

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del plan de acción:
Panamá 2023-2025

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

En enero de 2021, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) presentó los nuevos productos resultantes del proceso de actualización del IRM¹. El nuevo enfoque se basa en las lecciones aprendidas de más de 350 evaluaciones robustas, independientes y basadas en evidencias conducidas por el IRM, y de aportes de la comunidad de OGP. El IRM busca presentar productos simples, oportunos, adecuados para el propósito y orientados a resultados que contribuyan al aprendizaje y a la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los productos del IRM son los siguientes:

- **Informe de cocreación:** Contiene lecciones de planes de acción anteriores. Tiene el propósito de enseñar y dar información sobre la planificación y el diseño de la cocreación.
- **Revisión del plan de acción:** Es un informe técnico corto e independiente de las características del plan de acción, las fortalezas y retos que el IRM identifica para que el proceso de implementación sea más sólido.
- **Informe de resultados:** Es una evaluación general de la implementación que se enfoca en los resultados a nivel de políticas públicas y cómo ocurren los cambios. También revisa el cumplimiento de las reglas de OGP e informa sobre la rendición de cuentas y el aprendizaje a largo plazo. Este producto se presentó en una etapa de transición en 2022, empezando con los planes de acción que tenían como fecha final de implementación el 31 de agosto de 2022. Los informes de resultados se entregan hasta cuatro meses después del fin del ciclo de implementación.

Este producto consiste en una revisión del IRM del plan de acción de Panamá 2023-2025 que está compuesto por seis compromisos. Esta revisión se enfoca en el análisis de las fortalezas que tiene el plan para contribuir en la implementación y resultados. Para los datos de cada compromiso, revisa el Anexo 1. Para detalles relativos a la metodología e indicadores usados por el IRM para la revisión de este plan de acción, revisa la Sección III.

¹Actualización del IRM: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Tabla de contenidos

Sección I: Resumen del plan de acción 2023-2025	3
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Panamá 2023-2025	7
Sección III: Metodología e indicadores del IRM	19
Anexo 1: Datos de los compromisos	22
Anexo 2: Cocreación del plan de acción	23

Section I: Overview of the 2023-2025 Action Plan

Panama's fifth action plan includes six commitments, all part of the previous plan. The National Open Government Commission (CNGAP, per its acronym in Spanish) chose this continuity to expand the impact of prior² commitments and address the presidential elections of May 2024³, prioritizing initiatives that could be completed before this period⁴. The commitments' main challenge will be to ensure their continuity and results after the elections.

Panama's fifth plan includes pending milestones from the previous cycle and new ones. Although this was a strategic decision due to the presidential elections in May 2024, the action plan is not innovative. Also, it has low ambition since it discarded new commitments and only includes initiatives that could be completed in one year. Therefore, modest results are expected compared to what was intended in the previous plan.

The six commitments are verifiable and have an open government lens. They address areas of open contracting, access to environmental information, open budgets, participatory laboratories, education on open government issues, and sexual health. The IRM rated two of them as having substantial potential for results and four as having modest potential. Its limited ambition shows in its proposal's scope, restricted to one-time activities, meaning they are not committed to continue developing them in the future.

The first commitment holds the same level of ambition as the previous action plan, which seeks to implement the Open Contracting Data Standard (OCDS) and the Open Contracting Infrastructure Data Standard (OC4IDS) in the new version of Panama's platform for public purchases (Panamacompra Version 3⁵). This would imply applying these standards to all goods or services contracts granted by public authorities while allowing the digitalization of their processes from start to finish.

This first commitment plus the one that aims to Strengthen the National Environmental Information System (SINIA, per its acronym in Spanish) and the one that seeks to develop an Open Government School were rated as promising. However, the latter was not considered to have the potential to obtain substantial results, but rather modest ones because it doesn't specify the number of educational centers to which the Open

AT A GLANCE

Participating since: 2012
Number of commitments: 6

Commitment overview:
Commitments with an open government lens: 6 (100%)
Commitments with substantial potential for results: 2 (33%)
Promising Commitments: 3 (50%)

Policy Areas:

From previous action plans:

- Open Contracting
- Access to environmental information
- Education in Open Government
- Participatory budgets
- Participatory laboratories
- Sexual education

Emerging from this action plan:
There are no new areas of public policy

Compliance with OGP minimum requirements for implementation:
Yes

Government School would reach. Also, it does not include the implementation of the changes suggested to the curricular programs.

The presidential elections will be held in the middle of the biennial period of this action plan. The country will be in full campaign for most of the first year of implementation. After the election, a transition will progressively take place, and the new authorities will take charge in July. This limits the availability of those who must implement the commitments, having to prioritize these processes and could leave the Administration as of July 2024.

Aware of this reality, the CNGAP, a multi-stakeholder group in charge of carrying out the OGP process, chose to continue working on those open government initiatives that could have the greatest impact and be completed within the times and circumstances. "The achievements and progress of the different topics addressed in the previous (action plan) were assessed, aiming to the following initiatives based on two aspects: the will and responsibility of the civil society organization that presented the proposal and the institutional commitment to continue the project."⁶

This Commission's position didn't satisfy all civil society organizations and people involved in the open government agenda. From their perspective, the opportunity was lost to engage the new Executive Branch by extending the milestones to be met to its first year in office⁷.

Contrary to all previous action plans, this plan's commitments were chosen online. Through thematic tables and the consultation space open to the public, commitments that would be continued and milestones from previous plans to be included in the new one were defined. Some members of civil society perceived their participation as a validation of the Commission's proposals since no space was opened for suggestions for new initiatives⁸.

One of the biggest challenges that commitments will face will be achieving their continuity after the presidential elections of May 2024. Although some commitments include the creation of legal instruments for this purpose, the risk of discontinuity remains. This risk could be reduced with the close monitoring of CNGAP.

² Carmen Montenegro, Point of Contact of the National Authority for Transparency and Access to Information. Interview conducted on October 4, 2023.

³ Opinion shared by Carmen Montenegro, Point of Contact of the National Authority for Transparency and Access to Information, and Ricardo Herrera, president of the Generación Sin Límites Foundation, one of the civil organizations that makes up the National Open Government Commission.

⁴ [Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023-2025](#), Republic of Panama.

⁵ <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#/>

⁶ [Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023-2025](#), Republic of Panama.

⁷ José Benítez, former coordinator for the Foundation for the Development of Citizen Freedom of the Open Budget Project

⁸ Jorge Quirós, representative of the Chamber of Architects on the Board of Directors of the CoST Initiative, and José Benítez, former coordinator for the Foundation for the Development of Citizen Freedom of the Open Budget Project.

Sección I: Resumen del plan de acción 2023-2025

El quinto plan de acción de Panamá incluye seis compromisos, todos ellos formaron parte del plan anterior. La Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGAP) eligió esta continuidad para ampliar el impacto de los compromisos previos⁹ y abordar las elecciones presidenciales de mayo de 2024¹⁰, priorizando iniciativas que pudieran completarse antes de este periodo¹¹. El principal desafío para los compromisos por implementar será asegurar su continuidad y resultados después de las elecciones.

El quinto plan de Panamá incluye tanto hitos pendientes del ciclo anterior como nuevos. Aunque esta fue una decisión estratégica debido a las elecciones presidenciales de mayo de 2024, descartar compromisos nuevos e incluir solo iniciativas que pudieran completarse en un año generó un plan de acción poco innovador y de menor ambición. Por ende, se anticipa que los resultados serán modestos en comparación con los que se pretendió lograr en el plan anterior.

Los seis compromisos son verificables y poseen una visión de gobierno abierto. Abordan áreas de contrataciones abiertas, acceso a información ambiental, presupuestos abiertos, laboratorios participativos, educación en temas de gobierno abierto y salud sexual. De ellos el IRM calificó dos con un potencial para resultados “sustancial”, mientras que consideró que cuatro tienen un potencial “modesto”. Su limitada ambición se manifiesta en el alcance de sus propuestas, restringidas a actividades de ocurrencia única, es decir, que no incluyen el compromiso de seguir las desarrollando en el futuro.

El primer compromiso mantiene el mismo nivel de ambición con respecto al plan de acción anterior, que busca implementar el Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS) y el Estándar de Contratación Abierta de Datos de Infraestructura (OC4IDS) en la nueva versión de la plataforma de compras públicas de Panamá (PanamaCompra Versión 3¹²). Esto implicaría aplicar esos estándares a todos los contratos de bienes o servicios que otorguen las autoridades públicas en el país, a la vez que permitiría la digitalización de sus procesos de principio a fin.

