisión de Gobierno Abierto creada para la implementación y monitoreo del segundo plan de acción se encargó de la creación del tercero. Este proceso facilitó una mayor participación e influencia de parte de la sociedad civil con respecto a los dos planes de acción anteriores. La voluntad de integrar a organizaciones civiles por parte de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), agencia encargada de impulsar la agenda de gobierno abierto, y la respuesta de la sociedad civil, crearon condiciones propicias para un proceso colaborativo.

### Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2012  
Plan de acción bajo revisión: 3 (2017-2019)  
Tipo de reporte: Diseño  
Cantidad de compromisos: 9

#### Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Sí  
Nivel de influencia del público: Colaborar  
Actuó en contra del proceso de OGP : No

#### Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de OGP: 8(89%)  
Compromisos transformadores: 1 (11%)  
Potencialmente estelares: 1 (11%)

#### Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A  
Compromisos completados: N/A  
Compromisos con avances significativos: N/A  
Compromisos con avances excepcionales: N/A



No obstante, el resultado fue similar al de los planes anteriores en cuanto a su ambición, con un compromiso transformador y un balance entre compromisos de ambición moderada y menor. El tercer plan de acción cuenta con cuatro áreas temáticas que incluyen lucha anticorrupción, transparencia en contrataciones públicas, mejoramiento de los servicios públicos y educación. A diferencia del plan de acción anterior, no incluye iniciativas de datos abiertos. Se destaca el cuarto compromiso, que busca la implementación de mecanismos para la prevención de corrupción en las contrataciones públicas.

**Tabla 2. Compromisos notables**

Descripción del compromiso	Siguintes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
<p><b>3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública</b></p> <p>Elaboración de una normativa que establezca la obligatoriedad para las instituciones públicas contratantes de someter sus proyectos de infraestructura pública a los estándares de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST</p>	<p>Este compromiso debería de ser incluido en el siguiente plan de acción debido al impacto que puede tener reduciendo la corrupción en Panamá. Para asegurar un impacto transformador, será necesario conseguir los recursos necesarios para que CoST pueda ser aplicada a todos los proyectos de infraestructura pública del país, tal y como propone el compromiso.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p><b>4. Prevención de Conflictos de intereses en las contrataciones publicas del Estado</b></p> <p>Implementación de instrumentos y mecanismos para prevenir el conflicto de intereses en las contrataciones públicas</p>	<p>El siguiente plan de acción podría incluir este compromiso con un impacto potencial mejorado incluyendo actividades diseñadas a fortalecer la protección de quienes denuncies posibles conflictos de interés.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción</i></p>
<p><b>9. Escuela de Gobierno Abierto</b></p> <p>Creación de una plataforma virtual para la efectiva formación y capacitación cívica en los estudiantes, para así incentivar y facilitar su participación en los asuntos públicos, tanto en la formulación y seguimiento de proyectos comunitarios, como en la toma de decisiones públicas.</p>	<p>Para asegurarse del cumplimiento exitoso de este compromiso es necesario concretar como se financiaría y como se impulsarían y se les haría seguimiento a sus proyectos. Igualmente habría que difundir su uso y capacitar sus usuarios de forma estratégica.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción</i></p>

## Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

Crear formalmente y consolidar un foro de diálogo permanente entre la sociedad civil y gobierno para tratar las iniciativas de gobierno abierto
Diseñar una estrategia para evitar cambios abruptos a raíz de la transición electoral
Diseñar como parte del proceso de cocreación del plan de acción la metodología y plan de trabajo que seguirán las instituciones implementadoras de los compromisos para involucrar a las organizaciones de sociedad civil durante su implementación
Dar continuidad a compromisos implementados anteriormente que requieren seguimiento e iniciativas adicionales para mejorar su impacto y alcance, como los de datos abiertos o creación de normativa
Incluir a futuro compromisos más ambiciosos, relevantes para segmentos más amplios de la población y que efectivamente solucionen la problemática definida

## Sobre el autor

**Israel Aragón** es investigador y consultor internacional con experiencia en el desarrollo de índices y evaluación de efectividad de políticas públicas. Cuenta con publicaciones locales e internacionales en materia de transparencia, participación y uso de tecnologías en el ejercicio de la democracia. Más recientemente se ha especializado en el análisis de datos para el desarrollo de estrategia y colabora regularmente en los principales medios de comunicación de Costa Rica.

**La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés)** tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el dialogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



## I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción pueden ser desarrollados a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

Panamá se incorporó a OGP en 2012. Este informe abarca el desarrollo y diseño del III plan de acción de Panamá para el periodo 2017-2019.

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de OGP se asoció con Israel Aragón Matamoros, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del IRM es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del IRM, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

## II. Contexto de gobierno abierto en Panamá

A partir del año 2010 una serie de hechos de corrupción han empañado la función pública panameña. Varios de los compromisos del plan de acción están motivados por esos hechos y buscan evitar que se repitan, crear herramientas para detectarlos y reaccionar ante ellos en favor de la ciudadanía y protección de los bienes públicos

Panamá es una República independiente y soberana desde noviembre de 1903. Funciona como una democracia presidencialista en la que el poder se ejerce a través de los tres Órganos del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Recién recuperó su vida democrática en 1989, tras seis años bajo la dictadura militar de Manuel Noriega.

Posee una de las economías más pujantes de la región, con un crecimiento esperado para el 2018 del 5,2%<sup>1</sup>, el segundo más alto en Latinoamérica según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Su actividad económica está altamente concentrada en los servicios, particularmente logísticos, financieros y de turismo, que entre los tres representan cerca del 75% de su producto interno bruto (PIB)<sup>2</sup>. Este crecimiento ha permitido a Panamá reducir sus niveles de pobreza, que pasaron del 25,6% al 20,7% para el 2018, según el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<sup>3</sup>.

A pesar de estos positivos porcentajes, después de un período de crecimiento anual promedio del 8% entre los años 2007 y 2013 y tras un crecimiento de su PIB del 5,4% en el 2017<sup>4</sup>, algunos de sus números económicos han venido decreciendo. Sus niveles de desigualdad siguen siendo altos, razón por la que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) le solicitó en su Estudio Multidimensional de Panamá promover un crecimiento económico más inclusivo, ya que este no ha ayudado a reducir la desigualdad ni beneficiado de igual forma a la clase media o la población indígena y de zonas rurales<sup>5</sup>.

### **Acceso a la información, libertad de asociación y de expresión**

Los derechos de asociación y de expresión suelen ser respetados, aunque se han reportado manifestaciones en las que se bloquean carreteras que han sido reprimidas por las autoridades. La alianza global “Civicus”, en su Reporte del Estado de la Sociedad Civil 2018<sup>6</sup>, afirma que en Panamá las condiciones para que las organizaciones civiles logren incidir en las políticas públicas han mejorado en los últimos años. “Gran parte del significativo avance de las normas de derechos humanos y su traducción a políticas públicas, en temas ambientales, indígenas, de género y de juventud, entre otras, en las últimas dos décadas se ha relacionado con la participación y defensa de la sociedad civil”. No obstante el espacio cívico tiene importantes oportunidades de mejora, ya que se debe eliminar “la arbitrariedad administrativa, política y financiera del gobierno en sus relaciones con la sociedad civil”<sup>7</sup>. Las organizaciones civiles, por su parte, suelen trabajar en forma fragmentada y podrían acordar alianzas estratégicas y desarrollar capacidades para trabajar de manera más coordinada<sup>8</sup>.

El acceso a la información es un derecho protegido desde la Constitución, que en su artículo 43 señala que “Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo”<sup>9</sup>. Además está regulado por la ley N°6 de enero de 2002<sup>10</sup>, sobre transparencia en la gestión pública, que crea un marco legal que favorece el acceso a la información pública y define aspectos claves para su ejercicio, como los principios de publicidad, rendición de cuentas y transparencia, además de lo que se considerará como información de acceso restringido. También garantiza que se trata de un derecho que toda persona puede ejercer sin necesidad de justificación y de forma gratuita.

A pesar de este marco jurídico, solo un 50% de las instituciones públicas del país actúan siguiendo los lineamientos de esta ley sobre transparencia del 2002, según un estudio que

realizó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) y que publicó en septiembre de 2017<sup>11</sup>.

Las organizaciones de la sociedad civil que suelen participar de las iniciativas relacionadas a gobierno abierto, por su parte, no siempre han mantenido consistencia en su participación e involucramiento en las diferentes etapas de desarrollo de los planes de acción. Han sido cerca de cinco<sup>12</sup> las que principalmente han perseverado desde el 2012 con su trabajo en el desarrollo de la agenda en esta materia, todas ellas haciéndolo de manera voluntaria y sin percibir fondos específicamente por su participación. Sus miembros suelen trabajar de manera voluntaria o consiguiendo fondos por su cuenta para proyectos específicos.

## **Transparencia y corrupción**

El Índice de Percepción de la Corrupción 2017, de la organización Transparencia Internacional, coloca a Panamá en la posición 96 dentro de 180 países, siendo el décimo segundo país con la percepción de corrupción más alta en Latinoamérica.

Tales niveles de percepción de la corrupción en Panamá se han mantenido dentro de un rango de tres puntos, según la calificación otorgada por el índice<sup>13</sup>, sin embargo varios casos de corrupción e investigaciones en esta materia desarrolladas por el Ministerio Público han fomentado esta percepción en los últimos ocho años. Entre estos destacan los *Panama Papers*, una publicación en medios internacionales en abril de 2016 de 11.5 millones de documentos sobre la creación de firmas *offshore* en paraísos fiscales por parte del bufete panameño Mossack Fonseca, que aprovechó esta figura en la legislación financiera del país presuntamente para evadir impuestos y ocultar activos de personalidades y jefes de Estados de todo el mundo.

El otro gran caso es el de la empresa constructora Odebrecht, que es investigada en Panamá por el pago de sobornos a más de 60 funcionarios públicos y particulares durante el gobierno del expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014). Las pesquisas llevaron a la detención en 2015 del primer magistrado de la Corte Suprema de Justicia panameña condenado por corrupción<sup>14</sup>. Para octubre de 2018 la Fiscalía panameña había abierto investigaciones a un total de 1656 personas e imputado cargos a casi 1200 por casos de corrupción ocurridos durante la administración Martinelli, quien en 2018 fue detenido provisionalmente por un supuesto caso de escuchas ilegales. Entre 2015 y 2018 la Fiscalía aprehendió dinero en efectivo y bienes relacionados con los distintos casos de corrupción<sup>15</sup> por un monto de US\$397,7 millones.

El índice "Freedom in the World 2018"<sup>16</sup>, desarrollado por "The Democracy Project", le otorga a Panamá 83 puntos de 100 posibles debido a que considera las salvaguardas legales contra la corrupción relativamente débiles y poco efectivas, y que que el gobierno no suele operar de forma transparente. También debido a que la confianza en el sistema judicial se vio afectada durante el 2017, cuando desacuerdos públicos entre la oficina del fiscal general y algunos jueces sobre una serie de fallos suscitaron dudas sobre si casos contra funcionarios públicos serían escuchados imparcialmente, debido en parte a que se limitaron los términos en casos importantes de corrupción<sup>17</sup>.

## **Ámbito del plan de acción en el contexto nacional**

El plan de acción anterior incluyó iniciativas para atacar la corrupción y la eficiencia en el uso de los recursos del Estado, como la publicación de informes sobre los niveles de ejecución presupuestaria de las instituciones públicas, información sobre el financiamiento de partidos públicos y candidatos presidenciales, propuestas de mecanismos para controlar el uso de fondos del Estado y revisiones a la normativa y legislación sobre compras públicas y declaraciones patrimoniales de bienes. Sin embargo, pocos de ellos se cumplieron por completo, y varios quedaron archivados en un paquete de leyes anticorrupción que no llegó a presentarse ante el Órgano Legislativo.

Entre la legislación que sí se aprobó tras el plan de acción destaca la Ley 61<sup>18</sup>, que fue sancionada por el presidente Juan Carlos Varela el 27 de septiembre de 2017 y entró en

vigor a partir de marzo de 2018. Esta introduce opciones como la licitación abreviada, compras menores y apremiantes, y modifica límites en los pagos anticipados y adendas a los contratos, para proveerlos de mayores controles. También avanzaron en el trámite legislativo los proyectos de ley sobre protección y pago a denunciantes (415 y 215 respectivamente).<sup>19</sup>

El tercer plan de acción se enfoca preponderantemente en fortalecer la lucha anti-corrupción. Incluye un compromiso para prevenir conflictos de intereses en las contrataciones del Estado y otro para implementar la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST).

Cabe también apuntar que este 2019 Panamá vivirá un proceso electoral para escoger a un nuevo líder del Ejecutivo. Parte del proceso de creación del siguiente plan de acción coincidirá con la fase final y probablemente más intensa de la campaña electoral. Las diferentes organizaciones de sociedad civil entrevistadas<sup>20</sup> para elaborar este informe expresaron su preocupación de que, al coincidir con la creación del nuevo foro multiactor de gobierno abierto y del próximo plan de acción, tanto el proceso como el documento se politicen y sean víctimas del interés electoral de partidos políticos u organizaciones civiles.

Los procesos electorales suelen presentar tanto retos como oportunidades para los ciclos de políticas públicas de gobierno abierto, la continuidad de las iniciativas, el cumplimiento de compromisos y la operación de los foros permanentes de diálogo entre sociedad civil y las autoridades del gobierno. Las organizaciones civiles y los funcionarios públicos que continúen en sus puestos tras el cambio de administración tienen un rol protagónico en alcanzar una transición exitosa, dar continuidad a las iniciativas en proceso de implementación y ayudar a las nuevas autoridades a empezar a construir a partir de lo logrado y aprendido hasta ahora. Esta será la segunda ocasión que Panamá viva un proceso de elecciones presidenciales desde que se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto en enero de 2012, pero será la primera vez que lo haga con una Comisión de Gobierno Abierto previamente establecida, cuyos puestos fueron acordados por el gobierno y la sociedad civil en diciembre de 2018. Es de gran importancia la puesta en operación y consolidación de esta Comisión para allanar los retos propios de la próxima transición.

---

<sup>1</sup> <https://www.cepal.org/es/publicaciones/43964-estudio-economico-america-latina-caribe-2018-evolucion-la-inversion-america> CEPAL, octubre de 2018.

<sup>2</sup> “Panamá: panorama general” Banco Mundial, octubre de 2018.

<sup>3</sup> “Pobreza en Panamá baja de 25.6% a 20.7%”, La Estrella, 25 de junio de 2018.

<sup>4</sup> “La economía panameña sigue siendo la que más crece”, Capital Financiero, 26 de septiembre de 2018

<sup>5</sup> “Multi-dimensional Review of Panama. Volume 2: In-depth Analysis and Recommendations”, OCDE, julio de 2018

<sup>6</sup> Civicus, [Reporte del Estado de la Sociedad Civil 2018](#).

<sup>7</sup> Ibidem

<sup>8</sup> Perspectiva del investigador IRM a partir de las entrevistas e investigación realizada como parte de la elaboración de este informe.

<sup>9</sup> Constitución Política de Panamá. ARTICULO 43. Toda persona tiene derecho a solicitar información de acceso público o de interés colectivo que repose en bases de datos o registros a cargo de servidores públicos o de personas privadas que presten servicios públicos, siempre que ese acceso no haya sido limitado por disposición escrita y por mandato de la Ley, así como para exigir su tratamiento leal y rectificación.

