

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del plan de acción:
Panamá 2021-2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

A partir de enero de 2021, el IRM comenzó a implementar los nuevos productos que resultaron del proceso de actualización de IRM.¹ El nuevo enfoque se basa en lecciones aprendidas a partir de más de 350 evaluaciones independientes, robustas y basadas en evidencias realizadas por el IRM y de la recaudación de aportes de la comunidad de OGP. El IRM busca presentar productos simples, oportunos, útiles y orientados a resultados que contribuyan al aprendizaje y la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los nuevos productos del IRM son:

1. **Recomendaciones para la cocreación:** su propósito principal es aportar lecciones aprendidas de planes de acción anteriores para contribuir a la planificación y el diseño de la cocreación. Este producto está programado para implementarse a fines de 2021, comenzando con los países que cocrearán planes de acción 2022-2024.
2. **Revisión del plan de acción:** una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para informar al proceso de implementación. Este producto está programado para implementarse a principios de 2021, comenzando con los planes de acción 2020-2022. Las revisiones del plan de acción se entregan de 3 a 4 meses después de la presentación del plan de acción a OGP.
3. **Informe de resultados:** una evaluación general de la implementación que se centra en los resultados obtenidos a partir de la implementación de los compromisos en el área de la política pública y en cómo se producen los cambios. También verifica el cumplimiento de las reglas de OGP y contribuye a la rendición de cuentas y al aprendizaje a largo plazo. Este producto está programado para implementarse en una fase de transición a principios de 2022, comenzando con los planes de acción 2019-2021 que finalizan la implementación el 31 de agosto de 2021. El informe de resultados se entrega hasta cuatro meses después del final del ciclo de implementación.

Este producto consiste en una revisión del plan de acción de Panamá 2021-2023 por parte del IRM. El plan de acción está compuesto por 8 compromisos. Esta revisión enfoca el análisis sobre la fortaleza del plan de acción para contribuir a la implementación del mismo y sus resultados. Para obtener datos generales de cada uno de los compromisos, consulte el anexo 1. Para obtener detalles sobre la metodología y los indicadores utilizados por el IRM para esta revisión del plan de acción, consulte la sección IV. Metodología e indicadores de IRM.

¹ Para más detalles sobre el proceso de actualización del IRM, ver: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Tabla de contenidos

Sección I: Resumen del plan de acción 2021-2023.....	6
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Panamá 2021-2023.....	8
Sección III. Metodología e indicadores el IRM.....	29
Anexo I. Datos por compromiso.....	32
Anexo II: Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP.....	33

Section I: Overview of the 2021-2023 Action Plan

Panama's fourth action plan is robust and includes ambitious commitments that address relevant issues for the country. Their implementation could bring about significant change in the democratic and social culture and practice. The plan promotes transparency of environmental and agricultural sectors - for the first time - as well as open contracting and procurments. Commitments are national in scope, enhancing their potential impact. The National Authority for Transparency and Access to Information's experience remains present in the new administration, given the commitment shown by the outgoing and incoming officers, who led the transition and sharing of lessons learned.

Panama's National Open Government Commission (CNGAP in its Spanish acronym), the multi-stakeholder forum charged with leading the Open Government Partnership (OGP) process in the country, submitted Panama's 2021-2023 action plan. Focusing on developing an ambitious and relevant action plan, the CNGAP conducted a broad co-creation process, which led to the establishment of eight commitments, half of which have significant potential for results, if implemented adequately. The other half has moderate potential.

Two commitments are carried over from the previous action plan, while the rest address emerging issues that are relevant to the national context. Commitments carried over include open contracting and transparency of public infrastructure and the Open Government School. The CNGAP decided to continue pursuing these commitments, given their level of ambition and potential impact in the fight against corruption and in the design of mechanisms to promote citizen participation in decision-making. These were included in the new action plan in an effort to build on the successes achieved during the previous implementation period, learning from the past experience to overcome barriers that prevented full implementation.

The action plan addresses five emerging thematic areas, which were prioritized by civil society: sexual education for teenagers and youth; accessibility of public websites; transparency of the agricultural sector; development of a single digital platform that integrates environmental information of all relevant agencies; and open budgets, applying the Open Budget Survey to the national budget. These commitments are ambitious and national in scope.

Thus, this action plan is as diverse and innovative as previous action plans, but more ambitious and better informed by national issues and priorities, with sound contextualization of commitments and a solid foundation to the actions. Panama has the opportunity to implement initiatives that are not just ambitious, but also relevant and viable.

This was a result of a collaborative process between civil society organizations and government, spanning in-person events, an online survey and direct consultations with the civil society organizations that participate in the multi-stakeholder forum. The co-creation process, which

AT A GLANCE

Participating since: 2012
Action plan under review: 2021-2023
IRM Product: Action plan review
Number of commitments: 8

Overview of commitments:

- Commitments with an open gov lens: 8
- Commitments with substantial potential for results: 4
- Promising commitments: 5

Policy Areas

Carried from previous action plans:

- Open contracting
- Education
- Environment

Emerging in this action plan:

- Agriculture
- Accessibility
- Innovation labs
- Open budgets
- Sexual health

Compliance with OGP minimum requirements for Co-creation

- Acted according to OGP process: Yes

started in May 2019 and ended in August 2021¹, also included an online consultation² and discussion sessions where commitment proposals were put forward³ and then prioritized via a voting process⁴ that engaged both public officers and civil society representatives. Then, the CNGAP assessed and discussed the most voted proposals to determine the final commitment list. The process and commitment proposals were systematized in a report that was published by the ANTAL in Spanish⁵.

The co-creation strategy allowed for the participation of civil society sectors beyond the members of the CNGAP, including farmers, who submitted their proposals via the open consultation that conducted civil society organizations of the CNGAP. This process also led to the inclusion of the initiative *Public policy on sexual education for teenagers and youth* put forward by the organization Juntos Decidimos⁶, a youth organization that participates in the CNGAP as a substitute organization.

The IRM identifies several opportunities to secure successful implementation and strong results based on the activities put forward by commitments. Recommendations include: 1) aligning the expectations of implementing agencies, such as MIDA, with their civil society counterpart, securing an ongoing dialogue during the implementation of the commitment focused on the agricultural sector and 2) raising the level of ambition of commitments, including the public policy on sexual education, focusing on the use of the website by the target audience, rather than limiting its focus on developing a digital platform for an audience that is difficult to engage and, in some cases, has limited access to technology.

During implementation, a key challenge for civil society will be to monitor⁷ the progress and consolidation of the open government agenda through the relevant regulations, avoiding setbacks associated with political transitions.

¹Due to a political transition and its consequent institutional changes, on August 31, 2020, Panama requested an extension of the plan submission. The country then decided to request another one-year extension, which was granted given the context of the COVID-19 pandemic.

² [Online consultation](#) developed as part of the co-creation process.

³ [Themes included](#) in Panama's 2019-2021 open government action plan.

⁴ [Commitment proposal](#) for Panama's fourth open government action plan 2021-2023.

⁵ [Report of the thematic discussions](#) conducted as part of the 2019-2021 action plan co-creation.

⁶ <https://es-la.facebook.com/JuntosDecidimos/>

⁷ This opinion was voiced by the civil society organizations that participate in the National Open Government Commission.

Sección I: Resumen del plan de acción 2021-2023

El IV plan de acción de Panamá es un documento robusto con compromisos ambiciosos que abordan diversas problemáticas que son relevantes para el país y cuya implementación podría generar cambios significativos en la cultura y quehacer democrático y social. Impulsa prácticas de transparencia en temas ambientales y agropecuarios – área introducida por primera vez–, de presupuestos y contrataciones abiertas. Los compromisos tienen un alcance nacional, lo que fortalece su impacto potencial. La experiencia adquirida por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) a lo largo de años no se perdió con el cambio de líderes y funcionarios tras la entrada de la nueva administración gracias a la responsabilidad y compromiso con que los encargados salientes y entrantes asumieron la transición y transmisión de lecciones aprendidas.

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto de Panamá (CNGAP), grupo multiactor encargado de llevar el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en el país, presentó el plan de acción 2021-2023 de Panamá. Con el fin de elaborar un plan ambicioso y relevante, la CNGAP llevó a cabo un amplio proceso de cocreación que culminó en ocho compromisos. La mitad de ellos cuentan con gran potencial de generar resultados, pudiendo generar cambios sustanciales de ser implementados a cabalidad. La otra mitad tiene un potencial moderado.

Dos de los compromisos dan seguimiento a reformas ambiciosas del plan anterior y otros abordan áreas novedosas que son prioritarias y relevantes para el contexto nacional. Aquellos traídos del plan de acción anterior son: *Contrataciones abiertas y transparencia en la infraestructura pública de Panamá* y la *Escuela de Gobierno Abierto*. La CNGAP tomó la decisión de darles continuidad por su ambición e impacto potencial en la lucha contra la corrupción y la creación de mecanismos para fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones. Además, se incorporaron en el nuevo plan para construir a partir de los logros alcanzados en el período de implementación anterior, aprovechando la experiencia aprendida para superar los contratiempos que evitaron completarlos.

El plan de acción aborda cinco áreas temáticas novedosas en la agenda panameña de gobierno abierto que fueron priorizadas por la sociedad civil: la educación en sexualidad para adolescentes y jóvenes; mejorar la accesibilidad a los sitios de internet del sector público; impulsar la transparencia en el sector agropecuario, desarrollar una plataforma en línea que consolide información ambiental de las diferentes instituciones que atienden esta materia y los presupuestos abiertos, aplicando la metodología de la Encuesta de Presupuestos Abiertos al presupuesto nacional. Estos compromisos son ambiciosos y tienen un alcance nacional.

Estas características hacen que este cuarto plan de acción sea tan diverso e innovador como los anteriores, pero más ambicioso y con un entendimiento más profundo de las problemáticas por abordar, reflejado en la contextualización de la mayor parte de los compromisos y en las referencias citadas para sustentar las acciones por implementar. Esto permite a Panamá plantear iniciativas que, además de ser ambiciosas, buscan ser aterrizadas y viables.

Vista rápida

Miembro desde: 2012

Plan de acción bajo revisión: 2021-2023

Producto IRM: Revisión del plan de acción

Número de compromisos: 8

Resumen de los compromisos:

- Compromisos con perspectiva de gobierno abierto: 8
- Compromisos con potencial de resultados sustancial: 4
- Compromisos prometedores: 5

Áreas temáticas

Recurrentes de planes de acción previos:

- Contrataciones abiertas
- Educación
- Medio ambiente

Emergentes en este plan de acción:

- Agropecuario
- Accesibilidad
- Laboratorios de innovación
- Presupuestos abiertos
- Salud sexual

Cumplimiento de los requerimientos mínimos de OGP durante la co-creación

- Actúo de acuerdo con el proceso: sí

Lo anterior se logró gracias a un proceso colaborativo entre la sociedad civil y autoridades de gobierno que incluyó sesiones presenciales, una encuesta en línea y consultas directas hechas por las organizaciones civiles dentro del foro multiactor. El proceso de cocreación, que se extendió de marzo de 2019 a agosto de 2021², también contó con convocatorias en línea³ y mesas de trabajo para construir las propuestas de compromisos⁴, los cuales se priorizaron a través de una votación⁵ con funcionarios e integrantes de la sociedad civil. Posteriormente, la CNGAP analizó y debatió sobre las propuestas más votadas para seleccionar los compromisos que finalmente se incluirían. Los asistentes al proceso y las propuestas de compromisos se sintetizaron en un informe publicado en la página de la ANTAI⁶.

La estrategia de cocreación permitió la participación de sectores de la sociedad civil ajenos a aquellos que integran la CNGAP, como por ejemplo el de productores agropecuarios, quienes enviaron sus sugerencias de compromisos a través de la consulta abierta que realizaron las organizaciones civiles de la CNGAP. Este proceso también permitió la inclusión de la iniciativa de *Políticas Públicas de Educación en Sexualidad para Adolescentes y Jóvenes* propuesto por la organización Juntos Decidimos⁷, agrupación de jóvenes que es miembro suplente de la CNGAP.