Este primer compromiso más el que pretende “Fortalecer el Sistema Nacional de Información Ambiental” (SINIA) y el que busca desarrollar una Escuela de Gobierno Abierto fueron calificados como prometedores.. Sin embargo, el último de estos tres

RESUMEN

Miembro desde: 2012

Cantidad de compromisos: 6

Resumen de los compromisos:

Compromisos con visión de gobierno abierto: 6 (100%)

Compromisos con potencial sustancial para obtener resultados: 2 (33%)

Compromisos prometedores: 3 (50%)

Áreas de políticas públicas:

Procedentes de planes de acción anteriores:

- Contrataciones abiertas
- Acceso a información ambiental
- Educación en gobierno abierto
- Presupuestos participativos
- Laboratorios participativos
- Educación sexual

Generadas de este plan de acción:

No hay áreas de política pública nuevas

Cumplimiento de los requisitos mínimos de OGP para la implementación:

Sí

compromisos prometedores no se consideró con potencial de obtener resultados sustancial, sino más bien modesto. Esto por no puntualizar la cantidad de centros de enseñanza a los que se pretende llevar la Escuela, y no incluir entre sus acciones la implementación de los cambios que pretende sugerir a los programas curriculares.

Las elecciones presidenciales se celebrarán en medio del período bianual de este plan de acción, por lo que el país estará en plena campaña la mayor parte del primer año de implementación. Pasado el proceso electoral, progresivamente se dará un proceso de transición que culminará con las autoridades del Gobierno electo tomando posesión de sus nuevas funciones en el mes de julio. Esto limita la disponibilidad de quienes deben implementar los compromisos, que en muchos casos deberán priorizar estos procesos y podrían salir de la Administración a partir de julio de 2024.

Conscientes de esta realidad, la CNGAP, grupo multiactor encargado de llevar el proceso de OGP en el país, optó por seguir trabajando en aquellas iniciativas de gobierno abierto iniciadas que podrían tener mayor impacto y completarse en los tiempos y circunstancias descritas. Se evaluaron “los logros y avances de las distintas temáticas abordadas en el (plan de acción) anterior, apuntando a las siguientes sobre la base de dos aspectos; la voluntad y responsabilidad de la organización de sociedad civil que presentó la propuesta y el compromiso institucional de dar continuidad al proyecto”¹³.

Esta postura de la Comisión no fue del agrado de todas las organizaciones civiles y personas involucradas en la agenda de gobierno abierto. Desde la perspectiva de algunas, se perdió la oportunidad de comprometer a la Administración entrante del Poder Ejecutivo extendiendo los hitos por cumplir a su primer año de ejercicio¹⁴.

El proceso por el que se escogieron los compromisos de este plan de acción varió con respecto a todos los anteriores implementados en Panamá, pues se realizó por completo de forma virtual. A través de mesas temáticas, se contó con un espacio de consulta abierto al público en el que se definió a cuáles compromisos se les daría continuidad y qué hitos del plan de acción anterior se incluirían en el nuevo. Al no abrirse un espacio para sugerencias de nuevas iniciativas, algunos miembros de la sociedad civil percibieron su participación como una validación de las propuestas de la Comisión¹⁵.

Uno de los mayores desafíos para la implementación de los compromisos será garantizar su continuidad tras las elecciones presidenciales de mayo de 2024. Aunque algunos compromisos incluyen la creación de instrumentos legales con este propósito, el riesgo de discontinuidad persiste. Este riesgo podría reducirse con el monitoreo cercano de la CNGAP.

⁹ Carmen Montenegro, punto de contacto de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información. Entrevista realizada el 04 de octubre de 2023.

¹⁰ Criterio compartido por Carmen Montenegro, punto de contacto de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, y Ricardo Herrera, presidente de la Fundación Generación Sin Límites, una de las organizaciones civiles que integra la Comisión Nacional de Gobierno Abierto.

¹¹ [Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023-2025](#), República de Panamá.

¹² <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#/>

¹³ [Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023-2025](#), República de Panamá.

¹⁴ José Benítez, ex coordinador por parte de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana del Proyecto de Presupuestos Abiertos,

¹⁵ Jorge Quirós, representante de la Cámara de Arquitectos en la Junta Directiva de la Iniciativa CoST, y José Benítez, ex coordinador por parte de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana del Proyecto de Presupuestos Abiertos.

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Panamá 2023-2025

El presente informe revisa los tres compromisos que el IRM identificó que tienen el potencial de alcanzar los resultados más prometedores. Los compromisos prometedores evalúan un área de política pública que es importante para las partes interesadas o para el contexto nacional. Deben ser verificables, tener una visión relevante de gobierno abierto o tener un potencial de obtener resultados modesto o sustancial. Este informe también proporciona un análisis de los retos, oportunidades y recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje e implementación de este plan de acción.

Tabla 1. Compromisos prometedores

Compromisos prometedores
1. Compromiso1: Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública
2. Compromiso 2: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental
3. Compromiso 5: Escuela de Gobierno Abierto

Compromiso 1: Contrataciones Abiertas y Transparencia en Infraestructura - Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y Grupo Multisectorial de CoST Panamá

Para una descripción completa, consulta el compromiso 1 en [este enlace](#).

Contexto y objetivos:

Este compromiso busca continuar las acciones de implementación del primer compromiso del plan anterior, que se vieron limitadas por problemas del Gobierno en el cumplimiento de los requerimientos para hacer efectivo el giro de los fondos para su implementación. Por esta razón y debido al impacto que su plena implementación podría tener en mejorar la accesibilidad de la información sobre compras públicas y la ejecución de los contratos del Estado, la entidad implementadora, la Dirección General de Contrataciones Públicas, y las organizaciones de la sociedad civil que integran la Comisión Nacional de Gobierno Abierto¹⁶ acordaron incluir de nuevo el compromiso en un plan de acción.

El compromiso pretende mejorar la disponibilidad y uso de datos sobre compras públicas realizadas por las entidades del Gobierno central, por los municipios, juntas comunales y entidades autónomas y mixtas. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP), pretende lograr lo anterior a través de la implementación del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (OCDS) y el Estándar de Contratación Abierta de Datos de Infraestructura (OC4IDS) en la nueva versión de la plataforma de compras públicas de Panamá (PanamaCompra 3¹⁷), que digitaliza por completo el proceso de compra e incluirá un módulo dedicado a dar trazabilidad a la etapa de ejecución del contrato.

Este compromiso y el del plan de acción anterior comparten el objetivo de expandir la práctica de contrataciones abiertas a todas las compras del aparato estatal panameño. También coinciden en sus hitos, con excepción de aquellos relacionados a la implementación y seguimiento del Índice de Transparencia en Infraestructura (ITI, por sus siglas en inglés) (1.4 y 2.1) y el desarrollo de talleres con los Comités de Auditoría Social dirigidos por la ANTAI (2.2), incluidos en el nuevo plan de acción

Desde su tercer plan de acción (2017-2019), Panamá ha incluido compromisos que buscan fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión de contratos del sector público, primero enfocándose en el área de infraestructura y a partir del cuarto plan de acción en compras públicas.

Potencial para alcanzar resultados: Sustancial

El compromiso cuenta con recursos obtenidos a través del Fondo Fiduciario de Múltiples Donantes de OGP para su ejecución, que girará a través del Banco Mundial un total de \$280 mil dólares hasta finales de mayo de 2024¹⁸. Esto incrementa significativamente las posibilidades de implementar con éxito los hitos del compromiso y alcanzar sus objetivos.

El IRM ha destacado todos los compromisos panameños de gobierno abierto orientados a transparentar el desarrollo de infraestructura pública y los procesos de compras públicas por su ambición y escalabilidad. Por su alcance potencial, este compromiso comparte esas características, pues pretende abarcar los procesos de compra realizados por las entidades que forman el aparato estatal, no solo el Gobierno central, indistintamente del tipo que sean. Adicionalmente, una vez que se complete la implementación de la tercera versión del sistema Panamá Compra (versión más actualizada de la plataforma de compras públicas del país) se digitalizará el proceso de concesión de contratos públicos de principio a fin, terminando así de aplicar los estándares de contrataciones abiertas a las etapas de los ciclos de compra aún pendientes: la de planeamiento y la de ejecución del contrato. El sistema Panamá Compra 2, en el que se implementaron estándares de contrataciones abiertas como parte de la implementación del plan de acción anterior, solamente publica información del proceso de compra y asignación de los contratos¹⁹.

