

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de fin de término de Panamá 2015-2017

Israel Aragón Matamoros, investigador independiente.

OVERVIEW: PANAMA	3
RESUMEN: PANAMÁ	6
ACERCA DE LA EVALUACIÓN	9
IMPLEMENTACIÓN DE LOS COMPROMISOS	11
Compromiso 1. Elaboración y publicación de los procedimientos de los trámites institucionales	13
Compromiso 2. Informe de rendición de cuentas sobre ejecución presupuestaria	20
Compromiso 3. Estandarización de formatos digitales (□)	23
Compromiso 4. Publicación detallada del financiamiento público de los partidos políticos y candidatos independientes	27
Compromiso 5. Mecanismos y controles para fondos del Estado	30
Compromiso 6. Estudio sobre la Normativa de la Ley de Contrataciones Públicas	34
Compromiso 7. Revisión del reglamento de la Asamblea Nacional	37
Compromiso 8. Cumplimiento del Plan Estratégico Nacional de la Carrera Administrativa	40
Compromiso 9. Reforma a la Ley de Declaraciones Patrimoniales de Bienes	44
Compromiso 10. Reforma a la Normativa del Conflicto de Intereses	47
Compromiso 11. Mecanismos participativos de escogencia de magistrados, procuradores y fiscales administrativos	51
Compromiso 12. Programas de capacitación de la Policía Nacional	54
Compromiso 13. Consejos consultivos en seguridad ciudadana	56
Compromiso 14. Creación de comités de cuencas hidrográficas	59
Compromiso 15. Divulgación y evaluación de programas de formación docente	63
Compromiso 16. Ampliar mecanismos de atención del Centro de Atención Ciudadana 311	66
Compromiso 17. Establecimiento de la señalética y nomenclatura de la Ciudad de Panamá	70

Compromiso 18. Plataforma electrónica Infórmate Panamá	72
Compromiso 19. Publicación de la base de datos de funcionarios obligados a declarar bienes patrimoniales	75
Compromiso 20. Mecanismo de Diálogo Permanente para la implementación de los compromisos	77
NOTA METODOLÓGICA	81



Overview: Panama

Independent Reporting Mechanism (IRM) End-of-Term Report 2015-2017

At the end of the action plan implementation period, the government had improved commitment implementation. This progress, however, is not noticeable in commitments that required inter-institutional collaboration. The strength of the action plan lied in commitments that significantly improved the quality and quantity of information government produced and made available to citizens.

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 IRM conducts biannual assessments of the activities undertaken by every OGP member. This report covers the action plan 2015-17, specifically activities performed during the second year of implementation.

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. To implement this plan, government and civil society created a National Open Government Commission.

This action plan encountered challenges, mainly managing coordinating activities between implementing agencies and civil society organizations. However, a few commitments aimed to improve access to information, open data formats across government held information, and citizen complaint mechanisms showed major and outstanding changes in government practice.

The new action plan 2017-2019, does not carry over commitments from this plan. It does include new commitments on related themes like education and electoral transparency.

Table I: At a Glance		
	Mid-term	End of term
Number of Commitments	20	
Level of Completion		
Completed	2	4
Substantial	4	6
Limited	8	5
Not Started	6	5
Number of Commitments with...		
Clear Relevance to OGP Values	19	
Transformative Potential Impact	1	
Substantial or Complete Implementation	6	10
All Three (□)	1	1
Did It Open government?		
Major	3	
Outstanding	2	
Moving Forward		
Number of Commitments Carried Over to Next Action Plan	0	

Commitment Implementation

General Overview of Commitments

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The table below summarizes the completion level at the end of term and progress on the “Did It Open Government?” metric. For commitments that were completed at the midterm, the report will provide a summary of the progress report findings but focus on analysis of the ‘Did It Open Government?’ variable. For further details on these commitments, please see the Panama IRM progress report 2015-17.

Table 4: Assessment of Progress by Commitment

Commitment overview	Specificity				OGP Value Relevance (as written)				Potential impact				Completion		Mid-term		Did it Open Government?				
	None	Low	Medium	High	Access to Information	Civic Participation	Public Accountability	Technology & Innovation for Transparency & Accountability	None	Minor	Moderate	Transformative	Not Started	Limited	End of Term		Worsened	Did Not Change	Marginal	Major	Outstanding
															Substantial	Completed					
1. Provisions for institutional procedures			✓		✓					✓					✓					✓	
2. Budget accountability report		✓			✓	✓			✓			✓						✓			
3. Standardize digital formats ²			✓		✓		✓				✓					✓					✓
4. Disclose public finance of political parties and independent candidates		✓			✓				✓						✓					✓	
5. Control mechanisms for public resources			✓			✓			✓			✓				✓			✓		
6. Study on 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				✓	Unclear						✓			✓			✓				
9. Reform the Asset Declarations Act			✓			✓			✓						✓				✓		
10. Reform conflict of interest legislation			✓			✓			✓					✓				✓			

11. Participatory mechanisms to select judges, attorneys, and administrative prosecutors			✓		✓						✓							✓			
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. Citizen Assistance Center 311			✓		✓					✓						✓					✓
17. Signs and nomenclature for Panama City			✓		✓						✓							✓			
18. <i>Infórmate Panamá</i> online platform			✓		✓					✓								✓			
19. Database of public officials required to present asset declarations				✓	✓						✓							✓			
20. Permanent dialogue mechanism			✓		✓	✓					✓								✓		



Resumen: Panamá

Informe de Fin de Término del Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) 2015-2017

Al cierre del plan de acción, el Gobierno logró mejorar avances en el cumplimiento de sus compromisos. Sin embargo, este avance se diluye en los compromisos que requieren mayor coordinación interinstitucional. La fortaleza de este plan fueron los compromisos que mejoraron significativamente la calidad y cantidad de información pública disponible para los ciudadanos.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación anual de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe resume los resultados del período comprendido entre julio de 2016 y junio de 2017, e incluye acciones realizadas hasta enero de 2018.

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. Para la implementación de este plan de acción se creó una Comisión Nacional de Gobierno Abierto conformada por organizaciones de sociedad civil e instituciones de gobierno.

La implementación del plan de acción 2015-2017 se enfrentó a varios desafíos, entre ellos la coordinación entre algunas instituciones públicas responsables de los compromisos y las organizaciones de la sociedad civil. No obstante, algunos compromisos enfocados a mejorar la cantidad y calidad de información mostraron avances significativos en materia de gobierno abierto en Panamá.

El nuevo plan de acción para 2017-2019, no continúa compromisos de este plan, pero sí persiste la vigencia de temas como educación y la transparencia electoral.

Tabla I: Vista rápida		
	Medio término	Fin de término
Número de compromisos	20	
Grado de cumplimiento:		
Completo	2	4
Sustancial	4	6
Limitado	8	5
No iniciado	6	5
Número de compromisos que son:		
Claramente relevantes a un valor de la AGA	19	
De impacto potencial transformador	1	
De cumplimiento sustancial o completo	6	10
Los tres (⊕)	1	1
¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?		
Significativamente	3	
Excepcionalmente	2	
¿Se llevó adelante?		
Número de compromisos llevados al próximo plan	0	

Consulta con la sociedad civil durante la implementación

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

Durante la implementación del segundo plan de acción, el proceso en Panamá fue poco participativo debido a una falta de coordinación entre la sociedad civil y las instituciones públicas que integran la Comisión de gobierno abierto. También se vio afectado por no haber definido la forma, y responsables, de monitorear los compromisos durante su implementación. La sociedad civil estuvo fiscalizando el cumplimiento del plan de acción únicamente en los compromisos de su interés. El gobierno convocó a reuniones durante la implementación en las que se presentaron avances de los compromisos y creó un Google Drive para compartir la documentación de soporte de su cumplimiento. Sin embargo, la participación de sociedad civil no produjo retroalimentación. En el caso de algunos compromisos (1 y 4) el gobierno realizó jornadas de rendición de cuentas. Las instituciones implementadoras hicieron conferencias para presentar a ANTAI y OSC los avances logrados, pero solamente tras el primer año de implementación.

La Comisión de Gobierno Abierto se reunió con más frecuencia durante el segundo año de implementación, pero para ocuparse particularmente del próximo plan de acción. La primera reunión de la comisión se dio el 30 de junio de 2016. En ella se presentó a la investigadora MRI que redactó el informe de avances.

La Comisión de Gobierno Abierto se reunió con más frecuencia durante el segundo año de implementación. La primera reunión de la comisión se produjo el 30 de junio de 2016, una vez que se presentó a la investigadora del MRI que redactó el informe de avances.

La comisión no tiene respaldo jurídico y se formó exclusivamente para el segundo plan de acción, por lo que se desintegró después del período de vigencia de este.

Durante el segundo año, las reuniones de la Comisión giraron más en torno a la planificación del tercer plan de acción que para monitorear los compromisos del segundo. La coordinación de la SC no fue efectiva, pues cada organización trabajó por su cuenta y no han ejercido una labor fiscalizadora ni de monitoreo de los compromisos. El mecanismo de toma de decisión era por voto de mayoría.

Tabla 2: Proceso de consulta durante la implementación

Foro multisectorial	Medio término	Fin de término
1. ¿Existió un foro?	sí	sí
2. ¿Se reunía de forma regular?	no	no

Tabla 3: Nivel de influencia del público

El MRI adaptó el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla que se recoge a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de *colaborar*.

Nivel de influencia del público durante la implementación		Medio término	Fin de término
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.		
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	✓	
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.		✓
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		
No se consultó	No se consultó		

Acerca de la evaluación

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden encontrarse en el Manual de Procedimientos del MRI¹. Los compromisos estelares merecen mayor explicación debido a su particular interés por parte de los lectores y a su utilidad para elevar la ambición entre los países participantes en la AGA. Los compromisos estelares son compromisos ejemplares. Para calificarlo como estelar, un compromiso debe reunir las siguientes características:

- Debe ser suficientemente específico para que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores de la AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.²
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.
- El Gobierno deberá lograr 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”.

Los compromisos estelares pueden perder este estado si al final del periodo de implementación del plan de acción su nivel de cumplimiento cae por debajo de “sustancial”.

En el informe de medio término, el plan de acción de Panamá contenía un compromiso estelar. En el fin de término, tomando en cuenta el nivel de cumplimiento, el plan de acción de Panamá contiene un compromiso estelar.

Finalmente, las tablas de esta sección presentan un extracto de los datos que el MRI recopila durante su proceso de evaluación. Para consultar los datos completos de Panamá, visita el Explorador de la AGA en: <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

Sobre “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”

Con el objetivo de evaluar los cambios en la práctica del Gobierno, el MRI incluyó la variable “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?” en los informes de fin de término. Esta variable intenta ver más allá de la medición de productos y entregables. Busca identificar y hacer valoraciones de cómo la práctica de gobierno ha cambiado como resultado de la implementación del compromiso.

En algunos casos, el lenguaje de los compromisos es ambiguo y como están escritos no son directamente relevantes a los valores de la AGA, pero pueden resultar en reformas importantes. En otros casos, el compromiso, tal y como está escrito, parece ser relevante y ambicioso, pero en su implementación no contribuye a la apertura del Gobierno. La variable “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?” intenta detectar estas sutilezas.

Los investigadores del MRI valoran la variable “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?” con la siguiente escala:

- Empeoró: la apertura del Gobierno ha empeorado como resultado del compromiso
- No cambió: no cambió la práctica gubernamental
- Marginalmente: algún cambio, pero es menor en su efecto sobre el nivel de apertura
- Significativamente: un paso adelante para la apertura del Gobierno en el área de política pública, pero de escala y alcance limitado
- Excepcionalmente: una reforma que transformó la práctica existente en el área de política pública a través de la apertura del Gobierno

¹ Manual de procedimientos del MRI: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

² El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en 2015. Para más información, véase

² El Panel Internacional de Expertos cambió este criterio en 2015. Para más información, véase <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

Para evaluar esta variable, los investigadores deben determinar el punto de partida al inicio del proceso de implementación del plan de acción. Luego, ponderan los resultados de la implementación para valorar cambios en la apertura del Gobierno.

Los lectores deben tener en cuenta las limitaciones. Los informes de fin de término del MRI se preparan solo unos pocos meses después de que se complete el ciclo de implementación de dos años. La variable se enfoca en los resultados que se pueden observar en la apertura del Gobierno al final del periodo que cubre el plan de acción. La intención del informe o la variable no es evaluar impacto, por las complejidades metodológicas que eso implica y la temporalidad del informe.

Implementación de los compromisos

Panorama general de los compromisos

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Las tablas que se exponen a continuación resumen el cumplimiento de los compromisos al fin del ciclo de implementación y los avances en la variable ¿Se avanzó en la apertura del Gobierno? Nótese que para los compromisos que ya estaban cumplidos en el primer año de implementación, este informe incluye un resumen de los avances reportados en el informe de medio término, pero se enfoca en el análisis de la variable “¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?”. Para más información sobre estos compromisos, ver el Informe de Avances: Panamá 2015-2017.

Tabla 4. Panorama general de la evaluación de los compromisos

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto Potencial				Cumplimiento				¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
1. Elaboración y publicación de procedimientos de trámites institucionales			✓		✓						✓			✓						✓	
2. Rendición de cuentas en ejecución presupuestaria		✓			✓	✓				✓			✓					✓			
3. Estandarización de formatos digitales ²			✓		✓		✓				✓			✓	✓						✓
4. Financiamiento público de partidos políticos y candidatos independientes		✓			✓					✓				✓						✓	
5. Mecanismos y controles para fondos del Estado			✓			✓				✓		✓				✓			✓		
6. Estudio sobre la Ley de Contrataciones Públicas			✓			✓				✓		✓	✓					✓			
7. Revisión del Reglamento de la Asamblea Nacional			✓		✓					✓		✓		✓				✓			
8. Plan estratégico nacional de la carrera administrativa				✓	Sin relevancia clara						✓		✓		✓		✓				

Compromiso I. 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 (IDAAAN), 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 del 2015

Fecha final: junio del 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓					✓				✓					✓		

Objetivo del compromiso

Este compromiso pretendía difundir entre la población panameña los procedimientos, requisitos y plazos de los trámites escogidos por las diez instituciones públicas que aparecen como responsables de su cumplimiento, para disminuir así el desconocimiento al respecto que el Gobierno considera que existe entre los ciudadanos.

De acuerdo con la organización de la sociedad civil (OSC) Generación Sin Límites¹, el compromiso también serviría para mejorar la calidad de los servicios del sector público que requieren la ejecución de trámites, pues al definir los requisitos, parámetros y plazos para su cumplimiento, ayudaría a reducir el margen para los funcionarios los realicen a su discreción.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

Este compromiso se implementó de manera sustancial durante el primer año de implementación del plan de acción, de acuerdo con el Informe de Medio Término, debido a que la mayor parte de las instituciones enlistadas como responsables del compromiso habían levantado y publicado flujos e información sobre los requisitos y la forma de ejecutar los trámites de los que eran responsables.

La ANTAI había solicitado la publicación de al menos un trámite por institución y ocho de diez instituciones lo habían hecho. Una de ellas, ACODECO, había cumplido con todas las actividades al cierre del primer año de implementación.

Para verificar el avance de las diferentes instituciones por cada hito del compromiso, revisar el Informe de Medio Término de Panamá 2015-2016.

Fin de término: Sustancial

El siguiente cuadro muestra la cantidad de trámites y acciones cumplidas por cada una de las 10 instituciones participantes del compromiso:

	<i>Procesos trabajados</i>	<i>Evaluación de requisitos y plazos</i>	<i>Diagramas de flujo y trípticos o cartillas</i>	<i>Publicación de documentos</i>	<i>Vídeo de señas o documentos en braille</i>	<i>Publicación de vídeo o textos en braille</i>
<i>ACODECO</i>	1	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>ANATI</i>	5	Sí	Sí	Sí	No	No
<i>Asamblea Nacional</i>	1	Sí	Sí	No	No	No
<i>ASEP</i>	25	Sí	Sí	Sí	No	No
<i>Corte Suprema</i>	18	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>IDAAN</i>	6	Sí	Sí	Sí	No	No
<i>MEF</i>	45	Sí	Sí	Sí	No	No
<i>Ministerio de Salud</i>	0	No	No	No	No	No
<i>MITRADEL</i>	3	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<i>Municipio de Panamá</i>	100	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

A continuación, se muestra el detalle de cumplimiento del compromiso por institución:

La Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO) escogió el proceso de conciliación, a cargo del Departamento de Conciliación, para evaluar y detallar sus pasos, requisitos y plazos.

Una vez que se levantó esta información se elaboró un folleto tipo tríptico con una explicación sobre qué es una conciliación, los pasos para realizarla y los plazos en que debe realizarse cada una de las actividades de este proceso. En marzo de 2016 también se hizo en una cartilla con el flujo de este trámite. Ambos documentos se publicaron en abril del mismo año por medio de la página de internet de la institución².

También se distribuyeron entre las oficinas regionales 950 impresiones del tríptico y 26 de la cartilla con información del proceso conciliatorio.

Además, en junio de 2016 esta institución editó y publicó, también en su portal web institucional, un vídeo en el que explica en lenguaje de señas cómo realizar el proceso de conciliación. Con la ayuda del patronato Luz del Ciego, imprimieron para la población no 270 ejemplares en braille sobre el proceso para realizar una conciliación y 20 con el flujo.

La **Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI)** había acordado mediante la reunión celebrada el 13 de junio de 2016 que los procedimientos con los que cumpliría el presente compromiso serían la adjudicación masiva³, la adjudicación de acuerdo con la ley 80 de 2009⁴, la adjudicación rural⁵, la solicitud de actualización por demolición⁶ y la solicitud de avalúo voluntario⁷.

La institución realizó todos los diagramas de flujo de estos procesos y los publicó en su página de internet, acompañados de información sobre la dependencia encargada de realizarlo, los costos del trámite, en caso de los hubiera, el fundamento legal del proceso y los requisitos para llevarlo a cabo. También imprimió una serie de hojas tamaño carta con información general acerca de los trámites que deben realizarse para realizar los procedimientos mencionados, su función y posibles plazos.

Quedó pendiente la elaboración y publicación del vídeo en lenguaje de señas y los documentos en braille que explique y detalle el proceso de los trámites.

La **Asamblea Nacional** seleccionó el trámite para presentar iniciativas ciudadanas ante la Dirección Nacional para la Promoción de la Participación ciudadana para evaluar y trabajar en el levantamiento y publicación de su flujo de proceso, su procedimientos, requisitos y plazos.

Este proceso se había reformado mediante la resolución de la directiva de la Asamblea Nacional N.º 198, del 5 de octubre de 2015, que pretendía hacerlo más ágil y transparente.

La Asamblea elaboró el diagrama de flujo del proceso y un tríptico o desplegable con el detalle de los pasos y requisitos del proceso, pero no mostró evidencia de haberlos subido a su página de internet ni compartió información sobre cómo distribuyó los documentos.

El investigador del MRI buscó los documentos en varias ocasiones en la página web de la Asamblea Nacional, pero la sección de participación no estuvo funcionando en ninguna de las ocasiones que se visitó⁸.

Tampoco elaboró los documentos en braille ni el vídeo explicativo del proceso en lenguaje de señas.

La **Autoridad de los Servicios Públicos (ASEP)** acordó durante una reunión celebrada el 13 de junio de 2016 que incluiría todos sus trámites como parte del compromiso, es decir, que los 25 trámites que los usuarios realizan en la institución se analizarían y que se definirían los pasos, plazos, requisitos y costos de cada uno de ellos.

Para cumplir con ello, la institución levantó una matriz en la que detalla los requisitos y algunas de las características de servicio con las que los departamentos responsables de cada compromiso deben cumplir, como los tiempos de respuesta. A partir de esos datos editó un impreso con información general de la institución, su misión, consejos para ahorrar o hacer un uso eficiente de los diferentes servicios públicos, y un folleto tipo tríptico con el detalle de los reclamos que se pueden presentar ante las instituciones prestadoras de los servicios y la Autoridad de los Servicios Públicos, así como de los recursos de apelación y reconsideración.

A pesar de que se presentó este producto como cumplimiento del segundo y tercer hito del compromiso, los impresos no cumplen el entregable definido en el plan de acción, donde claramente se establece que el producto a realizar en este hito son flujos con el detalle del proceso de los trámites. El único diagrama de flujo que se presentó como cumplimiento del compromiso fue uno general del proceso para presentar reclamos de servicios básicos regulados, pero que no reúne las variaciones del proceso según el tipo de reclamo presentado o la entidad regulada que brinda el servicio. La ASEP cumplió parcialmente con el cuarto hito publicando en su página web este diagrama de flujo⁹.

Los documentos se distribuyeron entre las diferentes oficinas y agencias regionales de la institución en el país, así como en las ferias de gobierno y provinciales en las que participó.

En abril de 2017, la institución concluyó la distribución entre las oficinas y agencias mencionadas de los ejemplares en braille con la información sobre los derechos y deberes de los usuarios y el detalle del trámite de reclamos ante los prestadores de servicios y ante la ASEP.

