

Mecanismo de Revisión Independiente

Recomendaciones para la
cocreación de Panamá
2023

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

Este producto del Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM, por sus siglas en inglés) tiene la función de prestar apoyo al proceso de cocreación y diseño del quinto plan de acción de Panamá. Asimismo, busca fortalecer la calidad, la ambición y la viabilidad de los compromisos. Ofrece un resumen de los retos y oportunidades para el gobierno abierto en el contexto del país y recomendaciones. Las recomendaciones son sugerencias y no constituyen una evaluación de un plan de acción en específico. Su propósito es brindar información sobre el proceso de cocreación basado en hallazgos del IRM, generales y específicos del país. Están previstas como un recurso para que el Gobierno y la sociedad civil determinen la trayectoria y el contenido del próximo plan de acción. Los actores nacionales del proceso de cocreación determinarán la medida en la cual seguirán estas recomendaciones.

Las recomendaciones para la cocreación se basan en los hallazgos de [investigaciones previas del IRM](#) y hace recomendaciones basadas en los datos y las conclusiones de dichos informes. También utilizan otras fuentes como el [Manual de OGP para países](#), los [Estándares de participación y cocreación de OGP](#) y la [Guía del IRM para la evaluación de los requisitos mínimos de OGP](#). Así se garantiza que las recomendaciones estén actualizadas a la luz de los acontecimientos ocurridos desde que se escribieron estos informes del IRM. De esta manera también se aprovecha la experiencia internacional comparativa en el diseño e implementación de los compromisos del plan de acción de OGP y otras prácticas relevantes del contexto en gobierno abierto. Las recomendaciones para la cocreación han sido revisadas por el personal directivo del IRM para verificar su consistencia, precisión y con miras a maximizar la relevancia del contexto y la capacidad de acción de ellas. Cuando corresponde, las recomendaciones son revisadas por revisores externos o miembros del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

El IRM redactó estas recomendaciones en agosto de 2023.

Tabla de contenidos

Sección I:Proceso de cocreación del plan de acción	2
Sección II: Diseño del plan de acción	4

Sección I: Proceso de cocreación del plan de acción

Desde que Panamá se unió a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés) en 2012, ha consolidado su foro multiactor, la Comisión Nacional de Gobierno Abierto de Panamá (CNGAP), y ha fortalecido sus procesos de cocreación e implementación de planes de acción. Su plan de acción 2021-2023 alcanzó un nivel alto de ambición y abordó temas novedosos, tales como los Laboratorios de innovación ciudadana, la escuela de gobierno abierto y transparencia agropecuaria.

La cocreación del quinto plan de acción de Panamá presenta una oportunidad para hacer un balance de los avances y retos pendientes del país en distintas áreas de gobierno abierto. Este análisis ayudará a la CNGAP a desarrollar estrategias a corto, mediano y largo plazo en los temas que estimen prioritarios. El quinto plan de acción también es una oportunidad para hacer compromisos que establezcan las bases para impulsar reformas importantes en el futuro. Por ello, el IRM recomienda:

1. Cocrear un plan de acción que observe los nuevos Estándares de participación y cocreación de OGP y cumpla sus requisitos mínimos
2. Hacer un análisis histórico del proceso de Panamá en OGP y cocrear un plan de acción con compromisos que den continuidad a reformas que están en desarrollo y que sienten las bases para impulsar reformas a futuro
3. Diseñar compromisos viables y con una estrategia clara de implementación

Recomendaciones

Recomendación 1: Cocrear un plan de acción que observe los nuevos Estándares de participación y cocreación de OGP y cumpla sus requisitos mínimos

Los [Estándares de participación y cocreación](#) actualizados de OGP son válidos desde el 1ro de enero de 2022. Estos se componen de cinco estándares con ocho requisitos mínimos. Este proceso de cocreación será el primero que lleve a cabo Panamá conforme a los nuevos estándares. Por lo tanto, es importante que la CNGAP los revise con detenimiento y se asegure de cumplir los requisitos mínimos.

Para cumplir el requisito mínimo del Estándar 1, el foro multiactor de Panamá se tiene que asegurar de reunirse constantemente y de publicar sus reglas básicas de participación. Como parte del Estándar 2, el foro debe proporcionar información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP. Para ello, el foro debe tener una página web y un repositorio actualizado al menos dos veces al año de los documentos relacionados con el proceso de OGP. Si bien Panamá cuenta con un [sitio web](#), es importante que el foro multiactor lo mantenga actualizado e incluya información sobre las oportunidades de participación pública.

Conforme al Estándar 3, el proceso de cocreación debe ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública. Para actuar acorde al proceso de OGP, Panamá debe publicar el calendario de cocreación, hacer difusión de las oportunidades de participación pública y desarrollar un mecanismo para obtener insumos de diversos actores. Además, de acuerdo al Estándar 4, Panamá debe ofrecer respuesta razonada y por escrito a los comentarios recibidos durante el proceso, explicando cómo se consideraron los aportes recibidos.