<sup>10</sup> Ley N° 6 Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones, Asamblea Legislativa, 22 de enero de 2002.

<sup>11</sup> “Informe de monitoreo de las secciones de transparencia en los sitios Web de las diferentes instituciones del Estado mes de Agosto 2017”, ANTAI-RRPP-09112017/1, 9 de noviembre de 2017.

<sup>12</sup> En este grupo se encuentran Movimiento Independiente (MOVIN), la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (Capítulo panameño de Transparencia Internacional), el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), la Fundación Generación sin Límite y la Organización AfroPanameña Soy.

<sup>13</sup> “Corruption Perception Index 2017”, Transparency International, febrero de 2018. Durante el último lustro el país recibió calificaciones de entre 35 y 38 puntos

<sup>14</sup> “Otorgan casa por cárcel al primer magistrado panameño condenado por corrupción”, Agencia EFE, 4 de agosto de 2017

<sup>15</sup> “Fiscalía investiga a 1.656 personas por corrupción durante era Martinelli”, Agencia EFE, 15 de octubre de 2018

---

<sup>16</sup> The Democracy Project, [Freedom in the World 2018](#)

<sup>17</sup> “[Observatorio del Sistema Judicial critica manejo del caso Odebrecht](#)”, Adelita Coriat, La Estrella de Panamá, 15 de diciembre de 2018

<sup>18</sup> Ley 61 del 27 de septiembre del 2017, "Que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la Contrataciones Públicas y dicta otras disposiciones".

<sup>19</sup> “[Proyecto sobre pago a denunciantes de delitos patrimoniales pasa tercer debate](#)”. Mileika Lasso, La Estrella de Panamá, 23 de abril de 2019.

<sup>20</sup> El sentir fue compartido con el investigador IRM durante las entrevistas realizadas a las OSC Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), la Fundación para el Desarrollo y la Libertad Ciudadana y la organización Juntos Decidimos.

### III. Liderazgo y proceso multiactor

La Comisión de Gobierno Abierto creada para el plan de acción anterior continuó trabajando unos meses más para planificar y cocrear el nuevo plan, a pesar de que Panamá no contó con un foro multiactor formalmente establecido para el desarrollo y primer año de implementación. Una nueva Comisión liderará la transición tras las próximas elecciones presidenciales.

#### 3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de OGP en Panamá.

La institución encargada en Panamá de impulsar la agenda de gobierno abierto y liderar desde el gobierno el desarrollo e implementación de los planes de acción es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). Es el organismo responsable de desarrollar, promover e implementar políticas públicas en contra de la corrupción y que promuevan la transparencia a nivel nacional, así como de coordinar acciones de seguimiento y cumplimiento de las convenciones, tratados, programas, convenios y acuerdos Internacionales o nacionales en esta materia, incluyendo las evaluaciones de su aplicación.

Sin embargo, carece de facultades legales para aplicar cambios de política en otras instituciones del gobierno. Su trabajo se basa en la coordinación con otras instituciones públicas y la sociedad civil para impulsar la cocreación de planes de acción y el cumplimiento de los compromisos, así como la construcción de puentes entre los sectores en procura de que lleguen a trabajar conjuntamente. La impresión de las OSC entrevistadas es que el trabajo de la ANTAI ha sido de calidad, muestra iniciativa al liderar los procesos de los planes de acción y genera confianza entre las partes, sin embargo enfrenta el reto de distribuir su tiempo con otras tareas y carecer de recursos, de capital humano y autoridad política, necesarios para impulsar más efectivamente las iniciativas de gobierno abierto.

ANTAI cuenta con dos personas designadas de forma parcial al desarrollo e implementación del plan de acción. Los procesos de gobierno abierto liderados por esta institución son financiados con un porcentaje de su presupuesto. La implementación de los compromisos se hace con recursos de las instituciones responsables de cumplirlos, que se comprometen a destinar los medios necesarios para llevarlos a cabo una vez que los aceptan formalmente, como parte del proceso de cocreación del plan de acción.

Panamá no cuenta con ningún instrumento regulatorio que respalde la vinculación con OGP ni la implementación de iniciativas vinculadas al proceso de gobierno abierto en el país. Para enmendar esta carencia, como parte del proceso de cocreación de los planes de acción, se solicita a las instituciones gubernamentales que deberán implementar los compromisos una nota de aceptación formal de la responsabilidad de cumplir con ellos.

El Presidente de la República no suele participar de los eventos de lanzamiento del plan de acción u otras iniciativas relacionadas a la implementación de compromisos, sin embargo, se ha contado con la participación de representantes del Ministerio de la Presidencia y del despacho de la Vicepresidencia.

El tercer plan de acción de Panamá continua una evolución positiva tanto en la cantidad como en la calidad de participación de la sociedad civil iniciada desde el pasado plan de acción, esta vez marcada por una mayor influencia de las organizaciones en la escogencia de todos los compromisos, que salieron en su totalidad de la discusión y acuerdos obtenidos en las mesas de trabajo del proceso de cocreación. Incluso, fue la sociedad civil la que, en varios de los casos, redactó los compromisos directamente sobre la plantilla, liderando la discusión sobre los mismos en las mesas de trabajo en que se encontraban.

El nivel de influencia de la sociedad civil en el contenido del plan de acción se manifestó incluso luego de enviado a publicar por primera vez, pues uno de los compromisos,

destinado a la creación de un observatorio electoral, fue sacado posteriormente a petición de algunas organizaciones de sociedad civil, debido a que no había salido de las mesas de trabajo organizadas para la cocreación del documento sino que había sido propuesto posteriormente a la ANTAI por parte de la OSC Movimiento Independiente por Panamá (MOVIN).

Sin embargo, se mantiene el reto vivido desde los procesos anteriores de gobierno abierto de involucrar a las organizaciones de sociedad civil durante la implementación de los compromisos. Las instituciones públicas continúan trabajándolos por su cuenta, aislados de la participación ciudadana, según confirmaron OSC consultadas para esta investigación. Esta será una de las áreas que deberán mejorar la próxima Comisión de Gobierno Abierto en conjunto con la próxima administración del Ejecutivo.

### 3.2 Proceso multiactor durante del desarrollo del plan de acción

En 2017, OGP adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP . Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción de OGP .

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso de OGP . Panamá no actuó de manera contraria al proceso de OGP <sup>1</sup>.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño de Panamá en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El IRMadaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de OGP <sup>2</sup>. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP , la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
<b>Empoderar</b>	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
<b>Colaborar</b>	Hubo un diálogo constante Y el público contribuyó a definir la agenda.	
<b>Involucrar</b>	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
<b>Consultar</b>	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	
<b>Informar</b>	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
<b>Sin consulta</b>	No hubo consulta	

### Foro multiactor

Panamá no contó con un foro multiactor instituido formalmente en el que las autoridades de gobierno y la sociedad civil se reunieran para coordinar la construcción de la agenda de gobierno abierto y dialogar sobre la implementación de los compromisos del plan de acción

e impulsar su avance. Esta carencia afectó la continuidad del diálogo entre las instituciones implementadoras de los compromisos y las organizaciones civiles contraparte de estas. Tal dificultad se manifiesta en el poco conocimiento de estas últimas sobre el estado de avance de las iniciativas del plan de acción tras un año de haberse publicado.

Para atender esta carencia, la Comisión de Gobierno Abierto que se creó para la implementación y monitoreo del segundo plan de acción continuó operando unos meses más para hacer la planificación e implementación de la estrategia de cocreación del presente plan de acción. Esta estuvo integrada por MOVIN, Organización Afropanameña Soy, y la Fundación Generación Sin Límite por parte de la sociedad civil; y por la ANTAI, el Ministerio de la Presidencia y la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) por parte del gobierno. Debido a que esta Comisión se creó exclusivamente para el segundo plan de acción, se desintegró una vez que se concluyó la elaboración del nuevo plan de acción.

Como parte de los esfuerzos para atender esta situación, la ANTAI ha desarrollado mesas de trabajo con las organizaciones de sociedad civil (OSC) contraparte de los compromisos y con las instituciones encargadas de implementarlos. En ellas se comparten al menos una vez al mes los avances y las acciones de implementación realizadas y se ofrece a las personas de la sociedad civil un espacio para compartir sus comentarios y sugerencias. A estas reuniones se procura invitar a ciudadanos en general y organizaciones de sociedad civil, estén o no constituidas legalmente. Dependiendo del tipo de reunión, se realizan convocatorias abiertas para que asistan todas las personas interesadas.

No obstante, desde la perspectiva del Centro de Incidencia Ambiental de Panamá, la información compartida se centra en los compromisos impulsados desde la ANTAI, y falta comunicación por parte de las otras instituciones implementando compromisos. En los talleres para formular los compromisos no se contempló cómo las instituciones, además de la ANTAI, informarían o se comunicarían con las organizaciones de sociedad civil sobre las acciones tomadas durante la implementación del plan de acción<sup>3</sup>.

Las actas, listas de asistencia y otros documentos relevantes de estas reuniones se van publicando en Internet a través de “Google Drive”, que es de acceso público y que se puede encontrar a través de la página de gobierno abierto de Panamá<sup>4</sup>. También se comparten con los contactos en la base de datos de ANTAI, constituida principalmente por los participantes del procesos de gobierno abierto. También se compartieron con el investigador IRM.

Al momento de redactar este informe la ANTAI trabajaba en conjunto con organizaciones de la sociedad civil para el establecimiento del Foro Multisectorial de Gobierno Abierto de Panamá, que funcionaría como órgano para la coordinación entre gobierno y sociedad civil y el desarrollo de la agenda nacional de gobierno abierto.

### **Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción**

El proceso para crear el tercer plan de acción inició 24 de abril de 2017, con la celebración del “Conversatorio con la sociedad civil sobre gobierno abierto y el proceso de cocreación del tercer plan de acción de gobierno abierto de la República de Panamá”, en el que participó la Coordinadora Regional de Sociedad Civil para América Latina de OGP<sup>5</sup>. Ese mismo día se realizó un conversatorio similar pero con funcionarios públicos y autoridades de ANTAI, a cargo del subdirector de la Unidad de Apoyo e Intercambio también de OGP<sup>6</sup>.

Las actividades se acompañaron con una conferencia sobre el tema de gobierno abierto y su alcance en Panamá y América Latina<sup>7</sup> y ayudaron a sensibilizar, motivar y capacitar a quienes participarían en el desarrollo del plan de acción. Trataron temas como el funcionamiento de OGP, el ciclo de los planes de acción, el concepto de gobierno abierto y la importancia de la participación de la sociedad civil durante la cocreación, implementación, monitoreo y evaluación de los planes de acción. También sirvieron de preámbulo a las mesas de trabajo de las que salieron los compromisos, que iniciaron el día siguiente, 25 de abril.

Con base en la experiencia positiva con las mesas de trabajo que se realizaron para el plan de acción anterior, la ANTAI sugirió repetir la metodología y las organizaciones de sociedad civil (OSC) que integraron la Comisión de Gobierno Abierto creada para el segundo plan de acción estuvieron de acuerdo<sup>8</sup>. Así, los compromisos del presente plan de acción, el tercero, se desarrollaron en torno a 5 ejes temáticos considerados por la ANTAI y las OSC como prioritarios para el contexto panameño, a raíz de denuncias por presuntos casos de corrupción, como los mencionados en la sección de Contexto Nacional del presente informe. Los 5 temas sobre los que se desarrollaron las mesas de trabajo fueron:

- Anticorrupción
- Contrataciones públicas
- Transparencia parlamentaria
- Mejoramiento de los servicios públicos
- Educación

La Comisión mencionada asignó cada mesa de trabajo a dos de sus miembros, para que como mínimo hubiese dos personas con experiencia y conocimiento de la agenda local de gobierno abierto por cada una de ellas. Estas personas apoyaron las labores de facilitación de las mesas, a cargo de un experto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La distribución de OSC por mesas de trabajo se dio de la siguiente manera:

- Anticorrupción: Movimiento Independiente por Panamá (MOVIN) y la Organización Afropanameña Soy
- Contrataciones públicas: Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá y el MOVIN
- Mejoramiento de los servicios públicos: Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) y la Organización Afropanameña Soy
- Transparencia Parlamentaria: Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Santa María la Antigua (AEDUSMA) y la Fundación Generación sin Límite
- Educación: Fundación Generación sin Límite y el MOVIN

En cada mesa se designó una persona que funcionó como representante para participar de la mesa de trabajo que le correspondió la cocreación de los compromisos. Los participantes de las mesas de trabajo se citaron a través de una convocatoria abierta que se difundió mediante invitación directa por correo electrónico<sup>9</sup> y publicaciones en la página de Internet de la ANTAI<sup>10</sup> y su perfil de Facebook y cuenta de Twitter<sup>11</sup>. Esta información, más la que se recopiló durante estos talleres, se consolidó en un “Google Drive”, al que tuvieron acceso todos los participantes de las sesiones, fuesen o no miembros del grupo de trabajo que sigue más de cerca la agenda de gobierno abierto.

Se solicitó a quienes desearan participar contar con los siguientes requisitos:

- Experiencia en el tema de la mesa en la que participarían
- Disponibilidad para colaborar durante los períodos de cocreación e implementación
- Conocimientos sobre gobierno abierto

El cronograma de trabajo del proceso de cocreación se publicó en la página de ANTAI<sup>12</sup> en marzo de 2017 y se actualizó en mayo del mismo año. La publicación incluyó detalles del proceso como las fechas de las mesas de trabajo, el lugar y hora, los temas a tratar, sus objetivos y la metodología de trabajo. El cronograma no se cumplió totalmente debido a que la última parte del proceso, dedicada a la aceptación de los compromisos por parte de las instituciones implementadoras y la redacción del plan de acción, sufrió atrasos.

Todas las cinco mesas de trabajo se celebraron entre el 25 de abril y el 12 de mayo de 2017. En las sesiones de trabajo participaron en igualdad de condiciones tanto las OSC, como la ANTAI y los funcionarios designados de las instituciones de gobierno invitadas.

Cada una de las instituciones públicas que trabajan en temas relacionados a los ejes temáticos asignó una persona para participar de la mesa de trabajo correspondiente a su tema<sup>13</sup>.

Las organizaciones de sociedad civil consultadas consideraron que se hizo un esfuerzo importante de divulgación del proceso a través de redes sociales y medios de comunicación, sin embargo, este se inició con poca antelación, unas tres semanas antes de arrancar el proceso<sup>14</sup>. También notaron una mayor participación por parte de los funcionarios de instituciones públicas, lo que reflejaría los resultados de los esfuerzos de la ANTAI en este sentido, pero no percibieron cambios en la participación de la sociedad civil.

En cada una de las mesas, el gobierno expuso las acciones realizadas y próximos pasos a trabajar relacionados al eje temático. Posteriormente una organización de la sociedad civil presentó su perspectiva sobre los principales retos de Panamá en la materia, para luego dar paso a una discusión plenaria. Tras los aportes los participantes se dividieron en grupos de 4 o 5 personas para identificar los principales problemas a resolver por área temática, así como sus principales causas y síntomas, y proponer compromisos concretos para resolverlos<sup>15</sup>. Finalmente, se priorizó las propuestas de compromisos mediante votación. De ahí salieron 14 propuestas de compromisos, de donde el gobierno obtuvo los nueve compromisos para el plan de acción, el resto fueron descartadas por no relacionarse a gobierno abierto o no recibir el visto bueno del organismo implementador.