En este informe, el IRM identifica oportunidades de mejora para asegurar la implementación exitosa y la obtención de resultados significativos a partir de las acciones para llevar a cabo los compromisos. Las recomendaciones incluyen alinear las expectativas de las instituciones implementadoras como el MIDA con las organizaciones contraparte de sociedad civil y asegurar un diálogo continuo entre ambas partes durante la implementación del compromiso del sector agropecuario. También incluye sugerencias para elevar la ambición de compromisos, como el de “Políticas Públicas de Educación en Sexualidad para Adolescentes y Jóvenes”, para enfocarse en el uso y aprovechamiento del sitio de internet por parte del público meta, y evitar limitar sus acciones al desarrollo de una plataforma digital para un sector de la población cuya atención es difícil de atraer y que, en algunos estratos, podría tener limitantes en su acceso a la tecnología.

Durante la implementación, uno de los principales retos para la sociedad civil⁸ será el monitoreo de los avances y su consolidación a través de la creación de normativa que evite retroceder con la llegada de nuevas administraciones al Poder Ejecutivo.

² Panamá solicitó una primera extensión del plazo de entrega del plan de acción al 31 de agosto de 2020, debido a la transición electoral y los cambios institucionales generados por los cambios de liderazgo en el Poder Ejecutivo. Posteriormente, el país decidió acogerse a la extensión de un año adicional para la entrega del documento, concedida debido a la situación causada por la pandemia del COVID-19.

³ [Consulta en línea](#) realizada como parte del proceso de cocreación

⁴ [Temas para el 4° plan de acción nacional](#) de gobierno abierto Panamá 2019-2021

⁵ [Propuestas de compromisos](#) del cuarto plan de acción nacional de gobierno abierto Panamá 2021-2023

⁶ [Informe de mesas temáticas](#) del proceso de cocreación del cuarto plan de acción 2019-2021

⁷ <https://es-la.facebook.com/JuntosDecidimos/>

⁸ Criterio compartido por las organizaciones civiles que integran la Comisión Nacional de Gobierno Abierto

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Panamá 2021-2023

A continuación, se analizan los 5 compromisos que el IRM identificó con el potencial para lograr los resultados más prometedores. Para ello, se realiza un análisis de desafíos, oportunidades y recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje e implementación de este plan de acción. Esta revisión inicial de los compromisos informará el enfoque de investigación que el IRM tomará para evaluar la implementación en el informe de resultados. Es decir, la identificación temprana de los resultados potenciales del plan de acción constituirá la base sobre la cual se construirá el informe de resultados del IRM, el cual contrastará los resultados al final del período de implementación del plan de acción.

De los 8 compromisos del plan de acción, el IRM destaca cinco como prometedores. Cuatro de ellos tienen potencial sustancial de generar resultados (compromisos 1, 2, 4, y 7) mientras que uno tiene potencial moderado (compromiso 5). La implementación de estos compromisos representará un avance en las prácticas de transparencia y participación ciudadana dentro de sus áreas de política pública. Éstas son iniciativas ambiciosas en su alcance al pretender aplicar los estándares, metodologías y procesos por desarrollar a escala nacional, involucrando a todas las instituciones públicas a las que atañen los compromisos.

- El primer compromiso, Contrataciones abiertas y transparencia en infraestructura pública, busca expandir un compromiso ambicioso del plan anterior, ampliando su alcance al llevar las prácticas de contrataciones abiertas más allá del sector de infraestructura, al Gobierno central primero y, posteriormente, a los municipios.
- El segundo compromiso busca impulsar, principalmente, la implementación del artículo 6 del Acuerdo de Escazú. Propone capacitar a los actores relevantes y trabajar con las organizaciones de sociedad civil para planificar la generación y divulgación de la información ambiental. La implementación de esta iniciativa enfrentará los retos de desarrollar las capacidades e infraestructura requerida para que las instituciones del sector ambiental en Panamá brinden la información necesaria en el momento oportuno.
- El cuarto compromiso es una continuación de iniciativas del plan anterior. Su objetivo es crear una Escuela de Gobierno Abierto y empezar a impartir temas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas como parte del currículo de las materias que se imparten a los estudiantes de educación premedia y media (secundaria) en todos los colegios del Ministerio de Educación (Meduca).
- El quinto compromiso sobre transparencia proactiva en el sector agropecuario resulta innovador al ser un sector poco presente en la agenda de gobierno abierto a nivel global e incluirse por primera en los planes de acción de Panamá. El compromiso es ambicioso al pretender desarrollar una plataforma para ofrecer información cualitativa y cuantitativa detallada sobre las importaciones de alimentos agrícolas y pecuarios que realice Panamá para abastecer el mercado local. Además pretende que ésta se publique antes del ingreso de los productos al país. Sin embargo, como se explica más adelante, el compromiso tiene limitaciones en su diseño que pueden impedir su implementación, al no identificar a los actores clave capaces de llevar a cabo los hitos del compromiso.
- El compromiso 7 podría dar a la ciudadanía y organizaciones civiles la posibilidad de influir en la asignación de las partidas presupuestarias de su país, algo que actualmente no existe, mediante la aplicación de la metodología de la Encuesta de Presupuestos Abiertos al presupuesto nacional de la República de Panamá y la creación de espacios participativos y mecanismos de divulgación proactiva durante su proceso de aprobación. El compromiso introduce el tema por primera vez en la agenda de gobierno abierto local y ayudará a que el país avance en una materia en la que se encuentra rezagado en comparación con los países vecinos de la región⁹.

Los cuatro compromisos restantes no fueron considerados como prometedores, principalmente por tener un alcance menor o por presentar limitaciones en el diseño de las acciones planteadas para cumplir con su objetivo.

- El tercer compromiso, “Políticas públicas de educación en sexualidad para adolescentes y jóvenes”, plantea la necesidad de contar con programas de educación sexual integral y centra su objetivo en crear un portal en línea que consolide información estadística y de interés y utilidad para la población juvenil en el tema de sexualidad. Las acciones promueven mejorar el acceso a la información en este tema, por lo que son relevantes para gobierno abierto, pero parte de la información que se busca consolidar ya se encuentra publicada en páginas web de diferentes instituciones del Estado, como las guías de educación en la sexualidad y afectividad del Ministerio de Educación¹⁰, la ubicación e información de los centros de la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia¹¹, y los doctores y especialidades disponibles en la materia, contenidos en las páginas web de los diferentes centros de salud. Esto limita su potencial de resultados. Por otro lado, el cambio que la implementación de la iniciativa podría generar también se ve afectado por que las acciones contenidas en el compromiso se limitan a la construcción de la plataforma web, sin clarificar cómo esta mejorará la educación en sexualidad de los jóvenes ni incluir iniciativas para promover su uso entre sectores de la población meta con limitaciones de acceso a tecnología. Tampoco resuelve cómo hacer atractivo el sitio web para los posibles usuarios, un reto complicado al considerar la gran competencia que existe en internet por la atención de este grupo. El uso que los jóvenes den al sitio web, más que su sola creación, será lo que generará el impacto. Estos factores podrían ser atendidos en la hoja de ruta que, aunque no está incluida en el plan de acción, se planea hacer como parte de la implementación para fomentar una mayor sensibilización entre la población.
- El compromiso seis busca fomentar la accesibilidad de personas con discapacidad a los sitios web gubernamentales mediante la implementación de las normas WCAG (Web Content Accessibility Guidelines). Esta es una iniciativa limitada en su alcance que, aunque representa un paso positivo y necesario, es una actividad aislada y limitada a la aplicación de estos estándares en al menos 20 entidades gubernamentales.
- Finalmente, el compromiso ocho busca programar laboratorios de innovación ciudadana a nivel local y extralocal. Éste representa un primer paso exploratorio para impulsar los temas de gobierno abierto a nivel local. Sin embargo, está limitado a la realización de seis laboratorios e incluye pocos detalles sobre los resultados concretos esperados de ellos. Para alcanzar una mayor ambición, el compromiso podría expandir su alcance con proyectos que fomenten la institucionalización de prácticas de gobierno abierto a nivel local. Existen ejemplos de compromisos ambiciosos en la región en esta materia, como el compromiso 12 del cuarto plan de acción de Argentina, que busca desarrollar un programa federal de gobierno abierto con un enfoque conjunto entre los gobiernos nacional, provincial y municipal para promover la cocreación e implementación de políticas de gobierno abierto.¹²

Tabla 1. Compromisos prometedores

Compromiso 1: Contrataciones abiertas y transparencia en infraestructura pública
Compromiso 2: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental con base en los estándares del Acuerdo de Escazú
Compromiso 4: Escuela de Gobierno Abierto
Compromiso 5: Transparencia proactiva en el sector agropecuario
Compromiso 7: Presupuestos abiertos

Compromiso 1: Contrataciones abiertas y transparencia en infraestructura pública

Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). Grupo Multisectorial de CoST Panamá, Comisión Nacional de Gobierno Abierto de Panamá, Grupo de Trabajo de Datos Abiertos de Panamá.

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:
<https://www.opengovpartnership.org/documents/panama-action-plan-2021-2023/>

Contexto y objetivos:

El anterior plan de acción de Panamá (2017-2019) incluyó entre sus compromisos “Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en los proyectos de infraestructura pública”, iniciativa que pretendía crear regulaciones para obligar a las instituciones públicas contratantes a someter sus proyectos de infraestructura a los estándares de la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura – CoST¹³. Este nuevo compromiso del IV plan de acción (2021-2023) pretende trabajar a partir de lo logrado con la implementación del compromiso del plan de acción anterior, profundizar el impacto y ampliar el alcance de la normativa generada y las herramientas desarrolladas como parte de la implementación del compromiso antecesor, incluyendo el componente de contrataciones abiertas y no solamente para las instituciones que desarrollan infraestructura pública, sino para todo el aparato estatal.

El IRM destacó el compromiso del tercer plan de acción (2017-2019) por su gran ambición y por lograr resultados significativos en cuanto a la apertura de gobierno¹⁴. La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) y la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) adoptaron la normativa por la cual se aprobaron “los Estándares para la publicación de información de los proyectos de infraestructura pública”¹⁵. Además, se creó el portal [PanamaenObras](#)¹⁶, que proactivamente publica información sobre el presupuesto, progreso, empresas involucradas, personas responsables, costos del contrato, fuentes de financiamiento y alcance, entre otros, de algunos proyectos de infraestructura según la etapa en que se encuentren: identificación, planificación, adquisición, ejecución y finalización¹⁷. El sistema obtiene esta información directamente del Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas “[Panamá Compra](#)”¹⁸. El compromiso no se logró implementar por completo durante los dos años del plan de acción. Faltó publicar los 40 indicadores definidos por los estándares de publicación de información de CoST¹⁹ y aplicarlos a todas las instituciones públicas que contrataran el desarrollo de proyectos de infraestructura en Panamá²⁰. Dentro de los dos años del plan de acción, lo que se realizó fue un plan piloto con tres instituciones públicas.

En el informe de implementación de Panamá 2017-2019 el IRM recomendó dar continuidad al compromiso y completar las actividades pendientes, para profundizar el impacto avanzado y aumentar el alcance de la iniciativa. La Comisión Nacional de Gobierno Abierto de Panamá y el Grupo Multisectorial de CoST consideraron conveniente atender la recomendación y determinaron proponerlo durante las mesas de cocreación del 4º plan de acción 2021-2023. La ANTAI optó también por presentar una aplicación para concursar por recursos para su implementación, a través del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes de OGP, el cual les fue otorgado en diciembre de 2019²¹.

El nuevo compromiso contribuirá a generar mayor transparencia al buscar dar continuidad a las iniciativas desarrolladas para promover la divulgación proactiva de información en el desarrollo de infraestructura pública, aumentar la cantidad de instituciones y proyectos que se adhieran a los principios de transparencia de CoST y ampliar el alcance del compromiso anterior agregando prácticas de contratación abierta a los procesos de contratación pública en general, no solo a los relacionados al desarrollo de infraestructura. Para ello, se trabajará con instituciones públicas, promoviendo la adopción del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas²² y el Estándar de Contratación Abierta de Datos de Infraestructura (OC4IDS)²³ para publicar datos abiertos de los portales [PanamaCompra](#) y [PanamaEnObras](#), así como datos del Ministerio de Economía y Finanzas sobre registros presupuestarios.

El compromiso también pretende realizar consultas a las partes interesadas para mapear las necesidades de datos e información sobre contrataciones e infraestructura pública por sector, así como generar un mecanismo de participación mediante la creación de mesas de trabajo integradas por usuarios. Estas darán retroalimentación y propuestas de mejora sobre la información publicada y demás iniciativas de transparencia relacionadas a procesos de contrataciones abiertas.

