

# Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe de implementación de Panamá 2017– 2019

---

Israel Aragón Matamoros, investigador independiente

## Tabla de Contenidos

<b>Resumen ejecutivo: Panamá</b>	<b>5</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>9</b>
<b>II. Implementación del plan de acción</b>	<b>10</b>
1. Observatorio Ciudadano Anticorrupción	11
2. Observatorio Ciudadano Electoral	14
3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública	15
4. Prevención de conflictos de intereses en las contrataciones públicas del Estado	17
5. Manual y aplicación móvil sobre educación vial	19
6. Transparencia en la calidad y cantidad del agua	21
7. Fortalecer los servicios de atención de los Gabinetes Psicopedagógicos del Ministerio de Educación	23
8. Actualizar el plan de educación cívica en las escuelas	25
9. Escuela de Gobierno Abierto	27
<b>III. Proceso multiactor</b>	<b>29</b>
<b>VI. Metodología y fuentes</b>	<b>31</b>
<b>Anexo I. Resumen del desempeño de Panamá a lo largo de la implementación del plan de acción</b>	<b>32</b>
<b>Anexo II. Indicadores del IRM</b>	<b>34</b>



## Executive Summary: Panama

After implementing three action plans, Panama has improved its participation processes both during the co-creation and during the implementation of its commitments. Civil society participated in the implementation meetings and took a leading role in various commitments. Regarding implementation (and in contrast to the previous cycle, which was more effective), only two of the nine commitments reached a substantial level of progress, one was withdrawn from the plan and another was not initiated. This action plan contributed to the opening of the government particularly regarding access to information.

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 in 2012. Since then, the country has implemented three action plans. This report evaluates the implementation of Panama's third action plan.

### General Overview of the Action Plan

Panama improved the engagement with civil society in the implementation processes, with an active role of the multi-stakeholder forum. The level of implementation of the commitments deteriorated compared to the previous cycle, due to changes within the Government and the lack of viability for the implementation of several proposals. One of the nine commitments originally included in the plan was withdrawn and one was not initiated.

Anticorruption and public procurement had the greatest achievements in the implementation of commitments. The only two commitments with a substantial level of progress and that achieved significant changes in the levels of government openness come from these two areas.

Improvements were particularly pronounced in the access to information dimension as a result of the

#### Table 1. At a glance

Member since: 2012  
Action plan under review: Third  
Type of report: Implementation  
Number of commitments: 9

#### Action Plan Development

Is there a multistakeholder forum?: Yes  
Level of public influence: Collaborate  
Acted contrary to the OGP process: No

#### Action Plan Design

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

#### Action Plan Implementation

Starred commitments: 1 (11%)  
Completed commitments: 0 (0%)  
Commitments with significant DIOG\*: 2 (22%)  
Commitments with exceptional DIOG \*: 0 (0%)  
Level of public influence: Involve  
Acted contrary to the OGP process: No

\*DIOG: Did it Open Government



launch of data dissemination platforms. One of these data dissemination commitments was assessed as a starred commitment.

Starred commitments must meet several criteria:

- In the Design Report, the commitment is rated as **verifiable**, **relevant** to OGP values, and has a “**transformative**” potential impact.
- The IRM Implementation Report rated the commitment implementation as **substantial** or **completed**.

Based on these criteria, Panama’s action plan has one starred commitment:

## **2. Strengthen transparency and accountability in public infrastructure projects.**

**Table 2. Noteworthy Commitments**

<b>Commitment Description</b>	<b>Status at the end of the implementation cycle</b>
<p><b>★ Commitment #2: Transparency in public infrastructure projects:</b></p> <p><i>Develop a regulation that establishes the obligation to submit public infrastructure projects to the standards of the Infrastructure Transparency Initiative - CoST, including the Formal Disclosure Requirement (FDR).</i></p>	<p><i>The commitment was substantially implemented. The activities were completed almost entirely, except for the implementation of the regulations of the Infrastructure Transparency Initiative - CoST, which were due to start by December 2019. However, the country fulfilled the goal of creating said regulations and launching the platform "Panama en Obras", needed by entities to comply with the standards of the Initiative.</i></p>

### **Five Key IRM Recommendations**

The IRM key recommendations are prepared in the IRM Design Report. They aim to inform the development of the next action plan and guide the implementation of the current action plan. In the Panama Design Report (2017- 2019), the IRM recommended the following:

Formally create and consolidate a permanent dialogue forum between government and civil society to discuss open government initiatives.
Design a strategy to avoid abrupt changes as a result of the electoral transition.
As part of the cocreation process, design a methodology and work plan for the implementing institutions of the commitments to involve civil society organizations during their implementation.
Provide continuity to previously implemented commitments that require follow-up and additional initiatives to improve their impact and scope, such as open data or regulation commitments.
Include more ambitious commitments that are relevant to larger segments of the population and that effectively solve the issue identified.

## ABOUT THE AUTHOR

**Israel Aragón** is an international researcher and consultant with experience in the development of indexes and evaluation of the effectiveness of public policies. He has local and international publications on transparency, participation and use of technologies in the exercise of democracy. More recently, he has specialized in data analysis for strategy development and regularly collaborates with the main Costa Rican media.

**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. The Independent Reporting Mechanism evaluates the development and implementation of action plans to promote a dialogue between key stakeholders and increase accountability.





## Resumen ejecutivo: Panamá

Luego de tres planes de acción implementados, Panamá ha mejorado los procesos de participación, tanto durante la cocreación como durante la implementación de sus compromisos. La sociedad civil participó de las reuniones de implementación y tomó un rol protagónico en varios compromisos. Respecto a la implementación (y en contraste con el ciclo anterior que fue más efectivo), únicamente dos de los nueve compromisos alcanzaron un nivel de avance sustancial, uno se retiró del plan y otro no se inició. Este plan de acción contribuyó a la apertura del Gobierno con énfasis en la dimensión de acceso a la información.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Panamá se incorporó a OGP en 2012 y desde entonces, ha implementado tres planes de acción. Este informe evalúa la implementación del III plan de acción de Panamá.

### Descripción general del plan de acción

Panamá mejoró la vinculación con la sociedad civil en los procesos de implementación, con un rol activo del foro multiactor. El nivel de implementación de los compromisos desmejoró respecto al ciclo anterior, tanto por los cambios al interior del Gobierno como por la poca viabilidad de algunas propuestas para su implementación. Uno de los nueve compromisos incluidos originalmente en el plan fue retirado y uno no inició su implementación.

Los mayores logros en la implementación de compromisos se lograron en los ejes de anticorrupción y compras públicas. De esas áreas provienen los dos únicos compromisos con un

### Tabla 1. Vista rápida

Miembro desde: 2012  
Plan de acción en revisión: Tercero  
Tipo de informe: Implementación  
Número de compromisos: 9

#### Desarrollo del plan de acción

¿Hubo un foro multisectorial? 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%)  
Compromisos Potencialmente estelares: 1 (11%)

#### Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: 1 (11%)  
Compromisos completados: 0 (0%)  
Compromisos con avances significativos en la variable DIOG\*: 2 (22%)  
Compromisos con avances excepcionales en la variable DIOG\*: 0 (0%)  
Nivel de influencia del público: Involucrar  
Actuó contrario al proceso de OGP: No

\*DIOG: Did it Open Government



nivel de avance sustancial y que lograron cambios significativos en los niveles de apertura del Gobierno.

Las mejoras se encontraron en especial en la dimensión de acceso a la información, mediante el lanzamiento de plataformas para divulgar datos. Uno de los compromisos sobre la disseminación de datos fue calificado como estelar.

Los compromisos estelares deben cumplir con los siguientes criterios:

- En el informe de diseño, el compromiso se calificó como **verificable, relevante** a los valores de OGP y con impacto potencial **transformador**.
- El informe de implementación del IRM calificó la implementación del compromiso como **sustancial** o **completado**.

Con base en dichos criterios, el plan de acción de Panamá cuenta con un compromiso estelar:

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

**Tabla 2. Compromisos notables**

<b>Descripción del compromiso</b>	<b>Estado al final del ciclo de implementación</b>
<p>✦ <b>Compromiso #2: Transparencia en proyectos de infraestructura pública:</b></p> <p><i>Elaborar una normativa que establezca la obligatoriedad de someter los proyectos de infraestructura pública a los estándares de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST, incluyendo el Requisito de Divulgación Formal (FDR).</i></p>	<p><i>El compromiso se implementó sustancialmente. Las actividades se cumplieron casi en su totalidad, con excepción de la ejecución de las normativas que regulen a la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST, que se cumplirá a partir de diciembre de 2019. Sin embargo, se cumplió con el objetivo de crear dicha normativa y lanzar la plataforma “Panamá en Obras”, necesaria para que las entidades cumplan con los estándares de la Iniciativa.</i></p>

### **Cinco recomendaciones clave del IRM**

Las cinco recomendaciones clave se elaboran en el informe de diseño del IRM. Su objetivo es presentar recomendaciones para el desarrollo del siguiente plan de acción y para la implementación del plan actual. En el Informe de Diseño de Panamá 2017- 2019, el IRM recomendó lo siguiente:

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 la 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.

