

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI):

PANAMÁ INFORME DE AVANCES 2015–2016

El MRI y Gina de la Guardia
Investigadora Independiente
Segundo Informe de Avance
Second Progress Report

Open
Government
Partnership

INDEPENDENT
REPORTING MECHANISM

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI): PANAMÁ

INFORME DE AVANCES 2015–2016



EXECUTIVE SUMMARY	4
RESUMEN EJECUTIVO	12
I PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA	21
II PROCESO NACIONAL DE LA AGA.....	25
III. ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN	31
1 ELABORACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS TRÁMITES INSTITUCIONALES	33
2 INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA.....	40
3 ESTANDARIZACIÓN DE FORMATOS DIGITALES (☑)	43
4 PUBLICACIÓN DETALLADA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES	48
5 MECANISMOS Y CONTROLES PARA FONDOS DEL ESTADO.....	52
6 ESTUDIO SOBRE LA NORMATIVA DE LA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS.....	55
7 REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL.....	59





8 CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA	62
9 REFORMA A LA LEY DE DECLARACIONES PATRIMONIALES DE BIENES.....	67
10 REFORMA A LA NORMATIVA DEL CONFLICTO DE INTERESES	70
11 MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE ESCOGENCIA DE MAGISTRADOS, PROCURADORES, MAGISTRADOS Y FISCALES ADMINISTRATIVOS.....	74
12 PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL	78
13 CONSEJOS CONSULTIVOS EN SEGURIDAD CIUDADANA.	82
14 CREACIÓN DE COMITÉS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS.....	85
15 DIVULGACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE	89
16 AMPLIAR MECANISMOS DE ATENCIÓN DEL CENTRO DE ATENCIÓN CIUDADANA 311.....	93
17 ESTABLECIMIENTO DE LA SEÑALÉTICA Y NOMENCLATURA DE LA CIUDAD DE PANAMÁ	98





18 PLATAFORMA ELECTRÓNICA INFÓRMATE PANAMÁ	101
19 PUBLICACIÓN DE BASE DE DATOS DE FUNCIONARIOS OBLIGADOS A DECLARAR BIENES PATRIMONIALES	104
20 MECANISMO DE DIÁLOGO PERMANENTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS	107
IV CONTEXTO NACIONAL	113
V RECOMENDACIONES GENERALES	117
VI METODOLOGÍA Y FUENTES.....	120
VII ANEXO: REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.....	122



EXECUTIVE SUMMARY

INDEPENDENT REPORTING MECHANISM (IRM): PANAMA PROGRESS REPORT 2015-2016

The development of Panama's second action plan was an important step forward in terms of civil society's participation in the process. The commitments touch on priority issues in the country like asset disclosure and openness in the selection of high level officials. One of the main challenges in the future is the sustainability of civil society's participation during the implementation phase.

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. Panama began its formal participation in OGP in January 2012. The Independent Reporting Mechanism (IRM) conducts biannual assessments of the activities undertaken by every OGP member.

The National Authority for Transparency and Access to Information (ANTAI in Spanish) was established in 2013 and is the entity responsible for coordinating transparency and open government efforts in Panama. However, the ANTAI does not have the legal mandate to engage other agencies in the OGP process. At the time of writing, the ANTAI was in the process of drafting an Executive Order and resolution to establish its mandate as a governing agency and thus regulate Panama's participation in OGP.

THE OGP PROCESS

OGP members are required to conduct a consultation process during the development and implementation of their action plans. The consultation process in Panama formally began in April 2015. Roughly 40 civil society organizations gathered to discuss the agreed upon topics and drafted 19 commitment proposals. Additionally, 18 representatives participated in working groups coordinated mainly by the *Fundación por la Libertad Ciudadana* and *Alianza Ciudadana Pro Justicia*. The ANTAI adopted 18 of the 19 commitment proposals and subsequently hosted seven working groups in May 2015, in which 15 proposals were agreed to be included in the action plan. Later, ANTAI added five additional commitments, for a total of 20 commitments.

While the design of the action plan was carried out through a participatory approach, its implementation lacked civil society engagement. On September 23, 2016, ANTAI posted to its website a draft of the Government's self-assessment report for public comment. This public comment period lasted four days.

This report was drafted by the IRM with the support of Gina de la Guardia, independent researcher.

AT A GLANCE

MEMBER SINCE: 2012
NUMBER OF COMMITMENTS: 20

LEVEL OF COMPLETION

COMPLETED:	2 (10%)
SUBSTANTIAL:	4 (20%)
LIMITED:	8 (40%)
NOT STARTED:	6 (30%)

COMMITMENT EMPHASIS

ACCESS TO INFORMATION:	13 (65%)
CIVIC PARTICIPATION:	10 (50%)
PUBLIC ACCOUNTABILITY:	0
TECH & INNOVATION FOR TRANSPARENCY & ACCOUNTABILITY:	3 (15%)

NUMBER OF COMMITMENTS WITH:

CLEAR RELEVANCE TO OGP VALUES:	19 (95%)
TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT:	1 (5%)
SUBSTANTIAL OR COMPLETE IMPLEMENTATION:	6 (30%)

ALL THREE (🌟): 1

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of their participation in OGP, countries are required to establish two-year commitments in their action plans. Panama's action plan contains 20 commitments. Table 1 summarizes each commitment, their level of completion and its potential impact.

Panama's second action plan contains one starred commitment (Commitment no. 3). Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 to raise the bar for model OGP commitments. In accordance with these criteria, commitments must be highly specific, relevant to OGP values, have transformative potential impact, and substantial or complete status.

Table 1 | Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT TITLE	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED								
1. Create and conduct outreach on provisions for institutional procedures								
2. Budget accountability report								
★ 3. Standardize digital formats								
4. Disclose public finance of political parties and independent candidates								
5. Control mechanisms for public resources								
6. Conduct a study regarding regulations set by the Act of Public Contracting								
7. Review the rules of procedure of the National Assembly								
8. Complete the National Strategic Plan for the Civil Service								
9. Reform the Act of Asset Declarations								
10. Reform Conflict of Interest legislation								
11. Participatory mechanisms to select Judges, Attorneys, and Administrative Prosecutors								

COMMITMENT TITLE	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED								
12. Training programs for the National Police Force								
13. Advisory councils for citizen safety								
14. Create watershed committees								
15. Disclose and assess teacher education programs								
16. Broaden services provided by the Citizen Assistance Center 311								
17. Create signs and nomenclature for Panama City								
18. <i>Infórmate Panamá</i> online platform								
19. Disclose a database of public officials required to present asset declarations								
20. Permanent dialogue mechanism for commitment implementation								

Table 2 | Summary of Progress by Commitment

COMMITMENT NAME	SUMMARY
<p>1. Create and conduct outreach on provisions for institutional procedures</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>In Panama, there is a general lack of knowledge about institutional procedures and their requirements and timelines. This commitment aims to conduct outreach on this matter to allow for the citizenry to be aware of response times and therefore increase trust in public institutions. The IRM researcher found that nine public agencies carried out assessments of their internal processes, some of which disclosed information about their processes and duties. The IRM researcher recommends broadening the scope of this commitment to include additional agencies and procedures.</p>
<p>2. Accountability report on budget execution</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>The action plan explains that not all public agencies regularly publish reports on their use of public resources. This commitment aims to require public agencies to publish full management reports including, among other items, progress on their annual operating plans and budget execution.</p> <p>At the time of writing, implementation of this commitment has not begun. The IRM researcher recommends implementing it prior to the end of the action plan implementation cycle and more actively broadcasting its results.</p>
<p>3. Standardize digital formats</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>According to the Global Open Data Index, Panama is only 20% open regarding public data. One of the existing limiting factors is that public data is currently available in different formats, which results in restricted accessibility. This commitment aims to standardize public information in an open and digital format that is both compatible with institutions and useful for citizens.</p> <p>During the first year of implementation of the action plan, the government developed early standards based on regional experiences. These standards are under analysis by the Committee for Interoperability and Safety. The IRM researcher recommends fostering and strengthening the use and value of open data for both the citizenry and for government agencies.</p>
<p>4. Disclose public finance of political parties and independent candidates</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential Impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>As written in the action plan, this commitment seeks to address the “lack of information about the use of public resources that are allocated to political parties and independent candidates”. Prior to the adoption of this commitment, the electoral court was in the process of implementing a new transparency system. By leveraging this commitment, the court is currently working on consolidating all regulatory decrees of finance for political parties, as well as the disclosure of information on this matter. The public can access this information via their website by clicking on the “public finance” icon. The IRM researcher recommends broadening this initiative by disclosing data and activities around public and private finance to the citizenry.</p>
<p>5. Control mechanisms for public resources</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>This commitment aims to 1) identify the legal gaps that allow inactive officials to use state funds, and 2) implement mechanisms to address this issue. This goal is to be achieved by the establishment of a commission composed of public agencies and civil society representatives. At the time of writing, this commitment was not implemented. The IRM researcher recommends fully implementing this commitment by creating a permanent reporting mechanism and improving relevant regulatory measures.</p>

COMMITMENT NAME	SUMMARY
<p>6. Conduct a study regarding regulations set by the Act of Public Contracting</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevant to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Not started 	<p>As detailed in the action plan, public contracting processes in Panama have been subject to corruption due to various legal gaps and risks. This commitment attempts to establish working groups with the participation of civil society representatives to conduct research and identify recommendations to include in the rules of procedure of the Public Contracting Act.</p> <p>During the first year of implementation of the action plan, the Government proposed reforms to the Public Contracting Act, which was partially vetted by the President's Office. The Supreme Court of Justice declared various articles of this Act unconstitutional, which has impacted the proposed reform. The IRM researcher recommends emphasizing construction and infrastructure in the commitment and incorporating transparency standards, such as those proposed by the Construction Sector Transparency Initiative (CoST).</p>
<p>7. Review the rules of procedure of the National Assembly</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>Discussions around budget allocation within the Budget Commission of the National Assembly are private, leading to a lack of transparency in the approval and execution of the national budget. This commitment aims to disclose more information to the citizenry by broadening the participation channels of this Commission.</p> <p>At the time of writing, implementation of this commitment has not begun. The IRM researcher recommends that the government adopt measures to facilitate a dialogue with congressmen and congresswomen of the National Assembly, especially with members of the Budget Commission, to start a dialogue that support implementation of this commitment.</p>
<p>8. Complete the National Strategic Plan for the Civil Service</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Unclear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>According to a study on the quality of the civil service in Latin America, Panama lacks an efficient system that attracts and retains qualified officials in the public sector. This commitment aims to implement the National Strategic Plan for the Civil Service, which includes various measures to improve the planning, budget execution, and management systems. However, the government has made limited progress in the implementation of the National Strategic Plan. The IRM researcher recommends acting to ensure documentation of recent activities and including future participatory and outreach elements.</p>
<p>9. Reform the Act of Asset Declarations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>Panama's current process for declaring conflicts of interests and assets lacks an audit system and is poorly enforced. This commitment proposes to 1) conduct a review of the legal framework and 2) improve the declaration process and subsequent audits.</p> <p>The ANTAI hosted ten working sessions with government agencies, civil society representatives, and academics to draft a proposal, which was formally launched in August 2015. This project was presented to the president in December 2015 and was updated in April 2016. If approved, the IRM researcher recommends implementing the control and monitoring mechanisms that were included in this proposal.</p>
<p>10. Reform Conflict of Interest legislation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Substantial 	<p>Panama has the legal framework (Decree No. 246 of 15 September 2004) to regulate conflicts of interest, but this decree does not clearly state what constitutes a conflict of interest or an adequate penalty process. This commitment seeks to revise, broaden and strengthen this regulation.</p> <p>A technical team composed of ANTAI members reviewed draft Bill 50 of 5 August 2014, which regulates conflicts of interest within the public service, and presented a final draft in November 2015. The government also hosted five working groups to draft a reform of the Ethics Code, which was under review at the time of writing. During the second year of implementation of the action plan, the IRM researcher recommends conducting more outreach regarding the outcomes achieved in this field.</p>

COMMITMENT NAME	SUMMARY
<p>11. Participatory mechanisms to select Judges, Attorneys, and Administrative Prosecutors</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>This commitment addresses the selection process of senior officials, which appears to be conducted at the discretion of certain decision-makers without the input of the citizenry. At the time of writing, implementation of this commitment has not begun. The IRM researcher recommends working with the National College of Attorneys and the Judiciary to achieve detailed and achievable goals.</p>
<p>12. Training programs for the National Police Force</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>With the aim of achieving safer communities and strengthening public safety, this commitment seeks to disclose information on training programs for the police, as well as their outcomes. Although police procedures are public and available on the National Police Force website, these were published prior to the start of the second action plan. The IRM researcher recommends clearly specifying how the disclosed information is expected to be used, which channels will be put in place to receive input from the citizenry, and the relationship between the commitment's goals and the underlying security issues.</p>
<p>13. Advisory councils for citizen safety</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to strengthen civic participation in the citizen safety programs of the National Police through 1) the establishment of advisory councils composed of civil society representatives, and 2) the publication of citizen safety programs. Although the government has not created the citizen councils, it made progress in the promotion of the citizen safety programs of the National Police. The IRM researcher recommends establishing communication channels between the government and civil society to establish the advisory councils.</p>
<p>14. Create watershed committees</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The action plan states that there is a “lack of public participation in decision-making processes that impact the provision, quantity and quality of water”. Therefore, this commitment aims to engage citizens through Watershed Committees mandated by Law 44 of 5 August 2002.</p> <p>At the time of writing, the government established 12 Watershed Committees: one in 2013, and 11 since 2015. These committees have discussed hydropower issues and collaboratively identified solutions. The IRM researcher recommends systematizing the participatory process and assessing performance of the committees to replicate best practices.</p>
<p>15. Disclose and assess teacher education programs</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: None • Completion: Limited 	<p>In Panama, there is a lack of specialized tutors to assist people with learning disabilities. This commitment seeks to train teaching staff in giving attention to people with various types of disabilities. During the first year of implementation of the action plan, the government published priority training topics identified by the Ministry of Education, as well as a set of statistics on various topics. The IRM researcher recommends more actively engaging civil society to foster greater participation in training programs.</p>
<p>16. Broaden services provided by the Citizen Assistance Center 311</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Complete 	<p>There is a perceived lack of information about actions taken to address the complaints and requests submitted citizens through the use of the 311 call center. This commitment aims to strengthen the monitoring of this system.</p> <p>The government promoted the 311 call center on agency websites through social media and other institutional means. It also disclosed a set of statistics on the management of 311 cases, and launched a mobile version of the call center. The IRM researcher recommends broadening the scope of disclosed statistics to enable an assessment of the system's reach and effectivity.</p>

COMMITMENT NAME	SUMMARY
<p>17. Create signs and nomenclature for Panama City</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Not started 	<p>Panama's urban nomenclature system lacks precise identification of addresses and does not apply objective or standard reference points. To improve citizen mobility, this commitment aims to improve the quality of information on the District of Panama's nomenclature system. At the time of writing, implementation of this commitment has not begun. The IRM researcher recommends engaging civil society representatives to open up the planning process to citizens.</p>
<p>18. Infórmate Panamá Online platform</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The action plan states that public officials often do not address access to information requests, or that responses are delayed. Thus, this commitment seeks to establish an online platform to improve the processing and monitoring of access to information requests. The <i>Infórmate Panamá</i> platform was launched in 2015, but it has not begun operating. The government is currently working on making technical improvements to implement the platform. The IRM researcher recommends implementing the platform before the end of the action plan cycle in accordance with relevant international standards.</p>
<p>19. Disclose a database of public officials required to present asset declarations</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>In Panama, asset declarations are mandated for certain public officials. However, these declarations are not public, so citizens cannot verify whether officials are complying with the law. This commitment aims to disclose a detailed and updated database that lists all officials who are required to submit an asset declaration to the Comptroller General. During the first year of implementation of the action plan, the government compiled a list of public officials who are required to declare their assets. However, the database has yet to be created and circulated. The IRM researcher recommends broadening the scope of the commitment to include disclosing not only the list of officials, but also the content of their declarations.</p>
<p>20. Permanent dialogue mechanism for commitment implementation</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevance to OGP values: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment seeks to 1) disclose information regarding the completion of OGP commitments on a website that includes a monitoring dashboard, and 2) create a participatory forum to promote collaboration between the government and civil society. The government established a permanent dialogue mechanism and has worked on creating an open government platform based on the experience of other countries. The IRM researcher recommends defining a clear methodology to support the work achieved thus far, and integrating this permanent dialogue into the OGP process.</p>

RECOMMENDATIONS

During the second year of implementation of the action plan, the government should optimize communication between the agencies that oversee the implementation of the action plan and civil society organizations. More specifically, civil society must be actively engaged in the implementation phase of the action plan.

Starting in 2014, all IRM reports include five key recommendations for the following OGP action plan cycle. OGP members should address these recommendations in their annual self-assessment progress reports. These recommendations are designed using the SMART model: Specific, Measurable, Answerable, Relevant and Time-bound.

Table 3 | Top Five Key Recommendations

1	Strengthen and allocate resources to the permanent dialogue commission to optimize communication between implementing agencies, the coordinating entity, and relevant civil society organizations.
2	Define work and monitoring plans that clearly define the commitments' scope and goals.
3	When developing access to information commitments, consider the value and usability of the information to be disclosed.
4	Strengthen accountability and civic participation initiatives, such as the asset declaration database, Watershed Committees, and mechanisms for selecting senior officials.
5	Leverage the new decentralization legal framework to engage youth and local governments in open government initiatives.

ELIGIBILITY REQUIREMENTS:

To participate in OGP, governments must demonstrate a 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, see section IX on eligibility requirements at the end of this report or visit bit.ly/1929F11.



This report was drafted by the IRM with the collaboration of Gina de la Guardia, an independent researcher.



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

RESUMEN EJECUTIVO

MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE (MRI): PANAMÁ INFORME DE AVANCES 2015-17

El desarrollo del segundo plan de acción de Panamá representó un avance importante respecto a la participación de sociedad civil. Los compromisos abordan temas de interés nacional, como la transparencia en las declaraciones patrimoniales y la apertura de los procesos de selección de altos funcionarios del Estado. Uno de los principales retos a futuro es la sostenibilidad de la participación de sociedad civil en la etapa de implementación.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos con el objetivo de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Panamá participa en la AGA desde enero del 2012. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de todos los países que participan en la AGA.

La autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), creada en 2013, es la entidad rectora en temas de transparencia y gobierno abierto en Panamá. Sin embargo, no cuenta con el mandato legal de vincular a las demás entidades con la AGA. Al momento de redactar este informe, la entidad estaba preparando un borrador de Decreto Ejecutivo y una resolución para desarrollar su facultad como ente rector y así reglamentar su participación en la AGA.

EL PROCESO AGA

Los países que participan en la AGA llevan a cabo un proceso de consulta durante el desarrollo y la implementación del plan de acción. En Panamá, la consulta del plan de acción inició formalmente en abril de 2015. Alrededor de 40 organizaciones de la sociedad civil se reunieron para discutir los temas establecidos y elaborar 19 propuestas de compromisos. Además, se designaron 18 representantes para participar en mesas de trabajo con el Gobierno, las cuales fueron lideradas principalmente por la Fundación para la Libertad Ciudadana y la Alianza Ciudadana Pro Justicia. La ANTAI aceptó 18 de las 19 propuestas presentadas y organizó siete mesas de trabajo en mayo de 2015, en las cuales se consensuaron 15 propuestas. La ANTAI incorporó cinco adicionales para un total de 20 compromisos.

Aunque la elaboración del plan de acción fue el resultado de un trabajo de discusiones colaborativas, el período de implementación careció de acompañamiento de la sociedad civil.

El 23 de septiembre de 2016, la ANTAI publicó el borrador del informe de autoevaluación en su página web para comentarios públicos, indicando que el informe estaría disponible por cuatro días.

Este informe fue elaborado por el MRI con la colaboración de Gina de la Guardia, investigadora independiente.

VISTA RÁPIDA

PARTICIPANTE DESDE: 2012
NÚMERO DE COMPROMISOS: 20

GRADO DE CUMPLIMIENTO

COMPLETO:	2 (10%)
SUSTANCIAL:	4 (20%)
LIMITADO:	8 (40%)
NO INICIADO:	6 (30%)

ÉNFASIS DE LOS COMPROMISOS

ACCESO A LA INFORMACIÓN:	13 (65%)
PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	10 (50%)
RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS:	0
TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS:	3 (15%)

COMPROMISOS QUE SON:

CLARAMENTE RELEVANTES A LOS VALORES DE LA AGA:	19 (95%)
DE IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR:	1 (5%)
SUSTANCIAL O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADOS:	6 (30%)

LOS TRES (★): 1

IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Como parte de su participación en la AGA, los países establecen compromisos en sus planes de acción, los cuales tienen una duración de dos años. El plan de acción de Panamá contiene 20 compromisos. La siguiente tabla resume, para cada compromiso, el cumplimiento y el impacto potencial.

El segundo plan de acción de Panamá contiene un compromiso estelar (compromiso 3). Cabe mencionar que el MRI actualizó los criterios para los compromisos estelares a principios de 2015 con el objetivo de elevar los estándares de los compromisos ejemplares de la AGA. De acuerdo con dichos criterios, los compromisos deben ser altamente específicos, relevantes para los valores de la AGA, con impacto transformador y con un nivel de cumplimiento sustancial o completo.

Tabla 1 | Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
☆ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.								
1. Elaboración y Publicación de los Procedimientos de los Trámites Institucionales								
2. Informe de rendición de cuentas sobre ejecución presupuestaria								
☆ 3. Estandarización de Formatos Digitales								
4. Publicación detallada del Financiamiento Público de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes								
5. Mecanismos y controles para fondos del Estado								
6. Estudio sobre la Normativa de la Ley de Contrataciones Públicas								
7. Revisión del Reglamento de la Asamblea Nacional								
8. Cumplimiento del Plan Estratégico Nacional de la Carrera Administrativa								
9. Reforma a la Ley de Declaraciones Patrimoniales de Bienes								
10. Reforma a la Normativa del Conflicto de Intereses								

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
<p>★ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>								
11. Mecanismos participativos de escogencia de Magistrados, Procuradores, Magistrados y Fiscales Administrativos								
12. Programas de Capacitación de la Policía Nacional								
13. Consejos Consultivos en Seguridad Ciudadana								
14. Creación de Comités de Cuencas Hidrográficas								
15. Divulgación y Evaluación de Programas de Formación Docente								
16. Ampliar mecanismos de atención del Centro de Atención Ciudadana 311								
17. Establecimiento de la señalética y nomenclatura de la Ciudad de Panamá								
18. Plataforma Electrónica Infórmate Panamá								
19. Publicación de Base de Datos de Funcionarios Obligados a Declarar Bienes patrimoniales								
20. Mecanismo de Diálogo Permanente para la Implementación de los Compromisos								

Tabla 2 | Resumen de avances por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>1. Elaboración y Publicación de los Procedimientos de los Trámites Institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustancial 	<p>En Panamá existe un desconocimiento por parte de la ciudadanía acerca de los procedimientos de los trámites institucionales, sus requisitos y plazos establecidos. Este compromiso busca dar a conocer esta información de manera que la ciudadanía tenga certeza de los tiempos estimados de respuesta y así mejorar la confianza pública hacia las instituciones gubernamentales. La investigadora identificó que nueve instituciones públicas realizaron evaluaciones de sus procedimientos internos y que algunas de ellas publicaron material informativo sobre sus procedimientos y funciones. La investigadora del MRI recomienda ampliar este compromiso e incorporar instituciones públicas y procedimientos adicionales.</p>
<p>2. Informe de rendición de cuentas sobre ejecución presupuestaria</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Según indica el plan de acción, no todas las instituciones publican informes regulares sobre el uso de sus recursos presupuestarios. Este compromiso pretende exigir a las instituciones públicas publicar un informe completo de su gestión que incluya, entre otros, el grado de avances respecto a su plan operativo anual y a su ejecución presupuestaria.</p> <p>A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no ha sido implementado. La investigadora del MRI recomienda que el gobierno implemente el compromiso en el plazo restante del plan de acción y considera que debe promoverse la divulgación de esta información de manera más activa.</p>
<p>3. Estandarización de Formatos Digitales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Sustancial 	<p>De acuerdo al Índice Global de Datos Abiertos, Panamá es 20% abierto respecto a sus datos públicos. Una de las limitantes identificadas es que la información pública está disponible en distintos formatos, lo que limita su accesibilidad. Este compromiso pretende estandarizar la información pública para su gestión en formatos digitales abiertos, de manera que sea compatible para las instituciones y de fácil uso para los ciudadanos. En el primer año de implementación del plan de acción, el Gobierno desarrolló estándares iniciales con base en experiencias regionales. El Comité de Interoperabilidad y Seguridad se encuentra en proceso de analizar y evaluar dichos estándares. La investigadora del MRI recomienda estimular el uso y valor de los datos abiertos para la ciudadanía y las instituciones del gobierno.</p>
<p>4. Publicación detallada del Financiamiento Público de los Partidos Políticos y Candidatos Independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Antes de la adopción de este compromiso, el Tribunal Electoral ya se encontraba en proceso de implementar un nuevo sistema de transparencia. A partir del establecimiento de este compromiso, el Tribunal se encuentra trabajando en la unificación de todos los decretos regulatorios de financiamiento público de partidos políticos, así como en la divulgación de información sobre "financiamiento público" en su página web. La investigadora del MRI recomienda ampliar esta iniciativa para incluir datos y actividades detalladas que sean de conocimiento de la ciudadanía y que comprendan tanto el financiamiento público como el privado.</p>
<p>5. Mecanismos y controles para fondos del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Este compromiso busca identificar los vacíos legales que permiten a los servidores públicos no habilitados manejar fondos del Estado e implementar mecanismos para contrarrestar dicha problemática.</p> <p>El compromiso consiste en la creación de una comisión compuesta por instituciones públicas y representantes de la sociedad civil en la cual se presenten propuestas para este fin. A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no ha sido implementado. La investigadora del MRI recomienda completar el compromiso, particularmente la creación de un mecanismo permanente de revisión y mejora de las medidas legislativas.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>6. Estudio sobre la Normativa de la Ley de Contrataciones Públicas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: No iniciado 	<p>De acuerdo con el plan de acción, los procesos de contratación pública en Panamá se encuentran expuestos a corrupción debido a los diferentes vacíos y riesgos que existen en su implementación. Este compromiso propone realizar mesas de trabajo con representantes de la sociedad civil para la elaboración y presentación de un estudio y recomendaciones de reglamentación a la nueva ley de contrataciones públicas.</p> <p>Durante el primer año de implementación del plan de acción, el gobierno presentó una reforma a la ley de contrataciones del estado, la cual fue vetada parcialmente por el presidente de la República. Según la Corte Suprema de Justicia, algunos de los artículos de dicha ley son inconstitucionales, lo cual impactó la reforma presentada. Para la investigadora del MRI, este compromiso podría formularse con un énfasis en labores de construcción e infraestructura e incorporar mejores estándares de transparencia, como los definidos por la Iniciativa de Transparencia para el Sector Construcción (CoST por sus siglas en inglés).</p>
<p>7. Revisión del Reglamento de la Asamblea Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Las discusiones sobre la asignación presupuestaria estatal dentro de la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional son reservadas, lo cual implica una falta de transparencia en el proceso de aprobación e implementación del presupuesto del país. Este compromiso busca ampliar los canales de participación al interior de dicha Comisión, con el objetivo de proporcionar mayor información a la ciudadanía.</p> <p>A la fecha de redacción de este informe, este compromiso no ha sido implementado. La investigadora del MRI recomienda al gobierno adoptar medidas que permitan facilitar el diálogo con los diputados de la Asamblea Nacional, especialmente con la comisión de presupuesto, a fin de iniciar un diálogo respecto a la implementación del compromiso.</p>
<p>8. Cumplimiento del Plan Estratégico Nacional de la Carrera Administrativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Incierta • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>De acuerdo con un estudio que evaluó los servicios civiles en Latinoamérica, Panamá no cuenta con un sistema eficiente que permita atraer y retener personal capacitado en el sector público. Este compromiso busca implementar el Plan Estratégico Nacional de la Ley de Carrera Administrativa, el cual incluye medidas de mejoramiento de los sistemas de planificación, presupuesto y gestión. Sin embargo, hubo pocos avances en la aplicación del Plan Estratégico Nacional. La investigadora del MRI recomienda tomar medidas para asegurar la documentación y registro de las acciones ya iniciadas e incluir elementos participativos y de divulgación de información en el futuro.</p>
<p>9. Reforma a la Ley de Declaraciones Patrimoniales de Bienes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>El sistema actual de declaraciones de conflictos de interés y bienes de Panamá carece de mecanismos de fiscalización de las declaraciones presentadas y hay una falta de aplicación de la ley. Este compromiso propone una revisión del marco legal en la materia y presentación de una propuesta de reforma que facilite la declaración y posterior auditoría en materia de conflictos de interés y bienes.</p> <p>El Gobierno, a través de la ANTAL, realizó diez sesiones de trabajo con la participación de diversas instituciones y miembros de la sociedad civil y la academia para elaborar una propuesta, la cual fue presentada formalmente en agosto de 2015. Este proyecto fue presentado a la Presidencia en diciembre de 2015 y posteriormente reformado en abril de 2016. La investigadora del MRI recomienda la implementación de mecanismos de control y seguimiento a las medidas presentadas dentro de la propuesta legislativa, en caso de ser aprobada.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>10. Reforma a la Normativa del Conflicto de Intereses</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Sustancial 	<p>Panamá cuenta con un marco normativo (Decreto No. 246 del 15 de diciembre de 2004) en materia de conflicto de intereses. Sin embargo, éste no describe claramente qué conductas lo constituyen ni los procesos de su sanción. Este compromiso busca revisar esta normativa, de manera que pueda ser ampliada y mejorada.</p> <p>Un equipo técnico de la ANTAI revisó el anteproyecto de Ley 58 del 5 de agosto de 2014, el cual regula el conflicto de intereses en el servicio público y entregó un informe final en noviembre de 2015. Adicionalmente, se realizaron 5 mesas de trabajo para la elaboración de la propuesta de reforma al Código de Ética, la cual se encuentra en fase de estudio. Para el segundo año de implementación, la investigadora del MRI sugiere mejorar la divulgación y difusión de los resultados del trabajo de la ANTAI en esta materia.</p>
<p>11. Mecanismos participativos de escogencia de Magistrados, Procuradores, Magistrados y Fiscales Administrativos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>Este compromiso aborda la aparente discrecionalidad para la selección de funcionarios de alto nivel, pues las decisiones se toman según un mínimo requerido de habilidades y competencias, pero sin la participación de la ciudadanía.</p> <p>A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no ha sido implementado. La investigadora del MRI sugiere el trabajo conjunto del Colegio Nacional de Abogados y el Órgano Judicial para reenfocar el compromiso hacia actividades detalladas y alcanzables.</p>
<p>12. Programas de Capacitación de la Policía Nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Con el objetivo de crear comunidades más seguras y mejorar las condiciones de seguridad pública, este compromiso busca poner a disposición y conocimiento del público los programas académicos de la policía, así como los resultados de su efectividad. Aunque los procedimientos policivos son de acceso público en la página web de la Policía Nacional, éstos se publicaron antes del inicio del segundo plan de acción. La investigadora del MRI recomienda especificar claramente cómo se espera utilizar la información publicada, qué canales se habilitarán para recibir aportes de la ciudadanía y qué relación existe entre lo que propone el compromiso y el problema social de seguridad ciudadana.</p>
<p>13. Consejos Consultivos en Seguridad Ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso busca fortalecer la participación de la ciudadanía en los programas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional a través de la creación de un consejo consultivo integrado por la sociedad civil y la publicación de programas de seguridad ciudadana. Si bien el Gobierno no inició labores para la creación del consejo consultivo, sí avanzó en la promoción de los programas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional. La investigadora del MRI recomienda apoyar y establecer canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad civil para iniciar el trabajo de creación del consejo consultivo.</p>
<p>14. Creación de Comités de Cuencas Hidrográficas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso busca involucrar a los ciudadanos a través de los Comités de Cuencas Hidrográficas dispuestos por la ley 44 del 5 de agosto de 2002.</p> <p>Al momento de la evaluación realizada por la investigadora MRI, el Gobierno cuenta con doce Comités de Cuencas Hidrográficas conformados, uno que ya existía desde el año 2013 y once que fueron creados a partir del año 2015. Desde 2015, los Comités han organizado mesas de trabajo para discutir asuntos relacionados con la energía hidroeléctrica con el objetivo de identificar soluciones en conjunto. La investigadora del MRI recomienda sistematizar el proceso participativo y evaluar el funcionamiento de los Comités para replicar las buenas prácticas.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>15. Divulgación y Evaluación de Programas de Formación Docente</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Ninguno • Cumplimiento: Limitado 	<p>En Panamá, existe una falta de tutores especializados para personas con diferentes formas de discapacidad. Este compromiso busca capacitar al personal docente en el manejo y trato hacia las personas en condición de discapacidad. Durante el primer año de implementación del plan de acción, el Gobierno avanzó en la publicación de los temas de capacitación dispuestos por el Ministerio de Educación y de diferentes estadísticas sobre dichos temas. La investigadora del MRI recomienda vincular de manera más activa a la sociedad civil para promover su participación en los programas de capacitación y formación.</p>
<p>16. Ampliar mecanismos de atención del Centro de Atención Ciudadana 311</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Completo 	<p>Según el plan de acción, los ciudadanos evidencian una falta de información frente a las acciones que toman las entidades que atienden las denuncias, quejas y solicitudes presentadas a través del sistema de llamadas 311. Este compromiso busca mejorar el monitoreo y seguimiento a los casos atendidos por la línea 311.</p> <p>El Gobierno promovió la línea 311 en los sitios web de instituciones públicas, redes sociales y de forma institucional. Asimismo, se divulgaron estadísticas de gestión de casos ciudadanos presentados desde el Centro de Atención Ciudadana 311 y se lanzó una versión móvil de la línea 311. La investigadora del MRI recomienda ampliar el alcance de las estadísticas publicadas para promover la evaluación, tanto del volumen como de la efectividad del sistema.</p>
<p>17. Establecimiento de la señalética y nomenclatura de la Ciudad de Panamá</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: No iniciado 	<p>El sistema de nomenclatura urbana de Panamá no presenta la identificación precisa de las direcciones y no utiliza puntos de referencia objetivos ni uniformes. Con el objetivo de mejorar la movilidad de los ciudadanos, este compromiso busca mejorar la calidad de la información sobre el sistema de nomenclatura del Distrito de Panamá. A la fecha de redacción de este informe, el compromiso no ha sido implementado. La investigadora del MRI sugiere al gobierno considerar la inclusión de representantes de sociedad civil para abrir el proceso de planificación a la participación de la ciudadanía.</p>
<p>18. Plataforma Electrónica Infórmate Panamá</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>El plan de acción indica que los funcionarios públicos en ocasiones no responden a las solicitudes de acceso a la información o lo hacen con retraso. En ese sentido, este compromiso busca implementar una plataforma electrónica para mejorar el procesamiento y seguimiento de solicitudes de acceso a la información. La plataforma Infórmate Panamá fue creada en noviembre de 2015 pero hasta el momento no se encuentra en funcionamiento. El Gobierno se encuentra trabajando en mejoras tecnológicas que permitan su implementación. La investigadora del MRI recomienda implementar la plataforma en el plazo restante del plan de acción conforme a los estándares internacionales en la materia.</p>
<p>19. Publicación de Base de Datos de Funcionarios Obligados a Declarar Bienes patrimoniales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>En Panamá, algunos funcionarios públicos se encuentran obligados por ley a presentar una declaración patrimonial de bienes. Sin embargo, las declaraciones no son de acceso público, por lo que los ciudadanos no pueden verificar quiénes cumplen con este deber. Este compromiso busca publicar una base de datos detallada y actualizada de los funcionarios obligados a presentar declaración patrimonial de bienes ante la Contraloría General de la República. Durante el primer año de implementación del plan de acción, el Gobierno elaboró una lista de funcionarios públicos que deben realizar declaraciones de bienes patrimoniales. No obstante, la elaboración y publicación de la base de datos queda pendiente. La investigadora del MRI recomienda ampliar el compromiso para publicar no solamente la lista de funcionarios obligados a presentar declaraciones de bienes, sino también su contenido.</p>

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
<p>20. Mecanismo de Diálogo Permanente para la Implementación de los Compromisos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia respecto a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso pretende publicar información referente al cumplimiento de los compromisos contenidos en planes de acción AGA a través de una página web con un tablero de medición de los avances, así como la creación de un espacio participativo y deliberativo entre el Gobierno y la sociedad civil. El Gobierno avanzó en la creación de una comisión para el mecanismo de diálogo permanente y ha trabajado en la creación de una plataforma de gobierno abierto, con base en las experiencias de otros países. La investigadora del MRI recomienda establecer una metodología de trabajo clara entre Gobierno y sociedad civil. Asimismo, sugiere que este mecanismo de consulta permanente se considere como parte inherente del proceso AGA.</p>

RECOMENDACIONES

Para el segundo año de implementación, resulta importante optimizar la comunicación entre las entidades implementadoras de los compromisos del plan de acción y las organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, el Gobierno deberá vincular a la sociedad civil de manera más activa durante la etapa de implementación del plan de acción.

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave para el próximo ciclo de planeación de la AGA. Los gobiernos miembros de la AGA deberán responder a estas recomendaciones clave en sus informes de autoevaluación anuales. Las recomendaciones siguen el modelo SMART (por sus siglas en inglés): específicas, medibles, alcanzables, relevantes y con plazos definidos.

Tabla 3: Cinco principales recomendaciones

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

REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD:

Para participar en la AGA, los gobiernos deberán demostrar su compromiso con el gobierno abierto cumpliendo con los requisitos mínimos en las dimensiones clave del gobierno abierto. Los indicadores de terceros se utilizan para determinar los avances del país en cada una de las dimensiones. Para mayor información, consulte la sección IX sobre requisitos de elegibilidad al final de este informe o visite bit.ly/1929F11.



Este informe fue elaborado por el MRI con la colaboración de Gina de la Guardia, investigadora independiente.



La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la AGA evalúa el desarrollo e implementación de los planes de acción para promover el diálogo entre actores y fortalecer la rendición de cuentas.

I | PARTICIPACIÓN NACIONAL EN LA AGA

1.1 HISTORIA DE LA PARTICIPACIÓN EN LA AGA

El *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte 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 comenzó su participación formal el 18 de enero de 2012, cuando el presidente Ricardo Martinelli Berrocal declaró la intención de su país de participar en la iniciativa¹.

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, alcanzando un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del Gobierno, fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Para más detalle, ver sección VIII: Requisitos de elegibilidad.