Al momento de redactar el presente informe se encontraban trabajando en la elaboración del vídeo en lenguaje de señas sobre la forma de tramitar los diferentes tipos de reclamos ante la institución y las prestadoras de servicios regulados.

La Corte Suprema de Justicia: la Corte Suprema de Justicia decidió evaluar y publicar el procedimiento de 18 trámites que realiza la institución y que no requieren la participación de un abogado. Estos compromisos incluyen la presentación de un recurso de *Habeas Corpus*, el proceso ejecutivo por incumplimiento de pago de pensión alimenticia, la autorización e impedimento de salida, el patrocinio procesal para víctimas de delito, los procesos de protección del consumidor, la mediación, entre otros.

Sin embargo, durante el proceso de elaboración del diagrama de flujo descubrió que varios de esos trámites no seguían un mismo procedimiento en las diferentes oficinas de la institución y, en consecuencia, tampoco tardaban lo mismo. Por ello debió trabajar en la estandarización de los procesos, de manera que siguieran un mismo camino y cumplieran con tiempos similares en las diferentes oficinas alrededor del país.

La Corte todavía se encontraba trabajando en esta homologación en junio de 2016. Para entonces, la única acción que había tomado era la elaboración y publicación de una cartilla con los 18 procesos¹⁰ y solicitudes que los usuarios pueden realizar sin la intervención de un abogado.

Durante el segundo año de implementación, la Corte Suprema completó la estandarización de los procesos entre las diferentes sedes y levantó la información correspondiente a los diagramas de flujo, plazos y requisitos de los 18 trámites. Además, con el apoyo de la Secretaría Nacional de Discapacidad (Senadis), se tradujeron en lenguaje de señas los videoclips informativos referentes a cada uno de estos procesos y solicitudes, para posteriormente, en mayo de 2017, publicarse en su página de internet¹¹.

La información también se divulgó a través de trípticos informativos, afiches y formularios de los procesos y solicitudes que no requieren la intervención de un abogado, los cuales se publicaron en la página web y se distribuyeron en las oficinas de los Centros de Información y Atención al Ciudadano (CIAC), de Registro Único de Entrada (RUE), despachos judiciales, universidades, la Policía Nacional, la Alcaldía de Panamá y ministerios,

Los trípticos informativos fueron traducidos y reproducidos en braille, para distribuirse en dependencias del Órgano Judicial y organizaciones afines, mediante la labor conjunta con la Unidad de Acceso a la Justicia y Género¹². Finalmente, la traducción a lenguaje indígena se encuentra en proceso.

El Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) escogió cumplir el compromiso con seis de los procedimientos más solicitados por sus usuarios: la expedición del certificado de Paz y Salvo, la solicitud de descuento para jubilados y pensionados, la equiparación económica por discapacidad, el trámite de reinstalación y el de cancelación del servicio de agua potable y el trámite para gestionar una nueva conexión de agua potable.

Para cada uno de ellos elaboró un folleto que contiene el diagrama de flujo del procedimiento y la lista de requisitos para su gestión. No se incluyó el detalle de los tiempos de ejecución de cada trámite debido a que el IDAAN prefirió no dar esa información mientras concluían un cambio en los sistemas de información de la institución que afectaría a algunos procesos comerciales, operativos, administrativos y financieros.

Los seis documentos están subidos en la página de internet de la institución, de donde se pueden descargar¹³, pero no puede accederse a ellos desde la página de inicio. Encontrarlos se hace difícil debido a que se encuentran bajo el titular “Artículo 9” de la sección de Transparencia y no se detalla el contenido o fin de dicho artículo, por lo que quien no lo conoce no tiene forma de intuir que dentro de él se encuentran los flujos con el detalle de los trámites mencionados.

Se imprimieron más de un millar de estos folletos y se distribuyeron en todas las provincias panameñas a través de las agencias comerciales de la entidad.

Adicionalmente, el IDAAN capacitó más de 15 colaboradores de sus diferentes sedes en lenguaje de señas, de manera que puedan atender a la población sorda en diferentes partes del país. Lo que no se había hecho al momento de redactar el presente informe eran los vídeos sobre el proceso de los trámites en lenguaje de señas y la generación de documentos en braille. La institución indicó desde febrero de 2017 que estaba trabajando en su elaboración, pero un año después, en febrero de 2018, todavía no los tenía listos.

El **Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)** escogió 45 de los 75 trámites de la Dirección General de Ingresos (DGI) que pueden gestionarse a través de las plataformas de atención al cliente, tanto presenciales como a través de internet.

Estos 45 procedimientos concentran las gestiones con mayor demanda por parte de los usuarios de la plataforma de servicios de la división e incluyen la inscripción y registro de contribuyentes, tanto de personas físicas como jurídicas; la presentación de solicitudes de distintos tipos, como la de paz y salvo para diplomáticos o jubilados, nacionales y extranjeros, de solvencia económica, domésticas o para empresas; y la gestión y emisión de certificaciones, como las de incentivos, la presentación de declaraciones finales, descuentos de inmuebles, entre otras. Para cada uno de ellos se detallaron los requisitos, costos y documentación que el solicitante deberá cumplir para completar exitosamente el procedimiento.

El ministerio también hizo un plan de mejora en el que se planteó reducir los tiempos que tardaba la gestión completa de 9 de esos trámites, mediante la reducción o simplificación de algunos de sus pasos.

También elaboró el diagrama de flujo del proceso de 13 de esos trámites, por lo que quedaron pendientes de esta documentación 32 de los trámites propuestos.

El investigador encontró en la página web de la DGI la descripción del procedimiento para los trámites seleccionados, así como la lista de sus requisitos, pero no halló los diagramas de flujo elaborados.

El vídeo en lenguaje de signos, con la explicación sobre los pasos a seguir para realizar el trámite, se creó únicamente para hacer la solicitud en línea del número tributario. El video se publicó en febrero de 2018¹⁴, posterior al período que abarca el plan de acción analizado. Además de los vídeos en lenguaje de signos para el resto de los 45 procedimientos, quedó pendiente la publicación de los documentos en lenguaje braille.

El **Ministerio de Salud** fue la única de las instituciones que tras concluir los dos años de vigencia del plan de acción no había reportado aún ninguna acción con miras a cumplir con el compromiso.

El investigador MRI envió una solicitud por correo electrónico al Ministerio de Salud para intentar conocer los motivos por los cuáles no participaron en la implementación del compromiso. Sin embargo, hasta el momento de publicación del presente informe no obtuvo respuesta.

El **Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (Mitradel)** escogió los trámites realizados por el departamento de Relaciones de Trabajo para cumplir con el compromiso debido a que es una de las áreas que más usuarios recibe.

Los procesos que evaluaron y de los que midieron tiempos y levantaron listas de requisitos fueron la presentación y el sello de cartas de renuncias, la conciliación laboral y el trámite para recibir orientación laboral, por la que se asesora a los trabajadores en procesos como la presentación de denuncias, el cálculo de prestaciones y la defensa de derechos adquiridos, entre otros. Para cada uno de estos trámites, en mayo de 2016, se elaboraron trípticos informativos y se imprimieron cuartillas con información general sobre cómo realizarlos, los pasos que implican y los requisitos y características de algunos de los documentos implican, como la carta de renuncia. Estos documentos se publicaron en la página de internet del Ministerio¹⁵.

Durante junio del mismo año se terminaron y empezaron a distribuir los flujos, y aunque no se diseñaron estrictamente como flujogramas, sus ilustraciones explican de manera clara los pasos de los procedimientos y las oficinas del Ministerio encargadas de dar trámite a cada uno de ellos. Los documentos también incluyeron un texto explicativo de cada trámite.

La cartilla en braille con la información mencionada del departamento de relaciones del trabajo publicó en septiembre de 2016, mientras que el vídeo explicativo de la misma información, en lenguaje de signos, se subió a la red YouTube el 14 de junio de 2017¹⁶. Con ambos documentos se cumplió el quinto de los hitos del compromiso.

El Municipio de Panamá aprovechó la asistencia técnica que estaba recibiendo de parte del Banco Mundial en marzo de 2016 en materia de organización y desarrollo de capacidades a corto plazo para mejorar la atención y los servicios brindados a los contribuyentes para evaluar y publicar la información relacionada con los procesos con los que la institución cumpliría el presente compromiso.

La consultoría incluyó el cálculo de los plazos, costos, el levantamiento de los requisitos y el desarrollo de los diagramas de flujo de procedimientos institucionales.

Las áreas que escogió para levantar la información sobre los procesos institucionales fueron la Tesorería Municipal y las direcciones de Legal y Justicia, y de Obras y Construcciones. De acuerdo con la institución, la selección se debió a que estas áreas concentran una porción significativa de los trámites requeridos por el público.

Para diciembre de 2016 la municipalidad contaba con los manuales de trámites y procedimientos realizados por dos de las áreas mencionadas publicados en su página web¹⁷. El manual de procedimientos de la tercera, la de Obras y Construcciones, se publicó hasta agosto de 2017, con posterioridad a la fecha fijada en el plan de acción, junio de 2017¹⁸.

La alcaldía también consolidó en listas los distintos requisitos y pasos que implican cada uno de los compromisos que ejecuta la institución y los publicó todos en su página de internet de una manera clara y de fácil acceso. Indicó también que había publicado los diagramas de flujo de los trámites junto con la lista de requisitos, pero estos no se encontraron en ninguno de los trámites enlistados por la página web de la institución¹⁹. Esta información se imprimió y distribuyó a través de cartillas por medio del puesto de Atención Ciudadana.

Para cumplir con el hito número 5, la municipalidad compró una impresora de braille, por lo que puede imprimir la información en este lenguaje cada vez que sea necesario. Los vídeos en lenguaje de signos se encuentran en el portal institucional, en la sección correspondiente a cada trámite. Al concluir el período del plan de acción se habían elaborado 100 vídeos explicativos en signos, y la intención era continuar realizando más vídeos durante el 2018 hasta completar la lista de trámites de la institución.

También se capacitó a tres funcionarias de la dirección para asistir a personas con discapacidad auditiva en lenguaje de signos.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Significativamente

Nueve las diez instituciones que participaron del compromiso continuaron implementado acciones para publicar más información sobre los trámites seleccionados. Tres de ellas completaron la evaluación, desarrollo y publicación de los flujos de proceso, requisitos y plazos de ellos, más la elaboración y publicación de las respectivas cartillas informativas y los vídeos explicativos en lenguaje de signos. La gran mayoría de los documentos elaborados se subieron en las respectivas páginas de internet institucionales.

Varias entidades imprimieron los trípticos o cartillas elaboradas, algunas también en lenguaje braille, y los publicaron en pizarras informativas de acceso al público o los distribuyeron durante algunos días entre los usuarios que los visitaron. La adopción de medidas inclusivas como estas es un aspecto positivo a resaltar de este compromiso, pues no se enfocó exclusivamente en información disponible en plataformas web.

Sin embargo, es importante señalar que no todas las instituciones entendieron de la misma manera el compromiso. Mientras algunas realizaron propiamente flujogramas de los trámites, usando el Lenguaje Unificado de Modelado²⁰ para describir el rol de cada uno de sus pasos y expresar la relación entre ellos, otras se limitaron a hacer una representación gráfica de la secuencia de actividades que implica cada procedimiento, y no todas pusieron a disposición la información en los mismos canales o bajo un estándar unificado. Adicionalmente en algunos casos, y no obstante su publicación, era difícil hallar la información en los sitios web.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se llevó al plan de acción 2017-2019.

¹Nelly Valdivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016, citada en el Informe de Medio Término de Panamá 2015-2017.

²<http://www.acodeco.gob.pa/acodeco/view.php?arbol=7&sec=8&pagi=0>

³<http://www.anati.gob.pa/index.php/servicios/requisitos-para/titulacion-masiva-de-tierras>

⁴<http://www.anati.gob.pa/index.php/servicios/requisitos-para/costas-islas-y-area-urbana>

⁵<http://www.anati.gob.pa/index.php/servicios/requisitos-para/regula-la-reforma-agraria>

⁶<http://www.anati.gob.pa/index.php/servicios/requisitos-para/demolicion-y-nuevas-mejoras>

⁷<http://www.anati.gob.pa/index.php/servicios/requisitos-para/avaluos-voluntarios>

⁸Se visitó la página <http://www.asamblea.gob.pa/#> el 21, 23 y 27 de febrero de 2018.

⁹http://www.asep.gob.pa/images/transparencia/datos_abiertos/flujograma_reclamos_servicios_b%C3%A1sicos_regulados.pdf

¹⁰ Página del [Órgano Judicial](#) panameño, donde muestra el trámite de los procesos publicados.

¹¹ Tanto los videos como los documentos citados pueden encontrarse en [esta página](#) de Internet.

¹² [Procesos y solicitudes](#) ante el Órgano Judicial que no requieren la participación de un abogado

¹³<https://www.idaan.gob.pa/procedimientos-comerciales/>

¹⁴<https://dgi.mef.gob.pa/dgi.html>

¹⁵ Explicación y requisitos para recibir orientación laboral: <http://www.mitradel.gob.pa/trabajadores/orientacion-laboral/>

Explicación y requisitos para conciliaciones individuales: <http://www.mitradel.gob.pa/trabajadores/conciliaciones-individuales/>

Proceso y requisitos para sellar cartas de renuncia: <http://www.mitradel.gob.pa/trabajadores/sello-de-carta-de-renuncia/>

¹⁶ Se puede encontrar el video en el siguiente enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=uCbi8TFVkpM>

¹⁷<https://atencion.mupa.gob.pa/tramites-municipales/>

¹⁸https://transparencia.mupa.gob.pa/wp-content/uploads/2017/08/Manual_Procedimientos_DOYC_VI.pdf

¹⁹ Revisado por el investigador del MRI los días 30 de enero, 6 y 14 de febrero de 2018.

²⁰ Traducción de “Unified Modeling Language”, lenguaje respaldado por el Object Management Group (OMG) utilizado globalmente para representar gráficamente flujos, sistemas, algoritmos, relación de conceptos y otros.

Compromiso 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 la utilización de recursos.

Hitos:

- 2.1 Realización de 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 de 2015

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?						
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado		Limitado		Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
													✓	✗	✓	✗							
		✓			✓	✓				✓			✓						✓				

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso fue aumentar el número de instituciones públicas que publiquen regularmente informes sobre su gestión, particularmente aquellos relacionados con el uso de recursos presupuestarios.

En Panamá solo algunos órganos del Estado publican información sobre el uso que dan a los fondos públicos y los programas o proyectos que financian, y en muy pocas ocasiones esta información incluye los niveles de ejecución presupuestaria y avance de los proyectos.

De acuerdo con miembros de la sociedad civil entrevistados para el Informe de Medio Término¹, con frecuencia esta información se presenta en formatos complejos que dificultan dar seguimiento al uso del presupuesto y medir la eficiencia de su uso según las metas planteadas en los planes operativos anuales.

Por este motivo, también se pretendía que el compromiso lograra que las instituciones publicaran también sus planes de trabajo anual y periódicamente reportaran el avance de sus proyectos y programas y los niveles de presupuesto ejecutados en ellos. Además, 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.

Cumplimiento

Medio término: No iniciado

El Informe de Medio Término indica que la implementación de este compromiso no se había iniciado aún tras el primer año de implementación del plan de acción. El análisis que realizarían las organizaciones de sociedad civil con instituciones del Gobierno para determinar qué información hay publicada y establecer los parámetros de la que se publicaría en el futuro, que constituye el primero de los hitos, no se había empezado.

Mientras las instituciones públicas esperaban recibir de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) indicaciones sobre qué parámetros debían seguir para publicar la información relacionada con la ejecución presupuestaria y los niveles de cumplimiento de los Planes Operativos Anuales, los miembros de las OSC se encontraban aguardando que las instituciones los convocaran a reuniones para tratar el tema. La implementación del compromiso se vio afectada por la falta de claridad en el liderazgo de este compromiso y la coordinación entre las partes responsables de su cumplimiento.

Fin de término: No iniciado

Al cierre del ciclo de implementación del plan de acción se había realizado solamente una actividad relacionada a este compromiso, pero esta no alcanzó los objetivos planteados en el plan de acción ni consiguió la participación de las instituciones de gobierno responsables de su implementación.

Durante el segundo año de implementación persistieron las dificultades de coordinación entre la sociedad civil y el Gobierno para identificar los parámetros sobre la información destinada a ser publicada. La Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la Fundación Generación Sin Límite implementaron el proyecto “Concurso de Presupuestos Abiertos”², cuyo objetivo consistió en promover la publicación de datos abiertos sobre ejecución presupuestaria por parte de entidades públicas y en formatos que permitieran a los ciudadanos monitorear los niveles de aprovechamiento del presupuesto y dar cuenta de en qué se estaba usando.

Sin embargo, ni el foro multiactor de coordinación de gobierno abierto ni la Autoridad Nacional de Transparencia Acceso a la Información (ANTAI) participaron de esta iniciativa. En parte debido a que no se reunieron en el período previo a su coordinación y ejecución y a una falta de coordinación en las tareas de monitoreo e implementación de este segundo plan de acción. Desde la perspectiva de Movimiento Independiente (MOVIN), organización de sociedad civil, no se tuvo plena claridad sobre quién debía liderar estas tareas³.

Los objetivos del concurso coincidieron con los de este compromiso, y las OSC que lo organizaron son las mismas que aparecen en el plan de acción como contraparte de la sociedad civil para su cumplimiento, pero este no era parte de sus hitos ni contó con la participación las instituciones a las que se dirigió el compromiso: la Asamblea Nacional, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio de la Presidencia. El concurso, celebrado en julio de 2016, se realizó en conjunto con el Instituto Panameño de Derecho y Nuevas Tecnologías.

Se invitaron a participar 64 instituciones públicas de las cuales solamente 4 se inscribieron: la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, el Municipio de Panamá, el Ministerio de Ambiente y la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia. Los resultados, así como los criterios de evaluación, fueron publicados a través de medios de comunicación.

La Autoridad Nacional de transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) pidió a las organizaciones de sociedad civil compartir los criterios de evaluación y el formato propuesto para el concurso, para usarlo como parámetro para la publicación de información en todas las instituciones del Estado a las que refiere el compromiso y así darle cumplimiento. Sin embargo, de acuerdo con ANTAI, nunca se compartió la información con ellos. Las OSC llamaron a concurso a unas quince organizaciones de la sociedad civil. Lo anterior refleja dificultades de coordinación y seguimiento en el compromiso.

La institución gubernamental optó por no crear sus propios estándares debido a que el compromiso surgió como iniciativa de la sociedad civil, que había expresado su insatisfacción sobre la información financiera y de ejecución presupuestaria publicada por la Asamblea Nacional, la Corte y el Ministerio de la Presidencia, por lo que el objetivo era que los lineamientos de publicación salieran de sociedad civil.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Debido a que al concluir el período de dos años contemplado por el plan de acción el compromiso no se había empezado a implementar en las instituciones señaladas por el plan de acción. El compromiso no generó cambios en la actuación del Gobierno que permitiera mejorar sus niveles de apertura.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019.

¹Nelly Validivieso (Generación Sin Límite), entrevistada por la investigadora del MRI el 9 de agosto de 2016.

² Concurso Presupuestos Abiertos, [visualización de datos](#). Presentación de la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Capítulo Panameño de Transparencia Internacional, diciembre de 2016.

³ Entrevista con Leah Cedeño, directora de MOVIN, realizada el 18 de abril de 2018.

Compromiso 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 de 2011

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓		✓					✓			✓						✓

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.

Objetivo del compromiso

El compromiso surgió como propuesta de la sociedad civil, producto de las dificultades que enfrentaban sus organizaciones a la hora de buscar información en las páginas de internet del Estado, debido a la poca uniformidad de sus formatos, a que estos eran cerrados y a la poca relevancia del contenido.

El objetivo fue uniformar los formatos e interfaces de las páginas web de instituciones públicas y a la vez fomentar que se publicara más información a través de ellas y bajo estándares de datos abiertos, de manera que mejorara su accesibilidad.

Se pretendía que tales acciones facilitaran el acceso a la información para los ciudadanos, al contemplar la normalización de los formatos digitales en las instituciones públicas a través de la creación de estándares, de iniciativas para fomentar la publicación y divulgación de datos, de capacitaciones institucionales para la publicación y uso de la información pública y para desarrollar criterios sobre las características y el valor de esta.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

El Informe de Medio Término calificó como sustancial el avance del compromiso tras un año de implementación por el trabajo hecho en el desarrollo de estándares para normalizar diferentes aspectos sobre el uso de las tecnologías de la información en el manejo de datos públicos y la forma en que los ciudadanos interactúan con estos.

A medio término, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) había concluido los documentos borradores de las normas con los estándares para la creación y uso de las redes sociales en las entidades de Gobierno de Panamá, para la seguridad de información y las TICS en el Gobierno de Panamá, para la plataforma tecnológica de los sistemas de videovigilancia nacional y para el almacenamiento tecnológico.

También había desarrollado el estándar geoespacial, el estándar para el uso de *software* y el catálogo de estándares para lograr la interoperabilidad entre las instituciones del Estado.

Varios de estos estándares incluyen guías para la publicación de información en formatos de datos abiertos, con lineamientos específicos para su publicación.