Se obtuvieron diez propuestas que se enviaron a las autoridades de las instituciones a las que correspondería implementarlas, para que las revisaran y confirmaran por escrito su aceptación y compromiso de cumplir con lo señalado en ellas. Ocho fueron aprobadas y dos rechazadas. Esta fue la etapa del proceso que más tiempo tomó, de mayo a junio de 2017.

Las iniciativas aprobadas se llevaron de vuelta a las mesas que las propusieron para realizar una segunda sesión de trabajo, en la que se completó la redacción de cada compromiso para llenar la plantilla del plan de acción. Esta segunda ronda de sesiones se desarrolló entre el 13 y el 20 de julio. Fue la misma sociedad civil quien, con la colaboración del gobierno, redactó los compromisos para ser incluidos en el plan.

Posteriormente, durante la elaboración del borrador del plan de acción, entre agosto y octubre de 2017, las dos propuestas que debía liderar la Asamblea Nacional, del eje de Transparencia Parlamentaria, fueron remitidas nuevamente a su directorio para confirmar su aprobación, pues su presidente había cambiado el 1 de julio de 2017. La nueva presidencia no confirmó la aprobación a pesar de las reiteradas consultas de la ANTAI, por lo que se descartaron. Finalmente la ANTAI incluyó un noveno compromiso, sobre la creación del Observatorio Ciudadano Electoral, en el eje de trabajo Anticorrupción.

Esta metodología y su adecuada ejecución permitió que no fuera necesario ninguna sesión de trabajo o discusión posterior a la celebración de las mesas temáticas. De ellas salieron los compromisos directamente al plan de acción, sin que pasaran por un proceso de adicional de redacción por parte del gobierno o una comisión especial. Desde la perspectiva de organizaciones de sociedad civil, esto le dio mayor transparencia al proceso, pues los compromisos que se incluyeron en el plan de acción quedaron tal y como se hicieron del conocimiento de quienes participaron de las mesas.

Desde la perspectiva de Aida Martínez, responsables de impulsar desde la ANTAI la agenda de gobierno abierto en Panamá, el proceso mejoró significativamente porque fue más inclusivo y el plan de acción fue realmente cocreado. Para el plan de acción anterior, la sociedad civil hizo sus propuestas y el gobierno las aceptó. Esta vez ambos sectores propusieron ideas y trabajaron los compromisos de manera conjunta, a partir de la discusión en las mesas temáticas que dio origen a posibles soluciones a las problemáticas que luego se transformaron en compromisos.

Como oportunidad de mejora señala el que las instituciones públicas desarrollen conocimientos más profundos sobre gobierno abierto, particularmente al nivel de sus jerarcas. En su opinión, esto ayudaría a hacer el proceso de aceptación de las propuestas de los compromisos más expedito, y la cocreación del plan de acción más rápida.

Todo el proceso de cocreación se desarrolló en la Ciudad de Panamá, sin que contara con la participación de organizaciones del interior del país. Esto sigue representando un reto para la agenda de gobierno abierto de Panamá, especialmente porque son las poblaciones fuera del área urbana de Panamá las que suelen ser más afectadas por situaciones sociales como la desigualdad o la pobreza, limitaciones en la prestación de servicios públicos y la explotación de recursos naturales, según se explicó en la sección de contexto.

### Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

Panamá demostró avances y un buen desempeño en las áreas de participación ciudadana y comunicación con las organizaciones de sociedad civil durante el proceso de cocreación del plan de acción. Por ejemplo, los nueve compromisos que se incluyeron en el documento surgieron de los acuerdos e insumos ofrecidos tanto por las organizaciones de sociedad civil como de gobierno durante la celebración de los talleres de cocreación. No fue necesario realizar sesiones posteriores para una selección final de lo que se incluiría en el plan de acción ni para afinar la redacción de los compromisos seleccionados.

Algunas áreas en las que Panamá puede mejorar son:

- Constitución oficial de un órgano multiactor que coordine y ejecute los procesos de cocreación e implementación. Este facilitará el seguimiento e impulso de los compromisos y podrá asegurar que el trabajo conjunto entre sociedad civil y gobierno se planifique desde que se diseña el plan de acción.
- Tiempo de antelación con que se empieza a trabajar en el próximo plan de acción, se realiza la convocatoria y se divulga la información sobre cómo se realizará la selección de compromisos. Darle a las partes y en particular a la sociedad civil tiempo suficiente para planificar su participación podría aumentar la cantidad y calidad de los aportes de los ciudadanos, y permitirá planificar mejor los detalles sobre los recursos y plan de trabajo requerido para cumplir los compromisos.
- Mayor difusión de información y realización de actividades para generar conciencia sobre gobierno abierto y su relevancia dentro de las instituciones públicas, particularmente entre sus líderes. La etapa que más tiempo demoró dentro del proceso de cocreación del plan de acción fue la aprobación de estos por parte de los órganos encargados de implementarlos, en parte debido a falta de conocimiento.
- También conviene aumentar la difusión en general, para fomentar la participación de nuevos actores en las actividades e iniciativas de gobierno abierto que aumenten la diversidad de sectores trabajando de forma conjunta, en particular que involucren a sectores como el privado y la academia, que podría generar valiosos aportes a partir de sus conocimientos, experiencia y perspectiva.

Para mejorar al desempeño en dichas áreas, el investigador del IRM recomienda lo siguiente:

- Instituir oficialmente y consolidar el foro de diálogo permanente sobre gobierno abierto entre la sociedad civil y las instituciones y autoridades de gobierno encargadas de implementar las iniciativas de gobierno abierto.
- Empezar a planificar el proceso de cocreación del plan de acción con más tiempo de antelación, de manera que se divulgue la información con suficiente anterioridad y que, una vez escogidos los compromisos, se cuente con tiempo suficiente para que sociedad civil e instituciones implementadoras acuerden cómo trabajarán conjuntamente en la implementación, cómo se dará la rendición de cuentas y cuál será el papel de la sociedad civil durante este proceso.
- Integrar a las iniciativas de gobierno abierto, y quizá también a la próxima Comisión, a otros sectores sociales que han estado ausentes de los procesos anteriores y que

podría realizar aportes valiosos a partir de sus recursos y experiencia. La academia o el sector privado ha estado ausentes hasta el momento y el potencial que ofrece su involucramiento es muy grande. Podrían involucrarse a través de su inclusión en los procesos de consulta y de tomar en cuenta algunas de sus iniciativas y objetivos relevantes para gobierno abierto en los planes de acción.

- Para las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, se sugiere encontrar una metodología de trabajo para coordinarse y trabajar de forma conjunta, apoyándose mutuamente según las necesidades y fortalezas de cada una, promoviendo en la medida de lo posible la definición de posturas conjuntas que ayuden facilitar la incidencia a través del foro multiactor, y evitando posiciones de ventaja de alguna a la hora de ejercer su puesto como titular en el foro.
- Crear un sitio nacional en Internet dedicado al área de gobierno abierto y al que hagan referencia las redes sociales del tema en Panamá, de manera que se facilite el seguimiento al desarrollo de las iniciativas, los procesos de consulta y cocreación, y se creen nuevos mecanismos de rendición de cuentas y de participación ciudadana a través de medios virtuales.

---

<sup>1</sup> Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de OGP, de acuerdo con los lineamientos del IRM.

<sup>2</sup> “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014

[http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations\\_course/IAP2\\_P2\\_Spectrum\\_FINAL.pdf](http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf)

<sup>3</sup> María Soledad Porcell, Centro de Incidencia Ambiental de Panamá. Entrevista realizada por el investigador IRM el 12 de noviembre de 2018.

<sup>4</sup> <http://www.antai.gob.pa/que-son-los-planes-de-accion/>

<sup>5</sup> Actividad liderada por Emilene Martínez

<sup>6</sup> Alonso Cerdán

<sup>7</sup> Impartida por Álvaro Ramírez-Alujas, Profesor del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile y fundador de GIGAPP.

<sup>8</sup> Entrevista realizada por el investigador IRM, 31 de octubre de 2018

<sup>9</sup> Por este medio se convocaron unas 40 organizaciones de sociedad civil

<sup>10</sup> Memoria de [la reunión](#) sobre definición de la estrategia para realizar la convocatoria

<sup>11</sup> Publicaciones en [Twitter](#) que se realizaron durante la [celebración de las mesas](#).

<sup>12</sup> [Cronograma de trabajo](#) para la cocreación del plan de acción

<sup>13</sup> Lista de participantes:

<sup>14</sup> Entrevistas realizadas por el investigador IRM entre noviembre y diciembre de 2018 a las organizaciones Fundación Ciudadana para el Desarrollo de la Libertad, Juntos Decidimos y el Centro para la Incidencia Ambiental de Panamá.

<sup>15</sup> [Nota de Prensa](#) con los resultados de las mesas de co-creación.

## IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en OGP desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de OGP, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de OGP<sup>1</sup>. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del IRM.<sup>2</sup> A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del IRM.

- **Verificabilidad:**
  - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
  - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son:
  - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
  - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
  - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
  - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas<sup>3</sup>?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
  - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
  - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
  - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de OGP, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.

### ¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

### Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (★) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de OGP. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del IRM”.

### Resumen general de los compromisos

El plan de acción está estructurado en cuatro áreas temáticas: lucha anticorrupción, contrataciones públicas, mejoramiento de los servicios públicos y educación. Cada una de ellas contiene dos compromisos, aunque uno del tema anticorrupción debió sacarse luego de publicado el plan de acción debido a que no contó con el visto bueno del Órgano Legislativo. En cuanto a las herramientas de implementación los compromisos se pueden dividir en dos grandes áreas: normativa y controles para detectar y evitar actos de corrupción y herramientas de formación en valores democráticos y gobierno abierto. Se diferencia del plan de acción anterior en que no incluye iniciativas de datos abiertos ni sobre su expansión y uso, un componente tecnológico que fue importante en el plan anterior.

---

<sup>1</sup> Alianza para el Gobierno Abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf)

<sup>2</sup> Manual de procedimientos del IRM, \_

## 1. Observatorio Ciudadano Anticorrupción

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Creación de un observatorio ciudadano para la medición, análisis y seguimiento de actos de corrupción, a partir de la interacción entre ciudadanos y los Órganos del Estado, con base en la información divulgada. Este se enfocará en las iniquidades e irregularidades que se observen en las contrataciones públicas, gestión parlamentaria y la administración de justicia<sup>1</sup>.

Fecha de inicio: Agosto 2017

Fecha de término: Febrero 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓	✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

Este compromiso pretende crear un observatorio mediante el cual se haga un seguimiento consistente a los procesos de licitaciones y contrataciones públicas, a la gestión parlamentaria y a la administración de justicia en el país.

Como se explicó en la sección de Contexto Nacional del presente informe, Panamá tiene altos índices de percepción de corrupción impulsados por escándalos ocurridos en los últimos ocho años. Por ellos el Índice de Percepción de la Corrupción 2017 ubica a Panamá en la posición 96 de 180 países<sup>2</sup>. Entre estos casos destacan los *Panama Papers* y los sobornos realizados por la empresa constructora Odebrecht, y que condujeron a la detención en 2015 del primer magistrado de la Corte Suprema de Justicia panameña condenado por corrupción. También llevaron a la aprehensión de más de US\$397,7 millones en efectivo y bienes relacionados a estos casos de corrupción<sup>3</sup>.

A través del observatorio se consolidaría y publicaría información sobre la labor de los diputados de la Asamblea Nacional, la gestión de las contrataciones públicas y sobre las investigaciones y juicios de corrupción que se llevan a cabo por actos cometidos por funcionarios públicos. El observatorio permitiría que la ciudadanía pueda también hacer un seguimiento más cercano sobre la evolución de los procesos en los temas mencionados. El resultado esperado, de acuerdo al plan de acción, es “incidir en la elaboración, ejecución, seguimiento y reforma de las políticas públicas, programas, acciones, mecanismos y leyes dirigidas a la prevención y lucha contra la corrupción”. Las principales tareas señaladas para cumplir con los objetivos son las siguientes:

- Realizar un laboratorio cívico con actores del gobierno, sociedad civil, academia, hackers cívicos, desarrolladores y medios de comunicación, para establecer las estrategias de cada temática del observatorio ciudadano.
- Ejecutar los tres planes de trabajo surgidos del laboratorio cívico
- Definir el interés ciudadano sobre las tres temáticas del observatorio
- Definir los criterios de medición para cada uno de los aspectos a observar

- Definir los parámetros administrativos, financieros y operacionales
- Establecer los aspectos técnicos y procesales que se deban crear/modificar para facilitar el acceso a la información que nutrirá el observatorio.
- Crear la página Web del observatorio
- Lanzar del observatorio y realizar actividades de sensibilización y divulgación

Estas actividades propuestas podrían ayudar a consolidar información publicada sobre delitos contra la corrupción, lo que facilitaría darle seguimiento a los casos y el involucramiento de actores de la sociedad civil. Adicionalmente, el compromiso indica que el observatorio estará integrado por miembros de la sociedad civil, quienes trabajarán con órganos del Estado involucrados de alguna manera en los casos a los que dé seguimiento, por lo que el compromiso es relevante a los pilares de acceso a la información y participación ciudadana.

Las actividades señaladas son concretas, lo que facilita verificar su cumplimiento. Sin embargo, lo que no está claro es de dónde provendrían los recursos para la implementación del compromiso, cuál sería la participación de las instituciones públicas en su creación y mantenimiento, si la tienen, ni cuál sería la organización responsable del observatorio. Tal y como está redactado el compromiso, aparece la ANTAI como encargado de su implementación, pero da la impresión que sería la sociedad civil la encargada de hacer realidad el observatorio. El plan de acción tampoco indica quién será el responsable de darle continuidad una vez creado, si el gobierno o la sociedad civil.

En caso de que sea la sociedad civil quien deba implementar este compromiso, se corre el riesgo de que la iniciativa nunca llegue a institucionalizarse y que, por lo tanto, se perjudique su sostenibilidad en el largo plazo y no logre el impacto esperado a la hora de corregir comportamientos inadecuados dentro del gobierno, o configurar políticas públicas para el control de la corrupción.

Por otro lado, la falta de especificidad sobre las competencias y atribuciones del observatorio no permiten identificar claramente cómo podría incidir en los procesos de formación de políticas públicas o actividades de prevención y lucha anti-corrupción, como se indica en el objetivo de este compromiso. El texto no menciona actividades para generar acciones o influir en la toma de decisiones públicas a partir de la información divulgada por el observatorio. Se espera que estas se den por iniciativa particular de organizaciones civiles o ciudadanos particulares, o debido a la presión social generada a partir de los datos del observatorio. Por ello se considera menor el impacto potencial que tendría la implementación plena del compromiso.

### **Siguientes pasos**

Conviene clarificar cuál será la procedencia de los recursos y la distribución de tareas para la implementación del compromiso, de manera que se conozca quién será el responsable de implementarlo y que exista una clara línea de rendición de cuentas sobre su cumplimiento.