## ACERCA DEL 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 diálogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



## I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y a líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. Los compromisos de los planes de acción pueden contribuir a esfuerzos existentes, identificar medidas adicionales para completar reformas que están en curso o iniciar medidas en un área completamente nueva. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan estas evaluaciones para reflexionar sobre sus avances y determinar si las acciones implementadas impactaron la vida de las personas.

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP se asoció con Israel Aragón Matamoros, quien llevó a cabo esta evaluación. El objetivo del IRM es ofrecer insumos para los procesos de desarrollo e implementación de los compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del IRM, visite:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

Este informe abarca la implementación del tercer plan de acción de Panamá para 2017-2019.

Como se reportó en el Informe de Diseño del IRM de 2017-2019, Panamá cuenta con una normativa que protege el derecho de acceso a la información, aunque con niveles variables de implementación práctica. Los derechos de asociación y de expresión suelen ser respetados en el país, con mejoras en los últimos años. Sin embargo, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2019 de Transparencia Internacional<sup>1</sup>, Panamá ocupa el puesto 101 de 183 países, con una leve desmejora en su desempeño que está por debajo del promedio regional. Esta percepción ha sido fomentada por escándalos de mucha repercusión pública como el de los denominados *Panama Papers*, y de la empresa constructora Odebrecht<sup>2</sup>.

En este contexto, los compromisos del tercer plan de acción buscaron atender las problemáticas de mayor preocupación de la sociedad civil vinculada a gobierno abierto y se dividieron en cuatro ejes: (a) anticorrupción (compromiso 1 y 2); (b) contrataciones públicas (compromisos 3 y 4); mejoramiento de los servicios y prestaciones públicas (compromisos 5 y 6); y (d) educación (compromisos 7, 8 y 9).

El 5 de mayo de 2019 Panamá celebró un proceso de elecciones presidenciales. Si bien dicho proceso no afectó significativamente al plan de acción, sí impactó en la implementación de algunos compromisos debido a la salida del Gobierno de personal a cargo de su ejecución o de quienes lideraban las instituciones implementadoras. El trabajo de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto facilitó la continuidad del plan de acción. La Comisión cuenta con mandato legal y representación de la sociedad civil y es liderada por la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), quien se mantuvo en el cargo durante todo el periodo del plan de acción y le dio seguimiento.

---

<sup>1</sup> Corruption Perceptions Index, Transparency International, disponible aquí:

<https://www.transparency.org/en/cpi/2019/index/pan>

<sup>2</sup> Caso Odebrecht: los tentáculos de la corrupción que unen a toda América, El Confidencial, disponible aquí:

[https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-03-17/caso-odebrecht-los-tentaculos-de-la-corrupcion-que-unen-a-toda-america\\_1349776/](https://www.elconfidencial.com/mundo/2017-03-17/caso-odebrecht-los-tentaculos-de-la-corrupcion-que-unen-a-toda-america_1349776/)

## II. Implementación del plan de acción

En el informe de implementación del plan de acción se evalúa el nivel de “cumplimiento” de los compromisos, así como la variable “¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno (DIOG, por sus siglas en inglés)?” Ambos indicadores se basan en los avances logrados en la implementación de los compromisos al final del ciclo del plan de acción. Este informe no evalúa nuevamente los indicadores de “verificabilidad”, “relevancia”, ni “impacto potencial”, pues éstos se evalúan en el informe de diseño del IRM. Para mayores detalles sobre estos indicadores, consultar el Anexo II de este informe.

### 2.1 Resumen

La implementación del tercer plan de acción de Panamá se caracterizó por contar con la mayor implicación de la sociedad civil conseguida hasta el momento. Todas las reuniones de implementación registradas por la ANTAL con los órganos implementadores, y cuya información se facilitó al investigador IRM, contaron con la participación de al menos una organización de la sociedad civil. Adicionalmente, la Comisión de Gobierno Abierto sesionó durante todos los meses - en algunos casos hasta en tres ocasiones - para impulsar los compromisos. El liderazgo e iniciativa de muchas acciones para implementar compromisos, así como en ocasiones los recursos para financiarlos surgieron de la sociedad civil, como en el caso del compromiso 1 del Observatorio Ciudadano Anticorrupción.

Pese a tal esfuerzo, el país registró un retroceso significativo en los niveles de implementación de los compromisos de este plan. Solamente dos de los ocho compromisos alcanzaron un nivel de implementación sustancial (20%), y ninguno se completó en su totalidad. En comparación, el plan de acción anterior incluyó 20 compromisos, 10 alcanzaron una implementación sustancial o completa (50%), aunque la mayoría de ellos no contó con ninguna participación de la sociedad civil.

Los dos compromisos sustancialmente implementados son además los que mejoraron significativamente los niveles de apertura del Gobierno en el área de acceso a la información y en materia de participación ciudadana. Esto fue posible al lograr que el Poder Judicial mejore sus procesos de captura y publicación de información, y al lanzar una plataforma desarrollada por el Poder Ejecutivo para la publicación de información relacionada a la asignación y ejecución de los proyectos de infraestructura pública. Asimismo, se emitió una directriz vinculante para que las instituciones panameñas que contraten el desarrollo de obras de infraestructura pública se adhieran a estándares de transparencia.

El compromiso vinculado con la plataforma de proyectos de infraestructura pública fue considerado estelar. Ha sido ambicioso al aspirar a que todas las instituciones públicas sigan los estándares de difusión de la información de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST, por sus siglas en inglés).

Algunos aprendizajes generales del proceso de implementación incluyen la importancia de que el cumplimiento de los compromisos sea una responsabilidad de las instituciones, y no de personas en particular. El análisis de la información recabada indica también que es fundamental, para promover la sustentabilidad de la relación entre el Gobierno y la sociedad civil, que las propuestas e insumos generados por las organizaciones sean adecuadamente consideradas, y se dé seguimiento a qué se hace con dichos aportes.

## 2.2. Compromisos

### 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.*

*Entre los resultados esperados está 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.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> sustancial</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> significativamente</li></ul>

Este compromiso buscó crear un observatorio en tres áreas de interés: los procesos de las contrataciones del Estado, la gestión parlamentaria de la Asamblea Nacional y los procesos judiciales de casos de corrupción contra el funcionariado público. De acuerdo con el plan de acción, aumentar la publicación de información, su seguimiento y documentación facilitaría a la sociedad civil la medición y análisis de la gestión pública, promovería un mejor uso de los recursos del Estado, y contribuiría a informar la toma de decisiones por parte de los ciudadanos en procesos electorales.

Las características del observatorio se definirían a través de un laboratorio cívico en el que participarían tanto representantes del Gobierno como organizaciones de la sociedad civil, la academia, desarrolladores y medios de comunicación. De este taller se obtendrían los planes de trabajo para cada una de las tres áreas del observatorio. También se realizarían encuestas para conocer la información de mayor interés para la ciudadanía en relación con las tres áreas temáticas, y se realizarían los cambios necesarios para que las plataformas de divulgación del Estado incluyeran la información que el observatorio les proveería.

El compromiso tuvo un nivel de cumplimiento sustancial. Hay varias razones que pueden explicar por qué la implementación no fue completa. En primer lugar, el compromiso no contó con una institución implementadora ni fondos por parte del Estado. Fue la sociedad civil la que consiguió recursos y tomó la iniciativa de las acciones ejecutadas<sup>1</sup>. Por otra parte, el Órgano Legislativo no confirmó su aceptación del compromiso, por lo que no se trabajó la temática de transparencia parlamentaria. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el área de contrataciones del Estado se separaron de las acciones de implementación tras involucrarse activamente en otras actividades dentro del proceso de elecciones presidenciales que vivió Panamá en 2019<sup>2</sup>.

Debido a lo anterior, las acciones del compromiso se circunscribieron a la creación de un observatorio sobre la labor y sentencias del Poder Judicial. El plan de trabajo se creó mediante talleres y se puso en línea a disposición del público<sup>3</sup>. El observatorio se lanzó en febrero de 2019<sup>4</sup>, y publicó su primera observación el 30 de septiembre de ese mismo año<sup>5</sup>, gracias al trabajo de la Fundación para el Desarrollo y la Libertad Ciudadana<sup>6</sup>.

