

Informe final de evaluación. Versión final

14 de noviembre de 2018

**Evaluación temática de diálogos facilitados por PNUD en
Panamá en marco de Programa de País 2016-2020**

Presentado por

David Grajeda

WWW Business Centre

Diagonal 6, 12-42. Edificio Design Center.

Torre 2. Nivel 4. Zona 10, Ciudad Guatemala

PBX: (502) 2490-2020/Celular 52068752

ldgrajeda@hotmail.com

Skype: david-grajeda

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ACN	Acuerdos de Concertación Nacional
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá
ANEP	Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá
ANPATE	Asociación Nacional de Practicantes y Auxiliares Técnicos en Enfermería
BM	Banco Mundial
CAN	Comisión de Alto Nivel de Salud
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo (OCDE)
CSS	Caja de Seguro Social
CDP	Programa de País (siglas en inglés)
COMENENAL	Comisión Médica Negociadora Nacional
CONALFARM	Colegio Nacional de Farmacéuticos
CONAGUA	Consejo Nacional de Agua
COPEME	Consejo Permanente Multisectorial para la Educación
CONAGREPROTSA	Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de Salud
COPAMEVE	Colegio Panameño de Médicos Veterinarios
CONALAC	Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos
EDH	Enfoque de Desarrollo Humano
EDH	Enfoque de Derechos Humanos
GBR	Gestión Basada en Resultados
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDSC	Índice de Desarrollo del Servicio Civil
MANUD	Marco de Asistencia Técnica de Naciones Unidas para el Desarrollo
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MINSA	Ministerio de Salud
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MEDUCA	Ministerio de Educación
MINSEG	Ministerio de Seguridad Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OSC	Organizaciones de Sociedad Civil
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PEG	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SNE	Secretaría Nacional de Energía
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SPSP	Sociedad Panameña de Salud Pública
UNEG	Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (siglas en inglés)
UNDAF	Marco de Asistencia Técnica Naciones Unidas para el Desarrollo (siglas en inglés)

GLOSARIO

Consulta ciudadana	Mecanismo que permite consultar y recoger la opinión de la población sobre asuntos de interés para su desarrollo, que satisface seis requisitos: libre y voluntaria; previa; significativa; informada; transparente e inclusiva.
Diálogo político	Espacio estructurado de relación e interacción entre actores estatales y no estatales (sociedad civil, sector privado, academia, pueblos indígenas) que tiene como objeto conversar y acordar decisiones sobre problemas de desarrollo y prioridades de políticas públicas.
Efecto	Cambio en las prácticas y el desempeño de individuos e instituciones generados por la sinergia de múltiples acciones y socios.
Eficacia	Grado en que los diálogos facilitados han alcanzado los resultados previstos en los respectivos documentos de proyecto mediante las actividades planificadas.
Eficiencia	Uso apropiado y económico de los insumos o recursos provistos para alcanzar los resultados esperados por los diálogos.
Gestión Basada Resultados (GBR)	Método de gestión que pone énfasis en el logro de resultados demostrables mediante una teoría de cambio, que describe la manera en que se espera alcanzar tal cambio, incluyendo un conjunto de actividades e insumos necesarios.
Impacto	Cambios en el bienestar y desarrollo humano de las personas producidos por una acción de desarrollo, de forma directa e indirecta, intencionada o no intencionada.
Sostenibilidad	Grado en que los beneficios promovidos por los diálogos tienen posibilidad de continuar una vez han terminado estos.
Teoría de cambio	Representación visual, ordenada y sistemática de la teoría sobre la manera en que una iniciativa de desarrollo espera alcanzar los cambios que se ha propuesto.
Teoría de sistemas	Teoría que plantea todo problema de desarrollo está provocado por redes de factores causales interconectados entre sí que se refuerzan mutuamente.
Resultados de desarrollo	Cambios en las condiciones de desarrollo de una población generados de forma directa o indirecta, intencionada y no intencionada, por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
Pertinencia	Grado en el que una acción de desarrollo y sus resultados (productos, efectos e impacto) concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios.
Productos	Cambio operativo directo generado por un conjunto de bienes y servicios entregados a los beneficiarios por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
Políticas públicas	Conjunto de acciones planificadas, orientadas a lograr objetivos de interés común o público que se construyen con la participación de la sociedad, la comunidad, los ciudadanos.

Tabla de contenidos

ABREVIATURAS Y SIGLAS	ii
GLOSARIO.....	iii
RESUMEN EJECUTIVO.....	1
1. Marco de referencia de la evaluación	9
1.1 Contexto de desarrollo del país	9
1.2 Debilidad institucional del Estado.....	11
1.3 Marco político-normativo general sobre desarrollo.....	14
1.4 Marco de cooperación de Naciones Unidas y PNUD en Panamá.....	16
1.5 Procesos de diálogo objeto de evaluación.....	17
1.6 Objetivos y alcances de la evaluación	19
1.6.1 Relevancia de las evaluaciones temáticas.....	19
1.6.2 Objetivo de la evaluación	20
1.7 Metodología empleada	22
1.7.1 Lineamientos y estándares de Naciones Unidas	22
1.7.2 Enfoques metodológicos transversales.....	22
1.7.3 Análisis de la calidad de los procesos de diálogo	22
1.7.4 Actores consultados	26
1.7.5 Métodos de recolección y análisis de información	26
1.8 Evaluabilidad y reporte de incidencias	27
2. Hallazgos	29
2.1 Relevancia.....	29
2.1.1 Coherencia con políticas y prioridades nacionales.....	29
2.1.2 Coherencia con necesidades y derechos de la población	30
2.1.3 Idoneidad con el contexto y cultura nacional	33
2.2 Eficacia.....	34
2.2.1 Modalidades de diálogos empleadas	34
2.2.2 Nivel de logro de los resultados planificados	36
2.2.2 Logro de otros resultados no planificados	37
2.2.3 Factores influyentes en el nivel de eficacia de los diálogos	41
2.3 Eficiencia.....	42
2.3.1 Relación costo-beneficio entre recursos y resultados.....	42
2.3.2 Disposición ágil y oportuna de los recursos	43
2.3.3 Contribución de la modalidad de gestión a la eficiencia de los diálogos	43
2.3.4 Ponderación de eficiencia de los diálogos.....	44
2.4 Sostenibilidad.....	45
2.5 Calidad de los diálogos.....	49
2.5.1 Entorno habilitante y facilitación: los criterios mejor calificados de los diálogos.....	50
2.5.2 Logro de los resultados: principal desafío de los diálogos	51
2.5.3 Relación entre calidad y variables evaluadas	52
3. Conclusiones y recomendaciones	53
3.1 Conclusiones	53
3.1.1 Relevancia.....	53

3.1.2 Eficacia	54
3.1.3 Eficiencia	55
3.1.4 Sostenibilidad	56
3.1.5 Calidad de los diálogos	56
3.1.6 Lecciones o aprendizajes relevantes	57
3.2 Recomendaciones.....	58
3.2.1 Oficina de PNUD Panamá	58
3.2.2 Instituciones nacionales participantes	60
Anexos	61
Anexo 1. Personas consultadas	61
Anexo 2. Referencias bibliográficas y documentados consultados.....	63
Anexo 3. Matriz Metodológica de evaluación	64

RESUMEN EJECUTIVO

El Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Panamá apoya las prioridades nacionales de desarrollo, en línea con el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019 y el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado 2030 (alineado con los ODS). Para proveer a sus distintas agencias presentes en el país una dirección estratégica alineada y coherente con dichas prioridades, dispone en la actualidad del Marco de Cooperación para el Desarrollo 2016-2020 (UNDAF, por sus siglas en inglés), en el que se han priorizado tres Áreas de cooperación: Área 1. Políticas integrales para la equidad y la inclusión; Área 2. Gobernanza, diálogo y participación social; Área 3. Sostenibilidad ambiental y crecimiento inclusivo. Tomando en cuenta estas áreas, el Programa de País de PNUD 2016-2020 se ha propuesto contribuir a cuatro efectos:

- Efecto 1.1. Al 2020, El Estado implementa Políticas Públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos;
- Efecto 2.1. Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local;
- Efecto 2.2. Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género, así como para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.
- Efecto 3.2. Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.

Para contribuir a estos efectos, a solicitud del Gobierno de Panamá, el Programa de País de PNUD ha facilitado 12 procesos de diálogo para el diseño de políticas públicas en áreas de desarrollo priorizadas por el Estado y los diferentes actores de sociedad civil, sector privado empresarial y universidades. Se trata de los siguientes:

- i) Acuerdos de la Concertación Nacional. Ministerio de la Presidencia
- ii) Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas. Ministerio de Gobierno (MINGOB).
- iii) Diálogo de Salud. Ministerio de Salud (MINSAL).
- iv) Diálogo de Educación. Ministerio de Educación (MEDUCA).
- v) Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá". Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- vi) Plan Energético Nacional. Secretaría Nacional de Energía.
- vii) Plan Nacional de Seguridad Hídrica "Agua para Todos". Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- viii) Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), con apoyo de MiAMBIENTE.
- ix) Política Nacional de Humedales. Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- x) Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción. Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).

- xi) Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudios de Impacto Ambiental en Panamá. Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- xii) Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2030. MINSEG.

Con un presupuesto total 6,030,009 USD, con una duración entre uno y dos años, los doce procesos de diálogo facilitados por la Oficina de PNUD consiguieron formular de manera participativa igual número de instrumentos de **políticas públicas**¹ con una visión estratégica de Estado de largo plazo. Estos son los siguientes: i) Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30; ii) Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá; iii) Libro blanco para la transformación del Sistema Público de Salud; iv) Compromiso Nacional por la Educación en Panamá; v) Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá" 2015-2019; vi) Plan Energético Nacional de 2015-2050; vii) Plan Nacional de Seguridad Hídrica: Agua para Todos. 2015-2050; viii) Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible; ix) Propuesta de Política Nacional de Humedales; x) Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2030 (alineada con las Metas Aichi y ODS); xii) Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá; xii) Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2030.

Objetivos de la evaluación

La presente evaluación corresponde a una evaluación temática, que diferencia de las evaluaciones de proyectos, se enfocan en la valoración de áreas intersectoriales, modalidades de cooperación de PNUD y/o tipos de intervención. Tomando en cuenta los alcances de una evaluación temática descritos en la sección anterior, la presente evaluación se propone el siguiente objetivo:

- *Evaluar las contribuciones o resultados de los doce diálogos facilitados por el PNUD Panamá para la elaboración de políticas públicas priorizadas por el país e identificar las lecciones aprendidas por la experiencia de participación de los distintos actores, a fin de ofrecer recomendaciones para mejorar la calidad y los resultados de futuras iniciativas de este tipo en el país y la región.* Como parte de esta valoración, la evaluación se ha propuesto distinguir el valor agregado de los mecanismos de diálogo en el diseño de políticas públicas y el manejo de potenciales conflictos entre Estado-Sociedad Civil en Panamá. También se planteó como expectativa la utilidad de la información generada posicionar a PNUD como socio estratégico para el desarrollo del país e informar a los beneficiarios y otras partes interesadas sobre los resultados de los diálogos.

La evaluación ha considerado los diálogos facilitados por PNUD desde enero 2016 a septiembre de 2018. Así mismo, conforme los estándares de OCDE y Naciones Unidas, ha tomado en cuenta de las siguientes variables: i) pertinencia; ii) eficacia; iii) eficiencia; y iv) sostenibilidad. En adición, como valor agregado, se ha realizado una valoración de la calidad de los procesos de diálogo.

Metodología empleada

La metodología empleada por la evaluación ha respondido a los estándares internacionales de calidad, código ético y lineamientos técnicos UNEG y PNUD. En especial, se han tenido en

¹ Para los efectos de esta evaluación, se asume la siguiente definición de políticas públicas: conjunto de acciones planificadas, orientadas a lograr objetivos de interés común o público y se construyen con la participación de la sociedad, la comunidad, los ciudadanos. Adaptado de la publicación: "Política Pública: Una visión panorámica". PNUD Bolivia. 2012.

cuenta dos documentos de referencia: i) Normas y estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. UNEG, 2005; y ii) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo. UNEG, 2011. Como valor agregado, sustentado en buenas prácticas y aprendizajes de evaluación de proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe, el experto incorporado los siguientes enfoques; i) participación de todas las partes interesadas; ii) Gestión Basada en Resultados; iii) Enfoque de Derechos Humanos; iv) enfoques de género e interculturalidad; v) pedagogía del aprendizaje.

Además de las cuatro variables usuales (relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad), el consultor ha realizado un análisis de la calidad de los diálogos, tomando en cuenta una tabla de 14 indicadores, organizados en tres dimensiones: entorno social e institucional habilitante, proceso de facilitación metodológica y resultados obtenidos.

La evaluación se propuso aportar información confiable, basada en evidencias, de manera que sea de utilidad para los propósitos y usos definidos por la Oficina de PNUD en Panamá y sus socios. Para ello, fueron empleados los siguientes métodos de recolección y análisis de información: i) revisión de documentos de referencia (marco estratégico del SNU y PNUD, marco político-normativo del país, indicadores sociales y económicos del país, documentos sobre los proyectos de diálogo y las políticas públicas acordadas); ii) entrevistas semi-estructuradas a una muestra de los actores participantes en los diálogos o vinculados a las políticas públicas acordadas; iii) grupos focales de actores estatales y no estatales; iv) triangulación de información provenientes de distintas fuentes.

La evaluación se llevó a cabo entre el 31 de agosto y el 31 de octubre de 2018, período que fue dividido en tres fases, así: Fase 1. Diseño y preparación; Fase 2. Recolección de información de campo; Fase 3. Elaboración y discusión de informe de evaluación. Durante la fase de campo fueron consultadas 53 personas (23 mujeres y 30 hombres), correspondientes a seis tipos de actores: i) oficiales y personal técnico de Programa de PNUD; ii) oficiales de otras agencias de Naciones Unidas; iii) especialistas temáticos en diálogo; iv) personal de instituciones públicas; v) representantes de organizaciones no gubernamentales; vi) representantes de pueblos y comarcas indígenas.

Hallazgos principales

- 1. Relevancia.** Los doce diálogos muestran un satisfactorio nivel de relevancia tomando en cuenta tres criterios analizados. En primer lugar, muestran una adecuada alineación con las prioridades nacionales de desarrollo del país en sectores clave como visión de Nación, educación, salud, medio ambiente, energía, desarrollo de los pueblos indígenas, seguridad ciudadana y juventud. En segundo lugar, los diálogos y los resultados obtenidos son coherentes con las necesidades y los derechos universales de la población. En tercer lugar, la facilitación ejercida por el equipo de PNUD ha sido respetuosa y adaptada al contexto y la cultura nacional. La relevancia de los diálogos y sus resultados, principalmente su alineación a las prioridades nacionales de desarrollo se ha asegurado en gran medida porque ha respondido a un pedido específico del Gobierno de Panamá a la Oficina de PNUD, tomando en cuenta su reputación y competencia técnica en este tipo de ejercicios en el país. Sin embargo, el análisis de relevancia encontró ciertas brechas de mejora en la participación de organizaciones representativas de las mujeres y pueblos indígenas en todos los diálogos, así como en la integración del enfoque de género y el Enfoque de Derechos Humanos (EDH) en el contenido de los instrumentos de políticas públicas acordados.

- 2. Eficacia.** La facilitación de los doce diálogos realizado por la Oficina de PNUD Panamá ha conseguido un alto nivel de eficacia, tomando en cuenta que todos han terminado con la formulación participativa de los instrumentos de políticas públicas planificados en el marco de su Programa de País 2016-2020. Esto significa que el Gobierno de Panamá dispone ahora de doce políticas, planes o estrategias con una visión de largo plazo, para resolver problemas de desarrollo priorizados. Además, los productos de políticas públicas tienen una adecuada calidad, resaltando tres atributos: i) legitimidad social, dada por el hecho de que todos han surgido de la participación de actores clave en cada uno de los sectores de políticas públicas tratados; ii) visión estratégica de Estado, que permite superar la lógica de corto plazo; iii) calidad técnica, principalmente por el uso de evidencia estadística en la identificación y análisis de los problemas, así como en la formulación de un Marco de Resultados que satisface los criterios de calidad de PNUD. A pesar de ello, en términos de calidad, se pudo haber mejorado en cuanto a la formulación de Teorías de cambio y la estimación de recursos financieros para llevar a cabo las reformas planificadas, así como la integración del enfoque de género y EDH como elementos transversales de los instrumentos consensuados. Como valor agregado, los doce diálogos han realizado contribuciones importantes a dos efectos o cambios en las prácticas de instituciones, organizaciones e individuos: por un lado, la creación de condiciones iniciales para la implementación de las políticas acordadas por parte de las instituciones responsables; y por otro lado, el fortalecimiento del capital relacional y el diálogo Estado-Sociedad Civil.
- 3. Eficiencia.** Los recursos invertidos presentan un adecuado nivel de rentabilidad, tomando en cuenta que, con una inversión de 6,080,009 de USD se han obtenido 12 instrumentos de política pública con visión estratégica de Estado, legitimidad social y satisfactoria calidad, así como avances en la creación de capacidades institucionales iniciales para su implementación y contribuciones al fortalecimiento del capital social del país. Es decir, se trata de un valor de cerca de 0.5 millones en promedio por instrumento formulado. Este precio se considera razonable, considerando el valor de la asistencia técnica especializada empleada, la complejidad de los procesos, el tiempo invertido y los costos de los insumos en Panamá. En cuanto a la distribución de los recursos, el 74,5 % (4,530,143 USD) del total de la inversión fueron empleados en tres de los doce diálogos: Concertación Nacional, pueblos indígenas y salud. Solo se encontraron dos brechas de mejoras que merecen ser tomadas en cuenta para futuras experiencias. Por un lado, una mayor colaboración y asociatividad de las agencias de Naciones Unidas especializadas en los problemas de desarrollo tratados. Por otro lado, el diseño y el uso de mecanismos de monitoreo, evaluación y gestión de conocimiento sobre las experiencias y aprendizajes generados por los diálogos para su posterior réplica en el país y otras oficinas de América Latina y el Caribe.
- 4. Sostenibilidad.** Panamá tiene una cultura cívica y política de uso del diálogo como herramienta para contener conflictos, atender demandas sociales y ponerse de acuerdo sobre el futuro del país. Sin embargo, esta cultura no se corresponde con la capacidad de gestión de la Administración Pública para convertir los acuerdos en cambios y resultados que resuelvan los desequilibrios sociales y territoriales, que constituyen el principal lastre del desarrollo del país. Este constituye el factor más crítico para la sostenibilidad de las reformas aprobadas por los diálogos. Además, el contexto político inmediato, con elecciones generales el próximo, presenta riesgos o al menos una prueba de fuego para las doce políticas públicas producidas por los diálogos. En este sentido, se consideran clave tres medidas: i) consolidación de las estructuras de verificación y seguimiento; ii) integración de las políticas a la oferta electoral y agenda

política de las nuevas autoridades; iii) fortalecimiento de las capacidades institucionales de las instituciones responsables de implementar las políticas acordadas.

