

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE:

# PANAMA INFORME DE AVANCE 2013–2014

Alianza Ciudadana Pro Justicia  
Primer Informe de Avance





# INDEPENDENT REPORTING MECHANISM: PANAMÁ: INFORME DE AVANCE



EXECUTIVE SUMMARY.....	I
RESUMEN EJECUTIVO.....	IX
I   PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA.....	1
II   PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN.....	5
III   PROCESO: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.....	9
IV   ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN.....	11
1  INSTITUCIONALIZACIÓN DEL GOBIERNO ABIERTO EN PANAMÁ.....	14
2  DIVULGACIÓN DE LOS OBJETIVOS, FINES E INICIATIVAS DE LA AGA.....	20
3  IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY N° 6 DE TRANSPARENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA.....	22
4  PORTAL DE INTERNET “CONSULTA CIUDADANA”.....	26
5  CONVOCATORIA A LA SOCIEDAD CIVIL PARA LA AMPLIACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN.....	29
V   PROCESO: AUTOEVALUACIÓN.....	33
VI   CONTEXTO NACIONAL.....	35
VII   RECOMENDACIONES GENERALES.....	39
VIII   METODOLOGÍA Y FUENTES.....	43





# EXECUTIVE SUMMARY

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): PANAMA: PROGRESS REPORT 2013-2014

The first Panamanian action plan did not involve civil society participation, and the commitments milestones were not specific or measurable. A controversial electoral process limited the action plan's implementation and potential impact. For the next action plan, it will be important to have some participatory mechanism to ensure more specific initiatives sustained by both public institutions and civil society. The next action plan can also expand its scope to cover themes with clear importance for the country, such as political campaign finance.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

The Government of Panama declared its intention to join the OGP through a letter signed by the President of the Republic on 18 January 2012.

In March 2013, when the Government prepared its action plan, the agency in charge of developing the plan was the Secretariat of the National Transparency Council against Corruption (Secretaría del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción). This Secretariat was later converted into the National Authority for Transparency and Access to Information (Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información; ANTAI), through Law N° 33 on 25 April 2013. The ANTAI is the government institution responsible for promoting, coordinating, and overseeing compliance with Panama's OGP commitments.

### OGP PROCESS

Countries participating in the OGP follow a process for consultation during development and implementation of their OGP action plan.

The ANTAI's technical team developed the action plan with little external input. No inter-institutional working or monitoring group existed and with participation from the National Authority for Government Innovation (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental). The Government ignored one civil society organization's (CSO's) request to participate in the development of the action plan.

One year later, when the Government requested the organization's observations on the action plan when the organization provided comments, but they were not considered.

The Government's self-assessment report was published on the ANTAI website on 8 September 2014, within the required period. Consultation improved, as the self-assessment report was open for comment publicly for two weeks. It was published on the website through a link to the OGP site, and there were no other promotional or invitational activities.

### AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2012  
NUMBER OF COMMITMENTS: 5

#### LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	0 of 5
SUBSTANTIAL:	0 of 5
LIMITED:	5 of 5
NOT STARTED:	0 of 5

#### TIMING

ON SCHEDULE:	0 of 5
--------------	--------

#### COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	4 of 5
CIVIC PARTICIPATION:	5 of 5
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	4 of 5
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	5 of 5

#### NUMBER OF COMMITMENTS THAT WERE:

CLEARLY RELEVANT TO AN OGP VALUE:	5 of 5
OF MODERATE OR TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	2 of 5
SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED:	0 of 5

**ALL THREE (★): 0 of 5**

## COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. Panama's OGP action plan for 2013-2014 presented five general commitments. Some milestones are not clearly specified, and others are repeated in various commitments. Without specific milestones, and given redundancies, measuring achievement is difficult. Consequently, the commitment milestones have been collapsed in Table 1 and, on the whole, only two of five commitments could be given more than "minor" potential impact.

The following tables summarize each commitment, including its aggregate potential impact, level of completion, and milestones, and whether completion fell within Panama's planned schedule. The tables also indicate whether future OGP action plans should include the commitment, in part or in whole.

**Table 1 | Assessment of Progress by Commitment**

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
★ MILESTONE IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
<b>1. Institutionalization of Open Government in Panama:</b> Designate the Executive Secretary of that National Transparency Council against Corruption as responsible for open government; create webpages on open government, and regulate the section "Citizen Participation in Administrative Decisions and Methods" from Law N° 6 of 22 January 2002.									Behind schedule	Yes
<b>2. Dissemination of the OGP's Objectives, Ends, and Initiatives:</b> Contribute to citizens' and public servants' understanding of the principles of and types of actions leading to open government.									Behind schedule	Yes
<b>3. Implementation of Law N° 6 of Transparency in Public Management:</b> Elevate participation and compliance indicators related to the principle of openness, publicize on the "Panama Citizen Consultation" website all public administration meetings that could affect citizens' interests; and incentivize and implement citizen participation in public administration meetings.									Behind schedule	Yes

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING	NEXT STEPS
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE		
<p>✦ MILESTONE IS SPECIFIC AND MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS SIGNIFICANT POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>										INCLUDE THIS COMMITMENT, IN PART OR IN TOTAL, IN NEXT ACTION PLAN?
<p><b>4. Development of the “Panama Citizen Consultation” Website:</b> Create a mechanism for citizen participation that operates like a webpage or digital space to invite people to participate, and incorporate their opinions related to public management improvements.</p>								Behind schedule	Yes	
<p><b>5. Calling Civil Society to Expand the Action Plan:</b> Assemble civil society representatives to discuss and comment on the expansion of the action plan.</p>								Behind schedule	Yes	

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p><b>1. Institutionalization of Open Government in Panama</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment contained four milestones completed as follows:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Law N° 33 of 25 April 2013 created the National Authority for Transparency and Access to Information (la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información; ANTAI), which is charged with carrying out action plan commitments.</li> <li>• The “Panama Citizen Consultation” website, donated by the government of Chile, is still in development.</li> <li>• The webpages “Open Government Panama” and “Open Data Panama” will not be created. The creation of the Citizen Consultation website will accomplish their goals.</li> <li>• There was no progress on regulating Chapter VII of Law N° 6 of 22 January 2002 regarding citizen participation in administrative decisions and methods. There is no draft document or law.</li> </ul> <p>Although it would be relatively ambitious to convert the OGP initiative into a Panamanian public policy, such institutionalization would unlikely result from the creation of a website. Regarding the fourth milestone, it is noteworthy that a law serves to implement another law, and that both lack the corresponding implementing regulation. Nevertheless, it should be recognized that organizational and operational elements exist within the ANTAI that would relate to partial implementation of the laws. The IRM researchers recommend that the development of these websites be part of a national open government policy and that the monitoring and follow up of these sites involve civic participation. As possible additional commitments, the government could consider a promotional campaign to raise public awareness of online public services, the Law for Transparency in Public Management, as well as the functions of the new ANTAI.cd</p>
<p><b>2. Dissemination of the OGP’s Objectives, Ends, and Initiatives</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment would widen knowledge of OGP to motivate public institutions and civil society to join forces for the OGP process. The ANTAI incorporated a link to the OGP site in its website, but that is very limited implementation of this commitment; it does not accomplish the established task of promoting the OGP to civil servants and the citizenry. Although the formulation of this commitment is progress, none of its actions were completed. Representatives of CSOs conveyed a lack of familiarity with the OGP initiative and its declaration of principles, and almost none of the interviewees reported visiting the ANTAI website regularly.</p> <p>Although it contributes to citizen and government understanding of the importance of transparency and civic oversight of government actions, as written, the commitment’s potential impact is considerably low. However, the goal of dissemination remains highly important for Panama. It should be reviewed and taken up in the next action plan. The government should hold promotional events on the principles, mechanisms, and commitments to open government. These events should be directed at the private sector, unions, universities, and CSOs. The ANTAI also should prepare didactic materials to distribute in public institutions so that government bureaucrats participate in the open government process in Panama.</p>



NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p><b>3. Implementation of Law N° 6 of Transparency in Public Management</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment involved building a website through which people could provide their opinions on public initiatives. The goal is to receive a response from authorities. This site had been in the process of being obtained since before the development of the action plan, since the government of Chile donated the tool to the government of Panama. In the interviews, civil society representatives reported that they did not know of the existence or idea of the site, but they considered it to be an important initiative that would be highly useful. Regarding the next steps, the following specific aspects could be considered:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• After the launch of the portal, the government should begin a process of wide dissemination and promote use of the portal. The government also should create a monitoring mechanism with participation from the private sector and civil society.</li> <li>• The agencies responsible for implementing OGP commitments should report their progress publicly and make the reports accessible through this portal.</li> <li>• Information about the plan, including the process for developing it, should be clearly available. The government could solicit civil society input through this platform.</li> <li>• The open government website of the Dominican Republic could serve as a model: <a href="http://www.gobiernoabierto.do/ga">www.gobiernoabierto.do/ga</a>.</li> <li>• Furthermore, a strong civil movement already exists in Latin America that could support the Panamanian government in these initial stages. The “Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos” (<a href="http://idatosabiertos.org/">http://idatosabiertos.org/</a>) is an exemplary organization that could offer this aid.</li> </ul>
<p><b>4. Development of the “Panama Citizen Consultation” Website</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Moderate</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>This commitment involved building a website through which people could provide their opinions on public initiatives. The goal is to receive a response from authorities. This site had been in the process of being obtained since before the development of the action plan, since the government of Chile donated the tool to the government of Panama. In the interviews, civil society representatives reported that they did not know of the existence or idea of the site, but they considered it to be an important initiative that would be highly useful. Regarding the next steps, the following specific aspects could be considered:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• After the launch of the portal, the government should begin a process of wide dissemination and promote use of the portal. The government also should create a monitoring mechanism with participation from the private sector and civil society.</li> <li>• The agencies responsible for implementing OGP commitments should report their progress publicly and make the reports accessible through this portal.</li> <li>• Information about the plan, including the process for developing it, should be clearly available. The government could solicit civil society input through this platform.</li> <li>• The open government website of the Dominican Republic could serve as a model: <a href="http://www.gobiernoabierto.do/ga">www.gobiernoabierto.do/ga</a>.</li> <li>• Furthermore, a strong civil movement already exists in Latin America that could support the Panamanian government in these initial stages. The “Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos” (<a href="http://idatosabiertos.org/">http://idatosabiertos.org/</a>) is an exemplary organization that could offer this aid.</li> </ul>

NAME OF COMMITMENT	SUMMARY OF RESULTS
<p><b>5. Calling Civil Society to Expand the Action Plan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• OGP value relevance: Clear</li> <li>• Potential impact: Minor</li> <li>• Completion: Limited</li> </ul>	<p>Consultation and participation of civil society is an essential part of the open government declaration, mission, and objectives. Because the commitment set forth activities that OGP membership already required, the commitment does not have potential impact. Further, the government never convoked civil society to elaborate, revise, or the action plan. The government considered the plan subject to civil society consideration because it was published and shared on the webpage of the ANTAI. However, the OGP link on the ANTAI page was not promoted, and civil society representatives reported being unaware of it. This commitment demonstrates a suboptimal idea of ‘participation’ because its text includes certain requirements before initiating civil society involvement. According to the action plan, implementing the Transparency Law, the Citizen Consultation system, and the actions around publicizing the goals and objectives of the OGP had to be completed before consulting with civil society. Civil society would be convoked only after completing these conditions.</p> <p>As a result, involving civil society in the Panamanian OGP process is a pending task that should be prioritized. There are various, more specific tasks that could be included as commitments in the next action plan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• A structured promotional campaign on the importance of and opportunities for civic participation in the development and implementation of OGP action plans.</li> <li>• A space for monitoring and analysis of OGP implementation in Panama with participation open to civil society. The portal from Commitment 1 could help such an activity, although in-person efforts also would be necessary.</li> </ul>

## RECOMMENDATIONS

The following recommendations try to advance Panama's commitment in the OGP and, at the same time, further the priorities and aspirations that Panamanian civil society defined in 2007 as part of the National Alliance for Development (Concertación Nacional para el Desarrollo). Civil society representatives consulted for this report agreed that the new action plan should take up recommendations discussed in Section VI and VII of this report, which are a key part of citizens' agenda for transparency in public management.

Based on the findings of this report, including the considerations of the national context in Panama and the national priorities identified (see Section VI), the IRM researchers offer the following five most important recommendations for the next action plan. These recommendations are Specific, Measurable, Accountable, Relevant, and Timebound (SMART) and can be addressed in the next action plan.

TOP FIVE 'SMART' RECOMMENDATIONS	
RECOMMENDATION	SUGGESTED
<p><b>1. Create and strengthen opportunities for civic consultation and participation.</b></p>	<p>1(a). The central government should take all possible measures to guarantee civic participation in the proceedings of the public administration, as established by Article 24 of the Law for Transparency in Public Management.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions should make information of public interest available to citizens and carry out public consultations.</li> <li>• Institutions should hold public town halls on themes involving potential conflicts that might affect citizens.</li> <li>• Use methodologies for civic participation already contained in other laws such as the 'consultative commissions' in some public bodies.</li> </ul> <p>1(b). Take up the debate over the Law for Citizen Participation.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The government should create a space for dialogue with civil society on the draft version of the Law for Citizen Participation.</li> <li>• The National Assembly should consider the draft law.</li> </ul>
<p><b>2. Publish the "Panama Citizen Consultation" portal online.</b></p>	<p>2. The site should be online and functioning by 2015, and:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• State institutions should publish digital documents on topics of interest to citizens regarding plans, policies, and programs.</li> <li>• The website should include spaces for providing opinions, proposing ideas, and asking for questions about the topic being discussed.</li> <li>• Citizens should be able to find individual or grouped responses to all the opinions provided during the discussion period.</li> </ul>

## ELIGIBILITY REQUIREMENTS: 2012

To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

### BUDGET TRANSPARENCY: NOT EVALUATED

### ACCESS TO INFORMATION:

Law enacted  
4 OF 4

### ASSET DISCLOSURE:

Only legislators  
3 OF 4

### CIVIC PARTICIPATION:

8.82 of 10  
4 OF 4



The Citizen Alliance for Justice (Alianza Ciudadana Pro Justicia; ACPJ) is a network of organizations whose mission is to promote, through civil society, judicial reforms and improvements in the administration of justice in the Republic of Panama. It has been the primary advocate for the Accusatory Penal System, the need for a new Judiciary Career Law, and for a transparent mechanism for choosing Magistrates of the Supreme Court of Justice.



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

<p><b>3. Encourage the passing of a law that uses transparency and accountability to create ways to deal with illicit gains, as part of the State Commission for Justice</b></p>	<p>3. The law about illicit gains should be approved or, if that is not possible, other actions should be taken to regulate the following:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• The number of civil servants required to make a sworn declaration of assets should increase and should include deputies of the Republic.</li> <li>• Civil servants with mandates or jurisdictions for managing public funds should be required to make the declaration.</li> <li>• Legislation that empowers the Comptroller to audit civil servants at the conclusion of their periods of service should exist.</li> <li>• Civil servants should have to make their asset declarations public.</li> </ul>
<p><b>4. Implement independent mechanisms for monitoring the information available on public institution websites.</b></p>	<p>4. The ANTAI should monitor websites of public institutions in order to raise the quality of information provided on them.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions should keep their websites updated and comply with the basic requirements established in the Law for Transparency in Public Management.</li> <li>• A public-private mechanism should exist to evaluate institutional websites, for example, a weekly ranking of the websites that comply with the Law.</li> <li>• The ANTAI should publicly recognize institutions that comply with the Law and use their websites as consultation and citizen participation mechanisms.</li> </ul>
<p><b>5. Encourage the passage of legislation on political party and candidate campaign financing.</b></p>	<p>5(a). Panama should approve legislation about transparency in political party and electoral campaign finance, or</p> <p>5(b). Reforms should be achieved in at least three of the key themes like:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Political parties and civil society should arrive at an agreement for electoral reform.</li> <li>• Other reforms should be achieved in election legislation involving improving transparency in private financing.</li> <li>• Citizens easily should be able to find accessible reports on public financing of campaigns.</li> </ul>

# RESUMEN EJECUTIVO

## INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): PANAMÁ: INFORME DE AVANCE 2013-2014

El primer plan de acción no contó con la participación de la sociedad civil, y los compromisos fueron definidos sin hitos específicos o medibles. Estas circunstancias, sumadas a un proceso electoral controversial, limitaron el cumplimiento del plan y su impacto potencial. Para el siguiente plan será importante contar con algún mecanismo de participación y definir iniciativas más específicas que cuenten con el apoyo de las instituciones públicas y la sociedad civil. Dicho plan también debería incluir otros temas de alta importancia para el país como es el financiamiento de los partidos políticos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA.