Un aspecto que retrasó la implementación del compromiso fue la dificultad inicial de la sociedad civil para especificar la información requerida del Gobierno. Asimismo, el Órgano Judicial no cuenta con procedimientos para la publicación proactiva de datos abiertos. Representantes del Órgano Judicial admitieron retos pendientes en el proceso de recolección y publicación de la información<sup>7</sup>. En entrevista con el investigador del IRM, indicaron depender de las personas responsables de capturar los datos de cada despacho judicial. Si bien es obligatorio por ley el uso de plataformas informáticas<sup>8</sup>, eso no siempre se cumple y no existen consecuencias por su incumplimiento. Muchos procesos de recolección de datos siguen haciéndose manualmente: algunos despachos usan ventanillas únicas para recibir demandas, solicitudes de servicios y tramitar procesos.

La ambición de la sociedad civil es continuar con las tareas realizadas, pero para ello requiere de la colaboración de la institución judicial y de recursos. Entre los datos que la sociedad civil aspira a divulgar en el futuro están los históricos de sentencias, cómo llegaron los jueces y juezas a sus puestos, los puntos otorgados a sus hojas de vida, y si han enfrentado procesos disciplinarios. Asimismo, consideran importante mejorar la metodología de levantamiento de información y los formatos de presentación<sup>9</sup>.

Al momento de realizar el análisis de este compromiso, el observatorio estaba a la espera de que se atendiera una petición de información pendiente, que incluía datos de viáticos, divulgados solamente en formato PDF y de forma desactualizada, y la lista de jueces y juezas con sanciones por temas éticos<sup>10</sup>.

La implementación del compromiso contribuyó significativamente a mejorar las condiciones de apertura del Gobierno en el área de acceso a la información. Las acciones de implementación del compromiso, aunque no alcanzaron a cubrir todas las áreas incluidas en el plan de acción, ayudaron a publicar información no disponible anteriormente sobre el actuar del Órgano Judicial y a mejorar las prácticas de divulgación de este último. Además, el observatorio publicó sus primeras tres observaciones a partir del análisis de esta información, lo que ayudará al Órgano Judicial a empezar a desarrollar procesos de divulgación proactiva de datos abiertos.

---

<sup>1</sup> La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana aplicó a un concurso de fondos de Transparencia Internacional en agosto de 2017, de donde obtuvo una donación de cinco mil euros con los que realizó el taller con la sociedad civil, representantes de la Asamblea Nacional y la Dirección General de Contrataciones Públicas ([Actas](#) del Laboratorio facilitado por Ciudadano Inteligente, 30 y 31 de agosto de 2018). Posteriormente esta misma Fundación concursó por fondos para la implementación de compromisos de donde obtuvo diez mil euros. Con ellos contrató a *Kernel Community Think Tank* para conceptualizar, diseñar y desarrollar la plataforma del observatorio. En marzo de 2019 aplicó a fondos otorgados por el “*International Center for Journalists*” (ICFJ, por sus siglas en inglés) que buscaba promover plataformas de datos abiertos de organismos públicos y obtuvo seis mil dólares que permitieron contratar un analista de datos y conseguir el software y la plantilla para publicar datos en la página web. Hasta entonces, lo que se publicaba era la agenda con actividades (entrevista del investigador del IRM con *Kernel Community Think Tank*).

<sup>2</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a Olga Abadía, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 03 de octubre de 2019.

<sup>3</sup> [Plan de trabajo](#) del Observatorio

<sup>4</sup> <https://observatoriociudadanopanama.org>

<sup>5</sup> El análisis realizado por el observatorio concluyó que dos tercios de jueces y juezas trabajan en condiciones de interinidad y solo una tercera parte se encuentra en propiedad en su puesto. Al momento de analizar este compromiso, en octubre de 2019, el Observatorio había publicado tres observaciones: “Internautas en el sitio web del Órgano Judicial”; “Avances en datos abiertos en la página del Órgano Judicial”, y “Dos tercios de los operadores de justicia en Panamá no son permanentes”.

<sup>6</sup> <https://observatoriociudadanopanama.org/category/observaciones/>. Se realizó a partir del análisis de la planilla del Órgano Judicial, que la Fundación debió descargar manualmente ya que la página de internet del Órgano solo permitía visualizar 10 líneas a la vez como máximo. A consecuencia de ello, la Fundación solicitó cambiar la forma en que los datos se compartían en la página web de la institución. Su solicitud fue acogida en septiembre de 2019, lo que hizo que el Órgano Judicial mejorara sus prácticas de divulgación por este medio, al hacerlas más abiertas y facilitar su uso. En la primera observación se lee: “Cuando el Observatorio inició el análisis de las planillas al final del mes de agosto de 2019, había que recurrir a realizar un proceso manual de captura de la información para su análisis, ya que el Órgano Judicial todavía no se había puesto al día con la publicación en datos abiertos, de acuerdo a lo ordenado para las entidades públicas por el Decreto Ejecutivo N°511 de 24 de noviembre de 2017 y la Resolución N°DS-3513-2018 de 17 de enero de 2018. Sin

---

embargo, el pasado miércoles 25 de septiembre de 2019, el Órgano Judicial cambió la forma de publicación de sus planillas y se adaptó a lo establecido en la normativa...”. Ver [Avances en datos abiertos en la página del Órgano Judicial](#), 30 de septiembre de 2019, Observatorio Ciudadano Panamá.

<sup>7</sup> Entrevista del investigador del IRM con los siguientes funcionarios del Órgano Judicial el 4 de octubre de 2019: Joselyn Vos, Secretaría técnica de modernización y desarrollo institucional; Marisol González, Secretaría Técnica de Modernización y Desarrollo Institucional; José Alamanza, Dirección Estadística; Manuel Silvera, Secretaría Administrativa y Oficial de Información; Ginete Díaz, Dirección Administrativa de Auditoría Judicial.

<sup>8</sup> [Ley 75 de 2015](#), que subroga la Ley 15 de 2008, que adopta medidas para la informatización de los procesos judiciales, y dicta otras disposiciones.

<sup>9</sup> Algunas de las oportunidades de mejora en la captura de información expresadas por Kernel Community Think Tank son: metodología de levantamiento de la información susceptible de errores humanos, como de digitación; datos en formatos que dificultan su análisis, inconsistencia de estos formatos, problemas de interoperabilidad y falta de una API que permita extraer la información.

<sup>10</sup> La información que se publica trimestralmente incluye solamente los procesos en curso, sin que se llegue a publicar su resultado ni si se halla a los magistrados enjuiciados culpables o no. El Órgano Judicial tampoco publica información histórica sobre los resultados de procesos, que resulta del interés del observatorio.

## 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.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> No iniciado.</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> No cambió</li></ul>

La intención del segundo compromiso del plan de acción fue dar seguimiento, a través de un observatorio, a la gestión de los diputados y alcaldes del país, particularmente con relación al cumplimiento de las normas de participación ciudadana definidas en la Ley de Descentralización<sup>1</sup>. Buscó también divulgar información sobre la calidad de su labor de servicio público, la cantidad de años en puestos de gobierno, el historial de procesos judiciales enfrentados y los datos relevantes de su trayectoria política, para que sirviera como insumo a los ciudadanos a la hora de decidir por quién votar en el caso de funcionarios públicos que decidieran reelegirse u optar por un puesto de elección popular.

Sin embargo, tal y como se explicó en el Informe de Diseño 2017-2019, el compromiso se retiró del plan de acción a solicitud de organizaciones de la sociedad civil que participaron del proceso de cocreación del plan, debido a que la iniciativa no surgió de las mesas de trabajo para construir los compromisos.

---

<sup>1</sup> La Ley de Descentralización habilita el giro de recursos financieros para los gobiernos locales, así como la necesidad de implementar mecanismos de rendición de cuentas y observación ciudadana sobre el uso de estos.

### 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).*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Transformador</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> Sustancial</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> Significativamente</li></ul>

El objetivo principal de este compromiso se centró en que todas las instituciones públicas que contrataran el desarrollo de proyectos de infraestructura en Panamá lo hicieran siguiendo los estándares de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST, por sus siglas en inglés), incluyendo el cumplimiento del Requisito de Divulgación Formal (FDR). Panamá se adhirió a esta iniciativa en 2016.

CoST es una iniciativa internacional que define un estándar con lineamientos e indicadores para las diferentes fases de ejecución de los proyectos de infraestructura pública que promueven la transparencia, la divulgación de información y el seguimiento. Convertir los requisitos de CoST en un procedimiento administrativo obligatorio mejoraría los niveles de transparencia y acceso a la información, previniendo potenciales casos de corrupción y ayudando a identificar y rectificar ineficiencias.