Aplicar estándares de contrataciones abiertas a las etapas pendientes ayudará a mejorar significativamente la disponibilidad de información sobre los procesos de concesión de contratos públicos y todo lo que impliquen las compras de bienes y servicios por parte de las instituciones del Estado, desde las etapas previas de planificación y diseño hasta las posteriores de ejecución del contrato. Esta mayor transparencia facilitará llamar a rendir cuentas a las instituciones del Estado y a hacerles responsables por el cumplimiento de los plazos de ejecución, algo que resulta de particular interés para las empresas involucradas en la ejecución de los contratos y la sociedad civil²⁰. Atrasos en la implementación de estos suelen significar mayores costos, propician abusos y menor eficiencia en el uso de los recursos públicos, particularmente cuando se trata del desarrollo de infraestructura. Un mayor cumplimiento de los plazos de ejecución repercute en menores costos de implementación y reduce los márgenes para la corrupción.

El interés de la sociedad civil en el compromiso radica también en lo que ayude a fomentar las prácticas de contrataciones abiertas y el uso de datos abiertos en todo el aparato estatal panameño, lo que desde su perspectiva repercutiría en una cultura de mayor transparencia²¹.

Por otra parte, se pretende que la publicación de esta información en formatos abiertos sea automática, empezando con los procesos del año en curso y avanzando progresivamente hacia los años anteriores. Este aspecto es clave para lograr consistencia en la información publicada sobre los diferentes contratos y procesos y no depender de la acción de funcionarios públicos para poner a disposición del público los datos. Todos estos aspectos contribuyen a que el compromiso tenga un potencial de resultados sustancial.

Adicionalmente, el compromiso cuenta con un sólido respaldo legal en la reforma a la Ley de Contrataciones Públicas²² de mayo de 2020, que establece el acceso a la revisión de procedimientos públicos y permite a la ciudadanía monitorear las obras del Estado. Si bien esto no garantiza que administraciones futuras del Ejecutivo no vayan a descartar las plataformas desarrolladas y los avances logrados, contribuye a reducir las probabilidades de que esto suceda, especialmente si estas herramientas tecnológicas sirven al objetivo del país de lograr mejores indicadores de transparencia y apertura en contrataciones públicas.

Finalmente, como se señaló sobre el mismo compromiso del plan de acción pasado, también contribuye a que la iniciativa tenga un potencial de resultados sustancial que su implementación incluya actividades de capacitación para desarrollar habilidades para entender y utilizar la información entre la ciudadanía, organizaciones de sociedad civil y funcionarios.. Desde la perspectiva de la sociedad civil, esta preparación es clave para conocer la información disponible y cómo esta podría usarse, pues algunas de las personas entrevistadas afirmaron no entender la utilidad de la información que se publica en la materia²³. Para atender esta situación se podría completar el ecosistema de información que asegure la creación de valor para los ciudadanos y lograr el impacto esperado: consolidación de la información y retroalimentación, publicación a través de una plataforma confiable y efectiva, y desarrollo de capacidades para su

uso y comprensión. Ello ayudará a desarrollar el potencial de la plataforma, tanto social como económico.

Otra oportunidad para alcanzar el impacto potencial del compromiso es especificar mejor el problema que se desea atender. El plan de acción lo define como la falta de disponibilidad de datos abiertos sobre compras públicas, pero si se profundiza un nivel más podrían atenderse los efectos que esa falta de información genera en la ciudadanía, de manera que se busque un impacto inmediato y más directo hacia ella. Sectores de la sociedad civil manifestaron que uno de los beneficios que esperan del compromiso es el cumplimiento de los tiempos definidos para completar las obras de infraestructura²⁴. ¿Permitiría la información a publicar medir esta variable? De ser así, este podría ser un ejemplo sobre cómo las instituciones públicas pueden usar la información que se divulga para generar valor para los ciudadanos.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- **Dar continuidad al proceso:** Una de las mayores preocupaciones dentro de organizaciones de la sociedad civil es que el nuevo Gobierno que gane las elecciones presidenciales en mayo de 2024 descontinúe los esfuerzos hechos hasta el momento y pretenda empezar una plataforma nueva²⁵. El esfuerzo e inversión que suele requerir el desarrollo de plataformas como las de Panamá Compra y procesos como la implementación de los estándares de contrataciones abiertas tardan tiempo en generar réditos. Su continuidad y mantenimiento en el tiempo es fundamental para obtener los beneficios esperados, siempre que sigan cumpliendo con sus objetivos. Esta es una razón más para darle continuidad a lo que se desarrollará con el compromiso antes que descontinuar los esfuerzos y resultados conseguidos. Una iniciativa que podría ayudar a ello y a obtener el mayor provecho de las acciones emprendidas es la organización de un encuentro internacional de contrataciones abiertas una vez que el nuevo Gobierno haya entrado en funciones.
- **Especificar más el problema y definir cómo se determinará cuan exitosa fue la iniciativa en atenderlo:** Existe la oportunidad de definir problemas más específicos a los que se les pueda conseguir solución con la información que se publicará. Como se mencionó anteriormente, el sector privado está muy interesado en que se mejore el cumplimiento de los plazos definidos en los contratos. Sería de gran ayuda medir esta variable a partir de la información generada y hacer públicos los tiempos de ejecución de los contratos, por sector o tipo de contrato, de manera que exista una métrica al respecto. A partir de esta línea base se podría definir una meta de mejora en el cumplimiento de dichos tiempos. Esta meta ayudaría a determinar una forma de éxito de la iniciativa. Si bien conseguirlo depende de otras variables y del trabajo de las instituciones responsables de ejecutar los contratos, es una forma de generar impacto a partir de la información. Vale la pena explorar esta meta en compromisos posteriores. El anterior es uno de muchos ejemplos sobre cómo agregar valor a partir de la información generada, y cómo una diversidad de instituciones pueden trabajar en conjunto para generar valor a partir de la información pública. Un caso que podría resultar de ayuda en este sentido es el de Moldavia:
 - [MTender](#) es el servicio gubernamental digital de compras públicas de la República de Moldavia, creado por su Ministerio de Finanzas²⁶. Este incluye específicamente entre sus metas reducir los tiempos para otorgar licitaciones y para pagar a los proveedores y contratistas del Gobierno. Entre la información que publica a través de visualizaciones de datos, incluye medidas de eficiencia e impacto como el promedio de días entre el momento en que se otorga el contrato y que se inicia la licitación, el tiempo promedio desde que se cierra el período de recepción de ofertas hasta que se comunica la decisión sobre la concesión del contrato, el porcentaje de ahorros generados, el porcentaje de licitaciones canceladas y el de contratos que excedieron su presupuesto.
- **Definir una forma de validar la utilidad de la información compartida y el uso que se le da por parte de los usuarios de las plataformas de compras públicas:** Podría agregarse un hito que defina la periodicidad con que se monitoreará el uso que se le da a la

información divulgada, cuánto se aprovecha y para qué fines. Además, vale la pena conseguir retroalimentación directa por parte de los usuarios sobre cuán útil les resultan los datos publicados, su formato y características. Esta información permitirá mejorar continuamente los datos publicados, adecuarlos a los fines para los cuales se usan y atender directamente las necesidades informativas de la población en materia de contrataciones públicas. Cuidar cómo se presenten los datos es un aspecto fundamental para que la información resulte útil y pueda ser aprovechada por la ciudadanía, pues a través de la visualización adecuada es posible facilitar significativamente su disponibilidad y comprensión. Estudiar un ejemplo implementado por otros países en esta materia podría resultar de ayuda:

- [Visualización](#) basada en el Open Contracting Data Standard (OCDS) creada por la Open Contracting Partnership para Chile en la que se muestra, a través de programas/software de visualización de datos, datos y estadísticas sobre contrataciones públicas²⁷.
- **Girar y ejecutar los fondos a tiempo:** La DGCP tendrá cerca de seis meses para ejecutar los US\$280 mil con que contará la implementación de este compromiso. Si bien ya se resolvieron las dificultades legales y procesales que afectaron ejecutar el giro de los fondos durante el plan de acción anterior, será un reto hacer uso efectivo del dinero en un período considerablemente menor al planeado. Para lograrlo será fundamental una planeación adecuada y una rigurosa implementación de las actividades, que deberá ser acompañada de procesos apropiados de transparencia y rendición de cuentas que permitan a las organizaciones civiles contraparte y a la ciudadanía entender el uso dado a los recursos económicos y el impacto logrado con estos.

Compromiso 2: Sistema Nacional de Información Ambiental - Ministerio de Ambiente Centro de Incidencia Ambiental (CIAM) y Observatorio de Riesgo Urbano

Para una descripción completa del compromiso, consulta el compromiso 2 en [este enlace](#)

Contexto y objetivos:

El objetivo de este compromiso es mejorar la calidad del contenido publicado en el [Sistema Nacional de Información Ambiental](#) (SINIA)²⁸, adaptándolo a las necesidades de información de los organismos y personas usuarias de información ambiental de Panamá así como asegurar que los datos subidos al sitio web se encuentren actualizados y en las condiciones adecuadas para ser comprendidos y utilizados.