5. **Calidad de los diálogos.** En general, los doce procesos de diálogos revelan una adecuada gestión para alcanzar los productos de políticas públicas planificados. En todos los casos, los indicadores de calidad que revelan mejor desempeño son los relativos al entorno habilitante y la facilitación metodológica de los procesos de diálogo. En el primer caso, destaca la existencia de un marco político-normativo y una cultura de diálogo de los actores gubernamentales y no gubernamentales sobre los problemas del desarrollo del país. También la disposición o voluntad relacional de las autoridades de las instituciones y los otros actores para sentarse a conversar, así como las capacidades desarrolladas en términos de acceso a información y conocimiento especializados sobre los problemas tratados. La facilitación metodológica de los diálogos también presenta un desempeño satisfactorio, especialmente con respecto a la construcción de una emocionalidad habilitante y una visión compartida y la gestión de las discrepancias con respecto a los criterios de validez de los distintos actores participantes. Pero, como reportado en los hallazgos sobre sostenibilidad, hay áreas de mejoras en el desarrollo de capacidades de gestión y el acceso a recursos financieros.
6. **Potenciales aprendizajes.** Dado su potencial para mejorar la gestión basada en resultados, la evaluación reporta algunas experiencias o hallazgos significativos que tienen potencial para traducirse en aprendizajes y conocimiento corporativo para la Oficina de PNUD en Panamá. Se trata de los siguientes: i) potencial de los mecanismos de diálogo para el diseño de políticas públicas con visión de estado y el fortalecimiento del capital social y el diálogo Estado-Sociedad Civil; ii) los indicadores de calidad de los diálogos constituyen una oportunidad para asegurar desde la fase de diseño la relevancia, la eficiencia, la eficacia y la sostenibilidad de los resultados de los diálogos; iii) una de las claves metodológicas del éxito de los diálogos facilitados ha sido la congruencia relacional lograda entre los actores, gracias a la aplicación del principio de “*aceptación del otro como legítimo otro diferente*” y el uso de ejercicios de escucha activa; iv) los diálogos tienen una dimensión de cambio social, que constituye su principal razón de ser, por lo que resulta importante desarrollar esfuerzos especiales para que los productos de estos ejercicios concluyen efectivamente en resultados de desarrollo; v) el capital social desarrollado por las experiencias de diálogo en Panamá no se corresponde con las capacidades institucionales para el logro de los resultados acordados, lo que podría estar influido por una especie de tensión entre dos modalidades de gestión de los asuntos públicos: por un lado, la visión de Estado, sostenida por los técnicos y la cooperación internacional, y por otro lado, la visión de corto plazo centrada en una oferta electoral orientada a la contención de crisis; vi) el activo reputacional de la Oficina de PNUD en Panamá tiene riesgo de erosionarse si los acuerdos consensuados no se traducen en cambios reales en las áreas de políticas públicas tratadas, por lo que se requiere hacer esfuerzos especiales para ocuparse de este factor crítico.

Recomendaciones

Tomando en cuenta los hallazgos consignados en el cuerpo del informe y las conclusiones, a continuación, se ofrecen un conjunto de recomendaciones que podrían ser potencialmente útiles para consolidar las reformas promovidas por los diálogos y mejorar futuras experiencias de diálogos facilitadas por la Oficina de PNUD en Panamá.

Oficina de PNUD Panamá

1. *Fortalecer la integración del enfoque de género y Enfoque de Derechos en futuras experiencias de diálogo.* Si bien los diálogos facilitados reflejan las necesidades y derechos de la población en general, muestran un área de mejora en la incorporación del enfoque de género y los derechos específicos de las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad en el país, como los pueblos indígenas, niños y jóvenes. En este sentido, asumiendo esta limitante como un aprendizaje, la Oficina de PNUD podría tomar las medidas necesarias para asegurar la integración del enfoque de género y EDH desde el diseño de los diálogos y hasta los instrumentos concertados. Este esfuerzo podría ser liderado por el Grupo Interagencial de Género, consiguiendo así un ejercicio de colaboración con ONU Mujeres y otras agencias especializadas en la materia.
2. *Realizar esfuerzos adicionales para lograr la implementación, monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas aprobadas.* Los factores críticos más recurrentes de los diálogos, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad como de la calidad de los procesos, están asociados a carencias en la capacidad de gestión de las instituciones, incluyendo mecanismos suficientes para el monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas consensuadas. De ahí que se hace necesario realizar esfuerzos adicionales para lograr la sostenibilidad y la efectiva implementación de los acuerdos, evitando en lo posible que el mecanismo de diálogo político Estado-Sociedad Civil sufran un desgaste. Una probable opción podría ser la formulación de un proyecto para hacerse cargo entre otras de las siguientes tareas: a) incidencia política para la aprobación de las normativas necesarias para institucionalizar e implementar las políticas públicas acordadas; b) comunicación pública para lograr que los acuerdos sean conocidos por la ciudadanía; c) incidencia con los partidos políticos, candidatos a elección popular y nuevas autoridades para que conozcan e integren en sus planes de trabajo los acuerdos; d) acompañamiento y soporte técnico a los mecanismos de verificación como la CAN en el caso de salud y el Consejo de Pueblos Indígenas, en el caso del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.
3. *Dedicar especial atención al fortalecimiento de la institucionalidad del sector medio ambiente.* A pesar de los avances registrados, el sector medio ambiente presenta importantes desafíos para lograr una adecuada coordinación sectorial de las cinco nuevas políticas aprobadas (biodiversidad, normativa de impacto ambiental, política de humedales, seguridad hídrica y pesca sostenible). Por esta razón, se recomienda dedicar esfuerzos especiales para el fortalecimiento de la institucionalidad del sector, de manera que MiAMBIENTE pueda ejercer su rol de rectoría y se logre una adecuada coordinación sectorial. Estas medidas debieran incluir acciones de divulgación y socialización de las planes y estrategias hacia los propios actores gubernamentales y no gubernamentales del sector, los partidos políticos y la ciudadanía.
4. *Fortalecer la colaboración interagencial en futuros procesos de diálogo.* A pesar de los esfuerzos realizados, los doce diálogos facilitados por la Oficina de PNUD ha representado una oportunidad que no sea ha aprovechado completamente para lograr un ejercicio de asociatividad y colaboración interagencial alrededor de los temas y soluciones consensuadas, en congruencia con los lineamientos globales de Naciones Unidas. De cara a futuras oportunidades de facilitación de diálogos, con el apoyo de la Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas, el PNUD podría incluir como parte del diseño de los procesos la participación al menos de las agencias especializadas presentes en el país.

5. *Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y gestión de aprendizajes de futuros procesos de diálogo facilitados.* Los diálogos han sido parte de los resultados planificados por la cartera de proyectos de las distintas áreas de cooperación del Programa País de PNUD 2016-2020. Por esta razón, no han sido objeto de monitoreo especializado, aunque al final se ha tenido el acierto de realizar la presente evaluación temática. Con miras a futuros procesos, se sugiere diseñar e implementar un mecanismo de monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento generado por las experiencias de diálogo. Para este fin, se propone incorporar el modelo conceptual y los indicadores de calidad empleados por la presente evaluación de manera que se verifiquen los avances en las tres dimensiones consideradas: entorno habilitante, facilitación del proceso, resultados del proceso.
6. *Sistematizar y documentar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la facilitación de los doce diálogos.* Como indicado antes, la Oficina de PNUD tiene una bien reconocida reputación en la facilitación de diálogos Estado-Sociedad Civil en Panamá forjada por una trayectoria de más de 25 años. No obstante, hasta ahora no había facilitado tantos diálogos de manera simultánea en áreas estratégicas para el desarrollo del país. Por esta razón, considerando como punto de partida los hallazgos y aprendizajes reportados por este informe, se sugiere profundizar en la sistematización, documentación y divulgación de las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas generadas por las doce experiencias de diálogo. Los productos de conocimiento y comunicación de este ejercicio tienen potencial utilidad para oficinas de PNUD en otros países de la región que presenta desafíos importantes para lograr construir un entorno habilitante para el diálogo Estado-Sociedad Civil, como, por ejemplo: Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela, Bolivia.

Instituciones nacionales participantes

1. *Fortalecer las capacidades institucionales del Consejo de Concertación Nacional para el Monitoreo y Evaluación de los resultados de las nuevas políticas públicas aprobadas.* Conforme su marco normativo, esta instancia tiene el rol de asegurar la coherencia estratégica de los planes de desarrollo del país como enfoque de Estado. Dado que los doce instrumentos aprobados por los diálogos, trascienden el corto plazo y se plantean como soluciones de Estado, el Consejo de Concertación Nacional, a través de su Secretaría Ejecutiva, podría poner en marcha un Sistema de Monitoreo y Evaluación para verificar la implementación y el logro de los resultados de las nuevas políticas consensuadas por los espacios de diálogo, tratando así de contribuir de forma efectiva a la solución de los problemas priorizados y resguardando la credibilidad del mecanismo de diálogo Estado-Sociedad Civil.
2. *Diseñar e implementar estudio científico sobre la debilidad estructural del Estado para la gestión de políticas públicas y el logro de resultados de desarrollo.* Tomando en cuenta la centralidad de este problema para el futuro de desarrollo de Panamá, se recomienda a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Concertación Nacional gestionar el diseño y la implementación de un estudio que permita formular un modelo conceptual, basado en evidencia técnico-científica, sobre las causas de las debilidades de las capacidades de gestión de las instituciones del Estado. Algunas pistas que se pondrían tener en cuenta son las declaradas en este informe, acerca de la existencia de una punto de tensión y desencuentro entre dos paradigmas: por un lado la visión de Estado que prioriza

soluciones estratégicas de largo plazo y por otro lado una visión que privilegia el cortoplacismo y la contingencia como herramientas de gestión de los asuntos públicos.

3. *Diseñar estrategia de comunicación e incidencia dirigida a actores clave, ciudadanía y nuevas autoridades de las instituciones.* Los doce instrumentos de políticas públicas diseñados requieren un esfuerzo de comunicación para conseguir que actores clave y la ciudadanía conozca las reformas propuestas. Estas medidas debieran incluir presentaciones de los planes y las estrategias a sindicatos, partidos políticos, autoridades que salgan elegidas en las elecciones de 2019, organizaciones de sociedad civil e iglesias. Este esfuerzo debiera ser gestionado por las propias instituciones responsables, con el respaldo de los mecanismos de verificación y seguimiento instalados como resultado de los procesos de diálogo.

1. Marco de referencia de la evaluación

1.1 Contexto de desarrollo del país

Con una extensión de 75,517 km² y 4.2 millones de habitantes, la República de Panamá está localizada en una franja de territorio que une a Centroamérica con Suramérica, atravesado por el Canal de Panamá, una de las principales rutas marítimas del mundo que permite la navegación entre los océanos Pacífico y Atlántico. Su organización política está integrada por 10 Provincias y 5 comarcas indígenas (Ngäbe Buglé, Kuna Yala, Emberá Wounaan, Kuna Madugandí, Kuna Wargandí). Las comarcas y los territorios indígenas representan un poco más del 24 % del territorio nacional, mientras que su población constituye el 12,3 % del total de panameños y panameñas.²



Las provincias están integradas por Distritos y estos a su vez por Corregimientos, que constituyen la estructura territorial más cercana a los ciudadanos. Según lo establece la Constitución Política, vigente desde 1972 con reformas subsiguientes, su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. La autoridad del Estado es ejercida por tres organismos independientes pero coordinados: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ejecutivo es dirigido por un Presidente y un Vicepresidente, quienes son elegidos por voto popular cada 5 años, igual que los diputados de la Asamblea Legislativa y las autoridades municipales.

Con un modelo económico centrado en el comercio, los servicios y la industria de la construcción,³ Panamá posee importantes plataformas e infraestructuras de apoyo a estos sectores, asociados a su ubicación geográfica estratégica. Entre estos sobresalen los siguientes: i) Canal de Panamá, una de las principales vías de comercio del mundo, administrado por el país desde 1999 y ampliado en 2016; ii) Zona Libre de Colón, la zona franca de comercio internacional más grande de América Latina; iii) Centro Bancario Internacional. En estrecha conexión con estos recursos, la economía del país ha mostrado un crecimiento sostenido en las últimas décadas, pasando de 2% en 2002 a un 9.2 % en 2008 y un promedio ponderado de 8.4 % en el período 2004-2013.⁴ Aunque este crecimiento se ha mantenido en valores positivos, en 2017 llegó a 5.4 %. Por su parte, el PIB per cápita ha mantenido un aumento sostenido en los últimos años, pasando de 8,500 en 2013 a 9,800 USD en 2017.⁵ Estas cifras colocan a Panamá en la categoría de país con ingreso medio alto, según parámetros de CAD-OCDE y el BM.

Sin embargo, este modelo económico concentrado en las actividades económicas localizadas alrededor de la zona del Canal de Panamá ha generado un patrón histórico de exclusión y desigualdad que ha afectado a la población y las provincias del interior, incluyendo las

² Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Imaginando un futuro común. Ministerio de Gobierno. MINGOB. 2018.

³ Los principales sectores del PIB son: servicios 4.1 % del PIB (bancos, seguros, transporte, comunicaciones, otros), comercio 17.8 %, construcción 16.7%, manufactura 5.2 %.

⁴ Después de China continental, Panamá es el segundo país con mayor crecimiento económica en las últimas dos décadas.

⁵ INE. Indicadores económicos. Panamá, 2017.

comarcas indígenas. Esta falta de cohesión social y territorial es considerada como el principal problema de desarrollo del país, porque compromete la relativa estabilidad política existente y representa un riesgo para la gobernabilidad democrática y un obstáculo para alcanzar un desarrollo económico social sostenible y mejor distribuido. Según la literatura especializada sobre desarrollo del país, el problema está asociado a dos redes de factores causales críticos: i) pobreza y desigualdad social; ii) desequilibrios territoriales en la generación y distribución de los ingresos. Los siguientes datos revelan esta situación (ver tabla 1):

Tabla 1.
Diez principales indicadores de desarrollo de Panamá

No.	Indicadores	Valores
1	PIB	40,176.9 millones \$
2	Tasa de crecimiento del PIB anual	5.4 % (2017)
3	Ingreso per capita	9,800 \$
4	Índice de Desarrollo Humano	0,765 (5º. lugar ALC)
5	Coefficiente Gini de Desigualdad	50,4
6	Pobreza general	20,7 %
7	Pobreza extrema	9,8 %
8	Tasa de escolarización primaria	95,0 %
9	Desempleo Abierto	4,6 %
10	Empleo en la economía informal	40,8 %

Fuente: Elaboración propia, con base en datos del INEC, MEF, UNDAF, PNUD y otras fuentes.

millón de personas, de los cuales casi la mitad se encuentran en condiciones de pobreza extrema.⁷ La situación de pobreza tiene mayor incidencia en la población indígena (Kuna, Ngäbe, Buglé, Naso Tiërdi, Bri- bri, Emberá y Wounann, Guna) representan la mitad de los pobres del país. Se estima que 9 de cada 10 indígenas están en situación de pobreza. También se estima que la pobreza en zonas rurales es dos veces mayor que en las zonas urbanas.⁸

El patrón histórico de exclusión social y cultural de los pueblos indígenas aún permanece vigente, tal como lo revelan cuatro situaciones relativas a sus derechos específicos: “falta de protección de sus territorios, ya sea por la ausencia de títulos colectivos de la tierra o por las invasiones de colonos, (ii) la explotación de sus recursos naturales sin llevar a cabo el debido proceso de consulta; inexistencia de espacios de participación y toma de decisiones conjunta entre el Estado y las instituciones representativas de los pueblos indígenas; ausencia de políticas públicas dirigidas a garantizarles el acceso a sus derechos con respeto a su cultura”.⁹

La desigualdad y exclusión social también se manifiesta en otros indicadores, que no obstante los avances registrados en la última década, presenta brechas importantes. Entre otros:¹⁰ seguridad alimentaria nutricional; cobertura de servicios de salud y educación con

▪ *Desigualdad y exclusión social:* las asimetrías sociales se revelan en el hecho de que el país desciende de la posición 65 del rankin mundial de desarrollo humano a la posición 83 cuando se consideran las desigualdades de ingresos y acceso a servicios básicos y 107 cuando se toman en cuenta la desigualdad de género.⁶

A pesar de una evolución positiva en la última década, el 20,7 % de la población de Panamá permanece en situación de pobreza, equivalente a cerca de un

⁶ UNDAF Panamá. 2016-2020.

⁷ INEC. Indicadores sociales. Panamá, 2018.

⁸ INEC. Diagnóstico de la población indígena de Panamá con base en los Censos de población y vivienda de 2010.

⁹ UNDAF. Pág. 10. Citado.

¹⁰ UNDAF. Págs. 8 y 9. Citado.

calidad y pertinencia cultural; mortalidad materna en las comarcas y comunidades indígenas; vulnerabilidad a riesgos de desastres y efectos globales del cambio climático.

- *Desequilibrios territoriales en la generación y distribución de los ingresos:* la concentración geográfica de la economía queda ilustrada por los siguientes datos: el 82 % del PIB se concentra en dos provincias, Panamá y Colón, que en conjunto constituyen el 7 % del territorio nacional. Mientras que Chiriquí suma el 8 %. Las otras seis provincias y las tres comarcas indígenas, que constituyen el 30 % de la población, aportan sólo el 10 %.¹¹ Estas cifras configuran el rostro de un país dividido por dos economías: una próspera de servicios y comercio situada en la zona del capital, y otra provincial integrada por el resto del territorio, con patrones productivos con bajo valor agregado y en algunos casos de subsistencia.