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 planes de acción deberían reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden avanzar sobre esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para

completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

Panamá desarrolló su segundo plan de acción entre enero y junio de 2015 para el período comprendido entre el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2017. Este informe cubre el primer año de implementación, desde el 1 de julio de 2015 y el 30 de junio de 2016.

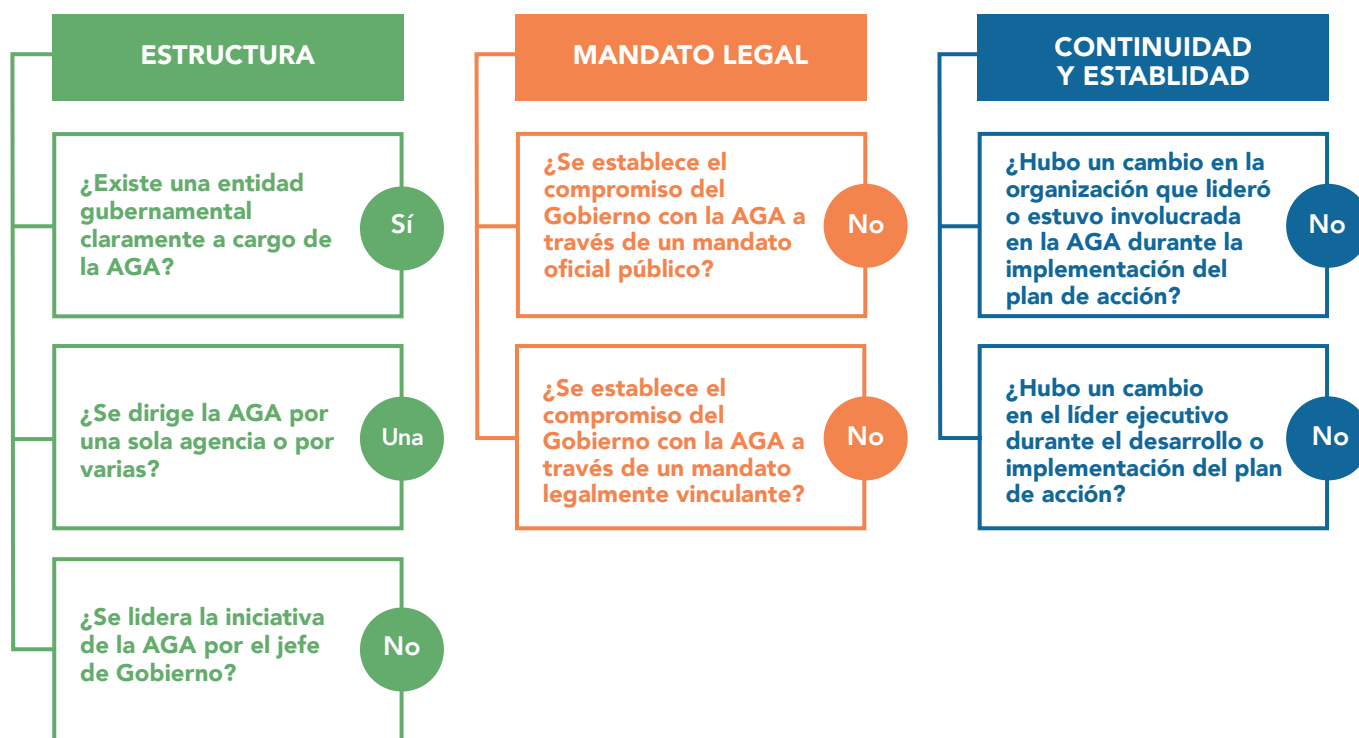
Empezando en 2015, el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) ahora también publica informes de fin de término que dan a conocer el estado final de los compromisos al cierre del período de dos años del plan de acción.

Para cumplir con los requisitos de la AGA, el MRI inicialmente se asoció con Gina de la Guardia Fernández, quien realizó el levantamiento de información, entrevistas y redacción de un primer borrador de esta evaluación. La revisión y redacción final de este informe estuvo a cargo del equipo del MRI en Washington D.C.

El mandato del MRI es informar el diálogo sobre el desarrollo e implementación de compromisos en cada uno de los países de la AGA a través de informes independientes. Los métodos y fuentes de información utilizados se detallan en la sección VI: Metodología y fuentes.

Para conocer las opiniones de las múltiples partes interesadas, la investigadora del MRI organizó un evento de recolección de información, reuniones y entrevistas con los responsables de implementar los compromisos en las instituciones, miembros de la sociedad civil y otros interesados en Panamá. La investigadora también examinó dos de los documentos clave preparados por el Gobierno: el borrador del informe de autoevaluación y el segundo plan de acción,² al cual se harán numerosas referencias en este informe.

Tabla 1.1 | Dirección de la AGA en Panamá



1.2 LIDERAZGO DE LA AGA EN PANAMÁ

Esta subsección describe el liderazgo y el contexto institucional de la AGA en Panamá. La Tabla 1.1 resume su estructura y la narrativa a continuación proporciona detalles adicionales.

La República de Panamá tiene un Gobierno unitario, republicano, democrático y representativo³. El poder público emana del pueblo y lo ejerce el Estado conforme a la Constitución Política⁴ y se establece por medio de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El jefe del Gobierno no está vinculado directamente en la dirección de la AGA. El proceso AGA en Panamá es liderado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), institución pública descentralizada por disposición legal,⁵ que es la entidad rectora en temas de transparencia y gobierno abierto. No obstante, no existe un mandato legal establecido y concreto que vincule al Gobierno con la AGA, cuyos compromisos acordados en los planes de acción no tienen fuerza ni son exigibles a nivel normativo. Véase la Tabla 1.1.

De acuerdo a información proporcionada por la ANTAI en entrevista realizada, la entidad está preparando un borrador de Decreto Ejecutivo a ser firmado por el presidente de la República y una resolución de la ANTAI para desarrollar su facultad como ente rector en gobierno abierto y reglamentar su participación en la AGA.

En aras de fortalecer el compromiso de las instituciones implementadoras, la ANTAI les solicitó firmar un acta de compromiso para la ejecución del segundo plan de acción. La coordinación y seguimiento del plan están a cargo de dos funcionarios de la ANTAI.

En cuanto a los recursos financieros para la implementación de los compromisos, el Gobierno central no ha dispuesto un presupuesto específico para cumplir con los compromisos establecidos en el segundo plan de acción. Cada institución implementadora destina, dentro de sus posibilidades, los recursos que sean necesarios para la implementación de los compromisos y designa a funcionarios a cargo de la implementación de los compromisos que son de su competencia.

I.3 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN LA AGA

La siguiente sección mencionará las organizaciones no gubernamentales que participaron.

Esta sección describe cuáles instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA.

Tabla 1.2 | Participación en la AGA por institución gubernamental

¿CÓMO PARTICIPARON LAS INSTITUCIONES?		MINISTERIOS, DEPARTAMENTOS Y AGENCIAS	PODER LEGISLATIVO	PODER JUDICIAL (Y ORGANISMOS CUASI JUDICIALES)	OTROS ORGANISMOS (CONSTITUCIONALES, INDEPENDIENTES, O AUTÓNOMOS)	GOBIERNOS SUBNACIONALES
Consultaron ⁶	Número	16	1	4	7	1
	¿Cuáles?	Ver lista en nota al pie ⁷	Asamblea Nacional	Órgano Judicial Procuraduría General de la Nación Procuraduría General de la Administración Fiscalía de Cuentas	Ver lista en nota al pie ⁸	Municipio de Panamá
Propusieron ⁹	Número	0	0	0	0	0
	¿Cuáles?	_____	_____	_____	_____	_____
Implementaron ¹⁰	Número	11	1	1	7	1
	¿Cuáles?	Ver listado de instituciones en nota al pie. ¹¹	Asamblea Nacional	Órgano Judicial	Ver listado de instituciones en nota al pie ¹²	Municipio de Panamá

Al inicio del proceso de elaboración del segundo plan de acción, en el mes de enero de 2015, se invitó a 29 instituciones públicas a participar en las consultas, de las cuales 10 se involucraron en el acercamiento inicial¹³.

Al mes de abril de 2015, se convocó a las instituciones públicas identificadas como las entidades implementadoras de los compromisos, para participar en mesas de trabajo junto con las organizaciones de la sociedad civil que prepararon y elaboraron las propuestas de compromisos para el segundo plan de acción. Las instituciones que participaron fueron el Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Gobierno (MINGOB), Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ministerio de Ambiente de Panamá, Policía Nacional (PN), Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Asamblea Nacional, Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI),

Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), Autoridad Nacional para la innovación Gubernamental (AIG), Contraloría General de la República (CGR), Corte Suprema de Justicia (CSJ), Municipio de Panamá, Tribunal Electoral.

Al respecto, resulta relevante notar que los compromisos surgen en su mayoría de las propuestas de la sociedad civil (15 propuestas), las cuales fueron aceptadas por las instituciones públicas identificadas, más cinco propuestas de ANTAI. Es decir, se consultó a las instituciones públicas durante el proceso de elaboración del segundo plan de acción, mas no realizaron propuestas de compromisos para su inclusión. Su participación se limitó a validar o rechazar los compromisos propuestos por la sociedad civil y ANTAI, y establecer hitos y plazos en conjunto con las organizaciones de sociedad civil involucradas.

Los representantes designados de las instituciones públicas implementadoras dieron su respaldo para la ejecución de las propuestas consensuadas, a través de un acta de compromiso firmada por cada uno de ellos¹⁴.

¹ Nota del presidente de la República de Panamá, Ricardo Martinelli, expresando su interés en formar parte del OGP <http://www.opengovpartnership.org/country/panama>.

² Segundo plan de acción de Panamá 2015 – 2017, actualizado al mes de julio de 2016 http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Panama_PA3_Actualizado.pdf

³ Constitución Política de la República de Panamá, artículo 1.

⁴ Constitución Política de la República de Panamá, artículo 2.

⁵ Ley 33 del 25 de abril de 2013, que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información.

⁶ Se invitó a estas instituciones a observar el desarrollo del plan de acción, pero no necesariamente estuvieron a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan.

⁷ Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Secretaría Nacional de Descentralización, Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ministerio de Ambiente de Panamá, Policía Nacional (PN), Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas (MOP), Registro Público, Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS).

⁸ Contraloría General de la República (CGR), Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), Autoridad Marítima de Panamá (AMP).

⁹ Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de acción.

¹⁰ Estas instituciones están a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan de acción, independientemente de si propusieron los compromisos o no.

¹¹ Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Gobierno (MINGOB), Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), Ministerio de Ambiente de Panamá, Policía Nacional (PN), Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).

¹² Contraloría General de la República (CGR), Tribunal Electoral, Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) y Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA).

¹³ Instituciones públicas que solo asistieron a la primera consulta en el mes de enero de 2015: Fiscalía de Cuentas, Procuraduría de la Administración, Procuraduría de la Nación, Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Obras Públicas (MOP), Registro Público, Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS).

¹⁴ El acta de compromisos de las instituciones puede ser consultado en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

II | PROCESO NACIONAL DE LA AGA

El proceso de consulta para desarrollar el segundo plan de acción mejoró desde el primer plan de acción de Panamá. Las organizaciones de sociedad civil y Gobierno tuvieron la oportunidad de dialogar sobre los temas que se incluirían. Como resultado de un trabajo de discusiones colaborativas, la sociedad civil presentó una propuesta de compromisos, que luego fue analizada por el Gobierno y adoptada en su mayoría. Sin embargo, la implementación durante el primer año careció de acompañamiento de la sociedad civil y se perdió la energía del proceso de consulta.

Los países que participan en la AGA deben consultar ampliamente con el público durante el desarrollo, la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla

2.1 permite visualizar el rendimiento de Panamá durante el plan de acción de 2015 – 2017.

Tabla 2.1 | Proceso nacional de la AGA

REQUISITOS CUMPLIDOS 4 de 7			
ANTES	1 DISPONIBILIDAD DE CRONOGRAMA Y PROCESO	2 AVISO PREVIO	3 DIVULGACIÓN
	Cronograma y proceso disponible en línea previo a la consulta ✗	Aviso previo a la consulta ✓	El Gobierno realizó actividades de divulgación y sensibilización ✓
	4 MÚLTIPLES CANALES	5 DOCUMENTACIÓN Y RETROALIMENTACIÓN	
	Consultas realizadas en línea ✓ Consultas realizadas en persona ✓	Resumen de comentarios presentado ✗	
DURANTE	6 FORO REGULAR		
	Foro regular realizado ✗		
DESPUÉS	7 INFORME DE AUTO-EVALUACIÓN DEL GOBIERNO		
	Publicación del informe anual ✓	Informe disponible en inglés y en idioma administrativo ✗	
	Período de dos semanas de comentarios públicos sobre el informe ✓	Informe responde a las recomendaciones clave del MRI ✓	

El MRI ha adaptado el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de 'colaborar'; (No se espera que los países de la AGA alcancen el nivel de 'empoderar').

Table 2.2 | Nivel de participación pública



2.1 DESARROLLO DEL PLAN DE ACCIÓN

El proceso de consulta para elaborar el segundo plan de acción arrancó en el mes de enero de 2015 con una visita de la Unidad de Apoyo de la AGA¹.

El objetivo de la visita fue sensibilizar a las instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil sobre el proceso de elaboración de los planes de acción, los requerimientos de la AGA y compartir experiencias exitosas de otros países. La ANTAI convocó, a este primer acercamiento, a las instituciones públicas del Ejecutivo, a la Asamblea Nacional y el Poder Judicial e invitó abiertamente a organizaciones no gubernamentales, academia, el gremio de periodistas

y empresa privada. También se convocó a medios de comunicación para cubrir los eventos². En este primer encuentro se definieron los 14 temas para desarrollar el plan de acción.

Las consultas sobre compromisos, la elaboración y la presentación pública del plan de acción se llevaron a cabo entre el 13 de abril y 9 de julio de 2015³. ANTAI publicó una nota general anunciando el proceso de consulta en su página web el 17 de abril de 2015, cuatro días previo al inicio de las consultas⁴. De acuerdo a la fecha de publicación reportada en el sitio de la nota, los documentos propiamente del plan de trabajo y cronograma se publicaron en la web el 8 de mayo de 2015, posterior al inicio de las consultas y a la entrega

por parte de la sociedad civil de sus propuestas, verificada el 27 de abril de 2015.

Sobre la discrepancia en tiempo de publicación del cronograma y la realización de actividades, ANTAI señaló, en reunión con la investigadora del MRI, que se entregó el cronograma a las instituciones públicas y participantes en las sesiones de consulta de manera presencial. Esto fue corroborado por las organizaciones entrevistadas en este informe. La ANTAI también realizó publicaciones a través de su página web y sus redes sociales.

La metodología usada fue la realización de mesas de trabajo. Al inicio, ANTAI solicitó a las organizaciones de sociedad civil presentes en la primera reunión de consulta que designaran a sus representantes. Estos constituirían un grupo núcleo quienes, en conjunto con ANTAI, redactarían los compromisos del segundo plan de acción, a través de mesas temáticas en 14 temas⁵.

Alrededor de 40 organizaciones de la sociedad civil se reunieron en el mes de abril de 2015 para discutir los 14 temas establecidos y elaborar 19 propuestas de compromisos para ser incorporadas al segundo plan de acción. Designaron 18 representantes para participar en las mesas de trabajo en conjunto con las instituciones públicas correspondientes. Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional y la Alianza Ciudadana Pro Justicia lideraron a las organizaciones y se constituyeron en coordinadores del proceso de elaboración del plan de acción por la sociedad civil. El Gobierno no publicó el resultado de las consultas efectuadas en las mesas de trabajo y las minutas de las reuniones no están disponibles al público.

La sociedad civil realizó un amplio análisis de una amalgama de temas que sirvieron de ejes fundamentales para la elaboración de los compromisos que se analizan en este informe. Estos temas se refieren al derecho a la información de las personas con discapacidad, rendición de cuentas a través de publicaciones de informes trimestrales de gestión, datos abiertos, financiamiento electoral, eliminación de partidas circuitales, contrataciones públicas, presupuesto del Estado, carrera administrativa, declaraciones patrimoniales, conflicto de intereses, nombramiento de magistrados, seguridad ciudadana, políticas ambientales y participación ciudadana.

No obstante, los miembros de las organizaciones de sociedad civil consultados para este informe consideraron el proceso de elaboración del plan de acción como una buena práctica. Lo consideraron muy participativo y proactivo pero que puede mejorar si se amplía el tiempo de consulta a efecto de lograr mayores oportunidades para los diálogos y acuerdos. De acuerdo al Gobierno, se convocó a la sociedad civil desde enero de 2015 y se realizaron numerosas solicitudes para obtener propuestas de compromisos. Sin embargo, el tiempo coincidió con el foro de la sociedad civil de las Américas, celebrado en el marco de la Cumbre de las Américas (Panamá 2015) y sociedad civil no se reunió nuevamente hasta el 21 de abril.

Si bien las organizaciones manifiestan su satisfacción con el proceso y la incorporación de 15 de sus propuestas, los informantes señalaron que, en ocasiones, la redacción final no capturó, en su totalidad, el espíritu con el que se pensaron o discutieron las propuestas durante el momento de debate en las mesas temáticas. Es por ello que la etapa final de devolución de información sobre borradores de compromisos al grupo más amplio de participantes es importante para asegurar que la redacción final de los compromisos coincida con el espíritu con que se propusieron originalmente.

La ANTAI recibió las 19 propuestas de compromisos de la sociedad civil⁷ y verificó que las mismas cumplieran con los valores de la AGA, resultando de este examen 18 propuestas que cumplían con estos parámetros.

ANTAI entregó estas propuestas a 21 instituciones públicas identificadas para su implementación⁸ a fin de que éstas determinaran la viabilidad de las propuestas y establecieran los plazos de cumplimiento.

La ANTAI organizó, en total, siete mesas de trabajo en mayo de 2015 con las instituciones públicas designadas y los representantes de la sociedad civil. En estas mesas, consensuaron 15 de las 18 propuestas, y establecieron los hitos y plazos de cumplimiento. La ANTAI incorporó cinco compromisos adicionales, que fueron avalados por los representantes de la sociedad civil, dando un total de 20 compromisos en la versión final del plan de acción⁹.

2.2 FORO REGULAR MULTI-ACTOR

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multi-actor, ya sea una entidad existente o una de nueva creación, que permita la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

En el segundo plan de acción de Panamá se estableció, como un compromiso, la creación de un mecanismo de diálogo permanente para la implementación de los demás compromisos (Compromiso N° 20).

El mecanismo acordado consiste en la creación de una comisión evaluadora, que debía reunirse mensualmente, integrada por tres representantes de las instituciones públicas¹⁰ y tres representantes de la sociedad civil¹¹.

ANTAI solicitó, vía correo electrónico, a las organizaciones de sociedad civil que habían participado en la elaboración del plan de acción la lista de organizaciones que formarían parte de la comisión. Según información documental aportada por ANTAI a la investigadora del MRI, uno de los coordinadores de la sociedad civil le comunicó a la ANTAI que los 18 representantes de la sociedad civil escogidos en el mes de abril para redactar el plan nombraron dos representantes que integrarían la comisión que evaluaría el cumplimiento de los compromisos y que los mismos rotarían cada tres meses¹².

El tercer miembro de la comisión se designó a finales del mes de junio de 2016, lo cual será analizado con mayor detalle en la evaluación del compromiso N° 20.

ANTAI, como entidad coordinadora de la comisión, estableció canales de comunicación vía electrónica entre sus miembros¹³; no obstante, no se lograron concretar las reuniones mensuales acordadas en el compromiso, y la primera tuvo lugar el 30 de junio de 2016, al cierre del periodo de evaluación de este informe.

De acuerdo al Gobierno, en la reunión del 30 de junio se estableció el procedimiento para el seguimiento de compromisos. Sin embargo, de acuerdo a las entrevistas con miembros de las organizaciones de sociedad civil, no tenían completamente claro cuál era su papel dentro de la comisión, si debían reunirse o no, o cómo se daría seguimiento a los compromisos.

Los miembros de la sociedad civil quedaron a la espera de que ANTAI convocara a las reuniones formales de la comisión y la ANTAI quedó a la espera de que la sociedad civil nombrara a su tercer miembro dentro de la comisión, lo que dio lugar a la dilación en el seguimiento a los compromisos. Es decir, el cumplimiento del compromiso N° 20 no inició hasta en junio de 2016.

Existe una minuta de reunión correspondiente al 30 de junio de 2016¹⁴, la cual fue compartida a través de una carpeta en línea (Google Drive) con los miembros de la sociedad civil que pertenecen a la comisión evaluadora, mas no fue publicada ni es de acceso al público¹⁵.

La investigadora del MRI participó en esa primera reunión de la comisión y pudo apreciar una amplia participación de todos los presentes, con oportunidades suficientes para expresar y ser tomadas en cuenta sus opiniones, así como llegar a consensos y acuerdos. Los miembros de la comisión revisaron las propuestas para su funcionamiento y seleccionaron la metodología para el monitoreo.

Al ser el presente foro uno de los compromisos del plan de acción, se analizará con mayor detalle en la sección pertinente el avance en su cumplimiento.

2.3 AUTOEVALUACIÓN

Los artículos de gobernanza de la AGA definen como requisito que los países deben publicar un informe de autoevaluación tres meses después de cumplir el primer año de implementación. El informe debe publicarse para recibir comentarios del público durante dos semanas. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

En entrevista con ANTAI, se le informó a la investigadora del MRI que el proceso de consulta pública con organizaciones de sociedad civil para la autoevaluación se realizó entre el 30 de agosto y el 2 de septiembre de 2016, a través de cuatro reuniones por grupo de compromisos a evaluar. El borrador del informe se publicó el 23 de septiembre de 2016¹⁶.

Las consultas públicas para su elaboración fueron convocadas por la ANTAI, vía electrónica, a las 18 organizaciones de sociedad civil que participaron

en el proceso de elaboración del plan de acción y otras organizaciones de sociedad civil por petición de la fundación Generación Sin Límite¹⁷. Las mismas se realizaron los días 30 y 31 de agosto y 1 y 2 de septiembre de 2016¹⁸.

El 23 de septiembre de 2016, ANTAI publicó el borrador del informe de autoevaluación en su página web¹⁹ para comentarios públicos, indicando que estaría disponible por cuatro días: del 23 al 26 de septiembre de 2016. La investigadora del MRI revisó la página web de la ANTAI el 2 de octubre de 2016 y el borrador aún estaba disponible. Solo fue publicado en idioma español (ver tabla 1.3 de este informe).

En la página web de ANTAI se señala que, para realizar comentarios o sugerencias, los comentaristas deben escribir al correo electrónico cooperacion@antai.gob.pa.

El borrador del informe publicado para comentarios públicos incluye una revisión detallada de los esfuerzos de consulta para el desarrollo del plan de acción²⁰, y de la consulta realizada para la elaboración del informe de autoevaluación²¹, no así del proceso de consulta durante la implementación del plan de acción iniciado en julio 2015.

El borrador cubrió todos los compromisos del plan de acción e incorporó información sobre los retos y retrasos en la implementación, estableciendo tareas pendientes y próximos pasos en cada compromiso. El informe de autoevaluación fue publicado en la página web de la ANTAI el 3 de octubre de 2016.

Tabla 2.3 | Recomendaciones clave de los informes previos del MRI

RECOMENDACIÓN 1	RECOMENDACIÓN 2	RECOMENDACIÓN 3	RECOMENDACIÓN 4	RECOMENDACIÓN 5
Crear y fortalecer las instancias para la consulta y participación ciudadana.	Poner en funcionamiento el sitio Web "Consulta Ciudadana Panamá".	Impulsar la aprobación de la ley que crea medidas para la transparencia y la rendición de cuentas para enfrentar el enriquecimiento injustificado, parte de los acuerdos de la Comisión de Estado por la Justicia.	Implementar mecanismos independientes de monitoreo de la información disponible en los sitios web de las instituciones públicas.	Impulsar la aprobación de legislación sobre financiamiento de candidatos y partidos políticos.
¿Se abordó?	¿Se abordó?	¿Se abordó?	¿Se abordó?	¿Se abordó?
X	X	X	X	X
¿Se integró en el siguiente plan de acción?	¿Se integró en el siguiente plan de acción?	¿Se integró en el siguiente plan de acción?	¿Se integró en el siguiente plan de acción?	¿Se integró en el siguiente plan de acción?
X	X	✓	X	✓

2.4 SEGUIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES PREVIAS DEL MRI

Los miembros de las organizaciones de sociedad civil entrevistados²² indicaron que en la primera reunión que sostuvieron para la elaboración del segundo plan de acción, la investigadora del MRI del primer plan presentó los resultados de su evaluación. Por su parte, ANTAI revisó las recomendaciones derivadas de la evaluación del primer plan de acción para seleccionar y preparar los temas que serían abordados en la elaboración del segundo plan a través de mesas de trabajo convocadas con amplia participación ciudadana²³.

No obstante, como el primer plan no fue consultado y su elaboración y ejecución se dio en ausencia total de participación ciudadana, las organizaciones de sociedad civil decidieron no tomar en cuenta su contenido, incluyendo las recomendaciones derivadas de su evaluación. De hecho, en las entrevistas realizadas a los actores sociales por la investigadora del MRI para

este informe, se deja constancia que ninguno de los miembros de las organizaciones de sociedad civil recuerda las recomendaciones descritas en la tabla 2.3²⁴.

Como resultado, las propuestas de la sociedad civil participantes en el proceso de elaboración del segundo plan de acción en su mayoría constituyen nuevos compromisos. Únicamente se incluyeron dos recomendaciones debido a que son temas de gran relevancia para los actores tanto de Gobierno como de sociedad civil.

La recomendación N° 3 se identifica con el compromiso N° 9 referente a la elaboración de una propuesta de reforma a la ley sobre la declaración patrimonial de bienes de los servidores públicos, y la recomendación N° 5 se subsume parcialmente en el compromiso N° 4 al establecer mayor detalle en la publicación del uso de los recursos del financiamiento público, para partidos políticos y candidatos independientes.

¹ Reuniones de inducción para la elaboración del segundo plan de acción organizada por ANTAI y facilitadas por la AGA del 26 y 27 de enero de 2015 <http://www.antai.gob.pa/taller-sobre-la-alianza-para-el-gobierno-abierto-aga-y-la-proyeccion-de-su-segundo-plan-de-accion/>

² Nota de prensa en la que se reporta el inicio de la elaboración del segundo plan de acción <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/segunda-oportunidad-para-alianza-gobiernos-abiertos/23842604>

³ Cronograma de trabajo para elaboración del plan de acción <http://www.gobiernoabiertopanama.com/archivos/cronograma%20de%20trabajo.pdf>

⁴ Insumos publicados por ANTAI para la elaboración del segundo plan de acción. <http://www.antai.gob.pa/plan-de-accion-2015-2017-gobierno-abierto/>

⁵ Los temas en los que se fundamenta el segundo plan de acción son: ambiente, fuerzas policiales y seguridad ciudadana, justicia, derecho a la información, gestión documental, rendición de cuentas, servicios públicos, contrataciones públicas, presupuesto, declaraciones patrimoniales y conflicto de intereses, elecciones, participación ciudadana, datos de gobierno abierto/apertura de datos y carrera administrativa.

⁶ Reunión de la sociedad civil para elaborar propuestas de compromisos para el segundo plan de acción. http://impresa.prensa.com/panorama/Sociedad-civil-impulsa-mayor-transparencia_0_4192080827.html

⁷ Grupos de la sociedad civil entregan sus propuestas para los compromisos del segundo plan de acción. <http://www.antai.gob.pa/sociedad-civil-entrega-propuestas-para-gobierno-abierto/>

⁸ ANTAI presenta a los representantes de las instituciones vinculadas las propuestas de compromisos elaboradas por la sociedad civil, para su consenso. <http://www.antai.gob.pa/antai-presenta-a-instituciones-del-gobierno-las-propuestas-de-los-grupos-organizados-de-la-sociedad-civil-para-gobierno-abierto/>

⁹ Boletines y fotografías del proceso de consulta publicados en la página de la AGA de Panamá. <http://www.gobiernoabiertopanama.com/actdes.html>

¹⁰ ANTAI, Ministerio de la Presidencia y Secretaría de Metas.

¹¹ Fundación Generación Sin Límite, Afropanameña Soy y MOVIN.

¹² Correos electrónicos del 1, 21 y 28 de septiembre de 2015 entre ANTAI y miembros de la sociedad civil pueden ser consultados en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

¹³ Constancia de estas comunicaciones pueden ser consultadas en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

¹⁴ Constancia del acta de la reunión del 30 de junio de 2016 puede ser consultada en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

¹⁵ Información aportada vía telefónica por Aida Martínez (ANTA), 31 de agosto de 2016.

¹⁶ Borrador del informe de autoevaluación del Gobierno publicado por la ANTAI, el 23 de septiembre de 2016 <http://www.antai.gob.pa/borrador-del-informe-de-autoevaluacion-de-medio-termino-del-plan-de-accion-nacional-2015-2017-de-gobierno-abierto/>

¹⁷ A petición de la fundación Generación Sin Límite, ANTAI extendió invitación de participación en la consulta pública de autoevaluación a: Ayona Condrington de Kelly, facilitadora de lengua de señas con discapacidad auditiva, la Escuela Nacional de Ciegos Hellen Keller y Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías (IPANDETEC).

¹⁸ Correos electrónicos de convocatoria a las organizaciones de sociedad civil para la autoevaluación, enviados por ANTAI, pueden ser consultados en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹⁹ Borrador del informe de autoevaluación del Gobierno publicado por ANTAI, el 23 de septiembre de 2016 <http://www.antai.gob.pa/borrador-del-informe-de-autoevaluacion-de-medio-termino-del-plan-de-accion-nacional-2015-2017-de-gobierno-abierto/>

²⁰ Borrador del Informe de autoevaluación del Gobierno, páginas 3 – 5.

²¹ Borrador del Informe de autoevaluación del Gobierno, páginas 6 – 8.

²² MOVIN, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Generación Sin Límite, Afropanameña Soy, Comisión de Justicia y Paz, y CIAM.

²³ Aida Martínez (ANTA), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

²⁴ Entrevistas realizadas a MOVIN, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Generación Sin Límite, Afropanameña Soy, Comisión de Justicia y Paz, y CIAM

III | ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del Gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y problemática del país. Además, deberán ser relevantes a los valores de la AGA definidos en los Artículos de Gobernanza, y la Declaración de Gobierno Abierto que fue firmada por todos los países participantes de la AGA.

¿EN QUÉ CONSISTE UN BUEN COMPROMISO?

Reconociendo que alcanzar los compromisos de gobierno abierto implica un proceso de varios años, cuando sea posible, los gobiernos deben establecer plazos e hitos para sus compromisos en los que indiquen los resultados que se alcanzarán cada año. En este informe se detalla cada uno de los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

Aunque la mayoría de los indicadores que se consideran para cada compromiso son claros, algunos de ellos requieren una mayor explicación.

- **Especificidad:** El investigador del MRI valora en qué medida los compromisos o las acciones son específicas y medibles. Las opciones son:
 - o **Alta** (El lenguaje del compromiso establece actividades claras y verificables, y entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso).
 - o **Media** (El lenguaje del compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable que incluye productos entregables, pero que no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso).
- o **Baja** (El lenguaje del compromiso describe una actividad que puede ser considerada como verificable, pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables).
- o **Ninguna** (El lenguaje del compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables ni hitos).
- **Relevancia:** El investigador del MRI valora cada compromiso en cuanto a su relevancia a los valores de la AGA. Analizando el texto del compromiso, tal como está escrito en el plan de acción, a continuación, se enlistan las preguntas necesarias para determinar la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA. Para más detalles sobre los criterios de los valores de la AGA, consulte el manual de procedimientos¹.
 - o **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
 - o **Participación ciudadana:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
 - o **Rendición de cuentas públicas:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?
 - o **Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas, en combinación con alguno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** El MRI valora el impacto potencial del compromiso basado en el lenguaje del plan de acción, determinando lo siguiente:
 - o La problemática social, económica, política o ambiental;

- o El *status quo* al inicio del plan de acción y
- o El grado al que el compromiso, de ser implementado, impactaría el desempeño y abordaría la problemática.

Los **compromisos estelares** son aquellos que son considerados ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, los compromisos deberán cumplir con diversos requisitos:

- Debe ser suficientemente específico como para que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “media” o “alta”.
- El compromiso debe establecer, de forma clara, su relevancia respecto a los valores AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”².
- Finalmente, deberá haber avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Con base en estos criterios, el plan de acción de Panamá incluyó el siguiente compromiso estelar:

Compromiso N° 3

- Crear estándares, en los formatos digitales, de la información pública que permitan la accesibilidad a todos los sistemas informáticos.

Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de Panamá, y de todos los países miembros de la AGA, consulte el explorador de la AGA³.

DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS COMPROMISOS

El plan de acción se elaboró en conjunto entre las instituciones públicas y la sociedad civil, en mesas de trabajo divididas en torno a cinco grupos de temas:

Grupo N° 1 – Derecho a la información, gestión documental y datos de gobierno abierto.

Grupo N° 2 – Financiamiento público de partidos políticos y candidatos independientes, control del gasto público, contrataciones públicas y presupuestos participativos.

Grupo N° 3 – Carrera administrativa, declaraciones patrimoniales, conflicto de intereses.

Grupo N° 4 – Justicia, fuerzas policiales y seguridad ciudadana.

Grupo N° 5 – Ambiente, educación y participación ciudadana.

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, julio de 2016, <http://bit.ly/1kn2l6x>. Información adicional sobre los valores de la AGA se encuentra en una nota de orientación de la AGA: <http://bit.ly/2bng0d2>

² El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

³ Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: bit.ly/1KE2WII

1 | ELABORACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE LOS TRÁMITES INSTITUCIONALES

Texto del compromiso

Elaboración y publicación de los procedimientos de los trámites en las instituciones públicas.

Publicación de los procedimientos de los trámites de un departamento a través de diagramas de flujos en cartillas, trípticos (ambos en braille), en la página Web y videoclips en lenguaje de señas.

Hitos:

- 1.1 *Evaluación de los procedimientos de los trámites, con sus requisitos y plazos establecidos.*
- 1.2 *Elaboración de diagramas de flujos en trípticos y cartillas.*
- 1.3 *Publicar trípticos y cartillas.*
- 1.4 *Publicación de los diagramas de flujos en la página Web.*
- 1.5 *Elaboración de trípticos y cartillas en braille y videoclips con lenguaje de señas.*
- 1.6 *Publicación de videoclips con lenguaje de señas en páginas Web.*

Institución responsable: Asamblea Nacional, Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI), Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), Corte Suprema de Justicia (CSJ), Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Ministerio de Salud (MINSa), Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL) y Municipio de Panamá.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
1. Total			X		X						X		Si				X
1.1. Evaluación de los procedimientos			X		X						X		Si				X
1.2. Elaboración de diagramas de flujos			X		X						X		Si			X	
1.3. Publicar trípticos y cartillas			X		X						X		Si		X		
1.4. Publicar los diagramas de flujo en la web			X		X						X		Si		X		
1.5. Elaboración de trípticos y cartillas en braille y videoclips con lenguaje de señas			X		X						X		Si		X		
1.6. Publicación de videoclips con lenguaje de señas en la web			X		X						X		Si		X		

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según establece el plan de acción, el compromiso propone como objetivo “dar a conocer a la ciudadanía los procedimientos de todos los trámites establecidos dentro de las instituciones públicas, con sus requisitos y plazos establecidos”¹ dado el “desconocimiento de los procedimientos de los trámites con sus requisitos y plazos establecidos de los mismos”².

La fundación Generación Sin Límite considera que este compromiso busca evitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos al momento de establecer el procedimiento a seguir en los trámites³, mientras que la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana señala que este compromiso permite dar certeza y confianza a los ciudadanos acerca de los trámites en las instituciones, de forma que haya un

tiempo estimado de respuesta⁴. Para la investigadora del MRI, las entrevistas con representantes de la sociedad civil que participaron en el desarrollo del plan, reflejaron que existen interpretaciones diferentes sobre lo que motivó el compromiso originalmente y lo que quedó planteado en el texto final. Por un lado, actores entrevistados sugieren que la motivación para plantearlo fue un problema más grande, como lo es la corrupción y la discrecionalidad de los funcionarios públicos. Para otros, parece responder a un problema funcional y operativo de eficacia transaccional, mientras que el texto del compromiso apunta al cierre de una brecha de información en la ciudadanía respecto a los procedimientos que deben seguir en trámites públicos.

El lenguaje del compromiso describe actividades claras y verificables, sin embargo, no hay claridad en lo que

consistirá un trámite o de cuántos trámites se tratarán de incluir.

La iniciativa resulta relevante para el valor de acceso a la información dado que se centra en la organización y disposición, en la web, de la información pertinente a los procedimientos de los trámites que prestan las instituciones públicas, pero también se presenta en formatos alternativos como lenguaje de señas, braille y otros tradicionales como cartillas y trípticos.

En los últimos dos años, Panamá ha decaído en su calificación del Índice de Gobierno Electrónico y Participación Electrónica⁵. El estudio refleja que hay menos ciudadanos utilizando plataformas del Gobierno en línea. En este sentido, el esfuerzo del compromiso de incorporar medios alternos para divulgar los procedimientos para trámites en instituciones públicas, es un gran paso para asegurar que la información esté llegando a los ciudadanos. Sin embargo, es de alcance acotado por el hecho de que se circunscribe a la utilización de páginas web, lo que limita la exposición al público que tiene estas herramientas.

CUMPLIMIENTO

El balance general de la implementación del compromiso permite a la investigadora del MRI determinar que el compromiso se encuentra a tiempo y con un nivel de cumplimiento sustancial, debido a que la mayoría de los hitos no han vencido y la mayoría de las entidades reportan algún nivel de avance en todos ellos⁶.

Si bien el compromiso hace referencia a las instituciones públicas en general, la investigadora del MRI tomó como referencia las instituciones listadas como responsables de la implementación del compromiso, para valorar los avances en su cumplimiento. La ANTAI solicitó como mínimo un trámite por institución. De 10 instituciones, ocho presentaron más de un trámite. Institucionalmente, ACODECO ha logrado concluir todas las actividades al cierre del primer año de implementación. La investigadora del MRI no pudo evaluar los avances de MINSA ya que no brindaron información al respecto, pese a sus intentos⁷.

A continuación, se presenta, en detalle, el avance por institución:

Hito 1.1: Evaluación de los procedimientos

ACODECO

El 11 de noviembre de 2015, la entidad realizó una reunión interna para evaluar los procedimientos de los trámites con sus requisitos y plazos establecidos. Los funcionarios a cargo del compromiso acordaron desarrollar el trámite del proceso de conciliación. Dieron por concluida la reunión con el acta que fue remitida a ANTAI como constancia del cumplimiento del hito 1. El acta se remitió el 24 de noviembre de 2015.