El Comité de Interoperabilidad y Seguridad, también de la AIG, se encontraba evaluando cada uno de estos documentos para su posterior aprobación, proceso que también incluía un período de prueba de 6 meses en los que se verificaría si estaban suficientemente adaptados al contexto panameño y si podían aplicarse a las instituciones. Debido a que estos trámites no se habían concluido, los estándares aún no estaban disponibles para el público.

La AIG también había creado una App, llamada Panamá Apps, que centraliza todas las aplicaciones digitales del Gobierno. El catálogo de Apps reportaba 2.580 descargas al momento de la evaluación.

La inclusión de este compromiso en el plan de acción ayudó a impulsar la implementación de la Ley 83 del 9 de noviembre de 2012, que regula el uso de los medios electrónicos para los trámites gubernamentales. Esta ley creó el Comité de Interoperabilidad y Seguridad con el fin de que desarrollara estándares que facilitaran la interoperabilidad de los sistemas de información de las diferentes organizaciones del Estado, estándares que se desarrollaron en el marco del compromiso.

Fin de término: Completo

Los nuevos estándares se publicaron en la página de internet de la AIG¹ y se habían divulgado a través de medios de comunicación masiva, por medio de una campaña publicitaria², y en las diferentes capacitaciones realizadas por representantes de la AIG en instituciones del Gobierno. Al concluir el segundo año de implementación del compromiso, todavía no se habían publicado los nuevos estándares³ en el diario oficial La Gaceta, pues aún no eran leyes de la República debido a que la Asamblea Nacional no los había aprobado.

No obstante, la legislación faculta a la AIG como órgano rector del sector público⁴ en materia de tecnologías de la información, y la institución ya aplicaba los lineamientos definidos en esos documentos y exigía a los proveedores del Estado cumplir con ellos como parte de los requisitos para venderles sus servicios tecnológicos.

Al referirse a dichos lineamientos, Carlos Iván Díaz⁵, director del programa de datos abiertos en la AIG, explicó: “Se están usando porque las entidades encuentran que les facilita el proceso; además, porque ya se consensuaron con la industria y los términos de referencia para las compras públicas de bienes y servicios en que usen tecnología tienen que ser aprobados por el Sistema de Evaluación de Solicitudes, que es parte de la AIG”.

Tras concluir el período correspondiente al presente plan de acción, en junio de 2017, la institución había capacitado sobre el contenido y la implementación de los estándares a 60 de los 75 gobiernos locales que existen en Panamá y a 78 de las cerca de 110 entidades públicas a nivel nacional. En el tema particular de datos abiertos, un total de 22 organizaciones habían recibido el entrenamiento⁶ y en enero de 2017 se publicó el Plan de Acción Nacional de Datos Abiertos de Gobierno⁷.

Fuera del periodo de evaluación de este plan, para finales del año 2017 un total de 35 instituciones publicaban información en formato de datos abiertos. En conjunto tenían 100 *datasets* a disposición del público⁸. Según explicó Díaz, por entonces recibían con frecuencia solicitudes de capacitación sobre el tema y aspiraban a capacitar a la totalidad de las instituciones públicas panameñas para finales del 2018, cuando concluiría el transitorio concedido por decreto para que las entidades públicas empezaran a publicar su información bajo estos formatos.

El 24 de noviembre de 2017 se publicó el Decreto Ejecutivo 511⁹, que dicta la política pública de transparencia de Datos Abiertos de Gobierno. En él se les conceden a las instituciones seis meses para capacitarse en los temas técnicos y conceptuales relacionados con datos abiertos, y otros seis meses adicionales para identificar y publicar la información. El documento da a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) la responsabilidad de dictar las directrices oficiales para la implementación de datos abiertos en el Gobierno y elaborar, coordinar, implementar, monitorear y evaluar periódicamente la política pública de transparencia de datos abiertos.

De acuerdo con la estrategia propuesta en el decreto, los datos podrán publicarse en los sitios web institucionales, pero también deberán vincularse al portal de datos abiertos del gobierno de Panamá¹⁰, de forma que este les sirva como otro canal de divulgación. El decreto se acompañó con la publicación de una resolución¹¹ que contiene la guía¹² sobre cómo publicar datos abiertos y fomentar el uso y re-uso de estos. Estos documentos y las capacitaciones ofrecidas facilitaron que algunas instituciones empezaran a publicar datos abiertos antes del vencimiento del transitorio otorgado por decreto.

Entre las políticas públicas que continuarán impulsando acciones en esta materia para brindar una mayor seguridad jurídica a la implementación de la política de datos abiertos, se encuentra la normativa propuesta para la protección de los datos personales. Se trata de un proyecto de ley¹³ que define los lineamientos de excepcionalidad al acceso a la información pública, lo que se considera información pública o privada, datos de acceso restringido, confidenciales, anónimos, sensibles y sobre cómo se define el secreto profesional.

“El objetivo de este proyecto es que a la hora de abrir los datos se garantice que no se abrirá información que sea confidencial para el ciudadano. Para eso se limita que las empresas vendan las bases de datos de sus clientes”, explicó Díaz. “Nosotros esperamos y creemos que ya este año (2018) el proyecto será aprobado por la Asamblea, así como la ley que contiene los estándares”, agregó.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Excepcionalmente

La implementación de este compromiso significó la incursión de Panamá en el ámbito de los datos abiertos. Previo a su implementación, ninguna institución publicaba información en formato abierto, que apenas era conocido dentro del sector público. Además de la mayor cantidad de información que se publica a raíz del cumplimiento del compromiso, con la implementación de este compromiso también se generaron condiciones jurídicas y técnicas que permiten prever que en poco tiempo más instituciones se unirán a las que ya publican datos abiertos, pues hacerlo será un mandato de obligado cumplimiento a partir del 2019.

Tras su implementación, tal y como se describió, 35 órganos gubernamentales publicaban un total de 100 conjuntos de datos en formato abierto y se esperaba que esos números aumentaran significativamente una vez que se cumplieran los transitorios dados por el decreto 511 para todas las instituciones públicas panameñas.

Tales acciones permiten calificar como excepcionales los cambios que generó la implementación de este compromiso en el comportamiento de diferentes organismos dentro del Estado.

Miembros de la sociedad civil entrevistados y del sector privado¹⁴ consideraron que la pertinencia de la información publicada todavía debe mejorar y sobre todo aumentar, pero también reconocieron el valor del esfuerzo hecho y los significativos avances que ha hecho el gobierno de Panamá en materia de datos abiertos. Leah Cedeño, directora de la organización de sociedad civil Movimiento Independiente (Movin), calificó como de gran importancia las acciones implementadas como cumplimiento de este compromiso y consideró muy valiosos los pasos dados por la AIG al ayudar a que nuevas instituciones publiquen su información y en formatos abiertos. En su criterio, se debe dar continuidad a esta iniciativa y el siguiente paso debería ser que las instituciones trabajen en mejorar la calidad y cantidad de la información divulgada hasta ahora.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

El compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019.

¹Al momento de realizar esta evaluación el investigador verificó que había 9 estándares publicados en la página de la AIG, el 26 de enero de 2018, en esta dirección: <http://www.innovacion.gob.pa/estandares>

²La campaña se centró en spots de radio, por lo que el investigador no encontró ni se le facilitaron medios de verificación. La campaña se confirmó en la entrevista con Carlos Iván Días, director del programa de datos abiertos de la Autoridad Nacional de Innovación

³Los estándares que se desarrollaron se hicieron para normalizar las siguientes áreas:

- Interoperabilidad.
- Páginas web del Estado, que pretende uniformar la interface de las páginas web del Estado.
- Términos de referencia de las licitaciones.
- Para transmisión de datos en internet, como la telefonía IP.
- Seguridad.
- Información georreferenciada.
- Desarrollo de *software*, en los que el código fuente sea del Estado.
- Guía y directrices para medios de pago electrónico.
- Estructurar dominios de uso público
- Compra de bienes y servicios tecnológicos, aplicados en las compras públicas, en la que se les solicita que cumplan con todos los demás estándares.

⁴Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, establecida mediante la Ley 65 de 30 de octubre de 2009.

⁵Entrevista realizada por medios digitales el 24 de enero de 2017.

⁶Entrevista realizada a Carlos Iván Días, director del programa de datos abiertos de la Autoridad Nacional de Innovación [Plan de Acción Nacional de Datos Abiertos de Gobierno](#)

⁸Agencia EFE, “Panamá tiene 100 conjuntos de Datos Abiertos a disposición del público”, cable publicado por *El Economista* el 17 de octubre de 2017: <http://www.economista.net/2017/10/10/panama-tiene-100-conjuntos-de-datos-abiertos-a-disposicion-del-publico>

La distribución de los conjuntos de datos se da de la siguiente manera: Registro Público (24), Seguido de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (21), AIG (20), Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (8), Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (7), Ministerio de Economía y Finanzas (7), Ministerio de Desarrollo Agropecuario (6), órgano Judicial (4), Tribunal Electoral (2) y la Contraloría General y Universidad Tecnológica de Panamá (1).

⁹Decreto Ejecutivo 511 del 24 de noviembre de 2017, que dicta la política pública de transparencia de Datos Abiertos de Gobierno: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28421/GacetaNo_28421_20171207.pdf

¹⁰<https://www.datosabiertos.gob.pa/>

¹¹Resolución N.º DS-3513-2018 del 17 de enero de 2018 de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), por la cual se desarrolla la Política Pública de Transparencia de Datos Abiertos de Gobierno adoptada mediante Decreto Ejecutivo N.º 511 de 24 de noviembre de 2017.

¹²Apertura y Publicación de Datos Abiertos de Panamá <https://www.datosabiertos.gob.pa/AIG-V2.pdf>

¹³Proyecto de Ley 463, “de protección de datos de carácter personal”: http://www.asamblea.gob.pa/proyley/2017_P_463.pdf

¹⁴ Memoria: Taller de Desarrollo de Capacidades: Datos Abiertos de Gobierno en Panamá. Sensibilización y Planificación Estratégica, Ciudad de Panamá.

Compromiso 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 de 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 de 2015.

Fecha final: octubre de 2016.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
		✓			✓					✓					✓					✓	
															✓						

Objetivo del compromiso

El presente compromiso tuvo por objetivo generar la publicación detallada del uso que les dan los partidos políticos a las contribuciones que reciben del Estado.

El Código Electoral panameño establece que el Estado contribuirá a los gastos en que incurran los partidos políticos y los candidatos de libre postulación tanto durante los períodos electorales como durante los períodos entre ellos¹.

De acuerdo con las organizaciones de la sociedad civil Fundación Generación Sin Límite y Comisión de Justicia y Paz, la información disponible no permite monitorear si los fondos públicos que reciben los partidos y candidatos independientes se utilizan para los propósitos que la ley electoral define. Con el compromiso esperaban fomentar en ellos la cultura de rendición de cuentas, de manera que publicaran proactivamente el detalle del dinero que reciben y el uso que le dan.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

El Informe de Medio Término indica que tras el primer año de implementación del compromiso el Tribunal Electoral se encontraba desarrollando la base de datos que nutriría los módulos de información por publicar, que estarían listos en septiembre de 2016.

Además, la autoridad electoral había creado una sección dentro de su página web, llamada “Financiamiento Público”², en la que publicaba los niveles de ejecución presupuestaria, los proyectos financiados, salarios y recursos destinados a servicios profesionales por los partidos políticos. La mayoría de esta información puede descargarse en formatos CSV, de Excel y Word.

La sección también incluyó un apartado de preguntas frecuentes sobre el funcionamiento y la legislación vigente relacionada con el financiamiento público de partidos políticos.

Por estas razones y por facilitar el acceso a esta información centralizándola en un solo lugar, el informe calificó el avance del compromiso como sustancial.

Fin de término: Sustancial

Durante el segundo año de implementación, el Tribunal Electoral puso en funcionamiento el buscador digital “Consulta Ciudadana”³, una sección en su página electrónica dentro del segmento “Partidos Políticos”, que permite realizar búsquedas por año de todos los cheques girados por la autoridad electoral para conceder financiamiento a los partidos, el uso o tipo de gasto para el que se otorgó el dinero, la fecha en que se giró y el proveedor que brindó el bien o servicio.

La información es clara y suficientemente detallada, y podría permitir a la sociedad civil monitorear el uso de los recursos y sus principales destinatarios. Además, se puede bajar la base de datos de cada año en formatos abiertos.

Como parte de las acciones de cumplimiento del compromiso también se cambió de “lugar” la sección de financiamiento público dentro de la página web del Tribunal Electoral para hacerla más accesible. Ahora se puede llegar a ella en dos “clicks”.

Lo que quedó pendiente de cumplimiento fue el segundo de los hitos, la “Unificación de los decretos y sus modificaciones.” Al concluir el período del presente plan de acción, las autoridades gubernamentales seguían haciendo las investigaciones necesarias para identificar las modificaciones que se realizarían al decreto, de cuyo cumplimiento se encargaría la Dirección de Financiamiento Público, que ya se encontraba trabajando en este tema en julio de 2017.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Significativamente

El investigador del MRI considera que las acciones tomadas para cumplir el compromiso contribuyeron a mejorar la apertura gubernamental y a cambiar los hábitos de las instituciones públicas en la publicación de información.

La creación de las secciones señaladas en la página del Tribunal Electoral ayudó a publicar más detalles sobre el destino de los recursos públicos otorgados a los partidos políticos y facilitó el acceso a esta información, al consolidarla en un solo sitio web.

Además, la inteligibilidad de la interface creada y la posibilidad de bajar los datos en distintos formatos permiten el uso y procesamiento de la información para realizar análisis y comparar los datos, algo que no era posible antes de la implementación del compromiso.

Leah Cedeño, directora de la OSC Movimiento Independiente (MOVIN), consideró que la plataforma es amigable y de gran utilidad para que la ciudadanía fiscalice el uso de fondos públicos por parte de los partidos políticos, pero se hace necesario que la información se actualice con mayor frecuencia para que esta tarea de supervisión ciudadana puede ser más efectiva y pertinente. Es importante que los datos sobre las campañas “se publiquen con mayor prontitud, que se pueda acceder a la información más reciente, para ver lo que se gasta desde que se inician las campañas y mientras se desarrollan”. Esto representa una oportunidad de mejora que podría beneficiar la próxima campaña presidencial que vivirá Panamá en el año 2019.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el próximo plan de acción. No obstante, el plan de acción 2017-2019 sí incluye un compromiso relacionado con la transparencia electoral. El compromiso 2, Observatorio Ciudadano Electoral. Si bien no incorpora el seguimiento al financiamiento de partidos políticos, sí buscará publicar información sobre los fondos que ejecutan en proyectos de infraestructura social los diputados de la Asamblea Nacional y los alcaldes que aspiran nuevamente a cargos de elección popular.

¹Tribunal Electoral, [Código Electoral 2013](#), Título V, Gastos y Facilidades Electorales, Sección Segunda: Financiamiento Público, Artículos 179-190

²<http://www.tribunal-electoral.gob.pa/financiamiento-publico/informacion/>

³<http://www.tribunal-electoral.gob.pa/gastos/>

Compromiso 5. Mecanismos y controles para fondos del Estado

Texto del compromiso:

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

Hitos:

- 1.1. Crear una comisión compuesta por ANTAI, CGR, MEF, Secretaría Nacional de Descentralización y representantes de la sociedad civil.
- 1.2. Reuniones de la comisión para identificar los vacíos legales.
- 1.3 Presentar propuestas para ser tomadas en cuenta en la ley que aprueba el presupuesto para el año fiscal 2016.
- 1.4 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 de 2015

Fecha final: diciembre de 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓			✓				✓					✓			

Objetivo del compromiso

Este compromiso lo propusieron miembros de la sociedad civil con el objetivo de evitar que funcionarios públicos pudieran utilizar fondos del Estado sin estar autorizados para ello.

Para ello se pretendía detectar vacíos legales que facilitaran tales acciones y solventarlos mediante propuestas de nueva normativa y sugerencias para tenerlas en consideración a la hora de aprobar los presupuestos nacionales. Estas propuestas saldrían de una Comisión integrada por representantes de varias instituciones públicas¹ y organizaciones de la sociedad civil, y se compartirían con las instancias correspondientes para generar controles e informar del proceso de aprobación del presupuesto nacional.

La iniciativa surgió después de que algunos diputados del partido anteriormente en el Gobierno accedieran a fondos públicos a través de contratos manejados por las juntas comunales y del Programa de Ayuda Nacional (PAN), que según una auditoría del Tribunal Electoral², habrían utilizado con fines políticos durante la campaña electoral del 2014 sin que por ello se les hubiese sancionado³.

Cumplimiento

Medio término: No Iniciado

Al concluir el primer año de implementación, en junio de 2016, no se habían tomado aún acciones para su implementación.

Fin de término: Completo

La Comisión propuesta en el primer hito del compromiso, compuesta por ANTAI, la Contraloría General, el Ministerio de Economía y Finanzas, la Secretaría Nacional de Descentralización y representantes de la sociedad civil, quedó conformada por parte de las instituciones del Gobierno en mayo de 2016, cuando se confirmó la participación de la Secretaría Nacional de Descentralización.

Sin embargo, se reunió y concluyó su conformación hasta el 24 de agosto de 2016⁴, en parte debido a atrasos en la selección de las personas que representarían a la sociedad civil.

El MEF trabajó por su cuenta durante la segunda mitad del 2015 en una serie de propuestas e iniciativas para cumplir con los objetivos del compromiso, entre las que destacan:

- Modificación de la Ley que aprueba el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal del año 2015 (Ley 36 de 2 de diciembre de 2015⁵); específicamente los artículos 284 y 285.
- Emisión de un decreto ejecutivo⁶ que reglamenta el procedimiento a seguir en el trámite de modificaciones al Presupuesto General del Estado, mediante los traslados de partidas que realiza el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación.

La reunión de agosto fue la única ocasión en que la Comisión sesionó. Durante el encuentro, el MEF presentó las iniciativas implementadas y algunas otras en las que se encontraba trabajando:

- Establecimiento de un procedimiento por el que el representante legal de las Juntas Comunales debe enviar una solicitud a la institución sustentando el traslado entre partidas.
- Modificación del decreto 321 y la ley 29, ambos del 2015, para definir quién es el responsable de los traslados de las partidas.
- Inclusión de mecanismos de rendición de cuentas en la Ley de Descentralización (#37) de enero de 2016 para que los consejos municipales y judiciales realicen consultas ciudadanas e informen cómo están administrando los recursos públicos.
- Establecimiento, como requisito, del aval de la Contraloría General de la República para hacer los desembolsos de recursos que se hacen a los municipios.

Durante la reunión de agosto también se definieron otros requisitos sobre el funcionamiento de las Juntas de Desarrollo con el objetivo de que funcionen como salvaguardas de la buena administración que hagan de los recursos de que disponen. Entre ellas está el deber de escoger un representante por cada comunidad para que participe en los consejos municipales con derecho a voz y voto, que una persona de cada distrito deba asistir al consejo de distrito y que las Juntas de Desarrollo locales estén en las comunidades.

La Secretaría Nacional de Descentralización, por su parte, expuso el trabajo hecho para reglamentar la Ley 66 de 29 de octubre del 2015, por la que se creó esta Secretaría. La Comisión se propuso elaborar observaciones para incluirlas en la reglamentación de dicha ley, que establece las directrices para el manejo de fondos públicos por parte de los gobiernos locales.

Estas propuestas se le presentaron formalmente a la Secretaría de Descentralización el 2 de septiembre de 2016⁷. Incluyeron una propuesta de mecanismo de veedurías ciudadanas para fomentar la participación en la formulación y el seguimiento de proyectos desarrollados por los consejos de desarrollo local de las comunidades, los principios rectores para la selección de veedores ciudadanos por parte de las Juntas Comunales y Provinciales, algunos criterios sobre el perfil que deberían cumplir los candidatos, cuáles deberían ser sus responsabilidades y una propuesta de metodología para su selección. También se incluyeron los requisitos mínimos con los que, desde la perspectiva de la Comisión, deberían cumplir las consultas ciudadanas que deberán hacer las Juntas.

De acuerdo con Leah Cedeño⁸, directora de Movimiento Independiente (MOVIN), "los organismos de la sociedad civil hicimos un gran énfasis en la propuesta legislativa para que se garantizara la participación ciudadana en la gestión de fondos de la Descentralización, incluyendo el desarrollo de presupuestos participativos y la rendición de cuentas".

Con estas acciones se completaron las acciones propuestas por el compromiso.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

A pesar de que la Comisión no fue la encargada de realizar la investigación, el diagnóstico y las propuestas de todas las reformas, como se había contemplado inicialmente, constituyó un foro que permitió la participación de la sociedad civil en varias de las reformas que se plantearon a raíz del cumplimiento del compromiso.

Si bien no todas las propuestas de cambios normativas y de nueva reglamentación surgieron de la Comisión, pues una parte importante se hizo en el seno del MEF, las que sí surgieron de este foro contaron con los aportes de los representantes de la sociedad civil que la integraron. Esto concede al compromiso el aporte de haber ayudado a crear un espacio de participación efectiva, que antes no existía y que ayudó a presentar aportes relevantes en el fortalecimiento de la normativa contra la corrupción.