Los desequilibrios territoriales también se reflejan en la distribución de los ingresos entre la población: el 20 % de la población, residente en su mayoría en la zona metropolitana de la ciudad y el canal de Panamá, recibe el 61.2 % del ingreso total de la economía, mientras que el 20 % más pobre, residente en zonas rurales y comarcas indígenas, sólo recibe el 1.9 %. Asociado al modelo económico territorial, también se pueden citar las limitaciones del país para alcanzar un uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la biodiversidad, cada vez más presionados por las crecientes demandas del crecimiento de la economía. La débil planificación y ordenamiento territorial está influyendo en el deterioro y la pérdida de recursos naturales terrestres y marinos.

En resumen, se puede decir que Panamá es un país con un crecimiento económico sostenido, pero con una desigualdad social estructural y territorial, lo que al final de cuentas se traduce en brechas de capacidades y acceso de servicios básicos de la población más vulnerable que reside en las provincias del interior de la república.¹²

1.2 Debilidad institucional del Estado

Los desequilibrios sociales y territoriales de Panamá son reconocidos como problemas de desarrollo prioritarios por la mayoría de los decisores políticos, el sector privado, la sociedad civil y los organismos internacionales de cooperación presentes en el país. Sin embargo, para su abordaje y solución efectiva, el Estado nacional presenta desafíos de capacidades todavía no resueltos, a pesar de la relativa estabilidad política y la sucesión electoral ordenada de sus autoridades en los últimos 20 años.

En 2007, PNUD calificó dichos desafíos como *“nudos críticos para el desarrollo humano del país”*.¹³ Entre las principales carencias, destaca las siguientes: i) falta de equidad, calidad, continuidad y sostenibilidad en las políticas; ii) falta de eficiencia en el uso de los recursos; iii) débil institucionalización de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; iv) persistencia de estructuras administrativas lentas y burocráticas; v) preferencia por un tipo de liderazgo que limita la formación de capital social; vi) desconfianza ciudadana en las instituciones públicas; vii) presencia de prácticas clientelistas y redes informales de influencia que favorecen intereses individuales sobre el bien común y la visión de país; viii) limitada participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos; ix) insuficiente autonomía e independencia en la administración de justicia.

¹¹ Programa Apoyo a la Cohesión Social en Panamá. Delegación de la Unión Europea-MIDES, 2009.

¹² PNUD. Atlas de Desarrollo Humano Local: Panamá 2015. Citado por TdR de consultoría.

¹³ Informe de Desarrollo Humano 2007-2008 Págs. 26 y 27.

En adición a las debilidades señaladas, hay otros tres factores críticos que restan efectividad y eficiencia a la actuación del Estado en la gestión del desarrollo, sobre todo de la población menos favorecida que reside en las provincias del interior. Estas son las siguientes:

- *Centralismo*: el centralismo ha sido una constante histórica del Estado panameño que se expresa en el diseño organizativo y las prácticas de las instituciones. Las decisiones principales relativas a la planificación y ejecución de acciones de los ministerios sectoriales en el territorio se adoptan por lo general en las oficinas centrales, en la ciudad de Panamá, y responden en la mayoría de los casos a un enfoque de “arriba hacia abajo”. Las oficinas provinciales cumplen un rol de ejecución. A juicio de PNUD este centralismo –además de afectar la eficiencia y efectividad de la inversión pública– “ha reforzado una actitud dependiente de los ciudadanos”.¹⁴
- *Limitadas capacidades de los gobiernos locales*: la mayoría de los gobiernos municipales no han logrado desarrollar suficientes capacidades de gestión técnica, administrativa y financiera para cumplir con las competencias asignadas por el marco legal vigente en la promoción del desarrollo local.¹⁵ Asociado a lo anterior, la mayoría de los gobiernos municipales carecen de recursos propios o bien estos son limitados, por lo que dependen en gran medida de los subsidios del gobierno central.
- *Desarticulación y descoordinación interinstitucional*: además del centralismo en la toma de decisiones, las instituciones públicas operan con altos niveles de descoordinación y desarticulación, lo cual genera en la práctica vacíos, ausencia de complementariedad y duplicación de acciones. Esta falta de cooperación, que se observa tanto en la relación entre las propias instituciones como entre estas y los gobiernos municipales, constituye un factor que reduce la efectividad y eficiencia del Estado, porque supone la pérdida de sinergias y recursos económicos importantes.

Después de 10 años de este diagnóstico, como se indica más adelante, se pueden observar avances en algunos factores críticos señalados. Por ejemplo, a nivel de marco político normativo, la Ley 66 aprobada en 2015 se ha propuesto promover un proceso de descentralización de la Administración Pública para asegurar una gestión más eficiente en la prestación de servicios públicos a nivel comunitario. En este marco, se observan el desarrollo de mayores capacidades en algunos gobiernos municipales cercanos a las dinámicas de crecimiento económico, como municipio de Panamá, Pedasí, Boquete y la Chorrera. Por otro lado, con respecto a la coordinación institucional, se pueden dar cuenta de buenas prácticas como Comisión Nacional de Agua (CONAGUA), el Gabinete Social, el Consejo de Gabinete y el Consejo Nacional de la Concertación, que trata de articular la acción del Estado alrededor de una visión estratégica de largo plazo.

No obstante, la debilidad institucional del Estado sigue siendo crítico, tanto así que en un foro reciente organizado por la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura de Panamá planteó la atención del problema como “una misión impostergable” para el desarrollo del país.¹⁶ En este sentido, los participantes reconocieron la existencia de déficits institucionales en varias áreas, entre los que resaltaron:¹⁷ i) confianza ciudadana; ii) transparencia y rendición de cuentas; iii)

¹⁴ Idem. Pág. 28.

¹⁵ Artículo 230 de la Constitución Política (1972, reformada en 1978 y 1983), desarrollado por la Ley 106 relativa al Régimen Municipal de Panamá (1973).

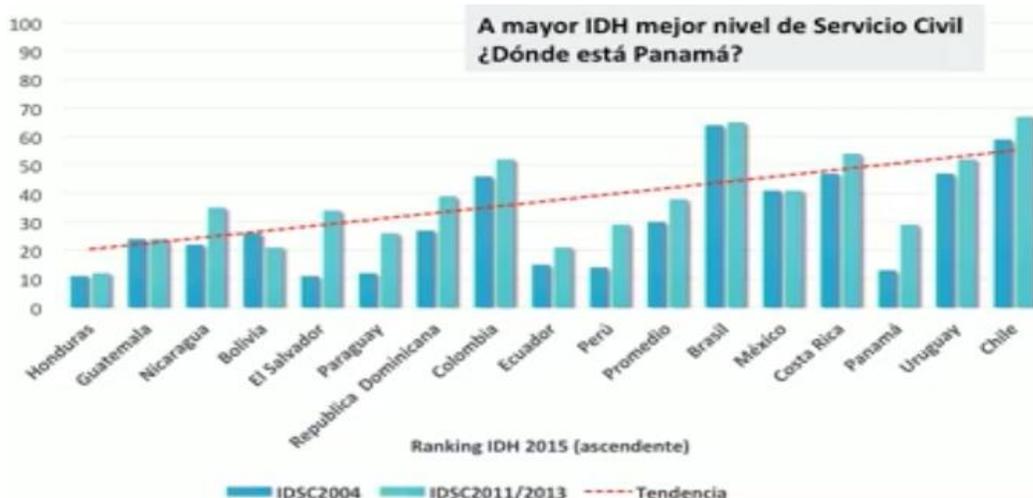
¹⁶ El PEG 2015-2019 también lo recoge este factor como una debilidad en el análisis del FODA socioeconómico de Panamá.

¹⁷ Foro “Institucionalidad: una misión impostergable para el desarrollo del país”. Septiembre, 2018.

funcionamiento del sistema de justicia; iv) desarrollo de capacidades locales; v) integración de la diversidad cultural del país; vi) calidad del servicio civil.

Entre los déficits institucionales señalados, cabe resaltar la importancia de disponer de un servicio civil que asegure continuidad de la función pública y mayor eficiencia en el logro de los resultados de desarrollo del país. Al respecto, el BID ha diseñado un Índice de Desarrollo del Servicio Civil (IDSC) que considera las siguientes variables: mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural. Los informes recientes revelan, como tendencia general, que los avances de los países de la región en el ranking de desarrollo humano se corresponden con una mejora de la calidad del servicio público. Es decir, a más calidad del servicio público mayor nivel de desarrollo humano. No obstante, en el caso de Panamá, si bien ha registrado una mejora relativa entre 2004 y 2013, aún mantiene niveles de desempeño por debajo de la media regional, lo que no es congruente con sus progresos tanto en el PIB como el IDH. Ver gráfico 1.

Gráfico 1.
Índice de Desarrollo del Servicio Civil en América Latina y el Caribe 2004-2011/2014



Fuente: Martín Fuentes. PNUD Panamá. 2018.

La crítica debilidad de la institucionalidad del Estado para gestionar el desarrollo también ha sido señalada como tendencia general en América Latina y el Caribe por otros estudios recientes, incluyendo los elaborados por agencias especializadas de Naciones Unidas. Entre estos, cabe resaltar el realizado por CEPAL en 2018 que plantea que la causa del problema se debe a la desconexión entre ciudadanía e instituciones públicas. *“Una característica común a toda América Latina y el Caribe (ALC) en años recientes ha sido la creciente desconexión entre la ciudadanía y las instituciones públicas. Ello está poniendo en riesgo los avances socioeconómicos de los últimos quince años y está debilitando el contrato social.”*¹⁸

El estudio de CEPAL propone que la “desconexión” entre el Estado y los ciudadanos se debe principalmente a los siguientes factores: i) mayores aspiraciones de una clase media que ha crecido en los últimos años; ii) deterioro de la cobertura y calidad de los servicios públicos

¹⁸ CEPAL. Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo. Santiago, Chile, 2018.

(educación, salud, extensión rural); iii) incremento de la desconfianza en las instituciones; iv) percepción de corrupción y ausencia de transparencia en la gestión pública; v) persistencia de la pobreza o riesgo de volver a esta situación de importantes sectores de la población; vi) nuevas demandas sociales derivadas de un contexto global que cambia con rapidez, influido por la innovación tecnológica. En cuanto a la desconfianza, el estudio indica que el 75 % de la población latinoamericana ha manifestado que tiene “poca” o “ninguna” confianza en sus gobiernos, lo que representa una caída de casi 20 puntos porcentuales con respecto al grado de confianza expresado en 2006.¹⁹

Tomando en cuenta la compleja multidimensionalidad del problema, asociado a los factores señalados por los estudios, la presente evaluación encontró otras evidencias proporcionadas por fuentes primarias acerca del papel desempeñado por el sistema político, y más concretamente por los partidos políticos, en la debilidad de la institucionalidad pública en Panamá. En más de ocho entrevistas, distintos tipos de actores apuntaron a lo que consideran “deterioro de los partidos y la actividad política” como tal, que ha llevado a privilegiar una visión de corto plazo por encima de una visión o proyecto común. En este sentido, consideran prioritario la formación de los dirigentes de los partidos políticos en políticas públicas de largo plazo, con visión de Estado, a fin de contribuir a una mayor continuidad a los procesos destinados al logro de los resultados de desarrollo del país.²⁰

1.3 Marco político-normativo general sobre desarrollo

Panamá tiene una larga tradición y cultura en el uso del diálogo como instrumento para la contención de conflictos sociales, la creación de condiciones mínimas de gobernabilidad y la construcción de consensos entorno a los grandes problemas y desafíos del país. Desde Bambito (1993-1994) y Coronado (2000) hasta los Acuerdos de Concertación Nacional (2007), los distintos actores nacionales (sociedad civil, instituciones públicas, sector privado, pueblos indígenas) han conseguido ponerse de acuerdo sobre temas cruciales de la política pública y el futuro del país, como la decisión para ampliar el Canal de Panamá.

Con este entorno propicio y habilitante del diálogo estado-Sociedad Civil, teniendo de fondo el debate sobre el Referéndum para la ampliación del Canal de Panamá y con la facilitación del Sistema de Naciones Unidas, los actores nacionales consiguieron aprobar un conjunto de acuerdos con visión de Estado denominados “Acuerdos de Concertación Nacional” (ACN). En dicho proceso de diálogo participaron alrededor de 300 delegados de 16 sectores, como partidos políticos, instituciones públicas, organizaciones empresariales, comarcas indígenas y otros líderes de la sociedad civil.

Los ACN, firmados el 29 de octubre de 2007, comprenden una amplia agenda de reformas sociales, económicas e institucionales para alcanzar en 2025 un escenario de desarrollo, social y territorialmente equilibrado y equitativo. Para ese fin, se establecieron objetivos, metas y estrategias en cuatro ejes prioritarios: i) crecer más y mejor; ii) crecer con más equidad y menos pobreza; iii) articular el desarrollo de “un solo país”, equilibrado territorialmente; iv) alcanzar una sociedad más democrática y más ética.

Para tratar de asegurar la implementación de los acuerdos concertados, la Ley 20 de 2008 creó el Consejo Nacional de la Concertación, como mecanismo de verificación y seguimiento público-privado, integrado por la representación de los distintos sectores sociales e instituciones

¹⁹ Latino barómetro, citado por CEPAL, 2018.

²⁰ Entrevistas a distintos actores. Evaluación temática de diálogos 2018.

del Estado. Entre sus objetivos, se encuentra: fomentar la participación ciudadana; dar seguimiento a las metas, estrategias e indicadores; informar a la ciudadanía sobre el avance en el cumplimiento de los acuerdos. Para su funcionamiento, dispone de cuatro estructuras: i) Comisión Nacional de Seguimiento; ii) Gabinete Social; iii) Sistema de indicadores para el monitoreo de las metas establecidas; iv) Secretaría Ejecutiva.

Además de los mecanismos indicados, en una medida que intenta de lograr coherencia en la actuación del Estado y articular la temporalidad de las acciones de largo, mediano y largo plazo, la Ley 20 establece la obligatoriedad de las nuevas autoridades elegidas por voto popular, desde los corregidores y alcaldes hasta el presidente de la república, de presentar planes estratégicos para su período de gestión, alineados con las prioridades de los Acuerdos de la Concertación Nacional. De esta cuenta, a nivel del Organismo Ejecutivo se dispone de un Plan Estratégico del Gobierno (PEG), que es actualizado o renovado cada cinco años por las nuevas autoridades que resulten electas. Así mismo, en 2017 se ha elaborado y aprobado el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado 2030, alineado con los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), cuyo cumplimiento se ha comprometido el Gobierno de Panamá.

De ahí entonces, que las políticas públicas de Panamá disponen en la actualidad de dos anclajes estratégicos: por un lado, a nivel nacional, los Acuerdos de Concertación y los instrumentos de planificación que tratan de ejecutarlos (Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado y Plan Estratégico del Gobierno); por otro lado, a nivel global, los ODS. Así mismo a nivel sectorial, se puede dar cuenta de múltiples compromisos global suscritos por el país, como, por ejemplo, los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente.²¹

A los Acuerdos de la Concertación Nacional y los instrumentos estratégicos de Nación y Gobierno, le ha seguido la aprobación de instrumentos político-normativos específicos y sectoriales destinados al fortalecimiento del Estado democrático y la promoción del desarrollo sostenible e inclusivo, en los que el diálogo multiactores se ha convertido en la herramienta privilegiada para la construcción de consensos nacionales. A continuación, la tabla 2 presenta en orden cronológico una síntesis de los principales instrumentos de políticas públicas de orden general aprobados en los últimos años y vigentes en la actualidad.

*Tabla 2.
Marco político-normativo general sobre el desarrollo en Panamá*

Año de aprobación	Principales instrumentos de política pública
2007	Acuerdos de Concertación Nacional
	Ley 20 de creación de Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo
	Ley de Participación Ciudadana
2008	Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal
2009	Ley 37 de Descentralización de la Administración Pública (reformada por la Ley 66 de 2009)
2015	Plan Estratégico del Gobierno (PEG) 2015-2019
	Estrategia Económica y Social 2015-2019
	Ley 66 (modifica Ley 37) que Descentraliza la Administración Pública
2017	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado 2030 (alineado con los ODS)

²¹ Entre otros: Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), Acuerdo de París, Diversidad Biológica.

Dentro del marco político-normativo descrito, para los efectos de la presente evaluación cabe resaltar los contenidos del Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, estructurado en seis ejes: i) Bienestar y desarrollo humano: Vida buena para todos; ii) Fortalecimiento de la democracia y del Estado de Derecho; iii) Desarrollo económico sostenible; iv) Seguridad ciudadana; v) Política exterior al servicio del desarrollo; vi) Respeto, defensa y protección del medio ambiente. Ver a continuación una descripción de las prioridades en cada eje.

*Tabla 3.
Prioridades de los ejes estratégicos de la PEG 2015-2019*

No.	Ejes	Prioridades
1	Bienestar y desarrollo humano: Vida buena para todos	Atención a grupos vulnerables; sanidad básica; salud pública accesible y eficiente; viviendas dignas y adecuadas; educación bilingüe de calidad; transporte público; participación ciudadana en actividades científicas, culturales y deportivas.
2	Fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho	Transparencia y rendición de cuentas; acceso a la justicia; reforma de la Constitución y el sistema electoral; descentralización del gobierno; vigencia de los derechos humanos.
3	Desarrollo económico sostenible: Crecer más y mejor.	Gestión de inflación y coste de vida; seguridad alimentaria y fomento de la producción rural; sostenibilidad fiscal; generación de empleos formales, productivos y bien remunerados; prestación de servicios públicos eficientes; aseguramiento de la libre competencia; seguridad y eficiencia energética; impulso a sectores productivos estratégicos; utilización equitativa de la inversión pública.
4	Seguridad ciudadana	Prevención, control y sanción del delito y la violencia; fortalecimiento institucional; renovación integral del sistema penitenciario; protección, atención y seguimiento a las víctimas.
5	Política exterior al servicio del desarrollo	Consolidación como Centro Regional; modernización y fortalecimiento de la cancillería; redefinición de la política exterior; servicios consulares óptimos.
6	Respeto, defensa y protección del medio ambiente	Reforma integral del sector ambiental con participación ciudadana; diseño de políticas públicas en armonía con el medio ambiente; gestión de desastres, mitigación y adaptación al cambio climático, y protección y rescate de la biodiversidad.