Mediante una carta con fecha 18 de enero de 2012, firmada por el Presidente de la República, el gobierno de Panamá manifestó su intención de adherir a la AGA.

En marzo de 2013, cuando el gobierno preparó su plan de acción, el ente encargado de elaborarlo fue la Secretaría del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Dicha Secretaría luego se convirtió en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), creada mediante la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013. La ANTAI es la institución gubernamental responsable de promover, coordinar y velar por el cumplimiento de los compromisos adoptados por Panamá ante la AGA.

### EL PROCESO AGA

Los países participantes en la AGA deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus planes de acción AGA.

En la elaboración y seguimiento del plan de acción en Panamá, no se creó un grupo de trabajo interinstitucional ni un grupo asesor. El equipo técnico de la ANTAI elaboró el plan y solamente involucró en la ejecución del plan a la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. El gobierno ignoró la solicitud de una organización de la sociedad civil para participar en la elaboración del plan. Un año después, el gobierno pidió a dicha organización observaciones al plan de acción que ya había sido elaborado sin la participación de la sociedad civil. La organización consideró que fue consultada de manera tardía aunque igualmente envió comentarios. Estos no fueron considerados por las autoridades.

El informe de autoevaluación del gobierno fue publicado en el sitio web de ANTAI el 8 de agosto de 2014, dentro del plazo requerido. Una mejora en relación a la consulta para el desarrollo del plan es que el informe fue puesto a consideración del público durante dos semanas aunque solamente en el sitio web por medio de un enlace de OGP y sin mayor publicidad o invitación a revisarlo.

### VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2012

NÚMERO DE COMPROMISOS: 5

#### GRADO DE CUMPLIMIENTO:

COMPLETOS: 0 DE 5

SUSTANTIVOS: 0 DE 5

LIMITADOS: 5 DE 5

NO INICIADOS: 0 DE 5

#### PUNTUALIDAD

A TIEMPO: 0 DE 5

#### ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS:

ACCESO A INFORMACIÓN: 4 DE 5

PARTICIPACIÓN CIUDADANA: 5 DE 5

RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA: 4 DE 5

TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS: 5 DE 5

NO CLARA: 0 DE 5

#### NÚMERO DE COMPROMISOS QUE ERAN

CLARAMENTE RELEVANTES A UN VALOR DE LA OGP: 5 DE 5

DE IMPACTO POTENCIAL MODERADO O TRANSFORMADOR: 2 DE 5

SUSTANTIVO O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS: 0 DE 5

LOS TRES (🌟): 0 DE 5

## IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como participantes en la AGA, los países tienen que diseñar planes de acción bianuales con compromisos puntuales. Los siguientes gráficos resumen el nivel de cumplimiento de cada compromiso; su impacto potencial; si este se cumplió en el tiempo establecido; y cuáles son los pasos a seguir en futuros planes de acción. El plan de acción AGA 2013-2014 presenta cinco compromisos definidos de forma general. Algunos hitos no están claramente especificados y otros están repetidos en varios compromisos. Además, no se presenta un cronograma para seguir la ejecución de las metas lo que dificulta la medición del logro de sus objetivos. Parcialmente por estas razones, solo dos de los compromisos tuvieron un impacto potencial moderado.

**Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso**

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	BAJO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
★ EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES ESPECÍFICO Y MENSURABLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.										¿INCLUIR ESTE COMPROMISO, EN PARTE O EN SU TOTALIDAD, EN EL PRÓXIMO PLAN?
<b>1. Institucionalización del gobierno abierto en Panamá:</b> Designar a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción como responsable del gobierno abierto, crear páginas de internet sobre gobierno abierto y reglamentar la sección "Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades" de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002.									Atrasado	Sí
<b>2. Divulgación de los objetivos, fines e iniciativas de la AGA:</b> Contribuir a que los ciudadanos y funcionarios adquieran conocimiento sobre los principios del gobierno abierto, y con relación a los servidores públicos, que conozcan los principios y las acciones tendientes a un gobierno abierto.									Atrasado	Sí
<b>3. Implementación de la Ley N° 6 de Transparencia en la Gestión Pública:</b> Elevar los índices de participación y cumplimiento en relación al principio de publicidad; divulgar en el sitio de internet "Consulta Ciudadana de Panamá" todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses de grupos de ciudadanos; e incentivar e implementar la participación ciudadana en los actos de la administración pública.									Atrasado	Sí

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTU-ALIDAD	PRÓXIMOS PASOS
	NINGUNO	BAJO	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO		
<p>✦ EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES ESPECÍFICO Y MENSURABLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL SIGNIFICATIVO Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>										¿INCLUIR ESTE COMPROMISO, EN PARTE O EN SU TOTALIDAD, EN EL PRÓXIMO PLAN?
<p><b>4. Desarrollo del sitio de internet “Consulta Ciudadana de Panamá”:</b>            Crear un mecanismo para la participación ciudadana que opere como un espacio o página de internet para invitar a las personas a participar e incorporar sus opiniones en relación al mejoramiento de la gestión pública.</p>									Atrasado	Sí
<p><b>5. Convocatoria a la sociedad civil para la ampliación del plan:</b> Convocar a la sociedad civil para que pueda opinar y hacer aportes respecto a la ampliación del plan de acción.</p>									Atrasado	Sí

Tabla 2 | Resumen de los resultados de los compromisos

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p><b>1. Institucionalización del gobierno abierto en Panamá</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Bajo</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso fue compuesto por cuatro hitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con la promulgación de la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013, se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), la cual estuvo encargada de llevar a cabo los compromisos del plan de acción.</li> <li>• Está en desarrollo el portal “Consulta Ciudadana de Panamá”, una herramienta donada por el gobierno de Chile.</li> <li>• Las páginas “Gobierno Abierto de Panamá” y “Datos Abiertos de Panamá” no serán creadas ya que los objetivos que éstas buscan serían alcanzados con la creación del portal de consulta ciudadana.</li> <li>• Para la reglamentación de Capítulo VII de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002 relativo a la participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades, no existe avance en tanto no existe un borrador o anteproyecto.</li> </ul> <p>Aunque convertir la iniciativa AGA en una política pública sería relativamente ambicioso tampoco es realista pensar que su institucionalización se logrará con la mera creación de un sitio web. En cuanto al cuarto hito, llama la atención que una ley sirva sólo para implementar otra y que ambas carezcan de las reglamentaciones correspondientes. No obstante ello, corresponde reconocer que actualmente existen elementos o componentes organizacionales y operativos en ANTAI que darían cuenta de lo que podría considerarse una implementación parcial de las leyes en referencia. Una recomendación es que el desarrollo de los sitios web sea parte de una política nacional de gobierno abierto y que, en el monitoreo y seguimiento de esos sitios, se incluya la participación ciudadana. Es posible que sitios como los propuestos en este compromiso sirvan para apoyar tal política pero no son fines ambiciosos en sí mismos. Como compromisos adicionales, se pueden considerar un plan de difusión de los servicios que se ofrece a través de los sitios web y una campaña de concienciación sobre la Ley de Transparencia en la Gestión Pública y las funciones de la nueva ANTAI.</p>
<p><b>2. Divulgación de los objetivos, fines e iniciativas de la AGA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Bajo</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>El conocimiento de la AGA facilitaría la implementación del gobierno abierto y motivaría a que las instituciones públicas y la sociedad civil unieran esfuerzos en dar seguimiento al proceso. La ANTAI ha incorporado el enlace de la AGA a su sitio web pero ello resulta en un cumplimiento muy limitado de este compromiso. No se cumple con la tarea de divulgación ante servidores públicos y la ciudadanía en general. Aunque la formulación de este compromiso fue un avance, ninguna de las acciones ha sido completada. Representantes de organizaciones de la sociedad civil manifestaron desconocer la iniciativa AGA y su declaración de principios, y casi ninguno de los entrevistados visita el sitio web de la ANTAI con regularidad.</p> <p>Aunque contribuiría a que los ciudadanos y el gobierno comprendieran la importancia de la transparencia y la fiscalización ciudadana de las acciones de su gobierno, tal como está escrito, este compromiso no tiene un impacto potencial de consideración. Sin embargo, la meta de divulgación sigue siendo de mucha relevancia para el país y debe ser revisada y retomada en el siguiente plan de acción. Deberían realizarse eventos de difusión sobre los principios, mecanismos y compromisos del gobierno abierto dirigidos al sector privado, trabajadores, universidades y organizaciones de la sociedad civil. La ANTAI también debería preparar materiales didácticos para distribuir a las instituciones públicas de tal forma que los funcionarios del Estado participen en el proceso hacia un gobierno abierto.</p>



NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p><b>3. Implementación de la Ley N° 6 de Transparencia en la Gestión Pública</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores OGP: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>Esta Ley obliga a las instituciones del Estado a permitir la participación ciudadana en los actos que puedan afectar los intereses de terceros. Con respecto a las iniciativas referidas a este compromiso, no existe ninguna información de un monitoreo de los sitios de las instituciones públicas ni de actividades que promuevan el mejoramiento de estas herramientas. Tampoco fueron divulgados los actos de la administración pública, puesto que la página no estaba operativa. La ANTAI señala que la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 fue un avance. Sin embargo, aunque representantes de OSC reconocen que dicha Ley desarrolla un poco más algunos de los aspectos de la Ley, han afirmado que implementar esta última Ley y elevar los índices de participación ciudadana y de transparencia de las instituciones requiere más que la aprobación de otra ley. Entonces, los investigadores MRI recomiendan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar seguimiento a la implementación de la Ley en los próximos años.</li> <li>• Realizar un monitoreo permanente de los portales de las instituciones públicas para garantizar que ellas mantengan información actualizada en sus sitios web.</li> <li>• Crear un programa de incentivos a las instituciones que mantengan actualizados sus portales, que tenga un mayor alcance que el premio que ya existe. Este programa se debe realizar con la participación de la sociedad civil.</li> <li>• Mantener estadísticas de las instituciones que no cumplen con la obligación de rendir información, y estas estadísticas deberían ser públicas.</li> </ul>
<p><b>4. Portal de internet "Consulta Ciudadana"</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Moderado</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>Este compromiso buscaba crear un sitio web a través del cual las personas pudiesen incorporar sus opiniones sobre iniciativas públicas, con el fin de generar una respuesta de las autoridades. Este sitio web estaba en etapa de ser obtenido desde antes de la elaboración del plan de acción ya que el gobierno de Chile había donado la herramienta al gobierno de Panamá. En entrevistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado manifestaron no saber de la existencia o de la idea de crear el sitio, pero evaluaban la idea como una importante iniciativa que será de mucha utilidad. En cuanto a los próximos pasos, los siguientes aspectos específicos tendrían que ser considerados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Después del lanzamiento del portal, el gobierno debería dar inicio a un amplio proceso de difusión sobre la utilización de esta herramienta, e conformar una mesa de monitoreo con la participación del sector privado y la sociedad civil.</li> <li>• Las agencias responsables de implementar los compromisos deberían reportar su avance de manera pública y accesible mediante este portal.</li> <li>• La información sobre el plan, incluso sobre el proceso de su desarrollo, debería ser clara. Podrían solicitarse insumos a la sociedad civil a través de tal plataforma.</li> <li>• El sitio de gobierno abierto de la República Dominicana podría servir como modelo (<a href="http://www.gobiernoabierto.do/ga">www.gobiernoabierto.do/ga</a>).</li> <li>• Además, existe ya un fuerte movimiento civil en América Latina que podría apoyar al gobierno panameño en los procesos iniciales. La Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (<a href="http://idatosabiertos.org/">http://idatosabiertos.org/</a>) es una organización ejemplar que podría ofrecer esta ayuda.</li> </ul>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN DE LOS RESULTADOS
<p><b>5. Convocatoria a la sociedad civil para la ampliación del plan</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relevancia Valores AGA: Clara</li> <li>• Impacto potencial: Bajo</li> <li>• Cumplimiento: Limitado</li> </ul>	<p>La consulta y la participación de la sociedad civil es parte esencial de la declaración de gobierno abierto, su misión y objetivos. Por tratarse de un compromiso para hacer algo a lo que ya estaba comprometido por su participación en la AGA, el compromiso no tiene impacto potencial como tal. Aun así, el gobierno nunca convocó a la sociedad civil para elaborar o revisar, y mucho menos para ampliar, el plan de acción. El gobierno consideró que como el plan había sido publicado y divulgado en la página web de ANTAI, éste ya había sido sujeto a la consideración de la sociedad civil. Sin embargo, el enlace OGP en esa página nunca fue divulgado ni conocido por la sociedad civil. Además, el compromiso demuestra una idea sub-óptima sobre la participación ya que en su redacción hay ciertos requisitos para llegar a convocar a la sociedad civil. De acuerdo al plan de acción, primero se deberán cumplir las acciones de implementación de la Ley de Transparencia, el Sistema de Consulta Ciudadana y las acciones de publicidad respecto a los fines y objetivos de la AGA y, solo después de cumplidas estas condiciones, se podría proceder a convocar a la sociedad civil.</p> <p>Así, involucrar a la sociedad civil en el proceso de la AGA panameño es una tarea pendiente a la que se debe dar prioridad. Hay varias tareas más específicas que se podrían incluir como compromisos en el siguiente plan de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Una campaña estructurada de difusión sobre la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo y la implementación de los planes de la AGA.</li> <li>• Una mesa de análisis y monitoreo de la implementación de la AGA en Panamá, con participación abierta de la sociedad civil. El portal del compromiso 1 podría ayudar en esta iniciativa aunque esfuerzos presenciales también serán necesarios.</li> </ul>

## RECOMENDACIONES

Las siguientes recomendaciones tienen como objetivo avanzar en los compromisos de Panamá con la AGA y, al mismo tiempo, retomar las prioridades y aspiraciones que la sociedad panameña ha definido desde el año 2007 como parte de los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Los representantes de las organizaciones consultadas coinciden en que el nuevo plan de acción debe retomar estas recomendaciones, discutidas en las secciones VI y VII del informe actual, y que siguen siendo parte de la agenda ciudadana para la transparencia en la gestión pública.

En base a los hallazgos de este informe, incluidas las consideraciones sobre el contexto nacional en Panamá y las prioridades nacionales (Sección 6), los investigadores del MRI ofrecen las siguientes cinco recomendaciones para el próximo plan de acción.

LAS CINCO RECOMENDACIONES "SMART" PRINCIPALES	
RECOMENDACIONES	INDICADOR SUGERIDO
<p><b>1. Crear y fortalecer las instancias para la consulta y participación ciudadana.</b></p>	<p>1(a). El gobierno central toma las medidas posibles para garantizar la participación ciudadana en los actos de la administración pública tal como lo establece el artículo 24 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las instituciones ponen a disposición de la ciudadanía información sobre asuntos de interés público y realizan consultas públicas.</li> <li>Las instituciones realizan audiencias públicas sobre temas en los que existan posibles conflictos que afecten a los ciudadanos.</li> <li>Se utilizan las modalidades de participación ciudadana ya recogidas en otras leyes de la República, como las figuras de las comisiones consultivas en algunas dependencias públicas.</li> </ul> <p>1(b). Se retoma el debate sobre la Ley de Participación Ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se inicia una mesa de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno sobre el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.</li> <li>La Asamblea Nacional analiza el Anteproyecto de la Ley.</li> </ul>
<p><b>2. Poner en funcionamiento el sitio web "Consulta Ciudadana Panamá".</b></p>	<p>2. El sitio está en pleno funcionamiento para 2015 y:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Las instituciones del Estado publican documentos digitales sobre materias de interés ciudadano respecto a planes, políticas y programas.</li> <li>El sitio web contiene un espacio para emitir opiniones, proponer y preguntar sobre el tema en discusión.</li> <li>Los ciudadanos pueden encontrar respuestas individuales o agrupadas de todas las opiniones vertidas durante el periodo de discusión.</li> </ul>

## REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD 2012

Para participar en la OGP, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de gobierno abierto, conforme a criterios mínimos en algunas dimensiones claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país en cada dimensión. Para más información, visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>

**TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA:**  
NO EVALUADO

**ACCESO A INFORMACIÓN:**  
Ley en vigencia  
4 DE 4

**DIVULGACIÓN DE PATRIMONIO:**  
Solo los legisladores  
2 DE 4

**PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**  
8.82 DE 10  
4 DE 4



La Alianza Ciudadana Pro Justicia (ACPJ) es una red de organizaciones cuya misión es promover,

desde la sociedad civil, la reforma judicial y el mejoramiento de la administración de justicia en la República de Panamá. Ha sido el principal impulsor del Sistema Penal Acusatorio, de la necesidad de una nueva Ley de Carrera Judicial y de un mecanismo transparente para la escogencia de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.