El hecho de que la Comisión se reuniera una única vez y que se hubiese creado exclusivamente para el cumplimiento de este compromiso le resta trascendencia al impacto que este foro de participación podría haber tenido en el tiempo.

Sobre la normativa modificada y planteada por el compromiso, es indispensable dar un plazo mayor para poder hacer un análisis adecuado sobre el impacto que podrá tener en la actuación habitual del Gobierno y los aportes que realizará para mejorar su apertura.

Adicionalmente, dando seguimiento a una de las propuesta normativas adoptadas en el marco de este compromiso, MOVIN llevó a cabo una serie de capacitaciones para líderes comunitarios de varias zonas del país, sobre las oportunidades de participación que les otorga la Ley de descentralización. La preparación impartida también buscó empoderarles en su rol de veedores, ayudarles a supervisar que los fondos de los municipios se usaran en proyectos que realmente beneficiarían a los ciudadanos y cómo desarrollar presupuestos participativos. De acuerdo con MOVIN se capacitaron más de 200 líderes comunitarios en cerca de 10 municipios del país, incluyendo las comarcas indígenas.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹La propuesta indicaba que del sector público la integrarían el Ministerio de Economía y Finanzas, la Contraloría General de la República, la Autoridad Nacional de transparencia y Acceso a la información (ANTAI) y la Secretaría Nacional de Descentralización

²José González Pinilla, "[Carlos 'Tito' Afú manejó \\$4 millones, según auditoría del Tribunal Electoral](#)", *La Prensa*, 8 de septiembre de 2014.

³Gustavo Aparicio, "[Delitos de diputados electos quedarían impunes](#)", *La Prensa*, 16 de agosto de 2016.

⁴El correo de convocatoria para la conformación de la Comisión y el acta de reunión se encuentran disponibles en archivo de Google Drive.

⁵http://www.mef.gob.pa/es/direcciones/presupuestoNacion/Documents/pre_2015_ley.pdf

⁶Decreto Ejecutivo N.º 321 de 13 de julio de 2015.

⁷Carta firmada por Angélica Martín dirigida a Ericka González, acusada de recibida el 5 de septiembre de 2016.

⁸Entrevista realizada por el investigador IRM el 14 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

Compromiso 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 de 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 de 2015

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓				✓			✓						✓		

Objetivo del compromiso

Este compromiso tenía por objetivo solucionar vacíos legales y de procedimientos en la legislación relacionada con la contratación pública, que generan portillos para la corrupción, a fin de propiciar una administración más transparente y eficiente de estos recursos. Esto desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil que participan regularmente de las iniciativas de gobierno abierto en Panamá, que fueron las que sugirieron la inclusión de este compromiso dentro del plan de acción.

El Gobierno ya había propuesto una modificación a la ley de contratación administrativa en su plan de gobierno, pues se percibe que esta no es suficiente para prevenir la corrupción.

De acuerdo con la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana¹, con tal modificación también se pretendía dar a la sociedad civil más acceso a la información y los procesos de licitaciones públicas.

Cumplimiento

Medio término: No Iniciado

El compromiso se modificó para que el estudio al que hace referencia el segundo hito se realizara sobre la nueva Ley de Contrataciones Públicas, Ley 305 aprobada por la Asamblea Nacional el 29 de abril de 2016², y que modifica la Ley 22 de junio de 2006, “que regula la contratación pública”. El presidente de la República vetó parcialmente esta Ley 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 salud³. De igual forma, en julio de 2016 la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales varios artículos de la ley de Contrataciones Públicas del 2006, lo que afectó, a su vez, a algunos artículos de la Ley 305 recién aprobada, lo que hizo necesaria su revisión por parte del Órgano Ejecutivo y de la Asamblea Nacional⁴.

Debido a los contratiempos anteriormente señalados, que impedían el avance con los hitos del compromiso, se calificó el compromiso como no iniciado al momento de redactar el Informe de Medio Término.

Fin de término: Limitado

El Órgano Ejecutivo hizo los cambios necesarios al proyecto y lo remitió de vuelta al ANTAI en diciembre de 2016. Tras ser revisado por ANTAI, el documento con las reformas se devolvió a la Asamblea Nacional en enero de 2017, donde se aprobó en tercer debate el 24 de agosto de 2017.

El 27 de septiembre de 2017, el presidente de la República sancionó finalmente la nueva Ley 61, que entrará en vigencia a partir de marzo de 2018.

Entre los cambios introducidos se establecieron mayores puntos de control en los proyectos de infraestructura desarrollados bajo la modalidad de “llave en mano”, eliminaron la licitación privada, limitaron las opciones de subcontratación y de pagos anticipados, y fijaron tope a las adendas. Por otro lado, se establecieron multas para los funcionarios responsables de infracciones o faltas, a pesar de que se les pone un tope máximo del 30 % del salario bruto mensual devengado.

La participación de la sociedad civil se dio a través de las mesas de trabajo que desarrolló la Dirección General de Compras Públicas (DGCP) en agosto de 2015, en la que participó la organización MOVIN. Estas mesas trabajaron sobre uno de los últimos borradores de lo que sería el proyecto de ley que se presentó a la Asamblea y que se aprobó en abril de 2016 (Ley 305), pero que luego recibió el veto parcial presidencial.

Leah Cedeño, directora de MOVIN manifestó: “Presentamos varias propuestas a la ley de contrataciones públicas. El proceso de consulta fue amplio y abierto. Sí hubo participación ciudadana y se consideró la opinión de sociedad civil, aunque no todo lo que se propuso fue incluido. Se solicitó la inhabilitación de empresas que hayan sido condenadas en el extranjero por delitos de corrupción contra la administración pública, pero solo se incluyó inhabilitar a las que hayan sido condenadas por tribunales nacionales”⁵. Entre otras solicitudes de la sociedad civil estuvo la inhabilitación para trabajar en el Estado a funcionarios públicos condenados por casos de corrupción, y la no prescripción de los delitos de corrupción. La propuesta se encuentra aún en el proceso legislativo.

La base que se usó para plantear las sugerencias de cambios a la normativa fue el Texto Único de la Ley 22, que regula las contrataciones públicas.

Si bien de las sesiones de discusión salieron sugerencias sobre el borrador del proyecto de ley, no se obtuvo el estudio al que hace referencia el segundo hito del compromiso. El estudio no llegó a realizarse. La ANTAI⁶ explicó que durante la implementación se decidió prescindir de él por considerarlo innecesario y para aprovechar el momento político marcado por la decisión del Órgano Ejecutivo de impulsar modificaciones que previnieran la corrupción y fortalecieran la Ley de Contrataciones Públicas, a través del proyecto de ley que trabajaba.

Leah Cedeño, directora de MOVIN, consideró que la sociedad civil tiene expertos que ya conocían muy bien cuáles eran los vacíos de la ley de contrataciones, por lo que ya tenían claro lo que se debía reformar y el estudio no era necesario.

Por otro lado, la revisión de la ley vetada parcialmente por el presidente se revisó y se modificó a lo interno del Ejecutivo, y luego se remitió al ANTAI para su aprobación. Este proceso de revisión y modificación de la ley no contó con participación de la sociedad civil, y sus aportes al proyecto inicial no están claros, pues no se mostró evidencia de las sugerencias de cambios hechas al borrador.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

Se considera que la implementación del compromiso ayudó a avanzar de forma marginal en el campo de la participación por cuanto las reformas propuestas contaron con el análisis y visto bueno de las organizaciones de la sociedad civil que participaron de las mesas de trabajo, pero no llenaron por completo sus expectativas.

Las organizaciones de la sociedad civil consultadas⁷, por su parte, no quedaron satisfechas con las reformas aprobadas, pues se dejaron fuera temas de su interés, como que se inhabilite al Estado para contratar empresas que han sido condenadas por corrupción por tribunales en el extranjero, que los convenios marcos sean exclusivamente para uso de bienes masivos y cotidianos, y que la ley rija para todos los bienes del Estado.

Para el expresidente del capítulo panameño de Transparencia Internacional, Carlos, Gasnell, no se logró el objetivo de transformar el modelo de contratación pública en Panamá para minimizar los riesgos de corrupción que permite el actual modelo⁸.

Finalmente, si bien la redacción del compromiso resultaba ambigua sobre su relevancia para el valor de transparencia, ya que no definía qué aspectos de la normativa pretendía mejorar, las reformas legales introducidas contribuyen a mejorar las prácticas de transparencia en las instituciones públicas. Sin embargo, los cambios que propiciarán en las practicas del Gobierno se verán más adelante, una vez que entre en vigencia la nueva ley.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incorporó en el plan de acción 2017-2019. El nuevo plan sí continúa abordando la temática de contrataciones públicas, pero desde un enfoque diferente. El compromiso 4 del plan de acción 2017-2019 se enfoca en la prevención de conflicto de interés en las contrataciones públicas.

¹ Informe de Medio Termino 2015-2017, Mecanismo de Reporte Independiente

²“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

³“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

⁴Manuel 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://impres.prensa.com/panorama/Fallo-anula-articulos-ley-contrataciones_0_4535546513.html

⁵ Entrevista realizada a Leah Cedeño, directora de la organización Movimiento Independiente, el 14 de abril de 2018, Panamá

⁶ Entrevista realizada a Aida Martínez, de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional de la ANTAI, 11 de abril de 2018, Panamá.

⁷Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y MOVIN.

⁸Wilfredo Jordán, diario *La Prensa*, “Contrataciones Públicas con reformas a medias”, 30 de septiembre de 2017.

https://impres.prensa.com/panorama/Contrataciones-publicas-reformas-medias_0_4860264002.html

Compromiso 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: N/A

Fecha de inicio: agosto de 2015

Fecha final: septiembre de 2016.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓						✓			✓			✓				

Objetivo del compromiso

El artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional define la regularidad de las sesiones de la Comisión de Presupuesto, encargada de asignar las partidas del presupuesto estatal y definir sus prioridades, el carácter reservado de estas y los puestos públicos cuyos titulares podrán asistir con voz, pero no con voto¹.

Con este compromiso se pretendía aumentar la participación dentro de dicha Comisión para que incluyera a organizaciones de la sociedad civil, de manera que estas pudieran fiscalizar tanto su proceso de ejecución como de aprobación.

También se quería revisar el carácter reservado de las sesiones para darles mayor apertura y facilitar el acceso al contenido de la discusión y los temas tratados en ellas.

Cumplimiento

Medio término: No Iniciado

Al momento de concluir el período evaluación del Informe de Medio Término no se habían realizado acciones tendentes a la revisión o reforma del artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea Nacional, por lo que el compromiso se calificó como no iniciado.

De acuerdo con Carlos Delgado y Elvia Sánchez², funcionarios de la Asamblea Nacional asignados como responsables del presente compromiso, su cumplimiento es potestad exclusiva de los diputados, por lo que calificaron su rol como exclusivamente de portavoces.

Durante las entrevistas realizadas para el Informe de Medio Término, tanto Karla Pinder, de Alianza Ciudadana Pro Justicia, como Carlos Gasnell, de Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana; Annette Planells, de MOVIN; Ileana Molo, Afropanameña Soy, y Nelly Valdivieso y Ricardo Herrera, de Generación Sin Límite³ fueron del criterio de que no existe voluntad política para permitir un mayor acceso de los ciudadanos a esta comisión.

Fin de término: Sustancial

El 10 de enero de 2017, el diputado Rubén de León Sánchez presentó ante la Asamblea Nacional el proyecto de Ley N.º 423, que pretende reformar varios de los artículos de la ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

Dentro de esta propuesta de reforma se incluye eliminar el carácter reservado de las sesiones de la Comisión de Presupuesto al que hace referencia el artículo 81, exceptuando aquellas que traten temas relacionados con la seguridad nacional. “Con esta propuesta estamos garantizando la transparencia de la Asamblea”⁴, afirma el documento. También propone incluir en el sitio electrónico de la Asamblea Nacional las actas de las comisiones y las del pleno en un plazo no mayor a las 24 horas, luego de ser corregidas y aprobadas.

En relación con prácticas de participación, propone agilizar el procedimiento para la gestión de las propuestas de ley ciudadanas, estableciendo que estas sean objeto de un informe técnico jurídico que evaluará y corregirá los aspectos formales establecidos por la Ley para su correcta presentación en el Congreso. Estas propuestas ciudadanas recibirían una prelación dentro del orden del día de las Comisiones Permanentes, para ser incluidas en él con la finalidad que los diputados decidan si serán acogidas o rechazadas. De ser aprobadas, se convertirían en proyecto de ley y recibirían el mismo tratamiento que todos los demás proyectos por discutir. Adicionalmente, se promovería que el proponente participe en conjunto con la Dirección de Participación Ciudadana en todo el proceso parlamentario, con derecho a voz en todos los debates de la Ley.

Durante el Primer Debate, la Comisión acordó aprobar la creación de una subcomisión que revisaría el borrador propuesto y haría las modificaciones necesarias para su presentación nuevamente ante los comisionados.

Estas acciones cumplen con la revisión planteada por el compromiso, pero no se contó con el informe sobre el resultado de las reuniones sostenidas por el grupo que revisaría el artículo 81 del reglamento interno de la Asamblea, planteado en el segundo hito. Por ese motivo se considera que el compromiso logró un nivel de cumplimiento sustancial.

La Asamblea Nacional implementó este compromiso sin involucrar a la sociedad civil o a la Comisión de gobierno abierto durante el desarrollo de la propuesta de reforma. Sin embargo, este se compartió con algunas organizaciones una vez redactada. “La propuesta presentada para reformar el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional era un buen paso, y llenaba algunas de nuestras expectativas, pero no se llevó a cabo. Se redactó el documento que ahora debe ser aprobado por los diputados, que en este caso son juez y parte”, consideró Leah Cedeño, directora de MOVIN⁵.

El proyecto se presentó a la comisión legislativa respectiva, pero esta no llegó a aprobarlo.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Las reformas planteadas descritas, anteriormente incluidas en el proyecto de Ley N.º 423, que pretende reformar varios de los artículos de la ley 49 de 1984, que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, son claramente relevantes para generar prácticas de gobierno abierto, tanto en acceso a la información, valor por el que este compromiso se consideró relevante, como para la participación ciudadana, aspecto en el que el compromiso no ayudaría, según como se redactó, pero que sí lo hizo en la práctica.

Sin embargo, al no haber aún aprobado la Comisión tales reformas y, por lo tanto, no constituir todavía un proyecto de ley, es muy temprano para observar sus efectos en la actuación de la Comisión de Presupuesto. En consecuencia, de momento no se han modificado sus prácticas de apertura.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, 1984. [Artículo 81](#). Carácter de las sesiones y funcionarios con derecho a voz. Las sesiones de la Comisión de Presupuesto serán diarias, tendrán carácter reservado y a ellas podrán concurrir con voz, pero sin voto, los diputados o diputadas, los ministros o ministras de Estado, los magistrados o magistradas de la Corte Suprema de Justicia y el contralor o contralora general de la República. Los diputados o diputadas solamente tendrán derecho a proponer modificaciones, sin alterar la cifra total del presupuesto.

²Informe de Medio Término Panamá 2015-2017. Entrevistados por la investigadora el 18 de agosto de 2016.

³Informe de Medio Término Panamá 2015-2017. Entrevistados por la investigadora el 22 de agosto de 2016.

⁴Secretaría General de la Asamblea Nacional, proyecto de Ley 423 que reforma artículos de la ley 49 de 1984 que adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, propuesto por Rubén de León Sánchez. 10 de enero de 2017.

⁵ Entrevista realizada por el investigador IRM el 14 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

Compromiso 8. Cumplimiento del Plan Estratégico Nacional de la Carrera Administrativa

Texto del compromiso:

Elaborar 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 RR. HH., 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 de 2015.

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente	
				✓	Sin relevancia clara						✓			✓				✓				

Objetivo del compromiso

Desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas¹, el sector público panameño no tiene capacidad para atraer o retener a personal capacitado ni para influir de manera efectiva y positivamente a sus funcionarios.

Además, en el país no existe un sistema de ingreso a la función pública basado en méritos, y una modificación a la Ley de la Carrera Administrativa (LCA 43-2009) representó un retroceso para el servicio civil al autorizar la contratación por fuera del procedimiento ordinario de ingreso.

Este compromiso pretendía cambiar esta situación mediante la creación de concursos basados en competencias profesionales para la selección de personal para puestos públicos. Para lograrlo, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA), responsable del compromiso, había creado un “Plan Estratégico Nacional” para implementar la Ley 9 del 20 de junio de 1994 “Por la cual se establece la carrera administrativa” dentro de la administración pública panameña. El compromiso y sus hitos se apoyan en este plan.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El 1 de agosto de 2015, la DIGECA presentó el proyecto de Ley 23, que modifica la Ley 9 de 1994 “Que establece y regula la carrera administrativa” con el fin de resolver los obstáculos normativos ocasionados por la aprobación de la Ley N°. 43 de 2009. Esta Ley 43 del 30 de julio de 2009 reformaba algunos aspectos de la Ley 9, pero diez de sus artículos los declaró inconstitucionales la Corte Suprema de Justicia².

Si bien la propuesta de este proyecto de ley no se había contemplado como parte del compromiso, el Gobierno la consideró dentro de las acciones para cumplir con él debido a que ayuda a conseguir el objetivo de establecer “instrumentos técnicos de recursos humanos en el sector público que permitan aplicar e implementar las disposiciones contempladas en la Ley 9”³.

En relación con los Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales, no se llevaba registro de las acciones tomadas para actualizar los 47 manuales creados por instituciones públicas, por lo que DIGECA no conocía cuáles ya se habían trabajado ni cuántos faltaban.

Sobre la aplicación de instrumentos de medición del desempeño entre los funcionarios del Estado, el segundo hito, se señaló que se habían aplicado solamente en cuatro instituciones⁴.

El plan de capacitaciones basado en las necesidades de los servidores públicos, reportadas a DIGECA por cada institución, se empezó a aplicar en el año 2015. De acuerdo con la institución, el número de capacitaciones impartidas aumentó más del 100 % en un año; no obstante, no se facilitaron pruebas que permitieran validar ese crecimiento.

El quinto hito pretendía “Coordinar la integración de los programas de Bienestar Social, Incentivos y Salud Ocupacional en todas las instituciones públicas”. Para lograrlo, DIGECA había realizado algunas capacitaciones y facilitado algunas recomendaciones a las instituciones, pero admitieron que dependía de cada órgano cuándo y cómo implementarlas, en caso de que decidiesen hacerlo. Su rol se limitaba a asesorarlas.

Fin de término: Sustancial

La Ley 23, “Que reforma la Ley 9 que establece y regula la carrera administrativa”, se aprobó el 12 de abril de 2017 y se publicó en la Gaceta el 12 de mayo del mismo año⁵. Esta ley define, entre otras cosas, los requisitos y el proceso para ingresar en el régimen de carrera administrativa. Desde su promulgación hasta enero de 2018, se estima que unas 5 600 personas entraron a formar parte de este régimen laboral gracias a ella.

“En Panamá hay unos 230 000 servidores públicos, entre la Policía, los médicos y enfermeras, docentes y quienes están en carrera administrativa, que son alrededor de setenta y cinco personas. Cada uno tiene sus propias condiciones y beneficios”, explicó Aida Martínez, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI). La funcionaria agregó que esta ley define varios de esos beneficios para la carrera administrativa, como el paquete al que tendrán derecho tras el retiro.

Como se explicó, la ley también ofrece a los funcionarios de carrera administrativa un marco legal de respaldo que facilita la aplicación de las disposiciones de la Ley 9 de junio de 1994.

De acuerdo con la sistematización de actividades que realizó DIGECA sobre el cumplimiento de este compromiso, en el segundo año de implementación también se empezaron las labores de actualización de los Manuales Institucionales de clases ocupacionales. Estos manuales definen los perfiles de los puestos dentro de las instituciones públicas panameñas y los requerimientos técnicos de cada uno de ellos.

Se actualizaron los manuales de una tercera parte de las 80 instituciones⁶ que deben realizar esta tarea. En once de ellas se completaron las auditorías de todos sus cargos, proceso necesario para calzar puestos nuevos y eliminar aquellos discontinuados, mientras que cinco seguían en proceso de auditoría.

De acuerdo con Karla Loré, Directora de Planificación y Control de los Recursos Humanos, de la Dirección General de Carrera Administrativa⁷, uno de los retos para avanzar en el cumplimiento de este hito radica en que depende del departamento de recursos humanos de cada institución, pues son ellos los responsables de hacer la actualización. No obstante, la ley mencionada establece que todos los manuales debían estar actualizados en noviembre de 2017, sin definir ningún tipo de sanción para las entidades que no cumplan con ello.

Loré también indicó que el Departamento de Evaluación del Desempeño y Rendimiento aplicó el instrumento para evaluar el desempeño y rendimiento de los servidores públicos a un total de siete instituciones que nunca lo habían aplicado: la Secretaría Nacional de Discapacidad, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Instituto GORGAS de Investigación, el Ministerio de Obras Públicas, la Cancillería, la Oficina de Protección al Consumidor y el Instituto Panameño de Cooperativas.