Si fuese sociedad civil la responsable de su implementación resultaría confusa esta línea de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del compromiso, pues sería una o varias organizaciones de sociedad civil la que terminaría dando cuentas ante el resto de la ciudadanía o ante el mismo gobierno. Desde esta perspectiva, el observatorio se convertiría más en un instrumento de control ciudadano que de participación. Además, la implementación podría verse truncada por la limitación de fondos y de tiempo con que, como es conocido, cuentan las organizaciones de la sociedad civil panameña. Por estas razones, más las mencionadas anteriormente, no suele ser conveniente que organizaciones de sociedad civil asuman como principales responsables la implementación de compromisos. La expectativa es que estos sean asumidos por instituciones de gobierno y que las organizaciones civiles trabajen con ellas en el proceso de definición, desarrollo e implementación de las iniciativas. De esta manera, el gobierno podrá empoderar a la ciudadanía a lo largo de las diferentes etapas.

Por otro lado, conviene enfocar parte de las actividades por implementar en las acciones que tomará el observatorio a partir de la información divulgada sobre corrupción. En el próximo plan de acción podría incluirse un compromiso con mayor impacto potencial si se considera como parte de las iniciativas del observatorio los siguientes elementos:

- El desarrollo de planes de acción para evitar situaciones de corrupción a partir de la información consolidada y calificada por el observatorio,
- La sistematización de lecciones aprendidas a partir de los casos encontrados y el involucramiento ciudadano en la fiscalización de la función pública, a través de oportunidades detectadas por los datos arrojados por la iniciativa.
- La definición de situaciones de riesgo de corrupción, o malas prácticas en la función pública que podrían abrir portillos a actos corruptos, a partir de experiencias pasadas.

Todas estas iniciativas pasan por un trabajo de análisis de la información que vaya más allá de su publicación y requiere profundizar en ella. Existen ejemplos internacionales sobre la implementación de observatorios ciudadanos que podrían analizarse para sacar de ellas lecciones, tanto de lo que ha funcionado como de lo que no, que ayuden a conseguir el éxito de esta iniciativa en Panamá. Entre ellas están los casos de Chile<sup>4</sup> y de Colombia<sup>5</sup>.

La organización de Estados Americanos también cuenta con un estudio sobre cómo considera que deberían funcionar los observatorios de políticas públicas<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Se puede encontrar el texto completo del compromiso en el [documento del plan de acción](#).

<sup>2</sup> "[Corruption Perception Index 2017](#)", Transparency International, febrero de 2018

<sup>3</sup> "Fiscalía investiga a 1.656 personas por corrupción durante era Martinelli", Agencia EFE, 15 de octubre de 2018

<sup>4</sup> [Observatorio](#) Anticorrupción en Chile.

<sup>5</sup> [Observatorio](#) de Transparencia y Anticorrupción en Colombia.

<sup>6</sup> "[Observatorios de Políticas Públicas en las Américas](#). Una Guía para su diseño e implementación en nuestras administraciones públicas", Organización de Estados Americanos, 2015.

## 2. Observatorio Ciudadano Electoral

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Creación de una plataforma cívica para que la ciudadanía pueda conocer y medir las gestiones de los diputados y alcaldes actuales de nuestro país. Esto incluye los proyectos de infraestructura social ejecutados; cumplimiento de la ley de descentralización en cuanto a la aplicación de las normas de participación ciudadana; cantidad de años en el cargo, procesos judiciales, su trayectoria política y hoja de vida entre otros parámetros de medición<sup>1</sup>.*

Fecha de inicio: Noviembre 2017

Fecha de término: Abril 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

De acuerdo con el texto del compromiso, los panameños “votan cada cinco años sin tener acceso a información básica sobre la trayectoria y/o la integridad de quienes aspiran a cargos de elección popular”. Para atender esta situación esta iniciativa plantea crear una plataforma de Internet que consolide información sobre las acciones tomadas por los diputados y alcaldes del país para cumplir con lo establecido en la Ley de Descentralización<sup>2</sup>, particularmente lo relacionado a las normas de participación ciudadana. También pretende divulgar información sobre sus labores en desarrollo de infraestructura social, la cantidad de años en el cargo, su historial de procesos judiciales y otros datos relacionados a su trayectoria política.

El objetivo final es ofrecer a los ciudadanos un medio que haga de su conocimiento información relevante para valorar la calidad de la gestión de los servidores públicos mencionados y la conveniencia o no de que alcancen o continúen en cargos públicos, en caso de que deseen reelegirse. También pretende ofrecer insumos que eventualmente estimulen el ejercicio de rendición de cuentas en la función pública.

La propuesta del compromiso surge como seguimiento al interés manifestado desde el plan de acción anterior por parte de las organizaciones de sociedad civil de tomar acciones a partir de casos en los que aparentemente se dio un manejo inapropiado y con fines políticos de fondos públicos por parte de algunos diputados durante el gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014). Estos habrían accedido a fondos públicos a través de contratos manejados por las juntas comunales y el Programa de Ayuda Nacional (PAN), que según una auditoría del Tribunal Electoral<sup>3</sup>, utilizaron con fines políticos durante la campaña electoral del 2014, sin que por ello se les hubiese sancionado<sup>4</sup>.

También para dar seguimiento al cumplimiento de la Ley de Descentralización, que implica el giro de recursos financieros para los gobiernos locales así como la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas y observación ciudadana<sup>5</sup>. Adicionalmente es motivado por las investigaciones que sigue la fiscalía panameña sobre el caso de corrupción de la empresa constructora Odebrecht, que habría pagado sobornos a más de 60 funcionarios públicos durante el mismo período, entre otras.

A partir de la información recolectada se elaboraría un ranking de políticos, con la intención de promover “una sana competencia que promueve la rendición de cuentas de manera consciente, responsable”, indica el compromiso.

La iniciativa adquiere particular relevancia por el proceso electoral que se tendrá para elegir nuevo presidente en el 2019, pues el observatorio electoral podría significar un insumo relevante para informar la decisión del sufragio. Estos aspectos le dan al compromiso un impacto potencial moderado.

Este compromiso se sacó del plan de acción a solicitud de organizaciones de sociedad civil que participaron del proceso de cocreación del plan de acción, debido a que la iniciativa no surgió de las mesas de trabajo que se crearon para construir los compromisos, sino que fue propuesta por individualmente y posterior al proceso de cocreación, sin haber sido discutido por las distintas partes que participaron de él.

### **Siguientes pasos**

Si bien el compromiso fue retirado, podría retomarse para el próximo plan de acción, ya que es relevante para gobierno abierto y podría informar mejor la decisión del voto en futuras elecciones. Para mejorar su impacto potencial, se puede incluir dentro del observatorio iniciativas que vayan más allá de la estrategia de promoción y sensibilización y la sola publicación de información. La estrategia de divulgación podría incluir un plan multicanal mucho más amplio que aproveche los actos gubernamentales públicos, actividades relacionadas a la lucha contra la corrupción, reuniones sociales en comunidades y encuentros en torno al tema electoral (debates, mesas redondas, etc), de manera que se potencie su alcance.

La última de las actividades definidas, orientada a divulgar entre la población panameña la plataforma y fomentar su uso, ayudaría a que el compromiso llegue a ser más aprovechado por la población.

Por otro lado, convendrá contemplar espacios de rendición de cuentas para hacer el compromiso relevante a este valor. Acompañarlo de actividades o mecanismos que permitan a los ciudadanos llamar a rendir cuentas a los candidatos por su actuar en el ámbito político podría darle al compromiso un impacto potencial transformador.

Estas podrían incluir la creación de medios para que los funcionarios ofrezcan su versión y datos sobre la gestión realizada y cualquier aspecto de su trayectoria, así como para que los ciudadanos interactúen con funcionarios electos y comunicarles sus comentarios y reacción ante la información publicada. También será de gran beneficio incluir mecanismos para que, producto de esa interacción, se generen cambios, acciones para corregir situaciones de inconveniencia comprobada.

Finalmente sería necesario definir la metodología que se usaría para crear el ranking. Esta debe ser muy clara y hacerse completamente pública, para que exista absoluta transparencia sobre el origen de las calificaciones. Este aspecto será de enorme importancia para evitar que el índice sea señalado como un instrumento político y para atenuar posibles controversias, pues no deja de ser delicado pretender calificar personas candidatas a puestos de elección popular durante el período electoral.

---

<sup>1</sup> Se puede encontrar el texto completo del compromiso en el [documento del plan de acción](#).

<sup>2</sup> Ley 66 del 29 de octubre de 2015 y la reforma a la Ley 37 del 29 de junio de 2009.

<sup>3</sup> José González Pinilla, ["Carlos 'Tito' Afú manejó \\$4 millones, según auditoría del Tribunal Electoral"](#), *La Prensa*, 8 de septiembre de 2014.

<sup>4</sup> Gustavo Aparicio, ["Delitos de diputados electos quedarían impunes"](#), *La Prensa*, 16 de agosto de 2016.

<sup>5</sup> Entre los cambios que introduce la ley anteriormente citada está el descentralizar la administración pública mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de recursos a los gobiernos locales y la coordinación de la inversión pública proveniente del Gobierno central. Para ello crea de manera transitoria la Secretaría Nacional de Descentralización, que coordinará el traslado de 200 millones de balboas para inversiones públicas en obras comunitarias en los municipios y establece un presupuesto mínimo de 500 mil balboas para municipios que no generen ingresos. También define la obligación de establecer veedurías ciudadanas en las juntas locales que den seguimiento a los proyectos manejados en estas instancias.

### 3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública

**Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:**

*Elaboración de una normativa que establezca la obligatoriedad para las instituciones públicas contratantes de someter sus proyectos de infraestructura pública a los estándares de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST, incluyendo el cumplimiento del Requisito de Divulgación Formal (FDR).<sup>1</sup>*

Fecha de inicio: Noviembre 2017

Fecha de término: Agosto 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓	✓		✓			✓					Evaluado al final del ciclo del plan de acción					Evaluado al final del ciclo del plan de acción

#### Contexto y objetivos

El sector de infraestructura es uno de los más importantes por su crecimiento y participación dentro de la economía panameña. De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en los últimos 10 años la inversión en este sector ha rondado el 6% del Producto Interno Bruto. Para el 2018 se esperaba que la inversión del país en infraestructura alcanzaría los US\$7 mil millones.

Con esta inversión recientemente se han desarrollado proyectos como la ampliación del Canal de Panamá, la ampliación del Aeropuerto Internacional de Tocumen, nuevos puertos y parques logísticos, la edificación de nuevas líneas del Metro de Panamá, en cuanto a infraestructura pública. En el sector privado, se construyen minas de extracción metálica y plantas de generación de gas.

Para el año 2019 el panorama de la inversión en este ámbito lejos de reducirse continuará expandiéndose. Para los próximos 12 meses se espera que continúen o arranquen proyectos de gran tamaño por la inversión requerida. Entre ellos están:

- Expansión del Metro de Panamá (US\$582.8 millones)
- El Cuarto Puente sobre el Canal (US\$288.7 millones)
- Proyecto Techos de Esperanza (US\$163.6 millones)
- Renovación Urbana de Colón (US\$98.4 millones)
- Saneamiento de la Bahía (US\$108.2 millones)
- Proyectos de agua potable y alcantarillados (US\$179.1 millones)
- Construcción de hospitales y policlínicas en Colón, Darién, Veraguas, Chiriquí y Los Santos (US\$319.5 millones)
- Construcción de la Cuarta Línea de Transmisión de Energía, (US\$450 millones)

Por otro lado, uno de los casos de corrupción más importantes ocurrido recientemente en Panamá tiene como protagonista a una empresa constructora, Odebrecht, que participó en el desarrollo de importantes obras públicas a nivel nacional, como la renovación urbana de Colón, la tercera línea de transmisión eléctrica, la Cinta Costera, la autopista Panamá-Colón y la rehabilitación y ampliación de la Carretera Panamericana.

Ambas caras de la moneda, el tamaño de la participación en la economía panameña del desarrollo de la infraestructura y la importancia que tiene para su crecimiento, así como las investigaciones y sentencias<sup>2</sup> en ejecución relacionadas a este sector, dan cuenta de la particular relevancia que el presente compromiso tiene en el contexto panameño. También permiten estimar impacto potencial como transformador, tras publicarse que los sobornos pagados a funcionarios panameños por el Grupo Odebrecht entre 2010 y 2014 alcanzaron los US\$59 millones<sup>3</sup>.

Para evitar que actos de corrupción en esta área se repitan y promover mayor transparencia y rendición de cuentas en la implementación de los proyectos, el compromiso propone hacer obligatorio para la totalidad de instituciones públicas que contratan el desarrollo de proyectos de infraestructura seguir los estándares de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST por sus siglas en inglés). Esto hace que alcance de la iniciativa sea ambicioso y aumenta su impacto potencial.

CoST es una iniciativa internacional que nació en el Reino Unido y provee un protocolo con lineamientos e indicadores concretos para promover la transparencia, divulgación de información, seguimiento y mecanismos de rendición de cuentas para proyectos de infraestructura. Panamá le dio su adhesión antes de publicar el plan de acción, en diciembre de 2016, convirtiéndose en el décimo sexto país en integrarla.

Entre los principios de CoST se incluye el enfoque multisectorial para dar seguimiento a los proyectos, por lo que su metodología contempla la creación de un Grupo Multisectorial compuesto por representantes del Gobierno, la sociedad civil y el sector privado, para que guíe y coordine las inspecciones, investigaciones, levantamiento de información, análisis y demás tareas que requiere la implementación de la Iniciativa. El Grupo Multisectorial de Panamá se creó en la segunda mitad del 2016 y está integrado por la British Chamber of Commerce, la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, la organización de sociedad civil MOVIN, la Cámara Panameña de la Construcción, Fundación Generación Sin Límite, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, la Alcaldía de Panamá, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y el Ministerio de Economía y Finanzas, y la ANTAI. Fungen como observadores la Embajada Británica y la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá.

La metodología también contempla la realización de un estudio de alcance que defina una línea base en materia de transparencia en infraestructura pública y defina los requerimientos para adaptar el programa internacional al contexto nacional. En el caso de Panamá fue hecho por la firma Deloitte y se presentó en agosto de 2017.

En el caso de Panamá, inicialmente los proyectos que se escogieron para someterse al escrutinio de CoST fueron 19, que en total suman una inversión de US\$675 millones. Estos incluyen el diseño y construcción de parques recreativos y complejos deportivos, veredas peatonales, mejoras y ampliación de plantas potabilizadoras de agua, y la rehabilitación, mejora y expansión del sistemas de almacenamiento, conducción y distribución de agua potable.

El compromiso define como actividades de implementación realizar un análisis para identificar la normativa adecuada para exigir la obligatoriedad a todas las instituciones públicas contratantes el someter sus proyectos de infraestructura a los estándares internacionales de CoST. También el desarrollar la normativa con los miembros de CoST Panamá, presentar y gestionar la aprobación ante el Ministerio de la Presidencia y ejecutar la normativa que regulen a la Iniciativa CoST, en el país, y emitir una resolución por parte de ANTAI que dicte el Requisito de Divulgación Formal (FDR) para todas las instituciones públicas que liciten infraestructura.

Las actividades son suficientemente concretas como para verificar su cumplimiento, que se dará una vez que la normativa sea publicada y se ponga en práctica, de manera que las instituciones que desarrollan infraestructura pública deban seguir los lineamientos definidos por CoST.