Más allá del proceso de cocreación, en cumplimiento con el Estándar 5, el foro multiactor debe organizar al menos dos reuniones al año con la sociedad civil para presentar los resultados de la implementación del plan de acción y obtener comentarios. Este aspecto es particularmente

relevante en el quinto plan de acción de Panamá que tendrá un plazo de implementación de un año. Tener reuniones oportunas y con una agenda definida ayudará a la rendición de cuentas al impulsar una efectiva implementación del plan.

Recomendación 2: Hacer un análisis histórico del proceso de Panamá en OGP y cocrear un plan de acción con compromisos que den continuidad a reformas que están en desarrollo y que sienten las bases para impulsar reformas a futuro

El momento político en que Panamá va a cocrear su quinto plan de acción es una oportunidad para hacer un balance de su trayectoria en OGP. De cara al proceso electoral y a recibir una nueva Administración nacional, el foro multiactor tiene la oportunidad de reflexionar sobre el camino que ha recorrido el gobierno abierto en el país. Este ejercicio puede reconocer los logros alcanzados, destacar lecciones aprendidas, analizar áreas de oportunidad y plantear una estrategia a mediano y largo plazo. El foro multiactor de Panamá ha alcanzado un grado de consolidación importante que le permite aspirar a metas ambiciosas. El foro puede aprovechar este momento para no perder el impulso, dar continuidad a reformas prometedoras que están en desarrollo y fortalecer el escenario de gobierno abierto en el país.

Tras plantear estas estrategias a mediano y largo plazo, el foro puede pensar en el quinto plan de acción como un paso para alcanzarlas. Si bien un plan de acción de un año podría limitar el alcance de los compromisos, puede sentar las bases para impulsar reformas en planes posteriores. Por lo tanto, el foro puede pensar qué peldaños puede construir en cada tema que aborde el plan para que puedan abonar a alcanzar metas ambiciosas más adelante.

Recomendación 3: Diseñar compromisos viables y con una estrategia clara de implementación

Considerando que el quinto plan de acción de Panamá tendrá un plazo de implementación de un año, es importante que el foro multiactor desarrolle compromisos que sean viables de alcanzar en ese período y que tengan una estrategia clara y efectiva de implementación. Si bien Panamá puede continuar trabajando en los temas que ha abordado en planes de acción anteriores, será importante que el foro haga un ejercicio para analizar cuáles metas precisas dentro de cada tema se pueden implementar en un plazo de un año.

Una estrategia que Panamá puede utilizar para fortalecer la implementación del plan es asignar a cada uno de los compromisos una entidad de Gobierno y una contraparte de sociedad civil que se responsabilicen de monitorear su implementación. Esto es particularmente importante de cara al proceso electoral próximo de Panamá. Asignar a una organización de la sociedad civil a cada compromiso ayudará a distribuir la carga de monitorear su implementación y a asegurar que continúe siendo una prioridad durante el año. Como referencia, Ecuador recientemente utilizó esta estrategia de asignar a una agencia de Gobierno y a una contraparte de sociedad civil para cada compromiso de su [segundo plan de acción](#).

Además de asignar organizaciones y entidades responsables de cada compromiso, es importante que el foro considere estrategias de implementación que sean viables, claras y medibles. Esto se puede lograr estableciendo hitos y métricas claves para cada compromiso. Los hitos deben tener una fecha de cumplimiento y las métricas deben tener indicadores de progreso. Esto facilitará la labor de monitorear el cumplimiento y cada etapa de implementación tendrá un referente de éxito claro desde un inicio.

Sección II: Diseño del plan de acción

ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA LOS COMPROMISOS

Si bien Panamá abordará áreas temáticas que ya ha incluido en planes anteriores, el IRM recomienda algunas áreas a profundizar, tales como: datos abiertos para combatir la corrupción, acercar la agenda de gobierno abierto a campañas electorales y fortalecer el acceso a información sobre salud sexual y reproductiva.

ÁREA 1. Agenda anticorrupción: potenciar la recolección, publicación y uso de datos de alto valor y en formato de datos abiertos para detectar irregularidades.

De acuerdo con análisis de OGP, la legislación y regulación de Panamá requiere que se recojan datos en sectores con alto riesgo de corrupción, tales como declaraciones patrimoniales de funcionarias y funcionarios públicos, financiamiento político y beneficiarios finales. Sin embargo, la legislación no obliga a que estos datos se publiquen. Además, los datos que se recogen no suelen contener la información más relevante para el combate a la corrupción y no están en formato de datos abiertos. Idealmente, los datos deben tener las siguientes características para ser datos abiertos:

- **Estar disponibles de forma gratuita:** Esto permite que cualquier persona pueda contribuir a la detección de la corrupción.
- **Tener licencia abierta:** Es decir, que no existan restricciones para su reutilización y redistribución.
- **Ser oportunos y actuales:** Esto implica una constante actualización y mantenimiento.
- **Estar en formato legible por máquina:** Los formatos destinados principalmente al procesamiento por máquinas son CSV, RDF, XML, JSON. Comúnmente la digitalización de información se realiza escaneando documentos físicos. Sin embargo, esto dificulta el análisis y la distribución de los mismos.
- **Estar disponibles para descarga masiva:** Habilitar la posibilidad de descargar múltiples bases de datos simultáneamente agiliza el análisis de los mismos.