Esta edición de la evaluación, conocida como EOA (Evaluación Ordinaria Anual 2016-2017), empezó a aplicarse a partir de marzo de 2017. Pero el año anterior ya se había aplicado a 1 619 servidores públicos de otras cuatro instituciones descentralizadas del sector público: la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP), el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) y la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP). La evaluación aplicada durante 2017 constituye la segunda aplicación del instrumento en estas instituciones, lo que las convertirá en las primeras en entrar a la carrera administrativa desde la promulgación de la Ley 23.

La DIGECA es el único ente autorizado legalmente para aplicar esta evaluación, pues es el único capaz de aplicar sanciones en los casos en que sea necesario. Sin embargo, de acuerdo con Loré, la mayoría de las instituciones no realiza evaluaciones de desempeño y ha sido práctica común que cada institución diseñe y aplique su propio sistema de evaluación, a pesar de que no cuente con el respaldo legal para hacerlo.

De momento, estas evaluaciones se aplican por demanda, por lo que DIGECA depende de que las instituciones les soliciten su aplicación. Este limita considerablemente las facultades de DIGECA para cumplir con el objetivo de aplicarla en todas las instituciones públicas de Panamá, tal y como lo plantea el compromiso.

En relación con la identificación de necesidades técnicas y profesionales por parte de los trabajadores públicos y el desarrollo de un plan de capacitación con base en este diagnóstico, Loré indicó que no hubo progresos durante el segundo año de implementación y que no se hizo el diagnóstico por falta de personal. La intención era capacitar a los 75 000 servidores públicos del régimen carrera administrativa, pero los entrenamientos no llegaron a iniciarse. “En 2017 queríamos capacitar 10 066 servidores, pero los expositores son *ad honorem* y conseguirlos, así como conseguir dónde impartir las capacitaciones, resultó muy demandante. En 2018 la idea es solicitar ayuda para hacer el diagnóstico de capacitación. Por ahora trabajamos de acuerdo con solicitudes de capacitaciones que nos pidan”, indicó Loré.

Respecto a las acciones tomadas con funcionarios de recursos humanos para unificar criterios sobre la aplicación de las veintiocho acciones de recursos humanos posibles, se completaron las reuniones con los jefes de recursos humanos de las 80 instituciones públicas que el compromiso pretendía alcanzar. En ellas se trabajó en la estandarización de procesos de sus departamentos y en la unificación de criterios para la aplicación de sanciones y otras acciones de personal.

La administración pública en Panamá distribuye en 28 grupos todas las posibles acciones que los departamentos de recursos humanos de las instituciones públicas pueden tomar sobre sus funcionarios. Estas incluyen la asignación y reasignación de cargos, los nombramientos, destituciones, renuncias y aumentos de salario, entre otros.

Loré señaló: “unificamos los formularios, como el de vacaciones, solicitud de licencias, con y sin sueldo, y de nombramientos. También se les enseñó cómo usarlos, para que no implementaran el suyo propio, y se les instruyó sobre el debido proceso para destituciones justificadas”.

Quedó pendiente el desarrollo de un sistema tecnológico interinstitucional para registrar dichas acciones.

Tampoco se alcanzó a completar el último hito del compromiso, “coordinar la integración de los programas de Bienestar Social, Incentivos y Salud Ocupacional en todas las instituciones públicas”. De acuerdo con DIGECA, por limitaciones de personal se logró avanzar solamente con un 15 % de las instituciones. “Por ley, para tener un programa de bienestar social, este debe ser aprobado por la Institución de Carrera Administrativa. Las instituciones deben remitir a principios de año su plan de bienestar del año para ser aprobado; luego se le da el visto bueno para que la Contraloría de la República les haga los desembolsos, pero es voluntario, las instituciones no están obligadas a hacerlo”, señaló Loré.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

Rendición de cuentas pública: No cambió

Este compromiso, como está escrito, no tiene relevancia clara a los valores de OGP. Si bien el compromiso busca un objetivo importante para la gestión de la administración pública, aún en su implementación, se trata de acciones internas que no reflejan cambios en las prácticas gubernamentales de acceso a la información, participación o rendición de cuentas públicas.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹Maribel 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.

²Rubén Polanco, “Corte falla en contra de la Ley 43 de 2009”, *La Prensa*, 17 de enero de 2016.

³Plan de Acción de Gobierno Abierto, Panamá 2015-2017. Objetivo del compromiso 08.

⁴Se aplicaron en el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACCOOP), la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO), el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE) y el Instituto Conmemorativo Gorgas.

⁵Asamblea Nacional, Ley N.º 23 Que reforma la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, y dicta otras disposiciones. [La Gaceta Oficial](#), 12 de mayo de 1994.

⁶Instituciones del Gobierno Central de Panamá, semiautónomas y el Municipio de Panamá.

⁷Entrevista realizada por el investigador del MRI el 16 de febrero de 2018.

Compromiso 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.

Hitos:

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: N/A

Fecha de inicio: febrero de 2015

Fecha final: diciembre de 2015.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓					✓				✓			✓			

Objetivo del compromiso

El sistema actual de Panamá no ofrece mecanismos para fiscalizar las declaraciones patrimoniales presentadas por funcionarios públicos, una acción con la que se cumple poco a pesar de ser legalmente obligatoria gracias a la Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 sobre las declaraciones patrimoniales de bienes¹.

El objetivo de este compromiso fue extender esa obligación a otros servidores públicos que de manera indirecta gestionan intereses y fondos públicos, definir un proceso y medios para auditar sus declaraciones patrimoniales de bienes y exigir que estas se actualicen periódicamente.

De acuerdo con el plan de acción, esto se lograría mediante una revisión del marco legal y la presentación de una propuesta de reformas a la Ley de Declaraciones Patrimoniales de Bienes.

Cumplimiento

Completo a medio término

La mesa de trabajo para elaborar la propuesta de reforma de ley empezó a operar a inicios del 2015 y contó con la participación de 25 instituciones públicas, representantes de la sociedad civil y miembros de la academia.

El grupo contó con la asesoría de Sebastián Rodríguez Robles, presidente del Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional, de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC) y de la Academia Regional Anticorrupción para Centroamérica y el Caribe (ARAC).

Tras diez sesiones de trabajo se obtuvo un documento de anteproyecto de ley que subrogaba la Ley 59 de 1999 y adoptaba otras disposiciones. También exponía los motivos que justificaban la necesidad del cambio en la normativa y un análisis constitucional y de derecho comparado en la materia.

Este documento incluyó las propuestas hechas por la sociedad civil, sin embargo las organizaciones participantes no recibieron retroalimentación sobre cuáles de sus sugerencias fueron finalmente incluidas en el paquete de leyes anticorrupción que preparaba el gobierno, y que sería lo que finalmente se presentaría ante la Asamblea Nacional. Leah Cedeño, directora ejecutiva de la organización Movimiento Independiente (MOVIN), indicó² que le pidieron a Presidencia el documento final pero este no les fue entregado, por lo que no estaban seguros sobre qué había sido incluido o no en ese paquete de leyes anticorrupción, que aún no ha sido presentado a la Asamblea Nacional.

El anteproyecto se le entregó a ANTAI el 18 de agosto de 2015, con lo que se completaron las acciones definidas por el primer hito de este compromiso en el plan de acción.

La ANTAI envió esta propuesta de reforma a la ley de declaraciones patrimoniales a la Presidencia de la República el 28 de diciembre de 2015 y recibió sus comentarios el 7 de abril de 2016. Sobre esa versión realizó algunas modificaciones según las sugerencias de Presidencia y devolvió una versión actualizada del documento el 19 de abril de 2016.

ANTAI informó al investigador del MRI que el Ministerio de la Presidencia tenía desde entonces la última versión de la propuesta de reforma, pero a marzo de 2018 aún no la había enviado a la Asamblea Nacional, a fin de incorporarla al paquete de leyes anticorrupción que estaba elaborando y que presentaría ante el Órgano Legislativo.

Las reformas sugeridas incluyen ampliar la cantidad de cargos públicos cuyas personas deben declarar, incluyendo a los diputados y cónyuges de los declarantes, realizar auditorías anuales a las declaraciones y el rendirlas con más frecuencia, pues propone que además de presentarlas al inicio y al final del ejercicio del cargo, se haga también a mitad del período.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

La propuesta de anteproyecto de ley con reformas a la ley sobre declaraciones patrimoniales incluyó los aportes de la sociedad civil, entre los que se puede mencionar las reformas en materia de conflicto de intereses y aquellas relacionadas a las leyes antisoborno, la ampliación de los cargos que deberían rendir declaración patrimonial y que también deban hacerlo los cónyuges de quienes ostentan esos puestos.

Pero al formar este anteproyecto parte de un paquete más amplio de leyes anticorrupción que no ha sido aún presentado por parte del Órgano Ejecutivo, no es posible determinar cuál fue el nivel de influencia que la sociedad civil tuvo en el documento final, ni la trascendencia de las mesas de trabajo organizadas con motivo de la implementación del compromiso.

Por ello se califica como marginal el avance en las prácticas de gobierno como consecuencia del compromiso, pues estas empezarán a cambiar hasta que el paquete de leyes anticorrupción sea presentado y aprobado por el Legislativo.

No obstante se considera positivo el nivel de participación de la sociedad civil y la consideración de sus propuestas durante el proceso de mesas de trabajo y el documento que salió de ellas, así como el hecho de que se presentara ante Presidencia como propuesta de anteproyecto de ley para reformar la Ley 59 de 1999. Para Leah Cedeño, de MOVIN, el proceso participativo para recibir propuestas de reformas a la Ley de Declaraciones Patrimoniales de Bienes, hecho a través de una convocatoria abierta, fue bueno, pues “les abrieron las puertas (a las organizaciones) para recibir todos los insumos que tuvieran. Las convocatorias son abiertas, muy amplias y se participa activamente en las mesas de trabajo. Donde se quedaron cortos fue en la ejecución” expresó.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019.

¹Ley 59 de 29 de diciembre de 1999 sobre las declaraciones patrimoniales de bienes. Artículo 1. El presidente y los vicepresidentes de la República, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales ordinarios y especiales, el procurador general de la Nación y el de la administración. Los jueces, los ministros y viceministros de Estado, el contralor general y el subcontralor general de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa, los rectores y vicerrectores de universidades oficiales, los directores generales, y los gerentes o jefes de entidades autónomas, los directores nacionales y provinciales de los servicios de policía, el defensor del pueblo y, en general, todos los empleados y agentes de manejo conforme al Código Fiscal deben presentar, al inicio y al término de sus funciones, declaración jurada de su estado patrimonial, mediante escritura pública, la cual deberán hacer en el término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y a partir de la separación.

² Entrevista realizada el 14 de abril de 2018.

Compromiso 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: N/A

Fecha de inicio: julio de 2015.

Fecha final: diciembre de 2015.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓				✓					✓				✓		

Objetivo del compromiso

En Panamá el conflicto de intereses está definido 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”. Este señala en su artículo 39 que “el servidor público no puede mantener relaciones ni aceptar situaciones en cuyo contexto sus intereses personales, laborales, económicos o financieros pudieran estar en conflicto con el cumplimiento de los deberes y funciones de su cargo”¹.

Pero el decreto y la normativa panameña en general no especifican las conductas o acciones que se calificarán como conflictos de interés, ni el proceso a seguir para sancionar los casos que se consideren como tal.

El compromiso tenía por objetivo analizar la normativa en la materia y hacer una propuesta que ayude a llenar ese vacío legal.

Para lograrlo se planteaba revisar el anteproyecto de Ley 58, del 5 de agosto de 2014 que propuso la diputada independiente Ana Matilde Gómez, que regula el conflicto de intereses en el servicio público, y estudiar también el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, aprobado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 246 del 15 de diciembre de 2004.

En ambos casos se elaboraría un documento con las propuestas de forma para ser entregado al órgano legislativo, en el primer caso, y al Consejo de Gabinete, en el segundo.

El decreto afectaba solamente al Órgano Ejecutivo, por lo que se quiso elevar a rango de ley para que afectara a todos los órganos del Estado.

Cumplimiento

Medio término: Sustancial

La revisión del anteproyecto de ley 58 del 5 de agosto de 2014 “que regula el conflicto de intereses en el servicio público”, la realizó un equipo técnico² de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), que presentó sus observaciones³ a la dirección general de la institución. Posteriormente, en noviembre de 2015, fueron remitidas a la diputada Ana Matilde Gómez⁴, proponente del anteproyecto de Ley 58. Al momento de redactar el Informe de Medio Término, la propuesta estaba en la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social a la espera de ser incluida en su agenda, para ser discutida en primer debate. Con esto se completó el segundo hito del compromiso.

La ANTAI también nombró a 96 oficiales de ética en las instituciones públicas, quienes velarán por que los funcionarios públicos de su institución cumplan con el Código de Ética, y realizó 5 mesas de trabajo con instituciones públicas y miembros de la sociedad civil entre diciembre de 2015 y junio de 2017, para elaborar la propuesta de reforma al Código de Ética. Por parte de la sociedad civil participaron, entre otras, las organizaciones Generación Sin Límite, Centro de Incidencia Ambiental, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, Organización Afropanameña Soy y Alianza Ciudadana Pro Justicia.

Al momento de realizar el Informe de Medio Término aún no se había completado la labor de estas mesas de trabajo, por lo que estaba pendiente la presentación al Consejo de Gabinete de la propuesta de reforma del Código de Ética.

Fin de término: Sustancial

De acuerdo con Aida Martínez, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional, de la ANTAI, las mesas de trabajo para proponer la reforma al Código de Ética se completaron durante la segunda mitad del 2016.

Contaron con una amplia participación de organizaciones de sociedad civil⁵ que promovieron, entre otros, aspectos como los parámetros para definir qué conductas resultan antiéticas, o cómo se establecería la responsabilidad de los funcionarios que incurriesen en conductas de este tipo.

Sin embargo, de acuerdo a Maria Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental una serie de aspectos del interés de la sociedad civil se excluyeron del documento final de reformas al Código de Ética que se presentó a Presidencia⁶. Algunos de estos fueron las sanciones con las que se castigarían los comportamientos antiéticos y la definición específica para tipificar el conflicto de interés, sobre las que no se alcanzó consenso.

Los participantes de las sesiones revisaron la propuesta de reforma al Código de Ética artículo por artículo hasta lograr acordar una versión final de cada uno, con la que se construiría el documento que se le presentaría al Gabinete. De acuerdo con ANTAI, esta presentación se atrasó debido a que la persona que se encargó de dirigir las mesas de trabajo y documentar el consenso alcanzado en las discusiones entregó la versión final del documento en septiembre de 2017. Al momento de redactar el Informe de Fin de Término, ANTAI se encontraba estudiando esta propuesta final y trabajando en la redacción de un documento para que lo firmaran el presidente y altos funcionarios públicos, que se llamaría “Código de Pautas Éticas” y sería un anexo al Código de Ética por medio del cual los firmantes se comprometen a cumplir con normas de transparencia y probidad.

Estos documentos se incorporarían al paquete de leyes anticorrupción presentado ante la Asamblea Nacional en diciembre de 2016, para proponer la adopción del nuevo Código Uniforme de Ética.

Su redacción contó con el apoyo de la Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés), que se encargó de levantar una última versión del documento y que presentó a la ANTAI en noviembre de 2017 como parte de un paquete de propuestas de leyes anticorrupción.

Posteriormente, la ANTAI propuso una serie de reformas a la Ley 6 de transparencia, del 22 de enero de 2002, que deberán ser tomadas en cuenta en el proyecto de ley que dicta el Código de Ética. Estas reformas a la Ley 6 de 22 de enero de 2002 se remitieron vía electrónica a la UNODC, quienes al momento de realizar la presente investigación trabajaban en su incorporación al proyecto de ley.

Las acciones anteriores dan cuenta del cumplimiento del tercero de los hitos; sin embargo, al no haberse completado la versión final de la propuesta del proyecto de ley que dicta el Código de Ética, este no ha llegado a presentarse ante el Consejo de Gabinete, por lo que el cuarto hito del compromiso quedó pendiente.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Marginalmente

El primer proceso al que se refiere el primero de los hitos, la propuesta de reformas al anteproyecto de ley 58 de 5 de agosto de 2014 que regula el conflicto de intereses en el servicio público, se implementó sin la participación de la sociedad civil (OSC), el documento fue redactado por especialistas de ANTAI.

Por el contrario, las actividades relacionadas con el tercer y cuarto hito, que pretendieron desarrollar una serie de propuestas de reforma al Código de Ética de la función pública, si contaron con una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil. No obstante, algunas de sus posturas no llegaron a incluirse en el documento final propuesto.

Maria Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental y participante de las mesas de trabajo, considero que “Lo que sociedad civil quería era uniformar las sanciones a aplicar a los funcionarios por violar la ética y ayudarles a que tomen mayor conciencia sobre qué conductas se consideraban o no éticas, facilitarles distinguir qué pueden hacer y qué no desde la perspectiva ética”.

Las investigaciones iniciadas por Fiscalía Especial Anticorrupción relacionadas al caso Odebrecht en Panamá influyeron en el contexto político panameño y esto se reflejó en las discusiones de las mesas⁷. Maria Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental y participante de las mesas consideró que lo anterior impidió llegar a consensos en temas clave, como la definición de los conflictos de interés o código de ética general que pudiera ser igualmente aplicable a todas las instituciones del Estado.

No obstante, el criterio general de Porcell es que existió una gran apertura por parte del gobierno para recibir las sugerencias de OSC y que la gran mayoría de ellas sí se plasmaron en la propuesta final al código de ética. Por tal motivo se considera que el compromiso ayudó marginalmente a cambiar las conductas de gobierno.

Finalmente, para que estas propuestas de reforma al Código influyan efectivamente en la conducta de los funcionarios públicos y, por lo tanto, en el actuar del gobierno, deberán ser presentadas y aprobadas por el Gabinete, algo que no había sucedido al momento de redactar el presente informe de fin de término.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019, pero sí se continúa abordando la temática de conflicto de interés a través del compromiso 4. El nuevo compromiso se enfoca en la prevención de conflicto de interés en las contrataciones públicas.

¹Decreto 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. Artículo 19: Conflicto de Intereses:

http://www.up.ac.pa/ftp/2010/principal/transparencia/codigo_de_etica.pdf

²El equipo estuvo integrado por Rodrigo García, María Tejedor y Saquina Jaramillo.

³Memorando N.º 01-AGA/ ANTAI.

⁴Nota N.º ANTAI/DS/771-15.

⁵ De acuerdo con María Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental, fueron 89 las organizaciones de sociedad civil que participaron de las mesas de trabajo.

⁶ Entrevista realizada el 13 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

⁷ Secuencia de notas publicadas por el diario [La Prensa](#) en torno a este caso

Compromiso 11. Mecanismos participativos de escogencia de magistrados, procuradores 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 (ANTA) y Ministerio de la Presidencia.

Institución (es) de apoyo: N/A

Fecha de inicio: julio de 2015

Fecha final: noviembre de 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓					✓		✓					✓			

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso radicó en incluir a la sociedad civil en los procesos de selección de las personas que ocupan varios puestos de alto perfil dentro del Órgano Judicial: los de magistrados, procuradores y fiscales administrativos.

En Panamá los mecanismos participativos para la selección de magistrados y los fiscales administrativos de la Corte Suprema de Justicia se elaboran anualmente; sin embargo, estos los regula el Ejecutivo y la decisión final es siempre del Consejo de Gabinete.

Desde la perspectiva de los miembros de la sociedad civil¹¹, el proceso para escoger quiénes ocuparán estos cargos concede un alto margen de discrecionalidad al Órgano Ejecutivo, pues constitucionalmente es el Consejo de Gabinete la entidad responsable de la selección de estos cargos.

Esto permite que en ocasiones se designe a personas sin las competencias necesarias para un buen desempeño, por lo que se hace necesario crear un proceso que permita el escrutinio público de estas asignaciones.

El proceso se había cambiado anteriormente para incluir la participación ciudadana; sin embargo, esta se eliminó en la administración 2009 - 2014 y el nuevo mecanismo de selección se mantuvo vigente después del 2015.

Para lograr el objetivo, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) y representantes de la sociedad civil que participan en la mesa de trabajo de gobierno abierto elaborarían una propuesta sobre el mecanismo de escogencia que entregarían al Consejo de Gabinete y que serviría como base para posteriormente elaborar una propuesta de proyecto de ley para darle ese rango legal al nuevo mecanismo.

Cumplimiento

Medio término: No Iniciado

De acuerdo con el Informe de Medio Término, en junio de 2017 no se había iniciado el trabajo de la propuesta del nuevo mecanismo para escoger magistrados, procuradores y fiscales administrativos.

De acuerdo con Aida Martínez, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional de la ANTAI, en reiteradas ocasiones les solicitó a la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana, a Alianza Ciudadana Pro Justicia y la fundación Generación Sin Límite el envío de las propuestas que habían realizado en el marco de la escogencia de dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en diciembre de 2015.

El objetivo era discutir las en la mesa de trabajo de Gobierno Abierto y usarlas como base para la propuesta del mecanismo de escogencia que ser haría al Órgano Ejecutivo, y así cumplir con los primeros dos hitos del compromiso. Sin embargo, la información no había sido remitida al momento de redactar el Informe de Medio Término.