1.4 Marco de cooperación de Naciones Unidas y PNUD en Panamá

El Sistema de Naciones Unidas en Panamá apoya los esfuerzos nacionales para el desarrollo, considerando las prioridades definidas por los principales instrumentos de política pública vigentes, especialmente el Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019, así como las propuestas de las organizaciones de sociedad civil. Para proveer a sus distintas agencias especializadas una dirección estratégica alineada y coherente con las prioridades nacionales, dispone de un Marco de Cooperación para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés), que ha definido las siguientes áreas para el período 2016-2020:

- Área 1. Políticas integrales para la equidad y la inclusión
- Área 2. Gobernanza, diálogo y participación social
- Área 3. Sostenibilidad ambiental y crecimiento inclusivo

Articulado con este marco estratégico común, el Programa de País de PNUD 2016-2020 se ha propuesto contribuir a cuatro efectos (outcomes) en las tres áreas de cooperación del UNDAF. Ver tabla siguiente:

*Tabla 4.
Contribuciones del Programa de País 2016-2020 al UNDAF del mismo período*

No.	Área de cooperación	Efectos UNDAF 2016-2020
1	Políticas integrales para la equidad y la inclusión	Efecto 1.1. Al 2020, El Estado implementa Políticas Públicas integrales y presta servicios sociales de calidad con enfoque de equidad, igualdad de género y atención a las poblaciones prioritarias, según estándares internacionales de Derechos Humanos.
2	Gobernanza, diálogo y participación social	Efecto 2.1. Al 2020, el Estado habrá avanzado en la implementación de reformas institucionales que fortalezcan un sistema de gobernanza democrático, participativo, inclusivo y articulado con el nivel local. Efecto 2.2. Al 2020, el Estado cuenta con sistemas más efectivos para la prevención y atención integral de todo tipo de violencia, incluyendo la de género; para la administración de justicia y la implementación de estrategias de seguridad ciudadana, respetuoso de los Derechos Humanos y de la diversidad cultural.
3	Sostenibilidad ambiental y crecimiento inclusivo.	Efecto 3.2. Al 2020, El Estado ha fortalecido sus capacidades para el diseño e implementación de Políticas, Planes y Programas que contribuyan a la sostenibilidad ambiental y la seguridad alimentaria y nutricional, la adaptación al cambio climático, la reducción del riesgo a desastres y la construcción de resiliencia.

1.5 Procesos de diálogo objeto de evaluación

El diálogo Estado-Sociedad Civil sobre políticas públicas es una herramienta fundamental para el funcionamiento del Estado democrático y el logro de los resultados de desarrollo de un país. Hay consenso en el debate especializado acerca de la contribución de las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC)²² como complemento a las responsabilidades que corresponde a los actores estatales. Este rol fue reconocido oficialmente en 2011, en la IV Conferencia Internacional sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrada en Busán. Así mismo, hay un amplio marco político-normativo internacional, suscrito por la mayoría de países democráticos del mundo, que legitiman la labor de la OSC, incluyendo, entre otras instrumentos: Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Carta de la OEA, Foro Social Mundial, políticas de la UE.

En América Latina, sobre todo en en sociedades multiculturales, las relaciones Estado-Sociedad Civil han sido tensas y conflictivas, principalmente por la exclusión histórica a la que han sido sometidos los pueblos indígenas y otros grupos originarios. Sin embargo, como indican la literatura especializada y el marco político-normativo internacional, la construcción del Estado democrático y el desarrollo inclusivo y sostenible exigen mínimas condiciones para el diálogo político,²³ el entendimiento y la colaboración Estado-sociedad civil sobre las prioridades nacionales de desarrollo.

²² Las OSC se definen como estructuras formales y no formales de organización social no gubernamental, sin fines de lucro, sin filiación partidaria, no violentas, entre otros atributos, que permiten a los ciudadanos expresar sus intereses, valores, ideales y aspiraciones. Guía sectorial sobre gobernabilidad y sociedad civil. Auropeid, Bruselas, 2016.

²³ Proceso relacional destinado a incidir en el Estado para el diseño y la implementación de políticas públicas más incluyentes y justas con los grupos vulnerables de una sociedad.

Influida por un contexto global caracterizado por la conectividad e interrelación entre sujetos e instituciones, en congruencia con el marco político-normativo internacional, se puede observar una tendencia en las teorías contemporáneas a remarcar el aspecto colaborativo de la sociedad civil con el Estado como un modo de profundizar la democracia participativa y lograr más eficacia en la gestión del desarrollo

En el caso de Panamá, como indicado antes, desde Bambito (1993), el diálogo Estado-Sociedad Civil sobre el desarrollo ha sido un instrumento relevante para el diseño de políticas de públicas. Por esta razón, a solicitud del Gobierno de Panamá, el Programa de País de PNUD 2016-2020 ha querido contribuir con los efectos del UNDAF para el mismo período mediante la facilitación de 12 procesos de diálogo en áreas o sectores de políticas públicas priorizadas por el país. Se trata de los siguientes:

- i) Acuerdos de la Concertación Nacional. Ministerio de la Presidencia
- ii) Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas. Ministerio de Gobierno (MINGOB).
- iii) Diálogo de Salud. Ministerio de Salud (MINSAs).
- iv) Diálogo de Educación. Ministerio de Educación (MEDUCA).
- v) Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá". Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- vi) Plan Energético Nacional. Secretaría Nacional de Energía.
- vii) Plan Nacional de Seguridad Hídrica "Agua para Todos". Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- viii) Plan de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá. Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP), con apoyo de MiAMBIENTE.
- ix) Política Nacional de Humedales de Panamá y su Plan de Acción. Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- x) Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción. Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- xi) Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá. Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE).
- xii) Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2030. MINSEG.

Tal como se puede apreciar, cinco de los doce procesos de diálogo o consulta facilitados por PNUD están asociados a la construcción de instrumentos de políticas públicas del sector medio ambiente, mientras que cuatro se refieren a política social (educación, salud, pueblos indígenas, juventud). El total de recursos invertidos corresponden a 6,030,009 USD. A continuación, la tabla 5 muestra la información básica de cada uno de los procesos de diálogo objetos de la presente evaluación.

*Tabla 5.
Contribuciones del Programa de País 2016-2020 al UNDAF del mismo período*

No.	Nombre de iniciativa	Contraparte	Resultados	Inversión USD
1	Acuerdos de la Concertación Nacional	Ministerio de la Presidencia	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30 Mecanismo de verificación y seguimiento de los ACN	2,000,000
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas	Ministerio de Gobierno (MINGOB)	Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá 12 planes territoriales Proyecto Apoyo a las reformas de	1,398,533

No.	Nombre de iniciativa	Contraparte	Resultados	Inversión USD
			MINGOB	
3	Diálogo de Salud	Ministerio de salud (MINSA)	Libro blanco para la transformación del Sistema Público de Salud Comisión de Alto Nivel de Salud (CAN) PS 96234 PRODOC	1,131, 610
4	Diálogo de Educación	Ministerio de Educación (MEDUCA)	Compromiso Nacional para la Educación en Panamá Propuesta de Consejo Permanente Multisectorial para la Educación	612,161
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá" 2015-2016	65,223
6	Plan Energético Nacional	Secretaría Nacional de Energía	Plan Energético Nacional: Propuesta para una política energética de largo plazo 2015-2050; Atlas "Panamá: El futuro que queremos".	157,482
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica	Ministerio de Ambiente	Plan Nacional de Seguridad Hídrica: Agua para Todos	60,000
8	Plan Nacional de Pesca Sostenible en Panamá	Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP)	Plan Nacional de Acción para la Pesca sostenible en Panamá	80,000
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción.	Ministerio de Ambiente	Política Nacional de Humedales de Panamá y su Plan de Acción	50,000
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción	Ministerio de Ambiente-GEF	Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2030 (alineada Metas Aichi y ODS)	220,000
11	Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.	Ministerio de Ambiente	Estudios de impacto ambiental Manejo sostenible de bosques (1 millón de hectáreas) Modelo de gestión ambiental	85,000
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana	Ministerio de Seguridad Pública	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2030	220,000
TOTAL				6,080,009

1.6 Objetivos y alcances de la evaluación

1.6.1 Relevancia de las evaluaciones temáticas

Como una expresión clave de una cultura institucional orientada hacia el logro de resultados, el aprendizaje y la adopción de decisiones apoyadas en evidencias, la evaluación se define como un estudio que valora de manera **sistemática, rigurosa e imparcial** el logro de los resultados esperados y alcanzados por una acción de desarrollo,²⁴ considerando múltiples factores de causalidad, internos y del entorno, así como la interacción de las partes interesadas y los sujetos del cambio.

En congruencia con los principios y lineamientos de las conferencias internacionales sobre calidad y eficacia de la cooperación (Roma 2003, París 2005, Accra 2008, Busan 2011), desde

²⁴ Manual de planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo. UNDP, 2011.

la perspectiva del método de Gestión Basada en Resultados (GBR), la evaluación tiene tres aportes y usos principales:

- *Mejora de los resultados:* la evaluación ofrece a los gerentes evidencias sobre el nivel de logro de los resultados planificados y propone recomendaciones viables y pertinentes para perfeccionar el diseño e incrementar la eficacia presente y futura de las acciones de desarrollo evaluadas.²⁵
- *Aprendizaje organizacional:* la evaluación es una excelente oportunidad para distinguir y sistematizar aprendizajes y buenas prácticas generadas por la experiencia un proyecto para su consideración en siguientes fases y/o nuevas acciones futuras.
- *Rendición de cuentas:* la evaluación es una herramienta eficaz para apoyar la rendición de cuentas a los cooperantes y las distintas partes interesadas sobre lo que está haciendo o se ha realizado.

En el presente caso, conforme los TdR definidos, corresponde hacer una Evaluación Temática de los doce procesos de diálogo referidos antes. A diferencia de las evaluaciones de proyectos, las evaluaciones temáticas se enfocan en la valoración de áreas intersectoriales, modalidades de cooperación de PNUD y/o tipos de intervención.²⁶ En cualquier caso, se busca medir resultados, identificar aprendizajes y ofrecer recomendaciones para mejorar la facilitación y la eficacia de futuros procesos de diálogo apoyados por PNUD en el país y otros países de la región.

1.6.2 Objetivo de la evaluación

Tomando en cuenta los alcances de una evaluación temática descritos en la sección anterior, la presente evaluación se propone el siguiente objetivo:

- ***Evaluar las contribuciones o resultados²⁷ de los diálogos facilitados por el PNUD Panamá a la elaboración de políticas públicas priorizadas por el país e identificar las lecciones aprendidas por la experiencia de participación de los distintos actores, a fin de ofrecer recomendaciones para mejorar la calidad y los resultados de futuras iniciativas de este tipo en el país y la región.***

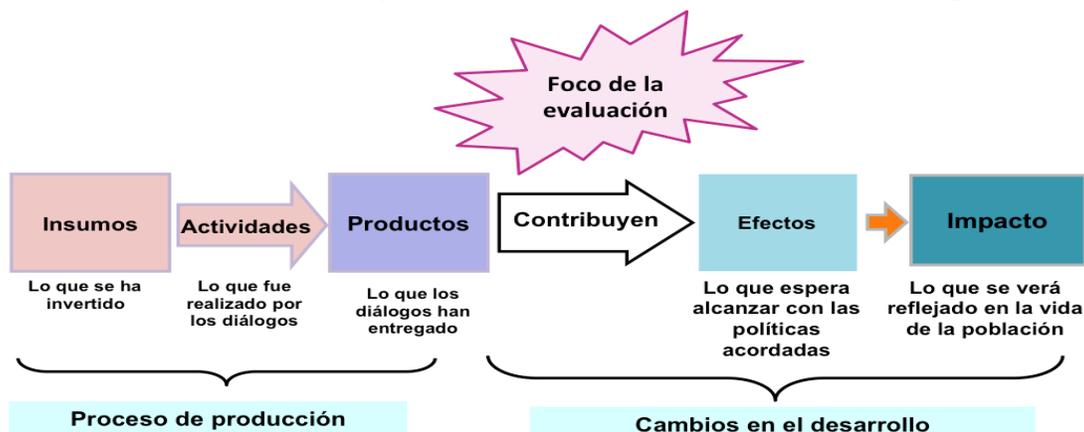
En este sentido, los hallazgos de la presente evaluación han permitido distinguir el valor agregado por los mecanismos de diálogo al diseño de políticas públicas y el manejo de potenciales y reales conflictos entre Estado-Sociedad Civil. Además, esta información permitirá a los gestores de las iniciativas tomar decisiones informadas para posicionar a PNUD como socio estratégico para el desarrollo en el país, así como informar a los socios estratégicos y beneficiarios sobre los resultados de la evaluación.

²⁵ En la presente evaluación se entiende el concepto “Acción de desarrollo” como los diálogos facilitados por la Oficina de PNU en Panamá.

²⁶ Política de evaluación de PNUD. Nueva York, 2011.

²⁷ En esta evaluación, contribuciones o resultados son entendidos como los productos de políticas públicas acordados por los actores participantes en los diálogos.

Gráfico 2.
Foco de observación y análisis de la evaluación temática de diálogos



De acuerdo con la metodología de GBR, considerando el objetivo definido, el foco de la evaluación estará colocado en la observación y el análisis de los eslabones de la cadena causal-lógica que conectan los productos (bienes y servicios) entregados por PNUD para el logro de los resultados esperados de los espacios de diálogo, como se ve en el gráfico.

La evaluación ha considerado los diálogos facilitados por PNUD desde enero 2016 a la fecha, septiembre de 2018. Así mismo, conforme los estándares de OCDE y Naciones Unidas, ha considerado el análisis de las siguientes variables: i) pertinencia; ii) eficacia; iii) eficiencia; y iv) sostenibilidad.²⁸ En adición, como valor agregado, se ha realizado una valoración de la calidad de los procesos de diálogo, teniendo en cuenta un conjunto de indicadores organizados en tres dimensiones: entorno habilitante, proceso de diálogo y resultados obtenidos, tal como se explica en la sección de metodología.

La gestión de la evaluación estuvo a cargo de la Oficial de Monitoreo y Evaluación de la Oficina de PNUD en Panamá, con el respaldo de un Comité de Referencia formado por la gerencia de la Oficina de PNUD, oficiales nacionales de programa y especialistas. Entre sus atribuciones, destacan las siguientes: i) planificación, gestión y coordinación de la logística; ii) coordinación de agendas de entrevistas y provisión de información relevante; iii) recibir, circular y comentar los informes de la evaluación; iv) consolidar los comentarios y sugerencias de mejoras a los informes presentados; v) Informar a las partes interesadas el Informe final; vi) analizar los hallazgos y recomendaciones de la evaluación; vii) dar respuesta de gerencia, así como hacer el seguimiento respectivo.

Como previsto en el Informe inicial, la evaluación se llevó a cabo entre el 31 de agosto y el 31 de octubre de 2018, período que fue dividido en tres fases, así: Fase 1. Diseño y preparación; Fase 2. Recolección de información de campo; Fase 3. Elaboración y discusión de informe de evaluación.

²⁸ Ver definiciones en Glosario. Pág. ii.

1.7 Metodología empleada

1.7.1 Lineamientos y estándares de Naciones Unidas

La metodología empleada en la evaluación ha correspondido con los estándares internacionales de calidad, código ético y lineamientos técnicos UNEG y PNUD. En especial, se han tenido en cuenta dos documentos de referencia: i) Normas y estándares de evaluación en el Sistema de Naciones Unidas. UNEG, 2005; y ii) Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de Resultados de Desarrollo. UNEG, 2011. Con base en estos lineamientos, se ha dado cumplimiento a los siguientes estándares: anonimato y confidencialidad; responsabilidad; integridad; independencia; reporte de incidencias; validación de la información; propiedad intelectual; entrega de informes

1.7.2 Enfoques metodológicos transversales

Sustentado en buenas prácticas y aprendizajes de evaluación de proyectos de desarrollo en América Latina y el Caribe, se han empleado los siguientes enfoques metodológicos en el diseño del plan de evaluación y la recolección y el análisis de información.

- i. Participativo:* la evaluación ha tomado en cuenta las perspectivas y evidencias aportadas por todas las partes involucradas: persona responsable de la facilitación de los diálogos; especialistas de las áreas temáticas de PNUD; participantes en procesos de diálogo; autoridades de instituciones públicas contrapartes.
- ii. Pedagogía del aprendizaje:* dada la importancia de esta dimensión en la teoría de la GBR y los objetivos de la evaluación, la evaluación ha conseguido identificar una lista de potenciales buenas prácticas que merecen ser sistematizadas e incorporadas como aprendizaje institucional por PNUD y las instituciones nacionales.
- iii. Enfoque de Derechos Humanos:* la evaluación ha considerado la manera en que los espacios de diálogos y los resultados obtenidos han contribuido al ejercicio de los derechos de la población afectada por los problemas tratados y el cumplimiento de las obligaciones por parte de las instituciones responsables de asegurar la realización de estos derechos.
- iv. Enfoque de género:* la evaluación ha tomado en cuenta la integración del enfoque de género en el diseño, la facilitación y los resultados de los procesos de diálogo. De manera especial, ha valorado la participación de las mujeres y la manera en que las políticas diseñadas contribuyen a reducir las brechas de desigualdad existentes.
- v. Enfoque de interculturalidad:* tomando en cuenta la diversidad cultural y multiétnica de Panamá, la evaluación ha puesto especial atención a la manera en que los procesos de diálogo y los resultados acordados han conseguido integrar la participación, la cosmovisión y los derechos de las comarcas y pueblos indígenas.