La AGA busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre stakeholders y mejorar la rendición de cuentas.

<p><b>3. Impulsar la aprobación de la ley que crea medidas para la transparencia y rendición de cuentas para enfrentar el enriquecimiento injustificado, parte de los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia.</b></p>	<p>3. Se aprueba la ley sobre enriquecimiento injustificado o, si aquello no resulta posible, se toma otra acción, que regula lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logra ampliar el número de funcionarios obligados a hacer la declaración jurada de bienes y que incluye a los diputados de la República.</li> <li>• Se obliga a realizar la declaración de bienes a los funcionarios con mando y jurisdicción y de manejo de fondos públicos.</li> <li>• Se legisla para dar potestad a la Contraloría de auditor a funcionarios al final de su periodo de funciones.</li> <li>• Se obliga a que los funcionarios a hacer pública su declaración jurada de bienes patrimoniales.</li> </ul>
<p><b>4. Implementar mecanismos independientes de monitoreo de la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas.</b></p>	<p>4. La Autoridad Nacional de Transparencia realiza monitoreo de los sitios de internet de las instituciones con el objetivo de que eleven la calidad de la información proporcionada en ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones mantienen actualizados sus sitios web y cumplen con los requerimientos básicos establecidos en la Ley de Transparencia en la Gestión Pública.</li> <li>• Existe un mecanismo público-privado de evaluación de los sitios web de las instituciones en los que se define un ranking semestral de los sitios web que cumplen con dicha Ley.</li> <li>• La ANTAI ha reconocido públicamente a las instituciones que cumplen con dicha Ley y utilizan los sitios web como mecanismos de consulta y participación ciudadana.</li> </ul>
<p><b>5. Impulsar la aprobación de legislación sobre financiamiento de candidatos y partidos políticos.</b></p>	<p>5(a). Panamá logra aprobar legislación sobre transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, o</p> <p>5(b). Se logran reformas en por lo menos tres de los temas claves:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos políticos y sociedad civil llegan a acuerdos sobre reformas electorales.</li> <li>• Se logran reformas a la legislación electoral en materia de financiamiento privado tendientes a una mayor transparencia.</li> <li>• Los informes sobre financiamiento público se encuentran accesibles a los ciudadanos.</li> </ul>

# I | PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA

## Historia de la participación en la AGA

El *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP por su sigla en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca el establecimiento de compromisos de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Panamá es uno de los 65 países que integran la AGA, incluido en el tercer cohorte de países integrantes. Mediante una carta fechada el 18 de enero de 2012, el Presidente de la República, Ricardo Martinelli, se manifestó la intención del gobierno de Panamá de adherirse a la AGA.<sup>1</sup> En mayo de 2012 se formalizó su integración y en ese momento el país inició el proceso de elaboración de su plan de acción AGA.

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, reflejado en un conjunto de indicadores fundamentales: 1) transparencia fiscal; 2) divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos y altos funcionarios públicos; 3) acceso a la información pública; y 4) participación ciudadana en el control de las cuentas públicas. Se usan como base indicadores objetivos elaborados por organismos ajenos a la AGA para determinar el grado de progreso de cada país en cada una de estas dimensiones, asignando una valoración máxima de 4 puntos en cada indicador.

Cuando Panamá se sumó a la AGA, contaba con los requisitos necesarios de elegibilidad y una puntuación de 10 puntos sobre un total de 12 puntos que fueron evaluados según los criterios de la AGA. Panamá no forma parte del *International Budget Partnership* por lo que no cuenta con indicadores de transparencia

fiscal y, por tanto, este aspecto no fue considerado en el cálculo de elegibilidad. Respecto a la divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios públicos, Panamá obtuvo un puntaje de 2 sobre un total de 4.<sup>2</sup> Respecto al acceso a la información, obtuvo 4 sobre un total de 4 puntos por contar con una Ley de Transparencia en la Gestión Pública.<sup>3</sup> Finalmente, en participación ciudadana, el país logró 4 puntos sobre un total de 4 ya que obtuvo un puntaje de 8,82 sobre un total de 10 en la categoría de libertades civiles del Índice de Democracia del *Economist Intelligence Unit*.<sup>4</sup>

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los gobiernos deberían iniciar sus planes de acción nacionales AGA compartiendo esfuerzos existentes relacionados con los grandes desafíos escogidos (ver Sección IV), incluyendo las estrategias de gobierno abierto y programas específicos en curso. Estos compromisos se pueden construir sobre los esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso, o iniciar una acción específica nueva.

Panamá elaboró su primer plan de acción nacional en marzo de 2013, con un plazo de vigencia de 12 meses, es decir hasta marzo de 2014.<sup>5</sup> El gobierno ha concluido el proceso de autoevaluación del plan. El informe respectivo fue publicado el 8 de septiembre de 2014 y sus resultados han sido incorporados al presente informe.<sup>6</sup>

De acuerdo a los estatutos de gobernanza de la AGA, el Mecanismo de Revisión Independiente (*Independent Reporting Mechanism*, MRI en adelante) se ha asociado con investigadores locales independientes y con experiencia en la materia, a fin de realizar en cada país una evaluación del desarrollo e implementación de los planes de acción. Para el caso de Panamá, el MRI se asoció con *Alianza Ciudadana Pro Justicia* (ACPJ) de modo de realizar la investigación independiente del

progreso sobre el primer plan de acción de Panamá. Con su trabajo, el MRI busca establecer un diálogo continuo en torno al desarrollo e implementación de los compromisos futuros en cada país participante. La metodología utilizada, las fuentes y referencias están detalladas en la nota metodológica.

### Contexto institucional básico

A finales de la década del 90, Panamá inició un lento proceso de modernización de la administración pública en materia de transparencia y acceso a la información. En 1998, ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción y el 22 de enero de 2002 aprobó la Ley 6 de Transparencia en la Gestión Pública, marcando así una nueva era de acceso a la información en Panamá.<sup>7</sup> Estas acciones gubernamentales fueron de la mano del surgimiento de un movimiento ciudadano que pide más transparencia y combate a la corrupción. Es así como en octubre de 2004 se creó el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, un organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo para las Políticas Públicas de Transparencia y Prevención de la Corrupción el cual contaba con participación de la sociedad civil.<sup>8</sup> En 2005 Panamá ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.<sup>9</sup>

En marzo de 2013, cuando el plan de acción fue preparado, el ente encargado de su elaboración era la Secretaría del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Posteriormente dicha Secretaría se convirtió en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), creada mediante Ley N° 33 del 25 de abril de 2013.<sup>10</sup> Entre sus atribuciones se encuentra el promover la transparencia, la ética, la participación ciudadana y la publicidad de la información. La nueva Autoridad es la institución gubernamental responsable de promover, coordinar y velar por el cumplimiento de los compromisos adquiridos por Panamá ante la AGA.

Las facultades legales de que dispone la ANTAI se enfocan, principalmente, en velar por el cumplimiento de los derechos consagrados en la constitución en materia de acceso a la información, así como por los derechos previstos en los convenios y otros programas internacionales y nacionales en materia de prevención contra la corrupción. Además, la ANTAI vela por la inserción e implementación de las nuevas políticas de prevención en la gestión pública a nivel gubernamental

por iniciativa propia o por propuestas nacionales o internacionales. Sin embargo, salvo en su rol de fiscalizador y autoridad rectora del cumplimiento de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública y otros compromisos internacionales, la labor institucional de la ANTAI está centrada esencialmente en funciones de divulgación, coordinación y supervisión general. Para animar la implementación de compromisos solo puede emitir opiniones sobre actuaciones de otras dependencias del Estado, tal como lo establece la Ley N° 33 en su Capítulo VIII "Decisiones de la Autoridad".

En la elaboración y seguimiento del plan de acción de Panamá no se creó un grupo de trabajo interinstitucional ni grupo asesor. El equipo técnico de la ANTAI elaboró el plan y solamente involucró en la ejecución del plan a la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental –la entidad responsable de la modernización del Estado, mediante el uso de las tecnologías de información y comunicaciones–, específicamente en lo relativo a la creación del sitio web "Consulta Ciudadana".

Es importante señalar que Panamá tiene un sistema de gobierno unitario y presidencialista en el que las decisiones y políticas públicas son adoptadas por las instituciones centrales. En el caso de la ANTAI, según la ley que la creó, se trata de una institución descentralizada del Estado que actúa con plena autonomía funcional y administrativa. La ANTAI es una dependencia del Estado que tiene un presupuesto muy limitado y para la cual no existe una asignación presupuestaria especial. No obstante, según la Directora de la institución, la ANTAI siempre ha contado con los fondos necesarios para atender los temas de la AGA y el presupuesto para participar en las reuniones o eventos oficiales en el extranjero. Según información proporcionada por la ANTAI, los temas relacionados con la AGA son atendidos por tres funcionarios de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional quienes además cuentan con apoyo de los abogados de la Oficina Legal de la Autoridad.

### Nota metodológica

El MRI colabora con los investigadores nacionales independientes que tienen experiencia en el tema para elaborar y difundir los informes de cada gobierno participante en la AGA. En Panamá, el MRI se asoció con la Alianza Ciudadana Pro Justicia, una

organización con más de diez años de experiencia en el monitoreo de la administración de justicia en Panamá. La Alianza Ciudadana evaluó el plan de acción,<sup>11</sup> revisó el informe de autoevaluación del gobierno,<sup>12</sup> recabó las opiniones de la sociedad civil, y entrevistó a funcionarios del gobierno y otras partes interesadas. El informe fue revisado por personal del MRI y por un panel de expertos internacionales.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, la Alianza Ciudadana sostuvo reuniones con los representantes de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana (capítulo panameño de Transparencia Internacional), una organización de la sociedad civil dedicada a dar seguimiento a los temas de transparencia y lucha contra la corrupción en el país, y con representantes de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), una organización que ha realizado aportes importantes al tema del fortalecimiento de la institucionalidad democrática del país en los últimos años.

Se organizó un taller con representantes de diversas organizaciones que fue realizado de acuerdo a un modelo de grupo focalizado o *focus group*. La Alianza Ciudadana también se reunió en dos ocasiones con representantes de la ANTAI para aclarar dudas sobre los documentos preparados por el gobierno.

Los resúmenes de los comentarios intercambiados durante estos foros y las explicaciones más detalladas se proporcionan en el Anexo.

---

<sup>1</sup> Nota N° 033-2012-AL del 18 de enero de 2012, Presidencia de la República de Panamá, Carta del Presidente Ricardo Martinelli a la Sra. Hillary Rodham Clinton. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/es/node/309>

<sup>2</sup> Basado en la encuesta encargada por el Banco Mundial en 2009 sobre la divulgación pública de los ingresos y activos de personas que ocupan cargos políticos titulada "La revelación de los políticos", por Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio López -de- Silanes y Shleifer Andrei, que abarca a 175 países (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; y en un estudio del Banco Mundial de 2009 sobre la renta y la declaración de bienes de los funcionarios de alto nivel titulada "Los ingresos y la declaración de bienes de los países miembros del Banco Mundial", de Richard Messick, Especialista Senior para el Sector Público del Banco Mundial, que abarca a 149 países, (Washington, DC: World Bank, 2009). Disponibles en <http://bit.ly/1cloyf>.

<sup>3</sup> Ley de Transparencia en la Gestión Pública, Ley N° 6 de 22 de enero de 2002. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/Ley-6-de-22-enero-2002.pdf>

<sup>4</sup> The Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: The Economist, 2010). Disponible en <http://bit.ly/eLC1rE>.

<sup>5</sup> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, Plan de Acción de Panamá, Marzo de 2013. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/country/panama/action-plan>

<sup>6</sup> Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información (ANTA), Informe de Autoevaluación, Plan de Acción Nacional 2013-2014, Informe del Primer Año. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/country/panama/self-assessment/panama-informe-de-autoevaluacion>

<sup>7</sup> Ley N° 42 de 1 de julio de 1998 que ratifica la Convención Interamericana contra la Corrupción

<sup>8</sup> Decreto Ejecutivo No. 179 de 27 de octubre de 2004, mediante el cual se crea el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción.

<sup>9</sup> Ley N° 15 del 10 de Mayo que Ratifica la convención de Naciones Unidas contra la Corrupción.

<sup>10</sup> Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/ley33-25-abril-2013.pdf>

<sup>11</sup> Gobierno Nacional de Panamá, Alianza para el Gobierno Abierto Plan de Acción, marzo de 2013. Disponible en <http://bit.ly/1pQohDj>

<sup>12</sup> Gobierno Nacional de Panamá, Informe de Autoevaluación Plan de Acción Nacional 2013-2014. Disponible en <http://bit.ly/1rwd2W>





# II | PROCESO: DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

**El gobierno no realizó una consulta previa a la sociedad civil para la elaboración del plan de acción ni tomó en consideración los reclamos ciudadanos que ya existían en materia de transparencia y acceso a la información. Por lo tanto, el plan responde a la visión unilateral de equipo técnico de la ANTAI.**

Los países participantes en la AGA deberían consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. Deberían conformarse de acuerdo a los siguientes criterios:

- Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y el horario (al menos virtualmente) antes de las consultas.
- Consultar ampliamente con la comunidad nacional, tanto con la sociedad civil como con el sector privado; Buscar diversidad de opiniones y resumir la consulta pública y ponerla a disposición junto con todos los comentarios individuales escritos recibidos.
- Llevar a cabo actividades de divulgación de la AGA para aumentar la participación del público en las consultas.
- Notificar con anticipación al público antes de las consultas, usando diversos mecanismos – incluyendo reuniones virtuales y en persona – para crear oportunidades para la participación ciudadana.

Una última directriz del proceso incluido en la Carta de AGA será abarcado en la Sección III “Consulta durante implementación”:

- Identificar un foro viable para consultar regularmente con las diversas partes interesadas sobre la implementación de AGA. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.

## AVISO PREVIO Y PROMOCIÓN

En Panamá la institución responsable de la elaboración del plan de acción fue el Consejo Nacional de Transparencia, hoy la ANTAI. Esta no cumplió con el requisito de consultar suficientemente a la sociedad civil y a la comunidad en general durante la elaboración

del plan. Al no haber permitido la participación de la sociedad civil, el país tiene un plan de acción que no responde a las expectativas ciudadanas.

El 29 de noviembre de 2012 la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana –organización dedicada a la transparencia y a la lucha contra la corrupción– solicitó al Ministro de la Presidencia ser tomada en cuenta al momento de elaborar el plan de acción de Panamá. Sin embargo, la organización nunca llegó a participar en la elaboración del plan.<sup>2</sup>

## CALIDAD Y PROFUNDIDAD DE LA CONSULTA

El 26 de marzo de 2013 el Consejo Nacional de Transparencia envió una nota a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana en la que le solicitó comentarios al plan de acción que había sido elaborado sin la participación de la sociedad civil.<sup>3</sup> La Fundación consideró que fue consultada de manera tardía pero igualmente envió sus observaciones el 12 de abril de 2013. Con todo, sus aportes no fueron incorporados al plan de acción.<sup>4</sup>

Durante la elaboración del plan de acción, la ANTAI informó que no realizó consultas ciudadanas aunque sí publicó el plan en su portal de internet y abrió un período de consultas en línea desde el 23 de marzo hasta el 23 de abril de 2013. La investigadora del MRI usó el archivador de internet *WayBack Machine* para revisar el sitio, pero no logró verificar su existencia. Tampoco se conoce de ninguna convocatoria de la ANTAI a otras organizaciones de la sociedad civil.

En conclusión, el gobierno de Panamá no llevó a cabo un proceso de consulta amplio y participativo con la sociedad civil y otras instituciones públicas para la

elaboración de su plan de acción. Por este motivo, la autoría del plan es enteramente del gobierno, específicamente del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción. Es debido a esto que, tanto el investigador de MRI como miembros de la sociedad civil,

estiman que el proceso no cumplió con los requisitos definidos por la AGA para una consulta pública. Lo anterior ha llevado a que el plan quedase circunscrito a procesos que tendrán un impacto limitado para la construcción de un gobierno abierto en Panamá.