El SINIA es un sitio web que recopila, sistematiza y publica información generada por las instituciones del Estado que trabajan en temas ambientales²⁹. Fue creado a partir de la Ley General de Ambiente de 1998 y por años se limitó a publicar mapas con alguna información georreferenciada.

Este segundo compromiso pretende completar varios de los hitos pendientes del compromiso “Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental en base a los estándares del Acuerdo de Escazú” del plan de acción anterior. De sus ocho hitos se completaron los primeros cuatro, que incluyeron la capacitación de las entidades gubernamentales con competencia ambiental y de los miembros del Comité Técnico Interinstitucional de Estadísticas Ambientales (COTEA) en materia de gobierno abierto, el Acuerdo de Escazú, el Sistema Nacional de Información Ambiental y el Plan de Acción 2021 - 2023. También contemplaron la realización de una encuesta digital a través de la cual se determinó la información ambiental prioritaria para los usuarios del SINIA, de cuáles instituciones, y qué datos son más demandados por partes de organizaciones de la sociedad civil, sectores académicos e instituciones públicas. Finalmente se realizó un taller virtual con la sociedad civil y funcionarios de las instituciones involucradas en la implementación para, a partir de la información obtenida a través de la encuesta, definir los nodos temáticos y series de datos priorizados para el fortalecimiento del SINIA³⁰.

Los hitos pendientes contemplan diseñar y emitir un decreto ejecutivo que defina la estructura básica y el contenido mínimo que debe tener el SINIA, de acuerdo con los contenidos priorizados por sus usuarios en las consultas realizadas como parte del compromiso del cuarto

plan de acción. También incluyen incorporar y mantener actualizados estos contenidos en el sitio web del SINIA y el portal de datosabiertos.gob.pa, incorporar un mecanismo de retroalimentación para que los ciudadanos puedan compartir sus aportes, y realizar cinco talleres en los que se den cuentas del avance logrado en estas acciones de fortalecimiento del SINIA.

El compromiso adquiere particular relevancia al momento de publicarse el plan de acción tras las manifestaciones masivas en las calles de la capital panameña para protestar contra la firma de un contrato ley que extiende una concesión por 20 años prorrogables a la filial de una empresa canadiense para explotar la mina de cobre a cielo abierto más grande de Centroamérica³¹. La convocatoria lograda en esas marchas, que al momento de redactar este informe se habían prolongado por cuatro semanas, y el nivel de protestas, ofrecen muestras del valor que la sociedad panameña actual da a los recursos naturales.

Potencial para alcanzar resultados: Sustancial

A partir de 2019 el SINIA³² empezó a incluir nodos de diferentes áreas informativas y para noviembre de 2023 tenía 11 nodos de información: agua y saneamiento, atmósfera, bosques y biodiversidad, gestión ambiental, energía y transporte, suelo, residuos, recursos marinos, desastres y riesgos, cambio climático y salud ambiental. Su contenido resulta poco útil para los usuarios debido a lo desactualizada de la información publicada. Al momento de realizar esta evaluación³³ los datos más actualizados en la mayoría de los nodos eran de 2012, los formatos en que estos estaban publicados variaban entre ellos, no eran abiertos y tampoco permitían ser descargados. En algunos casos, se ofrecían estadísticas sin los datos crudos usados para generarlas o no había información del todo.

Empezar a publicar información de calidad en materia ambiental representa una gran oportunidad para Panamá. Por un lado, generaría valor para los centros de investigación y organizaciones civiles del sector al reducir considerablemente el trabajo y tiempo que hasta ahora implica recolectar información para hacer investigación sobre el ambiente. Por otro, facilitaría enormemente el intercambio de datos entre las instituciones públicas, al ofrecerse la información de forma proactiva, y facilitaría el desarrollo de sinergias entre estas y organizaciones civiles que podría desarrollar trabajos de investigación y evaluación sobre los riesgos, impacto, administración y control de recursos ambientales.

Otro aspecto que refuerza el potencial de lograr resultados a largo plazo del compromiso es pretender crear un decreto ejecutivo que defina la estructura y el contenido informativo mínimo del sitio web. Si bien esto no da garantía de que se le dé el mantenimiento esperado en las administraciones futuras y que continúe ofreciendo la información como se espera, ofrece cierta protección y manifiesta la intención de que las mejoras logradas con la implementación del compromiso se mantengan en el tiempo. Para este plan de acción, este es un tema de particular importancia debido a que 2024 es un año de elecciones presidenciales en Panamá, tras las cuales se asignarán nuevos liderazgos para las instituciones del Estado. Para algunos sectores civiles usuarios de información ambiental, sería una pena dar marcha atrás en los esfuerzos realizados hasta ahora y desaprovechar los logros que se alcancen con la implementación de este compromiso³⁴, de ahí la importancia del hito por el que se pretende crear un decreto para garantizar la no regresión y la alimentación y actualización constante de información del SINIA.

Finalmente, la situación coyuntural panameña durante los primeros meses del período de implementación de este compromiso le confiere un potencial de impacto mayor al que tendría en condiciones normales. En octubre y noviembre de 2023, Panamá vivía un ambiente social agitado, marcado por manifestaciones masivas de ciudadanos en las calles de la ciudad que tras dos semanas habían generado más de 800 personas detenidas. Se protestaba contra las decisiones del Gobierno en favor de la extensión de una concesión para la explotación de cobre en territorio panameño para la empresa *Minera Panamá*, filial de la canadiense *First Quantum Minerals Ltd.*

Esta coyuntura podría representar una oportunidad para las instituciones y contrapartes implementadoras del compromiso. Tras una manifestación tan clara del desarrollo generalizado de conciencia ambiental en el pueblo panameño, y verse el Gobierno en la necesidad de dar a conocer iniciativas tomadas en favor del ambiente, el SINIA se convierte en un instrumento relevante para dar señales de mayor transparencia en materia ambiental, una de las principales

demandas ciudadanas durante las protestas. El SINIA incluso contempla en uno de sus nodos el tema de la minería, lo que le podría aumentar la relevancia actual y futura de la plataforma. Tal es el criterio de organizaciones civiles involucradas en la implementación del compromiso, que consideran que la herramienta es muy importante porque puede abordar muchos de los problemas que busca atender el acuerdo de Escazú y, a la vez, ayudar a atender el sentimiento generalizado de desconfianza en el manejo de información ambiental en Panamá, algo que no se percibe como una de las prioridades del Ministerio de Ambiente (MiAmbiente)³⁵.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- **Asegurarse que exista una adecuada planeación técnica:** Tal como se señaló en la revisión del plan de acción 2021-2023, al tratarse de la implementación de una herramienta web para publicar información procedente de muy diversas instituciones, resulta fundamental para implementar con éxito el compromiso, planear adecuadamente la gobernanza técnica y de datos y contemplar los posibles retos técnicos y cómo solventarlos. Algunos aspectos que la implementación debe dejar claramente definidos son la administración del dominio a utilizar para la página de Internet, el formato de los datos por compartir, las unidades de estos, su escala según el caso, si se expresarán en cientos o en miles por ejemplo, la frecuencia con que se actualizarán, cómo se hará la comunicación de actualización a las y los usuarios, cuál será el proceso para realizarla y la entidad responsable de que se realice en los momentos definidos. Estos ayudarán a que la iniciativa se complete tal y como se espera, que el sitio sea de mayor utilidad y genere más valor para las y los usuarios y bajen las posibilidades de que se pierda con el cambio de Administración.
- **Aprovechar la coyuntura actual:** Como se explicó anteriormente, la coyuntura panameña actual en la que el pueblo se ha manifestado en contra de la explotación de recursos ambientales, le da particular relevancia e interés a este compromiso, máxime que el SINIA contempla la minería como uno de sus nodos informativos. Este aspecto podría darle aún mayor interés a la iniciativa por parte tanto de las instituciones implementadoras por parte del Gobierno como de las organizaciones contraparte de la sociedad civil y los usuarios.
- **Conseguir el compromiso por parte de las instituciones generadoras de datos de compartirlos en los momentos y formatos esperados:** Esto es fundamental para completar el compromiso y lograr el impacto esperado. Ello implicará lograr que la cultura de transparencia permee la cultura de estas instituciones, que todas entiendan el valor que para ellas mismas tendrán el divulgar la información, aumentar exponencialmente la cantidad de organismos y personas que podrán aprovecharla para desarrollar proyectos y agregar valor a la sociedad a través de diferentes iniciativas.
- **Desarrollar las capacidades necesarias cumplir el compromiso:** Es importante entender que no todas las instituciones involucradas contarán con igual cantidad de recursos y conocimiento técnico para cumplir con lo que la implementación del compromiso requiera. Reconocer esto implicará, en la práctica, mapear las capacidades de cada una para cumplir con lo requerido y determinar cuáles, por su conocimiento, disponibilidad de personal o presupuesto, pueden requerir un apoyo adicional para atender las nuevas tareas que le demandarán compartir la información en los tiempos, calidad y forma necesaria para divulgarla por el SINIA.