Como se mencionó en el informe de diseño, el desarrollo de infraestructura tiene un rol muy significativo dentro de la economía panameña. Genera inversiones sustanciales y representa una parte relevante del producto interno bruto del país. Asimismo, las investigaciones y sentencias judiciales<sup>1</sup> por corrupción relacionadas a proyectos públicos de este sector durante la última década le conceden a este compromiso un impacto potencial transformador. El plan de acción reconoce la necesidad de publicar más información, mejorar su calidad y facilitar el acceso por parte del público, a fin de propiciar el derecho de acceso a la información<sup>2</sup>.

El compromiso se implementó sustancialmente. Para lograrlo, en mayo de 2019 la Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) emitió en conjunto con la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) una resolución vinculante<sup>3</sup> para todas las instituciones del Estado<sup>4</sup>, a través de la cual se aprobaron los “Estándares para la publicación de la información de los proyectos de infraestructura pública”. Se dio a las entidades contratantes un plazo de seis meses para cumplir con ellos<sup>5</sup>, que vence en diciembre de 2019.

El cumplimiento de dichos estándares implica que las instituciones que desarrollen proyectos de infraestructura pública deberán poner en línea los datos de las obras, a través de la plataforma de Internet “Panamá en Obras”<sup>6</sup>. Deberán hacerlo al menos mientras se completa el desarrollo necesario para que esa plataforma extraiga la información directamente del sistema de compras públicas “Panamá Compra”<sup>7</sup>. Esta información deberá cumplir con 40 indicadores según la etapa de desarrollo en que se encuentre el proyecto de infraestructura.

“Panamá en Obras”, construido a partir de la plataforma del sitio web de CoST Honduras, tuvo su lanzamiento y se puso en línea en enero de 2019. El menú disponible en la sección de “Proyectos” incluía tres instituciones: el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), el Municipio de Panamá, y el Ministerio de Obras Públicas. Sin embargo, solamente el IDAAN ofrecía información sobre el desarrollo de proyectos, con seis proyectos en total<sup>6</sup>. La información compartida incluye el propósito y alcance de los proyectos, las personas responsables con su información de contacto, el tipo de contrato, las fechas de inicio y conclusión, el número de empresas participantes, la estimación del costo, el precio total del contrato, y el estado de avance, entre otros aspectos. Sin embargo, a pesar de ser solicitados desde el lanzamiento de la plataforma, estaban pendientes de publicarse los 40 indicadores definidos por los estándares.

Se ha dado cumplimiento con todas las actividades del compromiso, con excepción de la ejecución de las normativas que regulen a la Iniciativa CoST. Al publicarse la normativa con los estándares en mayo de 2019 y conceder seis meses de preparación a las instituciones, su ejecución deberá quedar para un período posterior al abarcado por el tercer plan de acción. A pesar de ello, las acciones tomadas como parte de la implementación dejan el camino preparado para que todo se cumpla tal y como se planeó en el compromiso.

Si bien al momento de redactar este informe (octubre de 2019) no se había hecho todavía ninguna auditoría ciudadana a los proyectos divulgados, se planeaba realizar el primer taller de auditoría social en noviembre. En este se capacitarían en el uso de la plataforma a las instituciones que contratan el desarrollo de proyectos de infraestructura pública, grupos de ciudadanos de distintas minorías, líderes comunitarios, academia y periodistas.

La implementación del compromiso ha contribuido a mejorar la apertura del Gobierno en materia de acceso de información y participación ciudadana. La sociedad civil se vincula a la iniciativa a través de las auditorías sociales y del grupo multisectorial contemplado en la Iniciativa CoST, del que venía participando desde su fundación a través de las organizaciones Movimiento Independiente Panamá (MOVIN), la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo panameño de Transparencia Internacional, y la Fundación Generación Sin Límite.

---

<sup>1</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>2</sup> Plan de Acción Panamá 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/panama-action-plan-2017-2019/>

<sup>3</sup> Resolución N° DGCP-ANTAI-001-2019 del 20 de mayo de 2019

<sup>4</sup> La normativa afecta a todas las instituciones públicas, municipios, juntas comunales, empresas mixtas y en general a las dependencias del Estado que desarrollen proyectos de infraestructura, para un alcance que supera las 800 instituciones. Entrevista del investigador del IRM a Nelly Valdiviezo, de la organización civil Generación sin Límites.

<sup>5</sup> En el proceso de implementación, el Grupo Multisectorial de CoST decidió que este tipo de normativa sería la más adecuada para hacer la directriz vinculante a un mayor número de instituciones que un decreto ejecutivo, como se había pensado al redactar el compromiso.

<sup>6</sup> Plataforma Panamá en Obras, <http://panamaenobras.gob.pa/inicio>.

<sup>7</sup> Plataforma PanamaCompra, <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/>.

<sup>8</sup> Aida Martínez, gerente país de CoST Panamá, explicó que trabajan en un plan piloto para lanzar la plataforma con estas tres instituciones, y la IDAAN era la que se encontraba más avanzada para entonces. Entrevista realizada por el investigador del IRM el 03 de octubre de 2019.

## 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:*

- a) declaración de intereses para los servidores públicos involucrados en el proceso de contrataciones públicas;*
- b) declaración de los servidores públicos a cargo de la elaboración de los pliegos de cargos;*
- c) 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.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> No cambió</li></ul>

Como se expresó en el Informe de Diseño del Plan de Acción de Panamá 2017-2019, este compromiso tuvo por objetivo la implementación de instrumentos para prevenir conflictos de intereses en las contrataciones públicas. Buscó también crear condiciones para que quienes conozcan la existencia de dichos conflictos se sientan seguros al denunciarlos. Para eso, se comprometió la creación de declaraciones de intereses para funcionarios intervinientes en distintas fases de las contrataciones y de un documento oficial que exija a los funcionarios la denuncia anónima de posibles conflictos. Como se explicó también en el informe de diseño, aunque la legislación panameña cuenta con reglas y principios básicos que regulan los contratos públicos, y con pautas éticas para el funcionariado público, no existe normativa que regule específicamente la figura de los conflictos de interés en las contrataciones del Estado.

El compromiso tuvo una implementación limitada. Los tres documentos comprometidos se empezaron a trabajar, pero ninguno de ellos se terminó ni llegó a publicarse. La ANTAI elaboró un formulario de declaración de intereses y redactó el texto de una declaración jurada para los servidores públicos que trabajaran en la elaboración de pliegos de contrataciones públicas<sup>1</sup>. Los documentos se enviaron al departamento legal de la ANTAI, pero no se obtuvo respuesta de éste, por lo que nunca llegaron a ser divulgados por la institución y, en consecuencia, tampoco utilizados.

En cuanto al proyecto de protección de denunciantes, la ANTAI lo presentó luego de consultar su propuesta con la sociedad civil, de la que participó la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Sin embargo, la elaboración del proyecto coincidió temporalmente con otro similar<sup>2</sup> desarrollado por un diputado, que habría contado con mayor apoyo político. En consecuencia, la ANTAI trabajó en conjunto con este último proyecto que finalmente, aunque entró a la corriente legislativa, se quedó en la aprobación en tercer debate por parte de la Asamblea Nacional<sup>3</sup>.

Aun así, la ANTAI creó una cuenta de correo electrónico -que promueve a través de su página web- por medio de la cual las personas pueden denunciar actos de corrupción, o de otro tipo, de manera anónima. Otras acciones contempladas en el compromiso y que no fueron ejecutadas incluyen la realización de acciones de sensibilización, la incorporación a la plataforma electrónica “PanamaCompra” de los instrumentos establecidos para prevenir

el conflicto de intereses; y la implementación de un mecanismo mediante el cual la ANTAI exigiera la implementación de dichos instrumentos.

Debido a que ninguno de los instrumentos desarrollados durante la implementación del compromiso fue aprobado por la autoridad pertinente ni publicado, el compromiso no contribuyó a mejorar la apertura del Gobierno.

---

<sup>1</sup> La intención era que todas las personas que trabajen en procesos de contrataciones públicas del Estado, analistas y responsables de solicitar las cotizaciones completaran la declaración jurada. Entrevista del investigador del IRM realizada a Aida Martínez, punto de contacto de gobierno abierto de Panamá, 03 de octubre de 2019.

<sup>2</sup> Proyectos de ley 215 y 245, elaborados por el diputado José Antonio Domínguez, que contempla medidas para la protección de la integridad física de denunciantes y recompensas económicas de hasta el 30% de monto recuperado por el Estado.