La metodología de CoST incluye reglas sobre la información a publicar de los proyectos y lineamientos para su divulgación, el deber de participación de la sociedad civil a través del Grupo Multisectorial (GMS) y facilita mecanismos para el diálogo entre el sector público implicado en el desarrollo de infraestructura, la sociedad civil y el gobierno, pues son los tres sectores que deben integrar el GMS. Adicionalmente el compromiso incluye la meta de emitir una resolución que defina el Requisito de Divulgación Formal (FDR) de la información relacionada a los proyectos, la cual utilizará medios electrónicos, como el Internet y las redes sociales, para promocionar la divulgación de los datos e información de los proyectos.

### **Siguientes pasos**

Por el impacto que la implementación plena de este compromiso puede tener en disminuir la corrupción en Panamá, conviene que su cumplimiento sea priorizado dentro de la implementación del plan de acción.

El cumplimiento del compromiso podría dividirse en dos grandes áreas necesarias de contemplar durante la implementación del procesos. La primera es normativa, e implica la definición del instrumento legal más conveniente para hacer las directrices de CoST de acatamiento obligatorio.

Resultaría conveniente que esta normativa no contemple el “qué” sino también directrices generales sobre el cómo implementar CoST. Es importante que se cuente dentro de los órganos que supervisarán la inversión en infraestructura con personas que abarquen el abanico de conocimientos sobre la gestión de esta, los procesos administrativos que conlleva a lo largo de la estructura del Estado panameño y los criterios técnicos que involucra, dada la transversalidad de instituciones, jurisdicciones y disciplinas con que este tipo de proyectos se relacionan.

También convendrá considerar un adecuado proceso de consulta de los proyectos, aunque este no forme parte de la metodología de CoST. Este paso será especialmente importante en los casos que tengan mayor impacto en la comunidad, de manera que se consideren los aportes de las partes interesadas, se facilite su gobernanza y mejoren las posibilidad de ejecución del proyecto y de cumplimiento del calendario propuesto, a la vez que se maximice el beneficio social.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ofrece una serie de recomendaciones valiosas en su documento “Marco de la OCDE para la Integridad de las Inversiones Públicas” (2016). El órgano también sugiere indicadores de referencia para una adecuada gestión de los proyectos de este sector y destaca la necesidad de considerar ampliamente las principales amenazas para la integridad, ahondando en la indagación de detalles como la promoción por

parte de políticos de proyectos de infraestructura que benefician de forma desmesurada a sus donantes o al núcleo de su base electoral<sup>4</sup>.

La segunda fase es más práctica y se refiere a la implementación de esa normativa por parte de los organismos responsables del desarrollo de infraestructura pública. Es de gran relevancia contemplar esta segunda fase como parte de la estrategia de implementación, pues sin ella sería imposible alcanzar con éxito los resultados esperados del compromiso. Esta fase está contemplada parcialmente en el actual plan de acción, como parte de una de sus acciones, sin embargo será difícil completarla en el período bianual del plan de acción. El alcance del plan se centra en hacer de acatamiento obligatorio la aplicación de los lineamientos no tanto en la implementación de CoST en Panamá.

Convendrá darle seguimiento en el plan de acción posterior, para continuar impulsando la Iniciativa CoST y asegurarse que logre el impacto que su adecuada implementación puede llegar a tener en evitar la corrupción en el sector de Infraestructura. Este seguimiento deberá incluir la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y particularmente entre el GMS y los gobiernos subnacionales, para dar seguimiento a la administración que hagan estos de recursos destinados para infraestructura local, tras la publicación de la Ley de Descentralización.

Por otro lado será necesario estimar y conseguir los recursos necesarios para que la Iniciativa CoST pueda ser aplicada a todos los proyectos de infraestructura pública del país, tal y como ambiciona el compromiso. Un alcance tan amplio requeriría de trabajo y recurso humano para garantizar que se realice adecuadamente. Habrá que determinar si el GMS actual estará en la capacidad de ejecutarlo o si requerirá apalancarse en estructuras regionales, comités departamentales, u otros recursos.

---

<sup>1</sup> Se puede encontrar el texto completo del compromiso en el [documento del plan de acción](#).

<sup>2</sup> “Se da primera condena por caso Odebrecht en Panamá, pero responsable no irá a la cárcel”, [TVN Noticias](#), 20 de noviembre de 2017.

<sup>3</sup> “El escándalo de sobornos de Odebrecht: así es el caso en cada país de Latinoamérica salpicado”, [CNN en Español](#), 06 de marzo de 2017.

<sup>4</sup> “Hacia Infraestructuras Exitosas. Diez retos clave para la gobernanza y opciones de política”, Marco de la OCDE para la gobernanza de las infraestructuras, 2016.

## 4. Prevención de conflictos de intereses en las contrataciones públicas del Estado

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Implementación de instrumentos y mecanismos para prevenir el conflicto de intereses en las contrataciones públicas, a través de:

- declaración de intereses para los servidores públicos involucrados en el proceso de contrataciones públicas;
- declaración de los servidores públicos a cargo de la elaboración de los pliegos de cargos;
- documento oficial que exija a los servidores públicos involucrados en las contrataciones públicas a denunciar un posible conflicto de interés a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) de manera anónima.

Fecha de inicio: Noviembre 2017

Fecha de término: Agosto 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El 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”, es el instrumento por el cual se regulan los conflictos de interés en Panamá<sup>1</sup>. Sin embargo, este no define ni especifica las conductas o acciones que deberán ser sancionadas. Tampoco aclara cómo se castigarán ni el proceso que se deberá seguir cuando se descubran.

El plan de acción anterior incluyó un compromiso<sup>2</sup> cuyo objetivo se centró en mejorar la legislación sobre los conflictos de interés, a través de buscar el establecimiento de reglas claras sobre lo que se entiende como tal y la forma de sancionarlo.

Ese compromiso pretendía revisar el anteproyecto de ley 58 del 5 de agosto de 2014, que regula el conflicto de intereses en el servicio público, y presentar al Órgano Legislativo las observaciones de la ANTAI y organizaciones de sociedad civil. También se proponía presentar al Consejo de Gabinete una propuesta de reforma al Código de Ética. Estas acciones se cumplieron<sup>3</sup>. Además se nombraron 96 oficiales de ética en las instituciones públicas. Lo que no se logró fue presentar ante el Órgano Legislativo un grupo de reformas a la Ley 6 de transparencia, para que este las tomara en cuenta en la versión final de la propuesta del proyecto de ley

que dicta el Código de Ética. Esta fue una de las motivaciones para formular este compromiso.

Otra fueron los casos de posibles conflictos de interés por parte de funcionarios que en años recientes se han presentado en Panamá. Estos incluyeron situaciones en que empleados del gobierno, antes de ejercer sus cargos públicos, trabajaron en empresas privadas cuyas obras ahora supervisan o regulan, o firmas privadas que asesoran al Estado sobre posibles incumplimientos de contrato por parte de compañías con las que también tienen contratos de servicio por aparte<sup>4</sup>.

En el 2017 se reformó la Ley 22 de 2006, que establece las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regulan los contratos públicos, mediante la Ley 61 del 27 de septiembre de 2017, “que regula la contratación pública y dicta otras disposiciones”. La nueva legislación hizo 73 modificaciones, creó 20 artículos nuevos e incluyó 3 derogaciones<sup>5</sup>. Sin embargo, el texto no incluyó la figura de conflictos de interés.

Este compromiso retoma la intención de clarificar las reglas que rigen la legislación panameña en torno a los conflictos de interés, pero esta vez enfocado a las contrataciones del Estado. El texto del plan de acción afirma buscar la implementación de instrumentos y mecanismos para prevenir el conflicto de intereses en las contrataciones públicas, a la vez que crear las condiciones para que quienes conozcan la existencia de conflictos de interés se sientan seguros al denunciarlos. El compromiso afirma que actualmente no existen las condiciones legales para proteger a los denunciantes.

Para atender esta situación se plantea la redacción de tres instrumentos que deberán ser publicados por funcionarios públicos con la siguiente información:

- Declaración de intereses para los servidores públicos involucrados en el proceso de contrataciones públicas
- Declaración de los servidores públicos a cargo de la elaboración de los pliegos de cargos
- Documento oficial que exija a los servidores públicos involucrados en contrataciones públicas a denunciar posibles conflictos de interés a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) de manera anónima.

La creación de los tres documentos es importante para la lucha contra la corrupción, y los dos primeros son relevantes para el valor de acceso a la información. El cumplimiento por parte de los colaboradores públicos con su publicación es verificable. Lo que el compromiso no especifica es cómo se supervisará la publicación de esta información, de qué manera se controlará que la divulguen todos los que deban hacerlo, o si existirá algún mecanismo para corroborar su veracidad e idoneidad, de manera que la información ofrecida contenga el nivel de detalle requerido para descartar conflictos de interés. Tampoco menciona si la declaración se deberá actualizar periódicamente o si se presentará una única vez.

Adicionalmente, las actividades señaladas no atienden la problemática planteada sobre la falta de protección legal para los denunciantes.

La iniciativa también propone diseñar una estrategia de sensibilización para instar a los ciudadanos a denunciar los conflictos de interés, optimizar la plataforma de quejas administrativas de la página Web de la ANTAI, agregándole la opción para adjuntar archivos, e incluir en la plataforma electrónica “PanamaCompra”, utilizada para administrar los procesos de contrataciones públicas, instrumentos para prevenir conflictos de intereses. Como parte de las actividades también se pretende definir el

mecanismo mediante el cual la ANTAI exigirá la implementación de los instrumentos de prevención del conflicto de intereses en las contrataciones públicas.

Estas actividades, en particular, son poco específicas y carecen de los detalles que permitan hacerse una idea de la efectividad que tendrán en la consecución de los objetivos. No se mencionan características sobre cómo sería la estrategia de divulgación ni sobre los instrumentos que la ANTAI utilizará para prevenir conflictos de interés y llamar a cuentas a los funcionarios infractores.

La falta de estos detalles permite prever un impacto potencial moderado, pues dificulta esperar consecuencias potencialmente transformadoras por parte de la iniciativa. Hace falta definir muchos detalles para dimensionar la eficacia que tendrá en la práctica para sacar a la luz los conflictos de interés y generar cambios.

### Siguientes pasos

Se hace necesario madurar el proyecto por el que se pretende conseguir el objetivo del compromiso de prevenir los conflictos de interés, de manera que se indique con mayor detalle el contenido que deberán contener las declaraciones, así como las reglas que los regirán y cómo funcionará la gobernanza y supervisión de estas publicaciones. Hace falta describir cómo se controlaría quién publica o no la información requerida.

Para mejorar el impacto potencial, una versión de este compromiso en el próximo plan de acción puede incluir actividades encaminadas a fortalecer la protección de quienes denuncien posibles conflictos de interés, algo que el compromiso señala como uno de sus objetivos pero no desarrolla concretamente. Por ejemplo, podría establecerse cuáles serán las condiciones de seguridad o que mitiguen los riesgos de quienes presenten estas denuncias.

También será de gran ayuda definir indicadores que permitan cuantificar de alguna forma la capacidad de las medidas propuestas para detectar y prevenir los conflictos de interés, de manera que la publicación de esta información genere impactos concretos en una mejor y más transparente gestión de las contrataciones públicas.

Estos podrían incluir la implementación de iniciativas como la definición de protocolos para detectar situaciones de riesgo de conflictos de interés, áreas de vulnerabilidad, implementación de medidas preventivas o la puesta en marcha de auditorías ciudadanas o colaborativas enfocadas en los procesos licitatorios.

---

<sup>1</sup> Su artículo 39 indica que “el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones de su cargo”.

<sup>2</sup> Compromiso 10: Reforma a la Normativa del Conflicto de Interese

<sup>3</sup> Memorando N.º 01-AGA/ ANTAI.

<sup>4</sup> Cuatro ejemplos de aparantes casos de conflictos de interés que fueron publicados desde el 2017:

- “[¿Por qué Panamá necesita una ley sobre el Conflicto de Intereses?](#)”, Juan diego Vásquez, TVN Noticias, 12 de septiembre de 2017.
- “[Conflicto de interés en contrato](#)”, Panamá América, 5 de octubre de 2017
- “[Los conflictos de un contrato](#)”, Andrea gallo y Carlos Vargas, La Prensa, 14 de marzo de 2017
- “Denuncian a la ASEP por conflicto de interés”, Adelita Coriat, La Estrella de Panamá, 30 de mayo de 2018

<sup>5</sup> Ley 61 del 27 de septiembre de 2017 Que reforma la Ley 22 de 2006, que regula la contratación pública, y dicta otras disposiciones. [Gaceta Oficial Digital](#), 29 de septiembre de 2017. Las modificaciones legales introdujeron la obligatoriedad de la capacitación de los servidores públicos que laboran dependencias de compras, la eliminación de la licitación abreviada y las compras menores apremiantes, así como los límites definidos para el uso del pago anticipado y las adendas a los contratos.



## 5. Manual y aplicación móvil sobre educación vial

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Contar con un espacio digital para la educación vial, en el cual se encuentre disponible: a) manual digital de educación vial para el peatón y conductor; b) guías para el uso de transporte masivo de pasajeros; c) normas vigentes de tránsito y transporte en nuestro país; d) sección para denuncias ciudadanas relativas al tema; e) horarios de los medios de transporte público.*

Fecha de inicio: Octubre 2017

Fecha de término: Abril 2018

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓			✓		✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El congestionamiento vial en la Ciudad de Panamá se ha agravado significativamente durante la última década, producto de la concentración urbana en la capital, donde vive el 50% de la población nacional<sup>1</sup>, y el acelerado crecimiento capitalino acompañado de una inadecuada planificación. La Dirección de Operaciones del Tránsito calculó que en promedio se vendieron más de 5 mil vehículos mensuales durante el 2015, y que el parque vehicular superó los 1,2 millones de vehículos para el 2016, cuando el país tenía poco más de 4 millones de habitantes. El 75% de esos automotores se encuentra en la provincia de Panamá y Panamá Oeste<sup>2</sup>.

De acuerdo con un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo publicado en julio de 2017<sup>3</sup>, a principios de ese año la duración promedio de los viajes en transporte público en Panamá era de 67 minutos, más alta que en muchas otras ciudades latinoamericanas considerablemente más grandes geográficamente, como Santiago de Chile, donde fue de 39, Lima, cuyo promedio fue 52, o San José de Costa Rica, con 57. Otro estudio, del Banco de Desarrollo de América Latina (CAF), afirma que el tiempo promedio de viaje en transporte público para los panameños es de 85 minutos, mientras que el promedio latinoamericano es de 50 minutos<sup>4</sup>.

Se han desarrollado varios proyectos de infraestructura para atender el problema pero no han logrado disminuir la cantidad de tráfico de manera significativa. Panamá cuenta con una línea de Metro desde el año 2014, la cual llegó a transportar 281 mil pasajeros diarios en mayo de 2017<sup>5</sup>, pero la gran mayoría de estos ya eran usuarios de transporte público. Esto produjo que el beneficio de descongestionar las calles de vehículos no fuera tan perceptible.