1.7.3 Análisis de la calidad de los procesos de diálogo

Con base en buenas prácticas en América Latina y el Caribe, el consultor ha desarrollado un modelo conceptual de diálogo Estado-Sociedad Civil sobre políticas públicas, utilizado como valor agregado en la presente evaluación para analizar la calidad de los diálogos facilitados por

la Oficina de PNUD, tomando en cuenta tres dimensiones: i) entorno social e institucional habilitante; ii) facilitación del proceso de diálogo; iii) resultados obtenidos.

El modelo conceptual-metodológico de análisis propone que la contradicción entre oposición y colaboración entre Estado y Sociedad Civil está superada por la teoría de redes de conversaciones que postula que ambas posiciones son expresiones naturales de un sistema social de País o Nación relacionamente congruente, pues les permite aprender de su propia experiencia y utilizar estos aprendizajes para adaptar y transformar sus estructuras de tal modo que el bienestar de su posible sea posible.²⁹

Dada esta premisa, el diálogo multiactores Estado-Sociedad Civil se puede conceptualizar como **una red de conversaciones** de los distintos actores que participan en un espacio de diálogo, en el que cada quien escucha al otro en el respeto y la aceptación de la legitimidad de sus diferencias. Considerando su papel clave en el desarrollo evolutivo del lenguaje y el pensamiento reflexivo, el concepto de redes de conversaciones utilizado en la formulación del presente modelo teórico no se restringe al acto comunicativo que comúnmente se conoce como a hablar con otro. Como unidades mínimas que cohesionan la vida social, las redes de conversaciones se definen como la dinámica operativa-relacional que permite a los humanos coordinar su quehacer en los distintos espacios sociales donde se mueven.

Ahora bien, la modulación de las relaciones Estado-Sociedad como redes de conversaciones plantea varios desafíos, pero quizá el más importante tiene que ver con el cambio de paradigma perceptual y relacional de los actores políticos participantes, que les permita darse cuenta que “cada uno es solo un hilo conectado a una trama mayor de relaciones del vivir social y el entorno natural que le rodea”.³⁰ Esta actitud reflexiva da lugar al fenómeno social conocido “*congruencia relacional*”, que se define como el atributo del diálogo que hace posible que los distintos actores participantes se vean, se escuchen y se asuman como legítimos otros en el espacio social compartido.

Ahora bien, para la configuración de este tipo de diálogos relacionamente congruentes, se precisa tener en cuenta una cadena de factores críticos interrelacionados uno del otro para su efectiva aplicación (Ver gráfico 3). Son los siguientes:

- *Aceptación del otro como legítimo otro diferente:* esta conducta permite la creación de un espacio diálogo relacionamente congruente donde los distintos actores son vistos, respetados y escuchados en la legitimidad de su presencia que los hace únicos y distintos a los demás. Sin esta condición resulta imposible la coherencia relacional indispensable para alcanzar acuerdos mínimos y realizar el convivir en una sociedad democrática, porque da lugar a la negación y exclusión, lo que trae consecuencias que restringen la vida humana y erosionan el tejido social.
- *Emocionalidad habilitante:* hay dominios emotivos que habilitan la conducta relacional de aceptación de la legitimidad del otro y otros dominios que la restringen. Entre los habilitantes, está la confianza, la refutación y credibilidad de los sujetos participantes, mientras en sentido contrario hay dominios inhibidores como el enojo, el miedo y la desconfianza. Estos dominios emotivos están determinados a su vez por la historia de relaciones entre los actores.

²⁹ H. Maturana y F. Varela. Teoría de Autopoiésis. En: El Árbol del Conocimiento. Unifrag, España, 1990. LD. Grajeda. Redes de conversaciones: formas de configuración del Estado democrático moderno. Universidad De La Salle, San José, Costa Rica, 2008.

³⁰ H. Maturana et al. Métodos de interlocución para el diseño social de políticas municipales. 2009.

- *Voluntad relacional*: se refiere a las disposiciones y posiciones que los actores adoptan en el espacio del diálogo. El primer término alude a los dominios emotivos o motivaciones que impulsan su participación (miedo, entusiasmo, enojo). Cada dominio define la manera en que el actor se posiciona en el diálogo. Por ejemplo: defensa, oposición, lucha, imposición, conciliación, moderación, equilibrio.
- *Socialización de la propiedad sobre la verdad*: la ciencia del conocimiento ha demostrado con abundante evidencia que los humanos estructuralmente no pueden copiar “objetivamente” la realidad que observan. Solo es posible nombrarla a partir de la estructura biológico-cultural construida a lo largo de su vida. Por tanto, el conocimiento que se esconde de tras de la palabra “verdad” puede ser refutado por otro observador que mira lo mismo con otros criterios de validez e incluso por el mismo observador en otro momento y circunstancias de su vivir.

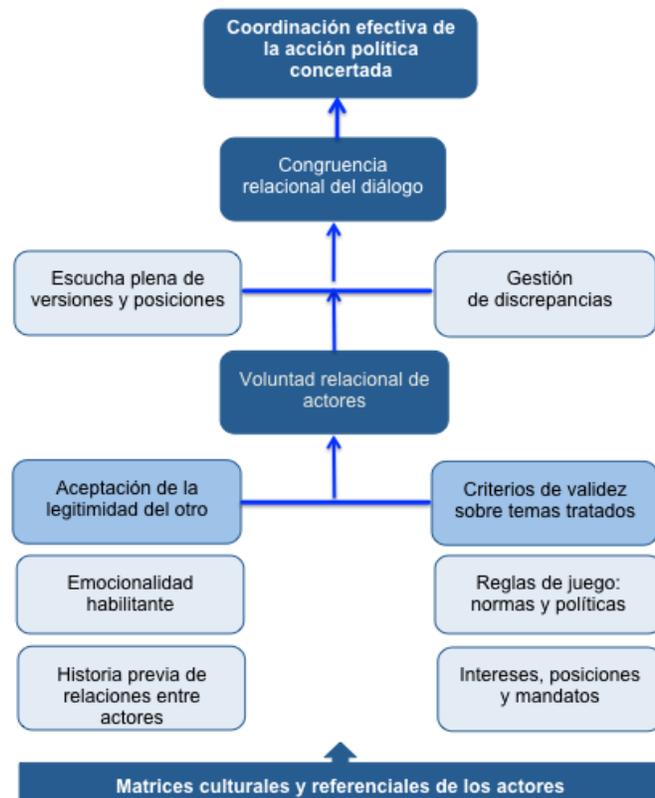
En este sentido, el conocimiento no es independiente ni objetivo, porque siempre está supeditado a otros que aceptan su legitimidad. La propiedad privada sobre la verdad cierra oportunidades a la estructura que ha hecho evolucionar a los humanos como los seres inteligentes de ahora: la reflexión crítica y creativa en el lenguaje. Por esta razón, no sirve para construir un diálogo político relacionalmente congruente en la democracia y menos aún en una sociedad cultural y étnicamente diferenciada.

- *Criterios de validez sobre los temas del diálogo*: una vez se renuncia a la verdad como propiedad privada y representación objetiva de la realidad, lo que queda son versiones sostenidas por criterios de validez distintos y dependientes de los marcos de referencias en los que se han formado los participantes en un espacio de diálogo. Los criterios de validez están influidos de forma inmediata por las reglas de juego definidas por el marco político-normativo, los intereses, las posiciones políticas y mandatos de cada actor.

- *Matrices culturales y referenciales de los actores*: en la base de los criterios de validez y la aceptación de la legitimidad del otro y de todo

el proceso de diálogo político, como factor estructural principal, se encuentran las matrices culturales y referenciales de los distintos actores, que han sido cultivadas y conservadas por redes de conversaciones cotidianas de una generación a otra. Estas matrices constituyen esquemas de percepción por donde se ve e interpreta el mundo.

Gráfico 3.
Redes de conversaciones: Modelo conceptual de diálogo político
Estado-Sociedad Civil



Fuente: David Grajeda, con base en teoría de redes de conversaciones. 2017.

Estas estructuras cognitivas y relacionales son más diferenciadas y profundas en sociedades multiculturales y con relaciones antagónicas. Sin embargo, estas maneras de ver, percibir y relacionarse no son pétreas, pues pueden evolucionar por la misma dinámica del diálogo intercultural y político, en la que medida que se abren espacios y se generan historias de reflexión creativa y colaborativa, relacionalmente congruentes.

Para medir la calidad de dichas conversaciones, se ha diseñado una tabla de 14 indicadores organizados en las tres dimensiones indicadas antes: entorno social e institucional habilitante, facilitación del proceso del diálogo; resultados obtenidos por los diálogos. Ver tabla 6. Estos indicadores han sido tomados en cuenta de manera transversal en la valoración de las variables de la evaluación, principalmente relevancia, eficacia y sostenibilidad. Así mismo, al final de los hallazgos reportados, se hace una valoración global de dichos indicadores y la manera en que han influido en el logro de los resultados de los diálogos.

*Tabla 6.
Tabla de indicadores para análisis y valoración de calidad de conversaciones de diálogos Estado-Sociedad Civil*

No.	Dimensión/Indicadores
Entorno habilitante	
1	Marco político-normativo con reglas claras y procedimientos que faciliten la participación de sociedad civil en el ciclo de políticas públicas en todos los niveles (incluyendo acreditación de personería jurídica y otros requisitos legales exigidos a la OSC locales para su operación)
2	Disposición de autoridades estatales a conversar en igualdad de condiciones y simetría de poder con actores con posiciones y criterios de validez distintos a los suyos
3	Disposición de actores de sociedad civil de conversar con las autoridades y otros actores con posiciones y criterios de validez distintos a los suyos
4	Capacidades instaladas en actores para diálogo político: redes asociativas, personal calificado, productos de conocimiento, información estadística, estructura organizativa estable, planes estratégicos.
Proceso de facilitación del diálogo	
5	Participación de actores clave involucrados e interesados en resolver problema: afectados directos y actores del entorno político-institucional.
6	Existencia de dominios emocionales habilitantes: confianza, credibilidad, respeto, voluntad, ganas, sensación de ser escuchados.
7	Construcción de visión compartida y proyecto común sobre el cambio promovido
8	Identificación y acogimiento de criterios de validez distintos de los participantes sobre los temas tratados
9	Uso de mecanismos de gestión respetuosa de discrepancias sobre criterios de validez
Resultados del diálogo	
10	Acuerdos concertados o resultados obtenidos del diálogo
11	Disponibilidad de presupuesto y medios materiales para implementación de acuerdos: estructura presupuestaria, estimación y disposición de recursos financieros
12	Capacidades de gestión: personal técnico, estructura organización, instrumentos estratégicos y operativos, responsabilidades de ejecución, coordinación sectorial e intersectorial.
13	Mecanismos de monitoreo y evaluación
14	Condiciones del entorno político-institucional para implementación de acuerdos o resultados: voluntad política de autoridades, desarrollo organizacional y capacidad de la sociedad civil y los otros actores involucrados en los diálogos y/o interesados en los acuerdos alcanzados.

Fuente: David Grajeda, 2017.

1.7.4 Actores consultados

La evaluación consultó a una muestra indicativa de la totalidad de actores involucrados y partes interesadas en el diseño y la implementación de los procesos de diálogo, lo que ha permitido la integralidad de puntos de vista y evidencias para fundamentar de manera adecuada los hallazgos sobre el logro de los objetivos y resultados esperados. En total, fueron entrevistados o consultados 53 personas, siendo 23 mujeres (43,39 %) y 30 hombres (56.60 %). Dichas personas representaron a los seis tipos de actores definidos en el Informe inicial: i) autoridades y personal técnico de Programa de PNUD; ii) oficiales de otras agencias de Naciones Unidas; iii) especialistas temáticos en diálogos; iv) representantes de instituciones públicas; v) representantes de OSC y gremios; vi) representantes de pueblos y comarcas indígenas.

Ver tabla 7 y listado completo de personas entrevistadas en Anexo 2.

Tabla 7
Actores sujetos de consulta por la evaluación

No.	Categoría	Mujeres	Hombres	Total
1	Autoridades y personal técnico de Programa PNUD	8	5	13
2	Oficiales otras agencias de Naciones Unidas	0	1	1
3	Especialistas temáticos en diálogo	0	1	1
4	Instituciones públicas responsables de los diálogos	10	13	23
5	Organizaciones de sociedad civil y gremios	5	9	14
6	Pueblos indígenas	0	1	1
TOTAL		23	30	53

1.7.5 Métodos de recolección y análisis de información

La evaluación se propuso aportar información confiable, basada en evidencias, de manera que sea de utilidad para los propósitos y usos definidos por la Oficina de PNUD en Panamá y sus socios. Para ello, fueron empleados los siguientes métodos de recolección y análisis de información:

- i. Revisión documental de referencia.* Fue revisado y analizado un conjunto de documentos de referencia clasificados en cuatro categorías:
 - A) Documentos sobre marco estratégico de PNUD:* UNDAF 2016-2020, CPD de PNUD 2016-2020.
 - B) Documentos sobre el marco estratégico del Gobierno de Panamá:* Plan Estratégico con Visión de Estado Panamá 2030; PEG 2015-2019 del Gobierno de Panamá; otros instrumentos del marco político-normativo del desarrollo y el contexto de Panamá.
 - C) Documentos sobre diseño y resultados de diálogos facilitados:* documentos de Proyectos, metodologías empleadas, documentos de políticas resultantes de los diálogos; Informes de actividades; informes de consultoría.

- D) *Documentos especializados*: estudios e informes técnicos sobre diálogo Estado-Sociedad Civil y problemas de política sectorial abordados por los diálogos facilitados.
- ii. **Entrevistas semi-estructuradas**. Dada su ventaja para profundizar sobre el contenido de las variables estudiadas, la técnica de entrevista fue empleada para consultar a los cinco actores definidos, que han tenido un papel protagónico en los procesos de diálogo.
 - iii. **Grupos focales**. En adición a las entrevistas, la técnica de grupo focales fue empleada para consultar a grupos de más de 5 funcionarios de instituciones públicas. De manera específica, fue utilizada para consultar a integrantes de la Comisión de Alto Nivel de Salud (CAN) y personal técnico del Ministerio del Ambiente (MiAMBIENTE).
 - iv. **Triangulación de información**. Esta técnica de análisis fue empleada para verificar y asegurar la validez de los hallazgos sobre distintos criterios o tópicos sujetos de observación, mediante la comparación y el contraste de los datos suministrados por diferentes sujetos o fuentes de información y métodos de recolección de los mismos. De esta manera para dar por cierto un hallazgo, fueron contrastadas al menos tres evidencias coincidentes, ya sea que sea provistas por fuentes fácticas como documentales.
 - v. **Matriz metodológica de evaluación**: para asegurar la consistencia y rigor metodológico del proceso de recolección y análisis de información, el EE se apoyó en una matriz en la que se identificaron para cada variable, las preguntas clave, fuentes de información y métodos de recolección y análisis de datos. Ver Anexo 3.

1.8 Evaluabilidad y reporte de incidencias

Los lineamientos del SNU, PNUD y las buenas prácticas aconsejan hacer un análisis de evaluabilidad³¹ de las acciones de desarrollo objeto de evaluación, que en este caso corresponden a iniciativas de diálogo sobre políticas públicas. Para ello, se toman en cuenta tres variables: i) Diseño de la acción de desarrollo; ii) Disponibilidad de información; iii) Contexto propicio. A continuación, los hallazgos derivados de este análisis:

- *Diseño de la acción*: la acción evaluada consiste en una modalidad de trabajo empleada por la Oficina de PNUD en Panamá para promover la participación de los distintos actores (instituciones, sociedad civil,³² sector privado, academia) en espacios de diálogo destinados a la formulación de políticas públicas en distintas áreas de desarrollo priorizadas por el país y apoyadas por el UNDAF y el CPD de PNUD para el período 2016-2020. En este sentido, no se trata de un proyecto sino una modalidad de cooperación con actividades especializadas para la facilitación de diálogos y el logro de acuerdos sobre políticas públicas. De ahí que no se dispuso de un diseño o marco específico de resultados. En su lugar, se emplearon los instrumentos estratégicos de Naciones Unidas (UNDAF) y PNUD (CPD), así como el diseño de los proyectos en los que se insertan los espacios de diálogo. A juicio del consultor, dichos instrumentos son coherentes entre sí y bien alineados con las prioridades nacionales establecidas en el Plan Estratégico con Visión de Estado 2030 y el PEG 2015-2019 del Gobierno de la

³¹ Conjunto de condiciones básicas que hacen viable la evaluación de una acción de desarrollo.³¹ Toolkit.. Área de Evaluación. Panamá, 2012.

³² En esta categoría de actor se incluyen las distintas formas de organización de la sociedad civil: ONG, asociaciones gremiales, movimientos sociales y comunidades.

República. No obstante, para el análisis de las variables de la evaluación, principalmente eficacia y eficiencia, con el apoyo de la Oficina de Monitoreo y Evaluación de PNUD, fue necesario construir una herramienta metodológica (tipo marco de resultados), en la que se especificaron los resultados esperados y alcanzados por cada diálogo.

- *Disponibilidad de información:* la Oficina de PNUD en Panamá proporcionó información suficiente y necesaria sobre el marco estratégico, los resultados de los procesos de diálogo y los recursos invertidos. Conforme los estándares corporativos, la gerencia de la evaluación ha sabido gestionar las entrevistas y reuniones con las distintas partes interesadas, tanto de las instituciones gubernamentales como de los actores participantes en los espacios de diálogo. Sin embargo, hubo dificultades para acceder a entrevistas con las autoridades y el personal técnico de MiAMBIENTE que participaron en los cinco diálogos del sector.
- *Contexto político e institucional propicio:* se puede consignar un entorno político-institucional propicio con un adecuado acceso y disponibilidad de las distintas partes y actores clave a ofrecer la información requerida por la evaluación.

Tomando en cuenta los criterios examinados, se puede reportar un satisfactorio nivel de evaluabilidad para realizar la evaluación temática de los diálogos sobre políticas de desarrollo facilitados por la Oficina de PNUD Panamá, conforme los estándares y lineamientos metodológicos de la organización.

2. Hallazgos

Esta sección consigna el conjunto de hallazgos registrados por la evaluación respecto a las variables examinadas,³³ luego de la triangulación de al menos tres fuentes de información provenientes de los documentos revisados y la consulta de las distintas categorías de actores involucrados en el diseño y la facilitación de los doce procesos de diálogos durante el período del Programa País de PNUD en Panamá (2016-2020).