Compromiso 5: Escuela de Gobierno Abierto - Ministerio de Educación (MEDUCA) y Fundación Generación Sin Límites

Para una descripción completa del compromiso, consulta el compromiso 3 en [este enlace](#).

Contexto y objetivos:

Este compromiso, que deberá implementar el Ministerio de Educación (MEDUCA), pretende mejorar la formación de grupos de estudiantes que cursan estudios secundarios en temas de gobierno abierto, como la transparencia y la rendición de cuentas, con el fin de fomentar en ellos el desarrollo de valores democráticos y una mayor participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y en el desarrollo de políticas públicas.

Para lograrlo se capacitará a estudiantes de la Universidad de Panamá en los valores y temáticas para impartir a las y los alumnos de secundaria, con el fin de que funcionen como facilitadores. Las y los estudiantes universitarios que participen del proyecto lo harán de manera voluntaria y podrán contabilizar las horas invertidas para cumplir con el requisito universitario de servicio social. También se incluye entre las acciones a desarrollar una evaluación de los programas curriculares, con el fin de descubrir oportunidades para incluir contenido sobre transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, medio ambiente, entre otros.

Ambas iniciativas forman parte de los hitos que quedaron pendientes del compromiso del plan de acción anterior que pretendía crear la plataforma virtual de la Escuela de Gobierno Abierto, la cual ofrecería capacitación en esta materia y que por diferentes razones no pudo completarse. Otra de las metas del compromiso del plan de acción anterior que no se logró completar fue implementar un piloto de la Escuela de Gobierno Abierto en un grupo de colegios. El plan piloto se logró implementar con éxito en un colegio solamente. Se incluyó como hito del nuevo compromiso realizar el acto de graduación y la entrega de certificados a la primera generación de estudiantes graduados de este piloto. Esto se cumplió el 05 de octubre de 2023 en una ceremonia de la que participó la ministra de Educación³⁶.

La idea de crear una escuela de gobierno abierto se ha incluido entre los compromisos de Panamá desde el tercer plan de acción, siempre con el objetivo de que se convierta en una plataforma educativa y de divulgación que pueda usarse para dar formación presencial y virtual a estudiantes de secundaria. Por diferentes razones que pueden estudiarse con mayor detalle en los informes que el IRM ha preparado sobre los procesos de implementación anteriores³⁷, la plataforma no se ha desarrollado ni la escuela de gobierno abierto se ha implementado.

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto acordó continuar la propuesta de la creación de la Escuela en el quinto plan de acción, lo que contó con el apoyo de las organizaciones civiles que componen el órgano multiactor y particularmente de la Fundación Generación Sin Límites (FGSL), organización contraparte en esta iniciativa³⁸. La intención es profundizar los logros obtenidos durante el cuarto plan de acción, aumentar su impacto y aprovechar el impulso que tomó la iniciativa hacia el final del período de implementación anterior, gracias al apoyo directo recibido por la ministra de Educación.

El compromiso busca fomentar la participación ciudadana de jóvenes en el corto, mediano y largo plazo. El objetivo es que la formación despierte en los estudiantes conciencia sobre la diferencia que pueden marcar como ciudadanos y ciudadanas, y el valor que pueden aportar si se involucran en la toma de decisiones públicas³⁹.

En el corto plazo se fomentará su participación en procesos de instituciones públicas ya que los procesos de aprendizaje en la Escuela incluirían la presentación de propuestas por parte de los estudiantes de proyectos comunitarios, y se espera que ellos se involucren con las instituciones implementadoras en su elaboración, ejecución y fiscalización. Adicionalmente, fomenta la participación al generar un espacio para que las y los estudiantes de la Universidad de Panamá se involucren de forma voluntaria en los procesos de capacitación que se impartirán a las y los colegiales, incentivando así prácticas de participación cívica en servicio de la comunidad.

Potencial para alcanzar resultados: Modesto

Tal como se mencionó en la revisión del plan de acción anterior, Panamá modificó hace una década el programa de estudios de la materia de educación cívica impartida en el undécimo y duodécimo grado, dejando por fuera contenido sobre integridad, participación ciudadana, transparencia y prevención de la corrupción⁴⁰. El vacío generado por este cambio podría llenarse con la creación de esta Escuela de Gobierno Abierto, que ayudaría a desarrollar valores cívicos en las y los estudiantes que podrían eventualmente llevarlos a involucrarse más activamente en los procesos democráticos y de toma de decisiones del país y sus comunidades.

Por otro lado, la implementación exitosa del plan piloto de la Escuela de Gobierno Abierto en uno de los colegios más grandes de la capital y la graduación de su primera generación demostró que es posible despertar el interés de jóvenes talentosos comprometidos con su país y deseosos de aportar en su desarrollo, lo que hace de la Escuela una iniciativa de gran provecho para este segmento de la población estudiantil. Esto le da el potencial de convertirse también en un medio para la detección y desarrollo de talento joven con interés en el servicio público, ayudándoles a encausar sus inquietudes y a proveerles de herramientas para seguir las desarrollando a través de vincularlos con proyectos y autoridades en las instituciones públicas locales. Desde la perspectiva del MEDUCA, el compromiso ayudará a involucrar más a las y los jóvenes en la vida política del país, a fomentar su participación activa en el futuro y a la vez a generar un espacio para escucharlos⁴¹.

En este aspecto resultarán de gran ayuda los proyectos que se pretenden desarrollar como parte del proceso educativo de la Escuela, en los que se espera que el alumnado participe tanto en la planificación como en el desarrollo e implementación de las iniciativas, que deberán ser puestas en marcha con la colaboración de las instituciones responsables del área de política pública a la que se refieran. Este aspecto práctico de la Escuela es otra de las características que contribuye a conferirle un potencial de resultados sustancial al compromiso. El ejercicio del derecho ciudadano a la participación y el involucrarse como protagonista en un proyecto que podría generar un cambio propuesto por estudiantes tiene un gran potencial para ayudarles a descubrir el valor de la participación ciudadana y la satisfacción de generar cambios en favor de la sociedad. Esta experiencia puede marcar una enorme diferencia en el compromiso actual y futuro de los jóvenes con las y los valores democráticos y el servicio público.

Para la sociedad civil involucrada en la implementación del compromiso, este representa una oportunidad para introducir principios de gobierno abierto y valores para la democracia al sistema educativo panameño. Con la reforma curricular que se pretende iniciar y las mejoras por desarrollar en la formación de las y los profesores de cívica, se podrá impulsar el “despertar de conciencia” que vive la sociedad panameña en materia ambiental y política y del que podría sacarse mucho provecho, desde la perspectiva de sociedad civil⁴². Finalmente, los hitos para capacitar a la primera generación de facilitadores de la Escuela, que serán estudiantes de la Universidad de Panamá, y para evaluar los programas curriculares para determinar cuáles adecuaciones deberán realizarse para incluir temáticas de gobierno abierto, ayudarán a darle continuidad a la iniciativa y prolongar su impacto en el tiempo. El primero ayudará a contar con recursos para capacitar a estudiantes e implementar la iniciativa, a la vez que creará un programa de voluntariado por el que un sector de la comunidad podrá incidir positivamente en la población estudiantil nacional. El segundo ayudará a asegurar una preparación en valores democráticos y de gobierno abierto para las generaciones venideras en los centros educativos de secundaria.