Las actividades serán ejecutadas por la DGCP en coordinación con la ANTAI y contarán con la colaboración y asesoría técnica del grupo multisectorial de CoST Panamá, foro que agrupa representantes de la sociedad civil y el sector privado²⁴.

Potencial para resultados: Sustancial

El compromiso posee gran potencial al referirse a un área de gran impacto: las contrataciones abiertas²⁵. Este impacto potencial y aspecto innovador en el contexto nacional se ven impulsados por cuatro elementos principales:

1. La transparencia dentro del sector de infraestructura es de gran relevancia en Panamá debido a la proporción que esta industria representa dentro de la economía nacional²⁶, lo que permite considerar de alto impacto las mejoras que a nivel administrativo y de transparencia se puedan generar en el sector. Antes de la pandemia de la COVID-19, la construcción era la segunda actividad con mayor participación en la generación de valor agregado en el Producto Interno Bruto panameño y la tercera de mayor crecimiento²⁷. Además el sector ha sido protagonista de importantes escándalos de corrupción en años recientes. El principal fue el caso Odebrecht, empresa acusada de pagar sobornos a funcionarios entre los años 2010 y 2014²⁸ y que participó en el desarrollo de importantes obras públicas a nivel nacional²⁹.
2. El alcance del compromiso en cuanto a contrataciones abiertas se expandió con respecto al plan de acción anterior, pues ahora se pretende ir más allá del sector de infraestructura pública e incluir a todos los procesos de contratación pública. En ellos se pretende aplicar estándares de transparencia proactiva, divulgación de información, documentación y participación ciudadana, entre otros. Estas prácticas mejorarían la transparencia de los procesos de contratación pública, facilitarían su trazabilidad y promoverían la rendición de cuentas por parte de las instituciones del Estado por el uso que dan a los fondos públicos en la concesión y ejecución de contratos. Adicionalmente, el compromiso tiene la ambición de aplicar el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas de la Open Contracting Partnership más allá del Gobierno central, aplicándolo en los 81 municipios del país. Este objetivo se apoya en el plan estratégico del gobierno de la República, que incluyó como parte del primer pilar sobre “El Buen gobierno”, en la sección denominada “Transparencia y Rendición de Cuentas”, la implementación del programa llamado “Licitaciones y Contratista Visible”. Éste busca “que la ciudadanía pueda seguir todas las etapas de los procesos de contratación pública, incluyendo la ejecución y entrega”³⁰. Para ello cuenta con un presupuesto de US\$280,000 en asistencia técnica del Banco Mundial³¹.
3. El compromiso cuenta con un sólido respaldo legal en la reforma a la Ley de contrataciones públicas³² de mayo del 2020, la cual garantiza el acceso a la revisión de los procedimientos y permite a la ciudadanía monitorear las obras del Estado, evitando retrasos por acciones sin fundamento. Además, habilita la presentación electrónica de propuestas e instruye la Dirección General de Contrataciones Públicas establecer el Observatorio Digital, que permitirá monitorear los datos generados en todas las etapas del proceso de selección de contratistas.
4. Finalmente, otro aspecto más que permite prever un impacto sustancial del compromiso es que sus acciones no se limitan a la publicación de información, sino que incluyen actividades para desarrollar capacitaciones entre la ciudadanía y organizaciones de sociedad civil para entender y utilizar la información que se pretende difundir, de manera que aumente las posibilidades de que ésta sea aprovechada y promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y el llamado a la rendición de cuentas por parte de las y los funcionarios.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- La reforma a la ley de contrataciones públicas³³ de mayo del 2020 incluyó modificaciones que permiten dar preferencia a micro y pequeñas empresas (MiPymes) en contrataciones menores, siempre que se cumpla con ciertos requisitos. Esto permite crear oportunidades de contratación privilegiando empresas nacionales o locales y lograr

así un mayor impacto económico a través de las inversiones del Estado. Incluir dentro de la información por divulgar como parte de la implementación del compromiso la cantidad de MiPymes adjudicadas con contratos públicos permitiría dar trazabilidad a este objetivo de la reforma legal y determinar si se está alcanzando la meta o si es necesario implementar medidas adicionales para lograrlo.

- Desde la perspectiva del ANTAI, un reto importante será completar la totalidad del compromiso dentro del período de 2 años del plan de acción. El amplio alcance de la iniciativa y la cantidad de procesos administrativos y legales, de autorizaciones y normativa por publicar que requiere podrían llegar a requerir un plazo más amplio. Para evitar el riesgo de que no se logre implementar el compromiso, el IRM sugiere definir la ruta crítica de la implementación, priorizar las actividades de mayor impacto, establecer dependencias y principales riesgos, así como posibles planes de contingencia para los aspectos con mayor probabilidad de atrasarse. En caso de no poderse completar dentro del ciclo de implementación de 2 años, se recomienda continuar las acciones de implementación para alcanzar el significativo potencial que tiene la iniciativa.
- Para que las iniciativas de contrataciones abiertas generen valor económico en el mediano y largo plazo, suele ser fundamental que los gobiernos desarrollen mecanismos de participación efectivos, que generen insumos que ayuden a hacer los procesos y flujos de información más eficientes y, sobre todo, que las autoridades logren llevar las propuestas de mejora a la práctica. Este último aspecto es fundamental para mantener el interés y compromiso de la sociedad civil involucrada y para que la iniciativa continúe agregando valor en el tiempo. Llevar a la acción la retroalimentación recibida en ocasiones podrá también implicar iniciar investigaciones sobre el desempeño de proveedores y, si lo amerita, interponer denuncias judiciales contra funcionarios corruptos o modificar pólizas para generar condiciones de mercado más justas.
- Además de la sociedad civil, empresas privadas, periodistas, observatorios, los gobiernos son los grandes usuarios y beneficiarios de los datos abiertos sobre contrataciones. Para sacarles el mayor provecho para conseguir ahorros, hacer el proceso de contratación más eficiente y conseguir mejores servicios de los proveedores, es necesario generar las capacidades entre las y los funcionarios y asignar responsables de monitorear la información, actualizarla y generar conocimiento a partir de ella.
- Existen numerosos compromisos que muchos países, incluso en Latinoamérica, han implementado sobre contrataciones abiertas, tanto en el sector de infraestructura como en otros. En OGP, más de 70 miembros se han comprometido con reformas sobre este tema. En [esta publicación](#) de OGP se encuentran algunas recomendaciones y vínculos a socios y documentos con información sobre posibles retos y lecciones aprendidas durante la implementación de compromisos. Será de gran ayuda investigar algunos de los casos cuyo contexto ofrezca paralelismos con Panamá. A continuación presentamos algunos ejemplos:
 - Honduras³⁴: para mediados de 2021, el país centroamericano estaba divulgando datos sobre más de 1,000 proyectos que utilizan OC4IDS, incluidas las asociaciones público-privadas.
 - Paraguay: durante la crisis generada por la pandemia del COVID-19, la institución responsable de los procesos de contratación pública³⁵ comenzó a publicar y monitorear en tiempo real todas las contrataciones que se generaban. Los conocimientos que obtuvo a partir de la información generada le llevaron a innovar con nuevas regulaciones y herramientas que permitieron bajar hasta 10 veces los precios de equipos de protección contra el virus del COVID-19 y reducir los plazos hasta 10 veces.
 - México: uno de los primeros países de la región en implementar estándares de contrataciones abiertas, actualmente cuenta con 19 organismos garantes de entidades federativas que trabajan las contrataciones abiertas a través del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas.
 - Ucrania: uno de los pioneros en la materia, a través de su plataforma [ProZorro](#) está generando ahorros de entre un 10% y un 20% por licitación y mejorando la confianza de las empresas más pequeñas en los procesos de contratación.

Compromiso 2: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental con base en los estándares del Acuerdo de Escazú.

Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE). 1. Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM) y Centro de Riesgo Urbano de Florida State University - Panamá

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:
<https://www.opengovpartnership.org/documents/panama-action-plan-2021-2023/>

Contexto y objetivos:

Este compromiso pretende mejorar el [Sistema Nacional de Información Ambiental](#) (SINIA)³⁶ del Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) y adaptarlo a los estándares informativos definidos por el artículo 6 del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú³⁷ y que fue ratificado por la Asamblea Nacional en enero de 2020³⁸.

El acuerdo de Escazú es un documento ambicioso preparado por países de América Latina y el Caribe y firmado en Escazú, Costa Rica en 2018 y que busca proteger el medio ambiente y garantizar en cada uno de los países que lo adopten el acceso a información sobre su estado, proyectos, decisiones y votaciones que puedan afectarlo.

También pretende fomentar el uso de procesos de justicia para reparar daños ambientales y fomentar la participación y consultas ciudadanas en los procesos de toma de decisiones ambientales. El compromiso atenderá este segundo elemento referente a la participación al incluir dentro de sus actividades procesos de consulta para definir cuál será la información que se publicará a través de la plataforma digital y cómo se priorizará. Además, será la ciudadanía y organizaciones civiles involucradas en este proceso quienes escogerán cuál será la forma más conveniente de organizar la información por publicar dentro de las diferentes áreas temáticas por incluir en el portal del SINIA. Tanto el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) como el Centro de Riesgo Urbano, organización de sociedad civil y académica respectivamente, participarán en estos procesos de toma de decisiones como contrapartes del compromiso, pero MiAmbiente lanzará también una convocatoria abierta a través de su página de internet y redes sociales, de manera que cualquier organización interesada tome parte de las consultas³⁹.

El SINIA es un sitio web creado a partir de la Ley General de Ambiente de 1998 con el objetivo de “recopilar, sistematizar y distribuir información ambiental del Estado, entre los organismos y dependencias, públicos y privados, de forma idónea, veraz y oportuna”⁴⁰. Durante muchos años se limitó a publicar mapas con alguna información georreferenciada y fue hasta el 2019 que empezó a incluir nodos de diferentes áreas informativas, hasta completar los 11 con que contaba en marzo de 2022. Estos 11 nodos temáticos abarcan temas como agua, atmósfera, bosques y biodiversidad, gestión ambiental, energía y transporte, residuos o recursos marinos.

Los temas que abarca la información publicada en el [SINIA](#) ayudan a cumplir con los requerimientos del artículo mencionado; sin embargo, tras una visita al sitio web se verificó que tiene carencias importantes que le hacen incumplir con los requerimientos que establece el artículo 6 del Acuerdo de Escazú. En algunos de los nodos informativos, como los de suelo y recursos marinos, los datos más recientes eran del año 2012⁴¹, mientras que 4 de los 11 nodos informativos no incluían documentos dentro de la sección del portal denominada [Centro de Documentación](#)⁴², donde se publican informes de monitoreo, planes nacionales, manuales, diagnósticos, programas de capacitación, guías técnicas, informes y evaluaciones, entre otros.

En la opinión de la sociedad civil y el sector académico⁴³, otro problema es que en muchos casos se ofrecen estadísticas, pero no las bases de datos usadas para calcularlas⁴⁴. Desde su perspectiva, ofrecer estadísticas producto de cálculos previos sin incluir los datos usados para obtenerlas restringe el acceso a la información y reduce significativamente la utilidad y transparencia proactiva de esta. Desde su perspectiva, la información publicada (a enero 2022) es deficiente y no permite ser comprobada, por lo que no puede usarse en investigaciones⁴⁵. Al no compartirse las bases de datos crudos, no es posible hacer cálculos propios ni buscar la información requerida según el tema investigado. Además, dificulta interpretarla en su verdadera dimensión, pues un promedio, por ejemplo, cuenta una historia muy diferente si se muestra que

su desviación estándar es muy amplia, y esto no es posible determinarlo si no se incluyen los datos crudos.

Tales limitaciones obligan a las organizaciones de la sociedad civil y centros de investigación a buscar la información por su cuenta, contactando individualmente a las diferentes instituciones del Estado. Esto demanda más recursos y requiere una inversión de tiempo significativamente mayor que se evitaría si la información se publicara proactivamente⁴⁶. El objetivo del compromiso es atender las carencias del SINIA y fortalecer la plataforma ya existente para cumplir con el artículo citado, aprovechando el ecosistema de OGP para impulsar esta primera etapa de implementación del Acuerdo, vinculante para las naciones que lo ratifiquen.