Esta situación afecta la convivencia de los usuarios del transporte, genera condiciones que fomentan el estrés en las personas y disminuyen la productividad y el tiempo que los usuarios pueden destinar a otras labores de mayor relevancia para su calidad de vida. Estos factores podrían afectar la cordialidad en carretera y el respeto a las normas viales, lo que abriría la posibilidad de una mayor incidencia de accidentes de tránsito. Un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) muestra que la tasa de víctimas mortales por accidentes de tránsito en Panamá por cada millón de vehículos llegó a 693 para el 2013, cuando el promedio latinoamericano era de 636<sup>6</sup>.

Sin embargo, el texto del compromiso atribuye el irrespeto a las normas de tránsito a bajos niveles de educación vial, problema que atendería con la creación de una serie de guías sobre el comportamiento en carretera. El compromiso pretende crear una plataforma digital que ayude a mejorar las condiciones en carretera y la educación vial de los conductores mediante la publicación de los siguientes documentos:

- Manual digital de educación vial para el peatón y el conductor
- Guías para el uso de transporte masivo de pasajeros
- Normas vigentes de tránsito y transporte
- Sección para denuncias ciudadanas sobre tránsito
- Horarios de los medios de transporte público

Estos instrumentos se incorporarán a la aplicación móvil “Inspector Ciudadano”<sup>7</sup>, una “app” lanzada por la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre en junio de 2016 y que fue diseñada para funcionar como un canal para que los ciudadanos denuncien infracciones a leyes de tránsito y creen alertas con ubicación geográfica.

Los entregables definidos son suficientemente específicos como para ser fácilmente verificables. También son relevantes para el valor de acceso a la información y de tecnología e innovación. Sin embargo, el compromiso no explica cómo la publicación de esos documentos mejorará la educación vial de los conductores y usuarios, ni cómo se comprobará esta mejora. Se asume que la generará. Por esta razón las actividades descritas no llevarían directamente a resolver la problemática planteada.

La expectativa es que esta información contribuya a la “formación de una cultura vial responsable, elevando la conciencia de convivencia en la circulación y promoviendo actitudes positivas en el uso de los espacios públicos, al igual que aumentará el conocimiento de la población sobre las normas...”. El texto del compromiso afirma también que espera reducir los accidentes de conductores y peatones. Para lograr estos resultados se requiere de más que publicar información. Hace falta contemplar otros factores causales de la problemática no considerados en el plan de acción.

Si bien los entregables del compromiso podrían contribuir a atender el problema, no se incluyen actividades orientadas a promover la difusión de la información que se producirá, ni campañas para fomentar su aprovechamiento y que llegue a ser interiorizada por parte de los ciudadanos. Esto genera el riesgo de que la plataforma se convierta en un sitio web más con información poco utilizada y permite prever que no tendrá mayor impacto en el comportamiento vial. La meta parece muy ambiciosa para las acciones que se pretende tomar. Las actividades señaladas difícilmente bastarán para cambiar la cantidad de accidentes o mejorar el acatamiento de las normas viales. Por ello se considera menor el impacto potencial.

### **Siguientes pasos**

El desarrollo de la plataforma debería estar sucedido por una campaña de difusión y concientización sobre la necesidad de mejorar la educación vial y velar por el cumplimiento de ciertas normas de conducta mientras se utilizan las vías de transporte nacionales. Esto para procurar que la información a divulgar genere un

impacto en la ciudadanía y maximizar la cantidad de personas que se servirán del trabajo desarrollado por este compromiso. También para que impulse el uso de la sección de denuncias de la aplicación “Inspector Ciudadano”.

También hace falta fortalecer el impacto potencial del compromiso. Tal y como está redactado, apenas y usa herramientas de gobierno abierto para mejorar la cultura vial del país. Mucha de la información que se pretende divulgar ya existe y es de acceso público. Su mayor aporte es la creación de capacidades para que la aplicación “Inspector Ciudadano” funcione como espacio de interacción entre la ciudadanía y las autoridades de Tránsito. El resto de actividades se centra en desarrollar documentos que no atienden directamente la problemática definida.

Para incluir en los planes de acción este tipo de compromisos, enfocados en el mejoramiento de los servicios públicos, es recomendable definir la problemática desde la perspectiva de los usuarios, en referencia a lo que directamente les afecta y cuál es su beneficio esperado. ¿Será este que se publiquen normas sobre cómo deberían las personas comportarse mientras circulan por las carreteras, para estar contenidas en una plataforma, o que cada uno de los conductores sea consciente de ellas y esté dispuesto a seguirlas a pesar de que las condiciones del tráfico? La respuesta que se le dé a esta pregunta será clave para encontrar las herramientas más eficaces para atender la problemática y plantear expectativas mejor alienadas a los objetivos y el impacto que se pretenda conseguir con el compromiso.

La definición del problema hecha por el texto del plan de acción también podría hacerse más relevante para los usuarios, de manera que aumente el impacto potencial del compromiso. Estos se ven más afectados por las condiciones que viven en las carreteras que por la falta de información sobre normativa vial. Desde esta perspectiva podrían plantearse una serie de preguntas sobre cómo podría contribuir el gobierno abierto a resolver esta problemática real de la sociedad panameña:

- ¿Cuán eficientes son las empresas encargadas de brindar el servicio público de transporte de personas?
- Si son empresas públicas, ¿cómo utilizan sus recursos, priorizan la eficiencia y satisfacción de sus usuarios?
- ¿Cómo se mide la calidad del servicio del transporte público? ¿Se mide la satisfacción de los clientes? ¿Hay datos sobre el nivel de cumplimiento de los horarios de las diferentes rutas y medios de transporte?
- ¿Cumplen las unidades de transporte con la cantidad máxima de personas que pueden abordarlas, según la normativa?
- ¿Cuál es el porcentaje de unidades de transporte público que cumplen con la legislación en materia de seguridad, estado de la unidad o permisos?
- ¿Cuál ha sido el uso e impacto de la aplicación “Inspector Ciudadano”?  
¿Cuándo los ciudadanos envían quejas, cuál es el trámite que estas reciben?  
¿Cuánto tiempo toma atenderlas? ¿Se le informa a quien la planteo el trámite que se le dio y las acciones tomadas a raíz de ella?

Las anteriores son solo algunos ejemplos de información cuya divulgación podría ayudar a atender las contrariedades generadas por las condiciones viales de Panamá y que resultan relevantes para el gobierno abierto.

---

<sup>1</sup> INEC, noviembre 2016

<sup>2</sup> “[Parque vehicular es de 1,221,999 unidades](#)”, comunicado de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, 16 de noviembre de 2016

---

<sup>3</sup> [“Congestión vehicular en Panamá afecta la competitividad de la economía del país: BID”](#), Rafael Pérez, El Capital Financiero, 23 de julio de 2017.

<sup>4</sup> Transporte y Desarrollo en América Latina, CAF Banco de Desarrollo de América Latina, Vol. 1 N° 1, 2018.

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> [“Seguridad Vial en América Latina y el Caribe. Experiencia de Éxito Factor Humano”](#), Asociación Española de la Carretera, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero de 2016

<sup>7</sup> El *app* se encuentra tanto en la [Play Store](#) como en [iTunes](#).

## 6. Transparencia en la calidad y cantidad de agua

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Establecer un protocolo general de gobernanza y monitoreo de calidad del agua, en el cual se publique en un portal Web los informes, estadísticas, estudios, evaluaciones y diagnósticos de la calidad del agua a nivel nacional, para asegurar que cumple con el reglamento técnico DGNTI-COPANIT 23-395-99 y las normas DGNTI-COPANIT 035-2000 y DGNTI-COPANIT 039-2000, igualmente se cuente con una sección para consultas sobre la información publicada, teniendo como resultado el fortalecimiento de una confianza sólida entre los ciudadanos y la gestión gubernamental.*

Fecha de inicio: Octubre 2017

Fecha de término: Agosto 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓		✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

De acuerdo con un informe del Ministerio de Salud de Panamá, para el 2015 un total de 31 de las 52 cuencas hidrográficas del país se encontraban contaminadas en las zonas medias y bajas de sus causas, principalmente debido a la deforestación, actividades agropecuarias y aguas negras vertidas en los ríos.

Una serie de condiciones, particularmente en la ciudad de Panamá, propician la contaminación de los ríos por parte de la población. Una de ellas es el hecho de que en el área metropolitana solo el 66% de la población posee alcantarillado sanitario, y gran parte de sus aguas residuales crudas son descargadas en quebradas, ríos o directamente a la bahía panameña<sup>1</sup>.

Debido a esta situación en el año 2007 se inició el Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá, valorado en más de US\$2 mil millones, que busca sanear las aguas contaminadas de la bahía y los ríos que desembocan en ella, más otros puntos de la ciudad, y que se espera concluir en el 2023<sup>2</sup>.

En Panamá el órgano rector responsable de la definición de políticas públicas y administración del recurso hídrico es el Ministerio de Salud, mientras que la Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP) se encarga de regular los servicios y tarifas económicas por la distribución y saneamiento del agua. La responsabilidad sobre su explotación está compartida entre la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y, en la cuenca del Canal, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). El suministro del líquido y el control de su calidad en áreas urbanas con más de 1.500 habitantes están a cargo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales

(IDAAN). En áreas rurales los acueductos son manejados por Juntas Administrativas de Acueductos Rurales (JAAR) o Comités de Salud.

El texto del plan de acción indica que en ocasiones la información sobre la calidad del agua no es validada por las instituciones públicas competentes y falta transparencia sobre los resultados del monitoreo que realizan las mismas.

La calidad que debe tener el agua que se distribuye por los acueductos está regulada por reglamento<sup>3</sup>. Sin embargo, de acuerdo con Maria Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)<sup>4</sup>, la normativa es más exigente en los valores máximos permisibles que el estándar de la Organización Mundial de Salud, y es de interés del CIAM que esta no relaje sus exigencias para nivelarse con la OMC. Además, considera importante incorporar estudios de suelos a los procesos revisión de la calidad del agua, debido al crecimiento de la explotación minera en el país.

Actualmente el detalle de la información sobre los resultados de los análisis del agua publicados por la ASEP varían según la región. La información que esta institución y el Ministerio de Salud empezaron a divulgar en su página de Internet sobre estudios realizados para determinar la calidad del líquido es la que reciben de las compañías propietarias de las plantas de agua potable, explicó Porcel, y no todo el agua para consumo humano pasa por estas plantas. Hace falta publicar los datos de las pruebas realizadas en los lugares donde funcionan acueductos rurales, que es de donde proviene el agua que surte a más del 80% de la población nacional.

Para cambiar esta condición el compromiso propone crear un protocolo general de gobernanza y monitoreo de calidad del agua, según el cual se deba publicar en un portal web los resultados de los informes, estadísticas, estudios, evaluaciones y diagnósticos de la calidad del agua a nivel nacional. También propone establecer un canal de comunicación para que los usuarios pueden enviar sus consultas sobre la información publicada.

Para cumplir con el protocolo se proponen las siguientes actividades:

- Homologar los informes técnicos de cada institución involucrada.
- Completar los cuatro componentes (comunidad, sistemas, prestadores y calidad) en el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural
- Incorporar y actualizar los datos en el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR).
- Lanzar el SIASAR para acceso al público.
- Analizar los datos a publicar en el Sistema de Información Geográfica (SIG).
- Incorporar en el SIG los datos sobre todas las plantas potabilizadoras de Panamá correspondientes al IDAAN.

La expectativa es que la mayor transparencia en la gestión del agua permita a las autoridades y ciudadanos estar mejor informados sobre la calidad del agua de los ríos y que producen las plantas potabilizadoras, así como de la que se distribuye por tuberías y acueductos rurales. Esta información permitiría a la sociedad civil velar por que sirva como base científica para adoptar políticas públicas sobre el tema hídrico, “mejorar procesos de producción y distribución e implementar estrategias frente a situaciones de escasez, disminución de caudales de ríos, mejoras de los sistemas de distribución, e incluso evitar otorgar concesiones de agua a ciertas empresas en detrimento de otras empresas o personas”. También permitirá a los ciudadanos fiscalizar los procesos de potabilización, la influencia que sobre la calidad del líquido tendrían factores como la actividad económica o el crecimiento urbano, y les ayudará a llamar a rendir cuentas a las instituciones responsables a través del canal de comunicación que establecerá por medio de Internet y, de esta forma, hacer valer su derecho de acceso al agua potable.

El compromiso, sus actividades y entregables son suficientemente concretos como para verificar su cumplimiento, que ayudará a dar a los ciudadanos acceso a información pública no disponible hasta el momento.

Se considera como moderado el impacto potencial del compromiso debido las acciones apuntadas se concentran en la producción y publicación proactiva de esta información y no aborda los retos de conseguir que esta información sea utilizada para generar mejoras en el servicio y problemáticas atendidas.

### Siguientes pasos

Un futuro compromiso en esta materia puede hacerse relevante para el principio de participación ciudadana si llegara a crearse un mecanismo similar al que se desarrollará para evacuar dudas sobre los datos publicados, pero para recibir retroalimentación de los usuarios y atender propuestas de mejora. También si se usa este canal de comunicación con las autoridades para involucrarlos en la toma de decisiones en torno al agua que les puedan afectar.

También podría llegar a tener un mayor impacto potencial si, a raíz de la implementación del protocolo, se desarrollan iniciativas con la sociedad civil que ayuden a mejorar y garantizar la calidad del agua en los lugares en que deba mejorarse, a través de un mapeo colaborativo o auditorías sociales, por ejemplo. Estas son algunas de tantas formas en que se podría involucrar a la población en la validación de los procesos y servicios en torno al consumo de agua.

El protocolo también podría aprovecharse para que los usuarios ayuden a identificar oportunidades de mejora en la gestión de este recurso natural y a planificar de forma colectiva las soluciones y reformas para atender cualquier reto.

Algunos ejemplos que podría ayudar como experiencia previa en esta área es el programa de “Agua para todos” ejecutado en Brasil<sup>5</sup>, las iniciativas de involucramiento de la ciudadanía en los procesos de control de la gestión del líquido y de su distribución desarrolladas en Honduras y República Dominicana, o los procesos para estandarizar la publicación de información relacionada a este recurso natural que han implementado los Países Bajos, Kenia y Uruguay.

También podría ser de gran apoyo unirse a la Comunidad de Práctica sobre el Agua y el Gobierno Abierto, creado para facilitar los procesos de deliberación, aprendizaje y acción en torno a la gobernanza del agua<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> “[Contaminación del río ‘Juan Díaz’ compromete saneamiento de la bahía](#)”, Mirta Rodríguez, La Estrella de Panamá, 28 de agosto de 2017.

<sup>2</sup> “[Las proyecciones para culminar el saneamiento de Panamá apuntan al 2023](#): ¿cuándo estará limpia la bahía?”, Elizabeth Garrido, El Capital Financiero, 31 de marzo de 2018.

<sup>3</sup> Reglamento Técnico DGNTI- COPANIT -23-395-99. La normativa sobre el tema también incluye las normas DGNTI-COPANIT 035-2000 y DGNTI-COPANIT 039-2000.

<sup>4</sup> Entrevista realizada por el investigador IRMeI 12 de noviembre de 2018.

<sup>5</sup> <http://www.integracao.gov.br/aqua-para-todos>

<sup>6</sup> [Creada en el año 2017](#) por Water Integrity Network (WIN), Stockholm International Water Institute (SIWI), World Resources Institute (WRI), Fundación Avina y la Alianza del Gobierno Abierto (OGP).