De lo que carece el compromiso es de acciones que aseguren que el Gobierno entrante dé continuidad a la iniciativa. Si bien la sociedad civil involucrada en el compromiso planea trabajar desde temprano con los jefes del MEDUCA de la próxima administración, para demostrar el impacto de la iniciativa y conseguir el apoyo necesario para su continuidad, se mantiene el riesgo de no contar con el apoyo de los nuevos jefes del MEDUCA. El apoyo recibido desde el más alto liderazgo dentro del ministerio fue fundamental para la implementación exitosa del plan piloto⁴³, y lo será también para que este se extienda a otras instituciones y se continúe desarrollando en el tiempo. El compromiso tampoco detalla a cuántas instituciones se planea extender la Escuela de Gobierno Abierto, por lo que resulta difícil dimensionar un potencial sustancial del compromiso, pues no existe una meta de alcance entre la población nacional en educación secundaria.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

- El que se haya logrado lanzar el piloto de la Escuela de Gobierno Abierto en uno de los colegios durante la implementación del cuarto plan de acción representa una oportunidad para replicar con éxito la Escuela en otros colegios. El ministerio cuenta con la experiencia de haberla implementado en un corto período de tiempo y haber logrado despertar el interés de estudiantes para que voluntariamente formaran parte de la iniciativa. Será de enorme ayuda documentar las mejores prácticas y lecciones aprendidas de ese piloto, para contribuir a llevarlo con éxito a otras instituciones y lograr expandir la iniciativa a todos los colegios públicos del país, como ambicionaba el compromiso la primera vez que se incluyó en un plan de acción.
- Uno de los desafíos de esta iniciativa será mantener el interés, que ya se logró despertar en varios alumnos, en los distintos niveles en que se impartirá la Escuela y a través de las generaciones sucesivas que la vayan cursando. Superar tal desafío es clave para que el éxito e impacto de la iniciativa se mantenga a lo largo del tiempo. Algo que podría contribuir es vincular el contenido de las materias con la realidad nacional y la cotidianidad del público meta. Otro elemento que contribuiría sería que los proyectos implementados logren generar un impacto significativo y cercano a los estudiantes.
- Otra alternativa para potenciar el impacto del compromiso será encontrar formas de vincular con la Escuela de Gobierno Abierto a jóvenes que la hayan cursado, lo que podría hacerse llevándoles como facilitadores o como invitados para que compartan con estudiantes su testimonio sobre el impacto que esta tuvo en sus vidas, cómo cambió su forma de ver los valores de gobierno abierto y lo que consideraban que podrían hacer como ciudadanos para influir en los procesos de toma de decisiones y definición de políticas públicas. También, en los casos en que aplique, cómo influyó en sus vidas actuales y lo que estudian o a lo que se dedican profesionalmente.

Otros compromisos

A continuación se revisan otros compromisos que el IRM no identificó como prometedores. En este espacio se proporcionan recomendaciones para contribuir al aprendizaje e implementación de estos compromisos.

Como se explica al principio de este informe, el quinto plan de acción de Panamá se vio influenciado por el ambiente electoral que vivía el país durante su elaboración y que continuará durante la mayor parte de su período de implementación. Esta coyuntura llevó a las instituciones implementadoras y las organizaciones de la sociedad civil representadas en la Comisión Nacional de Gobierno Abierto de Panamá a optar por trasladar algunos de los compromisos y actividades pendientes del plan de acción anterior al actual, descartando compromisos con un menor impacto potencial o menor involucramiento por parte de las organizaciones civiles contraparte, y agregando o sacando algunos de los hitos según lo que consideraron que podría cumplirse en el período de implementación y la disponibilidad de los equipos implementadores⁴⁴.

Podría decirse que la propuesta de este plan de acción es más realista que ambiciosa, lo que debería beneficiar los niveles de implementación de los compromisos al final de los dos años de este ciclo de gobierno abierto (2023-2025). Sin embargo, limita la propuesta innovadora de las iniciativas, los niveles de ambición e impacto potencial de los compromisos. Se incluyeron pocas actividades nuevas y en algunos compromisos se dejaron por fuera hitos más ambiciosos y que podrían haber generado mayores cambios en las políticas públicas vigentes de su área. A criterio del investigador del IRM, esto es particularmente evidente en el compromiso de Presupuestos Abiertos, que proponía cambios significativos en el plan de acción anterior, pero en el actual ve limitado su alcance a actividades más puntuales y que no expresan intención de extenderlas a los próximos ciclos de elaboración y aprobación del presupuesto nacional panameño.

Esto deja una oportunidad para continuar en los próximos planes de acción iniciativas en esta materia que podrían tener un impacto importante, aprovechando el impacto potencial que tienen las acciones tomadas hasta ahora y el conocimiento y experiencia desarrollados por los funcionarios que han trabajado en la implementación del compromiso y que, para beneficio de la continuidad de la iniciativa, se han mantenido en el departamento encargado de su implementación en el Ministerio de Finanzas.

Compromiso 3: Presupuestos Abiertos

Este compromiso tiene por objetivo publicar un informe final del uso dado a los recursos del presupuesto nacional de 2022, seguido por un taller sobre su contenido con miembros de la sociedad civil y actores relevantes, para ayudar a su divulgación. También pretende publicar un presupuesto para la ciudadanía (resumen del presupuesto nacional pensado para facilitar su comprensión) con la información del presupuesto nacional aprobado para 2024, y un informe de medio año con datos sobre la ejecución de este durante los primeros seis meses. Como se puede apreciar en sus hitos, son actividades puntuales definidas para ocurrir una única vez. No se incluyen acciones para continuar estas publicaciones en los ciclos presupuestarios posteriores.

Adicionalmente, en el plan de acción anterior Panamá se propuso llegar a formar parte de la evaluación del Open Budget Survey⁴⁵, aplicando su metodología y estándares al proceso del presupuesto nacional. A pesar de que la metodología del Open Budget Survey no se llegó a implementar, ni se concretaron acciones con miras a desarrollar el plan piloto para realizar consultas ciudadanas previas a la aprobación del presupuesto, en el nuevo compromiso de este quinto plan de acción no se incluyeron actividades con estos objetivos. Esto se debió a las razones explicadas anteriormente lo que generó una disminución en la ambición y el potencial de los resultados que se pueden esperar de la iniciativa. Existe la oportunidad de retomar en futuros planes de acción las iniciativas dejadas de lado, como el incluir sesiones con ciudadanos dentro del ciclo de elaboración del presupuesto que recojan aportes de sectores de la población, con miras a hacer más abierto el proceso de aprobación del presupuesto del Estado y aprovechar las acciones emprendidas hasta ahora para hacer su información más divulgativa y de mayor acceso para la población nacional.

El tema de presupuestos abiertos incursionó como una novedad entre los compromisos de Panamá a partir del cuarto plan de acción (2021-2023). La iniciativa que se incluyó entonces fue ambiciosa y el IRM la calificó con potencial de resultados sustancial, pues pretendía realizar cambios a todo el ciclo de definición y aprobación del presupuesto nacional para hacerlo más participativo y divulgativo, facilitándole a la población nacional su comprensión.

Compromiso 4: Laboratorios de Innovación Social

Este compromiso es claramente relevante para el gobierno abierto, al crear espacios que ayudan a fomentar la participación ciudadana y que permiten a la sociedad civil llamar a rendir cuentas a las instituciones públicas. Durante la implementación del cuarto plan de acción se cumplió con todos los hitos definidos, que contemplaban la realización de seis laboratorios. En el quinto plan se pretende realizar dos laboratorios más y darle seguimiento a los seis celebrados anteriormente, para trabajar con las instituciones públicas involucradas en las acciones que se tomarán a partir de la retroalimentación y sugerencias recibidas durante los encuentros, y para informar a las y los ciudadanos que participaron en ellos cómo se manejaron los comentarios recibidos y qué se hará a partir de ellos. Este último aspecto es clave para lograr el impacto esperado con el cumplimiento del compromiso.

Este compromiso se calificó con un potencial de resultados modesto en ambos planes de acción principalmente porque constituyen esfuerzos, aunque valiosos, aislados en el tiempo, pues tendrán lugar únicamente durante los períodos de implementación de sus respectivos planes de acción. No se contempla prolongarlos más allá de la vigencia de estos.

Por otro lado, a pesar de que el compromiso a implementar entre los años 2023 y 2025 pretende que se tomen acciones a partir de los insumos obtenidos en los laboratorios realizados en el período 2021-2023, no especifica cuáles son los problemas a atender, los cambios que se busca generar ni en qué ámbitos de la política pública se trabajará. Esto afecta la verificabilidad del compromiso, pues si bien se especifica que se trabajará un problema por laboratorio, se desconoce cómo este se seleccionará y cuál será el objetivo buscado, si se implementará su solución por completo o solamente se empezará a trabajar en ella, lo que dificulta tener claridad sobre qué esperar de ese hito y cómo evaluar su éxito.

Compromiso 6: Políticas públicas en la sexualidad para adolescentes y jóvenes

El compromiso es relevante para el gobierno abierto en el valor de transparencia y acceso a la información, pues pretende la creación de un sitio electrónico que servirá para divulgar contenido sobre educación sexual generado por instituciones públicas que trabajan en esta materia. También se usará para publicar información pública relacionada a las estrategias para la prevención de embarazos precoces, la atención a madres adolescentes, información de contacto de centros de atención para adolescentes, y el listado de los centros de salud públicos y los centros de la Asociación Panameña para el Planeamiento de la Familia (APLFA), con su ubicación, horarios, oferta de servicios y costos.