El compromiso fue propuesto durante el proceso de cocreación por el Centro de Riesgo Urbano⁴⁷ de la Florida State University, campus de Panamá, con el apoyo del Centro de incidencia Ambiental (CIAM). El objetivo de ambas organizaciones es mejorar la calidad de la información ambiental disponible y facilitar la observación, monitoreo y verificación de sus datos por parte de la ciudadanía. Posteriormente, el MiAmbiente propuso aprovechar el compromiso para avanzar en el progreso de cumplimiento de los estándares definidos en el artículo 6 del Acuerdo de Escazú.

Otras actividades del compromiso, que se implementarán con fondos proporcionados por MiAmbiente, pretenden desarrollar capacidades entre la población civil y funcionarios para aprovechar la información que se divulgará, de manera que ayude a generar conocimiento y a tomar decisiones tanto a organizaciones civiles como a instituciones públicas y privadas.

Potencial para resultados: Sustancial

Panamá no cuenta con una plataforma que consolide la información ambiental recolectada por la diversidad de instituciones que componen este sector dentro del aparato estatal. Lo más parecido a ello es el SINIA, razón por la que aprovechar este portal existente y que divulga información ambiental proveniente de diferentes instituciones es una gran alternativa para aprovechar lo que Panamá ha avanzado en la materia. Al existir ya el medio para la publicación de información resulta más fácil enfocar los recursos y esfuerzos en mejorar su contenido.

La intención de MiAmbiente es que el portal publique la información que sea más relevante para la sociedad civil de manera proactiva, para lo que en enero de 2022 analizaba cuál sería el mecanismo más conveniente para lograrlo, si a través de convenios con las entidades que poseen la información que establezcan un proceso para hacérsela llegar al ministerio o creando un sistema informático que les permitiera subirla directamente al SINIA de forma automática⁴⁸. El Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales (COTEA), integrado por 18 instituciones del sector ambiental, se encargaría de consolidar y verificar técnicamente los datos provenientes de sus miembros⁴⁹.

Se pretende incluir entre los documentos a publicar las evaluaciones de impacto ambiental, fundamentales para el ejercicio de rendición de cuentas y de gran valor para los centros de investigación y organizaciones civiles. Desde la segunda mitad del 2019 estas evaluaciones no se publican proactivamente, luego de que el gobierno suspendiera el uso de la plataforma⁵⁰ para el Proceso de Evaluación y Fiscalización Ambiental del Sistema Internacional del Ambiente ([Prefasia](#))⁵¹. La idea es cambiar esta práctica.

Empezar a publicar información ambiental de calidad que pueda usarse en investigación y para informar procesos de toma de decisiones representa una enorme oportunidad para el país que se podría aprovechar atendiendo la retroalimentación de la sociedad civil y potenciales usuarios y las disposiciones definidas en el artículo 6 del Acuerdo de Escazú. Éste establece el requerimiento de publicar información valiosa para el control y protección del ambiente como registros de emisiones y contaminantes; información sobre cambio climático; residuos, uso y conservación de los recursos naturales; evaluaciones de desempeño ambiental y el listado de las entidades públicas con competencia en la materia, entre otros. También indica que las autoridades ambientales deberán difundir información ambiental relevante de forma sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible, que tendrá que actualizarse periódicamente y fomentar la desagregación y descentralización informativa sobre esta materia.

La implementación de este compromiso es a la vez un reto y una oportunidad para promover la coordinación y trabajo conjunto entre las diferentes instituciones que tienen injerencia y responsabilidad en la administración de los recursos ambientales, uno de los aspectos que el Acuerdo busca fortalecer. El compromiso también representa una oportunidad para aprovechar el gran potencial de la diversidad de centros de investigación ubicados en Panamá, que constituyen un repositorio de conocimientos y experiencias que podrían generar amplio conocimiento y valiosas recomendaciones en materia ambiental al contar con los insumos de datos ambientales que les faciliten trabajar y hacer investigación. El potencial de una alianza entre este sector, la sociedad civil y el sector público para el desarrollo de políticas públicas en la materia es enorme, y tanto los unos como los otros, y especialmente la población panameña, se verían beneficiados de prácticas de transparencia proactiva en materia ambiental a través de la divulgación de bases de datos de calidad, útiles y en formatos que permitan realizar minería de datos: reutilizables, procesables, accesibles y sin restricciones para su reproducción o uso, como lo define el Acuerdo.

La dinámica que este tipo de trabajo conjunto, del que la sociedad civil también ha de tomar parte, podría generar mecanismos de participación más informados. Ésta es una de las dinámicas que el MiAmbiente se propone cambiar con el compromiso⁵², de manera que las decisiones en el tema ambiental se tomen cada vez menos circunscritas al quehacer interno de las instituciones y cada vez más integrando la participación civil a través de procesos participativos en los que se recopilen insumos de las partes interesadas. Este contexto le confiere un potencial de impacto sustancial al compromiso.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- Uno de los primeros retos que podría enfrentar el compromiso radica en la cultura organizacional de las instituciones que deberán compartir la información que se divulgará a través del SINIA. Al no compartirse actualmente de forma proactiva y regular mucha de la información que la sociedad civil podría priorizar dentro del proceso de participación, es probable que no exista aún una cultura de acceso a la información entre las instituciones que la administran. Esto podría dificultar la labor de MiAmbiente de recopilar, consolidar y actualizar la información para luego subirla al SINIA. Para evitar este impacto, la ANTAI podría tomar un rol de mediador para ayudar a las entidades a tomar conciencia de la importancia de compartir su información y promover una cultura organizacional de transparencia, ofreciendo capacitaciones según sea necesario entre las y los funcionarios.
- El contenido por difundir a través del SINIA, el diseño del sitio web, la estructura para ordenar la información y la forma para presentar los datos deben escogerse con la ciudadanía en mente, no solo pensando en los profesionales especializados en la materia, para que el diseño e información del sitio web resulte útil y comprensible para la población civil e informe procesos cotidianos de toma de decisiones. Algunos ejemplos son el nivel de exposición a zonas de alta contaminación atmosférica, conveniencia de tomar precauciones ante las condiciones del agua potable en centros poblaciones o la disponibilidad de recursos naturales en zonas urbanas donde pobladores podrían invertir en bienes inmuebles, en caso de que sean temas de interés de la población. Para efectivamente incluir esta perspectiva en el diseño del sitio será de gran ayuda que MiAmbiente consiga que las y los usuarios que no pertenezcan a organizaciones o centros de investigación en el área ambiental también participen del proceso participativo para definir estas características del SINIA.
- Una oportunidad del compromiso es recuperar la confianza en la información divulgada a través del SINIA. Para ello, será fundamental asegurar la calidad de los datos y compartir también las bases de datos crudos y tabulados en formatos descargables, computables y abiertos, como lo exige el Acuerdo, para potenciar la utilidad de estos en investigaciones, procesos de toma de decisiones y elaboración de recomendaciones para el desarrollo de políticas públicas. Será de ayuda trabajar con las instituciones en estandarizar los formatos a usar, las unidades de medición y cualquier otra característica importante para permitir la comparación y trazabilidad entre metadatos. Diferencias tan sencillas como el

uso de puntos o comas para separar decimales puede complicar el trabajo a la hora de procesar bases de datos.

- La disparidad de capacidades y recursos entre las instituciones responsables de recopilar la información por compartir será otro reto. Esta disparidad ya se refleja en el contenido compartido a través del SINIA, que ofrece una importante cantidad de documentos sobre cambio climático pero muy poco sobre los temas de suelos y recursos marinos, dos áreas en las que MiAmbiente ya prevé que encontrará poca información. Será importante acompañar a las instituciones más limitadas en recursos y desarrollar estrategias para apoyarlas y asegurarse que sean capaces de compartir la información requerida a tiempo y con la calidad esperada y de actualizarla según sea necesario.
- Desde la perspectiva de sociedad civil, otro reto importante será darle continuidad a la iniciativa y mantener el proyecto a través de las diferentes administraciones del ejecutivo, debido a la alta rotación de funcionarios durante los cambios de gobierno y a la posibilidad de eliminar iniciativas de administraciones anteriores aún cuando estas funcionen. Para evitar que esto suceda es clave darle un sólido sustento jurídico que asegure la sostenibilidad del SINIA, de la información que se compartirá a través de esta plataforma y de la responsabilidad de las instituciones que deberá facilitar la información por publicar. En este punto particular será de gran ayuda el apoyarse en el Acuerdo de Escazú, como documento internacional vinculante.

Compromiso 4: Escuela de Gobierno Abierto

Ministerio de Educación (MEDUCA). Fundación Generación Sin Límite y Política en Positivo

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/panama-action-plan-2021-2023/>

Contexto y objetivos:

El compromiso pretende retomar la iniciativa, planteada pero no implementada del plan de acción anterior, de cocrear una escuela de gobierno abierto, pero esta vez con un liderazgo más claro por parte de la institución implementadora del compromiso y un plan para implementarlo diseñado con más claridad.

En el tercer plan de acción Panamá se propuso crear una plataforma virtual educativa y de divulgación cuyo contenido se centraría en los principios de gobierno abierto. Su objetivo sería “generar las capacidades necesarias en los jóvenes para su efectiva participación en los asuntos públicos”⁵³, fomentando entre la ciudadanía tanto la participación en procesos democráticos y de toma de decisiones, como la formulación y el seguimiento de proyectos comunitarios y políticas públicas nacionales.

Sin embargo, la plataforma no llegó a desarrollarse y el compromiso no se implementó. De acuerdo con el informe de diseño del IRM 2017-2019⁵⁴, ésta presentaba algunas carencias en su diseño, como falta de especificidad en las características de la plataforma virtual por desarrollar y el mecanismo de participación que se pretendía crear con ella, quién la desarrollaría y cómo se financiaría. Además, presentaba una desconexión entre las tareas definidas y algunos de sus objetivos. Por otro lado, durante la implementación, el Ministerio de Educación (Meduca) y la Comisión Nacional de Gobierno Abierto⁵⁵ negaron el pago solicitado por la Fundación Generación Sin Límites (FGSL) para impartir las capacitaciones⁵⁶ sobre el uso de la plataforma tecnológica de la Escuela de Gobierno Abierto. Esto hizo que la Fundación se retirara de las acciones para implementar el compromiso y estas perdieran tracción⁵⁷.

La FGSL trajo de nuevo la propuesta al cuarto plan de acción. En esta ocasión la institución implementadora fue parte del diseño del compromiso desde el principio de su formulación, contando con la participación de la ministra del Meduca en la mesa de cocreación celebrada el 10 de febrero de 2020 y con la viceministra en la sesión de trabajo para redactar el compromiso el 26 de abril del mismo año⁵⁸. La responsabilidad tanto de desarrollar como de mantener y financiar la plataforma recae en el Ministerio de Educación, el cual también se encargará, con la colaboración de la sociedad civil, del contenido que se ofrecerá a través de ella y de capacitar a las y los profesores que impartirán las lecciones.

El compromiso pretende aplicar primero un plan piloto en un grupo pequeño de colegios, para luego, tras una evaluación de los resultados, ampliarlo progresivamente hasta abarcar en el 2023 la totalidad de centros de enseñanza colegial a cargo del Meduca⁵⁹. La intención es que se convierta en un plan permanente del Ministerio, impartido todos los años como el resto de contenidos que conforman la *curricula* de materias enseñadas.

Adicionalmente, el compromiso contempla que, para acompañar a los estudiantes en el proceso de aprendizaje, el Meduca se apoyará no solo en sus profesores sino también en estudiantes universitarios de la Universidad de Panamá, quienes podrán apoyar la escuela de gobierno abierto ofreciendo entrenamientos a los estudiantes de colegios públicos y hacerlos valer como su práctica profesional, requerida para poder graduarse. Las y los estudiantes que voluntariamente se decidan por esta alternativa para su práctica profesional serán capacitados para transmitir valores y principios de gobierno abierto a los alumnos de educación media y premedia (secundaria). Según miembros de la Comisión de Gobierno Abierto⁶⁰, ésta es la estrategia para evitar la falta de recurso humano que afectó la implementación de esta iniciativa en el plan de acción anterior, y cuenta con la aprobación del Decano de la Facultad de Administración Pública para habilitar esta opción como posible práctica profesional.