<sup>3</sup> [“Proyecto sobre pago a denunciantes de delitos patrimoniales pasa a tercer debate”](#), Mileika Lasso, La Estrella de Panamá, 23 de abril de 2019.

## 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.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> Marginalmente</li></ul>

Como se explicó en el informe de diseño, con este compromiso se buscó la creación de una aplicación digital para dispositivos móviles en las que se pondrían a disposición de la ciudadanía un manual, guías, normas y horarios de los medios de transporte público. Asimismo, se crearía un espacio destinado a la presentación de denuncias ciudadanas sobre el sector. La intención era ayudar a atender el problema del congestionamiento vehicular en la Ciudad de Panamá a través de la difusión de esta información, que se esperaba que resultaría en la reducción de los accidentes de tránsito en la medida que estos fuesen causados por la falta de educación vial.

El compromiso tuvo un cumplimiento limitado. Para implementarlo la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), institución implementadora, decidió utilizar una aplicación ya existente llamada “Inspector Ciudadano”<sup>1</sup>, lanzada en el año 2016, a la que se le agregaría la capacidad de recibir comentarios y denuncias de los usuarios. La nueva versión de la aplicación, con estas posibilidades, se lanzó en febrero de 2018 y mejoró la calidad de la información que los usuarios pueden enviar a inspectores de la ATTT<sup>2</sup>. Contribuyó también a mejorar la comunicación con la ciudadanía, al permitir a la ATTT dar retroalimentación sobre el trámite dado a sus denuncias.

La aplicación no incluyó documentos o productos multimedia que fomenten la educación vial, aunque varios de esos productos sí se desarrollaron. Tanto el manual de educación vial como las guías de transporte público resultaron muy “pesadas” para ser incluidas en la aplicación<sup>3</sup>, y tampoco lograron incluirse en ella versiones abreviadas del material<sup>4</sup>. Alternativamente, se crearon e imprimieron volantes con las guías de uso del bus y el metro que se repartieron físicamente entre las personas usuarias. Además, se crearon documentos y divulgaron mediante páginas de internet<sup>5</sup>. Parte de esta información ya existía con anterioridad al compromiso<sup>6</sup>.

De acuerdo con Roseva Escala, administradora de proyectos de la ATTT, con la llegada de la nueva Administración (Cortizo, 2019-2024) varias de las personas a cargo de proyectos cambiaron y la iniciativa del compromiso se abandonó, pues no se delegó al nuevo personal que entró a la institución.

El compromiso contribuyó marginalmente a la apertura del Gobierno, dada la capacidad generada para que la ciudadanía haga llegar sus denuncias a la ATTT mediante la aplicación “Inspector Ciudadano”, y la distribución de volantes (a pesar de que esto último no estaba contemplado en el plan de acción).

Algunas de las personas entrevistadas por el investigador del IRM señalaron que no se involucró a organizaciones de la sociedad civil en las etapas de diseño y desarrollo de los

productos informativos elaborados, sino que éstos se divulgaron y distribuyeron una vez que ya se habían completado.

Esta experiencia muestra la necesidad de contar con una valoración de la factibilidad de los compromisos durante el proceso de cocreación, tanto en el aspecto financiero como en el legal y técnico, variable que impidió completar la implementación.

---

<sup>1</sup> La aplicación se encuentra disponible tanto en la [Play Store](#) como en [iTunes](#).

<sup>2</sup> Pues ahora permite tomar fotos o videos desde la app y grabar notas de voz para ser enviadas al centro de monitoreo de la ATTT, encargado de recibir las denuncias o alertas -de accidentes u obstáculos en la vía, por ejemplo- de los usuarios, analizarlas y determinar si el caso amerita presentarse al lugar de los hechos y aplicar una multa. La aplicación permite denunciar infracciones que como giros en “U”, circular por el hombro de las vías, estacionar en zonas donde está prohibido o el uso inapropiado de espacios para personas con discapacidad.

<sup>3</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a Josefina Sanjur, Gerente de Servicios al Cliente de Mi Bus, y a Anabel Velázquez, Gerente de Capacitación de Mi Bus; 03 de octubre de 2019.

<sup>4</sup> Para solventar este problema las instituciones de Mi Bus y Metro de Panamá acordaron que la forma adecuada de presentar la información y que permitiera subirse a la aplicación era mediante el desarrollo de una infografía, pero esta no llegó a hacerse. Entrevista realizada por el investigador del IRM a Roseva Escala, Administradora de Proyectos de la ATTT, 03 de octubre de 2019.

<sup>5</sup> [Guías](#) de educación vial para primaria y secundaria, para peatones y conductores y para adultos mayores. Los documentos que se crearon y se divulgaron por estos medios fueron los siguientes: guías de educación vial, para adulto mayor y para primaria; trípticos para adulto mayor y para conductores y estudiantes; guías para peatón; guías para conductor; guías de usuarios de Mi Bus (<http://www.mibus.com.pa/wp-content/uploads/2018/09/Normas-del-Usuario.pdf>) y del Metro de Panamá (<https://www.elmetrodepanama.com/guia-del-usuario>).

<sup>6</sup> El Manual de Educación Vial lo entregó la Dirección de Educación vial, que ya lo tenía previamente. Los horarios tanto de Mi Bus como de Metro de Panamá ya se publicaban desde antes de la creación del compromiso, que pretendía consolidar la información de ambos medios de transporte en la aplicación, lo que no ocurrió. Entrevista realizada por el investigador del IRM a Eduardo Ortega, Coordinador Planes y Programas de Tecnología de Metro de Panamá, y a Miriam Morales, Jefa de Atención a Externos de Metro de Panamá; 03 de octubre de 2019.

## 6. Transparencia en la calidad y cantidad del 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.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> Marginalmente</li></ul>

Este compromiso buscó crear un protocolo que definiera la gobernanza y reglas de monitoreo del manejo del recurso hídrico panameño. También aspiró a que los informes, evaluaciones y estadísticas producto de sus análisis se divulgaran al público a través de un sitio de internet. El objetivo del compromiso incluyó también crear canales para recibir consultas de usuarios sobre la información publicada.

Como se explicó en el informe de diseño, la información sobre la calidad del agua no ha sido tradicionalmente validada por las instituciones públicas competentes y falta transparencia sobre los resultados del monitoreo realizado. Además, el detalle de la información sobre los resultados de los análisis del agua publicados varía según la región. Los datos divulgados por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos y el Ministerio de Salud en su página de internet son obtenidos de las compañías propietarias de las plantas de agua potable, pero no toda 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, de los que proviene el agua que surte a más del 80% de la población nacional<sup>1</sup>.

El compromiso tuvo un nivel de implementación limitado. Según las entrevistas realizadas por el investigador del IRM<sup>2</sup>, las autoridades competentes facilitaron la información al Ministerio de Salud (MINSa), encargado de su publicación a través del Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR)<sup>3</sup>, pero este ministerio no llegó a divulgarla al momento de analizar este compromiso, en octubre de 2019.

Se esperaba que las publicaciones en este sitio web cubrieran los cuatro componentes de información sobre el recurso hídrico señalados por el compromiso: comunidad, sistemas, prestadores del servicio y calidad del agua. Los datos divulgados a través de SIASAR cubren los primeros tres componentes, pero no llegó a publicarse nada sobre la calidad del agua.

El investigador intentó conocer las razones del MINSa para no publicar la información, pero éste no se presentó a la reunión convocada por la ANTAI el 03 de octubre de 2019 para revisar las acciones de implementación del compromiso, ni remitió información al respecto por otro medio.

Durante la última reunión de implementación que tuvo lugar en febrero de 2019, el MINSa reportó a la ANTAI distintas actividades de implementación. Éstas incluyeron reuniones con el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) para trabajar en los datos

técnicos que se les solicitarían a los laboratorios que realizan los análisis de las muestras de agua; reuniones de coordinación interna para trabajar en la estandarización de los datos químicos; y la elaboración e implementación de planes de seguridad del agua en todas las plantas potabilizadoras. Durante ese encuentro también se afirmó que el “MINSA definirá la información que se publicará en la plataforma<sup>4</sup> Sistema de Información de Agua (SIASAR)”.

Asimismo, se cumplió con la primera de las actividades del compromiso, que consistió en tener una reunión con la Comunidad de Práctica sobre Gobierno Abierto y Agua para establecer un plan de trabajo para la implementación<sup>5</sup>. No se consignaron acciones posteriores de seguimiento<sup>6</sup>. La plataforma del Sistema de Información Geográfica (SIG), a la que se refieren dos de las actividades del compromiso, no alcanzó a completarse ni publicarse dentro del período correspondiente al plan de acción, que concluyó en julio de 2019.