## 7. Fortalecer los servicios de atención de los Gabinetes Psicopedagógicos del Ministerio de Educación

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*El fortalecimiento de los servicios ampliando la cobertura de atención de los Gabinetes Psicopedagógicos con la creación de nuevos gabinetes en las regiones educativas de Panamá Centro, Panamá Norte, Panamá Este, San Miguelito y Darién; el nombramiento de personal técnico y el fortalecimiento de los planes, programas y proyectos que allí se ejecutan, con el interés de coadyuvar el desarrollo integral y académico de los estudiantes (la prevención de la violencia, el uso indebido de drogas, el acoso escolar, el fortalecimiento de la inteligencia emocional, la adaptación escolar, habilidades para la vida y destrezas cognoscitivas, sociales y afectivas, entre otros) de los estudiantes en los centros educativos oficiales de la República de Panamá.*

Fecha de inicio: Septiembre 2017

Fecha de término: Junio 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General	✓		Sin relevancia clara				✓				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

## Contexto y objetivos

Los Gabinetes Psicopedagógicos son estructuras integradas por dos psicólogos, un trabajador social y un especialista en problemas de aprendizaje creadas por el Ministerio de Educación (Meduca) en 1986 para dar apoyo técnico a los centros de educación básica y media en la detección, prevención, y atención de problemáticas educativas de los estudiantes debidas a sus contextos sociales<sup>1</sup>.

Se encargan de planificar y organizar las acciones psicopedagógicas que ejecutarán los centros educativos de cobertura, así como de asesorar a los docentes, directivos y padres de familia en los procesos de enseñanza y aprendizaje de los estudiantes. Para octubre de 2017 existían 148 Gabinetes Psicopedagógicos en todo Panamá, distribuidos en las 12 regiones educativas panameñas.

De acuerdo con el plan de acción, la cantidad de Gabinetes Psicopedagógicos no es suficiente para atender a todos los centros educativos de las regiones, por lo que la atención se brinda solamente en los centros de enseñanza donde están ubicados físicamente los equipos técnicos. Además las condiciones de las instalaciones no son las adecuadas para atender a los estudiantes.

El compromiso pretende ampliar el número de centros de estudios atendidos por los Gabinetes Psicopedagógicos, ampliando su cobertura en Panamá Centro, Panamá Norte, Panamá Este, San Miguelito y Darién. Para ello será necesario aumentar la cantidad de personas que integran estos equipos técnicos. También se pretende revisar los planes y programas para actualizarlos o mejorarlos, habilitar más espacios físicos y crear alianzas con la sociedad civil. Estas medidas ayudarían a prevenir y atender casos de violencia, uso indebido de drogas, acoso escolar, a fortalecer la inteligencia emocional, e impulsarían que los estudiantes desarrollen habilidades para la vida y destrezas cognitivas, sociales y afectivas, señala el plan de acción.

Las actividades del compromiso son las siguientes:

- Mapear las organizaciones de sociedad civil por región
- Revisar los planes de los Gabinetes, identificar necesidades y ofrecer recomendaciones priorizando las necesidades para su fortalecimiento
- Crear alianzas entre sociedad civil y Meduca para apoyar Gabinetes
- Contratar el personal adicional requerido
- Elaborar e implementar los nuevos planes de estos equipos técnicos
- Crear Gabinetes en las áreas que se identifiquen en la revisión técnica

Se afirma en el documento que el compromiso es relevante para el valor participación ciudadana porque pretende desarrollar en los estudiantes capacidades para “influir o tomar decisiones”, así como generar condiciones favorables para la sociedad. Sin embargo, las acciones que requiere la implementación del compromiso se refieren a la contratación de personal y asignación de recursos para detectar a población en riesgo y trabajar en su capacitación para darles herramientas para su desarrollo personal, y así evitar que caigan en condiciones que podrían llevarles a tomar decisiones que afectarían su vida o la convivencia en sociedad. También para fomentar el ejercicio de sus derechos como ciudadanos. Ninguna de estas acciones representa escenarios de involucramiento en la toma de decisiones de organismos públicos ni genera mecanismos nuevos de participación ciudadana. Ciertamente fomenta las condiciones para que estos se den y que los estudiantes puedan eventualmente, si así lo disponen, participar de ellos en un futuro, pero eso no bastaría para afirmar que el compromiso mejorará las condiciones actuales de participación ciudadana. Por ello no se considera relevante para gobierno abierto.

Por otro lado el compromiso no aclara de dónde vendría estos recursos, ni si el Meduca está anuente a destinar de su presupuesto general recursos adicionales para cumplir con los requerimientos y acciones que el compromiso señala. Tampoco está claro en el texto cuál sería el fin de las alianzas entre los Gabinetes y la sociedad civil, ni si esta los convertiría en espacios de colaboración o trabajo conjunto.

Finalmente, el texto es poco claro en los cambios que pretende generar, más allá del aumento de personal tendrían los Gabinetes. No especifica cuál es la deficiencia en sus planes de trabajo o porqué estarían desactualizados, por lo que tampoco menciona en qué deberían cambiarse; pareciera asumir que no están al día y que por lo tanto se deben mejorar. Tampoco especifica cuáles son los recursos adicionales que estas estructuras requeriría ni cuál sería la meta de nuevos centros de estudios a los que se buscaría atender, o cuál es cantidad plateada como meta.

### Siguientes pasos

Debido a que la relevancia para los valores de gobierno abierto no es clara, a que no se prevé un impacto potencial significativo ni menor con base en las actividades definidas, y a que los medios por los que se pretende alcanzar los objetivos plateados no corresponden a los impulsados por el gobierno abierto, este tipo de compromisos no corresponde a los que se espera incluir en los planes de acción. OGP no es la plataforma más adecuada para impulsar este tipo de iniciativas.

Para mejorar la relevancia de este compromiso sería necesario aumentar sus niveles de especificidad y relevancia a través de la publicación de información sobre el impacto logrado por los Gabinetes, los niños o jóvenes atendidos en determinado período de tiempo, por Gabinete y región geográfica, de manera que se obtenga información cuantitativa relevante para priorizar los Gabinetes más necesitados de mayores recursos y apoyo logístico.

También podrían desarrollarse mecanismos de involucramiento de padres u otros actores sociales, de manera que se trabaje en la recopilación de insumos aportados por los ciudadanos que ayuden a generar diagnósticos más precisos sobre niños jóvenes en condición de vulnerabilidad, y así a priorizar las áreas de atención y objetivos de estas estructuras. Esto desarrollaría un componente de participación ciudadana en la operación de estos Gabinetes.

Para hacer los resultados buscados verificables se requiere de un trabajo más profundo en la identificación de necesidades de los Gabinetes, concretar en qué aspectos se mejorarán y cómo se medirá el éxito de estas mejoras, cuál es el resultado esperado y a cuántos centros de enseñanza y estudiantes adicionales se les pretende llegar con los nuevos recursos que se asignarían.

---

<sup>1</sup> [Ley N°4](#) del martes 1 de febrero de 2011 Que regula los Gabinetes Psicopedagógicos.

## 8. Actualizar el plan de educación cívica en las escuelas

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Revisar con la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación y representantes de la sociedad civil los planes actuales de las materias de cívica, ciencias sociales y ética, moral y valores, con el objetivo de presentar recomendaciones para la actualización de los mismos, a fin de incluir conceptos teóricos y prácticos de transparencia, acceso a la información, ética pública, participación ciudadana y los principios para una vida en democracia, con el propósito de fortalecer los valores éticos y morales en los estudiantes e incentivar su participación en los temas de carácter público, promoviendo el uso de nuevas metodologías como las tecnologías de información y comunicación (TIC'S).*

Fecha de inicio: Octubre 2017

Fecha de término: Junio 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓		✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El texto del compromiso afirma que Panamá se encuentra “en una crisis de corrupción estructural institucionalizada que permea la cultura y propósito del servicio público”, a la luz de los casos que se han presentado en los últimos años, particularmente entre el 2010 y el 2014, y mencionados en la sección de Contexto Nacional de este informe.

También indica que estos casos, entre los que destacan los *Panama Papers* y las querrelas por sobornos de Odebrecht a funcionarios públicos, “evidencian la necesidad de fortalecer la formación en temas cívicos y de participación ciudadana más allá del voto electoral, incluyendo nuevos métodos didácticos que se ajusten a los avances tecnológicos y sociales”.

Por estos motivos el compromiso se propone revisar los planes de estudio actuales de las escuelas y colegios en las materias de cívica, ciencias sociales, ética, moral y valores impartidas en los centros educativos. Esta tarea la realizaría la sociedad civil junto con la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación, y contemplaría la inclusión de los conceptos de transparencia, acceso a la información, ética pública, participación ciudadana y principios para una vida en democracia. A través de estas acciones se pretende desarrollar valores éticos y morales en los estudiantes, a la vez que incentivar su participación en temas de carácter público. El plan de acción cita un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) según el cual la educación cívica en valores que fomenten las

capacidades para respetar las normas de la sociedad, aumentaría el número de valores que posee un individuo, haciendo menos factible que cometa un crimen<sup>1</sup>.

Como actividades se incluye convocar a los partidos políticos para comprometerlos con la hoja de ruta en el tema de Estado “educación”, revisar los programas de las materias de ciencias sociales, cívica; ética, moral y valores para ofrecer recomendaciones técnicas, actualizar estos programas y divulgarlos. También se espera realizar capacitaciones para los profesores sobre conceptos básicos de gobierno abierto. El trabajo para fortalecer los programas se centrará en las materias de cívica, ciencias sociales, ética, moral y valores, tecnología cívica y formación en los temas de convivencia y paz, participación y responsabilidad democrática, pluralidad, identidad y valoración de la diversidad. Tanto las capacitaciones como los programas de las materias mencionadas, actualizados y publicados, son entregables suficientemente concretos como para validar su cumplimiento.

El texto del compromiso lo vincula con gobierno abierto a través del valor de participación ciudadana, al afirmar que desarrollará capacidades en los estudiantes para influir o tomar decisiones. El fomento a la participación que indica el texto asume que el desarrollo de capacidades cívicas en quienes reciban esta formación les llevará eventualmente a formar parte de los procesos de toma de decisiones, cuando sería más preciso afirmar que, al tratarse de una iniciativa de capacitación, creará mejores condiciones para que esta participación se desarrolle, sin que por ello pueda garantizarse. Por este motivo se le atribuye un impacto potencial menor.

El impacto potencial del compromiso radica principalmente en este aumento de la participación ciudadana en el futuro y en el conocimiento que les ayudará a generar en materia cívica, que constituye una base para el comportamiento que tendrá el ciudadano. Si bien el que esto se llegue a dar depende de muchos factores, entre ellos la voluntad individual, la educación desde etapas tempranas del desarrollo de la madurez fomentará una mayor cultura participativa e incentivará la institucionalización del desarrollo de capacidades para que esta se dé.

### **Siguientes pasos**

Para aumentar el impacto potencial del compromiso conviene incluir actividades y metas que ayuden a atender la problemática planteada en el corto plazo y, preferiblemente, que busquen modificar prácticas actuales del gobierno en materia de publicación de información, rendición de cuentas o participación ciudadana. Esto podría lograrse vinculando los cursos a actividades de participación con instancias del gobierno, o incluyendo iniciativas de gobierno abierto como parte de los cursos impartidos a los estudiantes, tal y como plantea el compromiso siguiente, que busca desarrollar una escuela de gobierno abierto a través de una plataforma tecnológica y cuyos cursos incluirán proyectos que impulsen el gobierno abierto en instituciones públicas. Por ello el compromiso #9 del plan de acción podría ser un hito de este compromiso sobre educación cívica.

Al buscar inculcar valores en los estudiantes, resultará clave para el éxito de este compromiso incluir labores prácticas que faciliten a los niños y jóvenes vivir y desarrollar los valores que se pretenden fomentar. La iniciativa busca influir el comportamiento futuro de los estudiantes, y para lograrlo no debería limitarse a una capacitación meramente teórica y conceptual. Pretende cambiar la práctica y forma en que personas viven valores, por lo que conviene incluir componentes prácticos que muestren y ayuden a vivir esos principios. Los valores, para ser apropiados como hábitos, se desarrollan a través de la repetición de actos a lo largo del tiempo<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> “[¿Qué tan claro es el vínculo entre educación y crimen?](#)”, Laura Jaitman, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>2</sup> Aristóteles, “Ética a Nicómaco”, 1103a 15-20: “la dianoética (virtud intelectual) se origina y crece principalmente por la enseñanza, y por ello requieren experiencia y tiempo; la ética, en cambio, procede de la costumbre”.

## 9. Escuela de Gobierno Abierto

### Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*Creación de una plataforma virtual para la efectiva formación y capacitación cívica en los estudiantes, para así incentivar y facilitar su participación en los asuntos públicos, tanto en la formulación y seguimiento de proyectos comunitarios, como en la toma de decisiones públicas.*

*Este proceso de formación y capacitación, tendrá las siguientes fases: a) sensibilización, b) capacitaciones/laboratorios y c) desarrollo de proyectos comunitarios o propuestas de políticas públicas, alineados con los principios de Gobierno Abierto, enfatizando en el liderazgo social y organización comunitaria.*

Fecha de inicio: Octubre 2017

Fecha de término: Junio 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
I. General		✓	✓		✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

De acuerdo con el texto del compromiso, el involucramiento de la ciudadanía en los temas de carácter social es muy escaso y su participación en el ejercicio de la democracia con frecuencia se limita al sufragio. Esto tiene como consecuencia un bajo involucramiento ciudadano en la solución de los problemas comunes, la falta de herramientas tecnológicas que estimulen la participación y la rendición de cuentas, poca iniciativa ciudadana en la propuesta de proyectos y escasa información sobre mecanismos de fiscalización existentes o prontos a implementarse.

El Estado de la Región 2016 señala que la participación ciudadana en Panamá es menor al 10% en todos los niveles de gobierno, una de las más bajas en la región centroamericana, siendo el ámbito municipal el que cuenta con el porcentaje más alto y el legislativo con el más bajo<sup>1</sup>.

El compromiso se propone fomentar la participación ciudadana a través de la creación de una plataforma virtual de formación cívica en temas de gobierno abierto que ayude a estimular la formulación y seguimiento de proyectos comunitarios y la participación de la población en la toma de decisiones públicas.

El texto no define cuál es el público en mente de la plataforma, pero al ser el Ministerio de Educación el responsable de implementarlo y con base en varias de sus actividades, se interpreta que estará dirigida a estudiantes de educación primaria y secundaria.

Las capacitaciones que ofrecería la plataforma seguirían las siguientes fases:

- Sensibilización
- Capacitaciones y laboratorios
- Desarrollo de proyectos comunitarios o propuestas de políticas públicas alineados con los principios de Gobierno Abierto

Uno de los objetivos más importantes de este compromiso es el promover la participación de los estudiantes en la elaboración de propuestas, ejecución y fiscalización de los proyectos comunitarios. La plataforma permitiría a los usuarios interactuar con funcionarios públicos para aumentar su participación en temas de carácter social. Este aspecto es el que da más relevancia a la iniciativa para los valores de gobierno abierto, pues lo diferencia de un compromiso centrado en el desarrollo de un instrumento tecnológico para la divulgación de información, que puede tener más o menos éxito según el uso que se le dé.