Tener los datos en este formato facilita también la **interoperabilidad** de las bases de datos, lo cual potencia la lucha contra la corrupción. Por ejemplo, al cruzar datos sobre beneficiarios reales con datos tributarios o de ganadores de contratos públicos, se puede vincular la información para entender esquemas de corrupción. Un elemento que facilita la interoperabilidad de los datos son los identificadores comunes. Asignar un identificador para una empresa, persona o entidad que se utilice en distintas bases de datos facilita la detección de irregularidades.

Como parte de su quinto plan, Panamá puede avanzar en este tema haciendo un diagnóstico para identificar cuáles son las áreas en las que se requiere acción, cuáles son las bases de datos claves y cuáles son los estándares internacionales a los que Panamá podría adherirse.

Recursos útiles:

- OGP (2022): [Enlaces rotos: datos abiertos para promover la rendición de cuentas y combatir la corrupción](#).
- Open Ownership (2020) [Los principios de Open Ownership](#)
- Open Contracting Partnership: [Open Contracting Data Standard](#)
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): [Public Procurement Toolbox](#)
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD): [Principles for Transparency and Integrity in Lobbying](#).
- [International Standards for Lobbying Regulation](#)

- [Extractive Industries Transparency Initiative's \(EITI\) standards](#)

ÁREA 2. Acercamiento del gobierno abierto a las candidaturas durante las campañas electorales

De cara al proceso electoral que tendrá Panamá en 2024, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) del foro multiactor pueden tomar la iniciativa de presentarle a distintas candidaturas, tanto a nivel nacional como local, la plataforma de gobierno abierto. Las OSC pueden crear una serie de recursos que expliquen los principios del gobierno abierto, las áreas prioritarias del foro, los avances y la trayectoria de Panamá en OGP. Esto puede traer beneficios como:

- Que el foro pueda identificar a las y los candidatos que tengan interés en la agenda de gobierno abierto y comenzar a generar una relación de confianza
- Que el foro pueda proveerles con recursos para orientar sus propuestas
- Que las y los candidatos conozcan a las organizaciones que lideran el trabajo de gobierno abierto en el país y que pueden ser sus aliadas en la agenda
- Que las y los candidatos comprendan que es un tema que la sociedad demanda
- Que las y los candidatos sepan que la ciudadanía estará observando su gestión en el cargo público y exigirá rendición de cuentas

Como referencia, OSC de Georgia crearon una [declaración de gobierno abierto](#) e invitaron a los candidatos a la alcaldía de Tbilisi a firmarla. Esta campaña fue un éxito, ya que todos los candidatos la firmaron e hicieron oficial su compromiso con el gobierno abierto. Las OSC compartieron esto en redes sociales. Por su parte, Costa Rica se comprometió a hacer [talleres de gobierno abierto para candidatos presidenciales](#) en las elecciones de 2014.

Es importante que en este proceso las OSC del CNGAP se acerquen a todas las candidaturas, independientemente de su afiliación política. Si bien habrá candidaturas que se muestren más interesadas en el tema así como otras que decidan no dar seguimiento a la conversación, el foro debe procurar imparcialidad y brindar la oportunidad a todas las candidaturas de acercarse y adoptar los temas de gobierno abierto.

ÁREA 3. Acceso a información sobre salud sexual y reproductiva

Panamá ha mostrado su compromiso por mejorar el acceso a información sobre salud sexual y reproductiva desde su plan de acción anterior con su compromiso de crear una página web que incluya información útil y práctica. Este nuevo plan es una oportunidad para analizar el estado de la cuestión y planear los siguientes pasos. Para ello, podría ser útil que el foro identifique potenciales aliados para apoyar la parte informática del compromiso, desde diseñadores web hasta especialistas en ciencias del comportamiento que puedan orientar en mejorar la experiencia de las usuarias de la página web. Generar una alianza entre organizaciones con experiencia sustantiva y expertas en comunicación y diseño web puede ayudar a que la información llegue efectivamente a la población meta.

Como referencia, algunos países de la región como [México](#) y [Argentina](#) han incluido compromisos similares en sus planes nacionales de OGP y la ciudad de [Buenos Aires](#) hizo un compromiso como parte de OGP local. Las OSC de Panamá podrían liderar una conversación con colegas de la región para intercambiar experiencias y fortalecer sus esfuerzos.