Los miembros de la sociedad civil entrevistados², por su parte, afirmaron no conocer los avances hechos con relación a este compromiso e indicaron que no fueron convocados para trabajar propuestas sobre alternativas para la elección de los puestos.

Fin de término: No Iniciado

Durante su segundo año de implementación no se realizaron nuevas acciones, por lo que el panorama se mantuvo igual al descrito por el Informe de Medio Término.

No obstante, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, Movimiento Independiente (MOVIN) elaboró por su cuenta una propuesta metodológica para la selección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, que propusieron ante el Pacto de Estado por la Justicia. Esta incluía la realización de entrevistas, pruebas psicométricas y elaboración de perfiles por parte de un panel de evaluadores.

Sin embargo, esta se elaboró fuera del marco del plan de acción y no se discutió dentro de la mesa de trabajo de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en Panamá, por lo que no se consideró como parte de las iniciativas realizadas para implementar el compromiso. ANTAI conocía de este trabajo iniciado por las organizaciones de la sociedad civil desde antes de elaborar el plan de acción, pero no formó parte de él.

De acuerdo con Leah Cedeño, directora de MOVIN, desarrollaron su propuesta como parte de los esfuerzos que realizan bajo su eje de institucionalidad. “No hubo una razón particular, para no hacerlo dentro del marco de la AGA. El Presidente se había comprometido a utilizar el Pacto de Estado por la Justicia³ -que incluye la participación de sociedad civil y la elaboración de perfiles de candidatos- como vehículo transparente para la escogencia de magistrados. MOVIN presentó una metodología internacional para medir y establecer perfiles, junto con pruebas psicométricas, y desarrollo de casos que buscan medir los criterios de integridad, ética y transparencia entre otras cosas. Es parte de los ejes de trabajo de MOVIN y por eso lo facilitamos como insumo”, expresó.⁴

Desde la perspectiva de ANTAI es poco probable que la Asamblea Nacional actual apruebe las reformas planteadas desde la sociedad civil, pues no existe el ambiente y priorización para hacerlo.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: No cambió

Al no haberse iniciado la implementación de este compromiso dos años después de haberse lanzado el plan de acción, no hay cambios en prácticas gubernamentales que reportar.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019.

¹Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI el 15 de agosto de 2016.

² Karla Pinder (Alianza Ciudadana Pro Justicia), entrevistada por la investigadora del MRI para el informe de Medio Término, el 15 de agosto de 2016, y Annette Planells (MOVIN), entrevistada por la investigadora del MRI el 17 de agosto de 2016

³ El Pacto de Estado por la Justicia es el compromiso asumido en Panamá 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 para hacerlo más independiente, transparente y eficiente (Procuraduría de la Administración, Ministerio Público, 2016).

⁴ Entrevista realizada por el investigador MRI de Fin de Término el 14 de abril de 2018.

Compromiso 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 policiales.
- 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: N/A

Fecha de inicio: julio de 2015.

Fecha final: diciembre de 2015.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?						
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Fin de término		Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓				✓			✓						✓					

Objetivo del compromiso

Este compromiso tenía por objetivo mejorar los niveles de seguridad a través de la publicación del contenido de los programas académicos de la policía y la publicación de información sobre su efectividad, de manera que pudieran ser conocidos y aprovechados por los ciudadanos,

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 comunidad. También se esperaba que así la ciudadanía pudiera aportar conocimientos y mejorar la formación y especialización de la policía.

El Departamento de Comunicación y Proyecto de la institución se encargaría de promover los programas docentes policiales, y la Dirección de Docencia evaluaría su efectividad.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El nivel de avance en el cumplimiento de este compromiso era limitado tras el primer año de implementación, pues se había completado solamente uno de sus cinco hitos; los cuatro restantes no se habían empezado a ejecutar.

El Manual de Procedimientos Policiales está publicado en la sección de Transparencia de la página web de la Policía Nacional. Sin embargo, este ya se había publicado desde antes de la creación del plan de acción en una sección distinta, por lo que ahora el documento aparece en dos ocasiones en la página de internet, en los numerales 9.4 y 9.8.

La investigadora del MRI para el informe de medio término señaló entre las limitaciones de este compromiso un problema de planificación o de falta de coordinación entre las partes involucradas en el diseño. De acuerdo con las entrevistas a los funcionarios responsables y las verificaciones documentales, la investigadora del MRI encontró que los hitos se refieren a actividades desarrolladas previamente al plan de acción, otras no coinciden con lo dispuesto en el compromiso o no son de acceso público. Para más información, ver el Informe de Avances MRI Panamá 2015-2016.¹

Fin de término: No iniciado

La información facilitada por el Gobierno no da cuenta de acciones tomadas durante el segundo año de implementación del compromiso y, según ANTAI, no se desarrollaron nuevas iniciativas durante este período que buscaran avanzar en su cumplimiento.

El investigador visitó la página de internet de la Policía Nacional (el 1 de febrero de 2018) y comprobó el vínculo que en el icono de la sección de “Capacitaciones” se encontraba deshabilitado, pues no llevaba a ningún sitio. El investigador del MRI también verificó la información sobre procedimientos policiales que estaba publicada al momento de redactar el informe de medio término y ya no es accesible. La página reporta un error. Según explicó el ANTAI, la página sufrió una actualización durante el 2016 a partir de la cual el contenido de la sección mencionada no volvió a estar accesible, por lo que el avance limitado reportado durante el primer año de implementación queda sin efecto al valorar el cumplimiento global del compromiso en el ciclo completo del plan de acción.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Empeoró

Dada la falta de avances en este compromiso, no hay cambios positivos en la apertura del Gobierno que reportar. Al contrario, al no encontrarse habilitada y disponible la información que existía antes en materia de acceso a la información, este compromiso tuvo un retroceso en la información disponible al público.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019.

¹Informe de Avances MRI Panamá 2015-16 Pag. 79-81 disponible en <https://goo.gl/tpMvQI>

Compromiso 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 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: N/A

Fecha de inicio: julio de 2015.

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓	✓			✓				✓				✓				

Objetivo del compromiso

El compromiso tuvo por objetivo aumentar la participación de la ciudadanía en los programas de seguridad desarrollados por la Policía Nacional.

Para incentivar esa participación se publicaría y daría mayor divulgación a dichos programas, que serían el producto de un trabajo interinstitucional coordinado entre actores estatales y ciudadanos.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

Durante el primer año de implementación el único hito que reportaba avance completo era la difusión de los programas de seguridad ciudadana. La investigadora del MRI del informe de medio término 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 Nacional¹. Sin embargo, es de notar que estas actividades de difusión se realizan desde antes de la vigencia del plan de acción. Para más información, ver Informe de Avances MRI Panamá 2015-2016.²

Fin de término: Limitado

Tras los dos años de vigencia del plan de acción, el nivel de avance en el cumplimiento del compromiso seguía siendo limitado. El investigador del MRI comprobó el 3 de febrero de 2018 que la información compartida a través del portal de internet de la Policía Nacional era la misma que se tenía en el 2016 cuando se realizó la investigación para el Informe de Medio Término.

La única diferencia radicó en que las estadísticas publicadas sobre el número de participantes en el programa de seguridad ciudadana se habían actualizado a diciembre de 2017. Pero estas no mostraban más información que esa, el número de participantes por región según pertenecieran a los siguientes grupos: vigilantes, comerciantes, transportistas, miembros del programa Grujukan (Grupo Juvenil Canino), ganaderos y universitarios. La información publicada no da cuenta de resultados del programa, acciones tomadas como parte de su implementación ni la estrategia seguida, es decir, no explica en qué consisten tales programas, cómo funcionan ni lo que han logrado, por lo que no permite dar el primer hito del compromiso por cumplido. La sección del Seguridad Ciudadana dentro del portal tiene tres iconos para cada uno de los tres grandes grupos de participantes del programa: vigilantes, comerciantes y transportistas. Sin embargo, los vínculos de estos iconos no remiten a ninguna otra sección o información adicional, simplemente llevan a la parte superior de la página de internet³.

Las acciones tomadas para la divulgación se mantuvieron como de costumbre y se siguieron difundiendo en medio de comunicación las reuniones mantenidas con los ciudadanos y quienes impulsan el programa de seguridad ciudadana, por lo que si bien las acciones tomadas no cambiaron con respecto a las implementadas antes de la elaboración del plan de acción, estas siguieron siendo efectivas.

El tercero y cuarto hito, por su parte, no mostraron ningún avance durante el segundo año de implementación del compromiso, pues las estadísticas con los resultados por región del programa de seguridad ciudadana seguían sin ser accesibles a los ciudadanos, y el Consejo Consultivo aún era inexistente.

La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) realizó en marzo de 2017 una convocatoria⁴ a las organizaciones de la sociedad civil con los datos del Comisionado de la Policía Nacional asignado para trabajar en la creación del órgano mixto, a fin de que se iniciara con el proceso de organización de los consejos consultivos; sin embargo, afirmó que pese a su convocatoria no obtuvo respuesta.

Los miembros de la sociedad civil que trabajaron en la agenda de Gobierno Abierto durante el segundo año de implementación del plan de acción desconocían qué buscaban las organizaciones de la sociedad civil que propusieron la creación del compromiso: la Fundación Vida y Familia y MOVIN. Cuando ANTAI las convocó y solicitó información sobre su cumplimiento, estas afirmaron que quienes plantearon el compromiso no formaban parte de la organización, y que desconocían cuál era el objetivo inicial de la iniciativa.

El Consejo Consultivo que pretendía crear el tercer hito no se realizó. Las personas de sociedad civil que formularon el compromiso para incluirlo en el plan de acción no participaron del proceso de implementación del Plan de Acción.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: No cambió

El compromiso tuvo avance limitado, por lo que de su implementación no se observan cambios en prácticas gubernamentales respecto a la mejora de espacios de participación o la cantidad, calidad y transparencia de la información publicada. Sobre todo porque el único hito que vio avance en este compromiso venía ya desarrollándose desde antes que comenzara el plan. Esto indica que la implementación no cambió conductas o prácticas de las instituciones o funcionarios respecto al punto de partida con el que se inició el compromiso.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹Noticias de medios de comunicación sobre programas de seguridad ciudadana:

[http://www.tvn-2.com/nacionales/logrado-anos-Vecinos-](http://www.tvn-2.com/nacionales/logrado-anos-Vecinos-Vigilantes_0_4445555442.html)

[http://laestrella.com.pa/panama/nacional/vecinos-vigilantes-alcanza-81-](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-](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-](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-](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&](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...76109.78386.0.80402.14.13.0.0.0.230.1434.1j7j2.10.0...0...1c.1.64.serp..8.1.219...30i10k1.trLKRVXxc9k)

[tbs=qdr%3Ay&q=transportistas+vigilantes+panama&oq=transportistas+vigilantes+panama&gs_l=serp.12...76109.78386.0.80402.14.13.0.0.0.230.1434.1j7j2.10.0...0...1c.1.64.serp..8.1.219...30i10k1.trLKRVXxc9k](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...76109.78386.0.80402.14.13.0.0.0.230.1434.1j7j2.10.0...0...1c.1.64.serp..8.1.219...30i10k1.trLKRVXxc9k)

²Informe de Avances MRI Panamá 2015-16 páginas 82-84.

³ Página y vínculos verificados por el investigador IRM en varias ocasiones durante días distintos en febrero de 2018

⁴ La convocatoria se hizo a través de correo electrónico fechado el 06 de marzo de 2017, del cual una copia fue remitida al investigador IRM.

Compromiso 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: N/A

Fecha de inicio: octubre de 2014

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓			✓				✓				✓						✓	

Objetivo del compromiso

La Ley 44 del 5 de agosto de 2002 establece un régimen administrativo especial para el manejo, la protección y la conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá. Este compromiso pretende poner ese régimen especial en práctica a través de la creación de los comités de cuencas hidrográficas.

Estos comités funcionarían como un foro de coordinación con la sociedad civil para la discusión y la toma de decisiones consensuadas sobre el manejo, la protección y la conservación de las cuencas hidrográficas del país. Lo integrarían los directores regionales de los ministerios de Ambiente, Desarrollo Agropecuario, Vivienda y Ordenamiento Territorial, Comercio e Industrias, el Instituto de Acueducto y Alcantarillados Nacionales, usuarios del recurso hídrico y la sociedad civil del área¹.

El objetivo era crear 25 comités distribuidos en todo el territorio panameño.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El Poder Ejecutivo empezó a trabajar en la conformación de diez comités de cuencas hidrográficas en octubre de 2014, antes del período correspondiente al plan de acción. El primer comité de cuenca hidrográfica en la Villa se conformó en el año 2013. Para diciembre de 2015 había creados ocho de ellos; los dos pendientes los completó en febrero de 2016 y con ellos completó el primer hito.

El segundo hito contemplaba la creación de otros diez comités, de los cuales para junio de 2016 solamente se había creado uno, el de la Cuenca Hidrográfica de Juan Díaz. Para ese momento, se habían conformado en total 12 de 25 comités de cuencas hidrográficas, incluyendo el que ya existía desde el año 2013.

Fin de término: Sustancial

Durante el segundo año de implementación solamente se crearon dos comités de cuencas hidrográficas más, para un total de 14 de los 25 comités establecidos como meta en el plan de acción.

El informe de medio término señaló que una vez reglamentada la Ley 44 del 5 de agosto de 2002, “que establece el régimen administrativo especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá”, una serie de complicaciones dificultaron la expansión de los comités, entre ellas la falta de personal capacitado, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil, y la carencia de laboratorios habilitados. Esto, más una falta de orden debido a la falta de coordinación a lo interno de los Comités de Cuencas Hidrográficas, retrasó que estos empezaran a operar.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, por estas razones decidieron priorizar el ordenamiento y funcionamiento de los comités existentes y conseguir que estos fueran sostenibles en el tiempo, antes que crear nuevos.

Para lograrlo, a partir del 2016 centraron los esfuerzos en que crearan, y posteriormente aprobaran, sus propios reglamentos de funcionamiento. De acuerdo con Ángel Arauz, uno de los encargados de coordinar y apoyar estos comités por parte del Ministerio de Ambiente², antes del 2015 estos grupos eran constituciones en papel, sin una reglamentación que ayudara a estructurar su operación. Fue hasta ese año que se empezó una labor de acompañamiento para que cada uno creara su propio reglamento.

Para María Soledad Porcell, coordinadora legal del Centro de Incidencia Ambiental y una de las participantes de los comités por parte de la sociedad civil, estos se pusieron en marcha “por ensayo y error. No venían funcionando efectivamente, la convocatoria no se hacía adecuadamente. En ocasiones se cambiaba el lugar de reunión a última hora, sin comunicarlo adecuadamente. Además, al principio se quería que las reuniones fueran cerradas, pero se logró que fueran abiertas”³.

Entre los aspectos que cada comité fue definiendo a partir del 2016 estuvo la frecuencia con que se reunirían, el quórum requerido y la forma en que tomarían decisiones, que se deciden por mayoría simple. El Ministerio de Ambiente también ofreció capacitaciones para los miembros de los comités en la formulación de perfiles de proyectos y su implementación, con el fin de que presentaran iniciativas que mejoren la gestión de las cuencas hidrográficas de sus comunidades y que las desarrollaran haciendo uso de los fondos con que cuentan.

Arauz explicó que el Ministerio de Ambiente cuenta con recursos por más de \$250 mil para apoyar la operación de los comités y desarrollar acciones que impacten positivamente las cuencas. También se cuenta con un fideicomiso por \$3,5 millones destinado a resguardar cuencas y áreas protegidas. Detalló que en promedio se giran \$10 mil anuales a cada comité, que se otorgan al ejecutor del proyecto propuesto. El comité de la cuenca hidrográfica es el que deberá fungir como supervisor y fiscalizador de la ejecución del proyecto.

Durante el año 2017 se fortaleció la operación de los comités de Sixaola, Tabasará, entre Rio Indio y Chagres, San Pablo, Caimito, Chucunaque y Tonosí. Para el momento de redactar este informe, todos se encontraban operativos.

Entre las tareas que realizan estos grupos están el desarrollo y actualización de los planes de manejo de las cuencas, definición de los términos de referencia de los planes de uso de las cuencas, compartir consideraciones de aspectos como el cambio climático en las concesiones y cualquier forma de explotación, analizar iniciativas de explotación de las cuencas, el cuidado de salvaguardas y el reporte y manejo de denuncias por mal uso de recursos.

El proceso para la creación de dichos comités requiere que la Dirección de Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas del Ministerio de Ambiente, mediante resolución, declare la apertura de la convocatoria del proceso público de selección del representante de los organismos no gubernamentales locales y de los representantes de los usuarios de recursos hídricos, para conformar el Comité de Cuencas Hidrográficas. Posteriormente se debe emitir una segunda resolución constituyendo el respectivo Comité de Cuencas.

El representante ministerial expresó que en el año 2018 retomaría la creación de los comités pendientes, pero no para completar los 25 que planteó establecer el compromiso, sino para llegar a tener un comité por cada una de las 51 cuencas hidrográficas que posee Panamá (se exceptúa la cuenca del Canal, concedida a la Administración del Canal). “Es un meta de la actual administración del Ejecutivo, y que se quiere dejar como legado”, expresó Arauz.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Participación ciudadana: Significativamente

Si bien se llegaron a conformar solamente 14 de los 25 Comités de Cuencas que el compromiso se propuso crear en todo Panamá, estos crearon un espacio de participación para la sociedad civil que no existía antes de la implementación del plan de acción, y esta participación generó cambios en el actuar del gobierno cuya influencia, pareciera, se prolongará más allá del periodo correspondiente a este plan de acción (2015-2017).

Al momento de plantear el compromiso en 2015 solamente dos comités estaban operativos, y funcionaban con dificultades de coordinación en su operación: Changuinola y La Villa. Al concluir el periodo del plan de acción son 14 los comités en operación y trabajan de manera más coordinada. El aumento de comités es valioso y contribuyó a mejorar los niveles de participación debido a que funcionan como canales participativos y de comunicación entre la sociedad civil y autoridades de gobierno, y han generado acciones e iniciativas concretas.

Entre estas está la detección y denuncia del otorgamiento excesivo de concesiones para la explotación de cuencas. Según explicó Porcel, del Centro de Incidencia Ambiental, el Estado otorgaba concesiones de uso de agua sin medir adecuadamente los caudales de los ríos, sino usando datos de varios años atrás. “Las organizaciones de sociedad civil (OSC) encontramos que las concesiones de agua que daba el Ministerio de Ambiente estaban basadas en información recabada 20 años atrás. Eso hacía que al final los ríos se fueran secando, conforme gran cantidad de proyectos hacían uso de su caudal río arriba. Además, las productoras eléctricas eran subvencionadas por el Estado, aun cuando no estuvieran produciendo. Esto generó protestas en varios puntos del país”, comentó Porcell.

Arauz, del Ministerio de Ambiente, confirmó la sobre explotación de cuencas debido al alto número de concesiones otorgadas en el pasado. “Encontramos una sobre explotación de cuencas hidrográficas. Una sola cuenca, la de Chiriquí Viejo, tenía 39 proyectos concesionados. Nos sentamos el Ministerio con la sociedad civil a revisarlas caso por caso, y 21 de esos proyectos de concesión fueron prescritos”, afirmó Arauz.

Por otro lado, en la opinión de Porcel, al abrir las sesiones al público en general se ha permitido a la ciudadanía influir en las decisiones que toman los comités, se ha logrado que los procesos sean mucho más transparentes y que el pueblo pueda ejercer un papel fiscalizador en el manejo de las cuencas.

La ambientalista considera que ahora es importante ampliar la participación de miembros con voto en los comités, pues actualmente la ley otorga solamente dos puestos para representantes de los usuarios y uno para organizaciones de sociedad civil, mientras que son nueve los que representan a las organizaciones del Estado. “Es necesario abrir espacios que permitan incorporar a representantes de grupos cívicos y de la academia, como parte de la sociedad civil que podría agregar conocimiento y experiencia en el manejo de cuencas”.

Arauz explicó que esta problemática planteada por las OSC en varios de los comités se resuelve en el proyecto de ley 42, presentado ante la Asamblea Nacional el 9 de julio de 2014 y “que establece el marco regulatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos de la República de Panamá”. Este proyecto equipara la representación de la sociedad civil y las instituciones públicas en los comités, a la vez que plantea que su presidencia se rote entre ambos sectores⁴. La legislación actual define que estos grupos serán siempre presididos por el Ministerio de Ambiente.

Este proyecto de ley fue aprobado en primer debate⁵ por la Comisión de Población, Ambiente y Desarrollo de la Asamblea Nacional en febrero de 2018, y estaba listo para pasar a la discusión en el plenario legislativo.