Es también la creación de este nuevo mecanismo de participación, así como la tercera de las fases con que se diseñarían las capacitaciones impartidas desde la plataforma, sobre el desarrollo de proyectos, la que permitirá a la iniciativa tener impacto en la mejora de las prácticas de gobierno abierto en la función pública. De no existir este componente, a pesar de los beneficios propios de los planes de formación en materia de gobierno abierto, el compromiso no tendría un impacto sobre las prácticas de participación ciudadana en Panamá. Por estas razones el investigador IRMestima que esta implementación tiene un impacto potencial moderado.

En la medida que los proyectos que se ejecuten sean ambiciosos, y la plataforma para involucrar efectivamente a los estudiantes en la toma de decisión, implementación y fiscalización de proyectos públicos sea exitosa, el compromiso podría resultar en cambios significativos en la apertura de gobierno.

### Siguientes pasos

Las actividades del compromiso relacionadas a los proyectos que implementarían los usuarios de la plataforma, así como la difusión y sensibilización que se haga de esta, determinarán en gran medida el éxito de los resultados que logre el compromiso.

Por este motivo conviene que los criterios para la selección de compromisos incluyan la factibilidad de que puedan ser implementados, cuán provechosos podrían resultar para la experiencia de aprendizaje de los estudiantes, y el cambio que lograrían en las prácticas de las instituciones públicas para hacer sus procesos de toma de decisiones más participativas y crear medios para que los ciudadanos fiscalicen sus tareas.

Por lo tanto el éxito del compromiso, desde la perspectiva del investigador IRM, deberá medirse no con base en si se completa o no el desarrollo de la plataforma, sino con el número de personas que la aprovechen, la cantidad de proyectos que se lleguen a desarrollar gracias a esta y el impacto de estos en mejorar las prácticas gubernamentales en las áreas de gobierno abierto.

Hace falta concretar las mejoras a las características de la plataforma, los recursos con que se financiaría y con los que se impulsarían y daría seguimiento a los proyectos.

También se deberá desarrollar una estrategia de difusión y capacitación para su uso y para fomentar el involucramiento de la población que podría usarla, para así asegurar su aprovechamiento y explotar su potencial de impacto, y evitar que se

convierta en un recurso subutilizado por falta de conocimiento sobre su existencia y las oportunidades que ofrece.

Como se comentó en el análisis del compromiso número ocho, este compromiso sobre el desarrollo de esta plataforma podría ser un hito del compromiso anterior, que busca incluir conceptos de gobierno abierto en la educación cívica de las escuelas y colegios. Ambas iniciativas se dirigen al mismo público meta y contribuyen a lograr su objetivo común: generar una cultura de mayor participación ciudadana y fomentar el involucramiento de las personas en el quehacer de la función pública. Además ambas usan el mismo medio para lograr su meta, la educación de las generaciones más jóvenes, con la diferencia de que este compromiso le agrega un componente tecnológico e incluye el deber de ejecutar proyectos como parte de la experiencia de aprendizaje, lo que funciona como complemento perfecto del compromiso anterior.

---

<sup>1</sup> [Quinto Informe Estado de la Región 2016](#), Capítulo 6, Panorama Político, Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica.

## V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país o entidad y 2) una evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del IRM que se presentaron en ciclos anteriores.

### 5.1 Recomendaciones del IRM

- Crear formalmente y consolidar un foro de diálogo permanente entre la sociedad civil y las instituciones y autoridades de gobierno encargadas de implementar las iniciativas de gobierno abierto en Panamá. Esta consolidación deberá incluir su puesta en marcha a través de reuniones periódicas, la definición de la forma en que se tomarán las decisiones y del período de vigencia de los nombramientos de sus integrantes, así como de los mecanismos de difusión de información y demás aspectos establecidos en los “Estándares de Participación y Cocreación de OGP”. No cumplir con lo anterior llevaría a Panamá a caer en falta por incumplir los requerimientos mínimos y actuar en contra del proceso definido por OGP.

El foro debería invitar a la colaboración honesta entre actores, por lo que se sugiere diseñar mecanismos que prevengan posibles influencias dentro del foro multiactor en favor de posturas políticas particulares o intereses de instituciones u organizaciones de cara al proceso electoral, debido a la coincidencia de este con la creación del foro y cocreación del próximo plan de acción. Estos deberían incluir una metodología de gobernanza clara para el foro de diálogo, que contemple el proceso y criterios para escoger a las organizaciones de sociedad civil titulares y suplentes que la integrarán y cómo estas podrían rotar luego de períodos de tiempo definidos. Una metodología que podría resultar útil para diseñar la forma de hacer frente a esa etapa de cambio es la conocida como ADKAR<sup>1</sup>. En relación al proceso de cocreación, gobierno y sociedad civil deberán definir los criterios por los que se seleccionarán los compromisos y en general cualquier regla que ayude a hacer el proceso más transparente y evite el acaparamiento de espacios de participación y el particular posicionamiento de participantes más vocales. También se deberá procurar que las organizaciones civiles que participen del proceso lo hagan en igualdad de condiciones, con espacio para ser escuchados y acceso a la información necesaria para llegar a aportar valor al proceso, y que se les brinde retroalimentación sobre cómo sus aportes contribuyen a la construcción del plan de acción.

- Diseñar una estrategia para evitar cambios abruptos a raíz de la transición electoral. El foro multiactor podría definir acciones para asegurar la continuidad de las actividades del tercer plan de acción y el desarrollo del cuarto. Se sugiere consultar experiencias recopiladas sobre cómo otros países han sobrellevado transiciones electorales<sup>2</sup>.
- Diseñar como parte del proceso de cocreación del plan de acción la metodología y plan de trabajo que seguirán las instituciones implementadoras de los compromisos para involucrar a las organizaciones de sociedad civil durante su implementación. El cumplimiento de los compromisos debe hacerse a través de un trabajo coordinado entre ambos sectores, y no ejecutado por completo por el sector público y reportado a la ciudadanía una vez concluido, como se ha dado en la mayoría de los

compromisos de planes de acción anteriores. Este plan de trabajo debería incluir la definición del papel que tendrán las organizaciones contraparte y los detalles sobre cómo, dónde y cuándo se dará la interacción entre ambas partes para coordinar y ejecutar sus respectivas responsabilidades en la implementación del compromiso, y cómo y cada cuánto rendirán cuentas las instituciones implementadoras. También podría contemplar la creación de espacios para que las organizaciones civiles puedan trabajar directamente con las instituciones encargadas de implementar los compromisos, sin necesidad de hacerlo a través de terceros como el foro multiactor o la ANTAI. La sociedad civil debería tener claro desde que se publica el plan de acción cuál será su papel por compromiso, los recursos con que contará para monitorear y los mecanismos por los que podrá realizar sus aportes.

- Se sugiere dar continuidad a compromisos implementados anteriormente que requieren de seguimiento e iniciativas adicionales para mejorar su impacto y profundizar su alcance. En específico esta recomendación se refiere a compromisos que modificaron la legislación vigente o crearon normativa adicional en materia de transparencia y acceso a la información, como las reformas a la Ley de Contrataciones Públicas y a la Ley de Declaración Patrimonial de Bienes, o la propuesta de reglamento a la Ley de Descentralización. También se refiere a los compromisos sobre la implementación de datos abiertos en el sector público, que lograron implantar prácticas de divulgación bajo este formato en una cantidad importante de instituciones. Conviene aumentar el impacto de estos compromisos previamente implementados y aprovechar la experiencia obtenida durante el segundo plan de acción en estas áreas, así como verificar el éxito que tuvieron en solucionar la problemática que atendían: ¿En qué medida se implementaron las reformas legales? ¿Consiguieron su cometido? En el tema de datos abiertos, ¿están las organizaciones civiles satisfechas con la información publicada? ¿Llenan los datos compartidos la expectativa de información de la población? ¿Cuál es el uso que se le está dando y cómo se puede mejorar? ¿Ayudan a evitar corrupción, mejorar la transparencia o incentivar procesos de rendición de cuentas? Son preguntas cuyas respuestas podrían buscarse y a partir de las cuáles se podrían construir compromisos futuros, de manera que se aprovechen bases de gobierno abierto cimentadas y se profundice su impacto.
- Considerar priorizar compromisos cuyas actividades repercutan más directamente en la solución del problema definido y cuyo impacto potencial sea mayor. Hay algunos compromisos, como el 5 (“Manual y aplicación móvil sobre educación vial”) o el 8 (“Actualizar el plan de educación cívica en las escuelas”), con acciones que, como están escritas en el plan de acción, probablemente generarán un cambio mínimo en las prácticas sociales o de gobierno que buscan cambiar, contribuyendo poco en el corto plazo a la solución de la problemática planteada. Solamente uno de los 9 compromisos valorados en este informe fue calificado con un impacto potencial transformador. También ayudará a aprovechar la plataforma ofrecida por OGP y el impacto de las iniciativas de gobierno abierto en Panamá incluir compromisos más relevantes para un segmento mayor de la población y que propongan soluciones efectivas en su solución. Para ello conviene recolectar información entre una mayor cantidad de grupos de ciudadanos, descubrir qué es lo que más preocupa a los panameños y cuál de esas problemáticas es la que más efectivamente puede atacarse a partir de los valores de gobierno abierto y trabajando en conjunto con la sociedad civil.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Crear formalmente y consolidar un foro de diálogo permanente entre la sociedad civil y gobierno para tratar las iniciativas de gobierno abierto
2	Definir mecanismos que prevengan posibles influencias dentro del foro multiactor y la creación del próximo plan de acción en favor de posturas políticas particulares
3	Diseñar como parte del proceso de cocreación del plan de acción la metodología y plan de trabajo que seguirán las instituciones implementadoras de los compromisos para involucrar a las organizaciones de sociedad civil durante su implementación
4	Dar continuidad a compromisos implementados anteriormente que requieren seguimiento e iniciativas adicionales para mejorar su impacto y alcance, como los de datos abiertos o creación de normativa
5	Incluir a futuro más compromisos más ambiciosos, relevantes para segmentos más amplios de la población y que efectivamente solucionen la problemática definida

## 5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

De las cinco recomendaciones clave ofrecidas en el informe anterior, dos fueron atendidas en el presente plan de acción. Se trata de la que proponía fortalecer y apoyar con recursos la comisión de diálogo permanente para optimizar la comunicación entre las instituciones implementadoras de los compromisos y las organizaciones sociales, y la que sugirió considerar como criterio de priorización la importancia e interés que tendría para los usuarios la información por publicar en los compromisos sobre acceso a la información, de manera que este les resultará de utilidad e interés.

Mientras se redactó este informe, entre noviembre y diciembre de 2018, la ANTAI y varias organizaciones de sociedad civil, como Generación sin Límite, el Centro de Incidencia Ambiental, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional. y Juntos Decidimos, entre otras, se encontraban deliberando sobre cuáles de ellas integrarían el foro multiactor, por cuanto tiempo y de qué manera se alternarían.

Además la gran parte de los nuevos compromisos relacionados al valor de acceso a la información divulgarían información pública que agregará valor a la sociedad civil. El resto de recomendaciones no fueron atendidas debido principalmente que no se había constituido aún un foro multiactor formal para gobierno abierto. También a que no se le dio seguimiento a los compromisos del plan anterior relacionados a los mecanismos de selección de funcionarios, sus declaraciones de bienes o la creación de comités de cuencas, para dar espacio a iniciativas nuevas del interés de las organizaciones de sociedad civil.

Todavía hay oportunidad para diseñar con mayor detalle la implementación de los compromisos y su seguimiento, así como el alcance de sus entregables.

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

	Recomendación	¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Fortalecer y apoyar con recursos la comisión de diálogo permanente para optimizar la comunicación entre las instituciones implementadoras de los compromisos,	✓	✓

	la entidad coordinadora y las organizaciones sociales comprometidas con su seguimiento.		
2	Elaborar planes de trabajo y de seguimiento para la implementación de compromisos, definiendo con más especificidad el alcance de entregables y metas.	✗	✗
3	Considerar el valor público de la información a ser divulgada y su utilidad para los ciudadanos en el diseño de compromisos sobre acceso a la información.	✓	✓
4	Continuar y fortalecer las iniciativas en materia de rendición de cuentas públicas y participación ciudadana como las reformas y bases de datos de declaración de bienes, los comités de cuencas, los mecanismos de selección de altos funcionarios.	✓	✗
5	Aprovechar el marco de la nueva ley de descentralización para incorporar a los jóvenes y a los gobiernos locales en las iniciativas de gobierno abierto.	✗	✗

---

<sup>1</sup> Acrónimo en inglés de Concientización, Deseo, Conocimiento, Habilidad y Reforzamiento, una metodología de proceso para manejo del cambio.

<sup>2</sup> [“Reformas de gobierno abierto en tiempos de transición política: lecciones de América Latina”](#), Gustavo Pérez Ara y Denisse Miranda, Mecanismo de Revisión Independiente, Alianza para el Gobierno Abierto, 25 de mayo de 2018

## VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de OGP y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción de OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del IRM parte de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Panamá y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del IRM presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el IRM eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el IRM recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del IRM y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos<sup>1</sup>.

### Entrevistas y aportaciones de los actores

Para redactar este informe se realizó investigación de escritorio en la que se revisó una extensa lista de documentos, entre investigaciones, investigaciones de organismos internacionales, textos jurídicos como leyes, reglamentos y decretos, estudios de dependencias del gobierno panameño y artículos de prensa, todos ellos descritos en las citas bibliográficas. También se entrevistó a las personas de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) responsables de coordinar las iniciativas de gobierno abierto en el gobierno de Panamá, así como a las organizaciones de sociedad civil que más activa y constantemente han participado de las diferentes actividades y trabajo relacionado a la escogencia e implementación de compromisos:

- Aida Martínez y Martha Ducreux, Oficina de Cooperación Técnica Internacional, Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). Entrevistas realizadas los días 31 de octubre y 10 de diciembre de 2018.
- María Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM). Entrevista realizada el 12 de noviembre de 2018.

- Olga de Baldía, directora ejecutiva de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional. Entrevista realizada el 4 de diciembre de 2018.
- Maria Alejandra Kapell, organización Juntos Decidimos. Entrevista realizada el 5 de diciembre de 2018.
- Se intentó conocer en dos ocasiones la opinión de la organización MOVIN, sin embargo por causas ajenas a su control no le fue posible atender las sesiones fijadas o remitir la información por correo electrónico.

### **Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente**

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del IRMa través del correo electrónico [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)

---

<sup>1</sup>Manual de Procedimientos del IRMV.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## Anexo I. Resumen del desempeño de Panamá a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

<b>Foro Multiactor</b>	
<b>1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP .</b>	Amarillo
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Verde
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Verde
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de OGP .	Rojo
<b>2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales,</b>	Verde
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	Verde
<b>2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.</b>	Amarillo
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	Amarillo
<b>3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.</b>	Verde
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	Rojo
3f. Minutas: El foro de OGP , de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	Amarillo

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)  
 Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de OGP (o una página de OGP en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso de OGP de manera proactiva.	Amarillo
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre OGP para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Verde
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de OGP .	Verde
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de OGP .	Verde
<b>4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.</b>	Amarillo
<b>5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de OGP , que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional de OGP , incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del IRMy documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).</b>	Amarillo

*Nota editorial: Si un país “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el IRMreconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.*