ANATI

El 13 de junio de 2016, ANATI sostuvo una reunión institucional para evaluar los procedimientos de los trámites con sus requisitos y plazos establecidos, a fin de cumplir con el hito 1 del compromiso. Acordaron desarrollar los procesos sobre la adjudicación masiva, adjudicación rural, solicitud de actualización por demolición y solicitud de avalúo voluntario, razón de ser los trámites más solicitados en la institución. ANATI tuvo un retraso en completar el hito 1 debido a que el análisis de los procesos resultó complejo y largo.

Asamblea Nacional

La institución realizó la revisión de los procedimientos para el trámite de iniciativas ciudadanas, contenidos en la Resolución N° 93 del 31 de octubre de 2009, y los plazos establecidos para tal fin. Como resultado de esta revisión, la institución modificó el procedimiento de presentación de iniciativas ciudadanas con el objetivo de promover agilidad y transparencia al proceso, elaborando la nueva resolución y siendo aprobada por la Junta Directiva de la Asamblea Nacional según lo establece el procedimiento. La nueva Resolución es la N° 198 de octubre de 2015.

ASEP

El primer hito en la institución lo iniciaron el 21 de abril de 2016 y lo concluyeron el 13 de junio de 2016, determinando que van a desarrollar 25 trámites en el marco del compromiso.

Corte Suprema de Justicia

En diciembre de 2015, la entidad concluyó con el análisis de qué información van a desarrollar para el

compromiso. La finalidad es lograr que el Centro de Información y Atención al Ciudadano (CIAC) le suministre al usuario toda la información que necesita, en aquellos procesos en donde no se requiere abogado.

IDAAN

Es una política institucional suministrar al cliente información pertinente que le puede facilitar cualquier tipo de gestión que tenga que ver los servicios que el IDAAN brinda, por lo que el hito 1 ya lo tenían realizado desde antes del compromiso. Se le remitió la Nota 78-DE del 28 de abril de 2016 a la ANTAI en la que se formaliza el cumplimiento del hito 1.

MITRADEL

La Dirección de Trabajo y el Departamento de Planificación realizaron varias reuniones para evaluar los procedimientos del departamento de relaciones de trabajo, que fue elegido para este programa.

Los departamentos involucrados decidieron desarrollar los trámites de las secciones de orientación laboral, conciliación individual y renuncia. El 6 de noviembre de 2015, el ministerio envió el listado de trámites seleccionados a la ANTAI mediante correo electrónico.

Municipio de Panamá

Los trámites de toda la institución se levantaron entre enero y abril de 2015. Son de conocimiento público porque están publicados en la página web y disponibles físicamente. La investigadora del MRI exploró la página web y encontró un gran número de trámites desarrollados de forma sencilla, de fácil búsqueda y accesibles a los ciudadanos.

MEF

La entidad seleccionó 45 de 300 trámites de la Dirección General de Ingresos (DGI) para desarrollar el compromiso 1. En mayo de 2016 cumplieron el primer hito. La institución presentó los avances a la sociedad civil en dos reuniones.

Según la fundación Generación Sin Límite, el MEF fue muy transparente al momento de cumplir con el compromiso 1. El MEF realizó una reunión con la sociedad civil para presentarles los procedimientos identificados que tienen mayor impacto a lo interno

de la institución, antes de iniciar la elaboración de las cartillas.

Hito 1.2: Elaboración de los diagramas de flujo:

ACODECO

El 18 de marzo de 2016 se remitió a la ANTAI el diagrama de flujo de proceso de conciliación, elaborado en tríptico y cartilla.

ANATI

El 29 de julio de 2016 concluyeron con la elaboración de diagramas de flujos en trípticos y cartillas.

Asamblea Nacional

Una vez aprobada la Resolución N° 93 del 31 de octubre de 2009 sobre el procedimiento para iniciativas ciudadanas, solicitó la elaboración del nuevo flujograma con el procedimiento aprobado.

ASEP

La entidad no reporta avances en este hito. Si bien determinaron que son 25 los trámites seleccionados, no tienen claro cómo avanzar hacia el cumplimiento del hito 2 por lo que requieren asesoría. La institución aportó documentación de trípticos elaborados con anterioridad al compromiso: un tríptico de trámites de reclamos ante los prestadores y ante la ASEP, una serie de cartillas informativas sobre ahorro energético, agua, telecomunicaciones, luminarias, tv digital y portabilidad numérica y una publicación en lenguaje braille sobre los derechos y deberes de los usuarios de los servicios públicos. Todos son documentos elaborados antes del compromiso.

Corte Suprema de Justicia

Están trabajando en el levantamiento y validación de la información, que colocará en los trípticos, con respecto a los negocios judiciales o diligencias que se llevan a cabo en el Órgano Judicial y que no requieren ser presentados a través de un abogado. Algunos procedimientos requieren ser estandarizados, pues existen diversas prácticas que se aplican. Los jueces de las distintas jurisdicciones se encuentran validando los procedimientos a nivel nacional, por lo que el cumplimiento del hito se ha retrasado. El magistrado a cargo ya validó el *habeas data*.

IDAAN

El Departamento de Operaciones Comerciales está trabajando en la elaboración de los flujogramas para su posterior publicación. Tienen un 50% de avance.

MITRADEL

La entidad elaboró los diagramas de flujo y los aportaron como prueba. El 20 de mayo de 2016 enviaron a la ANTAI fotos de los trípticos y cartillas publicados en el ministerio.

Municipio de Panamá

El Banco Mundial está apoyando al Municipio de Panamá en el levantamiento de los procedimientos institucionales, con sus respectivos diagramas de flujo, teniendo como principal interés los procedimientos que tienen que ver directamente con el ciudadano.

MEF

El MEF entregó los trípticos y cartillas a ANTAI y están esperando, desde el 12 de julio de 2016, la retroalimentación de la sociedad civil.

El desarrollo del compromiso coincidió con el desarrollo de la plataforma E-tax, lo que benefició su implementación debido a que la institución estaba realizando revisiones a los procedimientos de la DGI.

El MEF está en proceso de homologación de procedimientos para que todas las regionales se rijan con los mismos requisitos y plazos. La publicación de los procedimientos homologados será realizada a través de una resolución del MEF, a fin de que los trámites no puedan ser modificados de forma arbitraria.

Hito 1.3: Publicar trípticos y cartillas

ACODECO

Se imprimieron 950 ejemplares del tríptico del proceso conciliatorio y 26 ejemplares de la cartilla informativa sobre el proceso conciliatorio, y se distribuyeron en la sede central y en las oficinas regionales.

ANATI

La institución está a la espera de que ANTAI apruebe el material elaborado. Tienen el entendido que la sociedad civil lo va a revisar por lo que están a la espera

de una directriz al respecto. El hito 3 representa una inversión en impresión.

Asamblea Nacional

La institución se encuentra en proceso de publicación del flujograma en trípticos y cartillas. Este flujograma condensado será de fácil comprensión y utilidad para los usuarios. Esperaban tenerlos listos en el mes de septiembre de 2016.

IDAAN

Desde octubre de 2015, la entidad publicó anuncios en acrílico o en carteles en el área de atención de cliente y en el área de caja de todas las agencias, anunciando tanto el descuento a jubilados como el descuento a las personas con equiparación por discapacidad.

MITRADEL

En marzo de 2016, la institución publicó y distribuyó a los usuarios un folleto informativo de los procedimientos y funciones de las secciones de orientación laboral, conciliación laboral y renuncia. También colocó afiches sobre estos tres procedimientos en sus instalaciones.

Municipio de Panamá

La entidad tiene trípticos y cartillas de trámites, pero están esperando el resultado de la consultoría del Banco Mundial para integrar los flujogramas.

No reportan avances en este hito: ASEP, Corte Suprema de Justicia y MEF.

Hito 1.4: Diagramas publicados en la web

ACODECO

En mayo de 2016, la institución publicó los diagramas de flujo de los procedimientos de conciliación en la página web. La investigadora del MRI comprobó dicha publicación mediante exploración en el portal de ACODECO. Sin embargo, la ubicación del flujograma no es intuitiva, pues se encuentra alojado en la sección de "Transparencia" del portal, una sección donde un usuario no consultaría directamente para conocer más sobre un procedimiento para un trámite, cuando existen otras secciones como "Trámites en Línea" o "Normativas"⁸.

ANATI

La institución está a la espera de que ANTAI apruebe el material elaborado. Tienen el entendido que la sociedad civil lo va a revisar por lo que están a la espera de una directriz al respecto.

MITRADEL

La entidad tiene un problema técnico con la plataforma de la página web por lo que no han podido subir la información.

Municipio de Panamá

Los trámites de toda la institución los levantaron entre enero y abril de 2015. Estos están publicados en la página web y disponibles físicamente. La investigadora del MRI exploró la página y encontró un gran número de trámites desarrollados de forma sencilla y de fácil búsqueda.

No reportan avances en este hito: Asamblea Nacional, ASEP, Corte Suprema de Justicia, IDAAN y MEF.

Hito 1.5: Trípticos y cartillas en braille y lengua de señas.

ACODECO

En junio 2016, se publicaron en lenguaje braille, con el apoyo del Patronato del Ciego, 270 ejemplares del tríptico del proceso de conciliación y 20 ejemplares de la cartilla. Con la colaboración de SENADIS, la entidad elaboró el video sobre el proceso de conciliación.

ANATI

La institución está programando realizar conexiones con SENADIS para que les apoye en este hito.

Asamblea Nacional

La entidad está consiguiendo presupuesto para elaborar los materiales en braille.

ASEP

Tienen un tríptico, una cartilla y un libro en braille sobre los Deberes y Derechos del Usuario, pero son documentos anteriores al compromiso.

MITRADEL

La entidad elaboró el documento, así como el videoclip en lenguaje de señas, el cual se está proyectando en los monitores de la sección de orientación laboral.

No reportan avances en este hito: Municipio de Panamá y MEF.

Hito 1.6: Publicación de videoclips en lengua de señas

ACODECO

La entidad informó que publicaron el video en la página web en junio 2016. La investigadora del MRI comprobó dicha publicación en la sección de Transparencia. Nuevamente, al igual que con la publicación de los flujogramas, no es una sección intuitiva dónde el usuario buscaría esta información.

ANATI

La institución está programando realizar conexiones con SENADIS para que les apoye en este hito.

Asamblea Nacional

La institución informó que en las transmisiones de las Sesiones Plenarias y en los noticieros de la Asamblea Nacional, se transmite un recuadro en lenguaje de señas.

Corte Suprema de Justicia

La institución sostuvo reuniones con el Departamento de Prensa para ver el tema de los videos, y con la oficina de la Unidad de Acceso de la Justicia y Género en cuanto al traslado de estos datos al braille. Aunque el compromiso es llevarlo hasta el lenguaje braille y el lenguaje de señas, la institución llegó a la conclusión de llevarlo hasta el lenguaje indígena.

IDAAN

La entidad está trabajando con la oficina de relaciones públicas para incorporar el lenguaje de señas en los videos que tienen en el canal de YouTube, de igual forma la institución elabora distintos guiones de servicios que prestan para traducirlos en lenguaje de señas. La entidad solicitará apoyo de SENADIS para el logro de estos hitos. Funcionarios de la institución están tomando cursos de lenguaje de señas desde el año 2015. Todo el personal de atención al cliente debe tomar este curso.

MITRADEL

Están resolviendo el problema que tienen con la plataforma de la página web. La entidad informó que realizaron los compromisos con la coordinación de varios departamentos del Ministerio y con el apoyo interinstitucional de otras entidades como SENADIS e IPHE.

No reportan avances en este hito: ASEP, Municipio de Panamá y MEF.

En balance, las instituciones han realizado esfuerzos para cumplir con este compromiso, evaluando sus procedimientos y haciendo el ejercicio de mejorar sus diagramas de flujo para que sean más accesibles y entendibles por los ciudadanos que llegan a la entidad en búsqueda de atención o servicio. Las publicaciones de los trípticos y cartillas, a la fecha del cierre del periodo de evaluación, era limitada. Esto confirmaron las organizaciones de sociedad civil entrevistadas¹⁰. Ellas indicaron a la investigadora del MRI desconocer los avances de la implementación de este compromiso, especialmente en las entidades que son autónomas como el Órgano Judicial, la Asamblea Nacional, la Alcaldía de Panamá y el Ministerio de Salud.

SIGUIENTES PASOS

La fundación Generación Sin Límite considera que debe ampliarse la cobertura actual del compromiso a otras instituciones y a más procedimientos¹¹. Margarita Chow, representante de la sociedad civil durante el desarrollo del plan, estima que el liderazgo del compromiso se debe llevar por la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) y la Secretaría Nacional de Ciencias, Tecnología e Innovación (SENACYT), a fin de extender el compromiso a nivel nacional¹².

¹ Segundo Plan de Acción, página 13.

² Segundo Plan de Acción, página 13.

³ Nelly Validivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁴ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁵ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/130-Panama/dataYear/2016>

⁶ La documentación, fotos y material audiovisual aportado por las instituciones como evidencias del cumplimiento de este compromiso se puede consultar en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación. Se entrevistó a todas las instituciones implementadoras del compromiso, cuyo detalle de las fuentes puede ser igualmente consultados en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

⁷ La entrevista acordada con Tabané Díaz, funcionaria a cargo del compromiso, se suspendió al momento de iniciar la misma por Daniel Cedeño, Director de Organización y Desarrollo Institucional, a quien se invitó a la reunión y no tenía conocimiento acerca del compromiso ni de la AGA. Tabané Díaz no atendió nuevamente a la investigadora del MRI, a pesar de reiteradas llamadas telefónicas y correos enviados, por lo que no se pudo realizar la evaluación del cumplimiento del compromiso 1 por parte del Ministerio de Salud.

⁸ Diagramas de flujo de procedimientos de conciliación de la ACODECO. <http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/transparencia/DiagramaFlujo-ProcesosConciliacion.pdf> <http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/uploads/pdf/Transparencia/ProcesoConciliacion.pdf>

⁹ Sección de Trámites Municipales. Publicación de trámites de la institución para conocimiento ciudadano. <http://www.mupa.gob.pa/tramites-municipales>

¹⁰ Nelly Validivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016. Margarita Chow, entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹¹ Nelly Validivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹² Margarita Chow, entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

2 | INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS SOBRE EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Texto del compromiso

Elaboración y publicación de informe de rendición de cuentas sobre el grado de avance respecto al plan de trabajo y su ejecución presupuestaria. Publicación mínima semestral de un informe de rendición de cuentas, que detalle el grado de avance respecto al plan de trabajo y utilización de recursos.

Hitos:

- 2.1 *Realizar un análisis por parte de la sociedad civil e instituciones públicas involucradas de la información publicada periódicamente en la página Web para establecer los parámetros de qué información se publicará y cómo.*
- 2.2 *Elaboración y publicación de un informe semestral de rendición de cuentas de los meses de enero a junio de 2016.*
- 2.3 *Elaboración y publicación de un informe semestral de rendición de cuentas de los meses de julio a diciembre de 2016.*
- 2.4 *Elaboración y publicación de un informe semestral de rendición de cuentas de los meses de enero a junio de 2017.*

Institución responsable: Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia y Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
2. Total		X			X	X				X			No	X			
2.1. Análisis de información publicada		X				X				X			No	X			
2.2. Publicación de informe semestral enero – junio 2016		X			X					X			No	X			
2.3. Publicación de informe semestral julio – diciembre 2016		X			X					X			Si	X			
2.4. Publicación de informe semestral enero – junio 2017		X			X					X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según lo establecido en el plan de acción, no todas las instituciones publican informes regulares de su gestión, incluyendo el uso de recursos presupuestarios. Esto se puede prestar para irregularidades, además de que se generan dudas en la ciudadanía sobre el buen uso de los recursos del Estado. Algunas instituciones publican, en la sección de Transparencia de sus páginas web, los aspectos básicos de su ejecución presupuestaria, pero no todas publican el grado de avance de su presupuesto detallado, de sus programas y proyectos, con relación a su Plan Operativo Anual¹.

En entrevistas realizadas por la investigadora del MRI sobre el origen del compromiso, algunos funcionarios manifestaron que todas las instituciones ya cumplen con la publicación de sus planes de acción, informes de gestión y ejecución presupuestaria en sus páginas web². Sin embargo, los miembros de la sociedad civil manifestaron que las instituciones publican su ejecución presupuestaria en sus sitios web, pero en

tablas muy complejas de forma no amigable³ y no es posible monitorear el gasto público en relación a sus planificaciones anuales.

De acuerdo a las entrevistas realizadas a la sociedad civil se aspiraba, con este compromiso, a que las instituciones publicaran su plan de trabajo, que especificaran cuánto llevan cumplido de cada acción y cuánto ha sido su ejecución presupuestaria correspondiente a dicha actividad. De esta forma, el informe haría una relación entre la ejecución del Plan Operativo Anual (POA) de la institución y su ejecución presupuestaria⁴. Lo anterior es congruente con el objetivo establecido en el compromiso.

El enfoque general del compromiso es relevante para el acceso a la información. Sin embargo, una de sus actividades involucra a la sociedad civil en la determinación de los parámetros para la publicación de la información antes señalada, por lo que tiene una relevancia particular a la participación ciudadana.

El compromiso no especifica cómo va a medir la mejoría en la publicación de los planes de trabajo y la ejecución presupuestaria ni en qué consistirá el proceso de análisis, su frecuencia, qué tipo de retroalimentación se espera de la sociedad civil o cómo se utilizará el análisis generado. Adicionalmente, el texto no permite establecer con claridad si los informes semestrales a ser publicados en el año 2016 y 2017 (hitos 2.2, 2.3 y 2.4) serán o no publicados conforme a los nuevos parámetros establecidos.

El compromiso, tal como se encuentra redactado, supone que la publicación de un informe de rendición de cuentas semestral detallado sobre el grado de avance respecto al plan de trabajo y la utilización de recursos, es suficiente para dar a conocer a la ciudadanía la gestión de cada institución pública. No obstante, la efectividad de esta correlación se ve limitada en tanto no hay indicación sobre la forma en que será publicada la información y qué tan accesible será al público. Igualmente, el compromiso no es claro en cuanto a la cantidad de instituciones públicas sujetas a publicar estos informes, aunque el compromiso establece tres instituciones públicas como responsables. En el caso que fueran estas tres instituciones la meta de alcance del compromiso es un número limitado en relación a la cantidad de instituciones públicas. Por tanto, el esfuerzo, aunque positivo, es un primer paso para fortalecer una iniciativa de monitoreo y rendición de cuentas en el manejo y ejecución de fondos públicos.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 2 se encuentra retrasado en su ejecución por lo que no ha iniciado.

En este primer año no se verifican avances, ya que el primer hito establece la realización de un análisis de

parte de la sociedad civil y de las instituciones públicas involucradas sobre la información de sus planes de trabajo y ejecución presupuestaria que periódicamente se publicarían en la web. A la fecha, esto no se ha efectuado.

Las instituciones públicas entrevistadas⁵ señalan estar a la espera de que las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al compromiso determinen los parámetros para la publicación de los informes de rendición de cuenta y se los comuniquen, para ellos proceder con el cumplimiento de los siguientes hitos. Por su parte, los miembros de la sociedad civil⁶ aguardan que la convocatoria de las reuniones para el cumplimiento del hito 2.1 sea realizada por las instituciones responsables, en coordinación con ANTAI. Los hitos subsiguientes tampoco se han iniciado.

Posterior al cierre del periodo de evaluación de este informe, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana en conjunto con la Fundación Generación sin Límite lanzaron el proyecto "Concurso de Presupuestos Abiertos".⁷ que guarda relación con el compromiso, por lo que la ANTAI ha solicitado a las organizaciones enviar la información y formato identificado en dicho proyecto para gestionar que las instituciones públicas publiquen dicha información. Estos avances se evaluarán en el informe de fin de término.

SIGUIENTES PASOS

Un asesor del Ministerio de la Presidencia⁸ informó que la presidencia tiene un sistema interno de seguimiento electrónico al cumplimiento de las metas presidenciales llamado SIGOB. Este no es accesible al público, pero el funcionario señaló que un paso a seguir a futuro, sería permitir el monitoreo del SIGOB por parte de los ciudadanos. Esto podría dar lugar al mejoramiento de la transparencia y el acceso a información más precisa y detallada sobre los proyectos de inversión pública.

¹ Segundo plan de acción, página 14.

² Manuel José Calvo (Corte Suprema de Justicia), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016, Mitzila Samudio (Asamblea Nacional), entrevistada por la investigadora del MRI el 23 de agosto de 2016 y Javier Marquinez (Ministerio de la Presidencia), entrevistado por la investigadora del MRI el 16 de agosto de 2016.

³ Nelly Validivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁴ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

⁵ Manuel José Calvo (Corte Suprema de Justicia), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016, Mitzila Samudio (Asamblea Nacional), entrevistada por la investigadora del MRI el 23 de agosto de 2016 y Javier Marquinez (Ministerio de la Presidencia), entrevistado por la investigadora del MRI el 16 de agosto de 2016.

⁶ Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016 y Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

⁷ Nota sobre lanzamiento emitida en medio digital, 27 de Julio 2016 http://www.telemetro.com/nacionales/Panama-concurso-Presupuestos-Abiertos-instituciones_0_938906646.html

⁸ Javier Marquinez (Ministerio de la Presidencia), entrevistado por la investigadora del MRI el 16 de agosto de 2016.

3 | ESTANDARIZACIÓN DE FORMATOS DIGITALES (★)

Texto del compromiso

Crear estándares en los formatos digitales de la información pública que permitan la accesibilidad a todos los sistemas informáticos.

Hitos:

3.1 Crear estándares en los formatos para almacenar los informes y documentos públicos.

3.2 Publicar y divulgar los estándares en los formatos para las instituciones públicas.

3.3 Capacitar a las instituciones públicas en los estándares utilizados para almacenar la información.

3.4 Promover políticas públicas donde se definan los tipos de formatos en que deben ser almacenados los datos gubernamentales.

Institución responsable: Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Marzo 2011

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
3. Total			X		X			X				X	Si			X	
3.1. Creación de estándares			X		X							X	Si			X	
3.2. Publicación y divulgación de estándares			X		X			X				X	Si	X			
3.3. Capacitar a las instituciones públicas en los estándares			X		X							X	Si		X		
3.4. Promover las políticas públicas donde se definan los formatos			X		X							X	Si	X			

Nota editorial: Este compromiso es estelar pues es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial transformador y fue sustancial o completamente implementado.

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Una de las limitantes en la apertura de datos es que la información gubernamental está en distintos formatos y su procesamiento digital tiene diferentes requisitos de software, ocasionando problemas de accesibilidad. De acuerdo al Global Open Data Index 2015 Panamá es 20% abierto respecto a sus datos públicos, 5% menos abierto que su evaluación en 2014¹. El compromiso propone estandarizar la información pública para que su gestión en formatos digitales y abiertos sea común y compatible en las diferentes instituciones, garantizando su accesibilidad en todos los sistemas operativos utilizados².

Al respecto, Edgar Tejada de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), comentó que este compromiso va dirigido a que “los ciudadanos vean un solo Gobierno, no islas tratando de hacer algo independiente”³. Por su parte, miembros de la sociedad civil ven en este compromiso la importancia de que cualquier ciudadano pueda acceder a la información a través de formularios únicos y estandarizados⁴.

El compromiso establece actividades que van encaminadas a lograr la estandarización de los formatos digitales en las instituciones públicas, a través de la creación de estándares como primer paso, seguido de su publicación y divulgación, la capacitación institucional en su utilización y la formalización a través de políticas públicas que unifiquen criterios sobre los formatos en que deben ser almacenados los datos gubernamentales. La orientación a mejorar la calidad de la información pública disponible para facilitar su acceso y utilidad es compatible con el valor de acceso a la información.

El lenguaje del compromiso establece actividades graduales para lograr el objetivo planteado y el alcance de cada actividad es medible y verificable. No obstante, carece de mayor especificidad en cuanto al tipo de información que estará sujeta a los estándares y tiempos o metas para su cumplimiento.

En los últimos años, los datos abiertos o la apertura de información pública en formatos abiertos han tomado relevancia en la gestión pública. Un estudio de CEPAL sobre los desafíos que representa este movimiento de “Open Data” para la región de América

Latina, destaca la oportunidad que generan los datos abiertos para integrar a la ciudadanía y otros actores no gubernamentales al quehacer público. El estudio también estudia casos en otras regiones en los que las instituciones públicas han puesto a disposición de la ciudadanía información pública en formatos abiertos y han logrado contribuir a mejorar servicios públicos, transparencia y mecanismos de colaboración y participación ciudadana⁵.

El compromiso propone medidas para crear institucionalidad y sostenibilidad en la forma en que se recolecta, almacena y se dispone la información pública en formatos abiertos, por lo que tiene el potencial de ser transformador para la práctica actual y mejorar el nivel de apertura de datos, que actualmente es bastante limitado.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 3 se encuentra a tiempo, ya que todos los hitos tienen fecha final para su cumplimiento en junio de 2017.

Para desarrollar los estándares, según el hito 3.1, AIG impulsó en el año 2016 la implementación de la Ley 83 del 9 de noviembre de 2012⁶, la cual regula el uso de los medios electrónicos para los trámites gubernamentales.

Con esta ley se creó el Comité de Interoperabilidad y Seguridad, integrado por todas las instituciones públicas agrupadas por sectores, a fin de crear estándares que les permitan coordinar y establecer mecanismos para la interoperabilidad de sus sistemas de información⁷. Al momento de esta evaluación, el Comité ha sostenido tres reuniones para establecer los parámetros de interoperabilidad⁸.

En cuanto a los estándares, la AIG está utilizando como base estándares de otros países, adaptándolos al contexto panameño. Esto lo confirma Nelly Valdivieso de la Fundación Generación Sin Límite⁹.

De acuerdo a las entrevistas con entidades implementadoras, la AIG desarrolló los siguientes estándares en borrador, los cuales están siendo evaluados por el Comité de Interoperabilidad y Seguridad¹⁰:

- Estándares para la creación y uso de las redes sociales en las entidades de Gobierno de Panamá.

- Estándares para la seguridad de información y las TICS en el Gobierno de Panamá.
- Estándares para la plataforma tecnológica de los sistemas de video vigilancia nacional.
- Estándar Geoespacial. En el *hub* geoespacial que está creando la AIG va a estar el CKAN que es un portal de datos abiertos interconectado con el Centro de Atención Ciudadana 311.
- Estándar en el uso de software.
- Catálogo de estándares para interoperabilidad. Este catálogo determina todos los formatos para poder conectar información entre las instituciones públicas.
- Almacenamiento tecnológico.

Según lo indicado por la AIG¹¹ a la investigadora del MRI, los estándares se prueban por un espacio de seis meses para comprobar si están suficientemente adaptados y pueden ser utilizados. A la fecha del cierre del periodo de evaluación de este informe, los estándares en borrador estaban en prueba, por lo que no había concluido su evaluación en el comité y no estaban formalizados aún mediante resolución, ni disponibles para acceso público. De igual forma, la AIG señala que los estándares se organizan por sectores y se están probando en tecnología, salud, educación, emergencias, ambiente, movilidad, seguridad y agro¹².

Nelly Valdivieso, de la fundación Generación Sin Límite¹³, indicó a la investigadora del MRI que, en un esfuerzo paralelo, pero relacionado a este proceso, se está desarrollando un proyecto sobre datos abiertos con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UNDESA), AIG y ANTAI, las cuales están trabajando en la implementación de un Plan de Acción Nacional de Datos Abiertos. Este proyecto representa una ventaja de oportunidad que ha permitido la realización de dos talleres de sensibilización a altas autoridades (canciller – vice presidenta, ministros, directores, sub directores) sobre la necesidad de contar con un gobierno de datos abiertos¹⁴.

El proyecto de UNDESA, según Nelly Valdivieso, tiene previsto desarrollar un programa piloto en 15 instituciones cuyos documentos estén en formatos de datos abiertos, que sean reutilizables, accesibles

independientemente del software que tenga el ciudadano para su acceso y gratuitos¹⁵.

La AIG informó a la investigadora que ha creado dos tipos de portales web, uno dirigido a los trámites y otro estándar referido al portal de mapas. También creó una *app*¹⁶ que centraliza todas las *apps* del Gobierno, llamado Panamá Apps. Este es un catálogo de *apps* que reporta 2.580 descargas al momento de la evaluación. Las plataformas de las *apps* están interconectadas con el Centro de Atención Ciudadana 311 para su monitoreo y seguimiento. La investigadora del MRI comprobó el funcionamiento de esta *app* en su teléfono celular e informó que su descarga es rápida y es amigable de navegar. De igual forma la AIG mostró a la investigadora del MRI¹⁷ que están creando un portal centralizado de alertas para emergencias que interconecta a las instituciones que las atienden.

Respecto al hito 3.2, la AIG¹⁸ reconoció la falta de divulgación de toda la infraestructura en tecnología que se está creando para estandarizar procedimientos e información gubernamental.

La falta de presupuesto para divulgación y para apoyar a la interoperabilidad electrónica entre las instituciones¹⁹ resulta ser una limitante para la implementación de este hito que si bien, a la fecha de cierre de esta evaluación, no se encuentra vencido, su plazo para el cumplimiento concluye en junio de 2017.

Margarita Chow, miembro de la sociedad civil designada por el plan de acción para dar seguimiento al cumplimiento de este compromiso, indicó que no conoce avances en este compromiso dado que los formatos aún no se encuentran estandarizados y por ende, disponibles al público²⁰.

La investigadora del MRI calificó este hito como no iniciado, pero en tiempo, dado que vence en junio 2017.

De acuerdo a Nelly Valdivieso de la fundación Generación Sin Límite, en el marco del proyecto de UNDESA, se han realizado capacitaciones en datos abiertos de manera general²¹. No obstante, para la investigadora del MRI, siendo el proyecto una iniciativa paralela al compromiso, no es indicativo de lo que está previsto implementar por parte del Gobierno. Por esta razón, el avance del hito 3.3 es limitado, pero aún se encuentra en tiempo dado que vence en junio 2017.

A la fecha de cierre de este informe, la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre había sido la primera institución capacitada en el uso de los estándares y es una de las instituciones que está probando el Panamá Apps, a través del “Inspector Ciudadano”, una aplicación para quejas y denuncias que también permite a los usuarios generar alertas²².

Finalmente, en la entrevista con la investigadora del MRI, la AIG señaló que como los estándares aún están en borrador, no tienen políticas aprobadas²³.

Al igual que el hito 3.2, este hito aún no se ha iniciado, no obstante, se encuentra a tiempo, al tener fecha de vencimiento programada para junio 2017.

RESULTADOS PRELIMINARES (OPCIONAL, EN CASO DE HABERLOS)

La Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) lanzó el 15 de junio de 2016 la aplicación móvil “Inspector Ciudadano”, con el propósito de permitir que los ciudadanos puedan realizar denuncias sobre transporte público inseguro, vehículos mal estacionados o que ocupan espacios reservados para personas con discapacidad, a través de su teléfono celular. Asimismo, pueden declarar alertas de emergencias en situaciones de peligro y desastres naturales²⁴. En un mes, se registraron 8.200 ciudadanos en la app, de los cuales el 10% han reportado casos. La mitad de los casos reportados han sido resueltos²⁵.

SIGUIENTES PASOS

La AIG considera llevar este compromiso un paso más adelante de lo previsto en el plan, al implementar un sistema de *Smart Nation*. Esto implica utilizar la información de ciudadanos, sensores y alertas para poder alimentar el ecosistema de información. Así el Gobierno podrá tomar decisiones, a través de la información proporcionada por los *apps* y sensores que las entidades colocan en lugares de riesgo (ej. Lugares de inundaciones)²⁶. El auge de las iniciativas de datos abiertos en Panamá sugiere que hay espacio para oportunidades. En este sentido, el MRI recomienda al Gobierno considerar las siguientes sugerencias para futuros planes de acción:

- Identificar oportunidades para crear valor público en los datos abiertos. De acuerdo al estudio bibliográfico realizado por CEPAL sobre los desafíos de los datos abiertos en los gobiernos de la región, el sector transporte es uno de los principales sectores de valor público.
- Estimular la demanda por los datos a través de diversos canales. Si bien es necesario lograr la disponibilidad y apertura de datos, es igual de importante que sean de utilidad para los ciudadanos.
- Monitorear y evaluar el uso, tráfico y movimiento de los datos publicados. Esto ayudará a identificar oportunidades para potenciar su uso, determinar el tipo de datos que son más relevantes para la ciudadanía y los mejores canales para su interacción.

De acuerdo a estudios recientes sobre la penetración del internet, realizados por empresas como Activación Digital, el 57% de la población panameña usa activamente el internet. Esto es 9% más que en 2015. Este tipo de estudios también compara la frecuencia de uso en diferentes plataformas. Para el caso de Panamá, señala que el 83% de usuarios utiliza el internet para redes sociales, en particular *YouTube*, *Facebook* y *Google+*. Sin embargo, el uso de internet para trámites gubernamentales está por debajo del uso promedio en la región. Es importante tener en cuenta esta información al momento de definir canales y plataformas para poner a disposición datos e información pública²⁷.

-
- ¹ Índice Global de Datos Abiertos, Panamá 2015 <http://index.okfn.org/place/panama/>
- ² Segundo plan de acción, página 16.
- ³ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ⁴ Margarita Chow, entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.
- ⁵ "Datos Abiertos: Un Nuevo Desafío para los Gobiernos de la Región", CEPAL, 2012 http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/Datos_Abiertos_Un_Nuevo_Desafio_Gobiernos.pdf
- ⁶ Ley 83 del 9 de noviembre de 2012, http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27160_2012.pdf
- ⁷ Operar en conjunto, de forma coordinada, uniforme, homologada e interinstitucional.
- ⁸ "AIG instala Comité de Interoperabilidad y Seguridad del Estado", La Estrella de Panamá, 14 de abril de 2015. <http://laestrella.com.pa/vida-de-hoy/tecnologia/instala-comite-interoperabilidad-seguridad-estado/23858350>
- ⁹ Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016
- ¹⁰ Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ¹¹ Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ¹² Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ¹³ Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límites), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016
- ¹⁴ Memoria del taller sobre datos abiertos en Panamá <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN95071.pdf>
- ¹⁵ Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016
- ¹⁶ Aplicación móvil para celular tipo play store.
- ¹⁷ En la reunión con la AIG, la investigadora del MRI pudo comprobar el funcionamiento de estos sistemas, a través de una presentación detallada sobre su estructura y aplicación.
- ¹⁸ Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ¹⁹ Infraestructura interna de cada institución.
- ²⁰ Margarita Chow, entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.
- ²¹ Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016
- ²² Boletín sobre lanzamiento de aplicación "Inspector Ciudadano" <http://www.senadis.gob.pa/?p=13778>
- ²³ Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ²⁴ ATTT lanza app "Inspector Ciudadano". Sitio Web ATTT, 15 de junio de 2016. <http://www.transito.gob.pa/noticia/attt-lanza-app-inspector-ciudadano>.
- ²⁵ Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ²⁶ Anabel Broce (Autoridad Nacional de Innovación Gubernamental – AIG), entrevistada por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.
- ²⁷ Artículo Usuarios y Usos del Internet en Panamá, <http://ilifebelt.com/usuarios-uso-internet-panama/2016/11/>

4 | PUBLICACIÓN DETALLADA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y CANDIDATOS INDEPENDIENTES

Texto del compromiso

Publicación detallada de la utilización de recursos del financiamiento público para partidos políticos y candidatos independientes.

Establecer un mecanismo de publicación de forma detallada que refleje la utilización del financiamiento público a los partidos políticos y candidatos independientes, seis (6) meses después del cierre del proceso electoral.

Hitos:

4.1 Implementación del nuevo sistema de transparencia.

4.2 Unificación de los decretos y sus modificaciones.

4.3 Modificación en la búsqueda de la información de la página Web.

Institución responsable: Tribunal Electoral.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Mayo 2015

Fecha final: Octubre 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
4. Total		X			X					X			No				X
4.1. Implementación del Nuevo Sistema de Transparencia	X				X					X			No				X
4.2. Unificación de los decretos y sus modificaciones	X				X					X			Si	X			
4.3. Modificación en la búsqueda de la información de la página Web	X				X					X			Si				X

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El Código Electoral de Panamá regula el financiamiento público de los partidos políticos. Establece las fórmulas para el cálculo de las contribuciones, las condiciones de desembolsos y la elegibilidad de los gastos sujetos a financiamiento público¹. De acuerdo al plan de acción el compromiso atiende la “falta de información detallada de la forma de utilización de los recursos públicos asignados a los partidos políticos y a los candidatos independientes”².

Organizaciones de sociedad civil entrevistadas como la Comisión de Justicia y Paz y la fundación Generación Sin Límite, consideran que los ciudadanos tienen derecho a conocer cómo y en qué se utilizan los fondos públicos que se otorgan en calidad de contribuciones directas a los partidos políticos y candidatos independientes, sobre todo, porque no hay una cultura de rendición de cuentas de manera proactiva por parte de los partidos políticos³.

Para los representantes de la sociedad civil es importante monitorear si los fondos que reciben los partidos son utilizados para los propósitos que la ley electoral determina⁴. La Organización Afropanameña Soy señaló a la investigadora del MRI que no existe fiscalización sobre las facturas entregadas al Tribunal Electoral para justificar los gastos incurridos. No se tiene la certeza de que el financiamiento público se esté utilizando en dichas actividades⁵.

El compromiso promueve la creación de mecanismos para fortalecer el derecho de información de los ciudadanos, con respecto a la utilización del financiamiento público por los partidos políticos y candidatos independientes. Por esta razón, la investigadora del MRI califica el compromiso como relevante respecto al acceso a la información.

El lenguaje general del compromiso sugiere que su actividad principal es la publicación de información; sin embargo, los hitos carecen de una vinculación clara y concreta para lograrlo, pero sobre todo en sí mismos no tienen especificidad.

Por ejemplo, el hito 4.1 se refiere a la implementación del “nuevo” sistema de transparencia, sin especificar qué tipo de sistema es o si implica la publicación de datos y en todo caso, de qué información se alimentará

el sistema. Los hitos 4.2 y 4.3 establecen actividades dirigidas a la unificación de decretos y modificación de búsqueda de información sin aclarar el alcance y de qué tipo de norma y sistema de búsqueda se trata.

Finalmente, más allá de la limitante en el lenguaje del compromiso que no permite valorar adecuadamente su potencial, es importante notar que estudios como el Informe sobre Desarrollo Humano de Naciones Unidas⁶, así como expertos observadores electorales de la Organización de Estados Americanos (OEA)⁷, han señalado que el acceso a la información y las medidas de transparencia en el financiamiento político en Panamá tienen más desafíos en el ámbito de las donaciones y contribuciones privadas. El principal ámbito de acción del compromiso es la regulación y publicación de información sobre el financiamiento público que reciben los partidos políticos. Si bien la iniciativa no deja de ser importante, ya la ley contiene regulaciones que requieren la presentación de informes de gastos y el cumplimiento con auditorías del Tribunal Electoral, en lo que respecta a las contribuciones de origen público, que a su vez constituyen documentos públicos y sujetos a la ley de acceso a la información pública. Adicionalmente, funcionarios del Tribunal Electoral entrevistados, reiteraron que la información detallada de gastos de los partidos políticos y candidatos independientes siempre ha estado accesible al ciudadano, quién podía acercarse a las oficinas del Tribunal Electoral y solicitar copia de estos documentos⁸. En virtud de que el compromiso no es lo suficientemente claro para distinguir qué novedad aportará a lo que ya está regulado y sujeto a la ley de acceso a la información pública, el impacto potencial de este compromiso es menor.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 4 se encuentra retrasado respecto a su cronograma, pero con un nivel de avance sustancial.