María Eugenia Gerbau, presidenta de la cuenca del río San Martín y miembro del Comité de la Cuenca Hidrográfica del Río Pacora, coincide en el valor que tienen los comités para que la sociedad civil tome parte de las decisiones relacionadas al manejo de cuencas. Al respecto cita ejemplos de denuncias interpuestas por explotación indebida de recursos ambientales, que han sido detenidas gracias a la reacción de ciudadanos, y el movimiento social generado a partir del caso de contaminación por Atrazina en el río La Villa⁶. Para ella, este caso evidenció la necesidad que había de fortalecer los comités, en los que interactúan los usuarios con las entidades de saneamiento, representantes de organizaciones no gubernamentales y de gobierno, que en conjunto ayudan a supervisar el uso de las cuencas “porque había falta de supervisión y control en la explotación y seguimiento de los lineamientos definidos en los estudios de impacto ambiental”⁷.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se continuó en el plan de acción 2017-2019. Sin embargo, siempre en el ámbito del sector del agua, el nuevo plan incluye un compromiso sobre transparencia en la calidad y cantidad de agua (Compromiso 6).

¹ El Decreto Ejecutivo 479 de 23 abril de 2013 establece que las funciones de los Comités de Cuencas Hidrográficas son las siguientes:

- Promover la coordinación y cooperación entre los organismos públicos y privados y la sociedad civil relacionados con las cuencas hidrográficas.
- Elaborar e implementar el Plan de Ordenamiento Territorial de la Cuenca Hidrográfica y el Plan de Manejo, Desarrollo, Protección y Conservación de la Cuenca Hidrográfica.
- Creación de subcomités técnicos para atender los estudios de casos.
- Adoptar los mecanismos necesarios para evitar, reducir o solucionar conflictos entre usuarios del recurso hídrico.
- Recomendar la elaboración de normas jurídicas y técnicas, directamente relacionadas con las cuencas hidrográficas.
- Captar recursos para gestión ambiental, social y económica.
- Diseñar mecanismos y promover la participación comunitaria.
- Acudir a las Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Nacionales, cuando así lo requiera.
- Elaborar el reglamento interno.

² Entrevista realizada por el investigador IRM el 13 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

³ Entrevista realizada por el investigador IRM el 13 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

⁴ Anteproyecto de ley 15. Proyecto de ley 42, Que establece el marco regulatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos de la República de Panamá. Elías A. Castillo. Artículo 129: “Los Subcomités locales de subcuencas o microcuencas estarán constituidos de manera equitativa por representantes de usuarios del agua, usuarios de otros recursos naturales, agrupaciones locales civiles y sociales, académicas, religiosas y otras similares...”

⁵ “[Comisión de Ambiente aprueba marco regulatorio de los recursos hídricos](#)”, Asamblea Nacional de Panamá, 04 de abril de 2018.

⁶ [Informes del Ministerio de Ambiente sobre la contaminación por Atrazina en el río La Villa, 2014 y 2015](#)

⁷ Entrevista realizada por el investigador IRM el 13 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

Compromiso 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 el 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: N/A

Fecha de inicio: julio de 2015

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓	✓			✓					✓			✓				

Objetivo del compromiso

Este compromiso inicialmente tuvo como objetivo publicar y divulgar la información de los programas de formación docente, como una acción de transparencia en la gestión pública, pero el plan de acción no es claro en señalar cuál es la intención de publicar los programas, más allá de hacer su contenido accesible a la ciudadanía.

La sociedad civil planteó la necesidad de capacitar a personal docente en el manejo y la atención de personas con algún tipo de discapacidad durante el ejercicio de su trabajo, pues para la Fundación Pro Integración (FUNPROI), que propone el compromiso, esta es una deficiencia generalizada del sistema de educación pública panameña. Por tal razón propuso el primer hito sobre incluir a la sociedad civil en la elaboración de los programas de educación docente.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

La intención de la sociedad civil de participar en la elaboración de los planes de formación docente para incluir temas sobre la no discriminación y el trato con la población con alguna discapacidad no llegó a concretarse.

De acuerdo con el MEDUCA, la institución siempre estuvo abierta a recibir la colaboración de las organizaciones de la sociedad civil, pero no definió un mecanismo de participación para recibir sus propuestas. La investigadora del MRI redactora del Informe de Medio Término señala que no encontró evidencia de que esta colaboración se diera ni de que existiera comunicación entre el ministerio y la sociedad civil con el fin de construir de manera conjunta programas de capacitación de profesores.

Meduca señaló también que desde principios del año 2015 publica los temas abordados durante las capacitaciones docentes acompañados de una breve descripción de estos, de la sede, del organismo encargado de brindar la capacitación y de sus horarios. Sin embargo, esta información no contiene el detalle sobre el contenido impartido en los programas de capacitación y además está disponible en internet solo entre los meses de octubre y diciembre de cada año.

En relación con el hito que pretendía divulgar mediante la página web de Meduca el método de evaluación al docente, el ministerio indicó en junio de 2016 que aún no lo había subido a internet y que se encontraba analizando resultados finales de las capacitaciones de impartidas en 2015 y 2016.

Las estadísticas sobre los resultados de las capacitaciones sí se encontraban publicadas en la página de internet de Meduca al momento de elaborar el Informe de Medio Término; sin embargo, estas no estaban separadas por región, tal y como propuso el plan de acción, y la información más actualizada era del 2014. La información publicada se refería a los temas de capacitación, materias asignadas, número de participantes y nivel.

Fin de término: Limitado

La única acción adicional que se completó durante el segundo año de implementación del compromiso fue la publicación de la información sobre las capacitaciones realizadas a los profesores dividida por región geográfica, pues anteriormente se había publicado de manera general.

El investigador del MRI encontró en la sección de capacitaciones de la página web de Meduca hojas de Excel descargables con los datos de la cantidad de profesores capacitados, los temas abordados, el nivel de los grupos (primaria, premedia, media), la entidad capacitadora, las asignaturas a la que correspondía la materia mostrada, las fechas, sede y zona escolar para 16 regiones panameñas¹.

Sin embargo, esta información no da cuentas sobre los resultados de las capacitaciones, tal y como señala el compromiso, pues no ofrece ninguna calificación o criterio que permita determinar los beneficios de los entrenamientos ni en qué medida calaron entre quienes los llevaron. Se limita a dar una descripción de la población a la que se capacitó.

Adicionalmente, gran parte de la información seguía sin actualizarse desde el año 2014.

Sobre el resto de las acciones emprendidas no se encontró cambio con respecto a lo hecho durante el primer año de implementación: la publicación sobre los programas de capacitación todavía se limitaba a ofrecer un listado de los temas, sin detallar su contenido, y no se había publicado el método con el cual se evaluaría a los docentes que reciben los entrenamientos.

El investigador del MRI tampoco encontró evidencia documental de trabajo conjunto de la sociedad civil y el ministerio para la construcción de sus contenidos.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No Cambió

Participación ciudadana: No cambió

La información nueva que se publicó es mínima y en su mayoría ya se había publicado con anterioridad. Adicionalmente, la información divulgada no cumple con las características señaladas en los hitos del compromiso, pues como lo indica el informe de medio término, el MEDUCA implementaba el compromiso para mejorar el acceso de los docentes a la plataforma que les permite inscribirse en los programas de capacitación que oferta el Ministerio, de manera que pudieran hacerlo sin necesidad de apersonarse.

El informe establece que “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, la motivación y el resultado esperado”².

La ANTAI confirmó que el MEDUCA no involucró a la Comisión de gobierno abierto ni a ninguna de las organizaciones de sociedad civil que la integran en actividades relacionadas a la implementación de este compromiso³.

Debido a que no se cumplió el objetivo del compromiso relacionado con la participación, que consistía en involucrar a la sociedad civil en el desarrollo de los programas de capacitación de docentes, no hay cambios que reportar.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019. No obstante, el nuevo plan contiene dos compromisos vinculados al objetivo de mejora en la calidad de educación:

Compromiso 7: Fortalecer los servicios de atención de los gabinetes psicopedagógicos del Ministerio de Educación.

Compromiso 8: Actualizar el plan de educación cívica en las escuelas.

¹Visita a la página web realizada el 10 de febrero de 2018.

²Informe de Avances MRI Panamá 2015-2016 páginas 89-92.

³ Entrevista realizada por el investigador MRI a Aida Martínez, asesora legal del ANTAI, el 12 de abril de 2018.

Compromiso 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: N/A

Fecha de inicio: abril de 2015.

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial			Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?					
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓						✓				✓					✓	

Objetivo del compromiso

El 311 es un número telefónico de acceso único que permite a los usuarios de las instituciones públicas panameñas presentar sus quejas y denuncias sobre los servicios que reciben de ellas. Funciona como un receptor y distribuidor, pues una vez que recibe la retroalimentación del usuario redirige sus comentarios o petición a la entidad de gobierno pertinente.

Forma parte de la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) y tramita consultas sobre los trámites que realizan las entidades de Gobierno tanto vía telefónica como por medio de Internet o una aplicación para dispositivos móviles.

De acuerdo con el plan de acción, el servicio que brindaba no era eficaz al dar seguimiento a los casos recibidos e informar a los denunciantes, o a cualquier persona que requiriera sus servicios, sobre cuál era la gestión que se le había dado a su solicitud y el tiempo que tomaría su respuesta.

El compromiso pretendía crear nuevos mecanismos que mejoraran el monitoreo del trámite que recibe cada caso recibido a través del 3-1-1, y que permitiera a sus usuarios darles seguimiento.

Cumplimiento

Completo al medio término

El Informe de Medio Término consideró que los objetivos planteados por el compromiso se cumplieron por completo durante el primer año de implementación.

Durante ese período se aprobó el Decreto Ejecutivo 272 del 14 de abril de 2015, que modifica los artículos 1, 3, 4 y 5 del Decreto Ejecutivo 584 del 2011. En adelante el artículo 3 establece que “Las entidades deben difundir la existencia del Centro de Atención Ciudadana 311 en sus sitios web, redes sociales y de forma institucional”. Anteriormente las entidades podían decidir si incluían o no la línea 311 en sus redes sociales, por lo que algunas no lo hacían. Tras el decreto, todas las instituciones públicas están obligadas a incluir la referencia al 311 en sus páginas web.

Para reforzar las acciones implementadas para cumplir con el decreto e impulsar nuevas, la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) emitió la circular N.º 64-2015, en la que solicita el apoyo de las entidades públicas en la difusión de los servicios, nuevos y tradicionales, de la línea 311, a través de los sitios web y redes sociales institucionales. En ella también las insta a cumplir con los plazos estipulados por ley para atender los casos recibidos, de hasta 30 días.

Además, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) emitió la Resolución N.º 18 del 19 de febrero de 2016, en la que 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. Esta guía establece la obligación de que las entidades públicas incluyan estadísticas sobre la gestión que dan a los casos remitidos por el 311 en la sección dedicada a transparencia dentro de su portal web. También contiene una serie de directrices que buscan optimizar la estructura operativa de las organizaciones para atender los casos remitidos por esta plataforma de servicio y compartir las mejores prácticas sobre su procesamiento. Estas acciones cumplen con los objetivos planteados en los primeros dos hitos del compromiso.

El tercer hito se cumplió a partir del mes de octubre de 2015, cuando la línea 311 empezó a publicar en su página de internet datos que daban cuenta de su efectividad en dar resolución a los casos y quejas que recibía de parte de los ciudadanos. Estas estadísticas dan cuenta de la cantidad de casos remitidos a las diferentes instituciones públicas y el porcentaje de ellos que han atendido.

Adicionalmente, se implementó un sistema de encuestas por el que se les consulta a los usuarios su nivel de satisfacción con el trámite ofrecido a su gestión y la respuesta recibida.

Para cumplir con el cuarto hito, la AIG creó el Centro de Contactos Gubernamentales, cuya responsabilidad consiste en contactar a los usuarios en un período máximo de 30 días después de la apertura de su caso para informarlos sobre su avance. El servicio, que empezó a funcionar el 30 de marzo de 2016, se encarga también de comunicarse con los ciudadanos cuyo caso ya ha sido cerrado, en un período máximo de 3 días desde que eso sucede. La intención es medir su satisfacción con la resolución ofrecida o consultar si es necesario tomar alguna acción adicional.

El último hito, el quinto, se cumplió el 28 de abril de 2016, día en que la AIG lanzó la aplicación móvil de la línea 311, que permite crear denuncias y darles seguimiento a lo largo de todo su trámite. También se actualizó el sitio web 311.gob.pa para que los usuarios puedan crear perfiles personales en los que dar seguimiento a su historial de casos. Tras la implementación del sistema de registro de casos (el CRM), los usuarios pueden revisar en línea el estatus de los casos que han abierto en la plataforma 3-1-1, y si este fue abierto a través de la aplicación móvil, cada caso podrá aparecer georeferenciado.

Por todas estas acciones la línea 311 se presentó para la IV edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva 2016, de la Organización de Estados Americanos (OEA), en la categoría “Innovación en el Gobierno Abierto y Acceso a la Información”.

Actividades adicionales realizadas durante el segundo año de implementación

A pesar de que el compromiso se consideró completo en el primer año del plan de acción, la ANTAI y la AIG tomaron algunas medidas durante el segundo año que ayudaron a reforzar y profundizar el efecto de la implementación del compromiso.

Estas incluyeron la difusión del detalle sobre cuán efectivas son las instituciones públicas en procesar y dar respuesta a las peticiones y comentarios que reciben a través del 3-1-1. La plataforma 311¹ empezó en enero de 2017 a incluir en la publicación mensual de su portal web estadísticas relacionadas a la gestión de los casos que remitía a los municipios, reflejando su efectividad en el cierre de estos al final de cada mes. De acuerdo con Axel Cedeño, asesor legal del 3-1-1², anteriormente lo que se publicaba sobre ellos era información general con la cantidad de casos recibidos y tramitados, sin el detalle por institución.

De igual forma, los municipios y el resto de entidades públicas reciben mensualmente sus respectivas estadísticas sobre el porcentaje de casos recibidos del Centro de Atención Ciudadana que han podido atender, con la intención de que también puedan difundirlos a través de sus portales web.

Como acompañamiento de esta medida de eficiencia en la atención de solicitudes, el 3-1-1 ofrece también asesoría a todas las instituciones públicas sobre cómo mejorar en la prestación de servicios y ser más eficientes a la hora de atender consultas o quejas de sus usuarios. Esto lo realiza a través de ejecutivos de cuenta, quienes tienen la responsabilidad de acompañar a cada entidad en el proceso de mejora y facilitarles la información que necesiten en relación a la tramitación de casos recibidos. Cada institución tiene un enlace operativo que coordina con el ejecutivo de cuenta del 3-1-1 los planes de mejora y asegura la divulgación de la información sobre el trámite de casos. La plataforma de servicio tiene metas de visitas y control de cada mes, en las que se reúnen con los enlaces de las instituciones para revisar la gestión de sus casos.

Estos procesos de mejora se ven significativamente facilitados gracias a las métricas de resolución de casos que lleva el 3-1-1, que se miden por entidad y por zona geográfica, lo que permite tener estadísticas por institución, tipo de quejas, provincia y distrito.

La única métrica pendiente de incluir en el “scorecard” publicado y facilitado a las instituciones al momento de redactar el presente informe era la de satisfacción de los usuarios, que se divulgaba entre los órganos públicos a través de archivos de Excel. La AIG ya trabaja en la inclusión de esta importante métrica en el cuadro de mando publicado, según aseguró Édgar Tejada, director del 3-1-1³.

El servicio 3-1-1 también asesora a sus usuarios, quienes desean quejarse o pedir información en relación a servicios dados por organismos públicos, sobre cuál es la institución responsable de velar por la calidad de cada servicio.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: Excepcionalmente

Este compromiso representa un cambio excepcional en el acceso a la información. Con su implementación el gobierno está publicando información que antes no publicaba, pero que además no recopilaba y por lo tanto no existía. Es información que da cuentas de cuán eficientes son las instituciones en dar trámite y respuesta a las peticiones y quejas de sus usuarios. Obtener esta información implicó que todas las entidades del Estado, 86 entidades públicas y más de 100 municipios, definieran un proceso y responsables de dar trámite a cada una de las quejas.

Gracias a la definición de métricas y objetivos, a la medición de cuantitativa y cualitativa del desempeño y al manejo de la información recabada, la plataforma 3-1-1 ha creado un sistema de gestión de la calidad y mejora continua para el sector público panameño que genera beneficios concretos y tiene un impacto tangible para el usuario.

En este caso las mejoras se centran en el servicio de la plataforma: la tramitación, gestión y resolución de quejas y solicitudes de los usuarios de servicios públicos. Gracias a un ecosistema que incluye la publicación de información sobre el desempeño de las entidades del Estado y un llamado constante a rendir cuentas impulsado por una entidad pública, las instituciones han mostrado mejoras en el servicio de atención a casos recibidos por el 3-1-1.

Un ejemplo de lo anterior, según explica Tejada, es el del Cuerpo de Bomberos de Panamá, que paso de un 15% de efectividad en la atención de las gestiones recibidas a través de este número telefónico, al 100% en un período de 4 meses.

Además, gracias a las eficiencias e información producidas por el 3-1-1, algunas instituciones han podido mejorar sus tiempos de respuesta a las solicitudes de sus usuarios y han definido metas considerablemente más ambiciosas que los 30 días naturales concedidos por ley, mejorando los niveles de servicio en su atención de casos, quejas y pedidos de información.

Estos procesos se encuentran debidamente documentados, así como los niveles de servicio (SLA's por sus siglas en inglés) que cada uno de ellos se debe ofrecer. Esta documentación permite medir la eficiencia contra un estándar, contra una meta definida de acuerdo a la capacidad de cada institución en circunstancias normales.

Por otro lado, los esfuerzos de difusión y acompañamiento definidos por el primer hito para que las instituciones den a conocer los servicios prestados por el 3-1-1 dieron frutos. De acuerdo con Tejada, director de la institución, antes de la implementación del compromiso recibía un promedio de 100 mil casos al mes, con crecimiento un anual cercano al 5%. Tras la campaña de divulgación implementada por el compromiso, el volumen de casos recibidos cada mes aumentó a un promedio de 120 mil, con un crecimiento anual cercano al 20%.

En cuanto a la satisfacción de los usuarios, esta varía dependiendo de la institución. Tras la implementación del compromiso se empezó a contactar a los ciudadanos para comunicarles la resolución de su caso y, en otra llamada posterior, consultarles sobre su nivel de satisfacción. Antes de 2015 los ciudadanos no se enteraban si el problema se resolvía o no.

“La presión pública influye y hay instituciones más comprometidas que otras. Por eso organizamos un premio a la calidad para destacar las instituciones que mejor lo hacen y darles visibilidad”, explicó Tejada, para quien uno de los mayores logros es haber logrado arraigar en las instituciones la cultura de calidad de servicio a los usuarios. “Hoy en día los ciudadanos saben que es su derecho, y los funcionarios saben que es su deber dar un buen servicio”, afirmó.

Adicionalmente, el gobierno también ha tomado medidas para fortalecer el marco institucional y normativo para la sostenibilidad y obligatoriedad con el Centro de Atención Ciudadana 311, tal como se menciona en las actividades adicionales realizadas durante el segundo año de implementación.

Desde la perspectiva de Leah Cedeño, directora ejecutiva de la organización Movimiento Independiente por Panamá (MOVIN)⁴, lo logrado por la plataforma 3-1-1 es un ejemplo de buena práctica, y de que sí se puede mejorar el servicio gubernamental para los ciudadanos. El 311 es profesional y ha sabido rendir cuentas en este proceso, haciendo mejoras continuas”, agrega.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹Circular N° 11 Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, 14 de setiembre de 2015.

² Entrevista realizada por el investigador IRM el 13 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

³ Entrevista realizada por el investigador IRM el 13 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

⁴ Entrevista realizada por el investigador IRM el 14 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

Compromiso 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: N/A

Fecha de inicio: septiembre de 2015

Fecha final: diciembre de 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓					✓		✓						✓			

Objetivo del compromiso

En Panamá, con frecuencia, las direcciones no se basan en los nombres o la numeración de las calles y avenidas, sino en puntos de referencia conocidos por lugareños, como edificios o instituciones, que podrían cambiar con el tiempo y ser desconocidos para extranjeros. Una de las causas es la falta de señales que indiquen los nombres o números de las vías públicas, por lo que la ciudad requiere contar con un plan para el ordenamiento urbano¹. 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 ordenamiento².

El compromiso tuvo por objetivo ayudar a remediar este problema mediante una mayor divulgación de información, un aumento de las señales en las calles que indicaran la nomenclatura de las vías, el diseño de planos y un plan piloto de nomenclatura urbana.

Cumplimiento

Medio término: No iniciado

Tras el primer año de vigencia del plan de acción no se habían iniciado las acciones de implementación del compromiso. De acuerdo con el informe de Medio Término, el Municipio de Panamá mantuvo abierto el concurso de la licitación para implementar el nuevo sistema de nomenclatura de la Ciudad de Panamá entre enero y marzo de 2016; sin embargo, este se declaró desierto tras no recibir proponentes.

El Municipio no implementó el plan piloto por su cuenta debido a la complejidad del producto esperado y por no contar con un experto dentro de la institución que hubiera realizado este tipo de trabajo. La Junta Técnica de Ingenieros y Arquitectos propuso al Gobierno enviar al exterior a cinco o seis arquitectos a un curso de señalética para desarrollar las competencias necesarias para desarrollar el proyecto.