### Gráfico 1 | Proceso de consulta del plan de acción

FASE	REQUISITOS DE LA AGA: ARTICLES OF GOVERNANCE	¿SE CUMPLIÓ CON ESTE REQUISITO?
Durante el desarrollo del plan	¿Los detalles del proceso y su calendarización estuvieron disponibles antes de comenzar la consulta?	No
	¿Estuvo disponible el cronograma en línea?	No
	¿Estuvo disponible a través de otros canales?	No
	¿Hubo aviso previo antes del proceso de consulta?	No
	¿Fue adecuado este aviso previo?	No
	¿Hubo actividades de difusión y sensibilización?	No
	¿Se celebraron consultas en línea?	Sí
	Proporcionar los enlaces correspondientes.	No están disponibles
	¿Se celebraron consultas presenciales?	No
	¿Estuvo disponible públicamente un resumen de la consulta pública?	No
	¿Dependió la participación de una invitación privada o estuvo abierta a todos?	Privada
Ubicar las consultas en el Espectro IAP2. <sup>1</sup>	Informar	
Durante la implementación	¿Existió un foro regular para consulta durante implementación?	No
	¿Dependió la participación de una invitación privada o estuvo abierta a todos?	Abierta
	Ubicar las consultas en el Espectro IAP2.	Informar

<sup>1</sup> "IAP2 Spectrum of Political Participation", International Association for Public Participation. Disponible en <http://bit.ly/1kMm1YC>

<sup>2</sup> Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, Carta de Angélica Maytín, Presidenta Ejecutiva a Roberto Henríquez, Ministro de la Presidencia, Panamá, 29 de noviembre de 2012.

<sup>3</sup> Nota N° SECT/MAC/068-13/NR del 26 de marzo de 2013 enviada por la ANTAI a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo panameño de Transparencia Internacional.

<sup>4</sup> Carta de Angélica Maytín, Presidenta Ejecutiva a Mario Cruz, Jefe del Departamento Legal del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción de Panamá, 12 de abril de 2013, en respuesta a la nota N° SECT/MAC/068-13/NR, con sello de recibida por la Secretaría Ejecutiva de ANTAI el 15 de abril de 2013.

# III | PROCESO: IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

**Como parte de la participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente sobre la implementación de la AGA a las diversas partes interesadas. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume esa información.**

## PROCESO DE LA CONSULTA

Según la información recibida por parte de la ANTAI, no se creó una instancia o foro durante la implementación del plan de acción 2013-2014 para consultar a organizaciones de la sociedad civil. La falta de un espacio o mecanismo de consulta y monitoreo impidió a instituciones gubernamentales y de la sociedad civil estar informados y aportar a la ejecución del plan de acción.

Durante todo el año de ejecución, la ANTAI se enfocó específicamente en la creación del sitio web “Consulta Ciudadana de Panamá”, en coordinación con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG). La ANTAI consideró que este sitio web era la forma de cumplir con los demás compromisos del plan de acción. Es decir, la ANTAI estimó que si se cumplía con la creación de este sitio web, se promovería la participación ciudadana, el acceso a la información y la transparencia. La creación del sitio web “Consulta Ciudadana de Panamá” –compromiso que tampoco fue cumplido– no puede reemplazar los otros compromisos adquiridos y la creación de un portal de internet no ayudará a lograr metas de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas si no va de la mano de acciones concretas en estas materias.



# IV | ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos deberían empezar sus planes explicando los esfuerzos corrientes relacionados a los grandes desafíos de la AGA por ellos escogidos, incluyendo sus estrategias específicas de gobierno abierto y programas en marcha. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental en ese sector o gran desafío. Estos compromisos pueden estar basados en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar una acción en nuevas áreas.

Los compromisos deberían estar enfocados en un conjunto de cinco “grandes desafíos” que todos los gobiernos enfrentan. La AGA reconoce que cada país empieza desde un punto de referencia o de partida distinto. Por lo tanto, los países son los encargados de elegir los grandes desafíos y compromisos concretos que sean más relevantes según su propio contexto nacional. Ningún plan de acción, estándar o compromiso específico será impuesto a ningún país.

Los cinco grandes desafíos son:

- 1. Mejorar los servicios públicos** —medidas que abarcan todo el espectro de servicios públicos, incluidas la salud pública, justicia, agua, electricidad, telecomunicaciones y cualquier otro servicio relevante para fomentar mejoras en los servicios o innovación privada.
- 2. Ampliar la integridad pública** —medidas que abarcan corrupción y ética pública, acceso a la información, reformas al financiamiento político y libertad de los medios de comunicación y de la sociedad civil.
- 3. Manejar eficientemente los recursos públicos** —medidas que abarcan presupuestos, adquisición, recursos naturales y la ayuda extranjera.
- 4. Crear comunidades más seguras** —medidas que abarcan la seguridad pública, el sector de seguridad nacional, respuesta a desastres, crisis y amenazas ambientales.

- 5. Mejorar la rendición de cuentas corporativa** — medidas que abarcan la responsabilidad corporativa en temas como medioambiente, anticorrupción, protección al consumidor, y relación con las comunidades.

Si bien el diseño de los compromisos concretos respecto a un gran desafío debe ser flexible de manera que pueda ser adaptado a las circunstancias específicas de cada país, los compromisos para con la AGA deben ser relevantes en relación a los valores de la AGA descritos en los AGA *Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

- **Transparencia**— estos compromisos:
  - o abarcan la información que tiene el gobierno;
  - o no están limitados solamente a los datos sino que se aplican a todo tipo de información;
  - o pueden incluir transparencia proactiva o reactiva;
  - o pueden estar asociados al fortalecimiento del derecho a la información; y
  - o proveen acceso abierto a la información (no privilegian ni se limitan internamente al gobierno).

- **Participación** — los gobiernos buscan movilizar a los ciudadanos para que participen en el debate público y contribuyan de una manera que hagan la gobernanza más responsable, innovadora y efectiva. Los compromisos sobre participación ciudadana:
  - o abren la toma de decisiones a todos los miembros interesados del público. Los foros suelen ser ‘desde arriba’ en el sentido de ser creados por el gobierno (o actores delegados por el gobierno) para informar la toma de decisiones;
  - o suelen incluir elementos de acceso a la información para garantizar que las contribuciones de los miembros interesados del público sean significativas en la toma de decisiones.
  - o suelen incluir el derecho del ciudadano a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser obedecido.
- **Rendición de cuentas** — deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen en respuesta a las críticas que reciben y acepten las consecuencias de su falta de cumplimiento con leyes o compromisos.
  - o como parte del gobierno abierto tales compromisos tienen un elemento ‘abierto’ en el sentido de no ser sistemas internos o cerrados de rendición de cuentas, sin una cara pública.
- **Tecnología e innovación** — estos compromisos:
  - o promueven nuevas tecnologías que ofrecen oportunidades públicas para compartir información, participar y colaborar;
  - o deben hacer pública más información de manera que permita a la sociedad entender lo que hace el gobierno e influir en sus decisiones;
  - o pueden desarrollar la capacidad del gobierno y de la ciudadanía para usar tecnología para mejorar la transparencia y rendición de cuentas;
  - o pueden apoyar el uso de tecnología por parte de los funcionarios públicos y ciudadanos por igual.

Los países pueden enfocar sus compromisos en el nivel nacional, local o subnacional, según donde consideren que los esfuerzos tendrán el mayor impacto.

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en la medida de lo posible.

Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas merecen explicación.

**1. Relevancia:** El investigador del MRI evaluó cada compromiso en su relevancia respecto a los valores y ‘grandes desafíos’ de la AGA.

- o Valores AGA: Algunos compromisos no son claros en su relación con los valores de la AGA. Para identificar tales casos, el investigador tomó su decisión según una lectura rigurosa del texto del compromiso, el cual identifica compromisos que pueden articular mejor su relación con los problemas fundamentales de gobierno abierto.
- o Grandes desafíos: Mientras algunos compromisos pueden ser relevantes a más de un gran desafío, el investigador solo evaluó el desafío identificado por el gobierno, ya que la mayoría de los compromisos se orienta a uno.

**2. Ambición:**

- o Impacto potencial: Para contribuir a una definición inclusiva de ambición, el investigador MRI determinó cuán potencialmente transformador podría ser cada compromiso en su área política. Esta determinación se basa en la evidencia de la investigación y la experiencia del investigador como experto en gobernanza. Para determinar el impacto potencial, el investigador identifica el problema político, establece una línea de base al inicio del Plan de Acción y evalúa el grado al cual el compromiso, si fuera implementado, impactaría la situación y responder al problema político.

- o Nuevo o previamente existente: El investigador también considera si el compromiso se publicó por primera vez en el Plan de Acción (o si mejora la especificidad de la acción), o si el compromiso fue traído de otros documentos públicos.

### 3. Plazos:

- o Cumplimiento proyectado: Los AGA Articles of Governance instan a los países participantes a hacer compromisos con resultados claros e hitos anuales esperados. En casos donde esta información no está disponible, el investigador usa la evidencia y su experiencia para tomar una decisión en cuanto al cumplimiento esperado para el final del periodo de implementación.

## PANORAMA GENERAL DE LOS COMPROMISOS

El plan de acción AGA 2013-2014 elaborado por el gobierno de Panamá presenta cinco compromisos que fueron definidos de forma general. Algunos de sus hitos no están especificados claramente, y otros se repiten en varios compromisos. Además, el plan no contiene un cronograma que permita monitorear la ejecución de las metas lo que dificulta aún más la medición del logro de sus objetivos.

La ANTAI asumió la responsabilidad de la ejecución sin delegar en otras instituciones, excepto en el diseño y evaluación de los sitios web. Por otro lado, a pesar de que la mayoría de los compromisos tratan sobre actividades nuevas, algunos de sus componentes son una continuación de iniciativas en desarrollo y no una innovación que ayude al logro de los desafíos de un gobierno abierto. En conclusión, los compromisos no son lo suficientemente ambiciosos ni responden a las expectativas de amplios sectores del país en materia de transparencia, participación, manejo de los recursos públicos y rendición de cuentas.

Es importante advertir que el primer año de ejecución de los compromisos fue un periodo en que el país experimentó un proceso electoral, lo que pudo haber afectado ya que las autoridades e instituciones públicas estaban enfocadas en las elecciones y no le dieron la debida atención a estos compromisos. Esta situación se analiza más en la sección VI: Contexto Nacional.

## 1 | Institucionalización del gobierno abierto en Panamá

Con la finalidad de procurar el cumplimiento, seguimiento, implementación y continuidad de los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto en Panamá, se dispondrá mediante resolución:

- La Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción, será la responsable de representar a la República de Panamá ante la Alianza para el Gobierno Abierto, además de la presentación, ampliación, seguimiento y coordinación de los Planes de Acción que presente el gobierno, entre otros.
- La creación de las páginas de internet:
  - “Gobierno Abierto de Panamá” u “Open Government Panama”
  - “Datos Abiertos de Panamá” u “OpenData Panama”
  - “Consuleana de Panamá”
- Reglamentación del Capítulo VII sobre “Participación Ciudadana en las Decisiones Administrativas y sus Modalidades”, de la Ley N° 6 de 22 de enero de 2002, “Que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Hábeas Data y dicta otras disposiciones”.

Este compromiso contribuirá a que exista continuación en las acciones e iniciativas para el gobierno abierto en Panamá.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) Ministerio de la Presidencia, Autoridad para la Innovación Gubernamental (AIG)		
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada		
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No		
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta		
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumento de la integridad pública		
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES			
	ACCESO A LA INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN CÍVICA	RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS
	X	X	X	X
	NO CLARAMENTE RELEVANTE			



AMBICIÓN	
¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Bajo: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante.

### NIVEL DE CUMPLIMIENTO

Actividad	FECHA DE COMIENZO:	FECHA DE CIERRE:	Cumplimiento Actual	Cumplimiento Proyectado	Gráfico de Progreso
1.1 Creación de la página web "Gobierno Abierto de Panamá"	No especificada	1/8/13	Cumplimiento Actual	Cumplimiento Proyectado	NO INICIADO   LIMITADO   SUSTANTIVO   COMPLETO (Puntaje: 4.0)
1.2 Creación de la página web "Datos Abiertos de Panamá"	No especificada	1/8/13	Cumplimiento Actual	Cumplimiento Proyectado	NO INICIADO   LIMITADO   SUSTANTIVO   COMPLETO (Puntaje: 4.0)
1.3 Creación de la página web "Consulta Ciudadana de Panamá"	No especificada	1/8/13	Cumplimiento Actual	Cumplimiento Proyectado	NO INICIADO   LIMITADO (Puntaje: 2.0)   SUSTANTIVO   COMPLETO
1.4 Reglamentación del Capítulo VII de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002	No especificada	1/8/13	Cumplimiento Actual	Cumplimiento Proyectado	NO INICIADO   LIMITADO (Puntaje: 2.0)   SUSTANTIVO   COMPLETO

### PRÓXIMOS PASOS

1.1 Creación de la página web "Gobierno Abierto de Panamá"	No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente plan de acción.
1.2 Creación de la página web "Datos Abiertos de Panamá"	No es necesario incluir ninguna otra medida en el siguiente plan de acción.
1.3 Creación de la página web "Consulta Ciudadana de Panamá"	Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.
1.4 Reglamentación del Capítulo VII de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002	Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.

## ¿QUÉ PASÓ?

El gobierno de Panamá definió como primer compromiso la institucionalización del gobierno abierto con la finalidad de cumplir, implementar y darles continuidad a los principios de la AGA en el país. Para tal fin, se le dio a la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Transparencia Contra la Corrupción la responsabilidad de representar a la República de Panamá ante la AGA. Con la promulgación de la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013, esta Secretaría se convirtió en la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), la cual fue la encargada de llevar a cabo los compromisos del plan de acción.<sup>1</sup> El 21 de mayo de 2013 la señora Abigail Benzadón fue nombrada directora de la ANTAI, sin mediar un concurso previo.

Aunque la redacción de este compromiso no los especifica en detalle, se identifican cuatro componentes o hitos en la descripción de las actividades. Tres hitos están relacionados con la confección de sitios web y el otro está relacionado con la reglamentación de una ley preexistente. Es decir, se trata de acciones que tienen cierto potencial para mejorar materias de transparencia, participación y acceso a la información pero cuya principal contribución es el uso de la tecnología e innovación, siendo, en definitiva, acciones insuficientes para lograr la institucionalización del gobierno abierto en Panamá. Adicionalmente, la ausencia de un cronograma para el cumplimiento de estos hitos fue una debilidad.

En cuanto a los hitos relacionados con la creación de sitios web, se está desarrollando el portal "Consulta Ciudadana de Panamá", una herramienta donada por el Gobierno de Chile<sup>2</sup>. Según la ANTAI, las páginas "Gobierno Abierto de Panamá" y "Datos Abiertos de Panamá" no serán creadas ya que los objetivos buscados por estas páginas serían logrados con la creación del portal "Consulta Ciudadana de Panamá", el cual es considerado como la acción más importante del plan de Panamá. Por el momento, en el sitio web institucional de ANTAI se incluye solamente un enlace con la página web general de la OGP (junto a otros enlaces como OEA, ONUDD, etc.), sin mayor publicidad o promoción hacia potenciales usuarios o visitantes. Hasta el 1 de noviembre de 2014, no existía un registro o conteo de visitantes al enlace OGP desde en el sitio web de ANTAI.<sup>3</sup>

El cuarto hito identificado en el texto del compromiso es la reglamentación de Capítulo VII de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002, capítulo al que se le da mayor relevancia que a otros temas de dicha ley. El Capítulo VII es el relativo a la participación ciudadana en las decisiones administrativas y sus modalidades. Es un capítulo muy breve que solo tiene dos artículos:

- El artículo 24, referido a la obligación que tienen las instituciones estatales de permitir la participación ciudadana en los actos de la administración pública que puedan afectar a los ciudadanos, y
- El artículo 25 que establece las modalidades de participación ciudadana: consulta pública, audiencia pública, foros o talleres y participación directa en instancias institucionales. Además, este artículo obliga a las instituciones de la administración pública a definir la modalidad de participación ciudadana que adoptarán.