El hito 4.1 debió completarse al final de la evaluación de medio término (julio 2016), no obstante, aún el Tribunal Electoral está trabajando en su desarrollo. El Tribunal Electoral realizó el hito 4.3 antes de la fecha prevista, pero no ha iniciado el hito 4.2, aunque aún se encuentra a tiempo.

Hito 4.1:

El Tribunal Electoral, antes de la adopción del compromiso, ya se encontraba en el proceso de implementar un nuevo sistema de transparencia. Según el tribunal, la institución está en constante mejora en tecnología pues actualmente su sistema está regulado por las normas ISO 9001⁹.

Para el Tribunal Electoral, el nuevo sistema de transparencia implica facilitar al ciudadano el acceso de información más detallada y concreta, por ejemplo, el sistema permite que el ciudadano tenga la posibilidad de ver los cheques escaneados con los que se pagaron cuentas y gastos. Así el nuevo sistema de transparencia es más amigable y accesible¹⁰.

Al momento de la evaluación realizada por la investigadora del MRI, el Tribunal Electoral informó que está trabajando en la alimentación de la base de datos a fin de hacer visible y accesible documentación más detallada a través de módulos de información, que es lo que busca el compromiso. El sistema debe estar listo en septiembre de 2016¹¹.

Una representante de MOVIN manifestó que, en discusiones con el Tribunal Electoral, uno de los requerimientos solicitados por la sociedad civil para la creación de este sistema es que los formatos de publicación de la información sean abiertos y accesibles y que puedan ser utilizados con cualquier software que tenga disponible el ciudadano¹².

La investigadora del MRI entrevistó sobre este compromiso a dos diputados de la República, coordinadores de dos bancadas legislativas distintas¹³ y una diputada independiente¹⁴.

El diputado coordinador de la bancada del Partido Panameñista, actualmente el principal partido de Gobierno, señaló a la investigadora del MRI, respecto al compromiso 4, que el Tribunal Electoral debería contar con una metodología predefinida para que los partidos y los candidatos independientes se basen en esa estructura de gastos¹⁵.

Al respecto, el diputado del partido de oposición (PRD), estuvo de acuerdo con el diputado panameñista al indicar que el financiamiento público debe ser reglamentado, estableciendo mayores controles y

que tenga una distribución clara, ya que este fondo garantiza la democracia interna y una mejor capacidad de intervención ante la corrupción de la gestión política¹⁶.

Por su parte, Ana Matilde Gómez, diputada Independiente, informó a la investigadora del MRI que entregó, hace seis meses al Tribunal Electoral, el reporte de gasto de cómo ella utilizó el financiamiento público. No obstante, este reporte no es de acceso público. Solo lo controla y maneja el Tribunal Electoral, algo que debe cambiar para las próximas elecciones¹⁷.

Hito 4.2:

El Decreto N° 6 del 16 de agosto de 2005¹⁸, que regula el financiamiento público, tiene nueve modificaciones. Cada elección genera decretos del Tribunal Electoral para reglamentar el proceso en cada etapa y aspecto, de ahí la gran cantidad de normativa dispersa. Por esta razón el Tribunal Electoral trabaja en la unificación de todos los decretos regulatorios del financiamiento público de los partidos políticos¹⁹.

Sin embargo, el tribunal informó a la investigadora que esta unificación de los decretos depende del nuevo proyecto de reformas electorales que se encuentran en discusión en la Asamblea Nacional²⁰.

Las mesas de reformas electorales se conforman inmediatamente después de que finalizan las elecciones, lo que ocurre en cada período electoral. En el proyecto de reformas electorales consensuadas en las mesas se encuentra lo pertinente a la regulación del financiamiento público de los partidos políticos.

Hito 4.3:

El lenguaje del compromiso es ambiguo en cuanto a lo que implica la "modificación en la búsqueda de la información de la página web", pues podría tratarse de cualquier modificación. El Tribunal Electoral creó el ícono "Financiamiento Público" en la página de inicio de su sitio web donde publica los proyectos de presupuesto, ejecución presupuestaria de los partidos políticos, salarios y servicios profesionales. También contiene un apartado de preguntas frecuentes para los usuarios interesados en conocer la legislación vigente y el funcionamiento del financiamiento público a partidos políticos. A excepción de los proyectos de presupuesto,

que está en formato PDF, la información se puede descargar en formatos de *Excel* y *Word* facilitándole al ciudadano su exploración²¹. De acuerdo a las entrevistas realizadas con los responsables de este compromiso, la modificación consistía en concentrar la información sobre el financiamiento público con un acceso más directo²², por lo que la investigadora del MRI considera que este hito se cumplió.

La sociedad civil señaló desconocer los avances de este compromiso²³, por lo que hace falta mayor divulgación y colaboración en su implementación.

SIGUIENTES PASOS

En línea con las recomendaciones de la OEA y Naciones Unidas para la transparencia en el financiamiento de partidos políticos en Panamá, la representante de la Comisión de Justicia y Paz consideró que es importante ampliar el alcance de iniciativas similares al financiamiento privado²⁴. Adicionalmente, consideró que las organizaciones de sociedad civil deben dar seguimiento a las actividades que realizan los partidos políticos con fondos públicos, no solo monitoreando los montos y gastos, sino también verificando su elegibilidad de acuerdo con la ley²⁵.

En virtud de lo anterior y de las recomendaciones realizadas por el Centro Carter respecto a la regulación de campañas electorales en Panamá²⁶, la investigadora MRI sugiere que, para futuros planes de acción, el Gobierno considere ampliar esta iniciativa, incluyendo:

- Actividades para la publicación y regulación de donaciones privadas.
- Asegurar que los datos sobre aportes incluyan su fuente u origen, cuantía y fecha de donación.
- Regular los periodos de divulgación para que los datos sobre financiamiento político sean de conocimiento de la ciudadanía en el tiempo cercano a las elecciones, de manera que puedan conocer qué intereses median en los partidos políticos.

¹ Código Electoral, Sección Segunda Artículos 179 – 190 http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/fileadmin/user_upload/publicaciones/CODIGO_ELECTORAL_01.pdf

² Segundo plan de acción, página 18.

³ Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016

⁴ Maribel Jaén (Comisión de Justicia y Paz Panamá), entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

⁵ Ileana Molo (Afropanameña Soy), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

⁶ Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamerica y Panama, Capítulo Desafío sobre la Calidad Democrática http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/002/Informe_Casas.pdf

⁷ <http://www.emol.com/noticias/internacional/2009/05/04/356549/oea-critico-falta-de-transparencia-en-financiamiento-politico-en-panama.html>

⁸ Jeniffer Gil, Sonia Rodríguez, Rousana Espino y Paulina Jácome (Tribunal Electoral), entrevistadas por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁹ Jeniffer Gil, Sonia Rodríguez, Rousana Espino y Paulina Jácome (Tribunal Electoral), entrevistadas por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹⁰ Jeniffer Gil, Sonia Rodríguez, Rousana Espino y Paulina Jácome (Tribunal Electoral), entrevistadas por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹¹ Jeniffer Gil, Sonia Rodríguez, Rousana Espino y Paulina Jácome (Tribunal Electoral), entrevistadas por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹² Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

¹³ Gabriel Soto (coordinador de la bancada Panameñista – partido de Gobierno), entrevistado por la investigadora del MRI el 7 de agosto de 2016 y Crispiano Adames (Coordinador de la bancada del Partido Revolucionario Democrático – partido en oposición), entrevistado por la investigadora del MRI el 24 de agosto de 2016.

¹⁴ Ana Matilde Gómez (diputada independiente), entrevistada por la investigadora del MRI el 7 de septiembre de 2016.

¹⁵ Gabriel Soto (coordinador de la bancada Panameñista – partido de Gobierno), entrevistado por la investigadora del MRI el 7 de agosto de 2016

¹⁶ Crispiano Adames (coordinador de la bancada del Partido Revolucionario Democrático – partido en oposición), entrevistado por la investigadora del MRI el 24 de agosto de 2016.

¹⁷ Ana Matilde Gómez (diputada independiente), entrevistada por la investigadora del MRI el 7 de septiembre de 2016.

¹⁸ Decreto No 6 de 16 de agosto de 2005. http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2016_P_292.pdf

¹⁹ Jeniffer Gil, Sonia Rodríguez, Rousana Espino y Paulina Jácome (Tribunal Electoral), entrevistadas por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

²⁰ Jeniffer Gil, Sonia Rodríguez, Rousana Espino y Paulina Jácome (Tribunal Electoral), entrevistadas por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016. “Inicia discusión del primer debate de las reformas electorales”, La Estrella de Panamá, 21 de septiembre de 2016. <http://laestrella.com.pa/panama/politica/inicia-discusion-primer-debate-reformas-electorales/23962145>

²¹ <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/index.php?id=407>

²² Página de inicio del sitio web del Tribunal Electoral. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/html/>

²³ Ileana Molo (Afropanameña Soy), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016. Maribel Jaén (Comisión de Justicia y Paz Panamá), entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016. Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016. Nelly Validivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016

²⁴ Maribel Jaén (Comisión de Justicia y Paz Panamá), entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

²⁵ Maribel Jaén (Comisión de Justicia y Paz Panamá), entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

²⁶ Financiamiento Político y Regulación de Campañas Electorales, Centro Carter pag. 25 https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/americas/electoral_code_book-let-vdg_a2_final2.pdf

5 | MECANISMOS Y CONTROLES PARA FONDOS DEL ESTADO

Texto del compromiso

Detectar los vacíos legales que permite a los servidores públicos no habilitados manejar fondos del Estado.

Hitos:

- 5.1. Crear una comisión compuesta por ANTAI, CGR, MEF, Secretaría Nacional de Descentralización y representantes de la sociedad civil.
- 5.2. Reuniones de la comisión para identificar los vacíos legales.
- 5.3 Presentar propuestas para ser tomadas en cuenta en la ley que aprueba el presupuesto para el año fiscal 2016.
- 5.4 Presentación de propuestas.

Institución responsable: Contraloría General de la República (CGR), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Secretaría Nacional de Descentralización.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Diciembre 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
5. Total			X			X				X			No	X			
5.1. Comisión para revisión de vacíos legales			X			X				X			No	X			
5.2. Reuniones de la comisión			X			X				X			No	X			
5.3. Propuestas para la ley del presupuesto			X			X				X			No	X			
5.4. Presentación de propuestas		X				X				X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

De acuerdo a lo establecido en el plan de acción, el problema a resolver con este compromiso es “el clientelismo y corrupción, reflejado en el manejo de fondos públicos por parte de servidores públicos no habilitados y la no rendición de cuentas sobre el destino de dichos recursos”¹.

Según miembros de la sociedad civil², ese compromiso fue propuesto por ellos para evitar el manejo de fondos públicos por parte de los diputados quienes, en la administración anterior, los utilizaron a través de contratos manejados por las juntas comunales y del Programa de Ayuda Nacional (PAN) para fines políticos durante la campaña electoral³. El plan de acción establece como objetivo de este compromiso detectar los vacíos legales que permiten a los servidores públicos no habilitados manejar fondos del Estado.

A primera vista el lenguaje del compromiso sugiere, de manera general, una acción interna de revisión normativa. No obstante, la adopción de un mecanismo con apertura a la sociedad civil para tomar parte en la revisión y luego proponer conjuntamente reformas en la materia, resulta relevante para el valor de participación ciudadana.

Si bien la identificación de vacíos legales, la creación de una comisión y la formulación de propuestas son actividades objetivamente verificables, el compromiso no llega a determinar con mayor precisión el tipo de vacíos legales que se buscarán, las normativas a ser revisadas o los elementos cualitativos de los mecanismos y controles que deberán contener las propuestas.

La investigadora del MRI califica este compromiso de manera general con especificidad media dada la falta de especificidad en el alcance de los entregables del compromiso. El cuarto hito tiene una especificidad baja pues indica una actividad concreta pero no es claro a qué propuestas se refiere o cuál es la intención de la actividad.

El compromiso parte de la premisa que la identificación de los vacíos será suficiente para eliminar el clientelismo y la corrupción en el manejo de fondos públicos y la falta de rendición de cuentas. Aunque las actividades descritas en los hitos constituyen un paso positivo

dirigido al cumplimiento del objetivo planteado, el impacto potencial del compromiso es menor debido a que se limita a la presentación de la propuesta y no extiende su alcance a la aprobación o a la implementación de los controles.

CUMPLIMIENTO

Conforme a los tiempos de vencimiento de cada uno de los hitos, según el plan de acción, y los señalamientos de todos los entrevistados⁴, el compromiso se encuentra retrasado en su ejecución pues no se inició durante el primer año de implementación del plan de acción, periodo que cubre este informe.

El primer hito debió verificarse a más tardar en agosto de 2015. ANTAI, a través de un correo electrónico, comunicó a los miembros de la comisión la conformación de la comisión y sus integrantes⁵. La comisión se conformó el 18 de agosto de 2016. De acuerdo al gobierno los miembros seleccionados son las entidades responsables de implementar el compromiso y las tres OSC que participaron en la elaboración de este compromiso.

El segundo hito se inició el 24 de agosto de 2016, un año después de lo programado en el plan de acción. Ese día se dio lugar a la primera reunión de la comisión creada con motivo de este compromiso, en la que participó la investigadora del MRI. El acta que recoge los principales puntos tratados en la reunión⁶ se encuentra en los anexos.

El tercer hito no ha podido ser implementado conforme a su redacción, dado que la ley de presupuesto para el año fiscal 2016 ya se encuentra en vigencia y en ejecución. No obstante, en la primera reunión, la comisión acordó participar en la reunión del Comité Ejecutivo creado para la reglamentación de la ley de descentralización⁷. Presentaron una propuesta, como AGA, elaborada y consensuada por los miembros de la comisión, en la que se establece un mecanismo de participación en la formulación y seguimiento de proyectos a través de veedurías ciudadanas en los consejos de desarrollo local de cada comunidad⁸.

Los miembros de la sociedad civil⁹ solicitaron cortesía de sala en la reunión del Comité Ejecutivo realizada el 1ro de septiembre de 2016 para la reglamentación de la

ley de descentralización, a fin de presentar la propuesta consensuada en la comisión.

El cuarto hito, cuya implementación debió iniciar en agosto de 2015, no está claramente definido en su alcance y ni la naturaleza de las propuestas a ser presentadas. Esto puede coincidir con el tercer hito. Al ser consultados por la investigadora del MRI, ninguno de los entrevistados pudo aportar sobre las razones de esta coincidencia.

Según todos los entrevistados¹⁰, la comunicación y coordinación para la ejecución de este compromiso fueron insuficientes, debido a que no había claridad sobre en qué institución recaía el liderazgo del proceso de implementación del compromiso. Esta fue la razón principal para el atraso en su cumplimiento.

SIGUIENTES PASOS

Los actores entrevistados, tanto de Gobierno como de la sociedad civil, coincidieron en que el compromiso debe terminar su cumplimiento y ser incorporado en el próximo plan de acción, de forma que se cree un mecanismo permanente de revisión y mejora de la ley de presupuesto y del proceso de descentralización.

Los funcionarios a cargo del compromiso por el Ministerio de Economía y Finanzas¹¹ propusieron, como un siguiente paso, la creación de una ley de administración pública que permita medir el grado de rendición de cuentas de las autoridades, tomando en consideración el proceso de descentralización que se adelanta, de acuerdo al representante de la Secretaría Nacional de Descentralización¹².

Para el siguiente plan de acción, la investigadora recomienda que los compromisos que impliquen la aprobación de normativas legales o reglamentarias, dentro de las competencias del Ejecutivo, trasciendan de la presentación de propuestas a la implementación y seguimiento permanente.

¹ Segundo plan de acción, página 21.

² Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016 y Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

³ Clientelismo político a través de la distribución de bolsas de comida, enseres domésticos, apoyos económicos y otras prácticas de compra de votos electorales.

⁴ Se consultó a los funcionarios responsables sobre las entidades implementadoras de este compromiso: Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Descentralización y a representantes de las organizaciones de sociedad civil: MOVIN, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Generación Sin Límite, Afropanameña Soy y Alianza Ciudadana Pro Justicia. Todos los entrevistados señalaron que a la fecha de la entrevista no se había conformado la comisión que trata el primer hito del Compromiso N° 5.

⁵ El correo electrónico del 18 de agosto de 2016 indicado en la cita puede ser consultado en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

⁶ El acta de la reunión del 24 de agosto de 2016 consta en los anexos.

⁷ Ley 66 del 29 de octubre de 2015 que reforma la Ley 37 del 29 de junio de 2009

⁸ La propuesta presentada el 1ro de septiembre ante el Comité Ejecutivo para la reglamentación de la ley de descentralización consta en anexos.

⁹ MOVIN y fundación Generación Sin Límite.

¹⁰ Se consultó a los funcionarios responsables sobre las entidades implementadoras de este compromiso: Contraloría General de la República, Ministerio de Economía y Finanzas, Secretaría Nacional de Descentralización y a representantes de las organizaciones de sociedad civil: MOVIN, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Generación Sin Límite, Afropanameña Soy y Alianza Ciudadana Pro Justicia. Todos los entrevistados señalaron desconocer por qué no se había conformado la comisión que trata el primer hito del Compromiso 5 y que quedaron a la espera que alguno de los otros miembros de la Comisión o ANTAI los convocara.

¹¹ Clifford Green y Héctor Rivera (Ministerio de Economía y Finanzas), entrevistados por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹² Narciso Machuca (Secretaría Nacional de Descentralización), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

6 | ESTUDIO SOBRE LA NORMATIVA DE LA LEY DE CONTRATACIONES PÚBLICAS

Texto del compromiso

Elaborar un estudio sobre la normativa de la ley de contrataciones públicas, para detectar deficiencias y asegurar transparencia.

Identificación por parte del ejecutivo y representantes de la sociedad civil de los mecanismos que permiten la corrupción dentro de la normativa de contrataciones públicas.

Hitos:

- 6.1 Establecer enlaces con las instituciones públicas correspondientes para realizar mesas de trabajo con representantes de la sociedad civil para la elaboración de un estudio a la nueva normativa de contrataciones públicas y recomendaciones para la reglamentación.
- 6.2 Presentar el estudio a la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), al Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Institución responsable: Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
6. Total			X			X				X			No	X			
6.1. Mesas de trabajo para realizar estudio y propuestas de reglamentación			X			X				X			No	X			
6.2. Presentar estudio			X			X				X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso 6 establece como problema que existen “vacíos, riesgos y procedimientos que permiten [que haya] corrupción en los procesos de contratación pública”¹, por lo que su objetivo se centra en “asegurar el buen manejo de recursos públicos con transparencia, equidad y eficiencia”².

El compromiso lo propuso la sociedad civil, ya que para ellos la ley de contrataciones públicas es insuficiente para prevenir la corrupción³ y su modificación estaba en el plan de Gobierno, por lo que vieron factible su aprobación⁴.

No obstante, la idea original del compromiso, según la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, era crear mecanismos que le permitieran a la Dirección General de Contrataciones Públicas hacer revisiones periódicas y emitir regulaciones, directrices, dictámenes y circulares indicando el mal uso de la normativa por parte de las instituciones públicas. La propuesta original del compromiso no consideraba reformas o reglamentaciones a la ley de contrataciones públicas⁵. El compromiso pretendía poner límites al clientelismo político⁶ y dar a la sociedad civil más acceso a los procesos de licitaciones públicas, en las cuales se eligen las empresas que contratan con el Estado⁷.

El compromiso propone realizar mesas de trabajo con representantes de la sociedad civil para la elaboración de un estudio y de recomendaciones de reglamentación a la nueva ley de contrataciones públicas. De igual forma, se propone su presentación ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía y Finanzas⁸. El proceso de análisis de la nueva normativa de contrataciones públicas para su reglamentación en mesas de trabajo con representantes de la sociedad civil, le da relevancia a la participación ciudadana.

La especificidad del compromiso es media, debido a que sus dos hitos, si bien son verificables objetivamente e incluyen productos entregables, no prevé aspectos cualitativos para valorar el alcance del estudio, los parámetros de participación en la mesa de trabajo o los mecanismos de presentación de las propuestas.

La investigadora del MRI califica el impacto potencial del compromiso como menor. Esto debido a que el

proponer una reglamentación a la ley de contrataciones públicas recién aprobada por la Asamblea Nacional constituye un paso positivo en el área de políticas públicas de contrataciones, pero el esfuerzo realizado por las partes está limitado a la elaboración de un estudio y su presentación ante autoridades del Órgano Ejecutivo, sin garantías de que sean tomadas en cuenta por estas entidades.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 6 se modificó después de haber sido publicado. La redacción original iba dirigida a que la Dirección General de Contrataciones Públicas, en conjunto con la sociedad civil, realizara un estudio para presentar propuestas de reforma a la ley de contrataciones públicas⁹.

En julio de 2015, el Órgano Ejecutivo acogió una propuesta de reforma a la ley de contrataciones públicas de la diputada Ana Matilde Gómez y organizó mesas técnicas gubernamentales para su análisis, en las que participaron organizaciones de sociedad civil¹⁰.

En noviembre 2015, iniciado ya el periodo de implementación del plan de acción, el análisis sobre la normativa de contrataciones públicas ya estaba avanzado y coincidió con un cambio de funcionario responsable en la DGCP. A solicitud del nuevo responsable del compromiso, ANTAI, se decidió modificar los hitos y ajustarlos a la propuesta, cuyo análisis ya estaba avanzado. También se notificó a la sociedad civil sobre este cambio¹¹.

La propuesta consensuada fue impulsada por el Órgano Ejecutivo para su aprobación en la Asamblea Nacional, convirtiéndose en el proyecto de Ley 305, el cual fue debatido en la Asamblea Nacional y aprobado en tercer debate el 29 de abril de 2016¹¹. El Presidente de la República lo vetó parcialmente en el mes de junio de 2016 por considerar inconvenientes ocho artículos del proyecto de ley, en temas de medicamentos, licitaciones por mejor valor, constitución de fianzas, plazos para la convocatoria a los actos públicos y convenios marcos para la salud¹³.

De igual forma, en Julio de 2016 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional algunos artículos de la ley de contrataciones públicas, lo que impactó, a su vez, algunos artículos de la reforma recién aprobada,

haciendo necesaria su revisión por el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Nacional¹⁴.

En cuanto al estatus de las reformas a la ley de contrataciones públicas vetadas por el presidente, al momento de realizar la investigación el diputado Gabriel Soto, de la bancada de Gobierno, indicó a la investigadora del MRI que el proyecto de ley fue devuelto a la Asamblea Nacional y debe estar en la Comisión de Economía y Finanzas para incorporar las sugerencias que ha presentado el Órgano Ejecutivo¹⁵. No obstante, el diputado Soto considera que se han dado pasos importantes en la búsqueda de un instrumento legal que permita transparencia y rendición de cuentas, sobre todo en la asignación de proyectos, para que las empresas realmente cumplan y gocen de ese respaldo ético y moral para hacer los proyectos¹⁶.

Por su parte, la diputada Ana Matilde Gómez, proponente del anteproyecto original de reforma a la ley de contrataciones públicas, indicó a la investigadora del MRI que la ley de contrataciones públicas fue un esfuerzo importante pero no suficiente. A juicio de la diputada, no se logró todo lo necesario para cerrarle el paso a la corrupción¹⁷. Ella señala que fue una oportunidad valiosa que se perdió, al no ser aprobada una norma dirigida a evitar que empresas como Odebrecht licitaran con el Estado panameño; y que además no se pusiera un tope o límite para que una empresa nacional o internacional contrate por más del 50% de los fondos en un solo periodo de las contrataciones del Estado¹⁸.

Según la diputada, el proceso de aprobación de la ley fue muy controlado por el Órgano Ejecutivo, en el que se le cerró el paso a las propuestas de modificación que venían de la sociedad civil, las cuales habrían podido ayudar a robustecer el documento¹⁹.

El diputado Crispiano Adames, de la bancada opositora, señaló a la investigadora MRI, que después de las múltiples modificaciones a la disposición fiscal en materia de contrataciones públicas que se verificaron en los últimos cinco años, se produce un avance sustancial en este Gobierno cuando se revisa la ley de contrataciones públicas por conducto del proyecto de Ley 305¹⁹. Salvo algunos aspectos que quedaron pendientes, el diputado Adames considera sustancial el avance en el fortalecimiento de controles para evitar

el mal uso de los recursos o favorecer el tráfico de influencias o los actos de corrupción propios²¹.

Los miembros de las organizaciones de sociedad civil entrevistados no quedaron conformes con las reformas realizadas a la ley de contrataciones públicas impulsadas por el Ministerio de la Presidencia, las cuales se realizaron al margen de la AGA²².

MOVIN tiene una propuesta dirigida a incluir en la ley los temas que no se aprobaron, entre ellos, que las empresas condenadas por tribunales en el exterior sean inhabilitadas para contratar con el Estado (caso Odebrecht), que los convenios marcos sean exclusivamente para uso de bienes masivos y cotidianos y que la ley rija para todos los bienes del Estado, incluyendo los medicamentos²³.

La investigadora del MRI considera que el compromiso se encuentra retrasado y no iniciado dado el balance anterior del proceso de elaboración e implementación del compromiso, y tomando en cuenta los hitos y fechas originales acordados durante la redacción del plan de acción.

Finalmente, la investigadora no ha comprobado la realización de ninguna de las actividades propuestas, tanto en los hitos acordados originalmente, como en los hitos actuales. Las DGCP y los miembros de la sociedad civil están esperando que se resuelva el veto presidencial de la ley de contrataciones públicas, para proceder con la reglamentación del estudio.

SIGUIENTES PASOS

Como siguientes pasos, la DGCP y MOVIN comentaron a la investigadora del MRI²⁴ que consideran proponer la elaboración de un nuevo compromiso que acoja el uso de la tecnología en la transparencia para la construcción, a través de la Iniciativa de Transparencia para el Sector Construcción (CoST), con el fin de establecer una plataforma de veedurías ciudadanas en construcción de infraestructura del Estado. La iniciativa CoST cuenta con 40 indicadores de éxito en procesos de contrataciones públicas, que miden los resultados durante todo el ciclo de proyectos²⁵.

La DGCP también manifestó a la investigadora que tienen interés en proponer el establecimiento de un observatorio ciudadano en contrataciones públicas en futuros planes de acción²⁶.

¹ Segundo plan de acción, página 22.

² Segundo plan de acción, página 22.

³ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

⁴ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016

⁵ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁶ Nelly Valdivieso y Ricardo Herrera (Generación Sin Límite), entrevistados por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016

⁷ Ileana Molo (Afropanameña Soy), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016

⁸ Segundo plan de acción, página 22.

⁹ Versión original del compromiso 6 del segundo plan de acción.

¹⁰ Manuel González (Dirección General de Contrataciones Públicas), entrevistado por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

¹¹ Manuel González (Dirección General de Contrataciones Públicas), entrevistado por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016

¹² "Reformas a ley de contrataciones públicas, aprobadas en tercer debate" TVN – Canal 2 Noticias. 29 de abril de 2016. http://www.tvn-2.com/nacionales/Reformas-Contrataciones-Publicas-aprobadas-tercer-debate_0_4471802825.html

¹³ "Vetadas, reformas a ley de contrataciones" La Prensa, 18 de junio de 2016. http://www.prensa.com/politica/bueno-malo-feo-veto_0_4508549293.html

¹⁴ Manuel González (Dirección General de Contrataciones Públicas), entrevistado por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016, "Fallo anula artículos de ley de contrataciones", La Prensa, 24 de julio de 2016. http://impresa.prensa.com/panorama/Fallo-anula-articulos-ley-contrataciones_0_4535546513.html

¹⁵ Gabriel Soto (coordinador de la bancada Panameñista – partido de Gobierno), entrevistado por la investigadora del MRI el 7 de agosto de 2016

¹⁶ Gabriel Soto (coordinador de la bancada Panameñista – partido de Gobierno), entrevistado por la investigadora del MRI el 7 de agosto de 2016

¹⁷ Ana Matilde Gómez (diputada independiente), entrevistada por la investigadora del MRI el 7 de septiembre de 2016.

¹⁸ Ana Matilde Gómez (diputada independiente), entrevistada por la investigadora del MRI el 7 de septiembre de 2016.

¹⁹ Ana Matilde Gómez (diputada independiente), entrevistada por la investigadora del MRI el 7 de septiembre de 2016.

²⁰ Crispiano Adames (coordinador de la bancada del Partido Revolucionario Democrático – partido en oposición), entrevistado por la investigadora del MRI el 24 de agosto de 2016.

²¹ Crispiano Adames (coordinador de la bancada del Partido Revolucionario Democrático – partido en oposición), entrevistado por la investigadora del MRI el 24 de agosto de 2016.

²² La investigadora del MRI entrevistó a representantes de las organizaciones de sociedad civil: MOVIN, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Generación Sin Límite, Afropanameña Soy y Alianza Ciudadana Pro Justicia.

²³ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

²⁴ Manuel González (Dirección General de Contrataciones Públicas), entrevistado por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016, Lea Estrada (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

²⁵ Sitio web de CoST: <http://www.constructiontransparency.org/home>

²⁶ Manuel González (Dirección General de Contrataciones Públicas), entrevistado por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016

7 | REVISIÓN DEL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Texto del compromiso

Revisión del artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional

Hitos:

7.1 Revisión del artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional.

7.2 Elaborar un informe de los resultados de las reuniones sostenidas.

Institución responsable: Asamblea Nacional

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Agosto 2015

Fecha final: Septiembre 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
7. Total			X		X						X		No	X			
7.1. Revisión de artículo 81 del reglamento interno			X		X						X		No	X			
7.2. Elaboración de informe de resultados		X			X				X				No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En la Comisión de Presupuesto de la Asamblea Nacional se discute la asignación presupuestaria estatal y las prioridades al respecto. Dichas discusiones tienen carácter reservado, lo que conlleva a poca transparencia¹.

El objetivo principal que plantea el compromiso es "considerar la ampliación de los canales de participación dentro de la Comisión de Presupuesto

de la Asamblea Nacional"², lo que los responsables del compromiso pretenden realizar a través de la revisión del artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional³.

Según miembros de la sociedad civil⁴, con este compromiso ellos buscaban tener acceso a las discusiones a lo interno de la Asamblea en las que los diputados negocian políticamente y ponen condiciones al momento de aprobar el presupuesto. Las organizaciones de sociedad civil entrevistadas⁵

señalaron que el Presupuesto de la Nación debe estar disponible a los ciudadanos, de forma que puedan fiscalizar su aprobación y ejecución.

Aunque el objetivo planteado en el plan de acción se refiere a ampliar canales de participación, el compromiso no es claro en si la revisión ampliará el acceso a la participación de la sociedad civil o si se trata de incluir la participación de más miembros de la Asamblea Nacional. Sí es claro que, principalmente, se trata de revisar el carácter reservado de las sesiones de la Comisión de Presupuesto, por lo que el compromiso es considerado relevante al acceso a la información y no necesariamente a la participación ciudadana.

El lenguaje del compromiso, en su totalidad, sugiere una actividad cuyo cumplimiento es posible verificar mediante la modificación realizada al artículo 81 del reglamento. Sin embargo, sus hitos son ambiguos en cuanto a la medición del alcance del compromiso. El lector no puede determinar con claridad en qué consistirá el proceso de revisión, las reuniones mencionadas sobre las cuales se elaborará un informe o qué propósito tiene el informe para contribuir al proceso de revisión.

Una de las herramientas más influyentes sobre la administración pública, y su capacidad de responder a las necesidades de sus ciudadanos, es el Presupuesto de la Nación. Entre otras cosas, el presupuesto establece los límites de egresos que materializan las políticas públicas y la prestación de servicios públicos. El poder legislativo ejerce una gran influencia a este efecto, pues es quien tiene el mandato constitucional de examinar, modificar, rechazar o aprobar el anteproyecto de presupuesto que le presenta el poder ejecutivo⁶. Revisar la legislación nacional para eliminar el carácter reservado de las reuniones de la Comisión de Presupuesto podría ser un gran paso para reducir las barreras al acceso a la información presupuestaria. De acuerdo a estándares internacionales, como los previstos en los Principios de alto nivel para la participación, rendición de cuentas y transparencia fiscal establecen que “los sistemas jurídicos a nivel nacional deben establecer una clara presunción a favor de la disponibilidad pública de la información fiscal sin distinción”⁷.

Por otro lado, el Consejo de Gobernanza Presupuestaria de la OECD recomendó, a estados miembro y no-miembros, asegurar que la información presupuestaria sea abierta, transparente y accesible, así como brindar un debate participativo, inclusivo y realista de las opciones presupuestarias, a través de la interacción entre parlamentarios, ciudadanos y organizaciones de sociedad civil en un debate sobre las prioridades, riesgos, costos y oportunidad y el mejor valor por el dinero⁸. Todo esto resulta difícil de realizar si las reuniones de la comisión de presupuesto tienen carácter reservado. Sin embargo, el compromiso se limita a la mera posibilidad de revisión sin comprometerse a cambios efectivos en las políticas o prácticas de transparencia o apertura de esta comisión en la discusión del presupuesto o de su agenda.

CUMPLIMIENTO

Al momento de cierre del periodo de evaluación de este informe, no se han iniciado actividades conducentes a la revisión del artículo 81 y por tanto el compromiso se encuentra retrasado.

Los funcionarios responsables en la Asamblea Nacional⁹ para la ejecución de este compromiso señalaron que la revisión del artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional es potestad exclusiva de los diputados, que en caso de que decidan realizar alguna modificación, debe pasar los tres debates legislativos respectivos, debido a que está contenido en una ley orgánica.

Ambos funcionarios entrevistados¹⁰ hicieron énfasis en que ellos asumieron el rol de voceros para el cumplimiento de este compromiso, sin embargo, no tienen poder de decisión sobre la revisión del reglamento interno de la asamblea.

Los funcionarios de la Asamblea Nacional también indicaron que ellos habían puesto en conocimiento sobre el compromiso¹¹ a los presidentes de la Comisión de Presupuesto actual y del período anterior, sin que ninguno de los dos diputados diera alguna directriz al respecto.

Los miembros de las organizaciones de sociedad civil entrevistados¹² coincidieron en señalar en que no existe voluntad política real de permitir un mayor acceso a los

ciudadanos en esta comisión. Una de las entrevistadas¹³ señaló que “la Comisión de Presupuesto es la única comisión que se reúne a espaldas de la ciudadanía”.

Los funcionarios de la Asamblea, por su parte, señalaron que la Comisión de Presupuesto es de puertas abiertas y que la Asamblea maneja las sesiones de la comisión con transparencia, accesibles al público, e incluso televisadas, sin ninguna restricción más que la del espacio físico de las instalaciones, así “el elemento fundamental de la reserva es el espacio físico”¹⁴.

SIGUIENTES PASOS

La revisión del artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional puede significar un avance importante en materia de transparencia presupuestaria en Panamá. La investigadora MRI recomienda al Gobierno adoptar medidas que permitan facilitar el diálogo con los diputados de la Asamblea Nacional y sobre todo la comisión de presupuesto, incluyendo eliminar el carácter reservado de las sesiones de la Comisión de Presupuesto, a fin de que puedan iniciar un diálogo que conduzca a la adopción de mecanismos de participación y debate sobre el presupuesto.

Adicionalmente, es recomendable incluir en estos acercamientos a organizaciones de la sociedad civil para dar acompañamiento a este proceso.

¹ Reglamento de la Asamblea Nacional Artículo 81 http://www.asamblea.gob.pa/transpasm/rori-texto_unico_-_2010.pdf

² Segundo plan de acción, página 24.

³ Texto único de la Ley 49 del 4 de diciembre de 1984 y sus reformas, artículo 81.

⁴ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁵ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

⁶ Constitución de la República, Capítulo II, Artículo 267.

⁷ http://www.fiscaltransparency.net/es/principios_tf/

⁸ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf>

⁹ Carlos Delgado, Elvia Sánchez (Asamblea Nacional), entrevistados por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁰ Carlos Delgado, Elvia Sánchez (Asamblea Nacional), entrevistados por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹¹ Las presidencias de las Comisiones, así como la junta directiva de la asamblea rota una vez al año (el 1ro de julio de cada año), conforme a una elección interna entre las bancadas de cada partido, por mayoría simple de votos. Suelen verificarse alianzas entre partidos para la selección del presidente de la asamblea y del presidente de la Comisión de Presupuesto, la cual los diputados consideran sensible.

¹² Se entrevistó a Karla Pinder por Alianza Ciudadana Pro Justicia, Carlos Gasnell por Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Annette Planells por MOVIN, Ileana Molo por Afropanameña Soy y Nelly Validivieso y Ricardo Herrera por Generación Sin Límite.

¹³ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

¹⁴ Carlos Delgado, Elvia Sánchez (Asamblea Nacional), entrevistados por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

8 | CUMPLIMIENTO DEL PLAN ESTRATÉGICO NACIONAL DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Texto del compromiso

Elabora y aplicar el “Plan Estratégico Nacional” para hacer cumplir las políticas, procedimientos e instrumentos técnicos de recursos humanos en el sector público que permita aplicar e implementar las disposiciones contempladas en la Ley 9 de 20 de junio de 1994.

Hitos:

- 8.1 *Actualización de Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales; además la elaboración de los manuales para aquellas instituciones que no cuentan con dicho instrumento.*
- 8.2 *Aplicar en todo el sector público el instrumento para evaluar el desempeño y rendimiento de los servidores públicos.*
- 8.3 *Identificar las necesidades de capacitación y formación de los servidores públicos para diseñar, planificar, elaborar y aplicar un plan de capacitación en todas las instituciones del sector público.*
- 8.4 *Convocar a analistas y jefes de personal que laboren en la aplicación de las veintiocho (28) acciones de RRHH, para unificar criterios en cuanto a su aplicación, e inclusive la aplicación de un sistema tecnológico interinstitucional para registrar dichas acciones.*
- 8.5 *Coordinar la integración de los programas de Bienestar Social, Incentivos y Salud Ocupacional en todas las instituciones públicas.*

Institución responsable: Dirección General de Carrera Administrativa

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
8. Total				X	Sin relevancia clara						X		Si		X		
8.1. Actualización y elaboración de manuales de clases ocupacionales				X	Sin relevancia clara					X			Si		X		
8.2. Aplicación de la evaluación del desempeño				X	Sin relevancia clara						X		Si		X		
8.3. Identificar las necesidades de capacitación de las instituciones públicas				X	Sin relevancia clara					X			No		X		
8.4. Unificación de criterios a la aplicación de las acciones de recursos humanos				X	Sin relevancia clara						X		Si	X			
8.5. Coordinación de la integración de los programas de bienestar social, incentivos y salud ocupacional				X	Sin relevancia clara						X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Un estudio sobre los servicios civiles en Latinoamérica, agrupa a Panamá en el grupo de países con sistemas caracterizados por la politización, que no tienen la capacidad de atraer y retener personal capacitado, o disponer de herramientas que le permitan influir positivamente en el comportamiento de sus funcionarios¹. Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas señalaron que no existe un sistema de ingreso a la función pública por méritos, ya que los servidores públicos son “el mercado de votos políticos” y que con el compromiso buscaban que se hicieran los concursos para ingresar al servicio público².