El compromiso es relevante para el valor de participación ciudadana, pues el objetivo de la formación que se impartirá a través de la escuela de gobierno abierto será promover la participación de los estudiantes en la elaboración de propuestas, ejecución y fiscalización de los proyectos comunitarios. Para ello pretende que los contenidos impartidos despierten entre los

estudiantes la conciencia sobre la importancia de su participación en temas de gobierno y el deseo de tomar parte en la discusión y toma de decisiones de carácter social.

Esta participación estudiantil será promovida a través un acompañamiento a los estudiantes para que desarrollen un proyecto comunitario con la ayuda de una plantilla que la sociedad civil desarrollará junto con el Meduca. Esta será una guía para que los jóvenes identifiquen un problema de sus comunidades que quieran resolver, los recursos con que cuentan para ello y, a través de la metodología de *Design Thinking*, buscar las mejores alternativas de solución al problema definido. Al final del proceso, cada colegio deberá escoger una de las propuestas para para ser implementada por los estudiantes bajo la guía de profesores y funcionarios ⁶¹.

Las acciones señaladas en el compromiso también contemplan revisar las asignaturas de los programas de estudio de 11 y 12 grado que incluyan contenidos relacionados a la participación ciudadana, rendición de cuentas y formación cívica, para adecuarlos e incluir en ellos aspectos relacionados a gobierno abierto. De esta forma, la estrategia no será crear una materia nueva sino integrar los nuevos contenidos de forma transversal a materias ya existentes.

Potencial para resultados: Sustancial

Panamá modificó desde hace casi una década el plan de estudios de la materia de educación cívica impartida en colegios y eliminó parte de las lecciones impartidas sobre integridad, participación ciudadana, transparencia y prevención de la corrupción de los programas undécimo y duodécimo grados⁶². Este compromiso busca cambiar esta situación y volver a incluir estos temas y otros que ayuden a los estudiantes a desarrollar valores cívicos que les permitan apreciar y cuidar la democracia de su país, y en el largo plazo, les motiven a participar de los procesos democráticos de toma de decisiones.

Esto le da al compromiso un potencial de resultados sustancial, pues podría ayudar a crear las raíces de futuros ciudadanos y ciudadanas más activos en la vida social, económica y política de Panamá. Por otro lado, al pretender extenderse el programa a nivel nacional, el alcance es ambicioso y aumentan las posibilidades de lograr este objetivo en un grupo más grande de estudiantes.

Será de gran ayuda el proyecto que los estudiantes deberán formular y de cuya implementación participarán como parte del programa que se pretende crear con la Escuela de Gobierno Abierto. Éste se formulará a través de una plantilla que les guiará para definir concretamente el problema comunitario que deseen atender y diseñar una estrategia para combatirlo. Debido a limitaciones de recursos, no todas las propuestas podrán ser implementadas, pero se pretende escoger una y llevarla a la práctica por cada uno de los colegios. Esto pondría a competir las diferentes propuestas y podría motivar a los estudiantes a aprender y poner en práctica habilidades clave en la formulación de proyectos, como la definición del problema, adecuada cuantificación de recursos para atenderlo, construcción de cronogramas y rutas críticas, presupuestación, definición de metas concretas y medibles, planteamiento de propuestas factibles, congruencia entre el problema definido, la estrategia a seguir, los fines buscados y los medios a utilizar, entre otros.

Esta fase práctica del plan planteado en el compromiso resulta uno de los aportes más valiosos y que mayor impacto podría tener, al poder generar un mayor aprendizaje entre los estudiantes que la fase académica de la iniciativa. Es por ello recomendable que tanto el Meduca como la Comisión Nacional de Gobierno Abierto procuren obtener los recursos necesarios – por ejemplo a través de un fondo o patrocinio – para llevarla a cabo. También será de gran ayuda contar con una estrategia adecuada para llevar a la práctica los proyectos seleccionados, de manera que no se sacrifique esta parte por extender la fase académica, etapa en la que los profesores podrían sentirse más cómodos por adecuarse a lo que están más acostumbrados y no obligarles a salir de una “zona de confort”. Finalmente, para que los proyectos puedan implementarse exitosamente, será necesaria la colaboración y el compromiso de parte de las instituciones y funcionarios implicados en las propuestas diseñadas por los estudiantes.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- Un reto importante será consolidar y mantener la continuidad de la Escuela de Gobierno Abierto, de manera que se mantenga en el tiempo y no dependa de los ciclos políticos dentro del Ministerio de Educación. De acuerdo con la sociedad civil⁶³, para ello será fundamental mantener el apoyo que la iniciativa tiene por parte de los principales liderazgos del Meduca, especialmente de la ministra, y que este se traduzca en asegurar que el proyecto se complete dentro del período en que se mantenga en el cargo, de manera que se haya implementado por completo cuando llegue el siguiente jerarca a presidir el ministerio. Este liderazgo proveniente de la principal autoridad del ministerio debería facilitar la asignación de los recursos necesarios para lograr su implementación efectiva, así como el seguimiento y rendición de cuentas de la iniciativa.
- El contar con alumnos de la Universidad de Panamá para apoyar a los profesores puede ser una valiosa alternativa para generar más recursos para impartir las capacitaciones a los estudiantes de colegio. Sin embargo, genera una dependencia de la que no se tiene pleno control, pues es voluntario para los estudiantes escoger el proyecto de la Escuela de Gobierno Abierto como su práctica profesional. Uno de los obstáculos que enfrentó este compromiso cuando se incluyó en el plan de acción anterior, y que contribuyó a que no se implementara, fue la falta de recurso humano para poder impartir las lecciones a los alumnos. Por ello, se recomienda preparar un plan de divulgación y motivación para los estudiantes de la universidad que ayude a que opten por esta alternativa como su práctica profesional. El compromiso no incluye actividades en este sentido, pero será clave incluirlas durante su implementación para lograr los objetivos definidos y evitar enfrentar de nuevo retos por falta de recurso humano.

Compromiso 5: Transparencia proactiva en el sector agropecuario Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:
<https://www.opengovpartnership.org/documents/panama-action-plan-2021-2023/>

Contexto y objetivos:

En un esfuerzo por incluir nuevos sectores en los compromisos de gobierno abierto, las organizaciones de sociedad civil que integran la Comisión Nacional de Gobierno Abierto solicitaron propuestas de compromisos entre sus redes de contactos, de donde surgió esta iniciativa de transparencia proactiva que por primera vez involucra al sector agropecuario en un plan de acción de Panamá.

El compromiso busca atender una necesidad de información de los productores nacionales mediante la creación de una plataforma digital para publicar información sobre la cantidad, peso, volumen, calendario de entrega, fechas de cotización, requisitos, condiciones y precios de los productos alimenticios de origen animal y vegetal que el país importa para atender las necesidades de la población panameña. Además, plantea incluir datos sobre el origen y condición de los productos, y que toda esta información se ponga a disposición del público con antelación a la fecha de importación. Estos aspectos hacen el compromiso relevante en cuanto a acceso a información.

El compromiso también incluye acciones de transparencia al buscar divulgar los procesos de importación de los alimentos agropecuarios en cada una de sus etapas y habilitar la posibilidad de realizarlos y darles trazabilidad de forma digital. El objetivo es que los productores que contratan con el Estado puedan utilizar esta información para planificar cada año su producción, insumos, créditos e inversión y que además tengan la opción de completar los trámites sin necesidad de trasladarse hasta la capital panameña. Adicionalmente, las actividades definidas en el compromiso contemplan impartir capacitaciones para los productores sobre el uso y aprovechamiento de la plataforma.

Potencial para resultados: Moderado

Este compromiso, según está escrito, podría resultar en cambios significativos en la forma en que el gobierno actualmente comparte información del sector agropecuario. Sin embargo, enfrenta desafíos importantes que pueden afectar su implementación. El compromiso es claro en cuanto a las actividades que propone, pero no ofrece suficiente información para entender el contexto o línea base sobre el que se elabora. Adicionalmente, representantes del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) encargados de la implementación cuestionan la viabilidad de las actividades mientras que los miembros de sociedad civil exigen cumplir con la ambición estipulada en el texto de la iniciativa.

El compromiso incluye afirmaciones que no cuentan con el debido sustento o evidencia que permitan al lector entender el contexto con claridad, el problema que se busca resolver y el nivel de involucramiento del MIDA en la definición de las actividades. El texto incluye frases como: se “importan productos, alimentos, bebidas, materias primas alimenticias... por interés, convenios, acuerdos, gestión, oportunidades financieras y ganancias de los agentes económicos”, y que estas “importaciones benefician a los importadores, bancos, financieras y las cadenas de supermercados y agroindustrias”, sin mostrar datos o pruebas que las sustenten. Por otro lado, se indica como uno de los fines de la plataforma el garantizar “la no importación en el tiempo, cantidades y calidades de los productos que perjudiquen a los productores nacionales”⁶⁴, sin ofrecer información adicional que explique la problemática, cómo entra dentro del ámbito de acción del MIDA, cómo ha afectado al país en general, y cómo esta garantía beneficiaría a los consumidores y a quienes participan de la cadena de valor.

El MIDA confirmó que, luego de la presentación del plan, sugirió la reformulación del compromiso de gobierno abierto para presentarlo en términos que se circunscribieran a su ámbito de acción y que se adaptaran a lo que, desde su perspectiva, les es factible implementar⁶⁵. Sin embargo, estos nuevos términos no fueron aceptados por las organizaciones

civiles que presentaron la propuesta del compromiso. Desde la perspectiva de estas, el MIDA no ha asumido la implementación del compromiso al indicar que no cuenta con los fondos para llevarlo a cabo plenamente ni ofrecerle su apoyo desde los liderazgos del ministerio. Esta situación ha llevado a las organizaciones de la sociedad civil que propusieron el compromiso a desestimarlos y desligarse del proceso de implementación⁶⁶.

En la opinión del MIDA, ni el ministerio ni el país cuentan actualmente con los recursos o la institucionalidad necesaria para implementar todo lo que el compromiso plantea y pretende lograr a través de la plataforma tecnológica. La razón principal es que los objetivos que formula la iniciativa pertenecen al ámbito de diferentes instituciones del Estado y no únicamente al MIDA, por lo que requerirían de un liderazgo y coordinación dirigido desde un órgano que los agrupe y esté por encima de las diferentes instituciones que integran el sector agrícola y pecuario de Panamá⁶⁷.

Por ejemplo, mientras que los datos sobre los productos importados son responsabilidad del MIDA, el Ministerio de Comercio e Industria (MICI) tiene la información del mercado y la demanda local estimada para los productos agropecuarios. Por otro lado, el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) es el responsable de las políticas de comercialización para los productores nacionales, por lo que es la institución que administra la información de los precios de los productos de estos⁶⁸.

Los aspectos descritos anteriormente le agregan una enorme complejidad a la implementación del compromiso y obligarían a asignarlo no a las instituciones del sector por separado, sino a otra que pueda coordinarlas y girarle órdenes a cada una de ellas. De acuerdo con el MIDA, tal institución no existe dentro de los sectores a los que apela el compromiso, y habría que coordinarlo desde la Presidencia de la República⁶⁹. Esto resta probabilidades al compromiso de ser implementado plenamente, ya que su alcance y objetivos de la creación de la plataforma no consideran adecuadamente las capacidades administrativas y de ejecución del aparato estatal panameño en el sector agropecuario.

En cierto sentido, el compromiso es víctima de la burocracia estatal y de las limitaciones de las instituciones para poder trabajar de manera coordinada en proyectos conjuntos. No obstante, es una realidad que debe ser considerada en el diseño de los compromisos de los planes de acción, de manera que éstos resulten viables y puedan ser implementados en el corto período de los dos años para los que se formulan los planes de acción. Es responsabilidad de las instituciones de gobierno involucradas en la creación de los planes de acción, particularmente las implementadoras, procurar aterrizar las propuestas recibidas para que las metas planteadas se adapten a lo que resulta posible implementar, sin reducir la ambición o el impacto potencial de los compromisos formulados.

Por estas limitantes, se considera que el compromiso podría llegar a tener un impacto modesto. No obstante, resulta innovador el introducir al sector agropecuario a los planes de acción, y la plataforma que se plantea sería de gran utilidad para los productores, pues la información que se pretende publicar de forma proactiva ayudaría a los productores a planificar adecuadamente y disminuir los riesgos de no poder colocar en el mercado local la totalidad de su producción. Es conveniente aspirar a estos objetivos de gran impacto, pero para ello es necesario adecuar el alcance a las condiciones administrativas actuales del sector o asignarlo a algún órgano que tenga la capacidad y autoridad de coordinar y dirigir a todas las instituciones que tienen responsabilidad sobre los diferentes componentes del compromiso.