De acuerdo a la autoevaluación del gobierno, se cumplió con la reglamentación del Capítulo VII de la Ley de Transparencia en la gestión Pública mediante la aprobación de la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 que crea la ANTAI, ya que, a su juicio, ésta reglamenta e incorpora la participación ciudadana. Sin embargo, en un informe de julio de 2014, la ANTAI indicó lo siguiente:

"Mientras tanto, se trabaja en la reglamentación de la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013, frente a la disyuntiva si vía esta reglamentación se puede prescindir de la reglamentación de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002. No obstante, lo cierto es que tanto la Ley 6 de 22 de enero de 2002 como la Ley 33 de 25 de abril de 2013, requieren de una reglamentación a fin de desarrollar temas que sólo fueron delineados por ambas legislaciones..."<sup>4</sup>

De la cita precedente se concluye que no existe avance en la reglamentación del Capítulo VII en referencia. No existe un borrador o anteproyecto de reglamentación sobre la participación ciudadana. Por lo tanto, se considera el compromiso en total solamente limitadamente completo.

## RELEVANCIA

Este compromiso era relativamente ambicioso ya que debió convertir esta iniciativa en una política pública. Se entiende que el fortalecimiento de la participación ciudadana y la implementación de las tres páginas web deberían convertirse en parte importante de la política de transparencia y rendición de cuentas. Las actividades definidas para el desarrollo de este compromiso guardan relación con otros compromisos del Plan que deben ser evaluados más adelante.

En cuanto a los sitios web, es evidente que no se logrará institucionalizar el gobierno abierto con la mera creación de un sitio web. Reiteradamente los gobiernos de Panamá han creado sitios web para demostrar su compromiso con valores como la transparencia y la rendición de cuentas. Muchas veces, sin embargo, después de crearlos, los sitios carecen de seguimiento y de análisis de uso e impacto, y, cuando asume un nuevo gobierno, finalmente son reemplazados por otros sitios.

Existe otra herramienta tecnológica, que no forma parte de los compromisos del plan de acción para gobierno abierto de Panamá, pero que sí guarda relación con las metas del gobierno abierto. En un informe reciente de la ANTAI, la entidad indica que el 17 de junio de 2014 dio inicio al desarrollo de una herramienta llamada "Plataforma electrónica para acceso a la información a nivel gubernamental".<sup>5</sup> La organización del Reino Unido MySociety es la encargada de la elaboración de este proyecto, con la ANTAI, que busca mejorar el procesamiento y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información acogidas a la Ley de Transparencia en la Gestión Pública. Según reporta la ANTAI, los próximos pasos planificados son inducciones y capacitaciones a los oficiales de información, y posteriormente el lanzamiento de la plataforma.

En cuanto al cuarto hito, de acuerdo a lo anterior llama la atención que una ley sirva sólo para implementar otra y que ambas prácticamente carezcan de las reglamentaciones correspondientes. No obstante, hay que reconocer y señalar que existen actualmente elementos o componentes organizacionales y operativos en la ANTAI que indican que ha habido al menos una implementación parcial de las leyes en referencia.

La Ley N°33 que crea la ANTAI incluye disposiciones generales, atribuciones y facultades de la ANTAI, la creación de una unidad de enlace y oficial de información, las funciones del director general, y otras disposiciones relativas a su estructura y funcionamiento. No contiene referencias claras a la participación ciudadana. Según representantes de Transparencia Internacional, esta Ley responde a la necesidad del gobierno de mostrar algún avance en estos temas. A su vez, informan que ellos recomendaron que esta entidad fuese independiente, y aspiraban a que el cargo de directora(a) se definiera por concurso público y no por razones políticas.<sup>6</sup>

## RECOMENDACIONES

Una recomendación es que el desarrollo de los sitios web sea parte de una política nacional de gobierno abierto y que, en el monitoreo y seguimiento de estas páginas, se incluya la participación ciudadana. Es ciertamente posible que sitios como los propuestos en este compromiso sirvan para apoyar tal política pero no se trata de fines ambiciosos en sí mismos. Para que el sitio web "Consulta Ciudadana de Panamá" contribuya realmente a la institucionalización del gobierno abierto, deben ser considerados los siguientes aspectos específicos:

- Las agencias responsables de implementar compromisos deberían reportar su avance de manera pública y accesible en este portal.
- La información sobre el plan, incluyendo el proceso de su desarrollo, debería ser clara. Podrían solicitarse insumos de la sociedad civil a través de tal plataforma.
- El sitio de gobierno abierto en la República Dominicana podría servir como modelo: <http://www.gobiernoabierto.do/ga/>
- Existe ya un fuerte movimiento civil en América Latina que podría apoyar al gobierno panameño en los procesos iniciales. La Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (<http://idatosabiertos.org/>) es una organización ejemplar que podría ofrecer esta ayuda.

Los representantes del sector empresarial y de las organizaciones de sociedad civil coincidieron en que, para la institucionalización significativa del gobierno abierto en Panamá, se debería:

- Desarrollar un plan de difusión de los servicios ofrecidos por los sitios web para que los ciudadanos utilicen estas herramientas.
- Iniciar una campaña de concienciación sobre la Ley de Transparencia en la Gestión Pública y las funciones de la nueva Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la información.
- Revisar el rol que está cumpliendo la ANTAI en el seguimiento de las políticas públicas para la transparencia.
- Lograr cambios legislativos que regulen los diferentes mecanismos de participación ciudadana, principalmente la aprobación de una propuesta de Ley de Participación Ciudadana.
- Fortalecer los mecanismos consultivos creados en diferentes leyes que incluyen la participación ciudadana de tal forma que se lleven a la práctica.

---

<sup>1</sup> Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/ley33-25-abril-2013.pdf>

<sup>2</sup> Informe sobre el aplicativo de la herramienta "Consulta Ciudadana" proporcionado por el gobierno de Chile a Panamá. Disponible en: <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/informes/INFORME%20CONSULTA%20CIUDADANA.pdf>

<sup>3</sup> Sitio web de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, <http://www.antai.gob.pa/>

<sup>4</sup> Informe de Acceso a la Información final 2014. Disponible en: <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/informes/INFORME%20DE%20ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20JULIO%202014%20parte%202.pdf>

<sup>5</sup> A la hora de publicar este informe, el Gobierno informó que se eliminó esta noticia de la página web de ANTAI Inicia reunión de trabajo en preparación para la Plataforma Electrónica de Acceso a la Información. Disponible en [http://www.antai.gob.pa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=281:inicia-reunion-de-trabajo-en-preparacion-para-la-plataforma-electronica-de-acceso-a-la-informacion-publica&catid=20&Itemid=108](http://www.antai.gob.pa/index.php?option=com_content&view=article&id=281:inicia-reunion-de-trabajo-en-preparacion-para-la-plataforma-electronica-de-acceso-a-la-informacion-publica&catid=20&Itemid=108)

<sup>6</sup> Artículo TI pide real independencia del nuevo director de la autoridad anticorrupción, La Prensa, 4 de abril de 2013. Disponible en <http://www.prensa.com/uhora/locales/ti-pide-real-independencia-nuevo-director-autoridad-anticorrupcion/167733>

## 2 | Divulgación de los objetivos, fines e iniciativas de la AGA

*En este primer Plan de Acción el gobierno se compromete a divulgar y poner en conocimiento de la ciudadanía en general, la adhesión de Panamá a la Alianza para el Gobierno Abierto, los compromisos existentes productos de nuestra adhesión a dicha alianza, los objetivos y fines de AGA, actividades, iniciativas de las entidades acordes con los principios de la alianza, entre otros.*

*Este compromiso contribuirá a que los ciudadanos y funcionarios, adquieran conocimiento sobre como los principios del gobierno abierto contribuyen a mejorar la democracia, la efectividad de respuesta de los gobiernos, la credibilidad sobre nuestras instituciones; al igual de como a través de dichos mecanismos, las personas pueden fiscalizar las acciones en la administración del Estado y contribuir con las iniciativas de los gobiernos.*

*Con relación a los servidores públicos, se tiene como finalidad que conozcan los principios y las acciones para un gobierno abierto, con el objetivo de que conozcan y comprendan la mecánica, para que sus acciones dentro de la administración pública contribuyan eficazmente dentro del engranaje y contribuya a obtener los resultados acordes con los fines del gobierno abierto.*

*Para las acciones de divulgación se realizará:*

- *Creación del portal de internet: "Open Government Panama" o "Gobierno Abierto de Panamá".*

*En el mismo se divulgarán los principios, ejes principales de AGA y como funcionan, los compromisos adquiridos por el Gobierno Nacional, gestiones y actividades realizadas, temas relacionados con "auditoría social", actividades de la Alianza, y otros.*

*Con el fin de darle mayor publicidad a dicho portal de internet, se suscribirán acuerdos con las entidades del gobierno para que dentro de sus páginas de internet, mantengan un enlace a la página de "Gobierno Abierto" del gobierno panameño.*

- *Creación del portal de internet: "OpenData Panama" o "Datos Abiertos de Panamá".*

*En dicho portal se instruirá respecto a la importancia de la apertura de datos, instructivos para que las entidades al momento de proporcionar datos permitan su distribución, reutilización y aprovechamiento, oportunidades, iniciativas, y mucho más.*

**Nota editorial: Dos de los hitos contenidos en el compromiso anterior se repiten, así que no los analiza aquí.**

## DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO

<b>RESPONSABILIDAD</b>	<b>INSTITUCIÓN RESPONSABLE</b>	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)
	<b>INSTITUCIONES DE APOYO</b>	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) Entidades del Estado
	<b>¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?</b>	No

<b>GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD</b>	Bajo: La redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.
--	---

<b>RELEVANCIA</b>	<b>GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA</b>	Aumento de la integridad pública			
	<b>VALORES DE LA AGA RELEVANTES</b>				
	<b>ACCESO A LA INFORMACIÓN</b>	<b>PARTICIPACIÓN CÍVICA</b>	<b>RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA</b>	<b>TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS</b>	<b>NO CLARAMENTE RELEVANTE</b>
	X	X	X	X	

## AMBICIÓN

<b>¿NUEVO O PREEXISTENTE?</b>	<b>IMPACTO POTENCIAL</b>
Nuevo	Bajo: el compromiso es un paso incremental pero positivo en la práctica de la política pública relevante.

## NIVEL DE CUMPLIMIENTO

<b>FECHA DE COMIENZO:</b> No especificada	<b>FECHA DE CIERRE:</b> 1/4/14	<p>Cumplimiento actual</p> <p>Cumplimiento proyectado</p>	
--	-----------------------------------	---	--

## PRÓXIMOS PASOS

Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.

## ¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso buscaba poner en conocimiento de los servidores públicos y de la ciudadanía en general la adhesión de Panamá a la AGA. El conocimiento de los principios e iniciativas de la AGA facilitarían la implementación del gobierno abierto y ayudaría que las instituciones públicas y la sociedad civil unieran esfuerzos en dar seguimiento al proceso de ejecución de sus principios y acciones. Según la ANTAI, este compromiso apuntaba a aumentar la integridad pública y contribuiría a mejorar la democracia, la efectividad de respuesta del gobierno y la credibilidad de las instituciones.

Según la autoevaluación del gobierno, la ANTAI ha incluido el enlace AGA en su sitio web como forma de divulgar los objetivos, fines e iniciativas de AGA. Sin embargo, esa decisión resulta en un cumplimiento muy limitado de este compromiso ya que la información solo queda al alcance de aquellos que investigan el tema. No se cumple con la tarea de divulgación a servidores públicos y ciudadanía en general, como se prometió. Aunque la formulación de este compromiso fue un avance, ninguna de estas acciones ha sido completada.

En entrevistas, representantes de organizaciones de sociedad civil manifestaron desconocer la iniciativa AGA y su declaración de principios, y casi ninguno visita el sitio web de la ANTAI con regularidad.

No hubo un cronograma para el seguimiento de este compromiso. Aunque este compromiso debió cumplirse dentro de los tres meses a partir de la presentación del plan de acción, la ANTAI ha pospuesto la fecha de cumplimiento para fines de 2014, y anunció que se suscribirán acuerdos con las entidades del gobierno para incorporar en sus páginas web el enlace del Gobierno Abierto de Panamá.

## RELEVANCIA

La divulgación de los compromisos de la AGA contribuiría a que los ciudadanos y el gobierno comprendieran la importancia de la transparencia y la fiscalización de los ciudadanos de las acciones de su gobierno, lo que ayudaría a mejorar la calidad de las instituciones y la democracia de Panamá. Sin embargo, como está escrito actualmente, este compromiso no tiene un impacto potencial muy grande. Sin embargo, la meta de divulgación sigue siendo de mucha relevancia para el país y debe ser revisado y retomado en el segundo plan de acción.

## RECOMENDACIONES

Los investigadores del MRI apoyan las recomendaciones de las organizaciones de sociedad civil que fueron consultadas y sugieren:

1. Que se realicen eventos de difusión sobre los principios, mecanismos y compromisos del gobierno abierto dirigidos al sector privado, trabajadores, universidades y organizaciones de la sociedad civil.
2. Que la ANTAI prepare materiales didácticos para distribuir a las instituciones públicas, de tal forma que los funcionarios del Estado participen en este proceso hacia gobiernos abiertos.
3. Que se revise y se aproveche de mejor manera el uso de los sitios web como herramienta de educación ciudadana y de promoción de estos nuevos compromisos. Es decir, que en estos sitios web exista información sobre la relevancia de los compromisos de la AGA y las acciones que realiza cada institución para el cumplimiento de los mismos.

### 3 | Implementación de la Ley N° 6 de Transparencia en la Gestión Pública

La Ley de Transparencia sostiene el principio de publicidad por parte de las entidades del gobierno en sus sitios de internet y contempla mecanismos de participación ciudadana en las decisiones administrativas del gobierno.

Conscientes de la importancia de los mecanismos que genera dicha Ley, **[1] el gobierno se compromete a elevar, como no se ha hecho antes, los índices de participación y cumplimiento de las entidades con el principio de publicidad en sus sitios de internet** con la finalidad de contribuir con la transparencia en las gestiones de gobierno y reforzar el compromiso de las entidades públicas respecto a su rol e importancia respecto a la publicidad y transparencia en sus gestiones, dentro de un gobierno abierto.

De igual forma se invitará a las entidades para que en cumplimiento del Capítulo VII de la Ley de Transparencia, respecto a la participación ciudadana y sus modalidades, **[2] divulguen en la página de internet de 'Consulta Ciudadana', todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos en las decisiones administrativas**, con la finalidad de involucrar y fomentar a todas las entidades que de acuerdo a disposición legal, están obligada a permitir la participación ciudadana dentro de sus acciones y gestiones administrativas.

Como parte de la implementación de la Ley 6 de Transparencia, **[3] se seguirán incentivando y reconociendo a través del premio 'Prisma' el cumplimiento del principio de publicidad en las páginas de internet por parte de las entidades públicas y [4] se creará otro tipo de reconocimiento a las entidades para incentivar, reconocer e implementar la participación ciudadana en los actos de la administración pública**, de acuerdo a la Ley de Transparencia.

**Nota editorial: Énfasis agregado para facilitar la comprensión.**

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO					
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)			
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada			
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No			
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Medio: En su redacción el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no especifica hitos o productos.			
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Aumento de la integridad pública			
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES				
	ACCESO A LA INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN CÍVICA	RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NO CLARAMENTE RELEVANTE
	X	X	X	X	



## AMBICIÓN

¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL
Nuevo	Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.

## NIVEL DE CUMPLIMIENTO

3.1 Elevar los índices de participación y cumplimiento de las entidades con el principio de publicidad	<b>FECHA DE COMIENZO:</b> No especificada	<b>FECHA DE CIERRE:</b> No especificada	Cumplimiento Actual  Cumplimiento Proyectado	
3.2 Divulgar los actos de la administración pública en el sitio web "Consulta Ciudadana"	<b>FECHA DE COMIENZO:</b> No especificada	<b>FECHA DE CIERRE:</b> No especificada	Cumplimiento Actual  Cumplimiento Proyectado	
3.3 Seguir incentivando a través del premio 'Prisma' el cumplimiento del principio de publicidad	<b>FECHA DE COMIENZO:</b> No especificada	<b>FECHA DE CIERRE:</b> No especificada	Cumplimiento Actual  Cumplimiento Proyectado	
3.4 Crear un tipo de reconocimiento a las entidades para incentivar la participación ciudadana	<b>FECHA DE COMIENZO:</b> No especificada	<b>FECHA DE CIERRE:</b> No especificada	Cumplimiento Actual  Cumplimiento Proyectado	

## PRÓXIMOS PASOS

3.1 Elevar los índices de participación y cumplimiento de las entidades con el principio de publicidad	Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.
3.2 Divulgar los actos de la administración pública en el sitio web "Consulta Ciudadana"	Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.
3.3 Seguir incentivando a través del premio 'Prisma' el cumplimiento del principio de publicidad	Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.
3.4 Crear un tipo de reconocimiento a las entidades para incentivar la participación ciudadana	Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.