Al respecto, la Alianza Ciudadana Pro Justicia señaló a la investigadora del MRI³ que el compromiso partió de la necesidad de implementar la ley de carrera administrativa, sin embargo, se redactó conforme a lo que la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) estableció. Ellos indicaron que ya tenían un plan estratégico para implementar la ley, por lo que el compromiso y sus hitos están vinculados con actividades que ya estaban planificadas por la institución para su ejecución en el marco del Plan Estratégico Nacional.

Su lenguaje es específico y no solo describe actividades objetivamente verificables, pero también refiere a entregables medibles. Su relevancia sin embargo es

incierto. El lenguaje del compromiso y sus hitos sugieren acciones internas de fortalecimiento de capacidades sin elementos de cara pública, de divulgación de información o de participación pública.

El Plan Estratégico Nacional 2015-2019 incluye, en sus prioridades, el mejoramiento de los sistemas de planificación, presupuesto y gestión. Para ello es necesario que los funcionarios públicos cuenten con las competencias técnicas y analíticas que faciliten el proceso de mejora en estas áreas. En este sentido el plan apunta a la formación de un servicio civil idóneo, competente y capacitado. El Gobierno reconoce que la modificación a la Ley de la Carrera Administrativa (LCA 43-2009) representó un retroceso para el servicio civil en cuanto abandonó esfuerzos previos para la acreditación de funcionarios y autorizó la contratación por fuera del procedimiento ordinario de ingresos⁴. Una nueva reforma a la LCA supone un proceso complejo. De allí que el Gobierno propone avanzar al margen de lo que el marco legal permite para contribuir a la profesionalización del servicio civil.

Su implementación podría representar un gran paso hacia las metas del Plan Estratégico Nacional en lo que respecta a la gestión pública y servicio civil, sobre todo los hitos orientados a la institucionalización e integración de procesos de formación, evaluación y acción en recursos humanos de las instituciones públicas.

CUMPLIMIENTO

La Dirección General de Carrera Administrativa señaló a la investigadora del MRI⁵ que el 1ro de agosto de 2015 la DIGECA presentó el proyecto de Ley 230⁶ ante la Asamblea Nacional. La propuesta modifica la Ley de Carrera Administrativa⁷ a fin de resolver los obstáculos normativos ocasionados por la aprobación de la Ley N°. 43 de 2009⁸. El funcionario entrevistado de la DIGECA, indicó que la institución no ha podido reunirse con la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional para impulsar la aprobación del proyecto de ley en mención⁹.

Hito 8.1:

De acuerdo con el funcionario de la DIGECA entrevistado¹⁰, desde el año 2008 las instituciones crearon 47 manuales de clases ocupacionales, no obstante, en la entrevista no identificó cuáles han sido modificados ni cuáles faltan por crear, pues depende de cada institución.

Según indicó el funcionario¹¹, la Dirección General de Carrera Administrativa no tiene poder coercitivo, dado que la DIGECA es el ente asesor llamado a dirigir y coordinar con las instituciones, la implementación de la carrera administrativa.

En cuanto a la documentación, incluyendo los manuales institucionales de clases ocupacionales, el funcionario refirió que existen todos los documentos para la implementación de la Ley de Carrera Administrativa desde el 1998, pero estos documentos no han sido modificados por la inexistencia de la Junta Técnica, que es un organismo superior de carrera que aprueba la reglamentación¹².

Esta situación ha hecho que la institución proponga reformas a la ley para hacerla operativa y así poder modificar los documentos existentes en función de esta nueva normativa¹³.

La investigadora del MRI solicitó, al funcionario entrevistado, la entrega de información precisa y específica sobre cuáles manuales institucionales de clases ocupacionales han sido actualizados, cuáles instituciones los han modificado y cuáles los han elaborados desde julio 2015 hasta la fecha, así como copia de ellos. Hasta el momento de la redacción del informe, la investigadora del MRI no ha recibido los documentos solicitados¹⁴.

Hito 8.2:

Según la DIGECA, la aplicación de la evaluación del desempeño se ha estado aplicando desde febrero de 2015. La institución la ha aplicado en el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) y el Instituto Conmemorativo Gorgas¹⁵.

La investigadora del MRI solicitó al funcionario entrevistado la documentación que confirme la aplicación de la evaluación de desempeño y el instrumento utilizado, tanto en la reunión como en correos electrónicos reiterados, no obstante, no se entregó la documentación¹⁶.

El funcionario indicó que el instrumento de aplicación de la evaluación¹⁷ podría estar en la web. La investigadora del MRI hizo la búsqueda en internet y no encontró el documento.

Hito 8.3:

El funcionario de la DIGECA informó que el Plan de Capacitación inició su aplicación desde el año 2015, el cual sirve de base para la creación del Centro de Perfeccionamiento del Estado. Cada año, con los planes operativos, se hace la detección de las necesidades institucionales de capacitación. Todas las instituciones informan al DIGECA cuáles son sus necesidades en materia de capacitación¹⁸.

El funcionario señaló a la investigadora del MRI²⁰ que desde enero de 2015 han aumentado en más del 100% las capacitaciones realizadas. La investigadora solicitó un informe que sirva de evidencia sobre esta aseveración y copia del Plan de Capacitación.

La DIGECA aportó un documento con estadísticas de capacitaciones realizadas por la institución¹⁹ en el que se señala el número de capacitaciones realizadas de enero a julio 2016. No obstante, no incluyó información de julio a diciembre de 2015, ni tampoco detalló qué instituciones fueron capacitadas, cuáles fueron los temas de capacitación y los resultados obtenidos. La información aportada por la institución está limitada a las gráficas de número de participantes y números de seminarios realizados sin ningún otro detalle.

La DIGECA envió por correo electrónico a la investigadora del MRI²¹ el Plan Operativo Anual (POA), en el cual se reporta un avance en el estudio de necesidades de capacitación en las instituciones públicas de enero a junio 2016, pero sin incluir ningún indicador que mida el nivel de avance reportado, ni sus resultados. La investigadora revisó el POA, sin encontrar los demás hitos del compromiso en las actividades del plan.

Hito 8.4:

El funcionario entrevistado informó que la institución se ha reunido en dos ocasiones en la presidencia con todos los jefes de recursos humanos del Estado, para a unificar criterios en cuanto a la utilización de la guía técnica de acciones de recursos humanos²².

La investigadora solicitó en la entrevista, y por correo electrónico, copia de los informes de las dos reuniones realizadas, no obstante, la DIGECA no los aportó.

Hito 8.5:

La integración de los programas de bienestar social, incentivos y salud ocupacional en las instituciones públicas es un proyecto de enero 2015 que aún no se ha implementado, según el funcionario entrevistado²³.

Cuando la investigadora preguntó por qué no se ha iniciado el proyecto, el funcionario entrevistado indicó que la DIGECA solo asesora y son las instituciones públicas las que acogen sus recomendaciones. La DIGECA está realizando capacitaciones en estos temas, por lo que ha dado inicio al cumplimiento de este hito²⁴.

El funcionario entrevistado hizo la observación que los manuales y los programas son homologados y estandarizados por la DIGECA y deben ser aprobados por la Junta Técnica, que no está conformada. Por esta razón no pueden integrar los programas ni actualizar formalmente los manuales hasta tanto no se conforme la Junta Técnica²⁵.

En conclusión, el hito 8.3 del compromiso venció en diciembre de 2015, razón por la cual la investigadora del MRI lo califica de atrasado. La fecha de vencimiento de los demás hitos es en junio de 2017 por lo que están a tiempo. La investigadora considera que el cumplimiento del compromiso es limitado, ante la falta de respaldo documental y evidencias, más allá de las entrevistas sostenidas con el responsable de implementación.

SIGUIENTES PASOS

La investigadora del MRI sugiere que se tomen medidas para asegurar que las actividades de este compromiso sean documentadas y registradas. Si bien el Plan Estratégico Nacional promueve avances al margen de una reforma a la LCA, de las entrevistas y seguimiento realizado por la investigadora es notable que hay obstáculos normativos que no permiten la operatividad que requiere la DIGECA para implementar algunos de los hitos. De continuar la implementación de esta iniciativa u otras similares, el MRI sugiere al Gobierno:

- Coordinar con las autoridades competentes un proceso que facilite el diálogo para considerar la adecuación normativa que propone la DIGECA.
- Facilitar la conformación de la Junta Técnica que apoye los procesos de aprobación de manuales y programas.
- Considerar la carencia de relevancia a los valores AGA, de manera que en el futuro se incluyan elementos participativos de cara pública y divulgación de información al público. Entre ellos, la publicidad de los procesos de evaluación de rendimiento, la publicación de puestos y procesos de contratación.

- Incorporar a la sociedad civil en los procesos de gestión del servicio civil: veedurías para las metodologías y la aplicación de instrumentos de gestión del desempeño. Por ejemplo, en Canadá, la Comisión del Servicio Civil, integrada por tres personas independientes, incluye un miembro de la sociedad civil y dos funcionarios de carrera retirados.
- Armonizar las actividades de este o futuros compromisos con el plan operativo anual de la DIGECA.

¹ El Desafío de Profesionalizar la Función Pública, pag. 29 disponible en <https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/iacoessaypnud2011.pdf>

² Maribel Jaén (Comisión de Justicia y Paz Panamá), entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016. Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

³ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016

⁴ Plan Estratégico Nacional 2015-2019, pag 122 disponible en <http://www.mef.gob.pa/es/Documents/PEG%20PLAN%20ESTRATEGICO%20DE%20GOBIERNO%202015-2019.pdf>

⁵ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

⁶ Proyecto de Ley N° 230 de 2015. http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2015_P_230.pdf

⁷ Ley N° 9 de 1994, texto único de 29 de agosto de 2008 <http://www.digeca.gob.pa/tmp/file/1175/texto-unico.pdf>

⁸ Ley N° 43 de 2009, que reforma la Ley de Carrera Administrativa. http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2015_P_230.pdf

⁹ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁰ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹¹ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹² Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹³ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁴ Los correos electrónicos enviados por la Investigadora MRI al funcionario entrevistado pueden ser consultados en la biblioteca digital correspondiente a esta evaluación.

¹⁵ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁶ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁷ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁸ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

¹⁹ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

²⁰ Las estadísticas aportadas por la institución constan en la biblioteca digital correspondiente a esta evaluación.

²¹ El POA aportado por la institución constan en la biblioteca digital correspondiente a esta evaluación.

²² Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

²³ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

²⁴ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

²⁵ Reynaldo Núñez (Dirección General de Carrera Administrativa), entrevistado por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

9 | REFORMA A LA LEY DE DECLARACIONES PATRIMONIALES DE BIENES

Texto del compromiso

Elaborar una propuesta de reforma a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 sobre las declaraciones patrimoniales de bienes.

Ampliar el marco de aplicación del requerimiento de declaración patrimonial y establecer una fiscalización periódica (auditorías) a todos los obligados a declarar.

9.1 Instalación de una mesa de trabajo compuesta por instituciones públicas y representantes de la sociedad civil para elaborar la propuesta de reforma de ley.

9.2 Entrega de la propuesta de reforma de ley a las instancias correspondientes para su posterior discusión en el Órgano Legislativo.

Institución responsable: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Febrero 2015

Fecha final: Diciembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
9. Total			X			X					X		Si				X
9.1. Mesa de trabajo para elaborar propuesta			X			X					X		Si				X
9.2. Entrega de propuesta			X		Sin relevancia clara						X		Si				X

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) recomendó como buena práctica la publicación y divulgación de información financiera, como declaraciones de conflicto de interés y de bienes, y medidas efectivas para detectar actos irregulares en

el manejo de fondos públicos y actos de corrupción¹. En 2012 un estudio del Banco Mundial reveló que, aunque el 78% de países cuentan con sistemas para la declaración jurada de bienes, sólo el 43% facilitan el acceso público a esta información financiera. Los hallazgos también revelaron que aún con la existencia

de sistemas de declaración, el 36% de estos sistemas implementan revisiones sistemáticas para detectar casos de corrupción, uso indebido o enriquecimiento ilícito². En Panamá ha sido un tema de debate público, sobre todo al inicio de la administración del presidente Varela, cuándo varios ministros de su gabinete se rehusaron a publicar su declaración de bienes por motivos de seguridad³.

El sistema actual de Panamá no presenta mecanismos de fiscalización de las declaraciones presentadas y el cumplimiento con la obligación legal es débil. El informe 2010-15 de la CNUCC en Panamá refuerza estos aspectos como retos a futuro.

El objetivo de este compromiso está alineado con las debilidades anteriores, al buscar “extender la obligación de declaración a otros servidores públicos que de manera indirecta gestionan intereses y fondos públicos, realizar auditorías a las declaraciones patrimoniales de bienes y exigir actualizaciones periódicas durante la gestión del servidor público”⁴. Para ello el compromiso propone una revisión del marco legal y la presentación de una propuesta de reforma que facilite estos extremos. Adicionalmente, miembros de la sociedad civil manifestaron a la investigadora del MRI que existe una percepción ciudadana generalizada de que los funcionarios públicos se enriquecen en el ejercicio de sus cargos⁵. Por esta razón este compromiso busca que todos los funcionarios que tienen acceso a fondos públicos hagan declaraciones patrimoniales⁶. La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana considera que la ley de declaraciones patrimoniales es una forma de disuadir a los funcionarios públicos a enriquecerse ilícitamente, al establecerse controles cruzados y posibilidades de denuncia⁷.

El compromiso describe actividades verificables objetivamente, con productos entregables. No obstante, no son suficientemente relevantes para lograr el objetivo propuesto, debido a que limita su acción a la revisión de la norma y la entrega de la propuesta y no a su aprobación. Adicionalmente, el hito 9.2 establece la entrega de la propuesta a “las instancias correspondientes para su posterior discusión en el Órgano Legislativo”⁸, sin precisar a qué instancia se refiere, por lo que la investigadora del MRI califica el compromiso con una especificidad media.

El alcance del compromiso es limitado al darlo por cumplido, con la presentación de la propuesta sin supeditarla a su aprobación en el Órgano Legislativo o a la aplicación de medidas administrativas que permitan contribuir a la falta de seguimiento o auditoría de las declaraciones patrimoniales ya existentes. La reforma en sí es clave y representaría un gran paso para atender recomendaciones que fortalecerían el marco de lucha contra la corrupción en el país.

CUMPLIMIENTO

El compromiso se cumplió a tiempo y se completó según el cronograma previsto en el plan de acción.

Hito 9.1:

La ANTAI realizó diez sesiones de trabajo para elaborar la propuesta de reforma a la ley sobre declaraciones patrimoniales, con la participación de 25 instituciones, miembros de la sociedad civil y la academia⁹.

El proceso de elaboración de la propuesta contó con el apoyo del experto, Sebastián Rodríguez Robles, presidente del Instituto Iberoamericano de Derechos Constitucional, la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC).

ANTAI invitó a algunos representantes de la sociedad civil vinculados a la AGA, a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y a MOVIN, pero el proceso no se realizó a través del mecanismo de la AGA¹⁰, hecho que Carlos Gasnell de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana¹¹ confirmó a la investigadora del MRI.

Las mesas de trabajo se instalaron en el 2014 y sus reuniones se verificaron en los primeros meses del año 2015¹², dando como resultado final un “anteproyecto de ley que subroga la Ley 59 de 1999 y adopta otras disposiciones, así como la exposición de motivos respectiva y un análisis de constitucionalidad y derecho comparado en la materia”¹³.

UNODC y la ARAC entregaron el anteproyecto a ANTAI el 18 de agosto de 2015, lo que da por concluido el hito 9.1 del compromiso.

La fecha prevista para el vencimiento del hito 9.1 era julio de 2015. Tomando en cuenta que el hito establece

como meta la instalación de la mesa de trabajo, su cumplimiento se verificó antes de finalizar el mes de julio de 2015, por lo que estuvo a tiempo y se completó.

Hito 9.2:

El 28 de diciembre de 2015, ANTAI remitió la propuesta de ley de reforma a las declaraciones patrimoniales al presidente de la República¹⁴. El 7 de abril de 2016 ANTAI recibió comentarios de la presidencia, revisó la propuesta conforme a los comentarios, y la devolvió mejorada el 19 de abril de 2016, en versión final, a la Presidencia de la República¹⁵.

ANTAI informó a la investigadora del MRI que el vice ministro de la presidencia tiene la propuesta para revisión, a fin de incorporarla a la nueva ley anticorrupción que se está elaborando¹⁶.

La propuesta presentada por ANTAI incluye aspectos como la ampliación de la lista de las personas que deben declarar a los diputados y cónyuges de los declarantes y la realización de las auditorías de las declaraciones¹⁷.

El hito 9.2 del compromiso se incluyó antes de vencer el término previsto en el plan de acción, por lo que está a tiempo y completo.

SIGUIENTES PASOS

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana recomienda la creación de mecanismos de evaluación y seguimiento de los efectos positivos o negativos de la implementación de la normativa¹⁸, en caso de ser aprobada.

La investigadora del MRI recomienda que, para los compromisos del siguiente plan de acción referentes a reformas legislativas, se contemplen hitos que vayan dirigidos no solo a la presentación de las propuestas, si no a su aprobación e implementación a fin de lograr un impacto sustantivo en las políticas públicas que se pretenden mejorar. Asimismo, este compromiso puede ser complementado con acciones administrativas que permitan avanzar con medidas de control y seguimiento a las declaraciones patrimoniales que ya se rinden por parte de funcionarios públicos, por ejemplo, la publicación de las declaraciones patrimoniales existentes.

¹ <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup4/2011-August-22-24/V1183641s.pdf#page=4>

² <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/11/08/only-fourty-three-percent-countries-disclose-public-officials-financial-assets-says-world-bank>

³ <http://www.panamaamerica.com.pa/tema-del-dia/ministros-se-niegan-hacer-publico-estado-patrimonial>

⁴ Segundo plan de acción, página 28

⁵ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁶ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

⁷ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁸ Segundo plan de acción, página 28.

⁹ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

¹⁰ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016

¹¹ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

¹² Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

¹³ Nota del 18 de agosto de 2015 de la ARAC-2015-0218, entregada a la ANTAI por UNODC y la ARAC. La nota puede ser consultada en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación. "Presentación del Anteproyecto de Reforma de la Ley 59 de 1999 sobre Declaraciones Juradas Patrimoniales y Enriquecimiento Ilícito". Sitio Web de UNODC. 24 de mayo de 2016. <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/presentation-of-the-draft-reform-of-the-law-59-of-1999-on-asset-declarations-and-illicit-enrichment.html>

¹⁴ Nota No. ANAI/DS/897-15 de 28 de diciembre de 2015 dirigida por la ANTAI al Presidente de la República, Juan Carlos Varela, puede ser consultada en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹⁵ Los correos electrónicos del 7 y 19 de abril de 2016 entre el Ministerio de la Presidencia y ANTAI pueden ser consultados en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹⁶ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016. "Concertación inicia debate para proyecto de ley anticorrupción", La Estrella de Panamá, 10 de junio de 2016, <http://laestrella.com.pa/panama/politica/concertacion-inicia-debate-para-proyecto-anticorrupcion/23944962>

¹⁷ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

¹⁸ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

10 | REFORMA A LA NORMATIVA DEL CONFLICTO DE INTERESES

Texto del compromiso

Elaborar una propuesta de reforma a la normativa del conflicto de intereses.

Hitos:

- 10.1 *Revisar el anteproyecto de ley 58 de 5 de agosto de 2014 que regula el conflicto de intereses en el servicio público.*
- 10.2 *Presentar al Órgano Legislativo las observaciones pertinentes al anteproyecto de ley 58 de 5 de agosto de 2014.*
- 10.3 *Realizar mesas de trabajo compuestas por instituciones públicas y representantes de la sociedad civil para la elaboración de la propuesta de reforma al Código de Ética.*
- 10.4 *Presentar al Consejo de Gabinete la propuesta de reforma del Código de Ética para su estudio.*

Institución responsable: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Diciembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
10. Total			X			X				X			No			X	
10.1. Revisar anteproyecto de ley de conflicto de intereses			X		Sin relevancia clara					X			No				X
10.2. Presentar observaciones al Órgano Legislativo			X		Sin relevancia clara					X			No				X
10.3. Mesas de trabajo para elaboración de propuestas al Código de Ética			X			X				X			No			X	
10.4. Presentar propuesta al Consejo de Gabinete			X		Sin relevancia clara					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso 10 aborda la figura de conflicto de intereses, la cual se encuentra regulada en el Decreto Ejecutivo 246 del 15 de diciembre de 2004 “por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno central”. Una de las debilidades en el marco normativo es que no describe claramente las conductas que se consideran conflicto de intereses, ni el proceso para su sanción¹. Por ello, el compromiso plantea como objetivo “revisar la normativa del conflicto de intereses para ampliarla y mejorarla”².

El compromiso establece dos vías para resolver la falta de claridad sobre el conflicto de intereses, la primera vía es a través de la revisión del anteproyecto de Ley 58 del 5 de agosto de 2014³ que regula el conflicto de intereses en el servicio público, propuesto por la

diputada independiente Ana Matilde Gómez y la otra vía es a través de la revisión del Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 246 del 15 de diciembre de 2004⁴.

El lenguaje describe actividades objetivamente verificables con productos entregables pero que no son del todo medibles. En este sentido, la revisión del anteproyecto de Ley 58 de 2014 no refiere quiénes la realizarían ni cuál será su alcance. Tampoco se especifica cuál será el alcance de las modificaciones que pretenden lograr o los aspectos específicos sobre los conflictos de intereses que se regularán en el Código de Ética.

El compromiso es relevante para el valor de participación ciudadana, en tanto el proceso de revisión y propuesta incluye la participación de la sociedad civil, por lo que el compromiso ofrece un canal de cara al público para lograr su objetivo.

El plantear dos rutas para lograr la regulación de los conflictos de intereses permite al Gobierno avanzar en este compromiso en dos frentes. Sin embargo, es difícil determinar, del lenguaje del compromiso, qué se pretende regular del conflicto de interés y por tanto la mera acción de revisar las dos normativas es solo un primer paso en la dirección correcta.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 10 muestra un nivel de cumplimiento sustancial. Se realizaron dos hitos, aunque después del plazo oficial, y dos aún quedan pendientes.

El hito 10.1 se realizó con la revisión del anteproyecto de Ley 58 del 5 de agosto de 2014, por el equipo técnico de ANTAI, compuesto por Rodrigo García, María Tejedor y Saquina Jaramillo. Ellos, a través de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional de ANTAI, formalizaron la entrega del documento a la Dirección General de ANTAI, por medio de un memo institucional⁵. El hito en referencia se completó con retraso debido a que la fecha prevista en el plan de acción para su cumplimiento era septiembre de 2015.

El 12 de noviembre de 2015, ANTAI le remitió a la diputada Ana Matilde Gómez, proponente del proyecto, las observaciones al anteproyecto de Ley 58 del 5 de agosto de 2014⁶. ANTAI indicó a la investigadora del MRI que el envío de las observaciones al proyecto fue remitido por la institución directamente a la diputada Gómez y no a la Asamblea Nacional "en vista que fue lo acordado con la sociedad civil"⁷. La diputada Gómez presentó el anteproyecto de Ley 58 del 5 de agosto de 2014 ante la Asamblea Nacional en sesión ordinaria, organismo que lo remitió a la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social. Actualmente este proyecto de ley está a la espera de que se incluya en agenda de la comisión para realizar el primer debate.

Si bien se remitieron las observaciones de ANTAI a la diputada Ana Matilde Gómez, una vez que se disponga el primer debate del proyecto de Ley 52 de 2014, la ANTAI deberá nuevamente presentar sus observaciones ante la comisión, a fin de garantizar su inclusión en la discusión parlamentaria.

Desde el mes de diciembre de 2015 a la fecha de la evaluación, ANTAI realizó 5 mesas de trabajo con

instituciones públicas y miembros de la sociedad civil para la elaboración de la propuesta de reforma al Código de Ética.

ANTAI aportó listas de asistencia y minutas de reuniones en las que la investigadora del MRI pudo constatar la participación de las organizaciones de sociedad civil: Generación Sin Límite, Centro de Incidencia Ambiental, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Organización Afropanameña Soy y Alianza Ciudadana Pro Justicia⁸.

ANTAI informó a la investigadora del MRI que asistieron a las reuniones las siguientes instituciones: Procuraduría de la Administración, Dirección General de Contrataciones Públicas, Contraloría General de la República, Dirección de Carrera Administrativa⁹. Asimismo, indicó que recibió apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC) para la realización del análisis del Código de Ética en las mesas de trabajo, con el acompañamiento de Rafael Basora, un experto internacional en ética de República Dominicana¹⁰.

De igual forma, informó que nombró a 96 oficiales de ética en las instituciones, quienes deben velar para que los funcionarios públicos de su institución cumplan con el Código de Ética¹¹.

La revisión del Código de Ética por parte de las mesas de trabajo instaladas por ANTAI aún no ha concluido, por lo que el hito 10.4 no ha iniciado y ya está vencido porque el plan de acción establecía la fecha de diciembre de 2015 para su cumplimiento.

El compromiso tiene distintos niveles de cumplimiento en cuanto a sus hitos, no obstante, la investigadora del MRI, haciendo un balance entre los hitos, califica el nivel de cumplimiento total del compromiso como sustancial, dado el avance que reporta ANTAI de las mesas de trabajo y el haber completado la revisión del proyecto de Ley 52 de 2014.

La investigadora entrevistó a miembros de la Alianza Ciudadana Pro Justicia y de la Comisión de Justicia y Paz, quienes señalaron desconocer detalles adicionales sobre los avances del anteproyecto de ley en la Asamblea Legislativa¹².

SIGUIENTES PASOS

La investigadora del MRI recomienda a ANTAI formalizar la presentación de sus observaciones y propuestas al anteproyecto a través de los canales parlamentarios establecidos con la comisión que lo está revisando para que sean considerados en la formalización del debate en la Asamblea Legislativa. De igual forma, la investigadora sugiere a ANTAI utilizar mecanismos de difusión y divulgación al momento de presentar sus iniciativas ante los Órganos del Estado, con miras a lograr un apoyo sostenido de la sociedad civil en las reformas planteadas. Por otro lado, es aconsejable mejorar el nivel de detalle de futuros compromisos para dejar claro el alcance de las actividades propuestas.

¹ Segundo plan de acción, página 29.

² Segundo plan de acción, página 29.

³ Anteproyecto de Ley 58 de 5 del agosto de 2014. http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2014_P_052.pdf

⁴ Decreto Ejecutivo N° 246 del 15 de diciembre de 2004 http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/law-library-files/Panama_Decree%20246%20on%20Public%20Servants%20Ethic%20Code_2004_es.pdf

⁵ El memo institucional con fecha del 11 de noviembre de 2015 reposan en los archivos de la investigadora del MRI

⁶ La nota de envío del documento a la diputada Ana Matilde Gómez con fecha del 12 de noviembre de 2015 reposan en los archivos de la investigadora del MRI

⁷ Correo electrónico enviado por la ANTAI a la Investigadora del MRI del 30 de septiembre de 2016, el cual se puede consultar en la biblioteca digital correspondiente a esta evaluación.

⁸ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

⁹ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

¹⁰ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

¹¹ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

¹² Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016 y Maribel Jaén (Comisión de Justicia y Paz Panamá), entrevistada por la investigadora del MRI el 18 de agosto de 2016.

11 | MECANISMOS PARTICIPATIVOS DE ESCOGENCIA DE MAGISTRADOS, PROCURADORES, MAGISTRADOS Y FISCALES ADMINISTRATIVOS

Texto del compromiso

Elaborar propuesta para establecer mecanismos participativos de escogencia de: Magistrados, Procuradores, Magistrados y Fiscales Administrativos.

Desarrollar y aplicar mecanismos de regulación y autorregulación en el nombramiento de funcionarios de alta jerarquía.

Hitos:

- 11.1 *Elaboración de una propuesta en la mesa de trabajo de AGA (representantes de la sociedad civil y ANTAI) sobre el mecanismo de escogencia.*
- 11.2 *Entregar la propuesta al Consejo de Gabinete para su discusión.*
- 11.3 *Elaboración de una nueva propuesta en la mesa de trabajo de AGA (representantes de la sociedad civil y ANTAI) para elevarla a ley.*
- 11.4 *Entregar la propuesta al Consejo de Gabinete para su debida discusión.*

Institución responsable: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) y Ministerio de la Presidencia

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Noviembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
11.1 Total			X			X					X		No	X			
11.1. Elaboración de una propuesta sobre el mecanismo de escogencia			X			X					X		No	X			
11.2. Entregar la propuesta al Consejo de Gabinete para su discusión			X			X					X		No	X			
11.3. Elaboración de una nueva propuesta sobre el mecanismo de escogencia			X			X					X		No	X			
11.4. Entregar la propuesta al Consejo de Gabinete para su discusión			X			X					X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso 11 aborda la discrecionalidad para la selección de ciertos funcionarios de alto perfil que, a pesar de que cumplen con la Constitución y la ley, son escogidos con un mínimo requerido de habilidades y competencias necesarias para ocupar estos altos cargos y, además, se excluye la participación ciudadana al momento de la toma de decisión¹.

Miembros de la sociedad civil² propusieron incluir este compromiso, que tiene por objetivo “regular la designación que realiza el Órgano Ejecutivo, a fin de que se establezca un proceso de escrutinio público para los posibles seleccionados y sean ellos una opción entre los candidatos que cuenten con el beneplácito de la sociedad panameña para la futura escogencia”³.

La inclusión de este compromiso se debió a que en Panamá existen iniciativas interinstitucionales, con participación de la sociedad civil⁴, dirigidas a dar seguimiento a la reforma judicial que incluye la elaboración anual de mecanismos participativos para la escogencia de magistrados de la Corte Suprema de Justicia. No obstante, al ser estos mecanismos regulados por el Órgano Ejecutivo, son a su vez discrecionales y dependientes de las decisiones del Consejo de Gabinete, entidad que constitucionalmente es responsable de la selección de estos cargos.

La sociedad civil⁵ buscaba con este compromiso fortalecer los espacios existentes de selección de magistrados y extenderlos a otras autoridades de alta jerarquía.

El lenguaje del compromiso deja a la interpretación el contenido y alcance de las propuestas que se deben elaborar para la escogencia de estas autoridades. Así, dos de los hitos (11.1 y 11.3) se refieren a la elaboración de una propuesta, sin indicar específicamente su contenido o intención y qué diferencias existen entre una y otras.

La selección de magistrados y procuradores son materia de reserva constitucional y potestad exclusiva del Consejo de Gabinete, lo que implica que ninguna regulación vía decreto o ley es sostenible sin voluntad política para su cumplimiento por parte del presidente de la República y los ministros de Estado. Sin embargo, el compromiso brinda herramientas y abre oportunidades para que los ciudadanos puedan influir en la toma de decisiones, específicamente en cuanto a la selección de magistrados, procuradores y otras autoridades. De ser adoptadas e implementadas las medidas de escrutinio público en la selección de altos funcionarios, podría ser un gran cambio para la práctica de selección existente y le daría al proceso más confianza y apertura.

CUMPLIMIENTO

A la fecha de la evaluación de medio término, el compromiso no se ha iniciado debido a que no se han realizado las reuniones entre las instituciones responsables y los miembros de la sociedad civil para la elaboración de una propuesta para escoger autoridades antes señaladas. Esto implica que el compromiso está retrasado en su implementación, teniendo a la fecha, todos sus hitos vencidos.

Según ANTAI⁶ desde el mes de noviembre de 2015 se han remitido reiterados correos electrónicos a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y a Alianza Ciudadana Pro Justicia y desde abril 2016 a la fundación Generación Sin Límite, solicitando se les envíe las propuestas que varias organizaciones de la sociedad civil realizaron en el marco de la escogencia de dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia de diciembre 2015. Esto con el fin de impulsarlas y presentarlas como AGA y dar así por cumplido los hitos 11.1 y 11.2 del compromiso. De igual forma, ANTAI solicitó a las organizaciones de sociedad civil las propuestas en referencia a la realización de una mesa

de trabajo para cumplir con el hito 11.3, con base en las propuestas que ya se tienen elaboradas.

Según ANTAI estos esfuerzos no fueron efectivos, puesto que, hasta la fecha, la sociedad civil no ha aportado las propuestas elaboradas individualmente por estas organizaciones. ANTAI tampoco ha logrado concretar una reunión sobre este compromiso.

Los miembros de la sociedad civil⁷ entrevistados, por su parte, indicaron que no hubo un espacio de convocatoria para el desarrollo de propuestas de escogencia de magistrados, procuradores y de las otras autoridades, desde AGA, y que no se conocen los avances al respecto.

La investigadora del MRI revisó los correos enviados por ANTAI a las organizaciones de sociedad civil, encontrando que, si bien son varios correos reiterativos, hay un desfase de 5 meses entre el envío de los primeros correos (noviembre 2015) y los últimos (abril – junio 2016). Es decir, no hubo comunicación entre las entidades y organizaciones para este compromiso desde el mes de noviembre 2015 hasta el mes de abril 2016. De igual forma, la investigadora pudo comprobar que las organizaciones de sociedad civil no dieron una respuesta concreta a las solicitudes realizadas por ANTAI en cada oportunidad en que se les remitió una comunicación.

SIGUIENTES PASOS

El compromiso 11 incide sobre una facultad constitucional ejercida por el presidente de la República, en conjunto con los ministros de Estado en Consejo de Gabinete, lo que constituye un desafío para la implementación de las reformas planteadas. El funcionario de la presidencia de la República⁸, entrevistado para este informe, considera que para que este compromiso pueda ser llevado a otro nivel, se requiere reformar la Constitución Nacional.

Igual planteamiento lo realizó el Colegio Nacional de Abogados (CNA), cuya Junta Directiva fue entrevistada durante el proceso de esta investigación⁹. Al respecto, el 9 de agosto de 2016 el CNA instaló la comisión para el proceso constituyente, cuya misión es promover las reformas a la Constitución Nacional vía el mecanismo de una constituyente paralela¹⁰. Uno de

los temas fundamentales de esta reforma es el relativo a la escogencia de magistrados y procuradores. La Comisión de Estado por la Justicia viene desde hace años trabajando en el tema y en la actualidad, según el procurador de la Administración¹¹, la comisión ha estado realizando reuniones periódicas con la participación de representantes de la sociedad civil, del Colegio Nacional de Abogados y del Órgano Judicial, a fin de elaborar recomendaciones en torno al mecanismo de escogencia de magistrados, aunque este proceso va más allá del presente compromiso y se realiza por fuera del marco de la AGA.

Por lo anterior, la investigadora del MRI sugiere que se armonicen estas iniciativas para coordinar acciones.

¹ Segundo plan de acción, página 31.

² Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

³ Segundo plan de acción, página 31.

⁴ El Pacto de Estado por la Justicia es el compromiso nacional asumido, en el año 2005, por los titulares de los tres órganos del Estado, del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y representantes de la sociedad civil, con el propósito de reestructurar y modernizar el sistema judicial panameño, a fin de que el mismo sea independiente, transparente y eficiente. En este contexto, se creó la Comisión de Estado por la Justicia, mecanismo de seguimiento de los acuerdos del Pacto. La Comisión estuvo inactiva durante los últimos 6 años, hasta septiembre de 2015 que se reactivó. En la última selección de magistrados, realizada en diciembre de 2015, la comisión implementó un Decreto Autoregulatorio del Consejo de Gabinete, realizando un proceso de escrutinio público a los candidatos a magistrados.

⁵ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

⁶ Aida Marínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

⁷ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016 y Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016.

⁸ Javier Marquínez (Ministerio de la Presidencia), entrevistado por la investigadora del MRI el 16 de agosto de 2016.

⁹ Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados entrevistada por la investigadora del MRI el 16 de agosto de 2016.

¹⁰ "La constituyente, impulsada por comisión del CNA", La Estrella de Panamá, 10 de agosto de 2016. <http://laestrella.com.pa/panama/politica/abogados-piden-constituyente-decida-referendum/23955424>

¹¹ Rigoberto González Montenegro, procurador de la Administración y coordinador de la Comisión de Estado por la Justicia, en nota remitida a la Investigadora del MRI del 29 de agosto de 2016.

12 | PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL

Texto del compromiso

Divulgación de los programas de capacitación y desarrollo de mecanismos de medición del nivel de efectividad y aplicación de dichos programas en la Policía Nacional. Promoción de los programas docentes y los métodos científicos de medición de resultados.

Hitos:

- 12.1 *Publicar en la página Web los programas y capacitaciones anuales de la institución y su justificación.*
- 12.2 *Publicar en la página Web los procedimientos policivos.*
- 12.3 *Publicar estadísticas de los resultados disciplinarios interpuestas por la Junta Disciplinaria Superior.*
- 12.4 *Creación de un método de medición del nivel de efectividad de aplicación de las capacitaciones (indicadores de resultados).*
- 12.5 *Divulgación del método de medición del nivel de efectividad de aplicación de las capacitaciones a las unidades (entidades) (indicadores de resultados) y sus estadísticas.*

Institución responsable: Policía Nacional

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Diciembre 2015

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
12. Total			X		X					X			No		X		
12.1. Publicación de los programas de capacitación			X		X					X			No	X			
12.2. Publicación de los procedimientos policivos			X		X					X			Si				X
12.3. Publicación de las estadísticas disciplinarias			X		X					X			No	X			
12.4. Creación del método de medición de efectividad			X		Sin relevancia clara					X			No	X			
12.5. Divulgación del método de medición de efectividad			X		X					X			No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En aras de crear comunidades más seguras y mejorar las condiciones de seguridad pública, se incluyó este compromiso en el plan de acción porque busca utilizar la transparencia para poner a disposición y conocimiento del público los programas académicos de la policía y los resultados de su efectividad. El Gobierno espera que, al divulgar los resultados de los procesos de formación de la policía, la ciudadanía pueda aportar conocimientos y mejorar la formación y especialización de la policía en beneficio de la comunidad¹. Para ello, el plan de acción establece como objetivo “utilizar el Departamento de Comunicación y Proyecto de la institución para promover los programas docentes, y la Dirección de Docencia para evaluar la efectividad de los mismos”².