El MIDA ya cuenta con una plataforma por la que publica información sobre el 45% de los productos que Panamá importa. Se trata de la página de internet de la Agencia Panameña de Alimentos APA⁷⁰, sitio que ofrece acceso a las estadísticas de importación y ayuda a transparentar los procesos para traer desde el extranjero productos alimenticios al país, tanto de origen animal como vegetal.

Esta página incluye parte de la información que el compromiso pretende que se dé a conocer al publicar todos los países de dónde provienen las importaciones, las cantidades importadas cada mes, las fechas de importación y el nombre de las empresas que traen los productos, entre otros datos⁷¹. El sitio web se creó en octubre de 2021⁷² y cuenta con paneles de seguimiento que ofrecen datos sobre las cantidades importadas por país para los diferentes tipos de productos y categorías, con visualizaciones que incluyen gráficos de barras y mapas de las principales

regiones del mundo desde donde se importa⁷³. Esto la hace un buen punto de partida para la implementación. En una breve navegación por diferentes páginas dentro de la plataforma, el investigador pudo comprobar que la información se mantiene al día⁷⁴.

Desde la perspectiva del MIDA, con esta plataforma se cumplen en gran medida los objetivos del compromiso al poner a disposición del público las estadísticas de los varios productos importados⁷⁵. Sin embargo, para atender los requerimientos del sector productivo expresados a través del compromiso, es necesario contar con la información de los productos que aún no se han incluido en la plataforma⁷⁶ y que la información compartida no haga referencia al pasado, es decir a los productos que ya se han importado, sino al futuro, a los productos por importar. De esta manera se atendería la necesidad de los productores de contar con datos que informen sus decisiones al momento de planificar su producción para la temporada, ayudándoles a entender qué porcentaje de la demanda nacional será atendida por importaciones.

El MIDA no contempla aún agregar esta capacidad de ofrecer la información con antelación a la plataforma actual, debido a limitaciones de recursos y de los propios procesos de importación, por lo que difícilmente se podrá implementar dentro de los dos años de duración del compromiso. Este aspecto también limita el impacto potencial de la iniciativa.

Por otro lado, el sitio web del APA parece estar más centrado en las exportaciones que en las importaciones, pues ofrece más información sobre los trámites para colocar los productos panameños en el exterior que para importación de productos del extranjero. Por ejemplo, ofrece un catálogo de los trámites para exportar, pero no fue posible encontrar algo similar sobre los trámites para importar.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- Los desafíos expuestos por parte del MIDA para implementar la totalidad del compromiso limitan su potencial. Más allá de las lecciones que esto podría generar en el diseño de compromisos, será importante que tanto la institución implementadora (MIDA) como las organizaciones contraparte de sociedad civil se alineen en lo que el ministerio se comprometerá a implementar, de manera que se restablezca el diálogo entre ambas partes y que la sociedad civil pueda participar de las acciones a implementar. Será de gran valor que las medidas por ejecutar cuenten con participación ciudadana, aún dentro de las limitaciones que pueda haber para implementar la totalidad del compromiso tal y como está escrito.
- El portal web creado por la APA es una excelente base para cumplir con los diferentes objetivos de compromiso. Completar la documentación sobre trámites e información pendiente sobre importación de productos representa una oportunidad para cumplir con propuestas de transparencia que plantea el compromiso.
- Agregar al portal mencionado la información de planificación de importaciones, es decir, la que se refiera a los productos por importar en el futuro, aumentaría significativamente el impacto potencial del compromiso. Esto debido a que esa información sería de gran utilidad para los productores al permitirles conocer qué proporción de la demanda local será abastecida con producto importado y a qué precios. Esto permitirá a los productores locales conocer cuán competitivos son sus costos de producción y cuánto deben producir para colocar todas sus cosechas en el país, minimizando así parte de los riesgos de producción y financiamiento en que deban incurrir durante cada cosecha.
- Varias de las personas entrevistadas⁷⁷ coincidieron en que el nivel de alfabetización tecnológica y de acceso a tecnologías digitales entre los productores es uno de los principales retos a los que se enfrenta la implementación de este compromiso. Las capacitaciones que se incluyen dentro de las actividades resultan de gran valor para ayudar a divulgar la plataforma existente de la APA entre los productores y ayudarles a sacarle mayor provecho. Su importancia es fundamental para que el compromiso ayude a resolver el problema identificado sobre la falta de información, por lo que conviene encontrar la manera de impartirlas a pesar de las limitaciones impuestas por la falta de presencialidad. Si bien debido a las características del público meta podría ser más

efectivo ofrecer esos entrenamientos de forma presencial, vale la pena capacitar a los productores para también puedan recibirlos y aprovecharlos de forma virtual.

Compromiso 7: Presupuestos abiertos

Ministerio de Economía y Finanzas. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la Iniciativa Global por la Transparencia Fiscal (GIFT)

Para una descripción completa del compromiso, ingresar al siguiente vínculo:
<https://www.opengovpartnership.org/documents/panama-action-plan-2021-2023/>

Contexto y objetivos:

A través de este compromiso se pretende transparentar el proceso presupuestario a la ciudadanía través de iniciativas que faciliten su comprensión y la de los criterios usados para determinar los montos de las diferentes partidas presupuestarias. Estas incluyen la creación de una versión ciudadana del presupuesto nacional fácil de entender para la población no especializada y la aplicación de la metodología de publicación y reporte de la Encuesta de Presupuesto Abierto, que define más de cien preguntas para medir hasta qué punto un país pone a disposición del público ocho documentos presupuestarios considerados clave⁷⁸. Lo anterior con el objetivo de mejorar la calificación de Panamá en índices internacionales de transparencia presupuestaria y la percepción ciudadana del proceso para escoger las partidas que componen el presupuesto nacional.

Las actividades del compromiso incluyen brindar capacitaciones técnicas que ayuden a desarrollar conocimientos y capacidades entre la población para comprender el presupuesto nacional y así aumentar las posibilidades de que la ciudadanía participe e incida en las asignaciones a los distintos rubros, a la vez que puedan también llamar a rendir cuentas a las instituciones y al gobierno sobre el uso de los recursos públicos.

Los presupuestos abiertos no han sido una práctica común en Panamá y, de acuerdo con el plan de acción, el país “se encuentra significativamente atrasado en comparación con países de la región”⁷⁹. El país no es miembro de la International Budget Partnership (Alianza Internacional de Presupuesto Abiertos)⁸⁰ ni ha sido incluido en la Encuesta de Presupuesto Abierto⁸¹.

Por otro lado, la Encuesta de Prácticas y Procedimientos Presupuestarios de la OCDE/BID del 2018, cuyos datos están contenidos en el informe del “Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020” de la OCDE⁸², señala a Panamá como uno de los únicos dos países de los 13 analizados que no incluye la perspectiva de los ingresos y gastos totales a mediano plazos, las asignaciones claramente definidas ni los supuestos macroeconómicos usados en la documentación que envía junto con el presupuesto nacional al Congreso para su aprobación. El mismo documento indica que es el único país de los 13 que no suele señalar explícitamente en el texto de ley del presupuesto o en alguno de los documentos entregados cuáles son las prioridades presupuestarias⁸³. Estos aspectos resultan importantes para promover la transparencia presupuestaria, ya que la entrega del presupuesto a las y los legisladores para su aprobación suele ser la primera oportunidad para que la ciudadanía acceda a esta información y realice un primer escrutinio de las prioridades del gobierno.

La organización de sociedad civil Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, realizó un informe sombra en 2021 siguiendo la metodología definida por la organización Transparencia Internacional para evaluar la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16⁸⁴ y le otorgó a Panamá una calificación de 0 de 1,0 puntos posibles⁸⁵ en la variable de transparencia fiscal. La fundación considera que el proceso de creación y aprobación del presupuesto de la República de Panamá es poco transparente en los criterios seguidos para priorizar la distribución de los fondos y tiene grandes oportunidades para mejorar el acceso a información y facilitar entender cómo se determina la cantidad de recursos a asignar en los diferentes rubros⁸⁶. Además, el proceso de elaboración no cuenta con participación ciudadana y, desde su perspectiva, no existe normativa que le otorgue algún grado de transparencia fiscal. Por estas razones, la fundación propuso el compromiso dentro del proceso de cocreación, el primero de los compromisos enfocado en presupuestos abiertos dentro de los 4 planes de acción presentados hasta ahora por Panamá.

El compromiso cuenta con recursos para su implementación. Por un lado, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la organización Financial Services Volunteer Corps (FSVC)⁸⁷ obtuvieron fondos del Programa CARSÍ de Pequeñas Subvenciones, otorgados a través

de la embajada de los Estados Unidos. El objetivo de estos es la creación y publicación en el 2022 de dos de los ocho documentos que se deben publicar como parte del proceso de la Encuesta de Presupuesto Abiertos: el documento de revisión de ejecución presupuestaria a mitad de año, y el documento de explicación del presupuesto para la ciudadanía. Las acciones a implementar también contemplan sesiones conjuntas de retroalimentación de estos documentos presupuestarios entre el MEF y distintas organizaciones de la sociedad civil, por lo que durante los primeros meses del 2022 tanto la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana como FSVIC ofrecieron capacitaciones y talleres para sociedad civil, con el fin de otorgar herramientas de fiscalización presupuestaria y compartir experiencias de otros países como República Dominicana, Argentina y México⁸⁸.

Por otra parte, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), institución implementadora, se apoyará en recursos provenientes de financiamiento recibido de organismos internacionales⁸⁹. El departamento del MEF que lidera la implementación es la Dirección de Presupuesto de la Nación, que compartió su intención de empezar a aplicar la metodología de la Encuesta de Presupuestos Abiertos dentro de la actual administración del presidente Laurentino Cortizo. Lo anterior con el fin de conseguir el objetivo definido por el presidente panameño de hacer más participativo todo el ciclo presupuestario, expresado durante un acto celebrado en diciembre de 2021 ante autoridades del MEF y asesores de organismos internacionales⁹⁰.

Este apoyo por parte de quienes ejercen el liderazgo en las instituciones responsables del presupuesto debería ayudar a superar posturas que, desde la perspectiva de la organización de sociedad civil contraparte del compromiso, representan resistencias culturales de la administración pública y sus funcionarios a la implementación de procesos participativos para darle voz a la ciudadanía en la elaboración y aprobación del presupuesto nacional⁹¹. También es de esperar que se reflejen en la asignación de recursos para la implementación y seguimiento de la iniciativa, para lograr completar las acciones en el período de dos años para completarla.

Potencial para resultados: Sustancial

El contexto anterior le da un potencial sustancial a los resultados que podrían obtenerse con este compromiso, pues representa una oportunidad que permitiría a Panamá empezar a implementar prácticas de mayor transparencia en procesos de elaboración de presupuestos públicos, algo en lo que países vecinos de la región han progresado a mayor ritmo que este país de América Central. Además, el compromiso busca aplicar estos procesos al presupuesto nacional, lo que le da un mayor alcance tanto en términos de la cantidad de recursos públicos por transparentar como de personas afectadas por el presupuesto.

Para cumplir con lo establecido en la Ley sobre Acceso a la Información Pública⁹², las instituciones públicas panameñas deben publicar sus presupuestos y la ejecución del mismo cada año. Sin embargo, esta información no se pone a disposición del público bajo los estándares de presupuestos abierto, sino a través de documentos en formato PDF y con un lenguaje técnico y difícil de entender para la población civil.

El compromiso pretende cambiar estas prácticas y facilitar el involucramiento ciudadano en las diferentes etapas del presupuesto nacional, desde la construcción y asignación de las diferentes partidas, hasta su ejecución. También tiene como objetivo reducir espacios para la discrecionalidad en las asignaciones presupuestarias, aumentar la cantidad de información disponible y mejorar su calidad al hacer el presupuesto fácilmente comprensible para la ciudadanía. De acuerdo con los objetivos formulados en el plan de acción, la expectativa es que la implementación contemple la inclusión de la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto nacional y la rendición de cuentas sobre la definición y ejecución presupuestaria.