Posteriormente se autorizó una segunda licitación que se llevaría a cabo a mediados del año 2016.

Fin de término: No iniciado

El segundo concurso por la licitación se lanzó en agosto de 2016, con el número N.º 2016-5-76-0-08-LV-009647 y sufrió una serie de cambios primero en relación con el producto final esperado y los requisitos exigidos a los concursantes, particularmente sobre el alcance del proyecto y el personal técnico requerido.

Finalmente se le adjudicó a la empresa GEOSOLUTION CONSULTING INC. El contrato³ entre esta y el Municipio de Panamá se firmó el 8 de mayo de 2017, lo refrendó la Contraloría General de la República y se giró la orden de proceder el 10 de julio de 2017, posterior al plazo fijado para la implementación del compromiso. Por esta razón se considera el compromiso como no iniciado dentro del período cubierto por el plan de acción evaluado, 2015-2017.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Debido a que el compromiso no logró concretarse no hay cambios que reportar en la apertura del Gobierno.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹Segundo plan de acción, página 42.

²http://www.prensa.com/sociedad/Basta-atropellos-urbanos_0_4538546178.html

³Contrato N.º 077-2016, Municipio de Panamá, 8 de mayo de 2017.

Compromiso 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 de 2014.

Fecha final: junio de 2017.

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓			✓			✓						✓				

Objetivo del compromiso

El objetivo de este compromiso consistió en crear una plataforma electrónica a través de la cual los usuarios pudieran darle seguimiento al trámite dado a sus peticiones de acceso a información pública.

La plataforma se llamaría Infórmate Panamá y serviría también para presentar las solicitudes de acceso a la información a través de un sistema digital que facilitaría el proceso y ayudaría a hacerlo más accesible.

De acuerdo con el plan de acción, en ocasiones las instituciones públicas no procesan todas las solicitudes de información que reciben y, cuando lo hacen, no siempre informan al solicitante sobre la resolución dada a su petición.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El avance logrado durante el primer año de implementación del compromiso se consideró limitado tras comprobarse que se habían realizado acciones relacionadas únicamente con el primero de sus tres hitos. Este establecía la creación de la plataforma, que se desarrolló con fondos otorgados por el Gobierno del Reino Unido después de que Panamá ganara una oferta de fondos abierta para el desarrollo de plataformas tecnológicas en gobierno abierto¹. Los recursos se otorgaron a través del desarrollador británico mySociety, que se encargó de hacer la plataforma.

De acuerdo con la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI) y la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), la plataforma estaba lista a la hora de redactar el Informe de Medio Período; sin embargo, aún no se encontraba en operación.

Para ponerla a disposición del público hacía falta resolver algunas dificultades técnicas, entre ellos que parte de su contenido se encontraba en inglés, se carecía de un filtro que permitiera eliminar comentarios ofensivos o inapropiados, y que se encontrara alojada en un dominio del Reino Unido y no en el del Gobierno de Panamá (informatepanama.gob.pa).

Aunque no todos estos inconvenientes se habían resuelto, la plataforma se lanzó el 23 de noviembre de 2015² en un encuentro que incluyó a organizaciones de la sociedad civil. Este fue el único acto público de difusión de la plataforma que se realizó³.

Administrativamente hablando, se capacitó en el uso de la herramienta a 96 oficiales de información de ANTAI⁴ y se solicitó a 14 ministros de Estado que incluyeran accesos a Infórmate Panamá en los sitios web de sus ministerios, de forma que el sistema empezara con un programa piloto en estas 14 instituciones públicas.

Fin de término: No iniciado

Los 14 ministerios crearon un vínculo de acceso a Infórmate Panamá en sus sitios web, pero lo eliminaron después de unas dos semanas, tras conocer que no se le daría mantenimiento a la plataforma ni se pagaría para que pudiera transferirse en su totalidad al Gobierno de Panamá.

“No se habilitó (la plataforma) porque cobraron unos \$35 mil para el mantenimiento y alojamiento en servidores de ellos (MySociety) durante el primer año (de uso). Panamá no había presupuestado ese gasto para ese año, por lo que no se pagó”⁵, explicó Aida Martínez, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional, de la ANTAI.

Los recursos no se autorizaron en el presupuesto correspondiente al año 2017, año en el que MySociety notificó a ANTAI mediante correo electrónico del día 3 de octubre de 2017 que bajaría la plataforma de la web⁶, lo que imposibilitaría el acceso a ella.

ANTAI les solicitó el código fuente para aprovechar el trabajo hecho para desarrollar la plataforma y poder utilizarlo como base para una plataforma en el futuro, pero no recibió respuestas a su petición, por lo que se perdió el trabajo de dos años en la creación de Infórmate Panamá. Adicionalmente, en julio de 2015 ANTAI había firmado un convenio de cooperación técnica con la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), refrendado por la Contraloría en agosto de ese mismo año, mediante el cual la AIG se comprometía a destinar recursos económicos, de equipos y de personal capacitado para apoyar los proyectos de mantenimiento de la plataforma electrónica “Infórmate Panamá” La plataforma no está ya en línea y se eliminó por completo, si se quiere hacer una de nuevo habrá que empezar de cero”, expresó Martínez.

Leah Cedeño, directora de la organización de sociedad civil Movimiento Independiente por Panamá (MOVIN), considera que hubo un problema capacidades y de gestión por parte de los encargados de la iniciativa en ANTAI. Desde su perspectiva, “el monto requerido era muy bajo en comparación con los costos de haber desarrollado la plataforma; no se escaló al nivel que se debía. Se pudo haber conseguido los recursos si se hubieran gestionado mejor”⁷.

En virtud de lo anterior, el compromiso al cierre del ciclo del plan de acción se considera como no iniciado.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Aunque la plataforma estuvo en línea mientras se desarrolló y podía encontrarse a través de buscadores, nunca llegó a ser completamente operable ni a cumplir el propósito de convertirse en el canal de los ciudadanos para remitir y dar seguimiento a sus peticiones de acceso a la información.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan 2017-2019.

¹<http://www.antai.gob.pa/reunion-sobre-la-plataforma-electronica-informatepanama/>

²<http://www.antai.gob.pa/presentacion-de-la-plataforma-electronica-para-el-acceso-a-la-informacion-informatepanama/>

³<http://www.antai.gob.pa/entrega-formal-de-la-plataforma-electronica-informate-panama/>

⁴<http://www.antai.gob.pa/capacitan-a-oficiales-de-informacion-para-manejo-de-plataforma-informate-panama/>

⁵Entrevista realizada por el investigador del MRI el 06 de febrero de 2018.

⁶Correo electrónico enviado por Louise Crow, encargada de Desarrollo de mySociety, a Aida Martínez, asesora de ANTAI.

⁷Entrevista realizada por el investigador IRM el 14 de abril de 2018, Ciudad de Panamá.

Compromiso 19. Publicación de la base de datos de funcionarios obligados a declarar bienes patrimoniales

Texto del compromiso:

Elaborar y publicar una 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, el cargo, la 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: N/A

Fecha de inicio: julio de 2015

Fecha final: abril de 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
				✓	✓					✓			✓				✓				

Objetivo del compromiso

La Ley 59 del 23 de diciembre de 1999 define qué funcionarios públicos están obligados a presentar la declaración patrimonial de bienes, mas no obliga a que esa declaración se haga pública.

Tampoco se hace de conocimiento de la ciudadanía cuáles de esos funcionarios efectivamente cumplen con la legislación y entregan su declaración, por lo que no se suele rendir cuentas al respecto ni se sanciona a quienes no cumplen con el mandato.

El compromiso pretende crear y publicar una base de datos con los servidores públicos que por ley deben rendir su declaración patrimonial ante la Contraloría General de la República (CGR) y dar cuenta de quiénes efectivamente lo han hecho y quiénes no, en cuyo caso se indicaría si se aplicó alguna sanción por no presentarla.

Este compromiso está estrechamente vinculado con el número 9, la “reforma a la Ley de Declaraciones Patrimoniales de Bienes” y funciona como su complemento.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

El avance de este compromiso se consideró como limitado en el Informe de Medio Término por cuanto la Contraloría había creado la lista de funcionarios públicos que deben declarar sus bienes patrimoniales según el artículo 304 de la Constitución Nacional¹, pero no la había publicado ni había verificado quiénes efectivamente habían presentado su declaración.

Al momento de redactar el informe elaborado después del primer año, las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas² indicaron desconocer avances en la implementación de este compromiso.

El departamento de Informática de la Contraloría General de la República indicó en junio de 2016 que se encontraba trabajando en la plataforma para la elaboración de la base de datos, sin indicar una fecha en la que esperan entregarla.

Fin de término: Limitado

En junio de 2016, la Secretaría General de la CGR empezó a elaborar una reglamentación integral referente a la declaración patrimonial de bienes, para la cual informó al órgano coordinador de las iniciativas de Gobierno Abierto en Panamá, la ANTAI, que requería más tiempo antes de compartir información sobre el nivel de avance del compromiso.

Posteriormente, en agosto de 2016, la CGR indicó que se cambiaría a la funcionaria responsable de impulsar y dar seguimiento a la implementación y publicación de la base de datos³, pues en adelante se encargaría de dicha iniciativa el despacho de la Secretaría General de la CGR.

La ANTAI indicó que no fue posible continuar dándole seguimiento al compromiso debido a que la Secretaría General de la CGR afirmó desconocer el compromiso⁴. Así, este perdió continuidad y se carece de información sobre nuevas acciones tomadas para el desarrollo de las bases de datos señaladas como su objetivo. El investigador MRI no logró obtener una opinión de parte de la CGR respecto a este compromiso.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Sin la existencia de la base de datos no hay cambios en la apertura de información como resultado de este compromiso.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

No se incluyó este compromiso en el plan 2017-2019.

¹Constitución Nacional de Panamá, 1972, Artículo 304: “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”.

²La investigadora del MRI entrevistó a MOVIN, Alianza Ciudadana Pro Justicia, Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana y la Fundación Afropanameña Soy.

³La funcionaria asignada inicialmente con esta responsabilidad fue Maribel Batista.

⁴Aida Martínez, asesora legal de la Oficina de Cooperación Técnica Internacional Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA). Entrevista realizada por el investigador del MRI el 1 de febrero de 2018.

Compromiso 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 de 2015

Fecha final: junio de 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores AGA (como está escrito)				Impacto potencial				Cumplimiento		Medio término		¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?				
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcionalmente
			✓		✓	✓	✓			✓			✓						✓		

Objetivo del compromiso

El objetivo principal de este compromiso fue crear un espacio de diálogo permanente entre la sociedad civil y las autoridades de gobierno mediante el cual se institucionalizara el impulso y seguimiento a las iniciativas de Gobierno Abierto, a la vez que se evaluarán los resultados obtenidos a partir de la implementación de los planes y se diseñarán iniciativas de mejora en las áreas requeridas.

También pretendía la publicación de información sobre el cumplimiento de compromisos contenidos en el plan de acción a través de un tablero que calificaría los niveles de avance de cada uno, y la publicación de informes mensuales sobre la gestión realizada por el órgano de diálogo permanente. Ambos documentos se divulgarían a través del portal web que se crearía para esta instancia técnica.

Cumplimiento

Medio término: Limitado

La primera reunión de esta instancia de diálogo entre el Gobierno y la sociedad civil se celebró el 30 de junio de 2016, justo cuando cerró el primer año de implementación del plan de acción. Para entonces no se había creado aún la página de internet de la instancia y, en consecuencia, tampoco se había publicado la información que el compromiso pretendía divulgar. Por tales motivos el Informe de Medio Término calificó como limitado el avance logrado en el cumplimiento de este compromiso para junio de 2016.

De acuerdo con la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTAI), una de las razones por las que se retrasó la entrada en funcionamiento de la comisión radicó en que la sociedad civil no había nombrado a la tercera persona que la representaría.

Inicialmente se otorgaron dos espacios a la sociedad civil dentro de la comisión; sin embargo, el 12 de octubre de 2015 se unió al órgano la Secretaría de Metas de Presidencia, por lo que se abrió un espacio más a la representación de organizaciones de la sociedad civil. La ANTAI comunicó a la sociedad civil la apertura del nuevo espacio el 11 de noviembre de 2015, pero indicaron que no recibieron respuesta sobre quién ocuparía el nuevo puesto.

ANTAI indicó que reiteró su solicitud el 26 de abril, el 23 de mayo y 14 de junio de 2016. Un par de semanas después de esta última comunicación, y poco antes de la primera reunión del órgano, la sociedad civil nombró a MOVIN en el puesto vacante.

Los miembros de la sociedad civil que integraron la comisión expresaron a la investigadora que hubo muy poco intercambio de información entre ellos y la ANTAI sobre las acciones tomadas para la implementación de los compromisos. La fundación Generación Sin Límite afirmó que ninguna de las partes dio un seguimiento sistemático a la implementación de los compromisos. La Organización Afropanameña Soy consideró que la carga de trabajo le impidió a las OSC hacer este seguimiento.

El convenio entre AIG y ANTAI para la creación de la página web, que constituía el segundo hito del compromiso, se firmó el 8 de enero de 2016 y lo refrendó la Contraloría General de la República en abril de 2016. La página web aún no se había desarrollado al momento de redactar el Informe de Medio Término.

Ambas organizaciones también firmaron un convenio de cooperación técnica, en julio de 2015, que refrendó la Contraloría en agosto de ese mismo año, mediante el cual la AIG se compromete a destinar recursos económicos, de equipos y de personal capacitado para apoyar los proyectos de la construcción de la plataforma electrónica de acceso a información Infórmate Panamá, el desarrollo de la página de Gobierno Abierto de Panamá y la implementación del plan de fortalecimiento de las capacidades de los países en desarrollo para facilitar el acceso a la información para el desarrollo sostenible a través de Open Government Data en Panamá.

Este acuerdo tuvo una vigencia de 2 años, que se completaron el 31 de junio de 2017, fecha en que concluyó el período correspondiente al plan de acción que analiza este Informe del MRI.

No se encontraron avances significativos en cuanto al cumplimiento del quinto hito del compromiso, la “publicación de normativas para estandarizar la información a publicar”.

Fin de término: Limitado

Las acciones tomadas durante el segundo año de implementación del compromiso para lograr su cumplimiento continuaron siendo limitadas. La Comisión decidió invitar a la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) a formar parte de ella ocupando una nueva plaza, en sustitución de la Secretaría de Metas, debido a la importancia de su papel en los procesos de apertura mediante el uso de la tecnología para fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana!

La AIG aceptó la invitación para integrarse a la comisión y empezó a formar parte de sus reuniones el 16 de mayo de 2017.

Después de la reunión mantenida el 30 de junio de 2016, el foro se reunió en cinco ocasiones más durante el 2017, por lo que se cumplió con el objetivo de creación del foro permanente formado por el gobierno y la sociedad civil para la cocreación.

Sin embargo estas reuniones se centraron en el proceso de cocreación del tercer plan de acción, por lo que no se hizo un monitoreo ni evaluación de los compromisos del segundo plan. "No hubo una coordinación para hacer ese monitoreo, por lo que no hubo seguimiento del segundo plan de acción. MOVIN le dio seguimiento por su cuenta a los compromisos de su interés, pero no dentro del contexto de la Alianza", explicó Leah Cedeño, directora de la OSC Movimiento Independiente por Panamá (MOVIN).

Cedeño esperaba que el proceso realizado tras el primer año de implementación del plan de acción, en el que se llamó a las instituciones de gobierno a dar cuentas del avance en los compromisos que debían implementar, se repetiría tras el segundo año, pero no fue así. Desde su perspectiva fue más por falta de coordinación, pues "no estaba claro quién debía coordinar qué". Por otro lado, tampoco se logró el objetivo de que la Comisión se reuniera en dos ocasiones al mes.

Quedó pendiente de cumplimiento la publicación de normativas para estandarizar la información para publicar por parte de las instituciones responsables de alguno de los compromisos de plan de acción, y el desarrollo y puesta en línea de la página de internet que usaría la comisión de Gobierno Abierto para publicar sus informes y el avance logrado en el cumplimiento de los compromisos.

De acuerdo con la ANTAI, estaban trabajando en acciones para cumplir con ambos hitos, pero no tenían una fecha definida en la que esperaran completarlos.

Panamá cuenta con una página web dedicada a la información nacional de gobierno abierto, en la que publica los planes de acción, informes de autoevaluación e información general sobre los principios y principales desafíos de gobierno abierto y la Alianza para el Gobierno Abierto. También cuenta con secciones en las que da cuenta de actividades desarrolladas y por desarrollar que forman parte de la agenda de Gobierno Abierto en el país².

Pero esta página, desarrollada con el financiamiento de Hivos, se trabajó de manera paralela al plan de acción y no forma parte del portal web planteado como parte de los objetivos de este compromiso. Además no presenta información actualizada sobre las acciones tomadas para implementar los compromisos del plan de acción, ni el estado de avance de los mismos.

¿Se avanzó en la apertura del Gobierno?

Acceso a la información: No cambió

Participación ciudadana: Marginalmente

A pesar de que se cumplió con los dos primeros hitos del compromiso, pues se creó la Comisión de gobierno abierto como foro de diálogo permanente entre autoridades de gobierno y sociedad civil, el foro no hizo un seguimiento efectivo con las instituciones para supervisar e impulsar la implementación de los compromisos contenidos en el plan de acción.

La composición de la Comisión es adecuada en el sentido de que cuenta con la misma cantidad miembros por parte de la sociedad civil que por parte del gobierno. Además se comenzó a reunir regularmente en la segunda mitad del 2017, pero no para ver los compromisos del segundo plan de acción, sino en virtud del diseño del tercer plan de acción AGA.

Por otro lado, al no cumplirse con todas las actividades previstas en el compromiso, no es posible hacer efectivo el convenio entre ANTAI y la AIG. Al no desarrollarse la página de Gobierno Abierto Panamá, no se publicó información y por tanto no generó cambios en materia de acceso a la información.

Para Leah Cedeño, de MOVIN, una de las razones que dificultó las labores de monitoreo y supervisión de la Comisión fueron los problemas surgidos entre algunas de las organizaciones de sociedad civil que la integran. "Es necesario mejorar las relaciones".

El otro gran reto es darle al grupo sustento legal, ya que no existe decreto o norma que sustente la Comisión. Actualmente funciona únicamente por la voluntad y compromiso de sus integrantes. Para Cedeño “se necesitan reglas claras, estatutos, una figura jurídica. Debe conformarse de nuevo pero con reglas claras que definan aspectos como quién toma las actas de las reuniones, el nivel de detalle”.

Aida Martínez, asesora legal de ANTAI, coincidió en esta necesidad de un sustento jurídico. Pero desde su perspectiva también hace falta concretar la plataforma digital de gobierno abierto, el conseguir fondos que ayuden a financiar las actividades de seguimiento y participación en la agenda de gobierno abierto y lograr un acceso directo a la máxima autoridad de la institución responsable de cada compromiso, para que el mandato de implementación venga desde la cabeza.

Martínez recomienda “trabajar desde antes (de elaborar el plan de acción) con las entidades de gobierno. Eso ayuda a que entiendan el proceso, y que tengan conciencia de que se trata de un compromiso país, para que entiendan la importancia de cumplir con ellos”.

Finalmente, Leah Cedeño recomendó mejorar la comunicación entre la ANTAI y los órganos encargados de implementar compromisos, tanto a nivel de gobierno como de sociedad civil, e involucrar más al Órgano Ejecutivo. Considero que la ANTAI desempeña un papel importante y tiene relaciones positivas con las instituciones y con la sociedad civil, pero es necesario elevar la agenda de gobierno abierto a un nivel más alto e involucrar de forma más comprometida al Ejecutivo. Añadió como ejemplo a la Alcaldía de Panamá, que en su criterio ha mostrado lo que se puede lograr cuando se asume el compromiso al nivel más alto de la institución. Según Leah Cedeño, la Alcaldía ha dado pasos importantes en la agenda de gobierno abierto y desarrollado herramientas de participación ciudadana y divulgación, que deberían ser modelo para otras instituciones. Esto gracias a la Oficina de Participación Ciudadana, que ha garantizado que el Alcalde tenga claro los beneficios de las iniciativas de gobierno abierto para la comunidad.

¿Se incorporó en el siguiente plan?

Este compromiso no se incluyó en el plan de acción 2017-2019.

¹Invitación remitida mediante con fecha del 25 de mayo de 2017.

²<http://www.gobiernoabierto.panama.com/>

Nota metodológica

El informe de fin de término se realiza a través de una investigación de escritorio y entrevistas con actores de Gobierno y no gubernamentales. El informe del MRI utiliza como fuentes de información el informe de autoevaluación del Gobierno, informes de evaluación que presenta la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales y el informe de avance anterior del MRI.

Israel Aragón es investigador y consultor internacional con experiencia en el desarrollo de índices y evaluación de efectividad de políticas públicas. Cuenta con publicaciones locales e internacionales en materia de transparencia, participación y uso de tecnologías en el ejercicio de la democracia. Más recientemente se ha especializado en el análisis de datos para el desarrollo de estrategia y colabora regularmente en los principales medios de comunicación de Costa Rica.

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