Como se ha definido en sus objetivos y alcances, el foco de la evaluación han sido los resultados de los diálogos facilitados para la elaboración participativa de políticas públicas priorizadas por el país. Por los límites de una evaluación temática como la presente, no se ha podido hacer un análisis caso por caso de los 12 diálogos. No obstante, se aluden y profundizan en diálogos específicos para ilustrar la valoración global de las variables. Así mismo, se ha diseñado una matriz de valoración en la que se indican los valores asignados a cada diálogo según los criterios considerados en cada variable. Para ello, se ha construido una tabla de calificación de todos los diálogos, con una ponderación basada en tres colores, como se explica enseguida:

Satisfactorio		El criterio evaluado está satisfecho plenamente por el diálogo
Con limitaciones		El criterio evaluado presenta limitaciones, pero no son determinantes
Insuficiente		El criterio evaluado no ha sido satisfecho por el diálogo

A continuación, se presentan los principales hallazgos identificados en cada una de las variables revisadas. En adición, como valor agregado, se ofrece un análisis de la calidad de los diálogos conforme los 14 indicadores definidos en la sección de metodología, haciendo una conexión entre los resultados de este análisis y los resultados del examen de las variables definidas. En la sección de conclusiones, también se presenta una lista de las principales experiencias significativas con potencial de aprendizajes identificadas a lo largo del informe.

2.1 Relevancia

En la presente evaluación, la relevancia o pertinencia se define como el grado en que los doce diálogos facilitados por la Oficina de PNUD en Panamá son congruentes con las políticas y prioridades nacionales, así como con las necesidades y los derechos de las poblaciones afectadas por los problemas de desarrollo tratados por dichos diálogos. Tomando en cuenta esta definición, el análisis ha considerado tres criterios principales: i) coherencia con políticas y prioridades nacionales; ii) coherencia con necesidades y derechos de las poblaciones afectadas, principalmente de grupos más vulnerables (mujeres y pueblos indígenas) iii) idoneidad con contexto y cultura nacional.

2.1.1 Coherencia con políticas y prioridades nacionales

PNUD tiene una reputación y una marca bien posicionada en el uso de sus atributos corporativos para la facilitación de procesos de diálogo en Panamá, desde hace más de 30 años. Tanto así que cuando se piensa en el uso de esta herramienta para contener conflictos sociales o co-diseñar políticas públicas resulta inevitable para los actores nacionales pensar en la asistencia técnica y el acompañamiento de la organización. Este prestigio se corresponde

³³ De acuerdo a los estándares de OCDE, PNUD y los requerimientos de los TdR, fueron examinadas cuatro variables: pertinencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

con el rol jugado en diálogos de gran alcance estratégico en el que ha estado en juego la visión de país y la gobernabilidad nacional. No es para menos, si se considera el rol desempeñado desde los procesos de diálogo de Bambito, en 1993 y años siguientes, cuando el país retomó la vía de la democracia y decidió alcanzar “un consenso básico”, con la participación de un amplio espectro de actores del Estado, sociedad civil, sector privado y academia, sobre las prioridades del Estado para poner al país en la senda de la democracia y el desarrollo.³⁴ También estuvo presente en Coronado (2000) y Concertación Nacional (2007) cuando el país trazó su rumbo hacia el Siglo XXI, teniendo en el fondo la consulta popular para la ampliación del Canal de Panamá.

A pesar de este activo de prestigio y credibilidad, PNUD nunca había tenido que facilitar casi de manera simultánea tanto diálogos, como ahora. A pesar de las bases ofrecidas por los Acuerdos de Concertación Nacional, el Estado ocupaba avanzar en la definición de políticas públicas clave para superar sus viejos desequilibrios sociales y territoriales y poner a tono con su crecimiento económico sostenido de la última década. Por ejemplo: pueblos indígenas, educación, salud, biodiversidad, energía, agua. “Ha sido un proceso inédito. El gobierno nos pidió apoyar estos instrumentos de políticas públicas y hemos atendido su llamado de la mejor manera posible, poniendo a su servicio nuestras capacidades técnicas” (Entrevista a autoridades y personal de la Oficina de PNUD en Panamá).

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda de que los doce diálogos facilitados por PNUD para el diseño de igual número de políticas públicas ha sido totalmente relevante con los intereses y las prioridades no sólo del Gobierno actual sino también del Estado, la sociedad civil y otros actores nacionales clave para el desarrollo del país. Esto ha sido garantizado principalmente por dos hechos: por un lado, la participación de los actores clave en cada uno de los temas tratados; por otro lado, la respuesta a una demanda específica de las autoridades del país, lo que ha facilitado estar en línea con las prioridades de sus principales instrumentos estratégicos de desarrollo: Plan Estratégico Nacional 2030 y PEG 2015-2019.

Un ejemplo que ilustra la coherencia de los diálogos con las prioridades del país lo provee el diálogo sobre el Plan Nacional de Seguridad Hídrica, que ha respondido a la Resolución de Gabinete No. 84 de 11 de agosto de 2015,³⁵ mediante la cual el Gobierno de Panamá declaró el Estado de Emergencia y ordenó la creación de un Comité de Alto Nivel para ocuparse de la solución integral del problema. Dicho comité formó a su vez un Comité Técnico, integrado entre otras instituciones por las siguientes: Ministerios de Ambiente, Desarrollo Agropecuario, Obras Públicas y Salud, los Administradores Generales de la Autoridad del Canal Panamá y la Autoridad de los Servicios Públicos, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, la Dirección del Sistema Nacional de Protección Civil y el Secretario Ejecutivo de Metas Presidenciales.

2.1.2 Coherencia con necesidades y derechos de la población

Los doce diálogos han respondido a necesidades y derechos universales de la población de acceso a los bienes y los servicios del desarrollo y los beneficios del crecimiento experimentado por la economía del país en los últimos años. Todos tratan problemas sensibles y significativos para los distintos sectores sociales afectados de una u otra manera. Por ejemplo: salud, educación, energía, agua, biodiversidad, pesca, seguridad ciudadana.

³⁴ El proceso fue convocado por la Universidad de Panamá y Universidad Católica Santa María la Antigua, con el apoyo financiero, técnico y logístico de PNUD.

³⁵ Resolución de Gabinete No. 84 que declara Estado de Emergencia para enfrentar los impactos adversos del fenómeno del Niño. Gaceta Oficial de 14 de septiembre de 2015.

Además de la elección adecuada de los problemas y sectores de políticas públicas, los servicios técnicos de PNUD puestos a disposición para la facilitación de los diálogos se han ocupado de hacerlos más relevantes en la medida en que se ha conseguido la participación de la mayor parte de actores y sectores directamente afectados o beneficiados por las decisiones relacionadas con los problemas tratados y los resultados consensuados.

Dentro de esta valoración general positiva, cabe resaltar la relevancia y calidad del diálogo que condujo a la formulación del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. La iniciativa inició en 2012 a raíz del conflicto generado por la oposición de la Comarca Ngäbe Buglé, apoyada por las demás comarcas y comunidades indígenas, a la Ley 30 (junio 2010) conocida como “Ley Chorizo”,³⁶ que abría las puertas para la explotación de los recursos naturales de su territorio por compañías privadas sin hacer estudios de impacto ambiental. PNUD inició su trabajo con la mediación y la gestión del conflicto, que logró contener las tensiones y derivar en un proceso de discusión sobre el tipo y las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, congruentes con sus derechos, cultura y cosmovisión.

El proceso de diálogo con los pueblos indígenas se diseñó y facilitó tomando en cuenta su estructura de gobernanza y mecanismos propios de participación. Así, cada una de los doce pueblos y territorios indígenas nombraron sus delegados para participar en el diálogo y eligieron los lugares donde se debían realizar. Después de este proceso, que duró poco más de dos años, se logró consensuar el contenido del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas con un horizonte estratégico de largo plazo. Además, considerando este marco general de desarrollo, se logró consensuar y formular 12 planes territoriales, uno por cada territorio indígena.

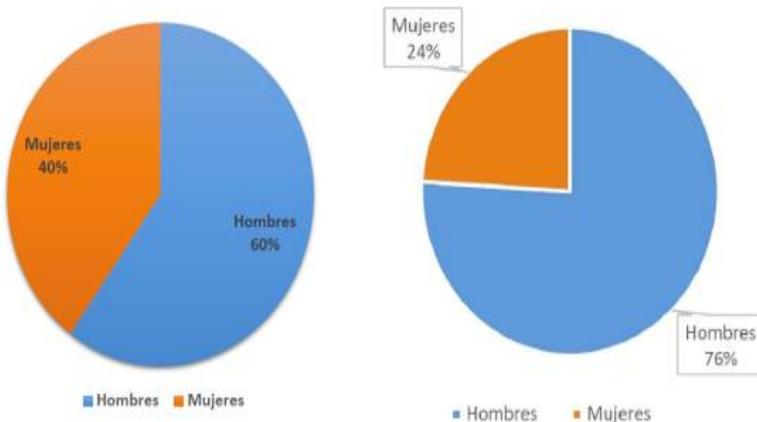
Además del diálogo específico para definir su propio plan de desarrollo, las voces de los pueblos indígenas fueron escuchadas e integradas en otros diálogos facilitados por la Oficina de PNUD, mediante la realización de eventos de consulta en sus territorios y/o la participación de sus líderes y lideresas en dichos eventos. Así, por ejemplo, en el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción se realizaron consultas en los territorios de la Comarca Ngäbe Buglé y los grupos Naso y Teribé. Así mismo se contó con la participación de sus autoridades tradicionales como el Congreso Ngäbe Buglé y organizaciones de mujeres indígenas. También se integró la participación de ONG que promueven los derechos y los conocimientos de los pueblos indígenas. Por ejemplo: Fundación para la Promoción del Conocimiento Indígena. La representación de los pueblos indígenas también ha estado presente en otros diálogos, como juventudes, energía, seguridad hídrica, seguridad ciudadana, Concertación Nacional, Pesca, Humedales, Impacto ambiental.

A pesar de estos esfuerzos y logros, la evaluación considera que la visión, cultura y derechos de los pueblos indígenas no han sido incorporados de la misma manera en todos los diálogos facilitados, en los que se han tratado problemas que les afecta de manera directa y que su voz es totalmente relevante, dada su condición de sujetos priorizados de cualquier esfuerzo nacional para resolver los desequilibrios sociales y territoriales que ponen freno al desarrollo sostenible inclusivo de Panamá. Como apreciación general, se puede decir que se pudo haber hecho más por integrar su particular visión en cada una de las políticas consensuadas.

³⁶ La normativa incluyó reformas a diversos sectores de políticas públicas. De ahí su apodo. Entre otros: aviación comercial, justicia, trabajo, seguridad, contrataciones públicas, medio ambiente. Entre las reformas en el sector medio ambiente, se eliminó el requisito de estudios ambientales a aquellas obras declaradas de interés público, incluyendo las que edificaban en territorios indígenas.

Por otro lado, los doce diálogos facilitados también han sido sensibles a los derechos y los intereses específicos de las mujeres. Aunque con variantes en cada diálogo, este esfuerzo se ha expresado de tres maneras: en primer lugar, en la búsqueda de la mayor participación posible de las mujeres en los espacios de diálogo como representantes de los actores participantes (instituciones públicas, organizaciones de sociedad civil, sector privado empresarial, asociaciones gremiales y centros académicos). Incluso en algunos casos, como en el diálogo de la política de humedales, agua y biodiversidad, se llegó a identificar los aportes de diferenciados de hombres y mujeres a las propuestas discutidas. En segundo lugar, se hizo una promoción amplia de la participación de organizaciones representativas del sector de mujeres, a través de invitaciones directas, charlas de sensibilización y medios de comunicación (radio, TV y redes sociales). Esto permitió la participación de varias organizaciones como la Red de Mujeres Indígenas sobre Biodiversidad en el diálogo para terminó con la formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción. En tercer lugar, los diálogos han tratado de incorporar el enfoque de género en el análisis de los factores causales de los problemas, tratando de hacer visible las distintas maneras que dichos problemas afectan a mujeres y hombres, así como en el diseño de los resultados propuestas por las políticas públicas acordadas, haciendo visible la manera en que dichos instrumentos contribuirán a reducir las brechas de desigualdad de género existentes en cada sector.

Gráfico 4.
% de participación de las mujeres en diálogos de biodiversidad y pesca



Sin embargo, considerando las evidencias recogidas en los documentos y las entrevistas, los tres esfuerzos de integración de la participación de las mujeres y el enfoque de género muestran una brecha de mejora, que no se puede obviar como aprendizajes para futuros ejercicios de facilitación de diálogos para el diseño de políticas públicas. En el caso de la participación de las mujeres, los esfuerzos de los equipos técnicos encargados de la facilitación fueron insuficientes para lograr una mayor paridad de participación de hombres y mujeres, en buena medida por las brechas de acceso

a espacios de toma de decisiones en los sectores que representaron. Solo para citar dos ejemplos, en el diálogo de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción, las mujeres participantes alcanzaron el 40 %, mientras que, en el Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá, sólo alcanzaron el 24 %.³⁷ Ver gráfico 4.

También los esfuerzos de integración de la perspectiva de género en el análisis de los factores causales de los problemas tratados y las soluciones propuestas resultaron insuficientes en la mayoría de los diálogos evaluados. Como tendencia, según la revisión del contenido de los instrumentos aprobados, prevalece un análisis general sin identificar con claridad el impacto diferenciado de los problemas en hombres y mujeres ni tampoco estimar cómo y en qué medida las políticas acordadas van a contribuir a reducir las brechas de desigualdad de género

³⁷ Documentos de Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción y de Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá. 2018.

existentes en los distintos sectores. Por ejemplo, en pesca y energía, las mujeres participan en distintos momentos del proceso de producción o consumo. En consecuencia, las políticas diseñadas tienen un impacto en sus vidas diferentes a las que se produce en los hombres. *“Si los problemas y las soluciones se ven manera global, no se ve donde colocar énfasis para reducir las asimetrías”*.³⁸

Por otro lado, de acuerdo a las evidencias recabadas por las entrevistas a personal de la Oficina de PNUD, también fue débil la integración del Enfoque de Derechos Humanos (EDH) en las deliberaciones y el contenido de las propuestas de políticas públicas generadas por los diálogos. El énfasis fue colocado en el abordaje y solución técnica de los problemas, considerando el estado de conocimiento en cada materia, pero sin una consideración suficiente de la manera en que estas soluciones influyen en el ejercicio de los derechos de la población y los grupos más vulnerables. Por ejemplo, en educación prevaleció la visión utilitaria de un bien y servicio para la formación de “mano de obra calificada” y no como un derecho de la población. En este sentido, frente a la posibilidad de futuros ejercicios de facilitación de diálogos, se podría aprovechar de mejor manera las capacidades especializadas instaladas en la Oficina de PNUD en Panamá, la Oficina Regional de PNUD, el Grupo Interagencial de Género y ONU Mujer.

2.1.3 Idoneidad con el contexto y cultura nacional

La facilitación de los procesos de diálogo realizada por PNUD ha sido completamente coherente con el contexto político y social del país, así como con la tradición de diálogo de los panameños y panameñas sobre los asuntos de importancia para el desarrollo y el destino del país. En el primer caso, PNUD ha sido sensible a las demandas del Gobierno de Panamá y los distintos actores nacionales de abordar y poner al día al país en un conjunto de políticas públicas claves para el desarrollo sostenible inclusivo. Algunas en sectores tradicionales, como salud y educación que requieren una actualización, y otras en sectores emergentes de la política pública como recursos hídricos, biodiversidad, humedales y pesca.

PNUD también ha sido congruente con la cultura política de diálogo Estado-Sociedad Civil que está instalada en el país, tanto en los decisores políticos como en los ciudadanos. Como se ha dicho antes, el país tiene una tradición en el uso de este instrumento para contener y transformar conflictos reales y potenciales, así como para la concertación de intereses diversos y contrapuestos a favor de una visión y propósito común de país. Sin embargo, el respeto a la decisión de los actores y sus matrices culturales pudo haber influido en la etapa de preparación de condiciones iniciales pudo haber influido en no ejercer mayor influencia para incorporar de una manera más integral el enfoque de género, el Enfoque de Derechos Humanos y la participación de actores clave para la sostenibilidad de los acuerdos implementados, como los partidos políticos.

Con base en los hallazgos descritos en esta sección, a continuación, se presenta una valoración de cada uno de los diálogos facilitados por PNUD, considerando los tres criterios empleados para el análisis de la relevancia de los mismos. Ver tabla 8.

³⁸ Entrevista a especialistas de género y participantes en procesos de diálogo.

Tabla 8.
Análisis de cumplimiento de criterios de relevancia por los espacios de diálogo evaluados

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Prioridades nacionales	Necesidades y derechos de población	Contexto y cultura nacional
1	Acuerdos de la Concertación Nacional			
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas			
3	Diálogo de Salud			
4	Diálogo de Educación			
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"			
6	Plan Energético Nacional			
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica			
8	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá			
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción			
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción			
11	Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.			
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana			

2.2 Eficacia

La eficacia es la variable que mide el grado en que los procesos de diálogo han conseguido alcanzar los resultados esperados con los insumos y las actividades realizadas. Para establecer los hallazgos al respecto, la evaluación centró su observación y análisis en la manera en que la asistencia técnica y el apoyo entregado por PNUD se tradujo en los productos de políticas públicas esperados y otros resultados no planificados. También identificó los factores o circunstancias que facilitaron o limitaron este nivel de logro. En este sentido, el análisis ha partido de la identificación de las distintas modalidades de diálogo utilizadas con la intención de determinar algún grado de influencia en los resultados obtenidos. A continuación, los hallazgos principales.