Adicionalmente, las capacitaciones que contempla el compromiso ayudarán a hacer efectivo su impacto potencial, al generar herramientas que ayudarán a las y los funcionarios a actualizar la información publicada y a las organizaciones de sociedad civil y la ciudadanía a usarla para la toma de decisiones o en procesos de participación ciudadana. De acuerdo con la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, en Panamá no existe un mecanismo formal que ayude a las personas a acceder y entender los presupuestos del gobierno, lo que dificulta cuestionarlos, consultarlos y sugerir mejoras⁹³.

Para hacer realidad el compromiso y darle sostenibilidad en el tiempo, de manera que supere las administraciones futuras del Poder Ejecutivo, es necesario darle un marco jurídico sólido. El MEF trabaja en un borrador de proyecto de ley llamado Ley General de Administración Presupuestaria en el que incluiría los espacios, metodologías y medios por los que la ciudadanía podría involucrarse en el ciclo presupuestario⁹⁴. Esta sería la primera normativa panameña que involucre a la ciudadanía en el proceso de elaboración del presupuesto nacional.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- La aplicación de la metodología de la Encuesta de Presupuestos Abiertos requerirá de importantes cambios e inversión para desarrollar los sistemas informativos y la infraestructura tecnológica requerida. A esto se suman los cambios que deberán hacerse a nivel normativo. Sería una pena que lo que se logre progresar en estos aspectos se pierda con un cambio de administración en el ejecutivo, que desconozca lo avanzado y pretenda empezar de cero, una práctica que, desde la perspectiva de sociedad civil, ha ocurrido en varias ocasiones⁹⁵. Para evitarlo, será fundamental institucionalizar los avances que se consigan en transparencia y participación en el presupuesto nacional a través de leyes, reglas y procedimientos que incluyan directrices tan concretas como los documentos que deban publicarse, las instancias y momentos del ciclo presupuestario que se recibirán los aportes ciudadanos y la forma en que estos deberán considerarse. Preservar los logros evitaría retrocesos y facilitará que Panamá progrese en la materia con el tiempo, avanzando hacia el nivel alcanzado por otros países en la región.
- Es previsible que los cambios por implementar enfrentarán resistencia por parte de las y los funcionarios e instituciones habituadas a seguir los procedimientos presupuestarios practicados hasta la actualidad. Será necesario trabajar en el cambio cultural que requerirá la aplicación de la nueva metodología y estándares, a través de campañas de divulgación y capacitaciones dirigidas a los encargados de dirigir el proceso presupuestario. Lo anterior ayudará a mantener los avances logrados a lo largo del tiempo.
- El cambio cultural también deberá generarse en la ciudadanía, acostumbrada a mantenerse lejana al presupuesto nacional al no contar con mecanismos de participación ni con información que le ayude a comprenderlo. Las capacitaciones del compromiso serán de gran ayuda para empezar el cambio, pero para que éste se dé en una forma más generalizada será conveniente acompañarlo de materiales fáciles de entender y campañas de comunicación que aterricen el contenido presupuestario a la cotidianidad y generen conciencia sobre el impacto de este en la vida de la ciudadanía.
- Será de gran ayuda para el MEF, en la aplicación de la nueva metodología, apoyarse en organismos internacionales con experiencia o especializados en la materia, como la [International Budget Partnership](#)⁹⁶, la [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#)⁹⁷ o la Iniciativa Global de [Transparencia Fiscal \(GIFT\)](#)⁹⁸. También podrían compartir su experiencia los países y gobiernos locales que han aplicado mecanismos de presupuestos abiertos, como por ejemplo Colombia, Madrid, Costa de Marfil o Escocia.

⁹ Entrevista con Carmen Montenegro, directora de transparencia de ANTAI. 22 de diciembre de 2021

¹⁰ [Guías de educación en la sexualidad y afectividad](#), Ministerio de Educación de Panamá

¹¹ <https://aplafapanama.org/ubicaciones>

¹² Compromiso 12 del cuarto plan de acción de Argentina: Programa Federal de Gobierno Abierto, <https://www.opengovpartnership.org/es/members/argentina/commitments/AR0090/>

¹³ <https://infrastructuretransparency.org/>

¹⁴ Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): [Informe de Implementación de Panamá 2017–2019](#)

¹⁵ [Resolución No. DGCP-ANTAI-001-2019](#) del 20 de mayo de 2019

¹⁶ <http://www.panamaenobras.gob.pa>

¹⁷ ANTAI, [Lanzamiento de Estándares y Plataforma de divulgación de Proyectos de Infraestructura Pública](#) (CoST), visitado el 13 de enero de 2022.

- ¹⁸ <https://www.panamacompra.gob.pa>
- ¹⁹ Estándar CoST sobre datos de infraestructura, con 40 datos a ser publicados en etapas clave de los ciclos del proyecto: <https://infrastructuretransparency.org/cost-tools-and-standards/>
- ²⁰ Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): [Informe de implementación de Panamá 2017–2019](#)
- ²¹ Proyecto [Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública](#) de Panamá, Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información
- ²² <https://standard.open-contracting.org/latest/es/>
- ²³ <https://standard.open-contracting.org/infrastructure/latest/es/>
- ²⁴ Entrevista con Aida Martínez, directora ejecutiva de CoST Panamá, contraparte de sociedad civil del compromiso, 22 de diciembre de 2021
- ²⁵ De acuerdo con la ANTAI, entidad encargada de monitorear las iniciativas que promuevan transparencia en el sector público panameño, inclusive en los municipios, el tema de contrataciones abiertas era totalmente nuevo cuando se creó el compromiso, pues ninguna institución pública aplicaba estándares de contrataciones abiertas. Entrevista con Carmen Montenegro, directora de transparencia de ANTAI, 22 de diciembre de 2021
- ²⁶ El desarrollo de infraestructura pública era el destino de más de una tercera parte del presupuesto panameño asignado al plan quinquenal de inversiones, con US\$19,500 millones destinados para el período que concluyó en el año 2020. No obstante, este debió de modificarse para atender la emergencia causada por la pandemia que provocó el SARS-CoV-2. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), [Inversión Pública en Infraestructura y Crecimiento Económico Sectorial](#), abril de 2016
- ²⁷ Datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) incluidos en el estudio [Sector de la Construcción en Panamá. Años recientes y perspectivas](#), diciembre de 2017
- ²⁸ Estas incluyeron la renovación urbana de Colón, la tercera línea de transmisión eléctrica, la Cinta Costera, la autopista Panamá-Colón, la ampliación del Aeropuerto Internacional de Tocumen y de la Carretera Panamericana “[Qué es el ‘caso Odebrecht’ y cómo afecta a cada país de América Latina](#)”, diario El País, 17 de abril de 2017.
- ²⁹ “[Brasileña Odebrecht abandona licitación en Panamá en medio de investigación por corrupción](#)”, agencia Reuters, 30 de enero de 2017.
- ³⁰ Gobierno de la República de Panamá, [Plan Estratégico de Gobierno 2020-2024](#), página 106
- ³¹ Plan de acción nacional de gobierno abierto 2021-2023, Gobierno de la República de Panamá
- ³² [Ley 153 de 2020](#), que reforma la ley 22 de 2006, regula las contrataciones públicas y dicta otras disposiciones
- ³³ [Ley 153 de 2020](#), que reforma la ley 22 de 2006, regula las contrataciones públicas y dicta otras disposiciones
- ³⁴ <https://sisocs.org/>
- ³⁵ [Dirección Nacional de Contratación Públicas \(DNCP\)](#)
- ³⁶ <https://www.sinia.gob.pa/>
- ³⁷ [Acuerdo de Escazú](#), 4 de marzo de 2018, Escazú, Costa Rica
- ³⁸ [Ley 125 de 2020](#), Gaceta Oficial, Gobierno de Panamá
- ³⁹ Entrevista con Jovel Nuñez, analista de sistemas de información ambiental de Mi Ambiente, responsable de coordinar la implementación del SINIA, 1 de febrero de 2022
- ⁴⁰ Artículo 45 de la [Ley N° 41 de 1998](#) - General de Ambiente de la República de Panamá
- ⁴¹ Visita realizada por el investigador IRM el 12 de enero de 2022, 8 pm. (<https://www.sinia.gob.pa/>)
- ⁴² Salud ambiental, residuos, energía y transporte y atmósfera
- ⁴³ Entrevista con Alexander Coles, PhD, profesor catedrático de ciencias ambientales y geografía en la Florida State University, campus de Panamá, y director del Centro de Riesgo Urbano, 11 de enero de 2022
- ⁴⁴ Entrevista con Joana Ábrego, abogada ambiental y gerente legal Centro de Incidencia Ambiental, 11 de enero de 2022.
- ⁴⁵ Posición compartida por Joana Ábrego, abogada Ambiental y gerente legal Centro de Incidencia Ambiental (CIAM)
- ⁴⁶ Experiencia compartida por Michelle Nuñez, especialista ambiental y en apoyo para la cooperación interinstitucional del Centro de Riesgo Urbano, Florida State University.
- ⁴⁷ <https://urbanriskcenter.org/>
- ⁴⁸ *Ibidem*
- ⁴⁹ *Ibidem*
- ⁵⁰ [Decreto Ejecutivo N° 248](#) de 31 de octubre de 2019
- ⁵¹ <http://prefasia.miambiente.gob.pa/>
- ⁵² Entrevista con Jovel Nuñez, analista de sistemas de información ambiental de MiAmbiente, encargado de la coordinación e implementación del SINIA, 1 de febrero de 2022
- ⁵³ 8° compromiso del [Plan de acción de gobierno abierto de Panamá 2017-2019](#), Gobierno de La República de Panamá
- ⁵⁴ [Informe de diseño de Panamá 2017-2019](#), Mecanismo de Revisión Independiente, Alianza para el Gobierno Abierto, julio de 2019
- ⁵⁵ Tanto la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA) como *Kernel Community Think Tank* se opusieron a lo planteado por la organización de sociedad civil FGSL
- ⁵⁶ *Ibidem*, análisis correspondiente al octavo compromiso del plan de acción.
- ⁵⁷ [Informe de Implementación de Panamá 2017-2019](#), Mecanismo de Revisión Independiente, septiembre de 2021
- ⁵⁸ Entrevista con Carmen Montenegro, directora de Transparencia de ANTAI, 03 de febrero de 2022
- ⁵⁹ Entrevista con Carmen Montenegro, directora de Transparencia de ANTAI, 22 de diciembre de 2021
- ⁶⁰ Ricardo Herrera, director de la Fundación Generación Sin Límites. Entrevista realizada el 27 de enero de 2022
- ⁶¹ *Ibidem*
- ⁶² Programa curricular de cívica III para educación pre media (7°, 8° y 9° grados) [undécimo](#) y [duodécimo grados](#), Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación, actualización 2014
- ⁶³ Ricardo Herrera, director de la Fundación Generación Sin Límites. Entrevista realizada el 27 de enero de 2022
- ⁶⁴ [Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2021-2023](#), Gobierno de la República de Panamá
- ⁶⁵ Entrevista con David Brandford, asistente ejecutivo del MIDA del despacho del ministro de Desarrollo Agropecuario, 28 de enero de 2022
- ⁶⁶ Entrevista con Ricardo Herrera, director de Fundación Generación Sin Límite, 27 de enero de 2022