Las actividades que el compromiso plantea están claramente vinculadas al valor de acceso a la información, pues promueven la divulgación pública de datos y provee acceso abierto a la información relativa a las

capacitaciones impartidas a los policías de la institución, los procedimientos aplicados en su trabajo diario, los resultados de los procesos disciplinarios y la divulgación del método de aplicación de las capacitaciones.

Entre el año 2000 y el año 2015 se han implementado tres políticas de Estado en materia de seguridad³. Las últimas políticas han girado en torno al involucramiento ciudadano y el acercamiento de las fuerzas de seguridad pública al ámbito local y la ciudadanía, para priorizar la prevención del delito. Sin embargo, según lo analiza un medio periodístico, en la práctica la represión del delito ha superado las acciones de prevención. Asimismo, la falta de coordinación entre autoridades y actores sociales para enfrentar la seguridad ciudadana como tema de Estado es un reto persistente⁴.

Para el MRI no resulta claro cómo la falta de conocimiento de la ciudadanía sobre los procesos de formación y los resultados de su efectividad encajan con

los esfuerzos realizados a la fecha en materia de seguridad ciudadana, cómo contribuirá a mejorar la seguridad pública o cómo se espera que los ciudadanos utilicen esta información para crear comunidades más seguras. Es posible que la información y datos que se proponen divulgar, como las estadísticas disciplinarias, datos sobre los resultados de desempeño o los procedimientos policivos puedan ser utilizados para monitorear y evaluar el desempeño de la policía. Sin embargo, el compromiso no propone canales o mecanismos que permitan el enlace entre la disponibilidad de información, su uso y la realimentación para tomar decisiones sobre políticas públicas de seguridad ciudadana.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 12 está retrasado en su implementación y tiene un nivel de cumplimiento limitado.

Hito 12.1:

El Mayor Leandro Ortiz, oficial responsable por la Policía Nacional de dar seguimiento al cumplimiento del compromiso, señaló a la investigadora del MRI que los programas de capacitación están publicados en la página web desde antes de julio de 2015. Luego de esa fecha la publicación fue actualizada y ampliada, según el funcionario⁵.

El Mayor Ortiz señaló que las acciones de docencia tienen una programación anual. El oficial aportó un documento impreso que contiene la ponencia de un taller elaborado y dictado por él cuyo título es: “Promoviendo la Transparencia y el Rescate de los Valores Éticos- Morales”⁶.

La investigadora del MRI realizó una exploración de la página web de la Policía Nacional, www.policia.gob.pa, en septiembre de 2016, a fin de constatar el cumplimiento del hito 12.1. Encontró que en la sección de docencia las unidades de capacitación creadas por la Policía Nacional tienen una sección llamada “Únete”, en la que se publica un listado de los temas de capacitación que recibirán los nuevos reclutas de la policía. El Centro de Capacitación y Especialización Policial tiene una pestaña sobre capacitaciones, pero al ingresar en ella da error (Error 404, página web no encontrada). En la página de inicio se encuentra un recuadro que lleva a un portafolio con los lineamientos básicos de las capacitaciones

y un detalle de las materias que cubre la malla curricular de la Policía Nacional⁷. No obstante, el documento no contiene la descripción del programa de capacitación, sus objetivos, metodología, contenido ni evaluación de resultados. En la sección de noticias, la institución divulga notas de prensa acerca de algunas capacitaciones.

La investigadora no encontró publicados los programas y capacitaciones anuales de la institución y su justificación, tal como lo exige el hito 12.1. Tampoco encontró publicados los documentos impresos que le entregó el Mayor Ortiz, por lo que califica este hito como retrasado y no iniciado.

Hito 12.2:

El Mayor Ortiz señaló a la investigadora que en la sección de Transparencia de la página web de la Policía Nacional se encuentra publicado el Manual de Procedimientos Policial que consta de 67 páginas y que siempre ha estado accesible al público⁸.

Al explorar esta sección, la investigadora comprobó que los procedimientos policivos están publicados, dos veces, en los numerales 9.4 y 9.8, en un documento elaborado en el año 2007⁹, por lo que califica este hito como a tiempo y completo. Sin embargo, es de notar que el documento se publicó antes de la fecha de inicio del segundo plan de acción, por lo que no es atribuible al mismo.

Hito 12.3:

El oficial entrevistado señaló que, en enero del 2016, se publicaron las estadísticas de la Junta Disciplinaria Superior que cubre el período del 1 de enero del 31 de octubre del 2015, en una gaceta llamada: “La Orden General del Día”, la cual se coloca en los tableros de los cuarteles y se envía a todos los correos electrónicos de la dependencia policial¹⁰.

De acuerdo con la información dada por el Mayor Ortiz y en exploración en la web de la institución, la investigadora estableció que las estadísticas de los resultados disciplinarios no son accesibles al público. Su publicación es interna dirigida solo a los demás oficiales de policía.

El Mayor Ortiz entregó a la investigadora del MRI una presentación en *PowerPoint* con las estadísticas de la Junta Disciplinaria, la cual no se encuentra publicada en la página web de la institución.

La investigadora MRI calificó el hito 12.3 como retrasado y no iniciado.

Hito 12.4:

El funcionario de la Policía Nacional considera que deben existir los métodos de medición de efectividad de las capacitaciones, dado que realizan evaluaciones de coordinación, en base los estándares internacionales (ISO 9000 - 9001), sin lo cual no les hubieran dado los vistos buenos y ni las aprobaciones¹¹. Sin embargo, para el MRI el estándar ISO no tiene como propósito valorar la efectividad de capacitaciones *per se*, sino el cumplimiento de manuales de políticas y procedimientos.

El Mayor Ortiz señaló que los Departamentos de Docencia y Gestión y Proyectos trabajan de manera coordinada y programan sus acciones con tiempo, cumpliendo con los estándares internacionales¹².

En la sección de docencia, la investigadora del MRI pudo verificar la publicación de un boletín informativo sobre la implementación de normas de calidad ISO 9000- 9001 en la formación de las fuerzas policiales. No obstante, la investigadora no encontró ninguna referencia a la existencia del método de medición del nivel de efectividad de las capacitaciones, ni indicadores de resultados.

La investigadora calificó el hito 12.4 como retrasado y no iniciado.

Hito 12.5:

El Mayor Ortiz no precisó a la investigadora acerca de la divulgación del método de medición de las capacitaciones. Al respecto, el oficial indicó que la naturaleza de la organización y formación policial los obliga a estar

comunicando todo lo que hace cada dependencia de la institución para un mejor desarrollo y una mejor respuesta al ciudadano, utilizando todos los medios de comunicación ya sea prensa, televisión, radio, y redes virtuales¹³.

La investigadora del MRI no encontró evidencias de la divulgación del método de medición del nivel de efectividad de aplicación de las capacitaciones ni sus estadísticas, por lo que calificó el hito 12.5 como retrasado y no iniciado.

La investigadora entrevistó a miembros de MOVIN sobre este compromiso, quienes señalaron no conocer avances en su implementación¹⁴.

De igual forma, la investigadora trató de entrevistar al coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio e Industrias de Panamá, sin que haya podido lograr acordar una fecha de reunión para la entrevista.

SIGUIENTES PASOS

Según señala el Mayor Ortiz, la fiscalización debe continuar y la publicación de las capacitaciones deben darse siguiendo los estándares internacionales ISO 9000 - 9001¹⁵. En futuros planes de acción, el MRI recomienda al Gobierno especificar y determinar claramente la relación entre lo que propone el compromiso y un problema social, en este caso de seguridad ciudadana. Si se lleva adelante, el MRI recomienda que se especifique: cómo se espera se utilice la información publicada o el fin con el que se publica, qué utilidad tienen los datos, qué canales se habilitarán para obtener retroalimentación de la ciudadanía y cómo se utilizarán estos aportes para informar o influir en la dirección de las políticas públicas de seguridad ciudadana.

¹ Segundo plan de acción, página 33.

² Segundo plan de acción, página 33.

³ Fundamentos de Política Panameña de Seguridad Año 2000-2006; Lineamientos Generales para una Política Criminológica del Estado Panameño/PROSI Año 2006-2009; PROSI/Estrategia País de Seguridad Ciudadana Año 2009 – 2015.

⁴ Artículo "Balance de las Políticas de Seguridad Ciudadana" <http://laestrella.com.pa/panama/politica/balance-politicas-seguridad-ciudadana/23917881>

⁵ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁶ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁷ Portafolio Académico 2016. <http://www.policia.gob.pa/portafolio.html>

⁸ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁹ Procedimientos Polícivos. http://www.policia.gob.pa/Procedimientos_policiales.html

¹⁰ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹¹ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹² Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹³ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹⁴ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

¹⁵ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

13 | CONSEJOS CONSULTIVOS EN SEGURIDAD CIUDADANA

Texto del compromiso

Crear un consejo consultivo integrado por la Policía Nacional, programas de seguridad ciudadana y representantes de la sociedad civil, donde se fortalezca y se crean nuevos programas de seguridad ciudadana.

Hitos:

13.1 Publicar los programas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional a través de métodos aplicables a Internet.

13.2 Divulgar y promover los programas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional a través de los medios de comunicación.

13.3 Creación de un consejo consultivo integrado por la sociedad civil.

13.4 Organizar reuniones con el consejo consultivo.

Institución responsable: Policía Nacional

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
13. Total			X		X	X				X			No		X		
13.1. Publicación de programas de seguridad ciudadana			X		X				X				No	X			
13.2. Divulgación y promoción de los programas de seguridad ciudadana			X		X				X				Si				X
13.3. Creación de un Consejo Consultivo			X			X				X			No	X			
13.4. Organizar reuniones con el Consejo Consultivo			X			X				X			Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

La política de seguridad ciudadana se propone ser una respuesta gubernamental con visión integral, que se ejecutaría bajo el principio de coordinación interinstitucional con la participación de actores estatales y sociales¹. El compromiso tiene por objetivo “fortalecer la participación de la ciudadanía en los programas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional”².

Si bien es un compromiso predominantemente relevante a la participación ciudadana, otros hitos van dirigidos a la publicación, divulgación y promoción de los programas de seguridad ciudadana de la Policía Nacional, por lo que también es un compromiso relevante al acceso a la información.

El lenguaje del compromiso y sus hitos describen actividades objetivamente verificables, pues es posible comprobar la existencia del Consejo Consultivo y la publicación de información sobre programas de seguridad ciudadana.

El compromiso no establece parámetros de cómo va a funcionar el Consejo Consultivo, cómo estará conformado o cómo se insertará en el esquema de coordinación interinstitucional establecido por la estrategia de Gobierno. De igual manera no es claro si la divulgación de información sobre los programas de seguridad ciudadana será útil para la ciudadanía, o cuál es el propósito de publicarlos. En virtud de estas limitaciones, aunque el potencial del compromiso es menor, supone un buen primer paso. Para el Mayor Ortiz, la creación del Consejo Consultivo permitiría al ciudadano ser más participativo y más activo en su seguridad al interactuar con la policía y al tener mayor conocimiento en materia de seguridad, creando en conjunto estrategias para prevenir la delincuencia³.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 13 se encuentra retrasado y su nivel de cumplimiento es limitado.

Hito 13.1:

El Mayor Leandro Ortiz, oficial encargado de impulsar la implementación del compromiso, señaló a la investigadora del MRI⁴ que los programas de seguridad

ciudadana de la Policía Nacional se encuentran publicados en la página web de la institución.

En la sección de Transparencia, capítulo 10, acápite 10.3 se encuentran publicadas las estadísticas del departamento de seguridad ciudadana, específicamente, del Programa de Vigilancia Comunitaria, del año 1995 hasta junio de 2016 a nivel nacional (Vecinos Vigilantes)⁵. El funcionario indicó que la información estaba en la página web antes del 2015, en la sección de Seguridad Ciudadana, por lo que no es atribuible al segundo plan de acción.

De igual forma, el Mayor Ortiz refiere que la información acerca de los programas de seguridad ciudadana se ha divulgado por otros medios también como la orden general del día, memorandos, notas de carácter interno y en reuniones a nivel regional, provincial y nacional con los vecinos vigilantes⁶.

La investigadora realizó una exploración en el portal de la Policía Nacional, y encontró que, si bien las estadísticas del programa de Vecinos Vigilantes se encuentran publicadas, no así el detalle de cada uno de los programas de seguridad ciudadana.

En la página de inicio de la Policía Nacional hay un ícono que lleva al usuario a otra ventana la cual describe los datos generales del Departamento de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional. En esta página, en su parte inferior, la investigadora apreció los íconos de los distintos programas de seguridad ciudadana. No obstante, no logró acceder a ellos por lo que no pudo comprobar qué información se encuentra publicada en esa sección⁷.

Por lo anterior, la investigadora del MRI califica el hito 13.1 como atrasado y no iniciado.

Hito 13.2:

El Mayor Ortiz señaló a la investigadora que desde hace años se han estado promoviendo los programas de seguridad ciudadana por medios audiovisuales, televisión, radio, prensa escrita, redes sociales, internet y otros. Frecuentemente, los medios de comunicación publican noticias para divulgar las reuniones realizadas entre la policía y los ciudadanos que integran los programas de Vecinos Vigilantes. La Policía Nacional promueve los programas de seguridad

ciudadana⁸ en las distintas ferias que realizan entidades u organizaciones y organiza reuniones mensuales de rendición de cuentas con miembros de la comunidad, sobre la ejecución de los programas de seguridad ciudadana. Según indica el Mayor Ortiz⁹, los ciudadanos que participan están muy involucrados y muy anuentes a este proceso.

La investigadora conoce la constante promoción que realiza la Policía Nacional en relación con sus programas de seguridad ciudadana en distintos medios de comunicación, especialmente en el programa de Vecinos Vigilantes, el cual data del año 1995. De igual forma, la investigadora realizó una exploración, vía internet y al azar para este estudio, y encontró una gran cantidad de noticias de diversos medios de comunicación que hacen referencia a los programas de seguridad ciudadana implementados por la Policía Nacional¹⁰.

Por lo anterior, la investigadora considera que el hito 13.2 está en tiempo y completo. Sin embargo, es importante mencionar que estas acciones se realizan desde antes del inicio del segundo plan de acción, por lo que su inclusión en este compromiso no aporta un valor agregado sobre las prácticas gubernamentales.

Hitos 13.3 y 13.4:

Los hitos referentes a la creación de un Consejo Consultivo integrado por la sociedad civil y la organización de reuniones con el consejo consultivo no se han iniciado. El hito 13.3 se encuentra retrasado, mientras que el hito 13.4 aún se encuentra a tiempo, pues su fecha de vencimiento es en junio 2017.

El Mayor Ortiz está a la espera de que las organizaciones

de sociedad civil acudan a la entidad para organizar con ellos los consejos consultivos propuestos en los hitos en referencia¹¹. Asimismo, indicó que falta más coordinación, comunicación, y disponibilidad de la sociedad civil para que se haga el enlace y se logren estos hitos. La Policía Nacional ya tiene la organización, la planificación y la estrategia para crear este tipo de consejo¹².

Por parte de las organizaciones de sociedad civil, la investigadora del MRI entrevistó a una representante de MOVIN, quien indicó no conocer sobre este compromiso y sus avances¹³. De igual forma, la investigadora MRI intentó entrevistar al coordinador del Observatorio de Seguridad Ciudadana de la Cámara de Comercio, sin lograr acordar una fecha de reunión.

La ANTAI por su parte ha solicitado a las organizaciones de sociedad civil ponerse en contacto con el Coordinador Nacional de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, el Comisionado Rafael Alvarez.¹⁴

SIGUIENTES PASOS

El MRI recomienda al Gobierno continuar sus esfuerzos para definir una ruta de trabajo para lograr instalar el consejo consultivo. Para ello, será necesario apoyar a la entidad responsable de ejecución y a las organizaciones de sociedad civil a establecer canales de comunicación constantes. En este proceso el MRI también sugiere que se defina un documento base que contenga el mandato, funciones y visión del Consejo Consultivo de manera que, si es presentado en próximos planes de acción, se pueda enfocar en fortalecer su institucionalización y funcionamiento, como eje clave en futuras estrategias y políticas de seguridad ciudadana en el país.

¹ Presentación de la política estatal de seguridad ciudadana <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/10/presentacion-dr-zambrano-panama.pdf>

² Segundo plan de acción, página 36.

³ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁴ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁵ Estadísticas del Programa Vigilancia Ciudadana, julio 2016 http://www.policia.gob.pa/SEG_CIUADANA.html

⁶ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁷ Ventana del portal del Departamento de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional de Panamá http://www.policia.gob.pa/Seguridad_Ciudadana.html

⁸ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁹ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹⁰ Noticias de medios de comunicación sobre programas de seguridad ciudadana: http://www.tvn-2.com/nacionales/logrado-anos-Vecinos-Vigilantes_0_4445555442.html <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/vecinos-vigilantes-alcanza-81-grupos/23896110> <http://www.sertv.gob.pa/noticias-nacional-fm/item/34433-unidades-de-la-policia-nacional-de-panama-se-instruyen-para-programa-g-r-e-a-t>

http://www.tvn-2.com/nacionales/seguridad/programa-comercios-vigilantes-seguridad_0_4418558207.html <http://www.critica.com.pa/sucesos/comercios-en-plaza-tocumen-se-unen-contra-la-delincuencia-423187> <http://elsiglo.com/panama/taxistas-vigilantes/23896672>

http://panamareporta.com/es_ES/archives/953 https://www.google.com/search?newwindow=1&espv=2&biw=1366&bih=662&tbs=qdr%3Ay&q=transportistas+vigilantes+panama&oq=transportistas+vigilantes+panama&gs_l=serp.12...76109.78386.0.80402.14.13.0.0.0.0.230.1434.1j7j2.10.0...0...1c.1.64.serp..8.1.219...30i10k1.trLKRvXxc9k

¹¹ Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹² Mayor Leandro Ortiz (Policía Nacional), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹³ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

¹⁴ Correos electrónicos enviados por ANTAI a sociedad civil con fechas 26 de mayo de 2016 y 6 marzo 2017.

14 | CREACIÓN DE COMITÉS DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Texto del compromiso

Implementación de la ley 44 de 5 de agosto de 2002 que crea los Comités de Cuencas Hidrográficas.

Nombrar veinticinco (25) Comités de Cuencas Hidrográficas.

Hitos:

14.1 Nombrar diez (10) Comités de Cuencas Hidrográficas.

14.2 Nombrar diez (10) Comités de Cuencas Hidrográficas.

14.3 Nombrar cinco (5) Comités de Cuencas Hidrográficas.

Institución responsable: Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE)

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: 2014

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
14. Total			X			X					X		No		X		
14.1. Nombrar diez Comités de Cuencas Hidrográficas			X			X					X		No				X
14.2. Nombrar diez Comités de Cuencas Hidrográficas			X			X					X		Si		X		
14.3. Nombrar cinco Comités de Cuencas Hidrográficas			X			X					X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso reconoce que la “falta de participación ciudadana en las decisiones que afectan el suministro, cantidad y calidad de agua”¹ es un problema, por lo que propone dar vida a los Comités de Cuencas Hidrográficas que manda la Ley 44 del 5 de agosto de 2002².

Esta ley establece un régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá.

Responsabilidad de un comité integrado por los directores regionales de los ministerios de Ambiente, Desarrollo Agropecuario, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Salud, Comercio e Industrias, el Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales, usuarios del recurso hídrico y la sociedad civil del área.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), los Comités de Cuencas Hidrográficas son un mecanismo de trabajo importante, con estrecha coordinación con la sociedad civil, que permite que los asuntos tratados sean más consensuados y más divulgados, permitiendo el desarrollo sostenible del área que rodea los ríos³.

Este compromiso involucra a los ciudadanos en la toma de decisiones sobre el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá por lo que es claramente relevante al valor de participación ciudadana.

Según el Centro de Incidencia Ambiental (CIAM), el involucramiento de la sociedad civil en el manejo de las cuencas hidrográficas incide positivamente en la obtención de información en tiempo real, evitando la creación de más hidroeléctricas en los ríos, y que proyectos habitacionales continúen mermando la capacidad de agua⁴.

El compromiso propone un entregable concreto: la creación de 25 comités en el marco de la Ley 44 del 5 de agosto de 2002⁵, la cual dispone cómo se integran los comités, sus funciones y su coordinación.

El CIAM indicó a la investigadora del MRI que luego de reglamentar la ley se hizo difícil su implementación, puesto que hacía falta capacitar al personal tanto

institucional como miembros de la sociedad civil, habilitar laboratorios y tomar otras acciones para lograr que los Comités de Cuencas Hidrográficas fueran operativos⁶.

La creación de un mayor número de Comités de Cuencas Hidrográficas constituye un paso importante en la implementación de la Ley 44, para aumentar la participación ciudadana en las decisiones que afectan el suministro, cantidad y calidad del agua que consumen las comunidades, pero con alcance limitado. Esto debido a que la dotación de recursos y herramientas resulta indispensable para su funcionamiento, lo que pautará el éxito de los comités y su incidencia sobre el manejo de las cuencas.

CUMPLIMIENTO

Hito 14.1:

En el año 2013 ya estaba conformado el primer Comité de Cuenca Hidrográfica de la Villa⁷. Esta administración dio inicio a la conformación de diez Comités de Cuencas Hidrográficas entre octubre de 2014 y diciembre de 2015.

A diciembre 2015, según MiAMBIENTE, se habían conformado ocho de estos diez comités propuestos en el hito 14.1. En febrero de 2016, MiAMBIENTE culminó con la conformación de los otros dos comités que hacían falta para completar el hito⁸.

MiAMBIENTE creó los siguientes Comités de Cuencas Hidrográficas: Bayano, Pacora, Antón, Río Grande, Santa María, Tonosí - La Villa, Chiriquí Viejo, Río Chico, Chiriquí, Changuinola⁹.

La investigadora del MRI realizó un grupo focal con los miembros del Comité de Cuenca Hidrográfica del Río Bayano, el cual fue conformado el 6 de mayo del 2016, según lo indicaron sus miembros¹⁰.

Los miembros de este Comité señalaron que aún no han tenido la primera reunión formal, pero que han participado en tres capacitaciones, y aprobaron su reglamento interno el 24 de mayo de 2016¹¹.

La primera reunión que tendrán es para analizar el plan de manejo que existe del Río Bayano, el cual es muy antiguo, y realizar las modificaciones que sean necesarias para actualizarlo¹².

Los miembros del comité señalaron que este mecanismo permite que los ciudadanos tengan la oportunidad de conversar directamente con todos los directores de las instituciones que tienen que ver con el suministro de agua, para exponer sus inquietudes y cualquier dificultad que tengan con su normal suministro, tomar decisiones y resolver los problemas que enfrentan¹³.

Los miembros del Comité de Bayano indicaron que están satisfechos con el comité, pero que necesitan contar con un plan de acción, capacitación continua para desarrollar su labor y recursos económicos para pagar a los agrimensores que van a demarcar las tomas de aguas en las comunidades rurales del sector. De esta forma el interés de las futuras generaciones prevalecerá por encima del interés económico del momento presente¹⁴.

Hito 14.2:

El siguiente hito del plan de acción corresponde a la creación de diez Comités de Cuencas Hidrográficas adicionales a las creadas en el hito 14.1.

A la fecha, solo se ha creado el Comité de Cuenca Hidrográfica de Juan Díaz, juramentado el 24 de agosto de 2016¹⁵. Al momento de la evaluación realizada por la investigadora del MRI, MiAMBIENTE cuenta con 12 Comités de Cuencas Hidrográficas conformados, uno que ya existía desde el año 2013 y 11 que fueron creados a partir del año 2015.

Según señala MiAMBIENTE en la entrevista, la institución está realizando algunas gestiones para conformar el Comité de Cuenca de Parita y el Comité de Cuenca de Río Indio¹⁶.

MiAMBIENTE indicó que nombrar los comités involucra un proceso técnico y legal, en el cual la institución fija edictos en sitios públicos para lograr que las personas de la sociedad civil estén enteradas de los procesos y puedan participar de las reuniones de escogencia. Estas estructuras ameritan un proceso de acompañamiento y seguimiento que los haga fuertes y sostenibles en el tiempo¹⁷.

De igual forma, la entidad informó que está brindado apoyo a los comités en la elaboración de su reglamento interno¹⁸.

MiAMBIENTE comentó a la investigadora que la dificultad en la identificación de los municipios que conforman las cuencas hidrográficas es una de las limitantes que retrasan el proceso de creación de los comités y, además, que no cuentan con una divulgación masiva del trabajo que realizan ni de las convocatorias¹⁹.

El avance que este hito reporta es del Comité de Cuenca Hidrográfica Juan Díaz y de dos comités en planificación para su creación, de los diez comités que el hito 14.2 prevé deben ser conformados a diciembre 2016. Por esta razón, si bien el hito 14.2 se encuentra aún en tiempo, su nivel de avance es limitado.

La implementación del hito 14.3 corresponde al año 2017, por lo que se encuentra a tiempo y no iniciado.

En balance, la investigadora considera que el retraso en la conformación completa de los diez Comités de Cuencas Hidrográficas propuestos en el hito 14.1 y el hecho de que solo se ha conformado un solo Comité de los diez propuestos para el hito 14.2, da a lugar a una calificación general de retraso a la implementación del compromiso, cuyo nivel de cumplimiento es limitado.

RESULTADOS PRELIMINARES (EN CASO DE HABERLOS)

Según informa MiAMBIENTE, desde el año 2015 los Comités de Cuencas Hidrográficas han asumido la discusión del tema de las hidroeléctricas en mesas de trabajo, a fin de encontrar soluciones en conjunto²⁰.

El CIAM señaló a la investigadora del MRI que el Comité de Cuenca Hidrográfica de Chiriquí ha ayudado a evitar mayor daño o afectación a la cuenca, siendo positiva su gestión²¹. Por su parte, el Comité de La Villa organizó y logró una donación del Gobierno de Japón para adquirir equipos para análisis de la calidad del agua. Los comités también han ayudado en la adopción de medidas para controlar un poco la basura en los ríos²².

Las diferentes instituciones han encontrado en los Comités de Cuencas Hidrográficas un pie de fuerza adicional para la implementación de sus diversos proyectos y gestiones a nivel de toda la cuenca²³.

El apoyo de las autoridades locales y su presencia en los comités ha sido fundamental, según lo señala MiAMBIENTE. La institución considera que la nueva

ley de descentralización representa una oportunidad que permitirá a las autoridades locales contar con presupuesto para poder apoyar económicamente este tipo de procesos²⁴.

SIGUIENTES PASOS

MiAMBIENTE considera importante iniciar un proceso de revisión de la Ley 44 de 2002, de modo que se equipare la participación ciudadana dentro del Comité de Cuenca Hidrográfica, ya que en la actualidad lo integran siete instituciones públicas y un número máximo de tres organizaciones de base comunitaria o de la sociedad civil²⁵.

CIAM, por su parte, propone realizar un análisis amplio de la capacidad de carga de cada cuenca, determinando qué es lo que pueden hacer en ellas y hasta dónde pueden llegar. Señala que existe una enorme cantidad de hidroeléctricas que están en una misma cuenca y eso merma la cantidad y calidad del recurso para las comunidades²⁶. El MRI recomienda al Gobierno sistematizar el proceso participativo y evaluar el funcionamiento de los comités para valorar cómo continuar apoyando y fortaleciendo la labor que están impulsando los comités ya creados y que las buenas prácticas se repliquen.

¹ Segundo plan de acción, página 37.

² Segundo plan de acción, página 37.

³ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁴ María Soledad Porcel y Susana Serracín (Centro de Incidencia Ambiental – CIAM), entrevistadas por la investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

⁵ Ley 44 del 5 de agosto de 2002. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/24613_2002.pdf

⁶ María Soledad Porcel y Susana Serracín (Centro de Incidencia Ambiental – CIAM), entrevistadas por la investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

⁷ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁸ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁹ El informe narrativo del Departamento de Relaciones con la Comunidad de MiAMBIENTE de octubre – diciembre 2014 en donde se informa acerca de la conformación de las Cuencas Hidrográficas se puede consultar en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

¹⁰ Grupo focal con el Comité de Cuenca Hidrográfica de Bayano realizado el 8 de septiembre de 2016. El cuestionario, fotos y un resumen de la reunión se pueden consultar en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹¹ Grupo focal con el Comité de Cuenca Hidrográfica de Bayano realizado el 8 de septiembre de 2016. El cuestionario, fotos y un resumen de la reunión se pueden consultar en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹² Grupo focal con el Comité de Cuenca Hidrográfica de Bayano realizado el 8 de septiembre de 2016. El cuestionario, fotos y un resumen de la reunión se pueden consultar en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹³ Grupo focal con el Comité de Cuenca Hidrográfica de Bayano realizado el 8 de septiembre de 2016. El cuestionario, fotos y un resumen de la reunión se pueden consultar en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹⁴ Grupo focal con el Comité de Cuenca Hidrográfica de Bayano realizado el 8 de septiembre de 2016. El cuestionario, fotos y un resumen de la reunión se pueden consultar en la biblioteca digital correspondiente a esta investigación.

¹⁵ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016. “Crean comité para protección de cuencas de ríos de Juan Díaz y Pacora”, Telemetro, 24 de agosto de 2016. http://www.telemetro.com/nacionales/Crean-proteccion-Juan-Diaz-Pacora_0_947306076.html

¹⁶ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹⁷ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹⁸ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹⁹ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

²⁰ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

²¹ María Soledad Porcel y Susana Serracín (Centro de Incidencia Ambiental – CIAM), entrevistadas por la investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

²² María Soledad Porcel y Susana Serracín (Centro de Incidencia Ambiental – CIAM), entrevistadas por la investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

²³ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

²⁴ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

²⁵ Ángel Arauz (Ministerio de Ambiente), entrevistado por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

²⁶ María Soledad Porcel y Susana Serracín (Centro de Incidencia Ambiental – CIAM), entrevistadas por la investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

15 | DIVULGACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS DE FORMACIÓN DOCENTE

Texto del compromiso

Divulgación de los programas de formación docente y su contenido y establecimiento de un mecanismo de medición de aplicación de dichos programas.

Hitos:

15.1 Promover la participación de la sociedad civil en el programa de capacitación y formación docente para propiciar el diálogo y aporte de sugerencias y propuestas.

15.2 Publicar en la página Web los programas de capacitación a docentes y sus descripciones.

15.3 Divulgación en la página Web del método de evaluación al docente.

15.4 Publicación de estadísticas de resultados por región.

Institución responsable: Ministerio de Educación (MEDUCA)

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
15. Total			X		X	X			X				Si		X		
15.1. Participación de la sociedad civil en el programa de capacitación docente		X				X			X				Si	X			
15.2. Publicar los programas de capacitación			X		X				X				Si		X		
15.3. Divulgación del método de evaluación docente			X		X				X				Si	X			
15.4. Publicación de estadísticas			X		X				X				Si			X	

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Según informó la Fundación Pro Integración (FUNPROI) a la investigadora del MRI, en Panamá no hay tutores especializados para las diferentes discapacidades¹ y el compromiso surgió de la necesidad de capacitar al personal docente en el manejo y el trato hacia las personas con discapacidad. Sin embargo, al analizar la redacción final del compromiso propuesto por sociedad civil, ésta no refleja claramente que haya sido esa la motivación.

La sociedad civil propuso, en el primer hito, la ampliación de la participación de la sociedad civil en los programas de formación docente a fin de comprobar qué es lo que está pasando en el sistema educativo. Esto de forma que el Ministerio de Educación (MEDUCA) pueda informar a las organizaciones de sociedad civil cuáles son los progresos en cuanto a la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad en el mercado laboral logradas a través de la educación, pues para ellas el trabajo de formación docente es un trabajo integral en equipo: padre de familia, Gobierno y empresa privada². Los miembros de la sociedad civil que participaron en la elaboración del compromiso lo consideran importante, ya que el nivel de la educación en Panamá ha bajado mucho. Uno de los grandes problemas que detectaron era la falta de capacitación de los docentes y sobre todo el seguimiento: medir si efectivamente las capacitaciones eran efectivas, especialmente en cómo abordan los docentes³ el tema del bullying.

La especificidad del compromiso en general es media pues el lenguaje describe actividades que son objetivamente verificables, con productos entregables. Sin embargo, es importante notar que la intención del compromiso al momento de su elaboración iba dirigida a promover la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de los programas de formación docente. El objetivo del compromiso planteado en el plan de acción era promover la divulgación de los programas de capacitación, por lo que de la intención o el problema que inspiró el compromiso al texto final existe una desvinculación. Por otro lado, la descripción del compromiso que se encuentra en el plan de acción justifica la publicación y divulgación de información sobre los programas de formación docente como

una acción de transparencia en la gestión pública, sin profundizar o indicar por qué es necesario que haya más transparencia en este aspecto de la gestión educativa. Dado que no hay claridad en el objetivo del compromiso, su utilidad o necesidad, no se puede valorar su potencial al no saber qué problema público o situación se pretendía mejorar.

CUMPLIMIENTO

El compromiso es evaluado por la investigadora del MRI con un avance a tiempo, debido a que todos los hitos vencen en junio 2017, pero con un nivel de implementación limitado.

Hito 15.1:

Este hito corresponde a la participación de la sociedad civil en la capacitación y formación docente. Según CIAM, la sociedad civil se comprometió a colaborar con el MEDUCA con guías para los planes de capacitación, a fin de incluir temas dirigidos a la no discriminación y a cómo tratar a las personas con discapacidad. Sin embargo, la investigadora no encontró evidencias que demostraran avances en esta área.

De igual forma, las funcionarias entrevistadas del MEDUCA informaron que siempre han estado abiertos a cualquier sugerencia tanto de la sociedad civil como de los organismos capacitadores, quienes remiten inquietudes de los docentes desde el año 2014. Según ellos, esta retroalimentación nutre el diseño de los programas de capacitación⁴.

No obstante, lo anterior, la investigadora no obtuvo evidencias durante la investigación de que el hito 15.1 se haya cumplido, incluso la FUNPROI informó no conocer de avances en el compromiso⁵.

La falta de especificidad del hito impactó su proceso de implementación, pues no quedó claro cuál es el mecanismo de participación ciudadana que se quería promover ni hubo acuerdo previo entre las partes acerca de la forma en que implementarían este hito.

Por lo anterior, la investigadora calificó el hito como no iniciado.

Hito 15.2:

Según el MEDUCA, las direcciones regionales remiten información a la institución sobre las necesidades, en materia de capacitación, y en base a eso empiezan a trabajar con cada uno de los involucrados para la elaboración de los programas de capacitación por año⁶.

MEDUCA informó que desde el año 2014 publican en la web los temas de capacitación. Esto se hace durante el periodo de inscripción (de octubre a diciembre). Finalizada la inscripción, se cierra esa página en el portal⁷.

Se publica una descripción de los programas de capacitación, donde se detalla el tema, la sede, el organismo capacitador y los horarios en que se va a dictar. Este procedimiento lo han hecho desde el verano de 2015⁸.

Durante la entrevista, el MEDUCA mostró a la investigadora del MRI los links de publicación del listado y temas de capacitaciones de los años 2015 y 2016, que además llevan a otro enlace donde los docentes pueden registrarse⁹. No obstante, en exploración posterior, la investigadora no pudo encontrar estos enlaces por su cuenta al navegar en el portal Educa Panamá. Esto puede deberse a que las inscripciones de los docentes se realizan por tiempo limitado, según lo indicado por el MEDUCA.

Al respecto, el MEDUCA informó que la plataforma no tiene suficiente capacidad para el soporte del tráfico de tanta información publicada, pero que están trabajando en la creación de otro portal educativo donde se publicará información sobre las capacitaciones docentes¹⁰.

MEDUCA remitió a ANTAI y a la investigadora un informe completo, que no es de acceso público¹¹, sobre las capacitaciones realizadas en 2015 y 2016.

El hito 15.2 es calificado por la investigadora como a tiempo, pero con un nivel de cumplimiento limitado, pues el MEDUCA no ha publicado los programas, sino solo las listas de los temas de capacitación.

Hito 15.3:

Durante la entrevista, el MEDUCA indicó que, a la fecha de cierre del primer año de evaluación, no habían subido todavía las evaluaciones de las capacitaciones

al portal porque están en el proceso de cotejar los resultados finales de las capacitaciones de 2015 y 2016. Al finalizar, las subirán a la página web¹².

En cuanto al método utilizado, el MEDUCA informó a la investigadora que el organismo capacitador hace un *pre-test* y un *post-test* al docente sobre el tema específico para su evaluación. Esta prueba forma parte de la programación analítica que ellos entregan. Las funcionarias entrevistadas mostraron un ejemplo de este instrumento a la investigadora del MRI¹³. Sin embargo, es importante notar que el hito 15.3 se refiere a la divulgación del método de evaluación al docente y no a los informes de evaluación propiamente, ni a la evaluación de la capacitación.

La investigadora exploró y no encontró la publicación del método de evaluación docente en la página web del MEDUCA ni en el portal Educa Panamá, por lo que evalúa el cumplimiento de este hito a tiempo, pero no iniciado.

Hito 15.4:

El MEDUCA informó a la investigadora que en la sección Infórmate del portal Educa Panamá están publicados los resultados de las capacitaciones a docentes, del año 2014, lo cual la investigadora pudo comprobar¹⁴.

Los resultados publicados se refieren a estadísticas puntuales sobre los temas de capacitación, materias asignadas, organismo capacitador, número de participantes y nivel¹⁵. Sin embargo, las estadísticas no se encuentran por región, como lo establece el compromiso, por lo que el avance es sustancial.

RESULTADOS PRELIMINARES (EN CASO DE HABERLOS)

Aunque ahora se publican estadísticas sobre las capacitaciones a docentes, son pocos los resultados del compromiso debido al bajo nivel de cumplimiento de los hitos. Asimismo, cabe mencionar que algunas de las acciones estipuladas se realizaron previo al inicio del segundo plan de acción. La conclusión de la investigadora es que el MEDUCA está implementando el compromiso en función de mejorar el acceso del docente a la plataforma para las inscripciones en los programas de capacitación que oferta el Ministerio,

de forma que no tenga que apersonarse a su región escolar para enterarse de los temas que se van a dictar. Esta es una iniciativa pertinente para mejorar la calidad educativa, pero reitera el problema en el diseño del compromiso al no existir vinculación clara entre su objetivo, motivación y resultado esperado.

SIGUIENTES PASOS

La principal debilidad de este compromiso es la falta de claridad en el mecanismo de participación o el papel de la sociedad civil en su implementación. Para promover la participación de la sociedad civil en los programas de capacitación y formación, la investigadora recomienda al MEDUCA realizar reuniones periódicas con miembros de la sociedad civil vinculadas al compromiso, con el apoyo de ANTAL. De esta forma se puede mejorar la calidad de la información que se está publicando en el portal Educa Panamá y se pueden aclarar las expectativas que tienen las partes sobre la existencia y el diseño del compromiso o futuras iniciativas relacionadas al sector educativo.

¹ Virginia de Alvarado (FUNPROI), entrevistada por la investigadora del MRI el 2 de septiembre de 2016.