El compromiso contribuyó marginalmente a la apertura del Gobierno. Permitió la publicación de nueva información que está ahora disponible al público a través de la plataforma del SIASAR, la cual resulta valiosa para entender las condiciones, retos y diferencias geográficas en el acceso, calidad y uso del recurso hídrico en Panamá. Sin embargo, la información no permite evaluar la calidad del líquido que se distribuye en la población, ni la labor realizada por las instituciones implicadas en su administración lo que resulta clave para hacer responsables a las instituciones encargadas de administrar el agua. La información disponible se trata más bien de estadísticas sociales y de salubridad que dan cuenta de las costumbres de los hogares sobre el uso y manipulación del agua, así como de su infraestructura, nivel de cobertura y condiciones del servicio.

---

<sup>1</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a María Soledad Porcell, Coordinadora Legal del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) el 12 de noviembre de 2018.

<sup>2</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a Carlos Gómez, fiscalizador de Servicios Públicos en Agua Potable de la ASEP, Dalida Solís, Oficial de Saneamiento e Información y Coordinadora de Gobierno Abierto en el IDAAN. Jueves 03 de octubre de 2019.

<sup>3</sup> Una “iniciativa conjunta iniciada por los gobiernos de Honduras, Nicaragua y Panamá cuyo objetivo estratégico es contar con una herramienta de información básica, actualizada y contrastada sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento rural existente en un país”, <http://www.siasar.org/es>

<sup>4</sup> [Acta](#) de la reunión de implementación del compromiso #5: Transparencia en la calidad y cantidad del agua.

<sup>5</sup> [Acta](#) de la reunión con la Comunidad de Práctica sobre Gobierno y Agua.

<sup>6</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a Isaías Ramos, biólogo de apoyo a proyectos del Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), el 04 de octubre de 2019.

## 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 cognitivas, sociales y afectivas, entre otros) de los estudiantes en los centros educativos oficiales de la República de Panamá.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verificable:</b> No</li> <li>• <b>Relevante:</b> No</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Ninguno</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li> <li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> No cambió</li> </ul>

El objetivo de este compromiso se centró en ampliar la cobertura de los gabinetes psicopedagógicos<sup>1</sup> a las regiones educativas de Panamá Centro, Panamá Norte, Panamá Este, San Miguelito y Darién. El compromiso previó la creación de nuevos gabinetes, el nombramiento de personal y el fortalecimiento de los planes, programas y proyectos.

Como se señaló en el Informe de Diseño de Panamá 2017-2019, de acuerdo con el plan de acción la relevancia de este compromiso para gobierno abierto no es clara. El problema planteado es real, pues la cantidad de gabinetes psicopedagógicos parece insuficiente para atender la demanda existente y las instalaciones donde se encuentran los equipos técnicos no serían las adecuadas. Sin embargo, las actividades descritas en el compromiso no explican cómo el acceso a información pública, una mayor participación ciudadana o ejercicios de rendición de cuentas ayudarán a atender estos problemas.

De acuerdo con el plan de acción, el compromiso sería relevante para el gobierno abierto dado el involucramiento de la sociedad civil y de las familias de los centros educativos atendidos en el desarrollo de los planes de detección, prevención y atención de casos en riesgo<sup>2</sup>. Sin embargo, la implementación del compromiso no llegó a esa etapa. En general, el compromiso alcanzó un cumplimiento limitado.

De acuerdo con Mariano Gasteazoro, de la Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativo del Ministerio de Educación (MEDUCA), se levantó un inventario y se mapearon las necesidades de los gabinetes ubicados en las regiones señaladas por el compromiso<sup>3</sup>. Además de las necesidades materiales, se mapearon las necesidades de personal, particularmente de psicólogos, para mejorar la atención en los gabinetes existentes, y de gabinetes para llevar el servicio a más niños y niñas en condición vulnerable en nuevas zonas<sup>4</sup>.

Sin embargo, aunque se analizaron y reconocieron las necesidades, no se les dio seguimiento con medidas para atenderlas. Una posible razón para explicar la falta de implementación se relacionaría con el cambio de personal en la administración<sup>5</sup>, a pesar de que sí se habría contado con recursos presupuestarios y con el interés de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en el compromiso<sup>6</sup>.

El proceso de implementación muestra la importancia de que los compromisos sean asumidos por las instituciones implementadoras, y no por funcionarios en particular.

Al no haberse creado nuevas instancias de participación, rendición de cuentas o información adicional disponible para el público como parte de las acciones tomadas, el compromiso no cambió los niveles de apertura de Gobierno.

---

<sup>1</sup> Los gabinetes psicopedagógicos son estructuras integradas por dos psicólogos, un trabajador social y un especialista en problemas de aprendizaje. Fueron 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 que afectan a estudiantes debido a sus contextos sociales. Se encargan de planificar y organizar las acciones psicopedagógicas que ejecutarán los centros educativos con alumnos en riesgo, así como de asesorar a los docentes, directivos y padres de familia en los procesos de enseñanza y aprendizaje. Para octubre de 2017 existían 148 gabinetes psicopedagógicos en todo Panamá, distribuidos en las 12 regiones educativas panameñas.

<sup>2</sup> Entrevista del investigador del IRM con Aida Martínez, punto de contacto de Panamá para el tercer plan de acción, 03 de octubre de 2019.

<sup>3</sup> Con excepción de la del Darién, que finalmente no se incluyó en la implementación debido a que aún no existe ningún gabinete allí y el ministerio no contó con presupuesto para crear uno en el período que cubrió este plan de acción (201 - 2019). Entrevista del investigador del IRM con Mariano Gasteazoro, Dirección Nacional de Servicios Psicoeducativo del Ministerio de Educación, 03 de octubre de 2019.

<sup>4</sup> Se determinó que se necesitaban en total 42 nuevos profesionales, entre psicólogos, trabajadores sociales y especialistas en dificultades de aprendizaje, para atender las necesidades de gabinetes en las regiones de Panamá Centro, Panamá Norte, Panamá Este y San Miguelito.

<sup>5</sup> La persona a cargo del proyecto dentro del MEDUCA, Justiniano Vigil, fue trasladado de región, lo que hizo que se perdiera el liderazgo de la iniciativa dentro del ministerio.

<sup>6</sup> Entrevista del investigador del IRM con María Alejandra Kapell, organización Juntos Decidimos, 04 de octubre de 2019.

## 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).*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Verificable:</b> Sí</li><li>• <b>Relevante:</b> Sí</li><li>• <b>Impacto potencial:</b> Menor</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Cumplimiento:</b> Limitado</li><li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> No cambió</li></ul>

El objetivo de este compromiso fue incluir en los planes de estudios de cívica, ciencias sociales y ética de los estudiantes de primaria y secundaria conceptos teóricos y prácticos sobre transparencia, acceso a la información, ética pública y participación ciudadana, para que sirvieran como bases para una vida en democracia inspirada en valores. Al fomentar estos principios por medio de la educación en los estudiantes desde niños, se atacaría el problema de la falta de ética y probidad en la función pública panameña.

Para ello la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del Ministerio de Educación, responsable de actualizar y modificar los planes de estudio, los revisaría en colaboración con la sociedad civil con el fin de hacer los cambios según fuese necesario para cumplir con el compromiso. También se capacitaría a los profesores sobre conceptos básicos de gobierno abierto y sobre temas de ética y moral, valoración de la diversidad, tecnología cívica, responsabilidad democrática y convivencia y paz.

El compromiso ha tenido un nivel de implementación limitado. En febrero de 2018 el Ministerio de Educación (MEDUCA) y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) convocaron a la sociedad civil a un proceso participativo para proponer cambios a los planes de estudio mencionados, donde se recibieron recomendaciones<sup>1</sup>. En agosto de ese mismo año se hizo una nueva convocatoria con el mismo fin, en la que se recibieron propuestas adicionales<sup>2</sup> las cuales se presentaron y comentaron durante la reunión de implementación del compromiso celebrada en octubre de 2018<sup>3</sup>. En dicha reunión se acordó levantar un esquema con el programa creado a partir de las propuestas recibidas, su objetivo, la metodología de enseñanza y actividades que se utilizarían. Este debía estar listo el 12 de noviembre de ese año, sin embargo, a pesar del trabajo realizado, los cambios no llegaron a implementarse en los programas que se pretendían actualizar.

El objetivo inicial era realizar las actualizaciones de los planes de estudio antes de que concluyera la administración del presidente Varela (2014-2019). Eso no fue posible, probablemente por los cambios en la persona a cargo de la Dirección Nacional de Currículo<sup>4</sup>. La implementación del compromiso no avanzó más allá de las actividades descritas, y no se logró cambiar el contenido de las materias en cuestión.