## ¿QUÉ PASÓ?

La Ley N° 6 del 22 de enero de 2002 o Ley de Transparencia en la Gestión Pública fue una propuesta que surgió de las organizaciones de la sociedad civil y que contó con el apoyo de algunos diputados que prohicieron e impulsaron el respectivo proyecto de ley. La Ley parte del principio que toda la información que emana de las instituciones públicas debe ser de carácter pública, por lo que el Estado debe garantizar el acceso ordenado y sistematizado de esa información, utilizando el internet como forma de herramienta de comunicación.

A partir de ese momento y con el impulso de la Defensoría del Pueblo inicia el proceso de colocar en los sitios web de las instituciones la planilla de salarios y gastos de representación de los funcionarios, los pagos hechos a proveedores y todas las compras en proceso. En el sitio web de la Defensoría del Pueblo sigue funcionando el nodo de transparencia aunque no toda la información está actualizada.<sup>1</sup>

Según la Ley N° 6, las instituciones del estado están obligadas a brindar información a los ciudadanos y publicar en los sitios de internet de cada institución información actualizada sobre reglamentos, políticas generales, manuales de procedimientos, descripción de estructura organizativa, ubicación de documentos por categoría, descripción de formularios, y reglas de procedimiento. En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República están obligados a divulgar el desenvolvimiento del Producto Interno Bruto por sector y el comportamiento de actividades más relevantes del sector.

En lo relativo a la participación ciudadana, la Ley de Transparencia en la Gestión Pública es clara: las instituciones del estado tienen la obligación de permitir la participación ciudadana en todos los actos de la administración pública que puedan afectar los intereses y derechos de terceros. Algunas de las modalidades de la participación ciudadana según esta ley son las consultas públicas, las audiencias públicas, foros y talleres.

Con respecto a las iniciativas incluidas en este compromiso se tuvieron los siguientes avances:

- Elevar los índices de cumplimiento de las entidades con el principio de publicidad: En el año 2013,

según información aparecida en el sitio web de la ANTAI, se evaluó a 87 entidades sobre los 24 puntos requeridos en el principio de publicidad de la Ley de Transparencia.<sup>2</sup> Según reporta el gobierno en comentarios a este informe, este número se aumentó solamente por 3 organizaciones; en el año 2012 se calificó a 84 entidades. No existe mayor información sobre la metodología utilizada en esta evaluación y solo se muestra una tabla con los resultados.

- Divulgar los actos de la administración pública en el sitio web "Consulta Ciudadana": No se pudo cumplir con esta iniciativa, ya que hasta el 22 de octubre de 2014 esta página no estaba operativa. Actualmente continúa en desarrollo y posiblemente pueda estar terminado antes del concluir el año 2014 (este hito se repite como el compromiso 4 por lo que en esa sección se amplía este tema.)
- Seguir incentivando a través del premio 'Prisma' el cumplimiento del principio de publicidad: Se comprometió a seguir utilizando el Premio Prisma a la Transparencia y Excelencia, el cual fue creado en el año 2010 por el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción para distinguir las iniciativas de integridad más emprendedoras y exitosas desarrolladas por las instituciones gubernamentales. Pero según reporta la ANTAI en comentarios a este informe, a pesar de que este hito es preexistente, no se entregó este premio a las entidades que cumplieron con el principio de publicidad en sus sitios web en el año 2013. No existe una explicación de por qué no se entregó.
- Crear un tipo de reconocimiento a las entidades para incentivar la participación ciudadana: No se reportan actividades o esfuerzos realizados para la creación del reconocimiento a las entidades para incentivar la participación ciudadana.

En la autoevaluación de este compromiso, la ANTAI señala que la aprobación de la Ley N° 33 del 25 de abril de 2013 constituye un avance hacia la regulación de la participación ciudadana y el principio de publicidad y transparencia, y que el gobierno se encontraba confeccionando el sitio web denominado "Consulta Ciudadana de Panamá", que como se dijo anteriormente, podría estar terminado antes del concluir el año 2014. Sin embargo, para los

representantes de organizaciones de la sociedad civil, aunque la Ley N° 33 desarrolla un poco más algunos de los aspectos contemplados en la Ley de Transparencia en la Gestión Pública, no es suficiente para decir que se cumple con el compromiso de elevar los índices de participación y del principio de publicidad por parte de las entidades públicas.

## RELEVANCIA

La Ley de Transparencia en la Gestión Pública es una ley clave para lograr un gobierno abierto pero requiere que la Autoridad Nacional de Transparencia le haga seguimiento y monitoreo. El compromiso de implementar dicha Ley y elevar los índices de participación ciudadana y de transparencia de las instituciones no debe quedar limitado a la aprobación de otra ley, como señala la ANTAI en su autoevaluación.

Con respecto a la Ley N° 33, la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil considera que la misma tuvo como objetivo fortalecer a la institución rectora de la lucha contra la corrupción y en favor de la transparencia pero no necesariamente ha significado mejoras en aplicación o implementación de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública. Es necesario esperar un tiempo adicional para analizar la magnitud o impacto de esta reforma.

## RECOMENDACIONES

Es importante que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información le de seguimiento a la implementación de la Ley Transparencia en la Gestión Pública en los próximos años.

Las sugerencias hechas por las organizaciones de la sociedad civil, con las cuales los investigadores MRI coinciden, son:

1. Realizar un permanente monitoreo de los portales de internet de las instituciones públicas. Este monitoreo debe estar enfocado en que las instituciones mantengan la información actualizada.
2. Crear un programa de incentivos a las instituciones que mantengan actualizados sus portales de internet, que vaya más allá que el Premio Prisma que ya existe. Este programa debe ser realizado con la participación de sociedad civil a través de un mecanismo público.
3. Mantener estadísticas de las instituciones que no cumplen con la obligación de rendir información. Estas estadísticas deberían ser publicadas, por ejemplo, en el portal de gobierno abierto del compromiso 1.

<sup>1</sup> Nodo de Transparencia de la Defensoría del Pueblo de Panamá. Disponible en [http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=104](http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/transparencia/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=104)

<sup>2</sup> Cuadro comparativo de evaluaciones del principio de publicidad de las entidades. Disponible en [http://www.antai.gob.pa/index.php?option=com\\_k2&view=item&layout=item&id=62&Itemid=52](http://www.antai.gob.pa/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=62&Itemid=52)

## 4 | Portal de internet “Consulta Ciudadana”

Este proyecto consistirá en un mecanismo para la participación ciudadana, que opera como un espacio o página de internet para invitar a las personas a participar e incorporar sus opiniones para el mejoramiento de la gestión pública.

Mediante el Sistema de Consulta Ciudadana se recabará las opiniones que los ciudadanos tengan sobre temas y políticas específicas de interés actual, mediante la publicación de documentos virtuales, que contengan un determinado planteamiento gubernamental de las distintas instituciones sobre materias de interés ciudadano respecto de planes, políticas y programas.

Este proceso de consulta pretende generar una respuesta de la autoridad que incluya las respuestas y compromisos derivados de los planteamientos surgidos durante la consulta. La Secretaría Ejecutiva de Transparencia y la Autoridad para la Innovación Gubernamental, serán las entidades encargadas de poner en funcionamiento la citada sección en internet.

El Sistema de Consulta Ciudadana es una herramienta que será donada por el Gobierno de la República de Chile, cuya entrega se ha programado para el 22 de abril de 2013.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO					
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)			
	INSTITUCIONES DE APOYO	ANTAI recibirá asistencia técnica del Gobierno de Chile para el desarrollo de este portal			
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	Sí			
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Medio: En su redacción el compromiso describe una actividad o producto objetivamente verificable.			
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Mejorar los servicios públicos y aumentar la integridad pública			
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES				
	ACCESO A LA INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN CÍVICA	RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS	NO CLARAMENTE RELEVANTE
	X	X		X	

AMBICIÓN			
¿NUEVO O PREEXISTENTE?		IMPACTO POTENCIAL	
Nuevo		Moderado: El compromiso es un paso significativo en la práctica de la política pública relevante pero su alcance es limitado.	
NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	<p>Cumplimiento Actual</p> <p>Cumplimiento proyectado</p>	
PRÓXIMOS PASOS			
Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.			

## ¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso buscaba crear un sitio web mediante el cual las personas pudiesen participar e incorporar sus comentarios sobre proyectos o programas de las entidades públicas, con el fin de generar una respuesta de las autoridades. Este sitio web iba a ser obtenido antes de la elaboración del plan de acción de la AGA ya que el gobierno de Chile había donado la herramienta al gobierno de Panamá a través del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, según consta en un informe de ANTAI.

De acuerdo a la autoevaluación del gobierno, hubo un cumplimiento sustancial o 75% de avance aunque reconoce que la página aún no ha sido lanzada oficialmente, es decir, aún no está disponible. En entrevistas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y del sector privado manifestaron que no sabían de la existencia ni del plan de crear el sitio web "Consulta Ciudadana de Panamá". Los representantes de las organizaciones reconocen que el país ha dado pasos importantes en materia transparencia de las instituciones, proceso que inició en 2002 con la aprobación de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública. Por lo tanto, los investigadores consideran que este compromiso tiene una implementación limitada.

## RELEVANCIA

Este es un compromiso moderadamente ambicioso ya que buscaba poner en práctica principios

importantes del gobierno abierto como el acceso a la información y la participación ciudadana. Es decir, el sitio web "Consulta Ciudadana" será una herramienta que ofrecerá información a los ciudadanos sobre los planes, programas y políticas gubernamentales y recabar comentarios ciudadanos sobre los mismos.

En los eventos de consulta con la sociedad civil, la idea del sitio web "Consulta Ciudadana" fue evaluada como una importante iniciativa que será de mucha utilidad para las organizaciones ciudadanas y para mejorar la comunicación entre los ciudadanos y el gobierno.

## RECOMENDACIONES

El Sitio web "Consulta Ciudadana de Panamá" está en fase de elaboración por lo que debe ser mantenido como compromiso en el siguiente plan de acción. Se recomienda:

- Concluir con la fase de construcción del portal de internet previsto para diciembre de 2014.
- Dar inicio a un amplio proceso de difusión y educación ciudadana sobre la utilización de esta herramienta de consulta y participación ciudadana.
- Conformar una mesa de análisis y monitoreo de esta herramienta con la participación del sector privado y la sociedad civil.

<sup>1</sup> Informe Consulta Ciudadana, ANTAI, Octubre 2014. Disponible en <http://www.antai.gob.pa/publicaciones/informes/INFORME%20CONSULTA%20CIUDADANA.pdf>



## 5 | Convocatoria a la sociedad civil para la ampliación del plan de acción

Conscientes de la importancia que representa la participación ciudadana, lo que constituye la esencia de la iniciativa de un gobierno abierto, una vez cumplidas las acciones de implementación de la Ley de Transparencia, el Sistema de Consulta Ciudadana y las acciones de publicidad respecto a los fines y objetivos de la Alianza para el Gobierno Abierto, se procederá a convocar a la sociedad civil, para que la ciudadanía pueda opinar y hacer aportes respecto a la ampliación del plan de acción de Panamá, como parte de los planes que se deben cumplir al habernos adherido a la Alianza para el Gobierno Abierto.

Se espera mediante este compromiso, contribuir con la participación ciudadana en el país y crear mejores bases para procurar la mayor participación de ciudadanos interesados en las consultas que desarrolle el gobierno; y además se pretende con esta acción dar fiel cumplimiento al principio básico de participación que exige AGA.

La Secretaría Ejecutiva del Consejo de Transparencia será la responsable de invitar y convocar a la sociedad civil. La convocatoria se realizará al año de haberse presentado y ejecutado los compromisos dispuestos en este plan de acción.

DESCRIPCIÓN DEL COMPROMISO				
RESPONSABILIDAD	INSTITUCIÓN RESPONSABLE	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)		
	INSTITUCIONES DE APOYO	Ninguna especificada		
	¿SE ESPECIFICÓ UN PUNTO DE CONTACTO?	No		
GRADO DE ESPECIFICIDAD Y MENSURABILIDAD		Bajo: La redacción del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.		
RELEVANCIA	GRANDES DESAFÍOS DE LA AGA	Ninguno especificado		
	VALORES DE LA AGA RELEVANTES			
	ACCESO A LA INFORMACIÓN	PARTICIPACIÓN CÍVICA	RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICA	TECNO. E INNOV. PARA TRANSP. Y REND. DE CUENTAS
				NO CLARAMENTE RELEVANTE
		X	X	

AMBICIÓN		
¿NUEVO O PREEXISTENTE?	IMPACTO POTENCIAL	
Preexistente	Ninguno: El compromiso mantiene el status quo.	
NIVEL DE CUMPLIMIENTO		
FECHA DE COMIENZO: No especificada	FECHA DE CIERRE: No especificada	<p>Cumplimiento Actual</p> <p>Cumplimiento Proyectado</p>
PRÓXIMOS PASOS		
Sí, hay otras medidas que es necesario incluir en el siguiente plan de acción.		

## ¿QUÉ PASÓ?

Este compromiso no ofrece un avance importante, ya que la consulta y la participación de la sociedad civil es parte esencial de la declaración de gobierno abierto, su misión y objetivos.

El gobierno no convocó a la sociedad civil a elaborar, revisar, y mucho menos, ampliar el plan de acción. De acuerdo a la autoevaluación del gobierno, dado que el plan ha estado publicado y divulgado en la página web de ANTAI, éste fue sujeto a consideración por parte de la sociedad civil. Sin embargo, el enlace OGP en esa página nunca fue divulgado ni conocido por la sociedad civil. En consecuencia, este compromiso no se cumplió porque la convocatoria formal a la sociedad civil nunca fue realizada.

## RELEVANCIA

Como ya se mencionó, este compromiso lleva al gobierno a hacer algo a lo que ya estaba comprometido por su participación en la AGA (ver la Sección II arriba). Por lo tanto, el compromiso no tiene impacto potencial como tal. Además, el diseño del compromiso demuestra una idea sub-óptima sobre la participación ya que su redacción impone ciertos pre-requisitos para realizar la convocatoria de la sociedad civil. De acuerdo al plan de acción, primero se debía cumplir las acciones de implementación de la Ley de

Transparencia, el Sistema de Consulta Ciudadana y las acciones de publicidad respecto a los fines y objetivos de la AGA, y solo después de cumplidos estos requisitos se procedería a convocar a la sociedad civil.

Aunque la ampliación de la participación ciudadana es un principio de la AGA, en el caso de Panamá no era un compromiso fácil de cumplir dada la relación que existía entre el gobierno y la sociedad civil desde 2009. Durante estos años imperó en Panamá un clima de confrontación y hostigamiento hacia actores no gubernamentales que incluyó un ambiente de persecución, amenaza e intimidación a periodistas, dirigentes de la sociedad civil y los movimientos sociales, sindicatos, gremios de trabajadores y la oposición política. Esta falta de disposición al diálogo con las organizaciones de la sociedad civil quedó en evidencia cuando se suspendieron importantes espacios de diálogo entre el gobierno y la sociedad civil, como eran la Concertación Nacional y el Pacto de Estado por la Justicia.

## RECOMENDACIONES

Involucrar a la sociedad civil en el proceso de la AGA panameño es una tarea pendiente a la que se debe dar prioridad en el próximo plan de acción. Las iniciativas para implementar los principios de la AGA carecerán de éxito si no se cumple con la tarea de



formar una alianza entre el gobierno y la sociedad civil para que juntos trabajen por la transparencia, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Además de la consulta para involucrar a la ciudadanía en el desarrollo e implementación del plan, a la que todos los gobiernos participantes en la AGA están obligados, hay varias otras tareas más específicas que se podrían incluir como compromisos en el próximo plan de acción. Se recomienda:

- Iniciar una campaña estructurada de difusión y educación ciudadana sobre la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo y la implementación de los planes de la AGA.
- Conformar una mesa de análisis y monitoreo de la implementación de la AGA en Panamá, con participación abierta de la sociedad civil panameña. El portal del compromiso 1 podría ayudar esta iniciativa, aunque las reuniones y esfuerzos presenciales también serán necesarios.