² Virginia de Alvarado (FUNPROI), entrevistada por la investigadora del MRI el 2 de septiembre de 2016.

³ María Soledad Porcel y Susana Serracín (Centro de Incidencia Ambiental – CIAM), entrevistadas por la investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

⁴ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁵ Virginia de Alvarado (FUNPROI), entrevistada por la investigadora del MRI el 2 de septiembre de 2016.

⁶ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁷ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁸ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

⁹ Listado de las capacitaciones del año 2015. <http://educapanama.edu.pa/?q=lista2015>. Listado de las capacitaciones del año 2016. <http://www.educapanama.edu.pa/?q=lista2016>

¹⁰ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹¹ Informe de formación docente 2015 – 2016 entregado por MEDUCA a la investigadora del MRI puede ser consultado en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.

¹² Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹³ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹⁴ Rosa Ibarra y Elena Herrera (MEDUCA), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

¹⁵ Resultados de las capacitaciones docentes del año 2014 del MEDUCA

16 | AMPLIAR MECANISMOS DE ATENCIÓN DEL CENTRO DE ATENCIÓN CIUDADANA 311

Texto del compromiso

Ampliar los mecanismos de monitoreo y seguimiento de los casos reportados al Centro de Atención Ciudadana (311) a través de herramientas tecnológicas y procesos de gestión.

Hitos:

- 16.1 Las entidades deben difundir la existencia del Centro de Atención Ciudadana 3-1-1 en sus sitios Web, redes sociales y de forma institucional. (Decreto Ejecutivo 272 de 14 de abril de 2015).*
- 16.2 Publicación de las estadísticas de gestión de casos recibidos a través del Centro de Atención Ciudadana 3-1-1, en las páginas Web, sección de Transparencia, artículo 10, 10.3-Estadísticas de cada entidad.*
- 16.3 Establecer un método de medición de efectividad en la respuesta de casos por parte de las entidades.*
- 16.4 Dar seguimiento a la atención de los casos, contactando al ciudadano.*
- 16.5 Seguimiento en línea de los casos reportados por parte de la ciudadanía.*

Institución responsable: Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Abril 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
16. Total			X		X			X			X		Si				X
16.1. Difusión del Centro de Atención Ciudadana 311			X		X			X			X		Si				X
16.2. Publicación de estadísticas en la sección de Transparencia			X		X			X			X		Si				X
16.3. Método de medición de efectividad de respuesta			X		X			X			X		Si				X
16.4. Seguimiento a la atención de casos			X		X			X			X		Si				X
16.5. Seguimiento en línea de los casos reportados			X		X			X			X		Si				X

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El compromiso 16 trata de resolver los obstáculos que el Centro de Atención Ciudadana 311 enfrenta al momento de atender las denuncias, quejas y solicitudes de la población a través del sistema de llamadas.

Según el plan de acción, el ciudadano no siempre queda informado de las acciones que toman las entidades luego de la denuncia, si se tomaron acciones, o si hubo demoras en atender los casos reportados. El plan de acción identifica que hacen falta más mecanismos para que la ciudadanía pueda ver el avance de sus casos¹. Por ello, plantea como objetivo principal mejorar el monitoreo y seguimiento de los casos atendidos por la línea 311².

El compromiso y los hitos previstos proponen optimizar los canales tecnológicos disponibles y el desarrollo

de apps que mejoren el flujo de información entre el Centro de Atención Ciudadana 311 y los usuarios.

El compromiso establece claramente las debilidades que pretende resolver del sistema 311, las cuales se enfocan en el acceso a la información de los usuarios del sistema sobre la resolución de sus casos y la demora en la atención de éstos por parte de las instituciones. De ser implementado completamente, será un gran paso para mejorar el funcionamiento de la línea 311. Sin embargo, la funcionalidad exitosa no sólo depende de mejorar la calidad y cantidad de información para seguimiento de las quejas y denuncias, sino también de que las instituciones públicas respondan oportunamente, lo cual no depende exclusivamente de la optimización del sistema tecnológico o informático de reporte 311.

CUMPLIMIENTO³

El compromiso 16 se encuentra a tiempo, dado que todos los hitos se han completado:

Hito 16.1:

Se aprobó el Decreto Ejecutivo N° 272 del 14 de abril de 2015, el cual modifica el Decreto Ejecutivo N° 584 del 26 de julio de 2011, porque agrega un párrafo al artículo 3 del referido decreto que dice: "Las entidades deben difundir la existencia del Centro de Atención Ciudadana 311 en sus sitios web, redes sociales y de forma institucional"⁴.

Antes de este decreto, las entidades podían decidir si incluían o no la línea 311 en sus redes sociales, por lo que algunas lo hacían y otras no. Luego del decreto, todas las instituciones públicas están obligadas a incluir la referencia al 311 en sus páginas web. La investigadora comprobó que esto se está cumpliendo al explorar las distintas páginas web de las instituciones públicas.

De acuerdo al director del Centro de Atención Ciudadana 311, Edgar Tejada⁵, la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) está trabajando con cada entidad en personalizar el servicio del 311, adaptándolo a su realidad.

La investigadora verificó en twitter las campañas de difusión del 311 en entidades como: ASEP, Autoridad Nacional de Ambiente, Mi bus, Autoridad de Aseo, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT) y Autoridad Marítima de Panamá. También pudo comprobar que algunas entidades pautan publicidad del 311 en televisión y redes sociales tales como Twitter, Facebook, Instagram y YouTube.

El administrador general de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), Irvin Halman, envió una circular a ministros de Estado, titular de la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría de la Administración, de la Contraloría General de la República, directores, administradores y gerentes generales de entidades descentralizadas y empresas públicas, rectores de las universidades oficiales y Defensoría del Pueblo.⁶ En ella agradece "el apoyo de sus entidades con la difusión externa de los servicios que brindan por vía del 311 con relación a sus actividades y de promoción y publicidad para el año fiscal 2016"⁷.

Hito 16.2:

La AIG emitió la Resolución N° 18 del 19 de febrero de 2016, en la cual se aprueba la guía para la implementación y operación de la gestión de casos recibidos por medio del Centro de Atención 311 en las entidades gubernamentales⁸. En ella se establece que las entidades deben incluir estadísticas acerca de su gestión de casos ciudadanos en la sección de Transparencia de su portal web, donde además pueden hacer vínculo directo con la sección de informes del portal del Centro de Atención Ciudadana 311.

La investigadora MRI hizo una exploración al azar entre varias páginas web de distintas instituciones, y comprobó la publicación de las estadísticas en la sección de Transparencia.

Hito 16.3:

Desde el mes de octubre de 2015, la línea 311 publica mensualmente las estadísticas sobre la efectividad en el cierre de casos, según las cifras que refleje el sistema a fin de mes.

La AIG aportó copia de la circular del 14 de septiembre de 2015 que informa sobre la publicación de las estadísticas de efectividad⁹.

De igual forma, la investigadora del MRI exploró la sección de informes de la página web del 311, constatando la publicación de las estadísticas (% de casos creados y % de casos atendidos por institución).

Según la AIG¹⁰, el método de medición mejoró al exigirle a las entidades que den respuesta en 30 días, según lo exige la ley de Transparencia¹¹.

El director del Centro de Atención Ciudadana 311¹² indicó que la misma estadística permite medir la efectividad del programa, que debe concordar con encuestas de satisfacción. Ellos contactan a los ciudadanos para verificar que las respuestas que dan las instituciones son adecuadas y para saber si están resueltos o no sus casos. De acuerdo con el funcionario entrevistado¹³, el método de medición ya existía, pero se adaptó en el marco del compromiso para hacerlo público.

En la entrevista realizada por la investigadora del MRI¹⁴ el funcionario concluyó que las instituciones han medido la efectividad de su gestión a través del 311

para sustentar sus solicitudes presupuestarias, las cuales están dirigidas a mejorar los servicios que prestan.

Hito 16.4:

La AIG creó un Centro de Contactos Gubernamentales dentro de los servicios del 311, el cual se licitó en enero de 2015. Dentro de las especificaciones técnicas del pliego de cargos de la licitación¹⁵, la AIG estableció que el contratista debe crear un servicio que permita realizar contactos, en un máximo de 30 días, con los ciudadanos que haya ingresado un caso, para informarle de avances por el mismo canal donde se ingresó. Asimismo, el servicio debe permitir realizar contactos con ciudadanos cuyo caso haya sido cerrado, dentro de un plazo máximo de 3 días hábiles, para validar si se le puede asistir con cualquier otro tema.

La AIG aportó 5 casos de reportes a través del 311 en el cual se constata el seguimiento que hace el sistema del caso reportado hasta su cierre. Este sistema de seguimiento está en funcionamiento desde el 30 de marzo de 2016.

Hito 16.5:

El 28 de abril de 2016 la AIG lanzó la aplicación móvil de la línea 311¹⁶ que incluye nuevas herramientas para hacer denuncias, interponer quejas y consultar el estado de los casos pendientes. Por otro lado, según la AIG¹⁷, se actualizó el sitio web 311.gob.pa de tal manera que los usuarios puedan crear perfiles y acceder a su historial de casos, "permitiendo a los ciudadanos tener mayor acceso a los avances de sus casos".

La línea 311 fue postulada para la IV edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2016 en la categoría "Innovación en el Gobierno Abierto y Acceso a la Información" de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁸.

RESULTADOS PRELIMINARES (EN CASO DE HABERLOS)

El número de usuarios que hacen uso del Centro de Atención Ciudadana 311 ha aumentado, lo que queda evidenciado en las estadísticas sobre atención de los casos por las instituciones públicas. Por ejemplo, en noviembre de 2016, se rompió el récord histórico de llamadas ciudadanas recibidas por el sistema, alcanzando 159.075 contactos a través de los varios canales de atención¹⁹. El volumen anual de casos denunciados por ciudadanos a través del 311 asciende a un millón y medio de casos aproximadamente, de acuerdo al director del 311, Edgar Tejada, entrevistado por la investigadora MRI²⁰.

Por otro lado, cabe subrayar la importancia de los datos publicados por el sistema, que se pueden utilizar para identificar deficiencias en la entrega de servicios. Los medios, por ejemplo, destacaron el alto nivel de quejas dirigidas hacia el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) en torno a las fugas de agua potable e interrupción en el suministro.²¹

Según el Gobierno, se resolvió el 89% de los casos recibidos a lo largo del año 2016 y seis entidades públicas atendieron más del 90%²². Sin embargo, no es posible identificar mejoras en la tasa de respuesta, ni en el tiempo de respuesta, como resultado del compromiso.

SIGUIENTES PASOS

El director del Centro de Atención Ciudadana 311²³ considera que se puede ampliar la visibilidad de la línea 311 y sus aplicaciones móviles a través de la publicación de las notas internas de respuesta de las instituciones, lo cual además aporta mayor transparencia de cara a los ciudadanos. De igual forma, el funcionario entrevistado²⁴ señaló que se está valorando publicar más información sobre el seguimiento de los casos y el contenido de los reportes.

El MRI recomienda que se proceda con la publicación de estadísticas sobre la respuesta a casos y su seguimiento, de manera que sea posible medir, no sólo el volumen de uso, sino la efectividad del sistema para atender quejas y denuncias.

¹ Segundo plan de acción, página 40.

² Segundo plan de acción, página 40.

³ En la investigación de este compromiso no se pudo identificar a miembros de la sociedad civil que tuvieran conocimiento sobre el cumplimiento del compromiso, por lo que no se cuenta con entrevistas a organizaciones de sociedad civil.

⁴ Decreto Ejecutivo N° 272 de 14 de abril de 2015, en el cual modifica el Decreto Ejecutivo No 584 de 26 de julio de 2011, artículo 3. https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27761_B/GacetaNo_27761b_20150416.pdf

⁵ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

⁶ Circular N° 64-2015 del 16 de diciembre de 2015

⁷ La circular N° 64-2015 del 16 de diciembre de 2015 se encuentra en archivos en documentación impresa entregada por la AIG a la investigadora del MRI durante la investigación.

⁸ Resolución N° 18 del 19 de febrero de 2016, en la cual se aprueba la guía para la implementación y operación de la gestión de casos recibidos por medio del Centro de Atención 311 en las entidades gubernamentales <http://innovacion.gob.pa/descargas/Resolucion%2018%20Aprueba%20Guia%20para%20Implementacion%20y%20Operacion%20de%20casos%20del....pdf>

⁹ La Circular N° 11 del 14 de septiembre de 2015 se encuentra en archivos en documentación impresa entregada por la AIG a la investigadora MRI durante la investigación.

¹⁰ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹¹ Ley 6 del 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de habeas data y dicta otras disposiciones. <http://www.antai.gob.pa/wp-content/uploads/2015/04/Ley-6-de-22-enero-2002.pdf>

¹² Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹³ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹⁴ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

¹⁵ El pliego de cargos de la licitación se encuentra en archivos, en documentación impresa entregada por la AIG a la investigadora del MRI durante la investigación.

¹⁶ “3-1-1 Lanza nuevas herramientas de contacto ciudadano”. Sitio Web AIG, 28 de abril de 2016. <http://innovacion.gob.pa/noticia/2706>

¹⁷ “3-1-1 Lanza nuevas herramientas de contacto ciudadano”. Sitio Web AIG, 28 de abril de 2016. <http://innovacion.gob.pa/noticia/2706>

¹⁸ “La línea de atención ciudadana 311 es nominada a premio de la OEA”, La Estrella de Panamá, 27 de julio de 2016, <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/linea-atencion-ciudadana-311-nominada-premio/23953211>

¹⁹ Centro de Atención Ciudadana, “Récord histórico de llamadas ciudadanas en el 311,” 24 noviembre 2016, <http://311.gob.pa/record-historico-de-llamadas-ciudadanas-en-el-311/>

²⁰ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

²¹ Ver algunos ejemplos de La Estrella de Panamá (disponible aquí: <http://bit.ly/2ungY2P>) y de Panamá América (disponible aquí: <http://bit.ly/2vh3j9W>).

²² Centro de Atención Ciudadana, “Récord histórico de llamadas ciudadanas en el 311,” 24 noviembre 2016, <http://311.gob.pa/record-historico-de-llamadas-ciudadanas-en-el-311/>

²³ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

²⁴ Edgar Tejada (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016.

17 | ESTABLECIMIENTO DE LA SEÑALÉTICA Y NOMENCLATURA DE LA CIUDAD DE PANAMÁ

Texto del compromiso

Elaborar un estudio dirigido al establecimiento de la señalética y nomenclatura de la Ciudad de Panamá.

Hitos:

17.1 Plano y base de datos del distrito de Panamá.

17.2 Estimación del número de letreros a ubicar.

17.3 Propuesta de diseño de los letreros.

17.4 Implementación piloto del sistema de nomenclatura.

17.5 Campaña de divulgación del nuevo sistema de nomenclatura entre las instituciones públicas, el sector privado y público en general.

Institución responsable: Municipio de Panamá.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Septiembre 2015

Fecha final: Diciembre 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No	Si	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
17. Total			X		X						X		No	X				
17.1. Plano y base de datos			X		X						X		No	X				
17.2. Letreros a ubicar			X		X						X		No	X				
17.3. Diseño de los letreros			X		X						X		No	X				
17.4. Plan piloto del sistema de nomenclatura			X		X						X		Si	X				
17.5 Campaña de divulgación			X		X						X		Si	X				

CONTEXTO Y OBJETIVOS

En Panamá existe “escasa información acerca del nombre y ubicación de las calles o avenidas”¹, por lo que la ciudad requiere contar con un plan para el ordenamiento urbano². El ordenamiento urbano ha sido causa de constantes protestas en Panamá, pues es una ciudad que ha tenido un crecimiento acelerado y no se han implementado sistemas adecuados de ordenamiento³.

El sistema actual de nomenclatura de Panamá se basa en un sistema combinado, el cual dificulta la identificación precisa de las direcciones pues causa confusión al utilizar puntos de referencia no objetivos ni uniformes.

El compromiso es claramente relevante para el valor de acceso a la información, en tanto mejora la movilidad de los ciudadanos al contar con una mejor calidad de información sobre el sistema de nomenclatura del Distrito de Panamá, según lo indica el Sindicato Panameño de Ingenieros y Arquitectos (SPIA)⁴.

Los hitos propuestos van principalmente dirigidos a la elaboración de planos y letreros, así como a la implementación de un plan piloto del sistema de nomenclatura. No obstante, el representante del Municipio de Panamá entrevistado por la investigadora del MRI⁵ aclaró que en la actualidad existe un plano base del Distrito de Panamá, pero ese plano refleja el sistema actual combinado y no se corresponde con el nuevo sistema de nomenclatura que se pretende implementar.

De ahí que la redacción de los hitos alcanzó una valoración de especificidad media, tomando en consideración que el compromiso describe actividades verificables y productos entregables, pero que no son claramente definidos en el compromiso.

El funcionario entrevistado por el Municipio de Panamá⁶ señaló que la base del proyecto principal es la elaboración de un sistema de nomenclatura, no el simple diseño e instalación de letreros, los cuales, de no formar parte de un plan de ordenamiento de las calles y avenidas, no serían de utilidad en un sistema combinado como el de Panamá.

Pasar de un sistema combinado en su nomenclatura y señalética a un nuevo sistema más preciso representa

un paso importante en el área de políticas de reordenamiento de la Ciudad de Panamá. De acuerdo al Banco Mundial, la nomenclatura es mucho más que una simple operación de señalización, también es una oportunidad para: a) trazar un plano de la ciudad que puedan utilizar los diferentes servicios municipales, b) realizar una encuesta sistemática que ofrezca la oportunidad de recabar información urbana y demográfica considerable y c) crear una base de datos de información similar a un censo de las construcciones y de los equipamientos, todo lo cual se convierte en una verdadera fuente de información urbana previamente inexistente⁷.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 17 se encuentra retrasado ya que no se ha iniciado. El funcionario responsable por el Municipio de Panamá informó a la investigadora que el nuevo sistema de nomenclatura de la Ciudad de Panamá fue licitado⁸ entre enero y marzo 2016, siendo su fecha de publicación en el Portal de Panamá Compra el 18 de enero de 2016. Su homologación fue el 27 de enero de 2016 y la recepción de propuestas fue el 31 de marzo del 2016. Se declaró desierto⁹ debido a la complejidad del producto esperado, los requisitos exigidos en el acto público y a no contar con el experto dentro de la institución que haya realizado este tipo de trabajo. De igual forma, el funcionario indicó que el alcalde de Panamá autorizó una segunda licitación, la cual se estará llevando a cabo en los próximos días.

La posición de la SPIA y de la Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos, respecto a la falta de expertos en el tema, es que el Gobierno envíe al exterior a cinco o seis arquitectos a un curso de señalética¹⁰, que tiene una duración de 12 meses, de modo que no haya fuga de recursos al contratar a personal extranjero.

SIGUIENTES PASOS

Debido a la cercanía de los problemas de ordenamiento urbano que hay en Panamá, este compromiso puede apelar mucho a la atención de la ciudadanía. El MRI sugiere al Gobierno considerar la inclusión de representantes de la sociedad civil, grupos organizados como la Red Ciudadana Urbana u otros espacios representativos de vecinos, para abrir el proceso de planificación a la participación de la ciudadanía.

¹ Segundo plan de acción, página 42.

² Segundo plan de acción, página 42.

³ http://www.prensa.com/sociedad/Basta-atropellos-urbanos_0_4538546178.html

⁴ José Tuñón (presidente de la Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos – SPIA –), entrevistado por la Investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁵ Manuel Trute (Municipio de Panamá), entrevistado por la Investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

⁶ Manuel Trute (Municipio de Panamá), entrevistado por la Investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

⁷ Estudio sobre Nomenclatura y Gestión Urbana, Banco Mundial http://siteresources.worldbank.org/CMUDLP/Resources/consolidated_Spanish_June19.pdf

⁸ Número del acto público: 2016-5-76-0-08-LV-008578 “Propuesta para el diseño e implementación piloto de un sistema de nomenclatura y señalética vial para el Distrito de Panamá”, publicado el 18 de enero de 2015, concurso que fue declarado desierto. <http://panamacompra.gob.pa/ambientepublico/VistaPreviaCP.aspx?NumLc=2016-5-76-0-08-LV-008578&esap=1&nc=0&it=1>

⁹ Manuel Trute (Municipio de Panamá), entrevistado por la Investigadora del MRI el 5 de agosto de 2016.

¹⁰ La señalética es una experticia de la carrera de Arquitectura.

18 | PLATAFORMA ELECTRÓNICA INFÓRMATE PANAMÁ

Texto del compromiso

Implementar la plataforma electrónica de acceso a la información a nivel gubernamental: Infórmate Panamá, para procesar y llevar un mejor registro y seguimiento de las solicitudes de acceso a la información pública.

Hitos:

18.1 Desarrollo de la plataforma.

18.2 Lanzamiento a la ciudadanía y ejecución de la plataforma.

18.3 Acciones de difusión y capacitación a la ciudadanía para uso del sistema.

Institución responsable: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información

Institución (es) de apoyo: Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG).

Fecha de inicio: Junio 2014

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
18. Total			X		X			X			X		No		X		
18.1. Desarrollo de la Plataforma			X		X			X			X		No			X	
18.2. Lanzamiento y ejecución de la plataforma			X		X			X			X		No	X			
18.3. Difusión y capacitación para uso del sistema			X		X			X			X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El plan de acción señala que: “las instituciones públicas al recibir una solicitud de acceso a la información algunas veces no las contestan o al hacerlo es fuera

del plazo establecido por ley debido a la falta de procedimientos internos que no están orientados a facilitar el acceso a la información hacia la ciudadanía”¹. Esto constituye el problema a resolver con este compromiso.

El objetivo identificado en el plan de acción va dirigido a que la plataforma electrónica mejore el procesamiento y seguimiento de una solicitud de acceso a la información, según lo dispone la Ley 6 del 22 de enero de 2002 (ley de transparencia).

También busca facilitar a la ciudadanía el proceso, ya existente, de solicitar información a las instituciones públicas a través de la sistematización y de la tecnología².

El compromiso establece que, para lograr el objetivo planteado, se va a desarrollar una plataforma electrónica llamada Infórmate Panamá, para la cual, posteriormente, se realizará un lanzamiento a la ciudadanía. Finalmente, se complementarán estas acciones con la difusión y capacitación a la ciudadanía en el uso del sistema.

La relevancia del compromiso se establece con claridad en el acceso a la información y la tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas, pues pretende mejorar las oportunidades para que las peticiones ciudadanas sean resueltas oportunamente a través de un sistema informático de seguimiento con oficiales de información, que faciliten el proceso.

El lenguaje del compromiso describe actividades objetivamente verificables y productos entregables. Sin embargo, estos no son claramente medibles dado que no se establecen parámetros para medir el desarrollo de la plataforma, su lanzamiento, ejecución o las acciones de difusión y capacitación previstas en el plan de acción. En consecuencia, la investigadora considera que la especificidad del compromiso es media.

La redacción del compromiso y los hitos es sencilla y concreta; no obstante, no permite identificar el alcance de la plataforma propuesta. Aun así, la creación de un mecanismo para dar seguimiento a las solicitudes de acceso a la información constituye un paso importante para resolver la problemática identificada, por lo que la investigadora califica el impacto potencial como moderado para el compromiso y sus hitos.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 18 se encuentra atrasado en su ejecución, con un nivel de cumplimiento limitado, dado que tres de los cuatro hitos se están vencidos y no se han completado. El primero presenta un avance sustancial y los otros no se han iniciado.

Hito 18.1:

En el año 2013, el Gobierno del Reino Unido realizó una convocatoria para licitar un fondo para el desarrollo de plataformas tecnológicas en gobierno abierto. Panamá participó a través del desarrollador británico MySociety y ganó el fondo (*grant*)³.

La plataforma está lista, según todos los entrevistados⁴; sin embargo, al momento de realizar esta evaluación, se reportaban algunas dificultades tecnológicas:

- Hacía falta crear un filtro en los comentarios de los ciudadanos a fin de evitar la publicación de menciones inadecuadas dentro de la plataforma.
- La plataforma contenía frases en inglés, por lo que se requería su traducción.
- El dominio se encuentra alojado en el Reino Unido, no en Panamá, lo cual se debe ajustar (cambiar los DNS y redireccionar a informatepanama.gob.pa).
- La AIG informó a la investigadora del MRI⁵ que la dirección del portal está a nombre de una funcionaria autorizada que ya no trabaja en la institución (exjefa de informática), por lo que la institución está solicitando el cambio de la autorización al nuevo jefe de informática.
- La AIG informó a la investigadora del MRI⁶ que tienen una infraestructura en la nube y que requieren migrar la plataforma de Londres hasta Panamá, lo que aún no han podido realizar.
- Panamá aún requería crear, en el 2016, las competencias para el manejo de la plataforma (a nivel tecnológico).
- ANTAI informó a la investigadora del MRI⁷ que estas capacitaciones se realizarán durante el primer año de ejecución de la plataforma, mientras, se mantendrá alojada en Reino Unido y el mantenimiento y administración serán realizados por MySociety.

Si bien el primer hito no se ha completado, tiene un avance sustancial, debido a que tanto la AIG como ANTAI⁸ indicaron a la investigadora que están en proceso de resolver los problemas tecnológicos detectados y que esperan poner la plataforma en funcionamiento a finales del mes de octubre de 2016.

Hito 18.2:

La puesta en marcha de la plataforma Infórmate Panamá implicó la capacitación de 96 oficiales de información de ANTAI⁹.

De igual forma, ANTAI informó a la investigadora del MRI¹⁰ que enviaron 14 notas a los ministros de Estado para la inclusión de Infórmate Panamá en sus sitios web, de forma que el sistema empezara con un programa piloto en estas 14 instituciones públicas.

Infórmate Panamá se lanzó el 23 de noviembre de 2015 en una reunión con organizaciones de sociedad civil. No obstante, la plataforma no estuvo en funcionamiento en aquel momento y hasta la fecha en que se realizó la investigación sigue sin funcionar, por lo que esta actividad es evaluada por la investigadora como no iniciada¹¹.

Lea Estrada, ex encargada de Economías Abiertas para América Latina del Reino Unido¹² y actual directora ejecutiva de MOVIN, quién daba seguimiento a la ejecución del proyecto en aquel momento, indicó que uno de los obstáculos que la embajada británica evaluó, era que los oficiales de información ejercían funciones en materia de transparencia dentro de la institución y en asesoría legal para estos temas, lo cual no era eficiente.

Lea Estrada¹³ confirmó a la investigadora que se realizó el lanzamiento y entrega formal de la plataforma a ANTAI¹⁴ en febrero de 2015. No obstante, la Embajada del Reino Unido tuvo conocimiento, semanas después de la entrega, que la plataforma no estaba en línea debido a que había un filtro de lenguaje que debía ser modificado.

La ex funcionaria de la embajada del Reino Unido entrevistada señaló desconocer las razones por las cuales aún la plataforma no se encuentra en funcionamiento y

considera que esto radica en un “tema tecnológico que no se ha sabido resolver”¹⁵.

Hito 18.3:

El hito 18.3 corresponde a la realización de acciones de difusión y capacitación a la ciudadanía para uso del sistema, las cuales no han dado inicio debido a la falta de implementación de la plataforma.

SIGUIENTES PASOS

La plataforma podrá generar datos y estadísticas que permitirán mejorar continuamente el ejercicio del derecho de acceso a la información. Para ello es importante que el diseño, actualización y mantenimiento del portal esté acorde a parámetros y estándares internacionales. De acuerdo a estudios realizados por expertos en la materia, las siguientes son características funcionales que deben orientar los portales de acceso a la información¹⁶:

1. Su principal función debe ser habilitar un canal para que los interesados puedan hacer pedidos de información en línea.
2. Minimizar los costos transaccionales para pedidos de información, para personas que no se encuentran físicamente en el lugar donde opera la institución pública, y resguardar la identificación del solicitante.
3. Dar seguimiento a las solicitudes de los usuarios y recibir la información por esa misma vía.
4. De ser posible, publicar proactivamente y en forma abierta las solicitudes y la información facilitada en respuesta. Esto contribuye a minimizar la duplicidad de pedidos y aumenta la cobertura de la información publicada.

¹ Segundo plan de acción, página 44.

² Segundo plan de acción, página 44.

³ El fondo licitado es por el monto de \$ 80.000,00 dólares.

⁴ Se entrevistó a ANTAI, la AIG y a Lea Estrada, ex encargada de Economías Abiertas para América Latina del Reino Unido y actual directora ejecutiva de MOVIN. ANTAI entregó a la Investigadora del MRI documentación impresa para el sustento del cumplimiento de cada uno de los hitos.

⁵ Carlos Iván Díaz (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016

⁶ Carlos Iván Díaz (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016

⁷ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

⁸ Carlos Iván Díaz (Autoridad de Innovación Gubernamental), entrevistado por la investigadora del MRI el 11 de agosto de 2016 y Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

⁹ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

¹⁰ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016 y documentación aportada por ANTAI.

¹¹ La investigadora del MRI realizó una exploración en la plataforma e ingresó una solicitud en el sistema, retornando un mensaje de error por inexistencia del correo electrónico de la institución destinataria.

¹² Lea Estrada, ex encargada de Economías Abiertas para América Latina del Reino Unido y actual directora ejecutiva de MOVIN, entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016.

¹³ Lea Estrada, ex encargada de Economías Abiertas para América Latina del Reino Unido y actual directora ejecutiva de MOVIN, entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016.

¹⁴ “Entrega formal de la plataforma electrónica “Infórmate Panamá”, página Web de la ANTAI, 26 de febrero de 2015. <http://www.antai.gob.pa/entrega-formal-de-la-plataforma-electronica-informate-panama/>

¹⁵ Lea Estrada, ex encargada de Economías Abiertas para América Latina del Reino Unido y actual directora ejecutiva de MOVIN, entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016.

¹⁶ El Uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación en la Implementación de Leyes de Acceso a la Información, Silvana Fumega http://redrta.cplil._public/public/folder_attach-ment/55/1a/1a3b_6f48.pdf

19 | PUBLICACIÓN DE BASE DE DATOS DE FUNCIONARIOS OBLIGADOS A DECLARAR BIENES PATRIMONIALES

Texto del compromiso

Elaborar y publicar base de datos de los funcionarios obligados a presentar declaración patrimonial de bienes ante la Contraloría General de la República (CGR). Publicar de forma detallada y actualizada una base de datos de los funcionarios obligados a presentar declaración patrimonial de bienes ante la CGR, que contemple el nombre completo del funcionario, cargo, institución, si presentó la declaración y en caso negativo, si fue sancionado.

Hitos:

19.1 Elaboración de la base de datos de los funcionarios que por ley deben presentar declaración patrimonial de bienes.

19.2 Publicación de la base de datos en la página Web de la Contraloría General de la República (CGR).

Institución responsable: Contraloría General de la República.

Institución (es) de apoyo: NA

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Abril 2016

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
19. Total				X	X						X		No		X		
19.1. Elaborar base de datos				X	X						X		No		X		
19.2. Publicar la base de datos				X	X						X		No	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

Mediante la Ley 59 del 23 de diciembre de 1999, algunos funcionarios públicos están obligados a presentar la declaración patrimonial de bienes, pero su publicación no es obligatoria, por lo que la ciudadanía

desconoce si los funcionarios que deben declarar, según el artículo 1 de dicha ley, lo hacen, y si se les sanciona en caso de no hacerlo¹. Para resolver este problema, el Gobierno propuso publicar de forma detallada y actualizada una base de datos de los funcionarios

obligados a presentar la declaración patrimonial de bienes ante la CGR, que contemple el nombre completo del funcionario, cargo, institución, si presentó la declaración y en caso negativo, si fue sancionado.

Según MOVIN, lo que las organizaciones de sociedad civil buscaban con este compromiso es precisar y hacer público el listado de personas que deben declarar bienes patrimoniales según la Constitución, puesto que su texto es muy amplio y ambiguo².

El compromiso describe actividades claras y verificables como la elaboración y publicación de una base de datos, e indica el lugar donde se publicará. De igual manera, detalla la información que contendrá la base de datos de manera que es clara la vinculación de las actividades con el propósito del compromiso.

En una entrevista con MOVIN, señalaron que el método más efectivo para perseguir la corrupción es a través de la verificación de las declaraciones patrimoniales de bienes, para determinar si el funcionario se enriqueció ilícitamente³ Este compromiso complementa el compromiso 9 y, tal como se mencionó en su apartado de contexto y objetivos, un estudio del Banco Mundial evidenció que uno de los desafíos en los sistemas de declaración de bienes es precisamente la detección de casos de corrupción y el seguimiento a lo declarado. Esto es lo que la creación de la base de datos puede fortalecer, pues abriendo estos datos será posible monitorear no sólo quién declara, sino verificar si se han aplicado sanciones, así como cruzar información histórica fácilmente. Sin embargo, cabe mencionar que el compromiso no alcanza un impacto potencial transformador, visto que no se pretende publicar el contenido de las declaraciones de bienes, que, según la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, capítulo de Panamá de Transparencia Internacional, es un tema de suma importancia⁴. Pese a lo anterior, la divulgación de la lista de funcionarios obligados a presentar una declaración de bienes, así como la lista de aquellos que incumplieron el requisito, podría contribuir a la detección del delito de enriquecimiento ilícito, así como a la efectividad de las sanciones aplicadas por la CGR.

CUMPLIMIENTO

El compromiso se encuentra retrasado y con un nivel de cumplimiento limitado, dado que la Contraloría General de la República no reportó avances significativos

en su implementación durante el primer año de implementación del segundo plan de acción.

Hito 19.1:

La Contraloría General de la República informó a la investigadora del MRI que elaboró una lista de funcionarios públicos que deben realizar declaraciones de bienes patrimoniales. La construcción del listado inició en el mes de mayo de 2015⁵. Durante este proceso, la funcionaria a cargo del compromiso por la Contraloría General de la República le realizó un proceso de revisión y depuración. La base que la funcionaria utilizó para el listado es el artículo 304 de la Constitución Nacional⁶.

ANTAI señaló que consultó con la Contraloría General de la República, a fin de determinar si incluía o no a los funcionarios obligados a presentar la declaración patrimonial de bienes conforme al Código Fiscal, pues esta norma amplía la obligación de presentar declaraciones a todos los funcionarios de manejo de fondos del Estado, incluyendo a las secretarías o recepcionistas que manejan caja menuda en las instituciones. Las entidades acordaron empezar con los funcionarios establecidos en la norma Constitucional y continuar en una segunda etapa con el listado del Código Fiscal⁷.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana acotó, en la entrevista con la investigadora del MRI, que las instituciones no tienen claro qué funcionarios públicos están obligados a declarar sus bienes y que tal determinación no debe quedar al arbitrio de las instituciones, pues debe ser determinado por la Contraloría General de la República⁸.

Si bien ANTAI indicó tener conocimiento que se elaboró el listado para la base de datos, no han tenido oportunidad de revisarla y aprobarla⁹.

La funcionaria a cargo del compromiso, por la Contraloría General, hasta el momento no ha remitido la base de datos a ANTAI. Ello le corresponde a la Secretaría General de la Contraloría y al Departamento de Informática quienes, al momento de esta evaluación, continuaban trabajando en la plataforma¹⁰. Por esta razón se concluye que este hito está atrasado en su ejecución, con un nivel de cumplimiento limitado.

La investigadora solicitó evidencias de la elaboración de la base de datos a la funcionaria a cargo del compromiso y a ANTAI; no obstante, ninguna de las dos entidades aportó pruebas.

MOVIN, por su parte, señaló que no comprenden la dificultad en crear la plataforma de la base de datos pues la misma se realiza en una hoja de Excel, de forma que no debería ser complicado¹¹.

Resulta importante notar que todas las organizaciones de sociedad civil entrevistadas indicaron desconocer avances en la implementación de este compromiso¹².

Hito 19.2:

El 8 de junio de 2016, el Departamento de Informática de la Contraloría General de la República informó, a la funcionaria a cargo del compromiso, que están trabajando en la plataforma para la elaboración de la base de datos. Sin embargo, no le precisaron fecha de entrega¹³. Asimismo, indicó que está a la espera de que la plataforma esté lista para presentarla a ANTAI y entonces determinar qué información se va a publicar en la página web de la Contraloría¹⁴.

ANTAÍ comentó a la investigadora del MRI que hay un problema de jerarquía y de comunicación interna dentro de la Contraloría General de la República, pues la funcionaria no tiene mando ni poder de decisión¹⁵.

Por lo anterior, la investigadora MRI concluye que el hito 19.2 se encuentra atrasado y no ha iniciado su cumplimiento.

SIGUIENTES PASOS

Los miembros de organizaciones de sociedad civil entrevistados consideran muy relevante el compromiso, por lo que el MRI sugiere al Gobierno continuar avanzando en este tema para futuros planes de acción¹⁶. Es importante notar que, para avanzar positivamente en este frente, el MRI recomienda que se establezcan y fortalezcan los canales de coordinación entre las instituciones implementadoras y ANTAÍ, en lo que respecta a la ejecución y seguimiento a iniciativas sobre declaraciones patrimoniales y la prevención del enriquecimiento ilícito.

De retomarse el tema en futuros planes acción, o si se continúa trabajando en esta iniciativa fuera del marco del plan de acción, el MRI sugiere ampliar el compromiso para publicar no solamente la lista de funcionarios obligados a presentar declaraciones de bienes, sino también el contenido de las mismas. Adicionalmente, el Gobierno podría incorporar canales en línea con la debida protección para denuncias de delitos relacionados al enriquecimiento ilícito. Estos canales han sido útiles en otros países, como Honduras,¹⁷ para iniciar líneas de investigación. La OECD recomienda una serie de buenas prácticas y lineamientos en materia de protección de denunciantes y su marco normativo¹⁸.

¹ Segundo plan de acción, página 46.

² Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

³ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

⁴ Panamá América, "Ministros se niegan a hacer público estado patrimonial," 16 de julio 2014, <http://bit.ly/2vhPgBa>

⁵ Maribel Batista (Contraloría General de la República), entrevistada por la investigadora del MRI el 10 de agosto de 2016.

⁶ El artículo 304 de la Constitución Nacional dice: "El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Magistrados del Tribunal de Cuentas, el Fiscal General Electoral, el Defensor del Pueblo, los Directores Generales, Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía, empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberán hacer mediante escritura pública, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo o diez días hábiles a partir de la separación".

⁷ Aida Martínez (ANTAÍ), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

⁸ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

⁹ Aida Martínez (ANTAÍ), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

¹⁰ Aida Martínez (ANTAÍ), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

¹¹ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

¹² La investigadora del MRI entrevistó a MOVIN, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la Fundación Afropanameña Soy con respecto al compromiso 19.

¹³ Maribel Batista (Contraloría General de la República), entrevistada por la investigadora del MRI el 10 de agosto de 2016.

¹⁴ Maribel Batista (Contraloría General de la República), entrevistada por la investigadora del MRI el 10 de agosto de 2016.

¹⁵ Aida Martínez (ANTAÍ), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.