Por estos motivos el compromiso no ayudó a mejorar los niveles de apertura de Panamá. Esta experiencia resalta la importancia de que la implementación de los compromisos cuente con el apoyo e impulso del más alto rango jerárquico dentro de las instituciones

implementadoras, de manera que las iniciativas no se vean atrasadas o truncadas por cambios de personal. Demuestra también la importancia de dar seguimiento al trabajo que realizan las organizaciones de la sociedad civil para dar sustentabilidad a su interacción con el Gobierno.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Ver “[Recomendaciones y observaciones](#) sobre la educación cívica en las escuelas de Panamá” presentadas por Movimiento Independiente (MOVIN), febrero de 2018; y “[Recomendaciones y observaciones](#) sobre la educación cívica en las escuelas de Panamá” presentadas por Fundación Generación Sin Límite (FGSL), marzo de 2018.

<sup>2</sup> Ver [propuesta de MOVIN](#); [Propuesta](#) enviada por la Asociación Cristiana Panameña para el Desarrollo Educativo, ACRIPADE; y [Cambios](#) a la enseñanza de la educación cívica en Panamá propuestos por el licenciado Radmir Bryant Garay, 18 de septiembre de 2018.

<sup>3</sup> [Acta](#) de la reunión #6, 31 de octubre de 2018

<sup>4</sup> El primer cambio de dirigencia dentro del período de implementación del plan de acción se dio en agosto de 2017. No se incluyó entre las prioridades la modificación curricular a los cursos de cívica, ciencias sociales y ética y valores. Por este motivo los funcionarios del MEDUCA dejaron de asistir a las reuniones de implementación del compromiso y de darle seguimiento a las propuestas recibidas por las OSC y ciudadanos. De acuerdo con Clemente Vergara, la nueva directora de la Dirección Nacional de Currículo, Carmen Reyes, está dispuesta a retomar el compromiso y realizar las modificaciones curriculares, por lo que el MEDUCA revisaría de nuevo los aportes de la sociedad civil para que con los profesores y expertos empiecen a trabajar en cómo incluirlos en los programas de estudio. Entrevista realizada por el investigador del IRM a Clemente Vergara, tecnólogo curricular del MEDUCA, 04 de octubre de 2019.

<sup>5</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a Nelly Valdivieso, Fundación Generación Sin Límite, 03 de octubre de 2019. La organización ciudadana FGSL calificó como agotador y burocrático el proceso de implementación de este compromiso, pues requirió estar presencialmente en varias reuniones, estudiar los programas y desarrollar propuestas para que finalmente no se usaran ni recibiera respuesta sobre por qué no se continuó trabajando en la iniciativa. “No tengo la seguridad que se haya hecho algo con las propuestas que realizamos ni si se llevaron a los profesores”, expresó Valdivieso.

## 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.*

Evaluación del informe de diseño del IRM	Evaluación del informe de implementación del IRM
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Verificable:</b> Sí</li> <li>• <b>Relevante:</b> Sí</li> <li>• <b>Impacto potencial:</b> Moderado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Cumplimiento:</b> No iniciado</li> <li>• <b>¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?</b> No cambió</li> </ul>

Este compromiso tuvo como fin la creación de una plataforma virtual educativa y de divulgación que sirviera para instituir un proceso de formación en los principios de gobierno abierto. De acuerdo con el plan para la implementación del compromiso, elaborado por la Fundación Generación Sin Límite, su misión sería “generar las capacidades necesarias en los jóvenes para su efectiva participación en los asuntos públicos”<sup>1</sup>, tanto en la formulación como en el seguimiento de proyectos comunitarios y políticas públicas nacionales. También se pretendía incentivar su participación en procesos democráticos y de toma de decisiones. El público estaría compuesto principalmente por estudiantes de secundaria y universitarios, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos.

Según el “Estado de la Región 2016”<sup>2</sup>, el nivel de participación ciudadana de los panameños es menor al 10% en todos los niveles de Gobierno, una de las tasas más bajas en la región centroamericana. El ámbito municipal es el que cuenta con el porcentaje de participación ciudadana más alto, y el legislativo con el más bajo.

La implementación de este compromiso no se inició. La plataforma no llegó a desarrollarse, a pesar de que la organización de la sociedad civil que empujó la adopción del compromiso ofreció su apoyo para la implementación e hizo distintas propuestas para lograrlo<sup>3</sup>. Durante la reunión sobre la implementación del compromiso celebrada en febrero de 2018, tanto el MEDUCA como la ANTAI y *Kernel Community Think Tank*, miembro de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), expresaron algunas preocupaciones sobre las propuestas hechas por dicha organización de la sociedad civil<sup>4</sup>. Las propuestas realizadas no se aprobaron, y la organización de la sociedad civil en cuestión se retiró de las acciones para implementar el compromiso. En paralelo, el MEDUCA y la CNGA analizaron alternativas para implementar el compromiso<sup>5</sup>. Sin embargo, no se tomaron acciones para continuar impulsando la iniciativa<sup>6</sup>.

El compromiso no contribuyó a mejorar los niveles de apertura del Gobierno. No generó ningún producto final, y por ende no modificó prácticas de acceso a la información, participación o rendición de cuentas. Desde la perspectiva del investigador del IRM, esta experiencia también destaca la relevancia de realizar análisis de viabilidad de los compromisos asumidos y las propuestas para su implementación.

---

<sup>1</sup> Plan de Trabajo, FGSL. “[Escuela de Gobierno Abierto](#)”, Panamá.

<sup>2</sup> [Quinto Informe Estado de la Región 2016](#), Capítulo 6, Panorama Político, Programa Estado de la Nación, Consejo Nacional de Rectores, Costa Rica.

<sup>3</sup> La Fundación Generación Sin Límites (FGSL) durante el periodo del plan de acción 2017-2019 ofreció al Ministerio de Educación (MEDUCA) la plataforma tecnológica para desarrollar la Escuela de Gobierno Abierto. Durante reunión celebrada con el MEDUCA en diciembre de 2017 ([Acta](#) de la reunión celebrada el 19 de diciembre de 2017, entre MEDUCA, ANTAI y sociedad civil), la FGSL presentó su propuesta para la Escuela de Gobierno Abierto. Esta se desarrollaría a través de una etapa de elaboración del prototipo, que llevaría posteriormente al diseño de la solución y sus respectivas pruebas y validación con los estudiantes. La siguiente etapa consistiría en la ejecución del proyecto comunitario, para el que la FGSL se encargaría de capacitar a los voluntarios encargados de impartir las capacitaciones sobre los cinco módulos en que se dividiría el contenido de la plataforma, y a los profesores del MEDUCA para que estos la utilizaran al impartir las lecciones de educación cívica a sus estudiantes. FGSL donaría el diseño y el desarrollo tecnológico y de contenido de la plataforma tecnológica, cuyo valor estimó en 20.000 dólares, y solicitó al MEDUCA una dieta de cincuenta dólares la hora para impartir las capacitaciones (ver Plan de trabajo y cronograma, [Escuela de Gobierno Abierto](#), FGSL), cuyo costo total calculó en 7.500 dólares. Su intención era que la plataforma se alojara en los servidores del MEDUCA y se distribuyera su uso entre los centros de enseñanza del país. Entrevista realizada por el investigador del IRM a Nelly Valdivieso, Fundación Generación Sin Límite, 03 de octubre de 2019.

<sup>4</sup> Indicaron que los servicios de capacitaciones deberían cumplir con el proceso de contratación pública mediante licitación y que deberían ser los profesores del MEDUCA quienes capacitaran a los estudiantes, al ser estas las personas contratadas para este fin. [Acta](#) de la reunión celebrada el 20 de febrero de 2018, entre MEDUCA, ANTAI y sociedad civil.

<sup>5</sup> Como el aprovechar la plataforma Moodle con la que ya contaba el ministerio para educación en línea, llamada “Educa Panamá” (ver <http://moodle.educapanama.edu.pa/>).

<sup>6</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM a Kernel Community Think Tank, 04 de octubre de 2019.

### III. Proceso multiactor

El tercer plan de acción contó con un foro multiactor que dio seguimiento y se involucró en la implementación de los compromisos y llamó a cuentas a las instituciones implementadoras. Sin embargo, no obtuvo la respuesta y colaboración esperada de todas ellas a la hora de completar el plan de acción.

#### 3.1 Proceso multiactor a lo largo de la implementación 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 revisión 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 al proceso de OGP. Panamá **no actuó** de manera contraria al proceso de OGP<sup>1</sup>.