En la revisión del cuarto plan de acción este compromiso se calificó como modesto en cuanto a su potencial de resultados, en parte debido a algunos problemas en su diseño. Uno de ellos fue haberle asignado la responsabilidad de su implementación a organizaciones de la sociedad civil. La organización que había propuesto el compromiso y se encargaría de su implementación se retiró del proceso de gobierno abierto durante el período de implementación debido a la falta de recursos para atender las necesidades de la iniciativa. De acuerdo con la ANTAL, manifestó no poder continuar cumpliendo sus responsabilidades en el plan de acción y que se desvincularía del proceso.

Esta debilidad se solventó en el quinto plan de acción y ahora la iniciativa está a cargo de instituciones públicas. Sin embargo, se calificó de nuevo con un potencial de resultados modesto debido a que su acción se centra en la creación de un portal electrónico, que dependerá de la voluntad de los nuevos liderazgos que asumirán las instituciones involucradas a partir de 2024, el que se continúe utilizando o no, sin que se cuente con ningún instrumento de política pública o acción que ayude a darle continuidad en el tiempo. Adicionalmente, una parte significativa de

la información que se publicará ya se divulga a través de otros portales por lo que, en estos casos, el aporte de la iniciativa radica en facilitar su acceso a través de su consolidación, lo que confiere al compromiso un nivel de ambición limitado.

No obstante, cabe destacar que se atendieron la mayoría de las deficiencias señaladas al compromiso anterior, en especial con la inclusión de varios hitos con miras a divulgar el sitio web y a trabajar directamente con la población meta para asegurarse que conocerán de su existencia y que la información compartida les resultará de provecho.

¹⁶ Aida Martínez, coordinadora del proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, Dirección General de Contracciones Publicas. Entrevista realizada el 17 de octubre de 2023.

¹⁷ <https://www.panamacompra.gob.pa/Inicio/#/>

¹⁸ Aida Martínez, coordinadora del proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, Dirección General de Contracciones Publicas. Entrevista realizada el 17 de octubre de 2023.

¹⁹ Aida Martínez, coordinadora del proyecto Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública de Panamá, Dirección General de Contracciones Publicas. Entrevista realizada el 17 de octubre de 2023.

²⁰ Jorge Quirós, representante de la Cámara de Arquitectos en la Junta Directiva de la Iniciativa CoST, contraparte de la sociedad civil en el compromiso. Entrevista realizada el 2 de noviembre de 2023.

²¹ Beatriz de Anta, directora residente de Programas del Instituto Republicano Internacional, organismo contraparte de la sociedad civil en la implementación del compromiso. Octubre de 2022. (<https://aig.gob.pa/presentan-proyecto-de-contrataciones-abiertas/>)

²² https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29020_A/GacetaNo_29020a_20200508.pdf, que reforma la ley 22 de 2006, regula las contrataciones públicas y dicta otras disposiciones

²³ Jorge Quirós, representante de la Cámara de Arquitectos en la Junta Directiva de la Iniciativa CoST, contraparte de la sociedad civil en el compromiso. Entrevista realizada el 2 de noviembre de 2023

²⁴ Ibidem

²⁵ Ibidem

²⁶ <https://mtender.gov.md/en>

²⁷ <https://bi.open-contracting.org/chile/>

²⁸ <https://www.sinia.gob.pa/>

²⁹ Artículo 45 de la [Ley N° 41 de 1998](#) - General de Ambiente de la República de Panamá.

³⁰ Jovel Nuñez, responsable del SINIA, Ministerio de Ambiente (MiAmbiente). Entrevista realizada el 16 de octubre de 2023.

³¹ “[Protestas masivas en Panamá en rechazo a una concesión para explotar la mayor mina de cobre de Centroamérica](#)”, María Mónica Monsalve, Ciudad de Panamá, diario El País, España, 26 de octubre de 2023

³² <https://www.sinia.gob.pa/>

³³ Noviembre de 2023.

³⁴ Michelle Nuñez, Observatorio de Riesgo Urbano, Centro de Riesgo Urbano, Florida State University, Panamá. Entrevista realizada el 17 de noviembre de 2023.

³⁵ Criterio compartido con el investigador del IRM tanto por Ricardo Herrera, de la Fundación Generación Sin Límites (FGSL), como por Michelle Nuñez, de Observatorio de Riesgo Urbano de la Florida State University, Panamá.

³⁶ “[Panamá lanza Academia de Gobierno Abierto en Instituto América](#)”, Panamá 24 horas, 12 de octubre de 2023

³⁷ <https://www.opengovpartnership.org/members/panama/>

³⁸ Ricardo Herrera, Fundación Generación Sin Límites (FGSL). Entrevista realizada el 22 de noviembre de 2023.

³⁹ Euclides Hurtado, enlace para gobierno abierto del Ministerio de Educación (MEDUCA). Entrevista realizada el 23 de octubre de 2023.

⁴⁰ Programa curricular de cívica III para educación pre media (7°, 8° y 9° grados) [undécimo](#) y [duodécimo grados](#), Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa, Ministerio de Educación, actualización 2014

⁴¹ Euclides Hurtado, enlace para gobierno abierto del Ministerio de Educación (MEDUCA). Entrevista realizada el 23 de octubre de 2023.

⁴² Ricardo Herrera, Fundación Generación Sin Límites (FGSL). Entrevista realizada el 22 de noviembre de 2023.

⁴³ Ibidem

⁴⁴ [Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2023-2025](#), República de Panamá.

⁴⁵ [Open Budget Survey](#)

Sección III. Metodología e indicadores del IRM

El propósito de esta revisión no es una evaluación. Tiene la intención de ser una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para que el proceso de implementación sea más sólido. El IRM destaca los compromisos que tienen el mayor potencial de resultados, una alta prioridad para las partes interesadas del país, una prioridad en el contexto nacional de gobierno abierto o una combinación de estos factores.

El IRM sigue un proceso de filtrado y agrupación para identificar reformas o compromisos prometedores:

Paso 1: Determina qué es revisable en función de la verificabilidad del compromiso tal como está escrito en el plan de acción.

Paso 2: Determina si el compromiso tiene una visión de gobierno abierto. ¿Es relevante a los valores de OGP?

Paso 3: Revisa los compromisos que son verificables y tengan una visión de gobierno abierto para identificar si algunos de ellos deben ser agrupados. Deben agruparse los compromisos que tienen un objetivo de política pública común o que contribuyen a la misma reforma o problema de política pública. El potencial de resultados de los compromisos agrupados debe revisarse en su conjunto. El personal del IRM sigue los siguientes pasos para agrupar compromisos:

- a. Determina temas generales. Si el plan de acción no está agrupado por temas, el personal del IRM puede utilizar el etiquetado temático de OGP como referencia.
- b. Revisa los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a la misma política más amplia o reforma de gobierno.
- c. Agrupa los compromisos según sea necesario. Es posible que los compromisos ya estén organizados en el plan de acción bajo políticas públicas específicas o reformas de gobierno.

Paso 4: Evalúa el potencial para obtener resultados de los compromisos agrupados o independientes.

El proceso de filtrado es interno. Los datos de compromisos individuales están disponibles en el Anexo 1. Adicionalmente, durante el proceso interno de revisión de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos y recopila más información a través de la revisión de pares, de los comentarios de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, de las entrevistas y validación con las partes interesadas del país, de una revisión de expertos externos y de la supervisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

Tal como se describió anteriormente, el IRM se apoya en **tres indicadores clave** para este informe:

I. Verificabilidad

- **Sí, es lo suficientemente específico para ser revisado:** Tal como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claras e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- **No, no es lo suficientemente específico para ser revisado:** Tal como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitamente verificables para evaluar la implementación.
- Los compromisos que no sean verificables se considerarán no aptos para revisión y no se realizará una evaluación adicional.

II. Visión de gobierno abierto

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores de gobierno abierto de transparencia, participación cívica o rendición de cuentas pública, tal como se definió en la Declaración de Gobierno Abierto y en los Artículos de Gobernanza de OGP al responder a las siguientes preguntas orientadoras. Con base en una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene una visión de gobierno abierto:

- **Sí/No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, institución o proceso de toma de decisiones se más transparente, participatorio o que rinda cuentas al público? El IRM usa los valores de OGP tal como lo definen los Artículos de Gobernanza. Adicionalmente, las siguientes preguntas para cada valor de OGP pueden ser usadas como referencia para identificar la visión específica de gobierno abierto en el análisis del compromiso.

- **Transparencia:** ¿El Gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos o instituciones de toma de decisiones del Gobierno?
- **Participación Cívica:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones?, ¿el Gobierno creará, habilitará o mejorará mecanismos participativos para minorías o grupos subrepresentados?, ¿el Gobierno habilitará un entorno legal para garantizar las libertades de reunión, asociación y manifestación pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para responsabilizar a los funcionarios por sus acciones?, ¿el Gobierno habilitará marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos?