¹⁶ La investigadora del MRI entrevistó a MOVIN, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la Fundación Afropanameña Soy con respecto al compromiso 19.

¹⁷ <http://www.latribuna.hn/2016/08/06/insight-crime-resalta-mecanismo-denuncias-linea-implementado-honduras/>

¹⁸ Compendium of Best Practices for Whistleblower Frameworks <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

20 | MECANISMO DE DIÁLOGO PERMANENTE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS

Texto del compromiso

Crear un Mecanismo de Diálogo Permanente para la implementación de los compromisos. Nombrar una comisión permanente para monitorear el cumplimiento de los compromisos del segundo Plan de Acción y crear una página Web de Gobierno Abierto Panamá.

Hitos:

- 20.1 *Crear una comisión integrada por tres (3) representantes de la sociedad civil y tres (3) instituciones públicas (ANTAI, Ministerio de la Presidencia y Secretaría de Metas).*
- 20.2 *Realizar reuniones mensuales de la comisión.*
- 20.3 *Elaboración de un Convenio de Colaboración entre AIG y ANTAI para la creación de la página Web.*
- 20.4 *Desarrollo de la página Web por parte de AIG.*
- 20.5 *Publicación de normativas para estandarizar la información a publicar.*
- 20.6 *Lanzamiento de la página Web de Gobierno Abierto de Panamá.*

Institución responsable: Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI)

Institución (es) de apoyo: Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), Ministerio de la Presidencia y Secretaría de Metas.

Fecha de inicio: Julio 2015

Fecha final: Junio 2017

RESUMEN DEL COMPROMISO	ESPECIFICIDAD				RELEVANCIA A LOS VALORES DE LA AGA (COMO ESTÁ ESCRITO)				IMPACTO POTENCIAL				¿A TIEMPO?	NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
20. Total			X		X	X		X			X		No		X		
20.1. Crear la Comisión			X			X					X		No				X
20.2. Reuniones mensuales de la Comisión			X			X					X		Si		X		
20.3. Elaboración de convenio para página web			X		X			X			X		No				X
20.4. Desarrollo de página web			X		X			X			X		No		X		
20.5. Publicación de normativa estandarizada			X		X			X			X		No	X			
20.6. Lanzamiento de la página web			X		X			X			X		Si	X			

CONTEXTO Y OBJETIVOS

El mecanismo de diálogo permanente para el seguimiento de los planes de acción de gobierno abierto, es conceptualizado por los miembros de las organizaciones de sociedad civil como una instancia técnica de evaluación del proceso de implementación de los compromisos, con sus bases y reglas establecidas, y con informes mensuales sobre su gestión¹.

El compromiso pretende liberar información referente al cumplimiento de los compromisos contenidos en planes de acción AGA, a través de una página web con un tablero de medición de los avances, así como la creación del espacio participativo y deliberativo en el que el Gobierno, junto con la sociedad civil, podrán dar seguimiento a las iniciativas de gobierno abierto.

El texto del compromiso contiene actividades verificables, pero no con el suficiente detalle para medir

el alcance de su implementación. Por ejemplo, no se indica en qué consiste el convenio entre AIG y ANTAI, no se establecen los criterios de contenido de la página web o los formatos a utilizar.

En el levantamiento de información y entrevistas para realizar este informe, muchas de las organizaciones de sociedad civil manifestaron desconocimiento del avance en la implementación de los compromisos, y las instituciones implementadoras manifestaron que requerían más acompañamiento de la sociedad civil. Esto sugiere que un espacio para institucionalizar el seguimiento a los planes de acción es necesario para impulsar los compromisos adquiridos. La creación de este espacio permanente es, por tanto, un paso significativo que podría marcar una gran diferencia en la implementación de los compromisos y el diálogo entre la sociedad civil y el Gobierno. No obstante, el objetivo

de este compromiso es más amplio, pues aspira a generar un conocimiento generalizado sobre la AGA en la ciudadanía, en cuyo caso la creación de este espacio debe acompañarse de estrategias y mecanismos complementarios de mayor impacto para darle solución a una escala que involucre a todos los sectores de la sociedad panameña. De la manera que está planteado, el involucramiento de solo algunas organizaciones de sociedad civil y la creación de la página web alcanzarían al núcleo usual de actores que ya están involucrados.

CUMPLIMIENTO

El compromiso 20 es calificado por la investigadora del MRI como atrasado con un avance en su cumplimiento limitado, dado que la primera reunión de la comisión prevista en los hitos 20.1 y 20.2 se realizó el 30 de junio de 2016 y aún no se ha creado la página web para dar seguimiento a los compromisos.

Hitos 20.1 y 20.2:

Según ANTAI², la comisión para el mecanismo de diálogo permanente para la implementación de los compromisos no se creó sino hasta finales de junio de 2016 y su primera reunión se realizó el 30 de junio de ese mismo año debido a que la sociedad civil no había nombrado al tercer miembro de la comisión que debía participar en su representación.

ANTAI entregó a la investigadora del MRI una carpeta con documentación que sustenta el proceso de conformación de la comisión³, en la que consta que el 1 de septiembre de 2015 ANTAI solicitó a la sociedad civil nombrar dos representantes para la comisión.

Obtuvieron respuesta el 28 de septiembre de 2015 a través de un correo electrónico enviado por la sociedad civil a ANTAI en el que nombran dos organizaciones como representantes, dos suplentes y un coordinador.

El 12 de octubre de 2015 una tercera entidad integra la comisión, la Secretaría de Metas, y ANTAI se lo comunica a la sociedad civil el 11 de noviembre de 2015, indicándoles a su vez que ellos requieren contar con tres representantes, por lo que hace falta el nombramiento de un representante adicional. Los miembros de la sociedad civil no dieron respuesta a esta solicitud.

El 4 de abril de 2016 ANTAI se comunica con la sociedad civil para retomar la implementación del compromiso 20, solicitando el nombramiento del tercer representante. ANTAI reiteró esta solicitud el 26 de abril, el 23 de mayo y 14 de junio de 2016. La sociedad civil nombró a MOVIN como el tercer miembro integrante de la comisión a finales de junio 2016⁴.

El 30 de junio de 2016 ANTAI y los miembros de la comisión creada realizaron la primera reunión del mecanismo de diálogo permanente, en la que participó la investigadora del MRI, constituyéndose en el primer evento de recolección de información para esta investigación.

Respecto a los hitos 20.1 y 20.2 de este compromiso, los miembros de las organizaciones de sociedad civil, por su parte, señalaron a la investigadora que la comunicación para el seguimiento de los compromisos fue muy limitada entre ellos y ANTAI, puesto que se circunscribía al envío de correos electrónicos para la modificación de los hitos, la aprobación de cambios en las fechas y la invitación a actividades puntuales con algunas instituciones, en relación con algunos compromisos⁵.

Según la fundación Generación Sin Límite, hubo un vacío en el tiempo entre la elaboración del plan de acción y la creación del mecanismo de diálogo permanente para la implementación de los compromisos, por lo que ninguna de las partes involucradas dio un seguimiento sistemático a la implementación de los compromisos⁶.

De igual forma, la Organización Afropanameña Soy indicó a la investigadora que la coordinación por la sociedad civil se mantuvo desde la elaboración del plan de acción, pero no pudo continuar por una recarga de trabajo en otros temas, lo cual influyó en que la sociedad civil no pudiera dar mayor seguimiento⁷.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño de Transparencia Internacional - señaló que las organizaciones de sociedad civil aún no identifican el beneficio de la AGA⁸, y la Alianza Ciudadana Pro Justicia identificó que no hubo un liderazgo claro de la sociedad civil y de la ANTAI en el proceso de seguimiento a los compromisos⁹.

La investigadora observa que si bien ANTAI realizó varios esfuerzos dirigidos a conformar la comisión

que trata el hito 20.1, hubo una dilación en el tiempo de cinco meses, en los cuales no se verificó ninguna comunicación entre ANTAI y las organizaciones de sociedad civil que integraban la comisión, sus suplentes y coordinadores (11 de noviembre 2015 – 4 de abril de 2016). De igual forma, la investigadora toma en cuenta que los miembros de la sociedad civil no se organizaron para el seguimiento de este cumplimiento ni para dar respuesta efectiva a los reiterados correos enviados por ANTAI, lo que contribuyó con el retraso del cumplimiento de este compromiso. Esto impactó, además, el seguimiento del resto de los compromisos previstos en el plan de acción.

Por lo anterior, la investigadora califica el hito 20.1 como retrasado en su cumplimiento, pero completo, y el hito 20.2 a tiempo, puesto que su fecha final está programada para junio de 2017, pero con un cumplimiento limitado, dado que al momento del informe de medio término solo se había llevado a cabo una reunión de la comisión.

Hito 20.3:

El convenio entre AIG y ANTAI para la creación de la página web se firmó el 8 de enero de 2016 y contó con el refrendo de la Contraloría General de la República en abril de 2016¹⁰.

Este hito es evaluado por la investigadora del MRI con retraso, tomando en cuenta que debió concluirse en julio 2015, según documentación aportada por ANTAI.

Hito 20.4:

ANTAI informó a la investigadora que han estado evaluando páginas web de gobierno abierto de otros países como México, Uruguay, Paraguay y Chile, y que están en proceso de elaboración de la plataforma, la cual aún no se ha terminado¹¹.

La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana - Capítulo Panameño de Transparencia Internacional- informó a la investigadora del MRI¹² que Hivos les dio fondos para dar seguimiento a la implementación de los compromisos por parte de la sociedad civil, a través de una página web creada por ellos y publicada en medios de comunicación. ANTAI y la Fundación para el Desarrollo de la Libertad

Ciudadana no coordinaron la creación de esta página web, por tanto, no guarda relación con el cumplimiento del hito 20.4 del compromiso.

El cumplimiento del hito 20.4 es calificado por la investigadora con retraso y avance limitado.

Hitos 20.5 y 20.6:

Según ANTAI, todas las instituciones que se constituyen en entidades implementadoras deben subir a la página web información estandarizada sobre sus avances, pero hasta que no esté lista no pueden continuar con la estandarización de la información a publicar ni con su lanzamiento¹³.

El hito 20.5 se encuentra retrasado debido a que debió cumplirse en enero 2016 y no se ha iniciado, y el hito 20.6 aún se encuentra a tiempo, pues su cumplimiento se estableció en octubre 2016, no obstante, tampoco se ha iniciado.

SIGUIENTES PASOS

Miembros de la sociedad civil realizaron una evaluación crítica de este compromiso indicando que, para la efectividad del mecanismo de diálogo permanente, se debe contar con lo siguiente:

- Una metodología de trabajo con tiempos y metas definidas para el seguimiento de los compromisos¹⁴.
- Reglas claras sobre la forma de participación y la gobernanza del espacio.

Por último, cabe destacar que la instauración de un mecanismo de consulta durante la implementación del plan de acción es un requisito básico para los países que participan en la AGA, por lo que el MRI aconseja que en futuros planes de acción se considere esto como parte inherente del proceso, y que el plan de acción se concentre en compromisos en temas prioritarios para el país.

-
- ¹ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016
- ² Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016.
- ³ La documentación que sustenta el cumplimiento de los hitos 20.1 y 20.2 aportada por ANTAI puede ser consultada en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.
- ⁴ Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016
- ⁵ Nelly Valdivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016, Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016, Ileana Molo (Afropanameña Soy), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016
- ⁶ Nelly Valdivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016
- ⁷ Ileana Molo (Afropanameña Soy), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016
- ⁸ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.
- ⁹ Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016
- ¹⁰ ANTAI aportó copia del Convenio a la investigadora MRI, el cual puede ser consultado en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación. Todo convenio firmado por una institución pública del Estado requiere ser refrendado por el Contralor General de la República.
- ¹¹ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016. La documentación referente al avance en el cumplimiento del hito 20.4 aportada por ANTAI puede ser consultada en la biblioteca virtual correspondiente a esta investigación.
- ¹² Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.
- ¹³ Aida Martínez (ANTAI), entrevistada por la investigadora del MRI el 19 de agosto de 2016
- ¹⁴ Carlos Gasnell (Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana), entrevistado por la investigadora del MRI el 22 de agosto de 2016.

IV | CONTEXTO NACIONAL

Panamá avanza hacia el cumplimiento de su plan de acción en el marco de un mercado crecimiento económico sin equidad social, la exigencia ciudadana de la selección de altas autoridades a través de mecanismos más participativos y su apertura hacia mayores niveles de transparencia y rendición de cuentas. Esto, luego del inicio de un gran número de procesos penales contra autoridades del Gobierno anterior, por malos manejos de los fondos públicos del Estado. A continuación, se amplía sobre estos elementos.

Panorama económico

En diciembre de 2015, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimó que en el 2016 Panamá será la economía de mayor crecimiento regional en el continente¹, por el orden del 6.2%.

Según cifras del Instituto Nacional de Estadística de Censo (INEC), de la Contraloría General de la República, la economía del país creció un 4.6% durante el primer trimestre del 2016². No obstante, este crecimiento contrasta con las disparidades sociales que persisten en el ámbito de la educación, salud, seguridad social, empleo, género, costo de vida, servicios sanitarios, agua potable, desnutrición, vivienda, distribución de la riqueza, entre otros aspectos que se muestran en el Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)³.

De acuerdo a la CEPAL, Panamá ocupa el segundo puesto a nivel regional en la inequidad en la distribución de sus riquezas⁴. Dentro de este espectro, se deben considerar factores transversales y cercanamente vinculados a los valores de gobierno abierto tales como la gobernabilidad, institucionalidad, cultura, transparencia, integridad, valores y ética pública. De igual forma se deben incluir los elementos que se relacionan con los apéndices o nexos de la corrupción y que pudiesen estar incidiendo en la prestación de los servicios públicos, atención y respuesta oportuna a las demandas y necesidades de la ciudadanía.

Transparencia y Corrupción

En los últimos cuatro años, Panamá se ha ubicado entre los puestos 102 y 72 del ranking de corrupción ocupando éste último lugar en el año 2015, en Índice de Percepción de la Corrupción, que publica Transparencia Internacional⁵. Con base en la valoración del año 2015, se visualiza que no ha mejorado la percepción de la población respecto a la corrupción del sector público. Según la escala del índice, Panamá se coloca en la media baja de América Latina.

Luego de las elecciones presidenciales del año 2014, el Ministerio Público realizó diversas investigaciones relacionadas con casos de corrupción de alto perfil contra ministros y directores de la pasada administración, en materia de compras y contrataciones públicas, de las cuales se derivaron lesiones patrimoniales millonarias⁶. Entre éstas se ejemplifican las siguientes:

Compras a través del PAN

Durante la pasada administración gubernamental, un número importante de compra de bienes y servicios era realizada a través del Programa de Ayuda Nacional (PAN), las cuales han sido objeto de al menos seis investigaciones realizadas por el Ministerio Público, por irregularidades en los procesos de compra⁷.

Debido a lo anterior, el Ministerio de la Presidencia de la nueva administración de Gobierno, posterior a las elecciones de 2014 creó, mediante el Decreto Ejecutivo N° 775 del 12 de noviembre de 2015⁸, la Dirección de Asistencia Social (DAS), instancia que reemplazó al PAN. No obstante, esta medida resultó insuficiente por lo que el Gobierno actual planteó la necesidad de reformar la

Ley de Contrataciones Públicas, cerrando los espacios a la corrupción y brindando mayor transparencia a los procesos de compras del Estado, modificación que se encuentra pendiente de resolver un veto presidencial⁹.

Juzgamiento de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia

En el ámbito judicial, el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Alejandro Moncada Luna, fue enjuiciado por la Asamblea Nacional por el delito de enriquecimiento ilícito que ascendía \$2.094.000, y por la falsificación de documentos públicos. Luego de una audiencia de acuerdo de pena, celebrada el 5 de marzo de 2015¹⁰, fue sancionado con cinco años de prisión e inhabilitado para ejercer funciones públicas.

Otro magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Víctor Benavides, fue investigado por la Asamblea Nacional en mayo de 2015 por la presunta comisión de delitos contra la administración pública, específicamente por venta de fallos, y contra la libertad e integridad sexual. No obstante, renunció a su cargo el 19 de junio de 2016, por lo que, al despojarse de su investidura como magistrado, por ordenamiento constitucional la Asamblea Nacional pierde jurisdicción y competencias para continuar las investigaciones, y en la actualidad el proceso continúa en la esfera judicial ordinaria¹¹.

Panama Papers

Las investigaciones en temas de corrupción y malos manejos de fondos públicos, han impulsado acciones gubernamentales en aras de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los funcionarios públicos en general. Sobre todo, al revelarse, en medios de comunicación internacional, documentos confidenciales filtrados de la firma panameña de abogados Mossack Fonseca, el 3 de abril de 2016, en los que quedó al descubierto la existencia de miles de sociedades offshore fundadas y establecidas con supuestos propósitos de evasión de impuestos y ocultamiento de activos y propiedades de personalidades y jefes de Estados de todo el mundo. Esto desató una ola mediática expansiva, que pone en entredicho los servicios y operación de las actividades del centro financiero de Panamá¹².

Frente a este escándalo de trascendencia global, surgen acciones y posiciones inmediatas, como las tomadas por Francia, de incluir nuevamente a Panamá en la lista de paraísos fiscales, así como señalamientos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) sobre la permisividad de Panamá con la evasión fiscal. Por su lado, el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Ejecutivo N° 94 del 20 de abril de 2016¹³, crea el Comité de Expertos Independientes para la evaluación del marco operativo de la plataforma de servicios internacionales de la República de Panamá, integrado por destacados notables, cuatro panameños y tres miembros internacionales.

El comité, que fue instalado por el Presidente de la República el 29 de abril de 2016, tuvo plazo hasta diciembre de ese año para entregar un reporte final con las evaluaciones sobre el sistema financiero. El 19 de julio de 2016 el comité presentó al presidente un reporte preliminar con sugerencias orientadas a modernizar y fortalecer la competitividad financiera del país. No obstante, en comunicado conjunto divulgado el 5 de agosto de 2016¹⁴, el estadounidense Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía y el suizo Mark Pieth, profesor de Derecho Criminal y Criminología de la Universidad de Basilea, informaron sobre la renuncia de ambos al comité, debido a un desacuerdo dentro de la comisión con respecto a hacer público el informe presentado¹⁵.

Rendición de cuentas públicas

Otro de los aspectos de relevancia que impacta la participación ciudadana y la rendición de cuentas a nivel local, es la entrada en vigencia, el 1 de enero de 2016, de la Ley 66 del 29 de octubre de 2015, y la reforma de la Ley 37 del 29 de junio de 2009, que descentraliza la administración pública¹⁶.

Esta normativa tiene la finalidad de garantizar la realización del proceso de descentralización de la administración pública panameña, mediante el fortalecimiento de las capacidades, la transferencia de los recursos necesarios a los gobiernos locales y la coordinación de la inversión pública, proveniente del Gobierno central. Crea también la Secretaría Nacional de Descentralización, con carácter transitorio. Con esta ley se beneficiará a 78 municipios, incluyendo a 648 juntas comunales a nivel nacional, a los que se les proporcionará recursos económicos de forma equitativa.

Esto implica el traslado de doscientos millones de balboas para inversiones públicas en obras comunitarias en los municipios y establece, además, un presupuesto mínimo de quinientas mil balboas para aquellos municipios que no generen ingresos. El 90% de estos recursos se deberán utilizar para inversión y 10% para funcionamiento¹⁷.

PRIORIDADES DE LAS PARTES INTERESADAS

Los miembros de las organizaciones de sociedad civil en consenso¹⁸ consideraron de mayor relevancia los compromisos relacionados con el establecimiento de mecanismos participativos para la escogencia de magistrados, procuradores y otras autoridades, así como la publicación de los procedimientos de los trámites de las instituciones públicas, lo que potencia la participación ciudadana y mejora la transparencia a través del acceso a la información, y cierra los espacios a la corrupción.

Si bien el plan de acción contempló un compromiso dirigido a lograr mayor transparencia en la aprobación del presupuesto del Estado, las organizaciones de sociedad civil consideran que se deben establecer nuevos compromisos con miras a lograr mayor transparencia presupuestaria, y que impacten directamente la medición del grado de rendición de cuentas de las autoridades, en el marco de la descentralización. Esto lograría mayor grado de participación ciudadana en los procesos de gestión local, a través de auditorías sociales. De igual forma, las organizaciones entrevistadas proponen un mayor liderazgo y empoderamiento de la AGA en todos los procesos que tengan que ver con los valores que promueve, de forma que se atiendan las vulnerabilidades institucionales para prevenir abusos en el manejo de los fondos públicos¹⁹.

ÁMBITO DEL PLAN DE ACCIÓN CON RELACIÓN AL CONTEXTO NACIONAL

El segundo plan de acción contempla varios compromisos dirigidos a abordar el contexto nacional identificado en la sección anterior.

La sociedad civil propuso el compromiso 5, referente a la creación de mecanismos que no permitan la asignación y uso indebido de fondos del Estado por

parte de servidores públicos, y el compromiso 6 que pretende la modificación y reglamentación de la ley de contrataciones públicas, para prevenir nuevos actos de corrupción a través de estructuras como las del PAN.

Los compromisos 9, 10 y 11 se elaboraron con la intención de mejorar la regulación sobre la declaración de bienes patrimoniales, mecanismo que ha permitido mayor efectividad en la persecución de la corrupción, así como reglamentar el conflicto de intereses y establecer mecanismos participativos para la selección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y otras autoridades.

El compromiso 5 incluyó a la Secretaría Nacional de Descentralización como una de las entidades implementadoras trayendo, a la mesa de debate de la comisión creada por este compromiso, el involucramiento de la ciudadanía a través de veedurías en las juntas locales para dar seguimiento a los proyectos manejados en estas instancias.

El plan de acción no aborda el tema de *Panama Papers*, dado que el escándalo surgió posterior a su elaboración.

Sin lugar a dudas, la selección de los magistrados, procuradores y otras autoridades de control sigue siendo un desafío que se debe abordar desde la perspectiva constitucional, logrando un consenso nacional que permita modificar este sistema de selección, haciéndolo más transparente y participativo.

De igual forma, Panamá puede beneficiarse del apoyo de la AGA, a través de su plataforma de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil para trazar, en conjunto, una hoja de ruta con miras a mejorar los controles para que no se usen las sociedades *offshore* para actos de corrupción, y el intercambio de información con otros países que permitan que Panamá salga de la lista de paraísos fiscales.

Como temas prioritarios, y a través de nuevos compromisos para el siguiente plan de acción, Panamá podría avanzar en las regulaciones sobre los datos abiertos, la creación de mecanismos efectivos de control que no permitan el desvío de los fondos públicos y el establecimiento de parámetros concretos para la gestión basada en resultados²⁰.

- ¹ "Economías de América Latina y el Caribe crecerán solo 0,2% en 2016 en complejo escenario global", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre 2015 <http://www.cepal.org/es/comunicados/economias-america-latina-caribe-creceran-solo-02-2016-complejo-escenario-global>
- ² "Producto Interno Bruto (PIB) trimestral de la República: I trimestre 2016", Contraloría General de la República de Panamá http://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUBCATEGORIA=26&ID_PUBLICACION=745&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=4
- ³ "Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015", PNUD, http://www.undp.org/content/dam/panama/docs/documentos/undp_pa_atlas_2015.pdf
- ⁴ "Panamá, un país que no crece igual para todos", La Estrella de Panamá, 28 de diciembre de 2014 <http://laestrella.com.pa/economia/panama-pais-crece-igual-para-todos/23831551>
- ⁵ "Índice de Percepción de la Corrupción de las Américas". Transparencia Internacional, 2015. <http://www.libertadciudadana.org/archivos/IPC2015/EVOLUCIONPAN2012131415.pdf>
- ⁶ Investigaciones realizadas por las Fiscalías Anticorrupción por casos de lesiones patrimoniales a través del Programa de Ayuda Nacional (PAN). "Conozca todos los casos de corrupción del pasado gobierno", La Prensa, 1 de junio de 2015. http://www.prensa.com/judiciales/vvvvvvvv_0_4221327958.html
- ⁷ "Avances y rezagos en investigación de casos de corrupción", Tvn – 2, 23 de marzo de 2015 http://www.tvn-2.com/nacionales/Avances-rezagos-investigacion-casos-corrupcion_0_4169583095.html
- ⁸ Decreto Ejecutivo N° 775 del 12 de noviembre de 2015. http://gacetas.procuraduria-admon.gob.pa/27915_2015.pdf
- ⁹ "Vetadas, reformas a ley de contrataciones", La Prensa, 18 de junio de 2016 http://www.prensa.com/politica/bueno-malo-feo-veto_0_4508549293.html
- ¹⁰ "Moncada Luna, a prisión por la comisión de dos delitos", La Prensa, 5 de marzo de 2015, http://www.prensa.com/judiciales/Moncada-Luna-obligado-comparecer_0_4156084472.html
- ¹¹ "Victor Benavides renuncia a la Corte Suprema de Justicia", La Prensa, 19 de junio de 2015 http://www.prensa.com/judiciales/Victor-Benavides-Corte-Suprema-Justicia_0_4235576603.html
- ¹² "The Panama Papers", The International Consortium of Investigative Journalists, Abril 2016, <https://panamapapers.icij.org/>
- ¹³ Decreto Ejecutivo N° 94 de 20 de abril de 2016 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28021_A/GacetaNo_28021a_20160429.pdf
- ¹⁴ "Joseph Stiglitz y Mark Pieth renuncian al comité de expertos convocado por el gobierno panameño", La Prensa, 5 de agosto de 2016. http://www.prensa.com/economia/Joseph-Stiglitz-Mark-Pieth-convocado_0_4545295452.html
- ¹⁵ "El mundo se mueve a una tolerancia cero del secreto bancario", La Estrella de Panamá, 7 de agosto de 2016, <http://laestrella.com.pa/internacional/america/mundo-mueve-tolerancia-cero-secreto-bancario/23954904>
- ¹⁶ Ley 66 de 29 de octubre de 2015 https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27901_A/GacetaNo_27901a_20151030.pdf
- ¹⁷ Narciso Machuca (Secretaría Nacional de Descentralización), entrevistado por el equipo de investigación del MRI, 11 de agosto de 2016.
- ¹⁸ Movin, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Generación Sin Límite, Afopanameña Soy, Margarita Chow, Colegio Nacional de Abogados.
- ¹⁹ Movin, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Generación Sin Límite, Afopanameña Soy.
- ²⁰ Los temas enlistados surgen de las entrevistas que la investigadora del MRI realizó a los miembros de organizaciones de sociedad civil y que se analizaron durante la evaluación de los compromisos del segundo plan de acción.

V | RECOMENDACIONES GENERALES

El proceso de elaboración de planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, AGA, permite al país implementar compromisos con el objetivo de mejorar el acceso a la información la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas gubernamentales logrando mayor transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas de funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos y el uso de la tecnología e innovación para potenciar los efectos de las acciones realizadas.

RECOMENDACIONES EN CUANTO AL PROCESO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los miembros de la sociedad civil entrevistados reconocieron que el proceso de elaboración del plan de acción fue muy participativo, no así el proceso de implementación, cuya constante fue la comunicación insuficiente y no efectiva entre ANTAI y los miembros de las organizaciones de sociedad civil que se habían comprometido a dar seguimiento a los compromisos.

Esto da a lugar a que sea necesario implementar mecanismos que permitan optimizar el liderazgo y la comunicación entre las partes interesadas, especialmente entre las entidades implementadoras del nuevo plan de acción y los miembros de la sociedad civil que den seguimiento a los compromisos.

Para lograr lo anterior, la investigadora del MRI recomienda, tanto a ANTAI como a los miembros de la sociedad civil, que se vinculen al tercer plan de acción:

- Acordar en el plan de acción una metodología clara de comunicación para el seguimiento de los compromisos, que no se limite solo al envío de correos, si no que incluya reuniones presenciales, realizadas de forma constante y periódica.
- Antes de la aprobación del plan de acción, identificar con claridad y especificidad qué organizaciones de la sociedad civil van a dar seguimiento a cada compromiso que sea consensuado.

- Mantener la participación institucional de forma que, si una persona particular no puede seguir su rol en el seguimiento del compromiso, otra persona de la organización asuma la tarea sin dilación de tiempo y lo comunique a todas las partes que estén claramente vinculadas al compromiso.
- Los acuerdos acerca de las tareas que cada parte debe realizar deben ser tomados por consenso y constar por escrito.
- El mecanismo de seguimiento debe ser dotado de estructura, presupuesto e indicadores, que le permitan operar adecuadamente y medir los resultados de la implementación de los compromisos.

Otro aspecto del proceso de elaboración del plan de acción que tuvo impacto directo en la implementación de los compromisos, y que puede mejorarse, fue la cantidad de compromisos para dar seguimiento versus la calidad de éstos.

El plan de acción agrupó 20 compromisos de temas muy diversos, sin tomar en cuenta la capacidad de ANTAI de coordinar la implementación de tantos compromisos, y de la sociedad civil de dar seguimiento. Por esta razón, los esfuerzos se dispersaron durante el primer año de implementación, agotando a ambas partes en su seguimiento.

En consecuencia, la investigadora del MRI recomienda:

- Implementar un menor número de compromisos, entre cinco y diez como máximo, procurando aumentar su ambición, con miras a lograr un impacto potencial transformador.
- Vincular a un mayor número de instituciones públicas y de organizaciones de sociedad civil en el compromiso, lo que permitirá realizar un trabajo interinstitucional, participativo, de gran impacto para el país.

RECOMENDACIONES EN CUANTO AL CONTENIDO DEL PLAN DE ACCIÓN

Los compromisos que se acuerden en el tercer plan de acción deben abordar los temas prioritarios, tanto para las instituciones gubernamentales como para las organizaciones de sociedad civil, conforme a los valores de AGA. Además de la relevancia, es importante que el diseño de los compromisos sea un proceso técnico que parta de la identificación clara de un problema público a resolver, con la especificidad necesaria para interpretar cómo se llegará al objetivo de cada compromiso y cómo se mide el avance.

ACCESO A LA INFORMACIÓN

Los compromisos relevantes al acceso a la información predominan en el plan de acción. Sin embargo, muchos de ellos se enfocan en la publicación de información y en algunos casos en cómo la publicación de programas de formación docente y de formación policial no logran conectar la oferta de información con la demanda o el valor público de esa información en relación a un problema público. En este sentido, el MRI recomienda que los compromisos que se adopten para fomentar la transparencia y el acceso a la información partan de un diagnóstico específico para determinar la utilidad que esa información tendría para la ciudadanía. Consecuentemente, los compromisos deben trascender de un objetivo de mera disponibilidad de datos a un objetivo pensado en partir de la información para generar canales de retroalimentación con la ciudadanía y corresponsabilidad alrededor de soluciones a problemas públicos. Es decir, que la información que se brinde sea el medio para obtener insumos de la ciudadanía que a su vez se utilicen para tomar decisiones respecto a políticas públicas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En general el plan de acción contiene compromisos prometedores en materia de participación, como los comités de cuencas y la selección de altos funcionarios públicos. Sin embargo, similarmente estos compromisos carecieron de claridad en el alcance de la calidad de participación o de los mecanismos para asegurar que la participación tuviera efectos sobre la toma de decisiones. En este sentido, el MRI recomienda que futuros compromisos relacionados a estos sean más específicos en las funciones y peso de la participación ciudadana. Sobre todo, que tengan un mayor alcance que la creación de espacios, sino que estos espacios se creen con mandatos claros para tomar decisiones y los recursos que hagan sostenible su operación.

RENDICIÓN DE CUENTAS PÚBLICAS

La rendición de cuentas no se limita solo a que los funcionarios públicos den cuenta sobre sus acciones, si no que a su vez existan mecanismos o regulaciones que exijan responsabilidad y establezcan consecuencias para los actos de corrupción o por el incumplimiento de sus deberes en el ejercicio del cargo.

En atención a lo anterior, la investigadora del MRI recomienda priorizar mecanismos claros de rendición de cuentas para prevenir actos de corrupción, con medidas concretas a nivel administrativo y sanciones para su incumplimiento.

Los compromisos que se asuman en esta materia requieren un proceso de diálogo de alcance nacional, entre los tres órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y las organizaciones de sociedad civil para dar fortaleza a las iniciativas que se impulsen. Entre algunos compromisos de este plan de acción, que podrían ampliarse y llevarse al siguiente plan, están los referentes a las reformas y publicación de bases de datos de declaraciones patrimoniales de bienes, el financiamiento privado de partidos políticos y la regulación de conflicto de interés de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, así como abrir las sesiones de la Comisión de Presupuesto.

Tabla 5.1 | Cinco recomendaciones principales

<p>1 CONSOLIDAR LIDERAZGOS</p>	<p>2 COMPROMISOS DISEÑADOS PARA RESPONDER A PROBLEMAS PÚBLICOS</p>	<p>3 DETERMINAR EL VALOR PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN Y DATOS A SER DIVULGADOS</p>	<p>4 CONTINUAR AMPLIANDO LA COBERTURA Y AMBICIÓN</p>	<p>5 INCORPORAR A LA JUVENTUD Y GOBIERNOS LOCALES</p>
<p>Consolidar liderazgos del Gobierno y de la sociedad civil para que se avance en las tareas que a cada sector le corresponden. Establecer canales de seguimiento y comunicación constantes que faciliten el diálogo y la definición de expectativas respecto al rol de cada sector en el desarrollo e implementación del plan de acción.</p>	<p>Compromisos diseñados para responder a problemas públicos concretos, con actividades medibles y claridad en sus objetivos.</p>	<p>Determinar el valor público de la información y datos a ser divulgados en compromisos de transparencia y acceso a la información. La utilidad de estos datos para los ciudadanos y su influencia en la orientación de políticas públicas son clave para aumentar su ambición.</p>	<p>Continuar ampliando la cobertura y ambición de iniciativas en el ámbito de las declaraciones patrimoniales, el financiamiento privado en los partidos políticos, la replicabilidad de los comites de cuencas y las regulaciones sobre conflicto de interes.</p>	<p>Aprovechar el marco de la nueva ley de descentralización para incorporar a la juventud y gobiernos locales en las iniciativas de gobierno abierto.</p>

VI | METODOLOGÍA Y FUENTES

El informe de avances del MRI es elaborado por investigadores nacionales respetados con experiencia en temas de gobernanza. Todos los informes del MRI pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén elaborados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y con retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Adicionalmente, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del Gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Cada investigador del MRI lleva a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y, por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de la participación de las partes interesadas en la investigación (la cual se detallará más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere la anonimidad de los informantes de Gobierno y no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger su anonimidad. Además, debido a las limitaciones de la metodología, el MRI exhorta que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal: el personal del MRI revisa el informe, enfocándose en la redacción, claridad, contenido y apego de la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por sus siglas en inglés): El IEP revisa el contenido del informe y evalúa si: 1) contiene evidencia rigurosa para dar sustento a

los resultados 2) valora en qué medida el plan de acción implementa los valores de la AGA y 3) establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.

3. Revisión pre-publicación: Se invita al Gobierno y a algunas organizaciones de sociedad civil a dar retroalimentación al contenido del borrador del informe del MRI.
4. Periodo de comentarios por parte del público: Se invita al público a dar retroalimentación al contenido de los borradores de informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos¹.

ENTREVISTAS Y GRUPOS FOCALES

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo, por lo menos, un evento para recopilar información de las partes interesadas. Es importante que se inviten actores más allá de los participantes habituales que normalmente forman parte de los procesos existentes. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para recolectar la perspectiva de las partes de forma significativa (por ejemplo, encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

La metodología utilizada para la elaboración de esta investigación consistió en el uso de entrevistas semiestructuradas a las personas responsables señaladas en el plan de acción por institución y organización de sociedad civil.

La investigadora del MRI realizó 37 entrevistas en total, utilizando un calendario de reuniones programadas durante el mes de agosto de 2016. En cada entrevista se abordaron varios compromisos, conforme a la participación de las instituciones y organizaciones

en cada compromiso. La investigadora revisó documentación aportada por las partes, así como la autoevaluación de Gobierno y los sitios web oficiales.

Asimismo, realizó un evento de recolección de información con los miembros de la comisión de diálogo permanente para el seguimiento de los compromisos el 30 de junio de 2016 y dos grupos focales, uno con el Comité de Cuenca Hidrográfica de Río Bayano para evaluar el compromiso 14 y otra con maestros del Centro Educativo Básico General Koskuna en relación con el compromiso 15.

El detalle de las fuentes, fecha de la interacción, participantes y sinopsis de las entrevistas por compromiso, evento de recolección de información y grupos focales puede ser consultado en la biblioteca virtual que trata el siguiente punto.

REPOSITORIO DE DOCUMENTOS

El MRI usa una biblioteca virtual, disponible públicamente, como repositorio para toda la información recolectada durante el proceso de investigación. Todos los documentos originales, además de varios documentos citados en este informe, están disponibles para consultar y comentar en la Biblioteca Virtual MRI para Panamá [aquí](#).

SOBRE EL MECANISMO DE REVISIÓN INDEPENDIENTE

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El 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 públicas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del panel son:

- Hazel Feigenblatt
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Ernesto Velasco
- Mary Franco
- César Nicandro Cruz-Rubio
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Showers Mawowa
- Fredline M'Cormack-Hale

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

VII | ANEXO: REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

En septiembre de 2012, la AGA decidió promover, en los países participantes, la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en cuanto a los criterios de elegibilidad de la AGA.

La Unidad de Apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. A continuación, se presentan los resultados¹. Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional.

Table 7.1 | Anexo de elegibilidad de Panamá

CRITERIO	2011	ACTUAL	CAMBIO	DEFINICIÓN
Transparencia presupuestaria ²	ND	ND	ND	4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado
Acceso a la información ³	4	4	=	4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional para acceso a la información 1 = Proyecto de ley para acceso a la información 0 = Ninguna ley
Declaración jurada de bienes ⁴	2	2	=	4 = Asset disclosure law, data public 2 = Asset disclosure law, no public data 0 = No law
Participación cívica (Puntaje bruto)	4 (8.82) ⁵	4 (8.82) ⁶	=	<i>EIU Citizen Engagement Index</i> puntaje bruto: 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Total / Posible (Porcentaje)	10/12 (83%)	10/12 (83%)	=	75% de los puntos posibles para ser elegible

¹ Para más información, visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Para más información, vea Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, vea <http://www.obstracker.org/>

³ Las dos bases de datos utilizadas son Provisiones Constitucionales en <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009): [://bit.ly/19nDEfK](http://bit.ly/19nDEfK); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009): [://bit.ly/13vGtqS](http://bit.ly/13vGtqS); Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009): [://bit.ly/1clokyf](http://bit.ly/1clokyf); Para información más reciente, vea <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de la AGA cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, vea la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad AGA 2014 en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat" (London: Economist, 2010). Disponible en: [://bit.ly/eLC1rE](http://bit.ly/eLC1rE)

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents" (London: Economist, 2014). Disponible en: <http://bit.ly/18kEzCt>



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