2.2.1 Modalidades de diálogos empleadas

Los doce diálogos facilitados por la Oficina de PNUD en Panamá como tendencia general se han caracterizado por cuatro elementos metodológicos principales: i) interacción de actores clave y partes interesadas de las instituciones públicas, sociedad civil, sector privado empresarial, centros académicos y pueblos indígenas; ii) producción y uso de información y conocimiento especializado sobre los problemas tratados; iii) secuencia de reuniones y/o talleres; iv) construcción progresiva de acuerdos consensuados. No obstante, el diseño y la facilitación de los procesos de diálogo se han distinguido por algunas variantes metodológicas. Al menos se han distinto dos modalidades, a saber:

- *Diálogo multisectorial y sectorial:* en general, el diálogo social sobre políticas públicas se conceptualiza como un espacio de relación e interacción entre distintos actores estatales y no estatales (sociedad civil, sector privado, academia, pueblos indígenas) que tiene

como objeto conversar y acordar decisiones sobre problemas de desarrollo y prioridades de políticas públicas del país. En el caso de los diálogos evaluados, se pueden distinguir las siguientes características metodológicas: i) elaboración de diseño previo con objetivos, temas, metodología, actores participantes y calendario; ii) creación de disposiciones emotivas de los actores para la escucha activa y la participación inclusiva; iii) elaboración de productos de conocimiento sobre la situación de los problemas tratados; iv) creación de mesas temáticas especializadas; v) facilitación de reuniones y encuentros sucesivos; vi) aprobación consensuada y progresiva de acuerdos; vi) elaboración de documento final con los contenidos consensuados sobre el instrumento de política pública. Esta modalidad de diálogo ha tenido dos vertientes:

- *Diálogo multisectorial*: ha consistido en diálogos convocados para tratar de temas o problemas y resultados de desarrollo asociados a la agenda estratégica del país de largo plazo. Este ha sido el caso diálogo convocado por el Consejo de Concertación Nacional para la formulación del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30, en el que participaron los actores reconocidos por su marco legal: instituciones públicas, sector privado empresarial, gremios de trabajadores, sociedad civil, pueblos indígenas, instituciones académicas, partidos políticos, iglesias.
- *Diálogo sectorial*: esta variante ha consistido en diálogos concentrados alrededor de un problema específico de desarrollo o sector de política pública, como, por ejemplo: salud, educación, energía. También se refiere a casos en que se ha convocado un sector específico de la población como el caso del diálogo de las estructuras de gobernanza de los pueblos indígenas para acordar su plan de desarrollo de largo plazo.
- *Consulta ciudadana sectorial*: esta modalidad de diálogo ha convocado y reunido a actores estatales y no estatales interesados o vinculados a un problema de desarrollo o sector de política pública y/o sector de la población. Ejemplos de sector de política pública: pesca, humedales, biodiversidad, seguridad ciudadana. Ejemplo de sector social: la consulta a los jóvenes para la formulación de la política de juventudes. A diferencia de los diálogos sectoriales y multisectoriales, las consultas ciudadanas han partido de una propuesta o borrador de política pública elaborada por expertos, que luego se ha validado o enriquecido con los insumos generados por talleres o reuniones de consulta a los actores en distintas regiones del país (instituciones públicas, gobiernos locales, organizaciones de sociedad civil, centros académicos, empresa privada, productores, usuarios de servicios públicos).³⁹

Las consultas ciudadanas también han estado abiertas en el ciberespacio, como en el caso del Ministerio de Ambiente, que dispuso un espacio en su página WEB para recibir comentarios y aportes de los ciudadanos. Un caso característico de las consultas ciudadanas ha sido el diálogo de pesca que reunió a los distintos usuarios de este recurso: pescadores artesanales, pescadores deportivos, pescadores industriales. También a comercializadores, autoridades locales, ONG, academia, entidades de gobierno relacionadas con el recurso. En todos los casos de consulta ciudadana, se ha

³⁹ En algunos casos, como en agua, energía, biodiversidad, pesca, energía e impacto ambiental, se partió de una propuesta inicial que luego fue completada por los participantes en una especie de codiseño.

tratado de cumplir ciertos principios para garantizar el carácter participativo, democrático e inclusivo de los procesos, entre los que se pueden resaltar los siguientes:⁴⁰

- i. Libre y voluntaria: las personas han participado de manera libre sin coacción alguna.
- ii. Previa: el proceso ha permitido la construcción de productos de política pública y no ha sido solo un ejercicio de aprobación de una decisión tomada por las autoridades.
- iii. Significativa: los resultados de las consultas han sido sea efectivamente considerado, analizados e incorporados en los productos de políticas públicas.
- iv. Informada: los participantes han recibido información comprensible y relevante para conseguir que su participación se efectiva y pertinente.
- v. Transparente: se han visibilizado las contribuciones, propuestas e insumos de los distintos actores participantes en las consultas.
- vi. Inclusiva: se ha tratado en lo posible la inclusión de todos los actores que han tenido algo que decir sobre los problemas tratados por las consultas.

2.2.2 Nivel de logro de los resultados planificados

La Oficina de PNUD ha conseguido un 100 % de efectividad en el logro de los resultados planificados por los doce diálogos facilitados por los proyectos diseñados con ese propósito en el marco de su Programa de País 2016-2020. Esto significa que ahora el Gobierno de Panamá dispone de doce instrumentos de políticas públicas con visión de Estado para resolver problemas y alcanzar resultados de desarrollo priorizados en cinco áreas: educación, salud, seguridad ciudadana, energía y medio ambiente, incluyendo cuatro subsectores clave para el desarrollo sostenible: agua, biodiversidad, pesca, humedales. Además de un Plan Nacional de Desarrollo con Visión de Estado hasta el 2030, alineado con los ODS, así como dos políticas públicas para reducir la vulnerabilidad e incorporar al desarrollo a dos grupos de población fundamentales para el futuro del país: pueblos indígenas y jóvenes.

Además del logro pleno de los resultados planificados, los instrumentos de políticas públicas acordados tienen un satisfactorio nivel de calidad para el abordaje y la solución potencialmente eficaz de los problemas priorizados. Entre los atributos de calidad, merece la pena destacar los siguientes:

- *Legitimidad social:* las doce iniciativas presentan un adecuado nivel de legitimidad social por el mismo hecho que son el resultado de procesos de diálogo ciudadanos en los que han participado una representación de los actores clave en cada tema o asunto de política pública tratado. Dentro de esta apreciación, caben destacar tres procesos que revelan mayor legitimidad, según las evidencias aportadas por los distintos actores consultados y los documentos revisados: i) diálogo de salud; ii) diálogo de educación; iii) diálogo de desarrollo de los pueblos indígenas. Los tres casos revelan un laborioso y sólido proceso metodológico de construcción de los acuerdos, en los que han estado presentes los actores directamente involucrados e interesados en la transformación de los problemas tratados. En educación estuvieron presentes los gremios, los estudiantes, los sindicatos, las universidades, los empresarios y las autoridades; en salud, 14 gremios, asociaciones de pacientes, autoridades del MINSA y Caja de Seguro Social, aunque se ha admitido una insuficiente representación de los sindicatos y los empresarios. Dentro de los tres casos destacados, el diálogo sobre el desarrollo de los pueblos indígenas presenta el mayor nivel de legitimidad posible, tomando en cuenta

⁴⁰ Propuesta de Diseño metodológico de consulta ciudadana para formulación de Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana. 2015.

que ha sido un proceso montado sobre la propia estructura de gobernanza de las comarcas y territorios indígenas, con un alto poder de decisión de sus líderes y autoridades tradicionales. De esta manera el proceso comprendió doce ejercicios de priorización territorial de sus necesidades, en el que se aseguró la integración de la cosmovisión y la manera en que los indígenas ven sus propias necesidades y derechos, así como las prioridades de servicios planteadas al Estado nacional.

- *Visión estratégica de Estado:* unos más que otros, según su propósito y alcance, los doce diálogos han conseguido formular instrumentos de políticas públicas (políticas, planes, estrategias, programas) con un horizonte estratégico que responde a una visión de largo plazo, que necesariamente reclama un abordaje como asunto de Estado, más allá de la impronta de corta plazo del ciclo quinquenal de la administración de las instituciones públicas. Entre las políticas formuladas, vale destacar el Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado con un escenario hasta 2030, coincidente y alineado con la agenda de los ODS. También el “Libro Blanco” del sector de salud, que se plantea rescatar la visión de la salud pública como bien social y no como mercancía. Lo mismo se puede decir del “Compromiso Nacional por la Educación, que pretende rescatar la escuela pública como proyecto de Nación. En una dimensión mayor, dado el peso que tienen el problema nacional de la cohesión social y territorial, el Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, que disponen ahora, probablemente por primera vez en la historia del país, de una visión propia de largo plazo que les pertenece y con la que puede negociar sus prioridades con las autoridades nacionales del Estado. También vale destacar la visión de Nación de los planes de energía, biodiversidad y seguridad hídrica, considerados dos prioridades estratégicas de largo plazo de cara a los efectos globales del cambio climático y la importancia del uso y aprovechamiento sostenible de los recursos de los sistemas naturales del país.
- *Calidad técnica de las políticas públicas aprobadas:* aunque hay un margen de mejoras, especialmente asociadas a la aplicación del enfoque de Gestión Basada en Resultados, los documentos de políticas públicas formulados son de buena calidad. Entre sus atributos principales, sobresalen: i) uso de evidencia estadística para identificar y magnificar los problemas abordados; ii) uso de conocimiento especializado, disponible en el país y a nivel global, sobre cada problema tratado; iii) adecuada formulación de marco de resultados, indicadores y metas. No obstante, se pudo haber hecho más desde el punto de vista de la Gestión Basada en Resultados, especialmente en cuanto a la formulación de modelos científicos sobre los factores causales de cada problema tratado y la formulación de teorías de cambio para el logro de los resultados esperados con las intervenciones potencialmente eficaces según la evidencia disponible. También se hecha de menos en la mayoría de los documentos una adecuada estimación de los recursos financieros para el logro de los resultados y las metas priorizadas. Así mismo, en casi todos los casos, los documentos carecen de un adecuado análisis sobre las capacidades institucionales que el Estado requiere desarrollar o fortalecer para llevar a cabo las transformaciones planteadas, así como los riesgos que conlleva no disponer de dichas capacidades para el éxito de los procesos.

2.2.2 Logro de otros resultados no planificados

Los diálogos facilitados por la Oficina de PNUD de Panamá también alcanzaron otros resultados no planificados en los documentos de proyectos que sirvieron como medio para su ejecución, lo que incrementa aún más su grado de eficacia. Dichos resultados se pueden agrupar en dos categorías:

- *Avances en la implementación de los instrumentos de políticas públicas acordados:* la inercia de los procesos de diálogo ha permitido a los actores participantes ir un poco más allá de los resultados que se planificaron en los documentos de proyecto. La evaluación registró en la mayoría de los diálogos avances relevantes en la creación de condiciones para la institucionalización y la ejecución de los acuerdos. Son los siguientes: i) divulgación pública e incidencia con tomadores de decisión para la apropiación y ejecución de los planes; ii) propuesta de iniciativas de ley para institucionalizar mecanismos de verificación y seguimiento de los acuerdos, como por ejemplo la CAN en salud, COPEME en educación, CONAGUA en seguridad hídrica y la Comisión Nacional de Biodiversidad, en biodiversidad; iii) ejecución de acciones asociadas a los ejes de los planes y estrategias aprobadas, como por ejemplo, en el Plan de Acción de Pesca Sostenible, la aprobación de la resolución del Gabinete para la implementación del Piloto de fortalecimiento de gobernabilidad local en Archipiélago de las Perlas; o bien, en el caso del diálogo sobre energía, la ejecución de acciones en los cuatro ejes del plan formulado: Acceso universal y reducción de la pobreza energética; Descentralización de la matriz energética; Eficiencia energética y sobriedad del consumo, y Seguridad energética. También se puede citar como ejemplo los avances en la ejecución de la Estrategia Nacional de Biodiversidad: creación del Súper Fondo para Vida Silvestre, Biodiversidad y Agua; aprobación de Incentivos a la Conservación de los Bosques y Reforestación, con Fondo Alianza para el Millón de Hectáreas; preparación del 6º. Reporte Nacional de Biodiversidad, que consigna avances en la estrategia y que será presentado a finales de 2018.

Dentro de los avances en la implementación de los instrumentos de políticas públicas acordados por los diálogos, vale resaltar además las acciones impulsadas por el MINGOB para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, que a la fecha ha conseguido la aprobación de un préstamo del Banco Mundial (BM) por un monto de 80 millones de USD para ejecutar un Programa orientado a implementar componentes del plan, como infraestructura productiva y social en los territorios indígenas. Además de la gestión de otro financiamiento con el BID por 55 millones de USD. Así mismo, con apoyo de FAO, se trabaja en fortalecer la agricultura familiar culturalmente pertinente en 18 comunidades indígenas.

- *Creación de tejido social o relacional de los actores del desarrollo:* además de formular instrumentos de política pública con cimientos de legitimidad social, el uso del diálogo también trae consigo otros potenciales efectos positivos para el desarrollo democrático. Se trata del fortalecimiento del tejido social y las capacidades de relación de los distintos actores para ocuparse de los problemas de un país y trabajar juntos en su solución. En este sentido, cabe señalar que, según la teoría de capital social, la calidad de las relaciones de colaboración que establecen las personas y organizaciones es un activo que produce valor económico en un determinado país, principalmente desde el punto de vista territorial. Robert Putnam, autor de la teoría, sostiene que esta variable ha sido clave en las experiencias de desarrollo territorial emblemáticas como el Norte de Italia y Silicon Valley.⁴¹ También se pueden citar buenas prácticas de concertación de políticas locales de desarrollo económico y social en la Región de Aysén, en Chile.⁴²

En el caso de los doce diálogos facilitados por la Oficina de PNUD, la contribución a la creación de capital social de los actores de desarrollo se puede consignar como un logro

⁴¹ Putnam, Robert. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000

⁴² En: Carlos Vignolo. *El desarrollo como proceso de construcción de capital social*. Universidad de Chile, 2005.

estratégico importante. Apoyado en su experiencia y competencia técnica, los equipos de facilitación han sabido conducir los diálogos y las consultas ciudadanas de tal manera que –además de lograr acuerdos- han conseguido desarrollar disposiciones emotivas y habilidades relaciones en los actores para escucharse, respetarse y ponerse de acuerdo desde la legitimidad de sus distintos puntos de vista. Es decir, los diálogos han sido espacios de aprendizaje de la convivencia social en la diversidad de puntos de vista e intereses, con lo que se ha fortalecido la cultura de diálogo Estado-Sociedad Civil que caracterizado la vida política de Panamá en los últimos 25 años.

A continuación, la tabla 9 ofrece una síntesis de los principales resultados planificados y obtenidos por los diálogos y los avances en el proceso de implementación de los compromisos contenidos en los instrumentos acordados, que se consideran como un bono al nivel de eficacia alcanzado.

*Tabla 9.
Productos obtenidos por los diálogos y avances en la implementación*

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Modalidad	Productos obtenidos	Avances en implementación de productos
1	Acuerdos de la Concertación Nacional	Diálogo multisectorial	Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30	Instalado mecanismo de verificación y seguimiento de los ACN
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas	Diálogo sectorial	Plan de Desarrollo indígena; 12 planes territoriales de comarcas y pueblos	Plan de Desarrollo Indígena (BM) por 80 millones USD en preparación; instalado Consejo Nacional de Pueblos Indígenas
3	Diálogo de Salud	Diálogo sectorial	Libro blanco para la transformación del Sistema Público de Salud	Instalada Comisión de Alto Nivel de Salud (CAN)
4	Diálogo de Educación	Diálogo sectorial	Compromiso Nacional para la Educación en Panamá	Iniciativa de Ley del Consejo Permanente Multisectorial para la Educación (COPEME)
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"	Consulta ciudadana sectorial	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá" 2015-2016	Iniciativas locales de organizaciones juveniles
6	Plan Energético Nacional	Diálogo sectorial	Plan Energético Nacional 2015-2050. Panamá, el futuro que queremos.	Avances en cuatro ejes del plan; publicación de "Atlas de energía" para difusión amplia.
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica	Diálogo sectorial ⁴³	Plan de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para todos	Iniciación de proyecto cuencas hidrográficas contiguas a Canal de Panamá; instalación de Consejo Nacional de Agua (CONAGUA); formación de consejos y comités de cuencas hidrográficas.
8	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá	Consulta ciudadana sectorial	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá	Resolución de Gabinete No. 175; Piloto de fortalecimiento de gobernabilidad local en Archipiélago de las Perlas
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción	Consulta ciudadana sectorial	Propuesta de Política Nacional de Humedales	Fortalecimiento de Comité Nacional de Humedales para que se ocupe de divulgación y

⁴³ El proceso inició con la instalación de un diálogo para tratar la crisis del agua por los eventos climáticos de 2015, que derivó luego en una consulta sobre las metas de seguridad hídrica, según concepto adoptado por las convenciones internacionales de Naciones Unidas sobre la materia.

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Modalidad	Productos obtenidos	Avances en implementación de productos
				monitoreo de la política.
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción	Consulta ciudadana sectorial	Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2030, alineados metas Aichi/ODS	Comisión Nacional de Biodiversidad, Súper Fondo para Vida Silvestre, Biodiversidad y Agua, Ley de Incentivos a la Conservación de los Bosques y Reforestación; 6º Reporte Nacional de Biodiversidad 2018, adhesión a fondos de BIOFIN.
11	Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.	Consulta ciudadana sectorial	Borrador de propuestas de actualización de normativa que incluye gobernanza local.	Divulgación de acuerdos e incidencia para aprobación de normativas
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana	Consulta ciudadana sectorial	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2030	Comisión de justicia y seguridad de Concertación Nacional

Para completar el análisis de la variable eficacia, dentro de la valoración positiva consignada a nivel global, a continuación, la tabla 10 muestra las valoraciones para cada diálogo, según su grado de logro de los resultados planificados y no planificados. Para ello, se ha empleado la tabla de ponderación explicada al inicio de la sección de hallazgos. Como se puede los criterios y la ponderación cualitativa explicada al inicio de la sección de hallazgos.