III. Potencial para obtener resultados

El IRM ajustó este indicador, anteriormente conocido como el indicador de "impacto potencial", para tomar en consideración los comentarios del proceso de consulta con la comunidad de OGP de la Actualización del IRM. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a los resultados de los productos del IRM, el IRM modificó este indicador para exponer los resultados esperados y su potencial, que se verificarán en el Informe de Resultados del IRM después de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del potencial de resultados es solo una indicación temprana de la posibilidad que tiene el compromiso de generar resultados significativos en función de su articulación en el plan de acción en contraste con la situación actual en el área política pública respectiva.

La escala del indicador se define de la siguiente manera:

- **Incierto:** El compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso, en línea con la legislación, los requisitos o las políticas existentes pero no se indica el valor agregado o el enfoque de gobierno abierto mejorado en contraste con la práctica existente.
- **Modesto:** Una iniciativa positiva pero independiente o un cambio en los procesos, prácticas o políticas. El compromiso no genera cambios vinculantes o institucionalizados en el Gobierno o en las instituciones que rigen un área de política pública. Algunos ejemplos son herramientas (por ejemplo, sitios web) o publicación de datos, capacitación o proyectos piloto.
- **Sustancial:** Un posible punto de inflexión para las prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de políticas públicas, el sector público o la relación entre la ciudadanía y el Estado. El compromiso genera cambios vinculantes e institucionalizados en todo el Gobierno.

Esta revisión fue preparada por el IRM en colaboración con Israel Aragón Matamoros y fue revisada por los expertos externos Ernesto Velasco Sánchez. La metodología del IRM, la calidad de los productos del IRM y el proceso de revisión son supervisados por el Panel Internacional de

Expertos del IRM. Para obtener más información, consulte la sección de Resumen General del IRM del sitio web de OGP⁴⁶.

⁴⁶Resumen General del IRM: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

Anexo 1. Datos de los compromisos⁴⁷

<p>Compromiso 1: Contrataciones Abiertas y Transparencia en la Infraestructura Pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene visión de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Sustancial
<p>Compromiso 2: Fortalecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene visión de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Sustancial
<p>Compromiso 3: Presupuestos Abiertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene visión de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 4: Laboratorios de Innovación social</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene visión de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 5: Escuela de Gobierno Abierto</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene visión de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto
<p>Compromiso 6: Políticas públicas en la sexualidad para adolescentes y jóvenes</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verificable: Sí • ¿Tiene visión de gobierno abierto? Sí • Potencial para obtener resultados: Modesto

⁴⁷ **Notas editoriales:**

1. Para compromisos que están agrupados, la evaluación de potencial para generar resultados se hace a nivel del grupo en vez de a nivel de compromisos individuales.
2. Los títulos resumidos de los compromisos pueden haber sido editados para hacerlos más concisos. Para revisar el texto completo de los compromisos, por favor consulta el plan de acción de Panamá 2023-2025.

Anexo 2: Cocreación del plan de acción

Se anima a los países miembros de OGP a apuntar a la ambición total de los Estándares de Participación y Cocreación de OGP actualizados, que entraron en vigencia el 1 de enero de 2022⁴⁸. El IRM evalúa a todos los países que presentaron planes de acción a partir de 2022 en adelante bajo los estándares actualizados. OGP instituyó un período de gracia de 24 meses para garantizar una transición justa y transparente a los estándares actualizados. Durante este tiempo, el IRM evaluará si los países están alineados con los estándares y el cumplimiento de sus requisitos mínimos⁴⁹. Sin embargo, solo se determinará que los países actúan en contra del proceso de OGP si no cumplen con los requisitos mínimos, comenzando con los planes de acción presentados para comenzar en 2024 y en adelante. La Tabla 2 describe en qué medida las prácticas de participación y cocreación de los países cumplen con los requisitos mínimos que se aplican durante el desarrollo del plan de acción.

Tabla 2. Cumplimiento de requisitos mínimos

Requisito mínimo	¿Se alcanzó durante la cocreación?	¿Se alcanzó durante la implementación?
1.1 Espacio para el diálogo: Panamá cuenta con un órgano multiactor, la Comisión Nacional de Gobierno Abierto ⁵⁰ , que constituye el espacio para el diálogo entre instituciones del Estado, académicas y organizaciones de la sociedad civil involucradas en iniciativas de gobierno abierto. Se reunió en varias ocasiones durante 2023, siguiendo reglas de funcionamiento claras para las partes involucradas. Las actas de sus sesiones se suelen publicar en la página local de gobierno abierto y en la de la ANTAI, sin embargo, existe un rezago en la publicación de las reuniones de 2023. Al momento de redactar este informe, las más recientes disponibles eran de 2022 ⁵¹ .	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
2.1 Sitio web de OGP: El país cuenta con un sitio electrónico nacional de gobierno abierto ⁵² . Debido a retos tecnológicos por resolver, este no se ha podido actualizar recientemente ni se usó para divulgar la información sobre el proceso de cocreación. Para este fin, la Comisión de Gobierno Abierto debió usar la página de la ANTAI. Sin embargo, el sitio nacional de gobierno abierto sí posee el último plan de acción publicado ⁵³ .	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
2.2 Repositorio: Panamá posee un repositorio ⁵⁴ de acceso público con información variada sobre los planes de acción, los documentos relacionados a su implementación, el trabajo de la Comisión Nacional y las minutas de sus reuniones e información de logros y para difusión de las actividades de la agenda de gobierno abierto. Sin embargo, este no es de fácil acceso. No hay un vínculo directo que se comparta en la página de ANTAI o de gobierno abierto, sino que se provee el acceso a través de los vínculos individuales para documentos específicos.	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
3.1 Notificación previa: Las actividades realizadas como parte del proceso de cocreación fueron publicadas con suficiente antelación en la página electrónica de la ANTAI y divulgadas a través de todas las redes sociales de la institución ⁵⁵ . No fue posible publicarlas en el sitio web de gobierno abierto debido a dificultades técnicas para actualizarlo	Sí	No aplica
3.2 Divulgación: Durante el proceso de cocreación se celebró una mesa temática de participación abierta para cada uno de los seis compromisos del plan de acción. Adicionalmente, la información de todo el proceso se publicó en las redes sociales y en la página web de la ANTAI ⁵⁶ , ya que por dificultades técnicas no fue posible subirla al sitio nacional de gobierno abierto	Sí	No aplica
3.3 Mecanismo de retroalimentación: Durante todo el proceso de cocreación se utilizaron las redes sociales de la ANTAI para recibir sugerencias y retroalimentación del proceso. Adicionalmente, se celebró una mesa temática para cada compromiso de convocatoria abierta, en la que las partes interesadas tuvieron espacio para expresar sus sugerencias ⁵⁷ .	Sí	No aplica

<p>4.1 Respuesta razonada: Durante la cocreación, la ANTAI ofreció un resumen de las acciones tomadas a partir de la retroalimentación recibida en las mesas temáticas de los compromisos y también de las sugerencias recibidas por medios electrónicos. Estos se publicaron en el sitio web de ANTAI a través de documentos de “Respuestas Razonadas” e informes de cada una de las 6 mesas temáticas⁵⁸.</p>	<p>Sí</p>	<p>No aplica</p>
<p>5.1 Implementación abierta: El IRM evaluará si se realizaron reuniones con las partes interesadas de la sociedad civil para presentar los resultados de la implementación y permitir que la sociedad civil proporcione comentarios en el Informe de resultados.</p>	<p>No aplica</p>	<p><i>A ser evaluado en el informe de resultados</i></p>

⁴⁸ 2021 Estándares de Participación y Cocreación de OGP: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

⁴⁹ IRM Guía para la evaluación de los requisitos mínimos: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>

⁵⁰ Composición de la [Comisión Nacional](#) de Gobierno Abierto Panamá

⁵¹ [Publicación](#) de actas de las sesiones de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto

⁵² [Página panameña de gobierno abierto](#)

⁵³ Quinto [plan de acción](#) publicado en página de gobierno abierto de Panamá

⁵⁴ [Repositorio](#) de documentos del cuarto plan de acción de gobierno abierto

⁵⁵ Entrevista con Carmen Montenegro, punto de contacto de gobierno abierto de Panamá. 2 de noviembre de 2023

⁵⁶ Ibidem

⁵⁷ [Publicación de redes](#) en la página panameña de [gobierno abierto](#)

⁵⁸ [Informes](#) de las mesas temáticas y documentos de Respuestas Razonadas