Por favor revise el Anexo 1 para consultar un resumen del desempeño de Panamá en cuanto a la implementación de los estándares de participación y cocreación a lo largo de la implementación del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de influencia del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de OGP<sup>2</sup>. Éste 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	Durante la implementación del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisión al público.		
Colaborar	Hubo un diálogo constante y el público ayudó a definir la agenda.	✓	
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.		✓
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar.		
Informar	El Gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción.		
No se consultó	No se consultó		

Una de las características positivas de la implementación del tercer plan de acción de Panamá es la vinculación de la sociedad civil, que se involucró en los procesos de implementación de la mayoría de los compromisos y en el funcionamiento del órgano multiactor, la Comisión Nacional de Gobierno Abierto Panamá. La Comisión se creó para coordinar los procesos de cocreación, implementación, seguimiento y evaluación de los

planes de acción. Está integrada por tres miembros gubernamentales y seis de la sociedad civil (tres titulares y tres suplentes)<sup>3</sup>.

El tercer plan de acción fue el primero en el que debió trabajar la Comisión, que se reunió todos los meses correspondientes a su período (2017-2019), en algunas ocasiones hasta tres veces en un mismo mes, según lo requiriera el nivel de actividad. La Comisión cuenta con un reglamento que, entre otras cosas, define el modelo de selección de sus miembros, de convocatoria, la frecuencia de las reuniones, la forma en que se tomarán las decisiones y su ámbito, así como el actuar durante las transiciones de Gobierno.

---

<sup>1</sup> Actuó contrario al proceso: El país no alcanzó el nivel (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción y (2) no recolectó, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página web de OGP, según 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> Para el período 2019-2021, por parte del Gobierno la componen la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental y el Ministerio de la Presidencia. Por la sociedad civil están el Centro de Incidencia Ambiental, la Fundación Generación Sin Límite y la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana como titulares, mientras que como suplentes están Juntos Decidimos, Kernel Community Think Tank y Movimiento Independiente por Panamá. Como miembros observadores están la Alianza Ciudadana Pro Justicia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

## VI. Metodología y fuentes

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

Este proceso de revisión, incluyendo el proceso de incorporación de retroalimentación, se describe en más detalle en la Sección III del Manual de Procedimientos y en el Informe de Diseño de Panamá 2017-2019.<sup>1</sup>

### Bibliotecas de documentos

El IRM utiliza bibliotecas públicas accesibles en línea como repositorio de la información recolectada durante el proceso de investigación. Todos los documentos originales, así como algunos citados en este informe, están disponibles para ser consultados y comentados en la librería de Panamá creada por la ANTAI aquí: <https://drive.google.com/drive/folders/1K7sO-g-QOz4zzeU3fGfil3dXh5orx-3X>.

### Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) 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, por sus siglas en inglés) 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

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 IRM a través del correo electrónico: [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)

---

<sup>1</sup> Informe de Diseño de Panamá 2017-2019, Mecanismo de Revisión Independiente, Alianza para el Gobierno Abierto: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Panama\\_Design\\_Report\\_2017-2019.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/10/Panama_Design_Report_2017-2019.pdf)

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

Clave:

Verde= Cumple con el estándar

Amarillo= En proceso (se han tomado medidas para cumplir con el estándar, pero éste aún no se cumple)

Rojo= No hay evidencias que demuestren que se han tomado medidas

Foro multisectorial	Durante el desarrollo	Durante la implementación
<b>1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP.</b>	Amarillo	Verde
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Verde	Verde
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de forma conjunta, desarrollan su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Verde	Verde
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, incorporación y estructura de gobernanza se puede consultar en el sitio o página web de OGP.	Verde	Verde
<b>2a. Multiactor: El foro incluyó a representantes de Gobierno y no gubernamentales.</b>	Verde	Verde
2b. Paridad: La participación de representantes de Gobierno y no gubernamentales es equilibrada.	Verde	Verde
<b>2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.</b>	Verde	Verde
2d. Representantes de alto nivel del Gobierno: El foro incluye representantes de alto nivel con autoridad para la toma de decisiones.	Amarillo	Amarillo
<b>3d. Apertura: El foro recibe aportes y participantes en el proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros que no participan en el foro.</b>	Verde	Verde
3e. Participación remota: Existe la oportunidad de participar de forma remota en al menos algunas de las reuniones y eventos.	Rojo	Rojo
3f. Minutas: De forma proactiva, el foro de OGP comunica y publica sus decisiones, actividades y resultados a otros representantes del gobierno y actores de la sociedad civil.	Amarillo	Verde

-

Implementación del plan de acción	
4a. Transparencia del proceso: Existe un sitio web nacional (o página web en un sitio web del Gobierno) donde se publica, de forma proactiva, información sobre todos los aspectos del proceso nacional de OGP.	Verde
4b. Documentación previa: El foro comparte información previa sobre OGP con actores para asegurar que están informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Verde
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de comunicación y sensibilización con actores relevantes para informarlos sobre el 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, en particular en momentos en los que hay mucha actividad de OGP.	Verde
<b>4e. Respuestas fundamentadas: El foro multisectorial publica las razones que fundamentan sus decisiones y responde a los comentarios del público más comunes.</b>	Amarillo
<b>5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica en el sitio o página web de OGP un repositorio de documentos. Este representa un registro histórico y ofrece acceso a todos los documentos relacionados con el proceso de OGP, incluyendo, entre otras cosas, documentos sobre las consultas, planes de acción, las autoevaluaciones que presenta el Gobierno, informes del IRM y documentación que respalde la implementación de los compromisos (por ejemplo, enlaces a bases de datos, evidencias de reuniones y publicaciones, entre otros).</b>	Verde

**Nota editorial:** Si un país cumple con los seis estándares marcados en negritas, el IRM calificará el proceso de dicho país como estelar.

## Anexo II. Indicadores del IRM

Los indicadores y la metodología que se utilizan en las investigaciones del IRM se pueden encontrar en el Manual de Procedimientos del IRM<sup>1</sup>. A continuación, presentamos un resumen de los indicadores que evalúa el IRM.

- **Verificabilidad:**
  - No es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿los objetivos planteados y las acciones propuestas carecen de la claridad y especificidad suficientes para que su cumplimiento se pueda verificar objetivamente en un proceso de evaluación posterior?
  - Es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿los objetivos planteados y las acciones planteadas tienen la suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento se pueda evaluar a través de un proceso de evaluación posterior?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la *relevancia* del compromiso frente a los valores de OGP. Analizando cuidadosamente el compromiso como está redactado en el plan de acción, las preguntas orientadoras que determinarán la relevancia son las siguientes:
  - Acceso a la información: ¿El Gobierno publicará información en mayor cantidad o de mejor calidad?
  - Participación cívica: ¿El Gobierno creará o mejorará las oportunidades que el público tiene de influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
  - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno creará o mejorará las oportunidades que tiene el público de exigir que los funcionarios respondan por sus acciones?
  - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se utilizarán iniciativas de innovación tecnológica en combinación con los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que tendría el compromiso de ser completamente implementado. Con base en el texto del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
  - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental,
  - Definir el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
  - Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado, mejoraría la capacidad del Gobierno de abordar el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso y se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de Implementación del IRM.
- **¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?** El objetivo de esta variable es ir más allá de medir los resultados y productos entregables para evaluar en qué medida, en áreas relevantes a los valores de OGP, el Gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de Implementación del IRM.

### ¿Compromisos orientados a resultados?

Los compromisos potencialmente estelares tienen mayor potencial de ser ambiciosos y de ser implementados. Un compromiso bien diseñado es aquel que claramente describe:

1. **Problema:** Identifica la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, en lugar de describir un problema administrativo o una herramienta (por ejemplo, “la mala asignación de fondos es” es un contexto más importante que “la falta de un sitio web”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del ciclo del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de las demandas de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** En lugar de definir resultados intermedios, definir el cambio de comportamiento que se espera obtener como resultado de la implementación del compromiso (por ejemplo, “duplicar las tasas de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más robusto que “publicar un protocolo de respuesta”).

### Compromisos estelares

A continuación, presentamos una explicación de la calificación de “compromiso estelar” (🌟), por ser de especial interés a los lectores y de gran utilidad para promover buenas prácticas entre los países y entidades miembros de OGP. Para ser estelar, un compromiso debe cumplir con los siguientes criterios:

- En su diseño, el compromiso debe ser **verificable**, **relevante** a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Según el informe de implementación del IRM, la implementación del compromiso debe ser **sustancial** o **completa**.

Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de Implementación del IRM.

---

<sup>1</sup> “Manual de procedimientos del IRM,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>