---

<sup>1</sup> Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción, Plan de Acción de Panamá, Marzo de 2013. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/country/panama/action-plan>

<sup>2</sup> Due Process of Law Foundation, Audiencia Temática sobre la Situación de la Administración de Justicia y Violaciones a los DDHH en Panamá ante la Comisión Interamericana de DDHH. Octubre de 2011. Disponible en [http://www.dplf.org/sites/default/files/informe\\_cidh\\_panama\\_oct\\_2011.pdf](http://www.dplf.org/sites/default/files/informe_cidh_panama_oct_2011.pdf)

<sup>3</sup> Sobre el Pacto de Estado por la Justicia, ver <http://www.organojudicial.gob.pa/pacto-estado-justicia/>



# V | PROCESO: AUTOEVALUACIÓN

El Informe de autoevaluación fue publicado en el sitio web de la ANTAI el 8 de septiembre de 2014, dentro del plazo requerido.

Fue puesto a consideración del público y de las organizaciones de la sociedad civil durante dos semanas pero solamente en el sitio web de ANTAI por medio del enlace de OGP y sin mayor publicidad o invitación a los ciudadanos a revisarlo y hacer comentarios.

## V.1: Pauta de autoevaluación

¿Se publicó un informe de autoevaluación anual?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se publicó el informe de acuerdo a los plazos preestablecidos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en la lengua local?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Está disponible el informe en inglés?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Proveyó el gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos a los borradores del informe de autoevaluación?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Se recibieron algunos comentarios?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Se publicó el informe en el sitio web del OGP?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Incluyó una revisión de los esfuerzos de consulta durante desarrollo del plan?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Incluyó una revisión de esfuerzos de consulta durante implementación de los compromisos?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No
¿Incluyó una descripción del periodo de comentarios públicos del borrador de la autoevaluación?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	<input checked="" type="checkbox"/> Sí <input type="checkbox"/> No
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo de cada compromiso?	<input type="checkbox"/> Sí <input checked="" type="checkbox"/> No

El informe de autoevaluación fue realizado por personal técnico de la ANTAI y publicado en su sitio web el 8 de septiembre de 2014 por un periodo de consulta pública de dos semanas.<sup>1</sup> Con todo, la autoevaluación carece de rigurosidad ya que no hace un análisis íntegro de todas las acciones incluidas en los compromisos y solo se enfoca en aquellas en las que ha habido algún avance.

De acuerdo a la información recabada mediante reuniones y entrevistas con representantes de la sociedad civil, el proceso de elaboración, implementación y evaluación del plan fue realizado sin la participación de la sociedad civil. La ANTAI no realizó eventos de difusión ni foros de análisis con otras instituciones del Estado ni de la sociedad civil. El 10 de septiembre de 2014, la ANTAI envió una nota a la Alianza Ciudadana Pro Justicia para comunicarle que el informe de autoevaluación estaba publicado en el sitio web y que estaría disponible durante dos semanas para consultas.<sup>2</sup> Esta notificación no fue enviada a otras organizaciones de la sociedad civil.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana –Capítulo panameño de Transparencia Internacional– decidió no participar en el periodo de consulta abierto por la ANTAI, aduciendo que al no haber sido consultados desde el inicio, no veía sentido en enviar comentarios que luego podrían no ser considerados.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Panamá, Informe de Autoevaluación, Plan de Acción Nacional 2013-2014, Informe del Primer Año. Disponible en <http://www.opengovpartnership.org/country/panama/self-assessment/panama-informe-de-autoevaluacion>

<sup>2</sup> Nota N° ANTAI/OCT1/0010-14-NR del 10 de septiembre de 2014 enviada por la ANTAI a la Alianza Ciudadana Pro Justicia, copia del informe de autoevaluación del plan de acción nacional 2013-2014.

<sup>3</sup> Entrevista al Lic. Carlos Gasnell, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, realizada por Magaly Castillo a propósito de la Evaluación MRI del Plan de Acción de Panamá, octubre de 2014.

## VI | CONTEXTO NACIONAL

Panamá ha tenido un robusto crecimiento económico en los últimos años. Este crecimiento ha estado impulsado, principalmente, por megaproyectos como la ampliación del Canal de Panamá, la construcción del metro de Panamá, y el dinamismo del sector de la construcción y el sector turístico. La ampliación del Canal de Panamá deberá quedar concluida en diciembre de 2015, luego de superados los problemas con el contratista que llevaron a paralizar este proyecto durante el mes de febrero de 2014. Un Canal ampliado es garantía de que Panamá seguirá siendo una ruta competitiva por la que transita cerca del 5% del comercio mundial.

En los últimos años países como Estados Unidos, Francia, México, Argentina, España y Colombia consideraron, de manera temporal, a Panamá como paraíso fiscal. Esto dio inicio a un proceso de negociación para la firma de acuerdos de intercambio de información financiera y de tributación entre los países, lo que ha evitado mayores sanciones para Panamá.

Aún durante los años de la crisis financiera global, Panamá tuvo un desempeño favorable con un crecimiento económico del 3,2% en 2009. Según datos del Banco Mundial, el crecimiento promedio del PIB de Panamá ha estado por encima del 8% entre el 2006 y el 2013, uno de los crecimientos más altos de Latinoamérica durante la última década.<sup>1</sup>

A su vez, este crecimiento se ha visto reflejado en otros indicadores como el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que en 2013 ubicó a Panamá en la posición número 60 entre 187 países evaluados.<sup>2</sup> Además el país ha logrado reducir las tasas de pobreza de 48,5% en 2002 a 27% en 2011, y el índice de pobreza extrema de 21% a 11% en el mismo período, también según datos del Banco Mundial.

Pese a este panorama positivo en lo económico, Panamá sigue siendo un país con profundos contrastes y en los últimos años ha experimentado un proceso de deterioro institucional, de desconocimiento de la participación ciudadana, y de resquebrajamiento de la confianza en las instituciones democráticas. El Índice de

Percepción de la Corrupción 2013 de Transparencia Internacional ubica a Panamá, con 38 puntos, en la posición número 102 entre 177 países evaluados.<sup>3</sup> Una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 a 100, significa que hay una percepción de altos niveles de corrupción.

Esta crisis de institucionalidad también está muy relacionada con los escándalos de corrupción en el poder judicial que, en los últimos años, han resultado en la renuncia de un magistrado de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y en el enjuiciamiento de otro magistrado, ambos por acusaciones relacionadas con actos de corrupción e intromisión del poder ejecutivo en los asuntos del poder judicial.

La independencia judicial en Panamá es precaria debida especialmente a la forma como se escoge a los magistrados de la CSJ, dado que los compromisos políticos –derivados de favores electorales o de vínculos de amiguismo entre los seleccionados y las altas autoridades del poder ejecutivo– prevalecen en la selección de los magistrados. El Pacto de Estado por la Justicia firmado en el año 2005 definió un mecanismo participativo y transparente para la escogencia de magistrados, sin embargo, esta selección sigue siendo realizada sin participación ciudadana. El procedimiento que se realiza para la selección de magistrados de la CSJ no es transparente y no toma en cuenta las opiniones que en su momento puedan expresar los ciudadanos y sus organizaciones representativas.

Igualmente, otras instituciones de control como son la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Autoridad Nacional de Transparencia, son instituciones altamente cuestionadas precisamente por la falta de independencia, debido a la forma poco transparente y sin participación ciudadana en que se escoge a sus directivos.

Durante el periodo de ejecución del plan de acción, además de la profundización de la crisis de institucionalidad, el país sufrió muchas dificultades en relación a la libertad de expresión y la participación ciudadana. El Gobierno de Ricardo Martinelli (2009-2014) se caracterizó por la confrontación constante con

sectores de la sociedad civil, empresarios y periodistas y el desconocimiento de los espacios de diálogo y concertación que existían en el país. En agosto de 2009, a menos de dos meses de que el nuevo gobierno hubiera tomado posesión, el Ministro de Gobierno declaró que el gobierno no iba a cogobernar con la sociedad civil y emitió juicios irrespetuosos hacia las organizaciones de la sociedad civil lo, deteriorando así la relación entre el gobierno y dichas organizaciones.<sup>4</sup>

Desde enero de 2013 el país estuvo inmerso en un proceso electoral en que hubo uso de recursos del Estado para proselitismo político y descontrol en materia del financiamiento privado a la campaña electoral debido a los vacíos que tiene la legislación panameña sobre este tema. Lo sucedido durante el proceso electoral afectó la imagen de los partidos políticos y ha despertado el clamor ciudadano por una constituyente que permita iniciar una reforma integral del Estado panameño.<sup>5</sup>

El 1 de julio de 2014 asumió la Presidencia de la República de Panamá el Ingeniero Juan Carlos Varela. Varela incorporó como candidata a la vicepresidencia de la República a la persona que coordinó la mesa de diálogo nacional conocida como la Concertación Nacional para el Desarrollo, lo que envió un mensaje de cambio positivo en la forma de gobernar.

El plan del nuevo gobierno enumera una serie de medidas, por ejemplo, el compromiso por una cultura de transparencia, la realización de auditorías profundas y divulgación de los gastos de gobierno.<sup>6</sup> En lo relacionado a la participación ciudadana, el nuevo gobierno se comprometió a mejorar el diálogo y la consulta en la toma de decisiones importantes y a poner en marcha observatorios ciudadanos sobre el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y planes de Estado.

El resultado de las elecciones presenta con más claridad el camino hacia una asamblea constituyente y la necesidad de impulsar reformas al Estado que garanticen la separación de poderes y la modernización de las instituciones democráticas. La alianza ganadora de las elecciones de mayo del 2014 fue precisamente la que propuso un nuevo pacto social y se comprometió a convocar a una asamblea constituyente en el primer año de gobierno, por lo que el tema de las reformas

del Estado será recordado constantemente por la población panameña y en especial por las fuerzas políticas y sociales del país.

Los planes del nuevo gobierno y la iniciativa de gobiernos abiertos le dan la oportunidad al país de iniciar ese proceso de reformas. Crear espacios de diálogo y consulta ciudadana en los tres órganos del Estado es una tarea urgente que puede ir de la mano con la puesta en ejecución de medidas para la transparencia y la participación ciudadana.

Panamá cuenta con una Ley de Transparencia en la Gestión Pública que contempla la obligación del Estado panameño de informar y consultar a sus ciudadanos sobre todos los asuntos de la administración pública que afecten a los derechos ciudadanos. Esto hace que los compromisos adoptados ante la AGA se encuentren con una legislación propicia en el país. Así, a las autoridades electas en mayo de 2014 les corresponderá liderar la elaboración de un segundo plan de acción que sí debe ser desarrollado con la participación de la ciudadanía. En noviembre de 2014 fue nombrada Angélica Maytín como nueva directora de la ANTAI. Ella proviene de una organización de la sociedad civil por lo que se esperan cambios positivos en la gestión de la Autoridad Nacional de Transparencia.

## PRIORIDADES DE LAS PARTES INTERESADAS

En el país existe una instancia público-privada de discusión denominada Concertación Nacional para el Desarrollo. Está integrada por una amplia pluralidad de organizaciones políticas, empresariales, sindicales, religiosas, profesionales y sociales que llegaron a acuerdos en el año 2007 sobre los objetivos, las metas y estrategias para tener un país democrático, próspero, equitativo y ambientalmente sostenible.<sup>7</sup>

Los objetivos centrales de la Concertación Nacional para el Desarrollo son:

- i. La reducción de la pobreza, la igualdad de oportunidades y el aumento de la cohesión social;
- ii. El logro de un crecimiento alto, sostenido, diversificado, territorialmente equilibrado y ambientalmente sustentable; y

iii. Las reformas en la institucionalidad pública para hacerla más eficiente, transparente, participativa y democrática.

Los acuerdos de la Concertación adoptados por la sociedad panameña en 2007 fueron elevados a Compromiso de Estado mediante la Ley N° 20 del 25 de febrero de 2008 que regula el mecanismo de verificación del cumplimiento de estos acuerdos. La Concertación puede convertirse en este espacio o foro de discusión del plan de acción para el gobierno abierto y el mecanismo de monitoreo permanente de los mismos. La Autoridad Nacional de Transparencia, como ente rector de la política de transparencia y acceso a la información y responsable del seguimiento de los compromisos de la AGA, debe utilizar esta instancia de concertación nacional como mecanismos de consulta ciudadana en torno a estos compromisos.

Además de los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, existen propuestas que fueron presentadas por organizaciones de la sociedad civil a los candidatos a la presidencia de la República en la pasada campaña electoral. Estas propuestas recogen aportes muy importantes y la mayoría de sus peticiones guardan relación con los principios de la AGA, por lo que deben ser tomados en cuenta en la elaboración del segundo plan de acción. Los puntos más destacados de esta Agenda Ciudadana son:

1. Que se apruebe la reforma electoral que regula de manera más estricta el financiamiento público y privado de las campañas electorales y establezca la obligatoriedad de que los partidos políticos y candidatos independientes hagan pública la lista de los donantes,

2. Reformar las normas sobre contratación pública para reducir la discrecionalidad en las contrataciones directas.

3. Reformar la Ley N° 59 de 1999 sobre Declaración Patrimonial de Bienes para que dichas declaraciones sean públicas y se permita a la Contraloría General de la República auditar las declaraciones.

4. Instalar de buzones especiales y otros medios garantes de confidencialidad para que los ciudadanos denuncien casos de corrupción.

5. Aprobar la Ley de Carrera Judicial y del Tribunal de Integridad y Transparencia en el Órgano Judicial.

6. Someter los procesos de selección de Contralor de la República y Procurador General de la Nación a escrutinio público.

Los compromisos del nuevo gobierno están inspirados en los principios del gobierno abierto y, unidos a los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo y a la agenda ciudadana por la Transparencia, se deben convertir en el punto de partida del nuevo plan de acción de la AGA de Panamá.

<sup>1</sup> El Banco Mundial, Panamá: Panorama general. Disponible en <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El ascenso del sur. Disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2013>

<sup>3</sup> Transparency International, Índice de Percepción de la Corrupción (IPC): La corrupción en el mundo durante el 2013. Disponible en [http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice\\_de\\_percepcion\\_de\\_la\\_corrupcion\\_la\\_corrupcion\\_en\\_el\\_mundo\\_durante\\_2013](http://www.transparency.org/news/pressrelease/indice_de_percepcion_de_la_corrupcion_la_corrupcion_en_el_mundo_durante_2013)

<sup>4</sup> Mulino no respeta a la sociedad civil, La Estrella de Panamá, 5 de mayo de 2010. Disponible en <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/mulino-respeta-sociedad-civil/23702880>

<sup>5</sup> Balance de las elecciones 2014 y desafíos de las fuerzas progresistas. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/10901.pdf>

<sup>6</sup> Alianza el Pueblo Primero, Plan de Gobierno 2014 – 2019, Juan Carlos Varela. Disponible en <http://partidopopularpanama.com/assets/1.-Versi%C3%B3n-Illustrada-del-Plan-de-Gobierno-2014-2019.pdf>

<sup>7</sup> Concertación Nacional para el Desarrollo. Disponible en <http://www.concertacion.org.pa/>

<sup>8</sup> Concertación Nacional para el Desarrollo, Acuerdos de la Concertación Nacional. Disponibles en <http://www.concertacion.org.pa/Publicaciones-numero-43.html>

<sup>9</sup> Ley N° 20 del 25 de febrero de 2008 que aprueba el mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos y metas de la concertación nacional para el desarrollo. Disponible en [http://www.concertacion.org.pa/pdf\\_doc/normativas/LEY-20-DE-25-DE-FEBRERO-DE-2008.pdf](http://www.concertacion.org.pa/pdf_doc/normativas/LEY-20-DE-25-DE-FEBRERO-DE-2008.pdf)

<sup>10</sup> Alianza Ciudadana Pro Justicia, Agenda mínima por la transparencia en la gestión pública. Disponible en <http://alianzaprojusticia.org.pa/agenda-minima-por-la-transparencia-en-la-gestion-publica/>





# VII | RECOMENDACIONES GENERALES

Uno de los principios fundacionales de la AGA es la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas. Los Estados se comprometen a trabajar activamente con la sociedad civil en la redacción e implementación de planes de acción nacionales así como en tareas de evaluación y monitoreo. En el caso de Panamá, es importante que se reconsidere este principio y sea convertido en una acción fundamental para la preparación del siguiente plan de acción. La participación significativa no debería ser un resultado esperado de un plan de acción sino una característica del desarrollo e implementación del mismo.

A la Autoridad Nacional de Transparencia (ANTAI) le corresponde, en representación del gobierno de Panamá, dar pasos hacia el diálogo con la sociedad civil y hacia el proceso de definición de las prioridades y el plan de acción de Panamá. Este acercamiento a los ciudadanos y las organizaciones ciudadanas debe ser precedido por un periodo de difusión y campaña cívica.