- ⁶⁷ Entrevista con David, asistente ejecutivo del MIDA del despacho del ministro de Desarrollo Agropecuario, 28 de enero de 2022
- ⁶⁸ <http://ima.gob.pa/sipan/merca/>
- ⁶⁹ *Ibidem*
- ⁷⁰ <https://apa.gob.pa/>
- ⁷¹ Sitio dentro del portal web que ofrece [estadísticas de importación](#) de varios productos
- ⁷² El portal de internet se creó para cumplir con la [Ley N° 206 del 30 de marzo de 2021](#) que crea la Agencia Panameña de Alimentos (APA) y deroga el decreto ley 11 de 2006, que crea la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (UPSA)
- ⁷³ [Intelcom](#)
- ⁷⁴ Visita realizada el día 28 de enero de 2022
- ⁷⁵ Entrevista con David, asistente ejecutivo del MIDA del despacho del ministro de Desarrollo Agropecuario, 28 de enero de 2022
- ⁷⁶ *Ibidem*
- ⁷⁷ Criterio compartido independientemente tanto por funcionarios del MIDA como de la ANTAI durante las entrevistas realizadas
- ⁷⁸ Los ocho documentos que la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS por sus siglas en inglés) considera clave son: documento preliminar, proyecto de presupuesto del ejecutivo (incluidos los documentos de respaldo), presupuesto aprobado, presupuesto ciudadano, informes entregados durante el año, revisión de mitad de año, informe de fin de año y el informe de auditoría.
- ⁷⁹ [Plan de acción de Panamá 2021-2023](#)
- ⁸⁰ <https://internationalbudget.org/>
- ⁸¹ [Encuesta de Presupuesto Abierto 2019](#), 7ª edición, Open Budget Partnership
- ⁸² Tercera edición de ["Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020"](#), Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, marzo 2020
- ⁸³ El Ministerio de Economía y Finanzas indicó que los detalles del presupuesto mencionados se plantean durante la primera sustentación del presupuesto que se realiza ante el gabinete del Gobierno. Entrevista con Carlos González, director de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 04 de febrero de 2022
- ⁸⁴ "Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas"
- ⁸⁵ [Informe sombra sobre la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 16 en Panamá](#): Paz, justicia e instituciones sólidas. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional
- ⁸⁶ Entrevista con Olga de Abadía, directora ejecutiva, Fundación para el Desarrollo de la libertad Ciudadana, 14 de enero de 2022.
- ⁸⁷ <https://www.fsvc.org/>
- ⁸⁸ Olga de Abadía, Directora Ejecutiva, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana
- ⁸⁹ Entrevista con Carlos González, director de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), 04 de febrero de 2022
- ⁹⁰ *Ibidem*
- ⁹¹ Perspectiva expresada por la organización de sociedad civil Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana. Ana Carolina Rodríguez y Olga de Abadía, entrevista realizada el 14 de enero de 2022
- ⁹² Ley sobre [Acceso a la Información Pública](#) (Ley No. 6), 22 de enero de 2002, República de Panamá
- ⁹³ Entrevista con Ana Carolina Rodríguez, Coordinadora del compromiso por parte de sociedad civil, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, 14 de enero de 2022.
- ⁹⁴ Carlos González, director de la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Entrevista realizada el 04 de febrero de 2022
- ⁹⁵ Consideración de Alexander Coles, PhD, profesor catedrático de Ciencias Ambientales y Geografía en la Florida State University, campus de Panamá, y director del Centro de Riesgo Urbano, 11 de enero de 2022
- ⁹⁶ <https://internationalbudget.org/>
- ⁹⁷ <https://www.oecd.org>
- ⁹⁸ <https://fiscaltransparency.net>

Sección III. Metodología e indicadores el IRM

El propósito de esta revisión no es llevar a cabo una evaluación similar a los informes del IRM anteriores. Tiene la intención de ser una revisión técnica, rápida e independiente de las características del plan de acción. El IRM resalta las fortalezas y desafíos del plan con el fin de proveer información que contribuya a fortalecer el proceso de implementación. Este enfoque permite al IRM destacar las áreas de compromiso con mayor promesa basado en una ponderación de los indicadores del IRM, particularmente aquellos compromisos con más alto potencial de resultados y las prioridades de actores clave y la agenda nacional de gobierno abierto.

Para determinar qué reformas o compromisos el IRM identifica como prometedores, el IRM sigue el siguiente proceso de filtrado y agrupamiento:

Paso 1: determinar qué puede ser revisado y qué no, con base en la verificabilidad de compromiso, según está redactado en el plan de acción.

Paso 2: determinar la relevancia del compromiso para abrir el gobierno, definiendo si tiene una perspectiva de gobierno abierto.

Paso 3: Los compromisos que son verificables y tienen un enfoque de gobierno abierto se revisan para identificar si pueden o no ser agrupados. Los compromisos que tienen un objetivo de política común o los compromisos que contribuyen a la misma reforma o área política deben agruparse y su “potencial de resultados” debe considerarse en su conjunto. El proceso de agrupamiento lo lleva a cabo el personal de IRM, siguiendo los pasos a continuación:

- a. Determinación de los temas generales abordados por los compromisos. Pueden ser los mismos ya indicados en el plan de acción o el personal del IRM puede proponer áreas de política del plan de acción según las etiquetas de “temas” de la base de datos de OGP.
- b. Revisión de los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a la misma política o reforma gubernamental más amplia.
- c. Organización de los compromisos por grupos, según sea necesario. Los compromisos ya pueden estar organizados en el Plan de Acción bajo políticas específicas o reformas gubernamentales, o pueden ser independientes y, por lo tanto, no agrupados.

Paso 4: evaluar el potencial de resultados del grupo de los compromisos agrupados o del compromiso independiente.

El proceso de filtrado es un proceso interno y los datos de los compromisos individuales están disponibles en el anexo I a continuación. Adicionalmente, durante el proceso de revisión interna de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos y recolecta información adicional a través de la revisión por pares, la retroalimentación de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, entrevistas y validación con las partes interesadas del país y la aprobación del Panel Internacional de Expertos (IEP) del IRM.

Como se describe en el proceso de filtrado anterior, el IRM se basa en tres indicadores clave para esta revisión:

I. Verificabilidad

- “Sí” Lo suficientemente específico para revisar. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claros e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- “No”: no es lo suficientemente específico como para revisarlo. Como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitas verificables para evaluar la implementación.

* Los compromisos que no sean verificables se considerarán “no revisables” y no se llevarán a cabo evaluaciones adicionales.

II. ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? (Relevancia)

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores del gobierno abierto de transparencia, participación pública o rendición de cuentas pública, según lo definido por la Declaración de Gobierno Abierto, los Artículos de Gobernanza de OGP y respondiendo a las preguntas orientadoras a continuación. Sobre la base de una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene un enfoque de gobierno abierto:

- **Sí / No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, una institución o un proceso de toma de decisiones sea más transparente, participativo o que rinda cuentas ante el público?

El IRM usa los valores de OGP según están definidos en los Artículos de Gobernanza de OGP. Adicionalmente, al analizar los compromisos, las siguientes preguntas sobre los valores de OGP pueden usarse como referencia para identificar el enfoque específico de gobierno abierto en los compromisos:

- **Transparencia:** ¿El gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos de toma de decisiones gubernamentales o de instituciones públicas?
- **Participación pública:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones? ¿El gobierno creará, habilitará o mejorará los mecanismos de participación para las minorías o los grupos poco representados? ¿Permitirá el gobierno un entorno legal que garantice las libertades de reunión, asociación y protesta pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades para hacer responsables a los funcionarios de sus acciones? ¿Permitirá el gobierno marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de las y los funcionarios?

III. Potencial de resultados

Anteriormente conocido como el indicador de "impacto potencial", éste se ajustó teniendo en cuenta los comentarios del proceso de consulta de la Actualización del IRM con la comunidad de OGP. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a resultados de los productos IRM, se modificó este indicador para que, en esta primera revisión del plan de acción el IRM, presentara el potencial y los resultados esperados del compromiso que serían verificados en el informe de resultados del IRM, luego de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del “potencial de resultados” es solo una indicación temprana de la posibilidad que tiene el compromiso de producir resultados significativos. Esta revisión de basa en el texto del compromiso, según como está articulado en el plan de acción y su contraste con la línea base o situación de inicio en la respectiva área de política pública.

La escala del indicador se define como:

- **Indeterminado:** el compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso de acuerdo con la legislación, los requisitos o las políticas existentes sin indicar el valor agregado o la mejora de una práctica existente con un enfoque de gobierno abierto.
- **Modesto:** una iniciativa que genere cambios a un proceso, una práctica o una política positivos pero aislados. Son compromisos que no generan cambios vinculantes o institucionalizados en el gobierno o las instituciones que gobiernan un área de política pública, por ejemplo, herramientas como sitios web o publicación de datos, capacitaciones o proyectos piloto.
- **Sustancial:** un punto de inflexión o iniciativa que pueda cambiar las reglas del juego (o la creación de nuevas), prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de política pública, sector público y / o la relación entre ciudadanos y estado. Compromisos que generen cambios vinculantes e institucionalizados en todo el gobierno.

Esta revisión fue preparada en colaboración con Israel Aragón, consultor independiente. La revisión también cuenta con un respaldo de calidad e independencia garantizada por el Panel de Expertos Internacionales (IEP) del IRM. La membresía actual del IEP incluye:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya

Para obtener más información sobre el IRM, consulte la sección “**Sobre el IRM**” en la página de OGP disponible [aquí](#).

Anexo 1. Datos por compromiso⁹⁹

<p>Compromiso 1: Contrataciones abiertas y transparencia en infraestructura pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 2: Fortalecimiento del sistema Nacional de Información Ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 3: Políticas públicas de educación en sexualidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Modesto
<p>Compromiso 4: Escuela de Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 5: Transparencia proactiva en el sector agropecuario</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Modesto
<p>Compromiso 6: Inclusión y accesibilidad de sitios web gubernamentales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Modesto
<p>Compromiso 7: Presupuestos abiertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Sustancial
<p>Compromiso 8: Laboratorios de innovación ciudadana a nivel local y extralocal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene un enfoque de gobierno abierto? Sí • Potencial de resultados: Modesto

⁹⁹ Nota editorial:

- Para los compromisos agrupados: la evaluación de potencial para resultados se realiza sobre el grupo y no sobre cada compromiso individual.
- Los nombres de los compromisos en la tabla pueden haber sido resumidos. Para el texto completo del compromiso, vea el plan de acción de Panamá ingresando al siguiente vínculo: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/panama-action-plan-2021-2023/>

Anexo 2: Requerimientos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Según la Política de Revisión Procedimental de OGP, durante el desarrollo del plan de acción, los miembros de OGP deberán alcanzar el nivel de influencia del público de “involucrar” en su evaluación del IRM, utilizando la adaptación del espectro de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2).

Para determinar si un país cae en la categoría de “involucrar” según el espectro, el IRM evalúa diversos elementos de los Estándares de participación y co-creación de OGP. El IRM evaluará si el país cumplió con los siguientes aspectos de los estándares durante el desarrollo del plan de acción. Estos elementos representan el nivel mínimo que los miembros deberán alcanzar:

1. **Hay un foro:** Existe un foro que supervisa el proceso de OGP.
2. **El foro es multisectorial:** En el foro participan el gobierno y la sociedad civil.
3. **Respuesta justificada:** El gobierno o el foro multisectorial documenta o es capaz de demostrar que entregaron retroalimentación durante el proceso de co-creación. Lo anterior puede incluir un resumen de las categorías o temas principales propuestas para ser incluidas, enmendadas o rechazadas.

La siguiente tabla resume la evaluación del IRM de los tres estándares que aplican para propósitos de la revisión procedimental. El objetivo de este resumen es verificar que el proceso cumpla con los requisitos mínimos, pero no constituye una evaluación completa según los Estándares de co-creación y participación de OGP. En el informe de resultados se presentará una evaluación completa del proceso de co-creación y participación a lo largo del ciclo de OGP.

Tabla 2. Resumen de los requisitos mínimos para actuar de acuerdo con el proceso de OGP

Estándar OGP	¿Se cumplió con el estándar?
Existe un foro. Panamá tiene una Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGAP) desde el año 2015. Se le dio constitución jurídica en mayo del 2019, mediante la resolución No. ANTAI-GAP-003-2019 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. ¹⁰⁰	Verde
El foro es multi-actor. La CNGAP ¹⁰¹ está conformada por 11 miembros que participan regularmente en las sesiones del foro: 3 gubernamentales, 6 no gubernamentales y 2 observadores. Cada sector cuenta con un miembro coordinador.	Verde
El gobierno dio una respuesta justificada sobre cómo se usó la retroalimentación del público para definir el plan de acción. El gobierno ofreció en sus informes respuestas razonadas ¹⁰² justificando cómo se utilizaron las propuestas recibidas por quienes participaron en las diferentes mesas temáticas dentro el proceso de co-creación del IV Plan Nacional de Acción de Panamá.	Verde

¹⁰⁰ Resolución No. ANTAI-GAP-003-2019 de 15 de mayo de 2019

¹⁰¹ <https://www.antai.gob.pa/comision-de-gobierno-abierto-panama/>

¹⁰² <http://gobiernoabierto.gob.pa/informes-de-respuesta-razonada-a-los-aportes-recibidos-en-las-mesas-de-cocreacion/>