La ANTAI debe asumir su rol de ente coordinador de la ejecución de los compromisos de la AGA y de monitoreo y seguimiento de los compromisos que tienen las demás entidades públicas. Es importante crear instancias interinstitucionales en las que todas las dependencias públicas puedan participar en la elaboración e implementación del plan y tengan asignada una responsabilidad en su ejecución. En este sentido, la ANTAI debe apoyar a dichas entidades en la adopción de las medidas para cumplir con la Ley de Transparencia en la Gestión Pública y crear foros de discusión entre entidades de gobierno y organizaciones ciudadanas. Se sugiere involucrar a la Concertación Nacional para el Desarrollo en la definición del plan de acción para el gobierno abierto, su monitoreo y su evaluación. Al involucrar a la Concertación se asegurará la inclusión del tema en la agenda del Estado y la participación de todos los sectores del acontecer nacional, incluyendo los partidos políticos.

Distintos representantes de organizaciones consultadas coinciden en que el nuevo plan de acción debe retomar las recomendaciones en materia de participación

ciudadana, transparencia y acceso a la información emanadas de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Algunos de los compromisos del primer plan de acción relativos al uso de nuevas tecnologías para el acceso a la información deben continuar:

- Acceso pleno a la información a través de los sitios web de las instituciones y el sitio web “Consulta Ciudadana de Panamá”.
- Divulgación de los objetivos, fines e iniciativas de la AGA.

Las siguientes recomendaciones tienen como objetivo avanzar en los compromisos de Panamá con la AGA y, al mismo tiempo, retomar las prioridades y aspiraciones que la sociedad panameña ha tenido desde 2007, como parte de los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo, y que siguen siendo parte de la agenda ciudadana para la transparencia en la gestión pública.

## En materia de rendición de cuentas:

Existen metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo que deben ser incluidas en el segundo plan de acción:

- La revisión de las normas de protección a denunciantes para adecuarlas a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción;
- La obligatoriedad de la declaración de bienes de los funcionarios con mando y jurisdicción y de manejo de fondos públicos;
- La implementación de un sistema de gestión por resultado como mecanismo para la formulación, ejecución y control de la inversión pública; y
- La difusión de los códigos de ética de las instituciones públicas que actualmente existen pero están en desuso por la falta de conocimiento de los propios funcionarios y los ciudadanos.

En mayo de 2014 las organizaciones de la sociedad civil panameña definieron una agenda ciudadana para la transparencia en la gestión pública que propone la divulgación de la información sobre el subsidio electoral

y los gastos de campaña; la divulgación de las planillas de todos los órganos del Estado, los contratos de servicios profesionales y de asesoría al gobierno.<sup>1</sup>

### **En materia de participación ciudadana:**

La Concertación Nacional para el Desarrollo definió algunos compromisos que debía asumir el estado panameño con la finalidad de mejorar los niveles de participación ciudadana:

- Cumplir con la Ley de Transparencia en la Gestión Pública que obliga a las instituciones del Estado a realizar consultas públicas cuando se planea a realizar actos que puedan afectar los intereses y derechos de grupos de ciudadanos. Estos actos son, entre otros, los relativos a la construcción de infraestructura, tasas de valorización, zonificación y fijación de tarifas, y tasas por servicios.<sup>2</sup>
- Crear, establecer y fortalecer los comités para la vigilancia ciudadana sobre las obras de infraestructura o cualquier obra pública.
- Implementar un sistema integral autónomo para la evaluación del desempeño de las instituciones, fondos de programas y proyectos de gobierno.
- Capacitar a funcionarios y periodistas sobre el alcance de las leyes que establecen mecanismos de consulta ciudadana.
- Asegurar un plan de acceso a internet en todo el país.

Para el logro de los objetivos relacionados con la participación ciudadana y la transparencia, la Concertación elaboró un proyecto de Ley de Participación Ciudadana que sería el mecanismo que permitiría institucionalizar el sistema de participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, local, municipal y comarcal.<sup>3</sup> Este proyecto de Ley fue presentado a la Asamblea Nacional en 2008 y está aún a la espera de ser debatido. Esta propuesta legislativa contiene aportes fundamentales:

- Contempla la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública.
- Define los procedimientos y mecanismos que permiten la participación ciudadana en la programación de los presupuestos municipales.
- Regula la participación de la comunidad en los procesos de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos.

- Regula la figura de los cabildos abiertos que son reuniones convocadas por los Consejos Municipales, o juntas locales, para discutir asuntos de interés de la comunidad y que pueden ser solicitados por los propios ciudadanos.
- Incluye el seguimiento e implementación de los planes, programas y proyectos del gobierno central y municipal.
- Regula la figura de los Consejos Consultivos donde el gobierno nacional, a través de sus instituciones y en conjunto con autoridades locales, convocan a los ciudadanos para que decidan por consenso sobre la prioridad de ciertas inversiones sociales, de infraestructura pública y desarrollo comunitario.
- Introduce la figura del presupuesto participativo que permite que los ciudadanos sean considerados al momento de la elaboración y ejecución de los presupuestos a nivel comunitario y nacional.

### **En materia de transparencia:**

Se deben retomar algunas metas planteadas por la Concertación Nacional para el Desarrollo, como son:

- El uso de los medios masivos de comunicación y de internet como mecanismos para divulgar los proyectos, programas y consultas ciudadanas que deban realizar las dependencias del gobierno;
- La creación e implementación de mecanismos independientes de monitoreo y verificación de la información pública presentadas en los sitios web de las instituciones; y
- La creación de un sistema de información pública, confiable, de fácil acceso y periódico, que contenga todo lo relativo a los ingresos y gastos del gobierno, avance en sus metas, costos, destinos, condiciones y deuda pública contratada.

## Mejores recomendaciones 'SMART'

En base a todo lo anterior, y considerando especialmente los resultados de cada compromiso y las sugerencias y opiniones de las partes interesadas, los investigadores del MRI en Panamá ofrecen las siguientes cinco recomendaciones "SMART"<sup>4</sup> principales para el siguiente plan de acción:

LAS CINCO RECOMENDACIONES "SMART" PRINCIPALES	
<p><b>1. Crear y fortalecer las instancias para la consulta y participación ciudadana.</b></p>	<p>1(a). El gobierno central toma las medidas posibles para garantizar la participación ciudadana en los actos de la administración pública tal como lo establece el artículo 24 de la Ley de Transparencia en la Gestión Pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones ponen a disposición de la ciudadanía información sobre asuntos de interés público y realizan consultas públicas.</li> <li>• Las instituciones realizan audiencias públicas o foros de discusión sobre temas relevantes y en los que existan posibles conflictos que afecten a los ciudadanos.</li> <li>• Se utilizan las modalidades de participación ciudadana que ya se encuentren recogidas en otras leyes de la República, como las figuras de las comisiones consultivas en algunas dependencias públicas.</li> </ul> <p>1(b). Se retoma el debate sobre la Ley de Participación Ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se inicia una mesa de diálogo entre la sociedad civil y el gobierno sobre el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.</li> <li>• La Asamblea Nacional analiza el Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.</li> </ul>
<p><b>2. Poner en funcionamiento el sitio web "Consulta Ciudadana Panamá".</b></p>	<p>2. El sitio está en pleno funcionamiento para 2015 y reúne las siguientes características específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones del Estado publican documentos digitales sobre materias de interés ciudadano respecto a planes, políticas y programas.</li> <li>• El sitio web contiene un espacio para emitir opiniones, proponer y preguntar sobre el tema en discusión.</li> <li>• Los ciudadanos pueden encontrar respuestas individuales o agrupadas de todas las opiniones vertidas durante el periodo de discusión.</li> </ul>
<p><b>3. Impulsar la aprobación de la ley que crea medidas para la transparencia y rendición de cuentas para enfrentar el enriquecimiento injustificado y que forma parte de los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia.</b></p>	<p>3. Se aprueba la ley sobre enriquecimiento injustificado o, si aquello no resulta posible, se toma otra acción, que regula lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se logra ampliar el número de funcionarios que están obligados a hacer la declaración jurada de bienes y que incluye a los diputados de la República.</li> <li>• Se obliga a realizar la declaración de bienes a los funcionarios con mando y jurisdicción y de manejo de fondos públicos.</li> <li>• Se legisla para dar potestad a la Contraloría de auditor a funcionarios al final de su periodo de funciones.</li> <li>• Se obliga a que los funcionarios a hacer pública su declaración jurada de bienes patrimoniales.</li> </ul>

<p><b>4. Implementar mecanismos independientes de monitoreo de la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas.</b></p>	<p>4. La Autoridad Nacional de Transparencia realiza monitoreo de los sitios de internet de las instituciones con el objetivo de que eleven la calidad de la información proporcionada en ellos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instituciones mantienen actualizados sus sitios web y cumplen con los requerimientos básicos establecidos en la Ley de Transparencia en la Gestión Pública.</li> <li>• Existe un mecanismo público-privado de evaluación de los sitios web de las instituciones en los que se define un ranking semestral de los sitios web que cumplen con dicha Ley.</li> <li>• La ANTAI ha reconocido públicamente a las instituciones que cumplen con dicha Ley y utilizan los sitios web como mecanismos de consulta y participación ciudadana.</li> </ul>
<p><b>5. Impulsar la aprobación de legislación sobre financiamiento de candidatos y partidos políticos.</b></p>	<p>5(a). Panamá logra aprobar legislación sobre transparencia en el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales, o</p> <p>5(b). Se logran reformas en por lo menos tres de los temas claves del segundo plan de acción:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los partidos políticos y sociedad civil llegan a acuerdos sobre reformas electorales.</li> <li>• Se logran reformas a la legislación electoral en materia de financiamiento privado tendientes a una mayor transparencia.</li> <li>• Los informes sobre financiamiento público se encuentran accesibles a los ciudadanos.</li> </ul>

<sup>1</sup> Alianza Ciudadana Pro Justicia, Agenda mínima por la transparencia en la gestión pública. Disponible en <http://alianzaprojusticia.org.pa/agenda-minima-por-la-transparencia-en-la-gestion-publica/>

<sup>2</sup> Ley de Transparencia, Artículo 24 de la Ley N° 6 del 22 de enero de 2002.

<sup>3</sup> Proyecto de Ley de Participación Ciudadana. Disponible en [http://www.concertacion.org.pa/pdf\\_doc/normativas/leyparticipacionciudadanapanama.pdf](http://www.concertacion.org.pa/pdf_doc/normativas/leyparticipacionciudadanapanama.pdf)

<sup>4</sup> En inglés SMART quiere decir que es eS específico, Medible, Asequible, Responsable, y con Tiempos (plazos) definidos.

# VIII | METODOLOGÍA Y FUENTES

**Como complemento a la autoevaluación nacional, investigadores con experiencia en la gobernanza, preferiblemente del país participante, elaboraron un informe independiente de avance.**

Estos expertos usan una metodología común<sup>1</sup> que sigue las pautas de la AGA basadas en una combinación de entrevistas con las partes interesadas locales y análisis y revisión de documentos. Este informe fue revisado por un Panel Internacional de Expertos (nombrados por el Comité Directivo) para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación.

El análisis de progreso en los planes de acción de la AGA es una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la autoevaluación del gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales respecto de temas específicos.

Los investigadores nacionales se reunieron con las partes interesadas a fin de garantizar que éstos relatan en forma correcta los eventos del proceso AGA. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a toda la gente afectada y/o interesada. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace público el proceso de participación de las partes interesadas. Más abajo, en esta sección, se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que la requieran en los contextos nacionales, pertenezcan o no al gobierno.

## ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

El primer acercamiento para conocer el nivel de cumplimiento del plan de acción de Panamá fue con la ANTAI, como institución encargada de la coordinación y seguimiento de este compromiso de país. Desde ese momento, los investigadores del MRI se enteraron de que solo la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana estaba enterada de estos compromisos.

En Panamá son pocas las organizaciones que dan seguimiento a los temas de transparencia y rendición de cuenta. Por ello fue muy sencillo identificar claramente

los actores que podían proporcionar la información necesaria para saber si el plan de acción había sido divulgado o no y si las organizaciones ciudadanas conocían de la existencia de la iniciativa AGA.

Se realizaron reuniones con la ANTAI, entrevistas con funcionarios de instituciones y organizaciones de la sociedad civil y, sobre todo, se revisaron las notas y sitios de internet de las instituciones mencionadas. También se organizaron talleres con representantes de organizaciones de la sociedad civil que podían tener algún tipo de interés o preocupación por el tema.

## REUNIÓN N° 1: 31 DE JULIO 2014

**Asistentes:** Abigail Benzádon, Directora de ANTAI; Antonio Lam, Jefe Cooperación Técnica Internacional; Cristian Pérez, Oficial de Información; Iván Allonca, Abogado; Max Ballesteros, Jefe de la Oficina de Asuntos Legales; Víctor Díaz, Coordinador Cooperación Técnica Internacional; Yaniska Muñoz, Jefa de Informática.

**Formato:** Entrevista.

**Resumen:** La Directora Benzádon hizo un recuento de los antecedentes de Panamá en la AGA y de los avances en la ejecución del plan de acción del país. Advirtió que el gobierno se concentró en el diseño y confección de la "plataforma digital para la consulta pública" desarrollada con la cooperación del Gobierno de Chile. Reconoció la falta de participación de sociedad civil en la elaboración del plan de acción e indicó que toda la información relativa a la iniciativa AGA ha estado accesible en el sitio web de la ANTAI.

## REUNIÓN N° 2: 20 DE AGOSTO DE 2014

**Asistente:** Lic. Carlos Gasnell, Vicepresidente Ejecutivo de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana-Capítulo panameño de Transparencia Internacional.

**Formato:** Entrevista.

**Resumen:** El entrevistado informó que no recibió invitación a participar en la elaboración del plan de acción y que no estaba en conocimiento de ninguna reunión realizada con sociedad civil para tal fin.

### REUNIÓN N° 3: 7 DE OCTUBRE DE 2014

**Asistentes:** Aída I. Martínez Mórtola, Abogada de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional, y Antonio Lam, Jefe Cooperación Técnica Internacional, ambos de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

**Formato:** Entrevista.

**Resumen:** La reunión tuvo como objetivo conocer el avance del sitio web: "Consulta Ciudadana de Panamá" y aclarar a informaciones sobre la ejecución del plan y la autoevaluación.

### REUNIÓN N° 4: 17 DE OCTUBRE DE 2014

**Asistentes:** Nueve representantes de la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa, entre ellos su presidenta, la licenciada Dagmar de Alvarez y Marta Luna, coordinadora de la Comisión Jurídica.

**Formato:** Consulta grupal.

**Resumen:** Los representantes del sector privado que acudieron a esta reunión no conocían a la AGA ni al plan de acción de Panamá. Sin embargo, evaluaron positivamente los compromisos que adquirió el Estado panameño y manifestaron su interés en participar en la discusión sobre el segundo plan de acción del país. Sugirieron incluir el tema de financiamiento electoral, publicar información sobre el subsidio público, y hacer seguimiento a las declaraciones juradas de bienes patrimoniales de los servidores públicos.

### REUNIÓN N° 5: 21 DE OCTUBRE DE 2014

**Asistentes:** Diez representantes de Clubes Cívicos, Concertación Nacional para el Desarrollo, Colegio de Abogados de Panamá, Alianza Ciudadana pro Justicia y Colegio Nacional de Abogados.

**Formato:** Consulta grupal.

**Resumen:** Se envió invitación a representantes de la red de derechos humanos y organizaciones vinculadas a temas de democracia e institucionalidad. A la consulta acudieron las organizaciones de sociedad que de alguna manera han manifestado interés o se han pronunciado sobre temas de transparencia y rendición de cuentas. La reunión fue realizada con la finalidad de conocer sus puntos de vista sobre el plan de acción de Panamá. Los representantes de las organizaciones pidieron participar en la elaboración del próximo plan de país y que se cree un mecanismo de seguimiento y monitoreo de la implementación del plan de acción que involucre a los ciudadanos. Sugirieron institucionalizar la iniciativa de gobierno abierto en Panamá a través de la Concertación Nacional para el Desarrollo.

### SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la OGP. Un Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El Panel es conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Jonathan Fox
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes durante el proceso, en colaboración cercana con los investigadores nacionales. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org).

<sup>1</sup> La guía completa para las investigaciones del MRI puede ser consultada en el Manual de Procedimientos del MRI. Disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>





Independent Reporting Mechanism  
Open Government Partnership  
c/o OpenGovHub  
1110 Vermont Ave, NW  
Suite 500  
Washington, DC 20005

Open  
Government  
Partnership

INDEPENDENT  
REPORTING MECHANISM