Satisfactorio		Diálogos que cumplen con el criterio de manera satisfactoria
Con limitaciones		Diálogos que cumplen el criterio con algunas limitaciones no determinantes
Insuficiente		Diálogos que no satisfacen el criterio examinado

Tabla 10.
Nivel de cumplimiento de resultados planificados y no planificados

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Resultados planificados	Avances ejecución	Capital social
1	Acuerdos de la Concertación Nacional			
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas			
3	Diálogo de Salud			
4	Diálogo de Educación			
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"			
6	Plan Energético Nacional			
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica			
8	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá			
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción			
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción			
11	Apoyo para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.			
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana			

Como se puede ver en la tabla de ponderación, todos los diálogos han excedido el parámetro normal de eficacia, dado que no solo han cumplido con los resultados planificados sino también han realizado contribuciones adicionales, que incluyen avances en la ejecución de los acuerdos y el fortalecimiento del diálogo Estado-Sociedad Civil, que constituye un activo de capital social altamente estratégico para la consolidación del Estado democrático en Panamá.

2.2.3 Factores influyentes en el nivel de eficacia de los diálogos

El logro de los resultados planificados por los espacios de diálogo facilitados por la Oficina de PNUD en Panamá ha sido influido por diversos factores, algunos bajo control de los proyectos encargados de su implementación y otros atribuidos al contexto político-social del país. Entre los principales, cabe resaltar los siguientes:

- *Reputación y competencias técnicas de PNUD:* como indicado en las secciones anteriores de este informe, PNUD tiene un activo de credibilidad, neutralidad, confianza y reputación técnica en la facilitación de diálogos desde hace más de 30 años. Desde Bambito (1993) hasta el presente. Siempre ha estado presente y ha contribuido en la concertación de las decisiones importantes del país, como la ruta de democratización después de regímenes militares, el Referéndum sobre la ampliación del Canal y los Acuerdos de la Concertación Nacional. Su crédito de confianza y buenas prestaciones técnicas es reconocido por todos los actores, tanto del Gobierno como del sector privado, la academia y la sociedad civil. Se trata de un actor en el que se puede confiar para conducir de manera objetiva y neutral cualquier esfuerzo de concertación.
- *Cultura política de diálogo Estado-Sociedad Civil:* en parte gracias al aporte de PNUD en las últimas décadas, Panamá dispone de una cultura política con cierto nivel de consolidación sobre el uso del diálogo para resolver sus diferencias y acordar un destino común. No hay heridas ni traumas entre los actores que les impida o limite su disposición y voluntad de sentarse en una mesa para escuchar las posiciones distintas a las suyas. Esta capacidad relacional, sin duda, ha influido en el proceso de facilitación de los diálogos y el logro de los productos de políticas públicas concertadas.
- *Modalidad de diálogos:* la modalidad de diálogo también es considerado como otro factor influyente en el logro de los resultados, sobre todo en el nivel de compromiso y apropiación de los actores con respecto a la ejecución de los acuerdos aprobados. Como tendencia, se ha observado que la modalidad de diálogo estructurado sectorial y multisectorial ha sido más efectivo, porque –además de conseguir los productos esperados- ha constituido un capital social importante y condiciones institucionales para su implementación.

No obstante, como indicado en el análisis de relevancia, los procesos de facilitación de los diálogos y el diseño de los instrumentos de políticas públicas acordados revelan una brecha de mejora en la participación de organizaciones representativas de los intereses y derechos de poblaciones en situación de vulnerabilidad, principalmente de las mujeres. Si bien estuvieron presentes como delegadas de sectores clave, no siempre y ni en todos los diálogos lo hicieron a nombre de organizaciones representativas de este segmento de la población. Además de la discusión se su propio plan de desarrollo y la formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción, la participación de los pueblos indígenas pudo haber sido más integral en todos los diálogos.

2.3 Eficiencia

La eficiencia es la variable que examina si una acción de desarrollo ha hecho un uso adecuado y rentable de los recursos dispuestos para el logro de los resultados planificados. Por lo general, se trata de tres tipos de recursos: i) personal técnico y administrativo; ii) recursos financieros; iii) medios tecnológicos. En la presente evaluación temática de diálogos, el análisis y valoración de la eficiencia ha tomando en cuenta tres criterios: i) relación costo-beneficio entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos; ii) disposición ágil y oportuna de los recursos previstos por parte de los beneficiarios; iii) desempeño de la modalidad e instrumentos de gestión técnica, administrativa y financiera. A continuación, los hallazgos:

2.3.1 Relación costo-beneficio entre recursos y resultados

Como indicado en la sección 1 de este informe, el costo total de los doce procesos de diálogo ha ascendido a un poco más de 6 millones de USD (6,080.009). El 74,5 % (4,530,143 USD) de estos recursos fueron empleados en tres de los doce diálogos: Concertación Nacional, pueblos indígenas y salud. Analizados de forma individual, el proceso de diálogo que más recursos invirtió fue el diálogo multiactores de la Concertación Nacional que concluyó con dos productos: Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30; Mecanismo de verificación y seguimiento de los ACN. En total fueron invertidos 2 millones USD, equivalente al 33 % del total de los recursos dispuestos. En orden de volumen de recursos, le siguen el diálogo de pueblos indígenas, con 23 % de los recursos (1,398,533), y el diálogo de salud (1,131,610), con 19 % del total del presupuesto y los cinco diálogos del sector medio ambiente (humedales, seguridad hídrica, impacto ambiental, pesca y biodiversidad) con un 8 %. Ver gráfico 5.

Si se los ve de manera global, se puede afirmar que los recursos invertidos presentan un adecuado nivel de rentabilidad, tomando en cuenta que con poco más de 6 millones de USD se han obtenido 12 instrumentos de política pública con visión estratégica y un alto nivel de legitimidad social, así como en la mayoría de los casos avances en su proceso de institucionalización e implementación. Es decir, se trata de un valor de aproximadamente 0.5 millones en promedio por instrumento formulado. Este precio se considera razonable, considerando el valor de la asistencia técnica especializada empleada, la complejidad de los procesos, el tiempo invertido y los costos de insumos en Panamá, aunque podría parecer un poco arriba del promedio en América Latina y el Caribe.



Fuente: elaboración propia con datos de Oficina de PNUD Panamá.

También cabe señalar que la modalidad de los diálogos revela costos diferenciados. Los diálogos que concentraron el 88 % de los recursos han sido diálogos estructurados multiactores, que ha supuesto un proceso más largo y complejo que ha llevado más de un año, en el que se ha ido pasando desde la identificación de agenda y actores participantes, hasta la discusión y consenso de acuerdo por acuerdo. En este sentido, a más complejidad y participación, más recursos, lo que se puede justificar por el mayor grado de legitimidad social de los productos de políticas públicas acertados.

Ahora bien, vistos de manera individual, esta evaluación estima que la relación costo-beneficio del diálogo de la Concertación Nacional es relativamente alto con respecto a los resultados obtenidos y en comparación con los resultados obtenidos en los otros espacios de diálogo facilitados. Por ejemplo: la puesta al día del país en materia de medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, que produjeron 5 instrumentos de políticas públicas, con un costo menor al 0.5 millones de dólares. En algunos casos con avances relevantes, como el Plan Nacional de Seguridad Hídrica, que ha puesto en marcha un proceso bien llevado por el Consejo Nacional de Agua (CONAGUA), con la rectoría de MiAmbiente y la colaboración de la Autoridad del Canal de Panamá en las cuencas hidrográficas contiguas a esa vía interoceánica.

El proceso que revela mayor rentabilidad es el diálogo de los pueblos indígenas, tomando en cuenta los resultados alcanzados y el grado de legitimidad social y pertinencia cultural obtenidos. Así mismo posee un indudable valor estratégico real y potencial, porque de concretarse las reformas planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, el país habría encontrado el camino de solución a un problema central de su desarrollo, considerando que los indígenas son por mucho el sector de la población que presenta los mayores déficits en materia de servicios sociales y ejercicios de sus derechos, lo que a su vez influye en la débil cohesión social y territorial del Panamá. Además, cabe resaltar que el proceso de diálogo ha supuesto contener y transformar un grave conflicto social en la Comarca Ngäbe Bugle y la elaboración de 12 planes territoriales que reflejan las demandas específicas de las comunidades indígenas. Además, el proceso de diálogo ha generado una dinámica que ha llevado a la concreción de un plan de desarrollo, por un monto de 80 millones de dólares provenientes de un préstamo del Banco Mundial y un probable financiamiento del BID por el orden de los 55 millones de dólares.

2.3.2 Disposición ágil y oportuna de los recursos

La mayor parte de las instituciones nacionales que cumplieron el rol de contrapartes en la implementación de los procesos de diálogo expresaron un alto nivel de satisfacción por la manera que fueron gestionados los recursos por la Oficina de PNUD en Panamá. Dentro de esta valoración positiva, reconocieron la fluidez de la gestión de los medios materiales para ejecutar los diálogos, sin que se presentaran contratiempos y demoras considerables.

2.3.3 Contribución de la modalidad de gestión a la eficiencia de los diálogos

La modalidad empleada para la ejecución de los doce procesos de facilitación de diálogos han sido proyectos formulados dentro del ciclo del Programa de País 2016-2020, que han respondido a de manera directa y/o transversal a efectos esperados en las tres áreas de cooperación definidas: Área 1. Políticas integrales para la equidad y la inclusión; Área 2. Gobernanza, diálogo y participación social; Área 3. Sostenibilidad ambiental y crecimiento económico inclusivo. Esta modalidad de ejecución, desde un punto de vista estratégico, se considera que ha sido la más idónea porque ha permitido articular e integrar los resultados de los procesos de diálogo a los resultados a nivel de efectos del UNDAF y los productos agenciales de PNUD durante el período.

Por otro lado, en términos de gestión operativa, ha permitido la contratación y la puesta a disposición, en general oportuna, de los insumos y bienes y servicios técnicos y administrativos requeridos para llevar a cabo de manera simultánea la facilitación de doce diálogos, cada uno con sus propios desafíos y complejidades. En este sentido, se puede decir que la modalidad de proyectos para ejecutar los diálogos ha contribuido al logro de un adecuado nivel de eficiencia en el uso y la gestión de los medios materiales para el logro de los resultados planificados por cada diálogo.

Sin embargo, a pesar de esta valoración positiva, la evaluación encontró algunas limitaciones, que si bien no han sido determinantes en la eficiencia de las iniciativas, si representan áreas de aprendizajes y mejoras para futuras intervenciones de este tipo. Se trata de las siguientes:

- *Colaboración y asociatividad interagencial:* la participación de otras agencias de Naciones Unidas en los diálogos ha sido limitada y de hecho constituye uno de los puntos débiles de la gestión global de los procesos. Aunque se ha intentado mayor involucramiento, solo se ha conseguido la colaboración de FAO en el diálogo de pesca y en menor medida de UNICEF en el diálogo de educación y OPS en salud. Aunque hace falta profundizar en la causas de esta débil interagencial, algunos factores mencionados en las entrevistas están vinculados a actitudes, estilos de gerencia y mandatos. Así, por ejemplo, se pueden identificar “celos institucionales”, “protagonismo”, “control de espacios de poder y recursos” sobre los temas de políticas públicas mandatados de cada agencia, que conducen a veces a la competencia por recursos financieros.

En contraste a esta tendencia, la participación y los aportes de FAO en el diálogo de pesca muestra que esta práctica puede ser mutuamente ventajosa no solo para los socios de Naciones Unidas sino sobre todo para las contrapartes nacionales, que se pueden beneficiar del conocimiento especializado y las redes de expertos de cada agencia. En este caso, FAO asumió el rol técnico, proveyendo insumos de conocimientos especializados de pesca, mientras el equipo de PNUD se ocupó de la facilitación metodológica del diálogo. Según las evidencias aportadas por las entrevistas a las autoridades y el personal del SNU y PNUD, a pesar de los esfuerzos realizados, la interagencialidad todavía es una materia pendiente y, en el caso de los diálogos, una oportunidad que no se ha podido aprovechar del todo para demostrar el valor de la colaboración interagencial como ejemplo de buenas prácticas de abordaje intersectorial de los problemas nacionales de desarrollo.

- *Monitoreo, evaluación y gestión de aprendizajes:* dentro de los documentos e instrumentos revisados, no se encontró un mecanismo ni herramientas específicas para el monitoreo y evaluación temática del Programa País de PNUD en Panamá y de manera particular de los procesos de diálogo Estado-Sociedad Civil destinados al diseño participativo y la gestión colaborativa de políticas de políticas públicas. Dado que las iniciativas estuvieron insertas en el marco de proyectos de distintas áreas de cooperación, la medición de sus avances solo fue sensible a los mecanismos dispuestos por dichos proyectos y el Sistema de Monitoreo y Evaluación general de la Oficina de País. Así mismo, se estima útil el diseño y uso de mecanismos de identificación y sistematización de aprendizajes y buenas prácticas de diálogo de la Oficina de PNUD, considerando su relevancia en el país y las capacidades desarrolladas por la organización.

2.3.4 Ponderación de eficiencia de los diálogos

Tomando en cuenta los hallazgos reportados en esta sección, el análisis realizado muestra un desempeño homogéneo en los niveles de eficiencia de los doce diálogos. Como se puede ver en la tabla 11, el caso mejor calificado es el diálogo de pesca, dado que ha tenido un buen nivel de rentabilidad, una adecuada gestión de los recursos y un ejercicio de interagencialidad entre PNUD y FAO. El criterio que revela más limitaciones es la modalidad de gestión, principalmente por la limitada colaboración interagencial en la mayoría de los diálogos y la ausencia de instrumentos específicos de monitoreo y gestión del conocimiento.

Tabla 11.
Análisis cumplimiento de criterios de eficiencia por los espacios de diálogo evaluados

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Rentabilidad	Gestión recursos	Modalidad gestión
1	Acuerdos de la Concertación Nacional			
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas			
3	Diálogo de Salud			
4	Diálogo de Educación			
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"			
6	Plan Energético Nacional			
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica			
8	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá			
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción			
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción			
11	Apoyo para Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.			
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana			

2.4 Sostenibilidad

La sostenibilidad es una condición fundamental para la consolidación de las capacidades y la concreción de los procesos de cambio prometidos por los instrumentos de políticas públicas acordados por los actores participantes en los diálogos. Como se ha dicho en la sección, el Estado y la sociedad panameños han cultivado una cultura de diálogo para resolver sus diferencias y alinear sus intereses alrededor de objetivos y prioridades comunes. Así, se logró consumir la transición hacia la democracia en la última década del siglo pasado y la primera década de este siglo para la definición acuerdos y compromisos de Nación.

Sin embargo, aunque no hay estudio sobre el porcentaje de compromisos que se ejecutan, la mayoría de los actores consultados en esta evaluación consideran que es muy bajo, por lo que las reformas dialogadas y consensuadas por lo general “se quedan en papel”. “Se contienen las demandas y se crea la ilusión de solución. Pero al final se dialoga para no hacer nada, no se hacen cargo de gestionar los cambios acordados”.⁴⁴ El contexto político inmediato, con elecciones generales el próximo año, presenta riesgos o al menos una prueba de fuego para las doce políticas públicas producidas por los diálogos. “Si estos diálogos no generan respuestas, si no son asumidos por las nuevas autoridades, el mecanismo de diálogo va a sufrir un desgaste”.⁴⁵

De acuerdo con los criterios de OCDE y los lineamientos de PNUD, así como el conocimiento producido por la evaluación de políticas y programas de desarrollo en la región, hay cuatro factores que determinan la sostenibilidad de los cambios promovidos por una acción de desarrollo. Se trata de los siguientes:

- *Apropiación*: se refiere a la disposición y voluntad de los beneficiarios y las instituciones responsables de hacerse cargo por cuenta propia de los resultados de desarrollo. Hay

⁴⁴ Entrevista a actores no gubernamentales.

⁴⁵ Grupo focal de diálogo de salud.

algunos elementos que influyen en esta condición: alineación con sus intereses y expectativas, incentivos del cambio, idoneidad cultural, viabilidad económica.

- *Capacidades*: se refiere al proceso que permite a los individuos, las organizaciones y comunidades humanas alcanzar sus propios propósitos. El enfoque de PNUD propone tres dimensiones:⁴⁶ individual, organizacional y entorno en que se mueven los individuos y organizaciones.
- *Recursos*: se refiere a la disposición de los activos monetarios necesarios para financiar el proceso de transformación propuesto por una acción. Entre otros requisitos, se trata de disponer de una estructura o espacio en el presupuesto de las instituciones para ejecutar los programas necesarios.
- *Entorno propicio*: se refiere al conjunto de factores del entorno o contexto en que se producen la gestión del cambio. Incluye: patrones culturales, reglas implícitas, inercias institucionales y ciudadanas, dinámicas discursivas, marco político-normativo, tendencias históricas. Como parte del entorno, en el caso de los diálogos, se incluyen los mecanismos de verificación y seguimiento por parte de los actores participantes en la construcción de los acuerdos.

Los cuatro factores han sido empleados para el análisis de la sostenibilidad de los doce procesos de diálogos estudiados por la evaluación. Para hacerlo, se han utilizado los tres criterios de ponderación empleado en las otras variables examinadas. A continuación, se presentan los hallazgos del análisis de estos criterios. Ver tabla 12.

*Tabla 12.
Valoración de sostenibilidad de resultados producidos por los espacios de diálogo*

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Apropiación	Capacidades	Recursos	Entorno
1	Acuerdos de la Concertación Nacional	■	■	■	■
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas	■	■	■	■
3	Diálogo de Salud	■	■	■	■
4	Diálogo de Educación	■	■	■	■
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"	■	■	■	■
6	Plan Energético Nacional	■	■	■	■
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica	■	■	■	■
8	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá	■	■	■	■
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción	■	■	■	■
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción	■	■	■	■
11	Apoyo a Modernización de Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.	■	■	■	■
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana	■	■	■	■

Como se puede ver en la tabla, los doce productos de los diálogos tienen potencial sostenibilidad, principalmente porque revelan en general un aceptable nivel de apropiación por

⁴⁶ Desarrollo de capacidades. Texto básico de PNUD. NY, 2009.

parte de las instituciones gubernamentales responsables y los actores no gubernamentales participantes en su diseño. El entorno político-institucional también parece prometedor, pero depende de dos factores: i) consolidación de las estructuras de verificación y seguimiento Estado-Sociedad Civil promovidas tras la conclusión de los procesos; ii) integración de las políticas acordadas a la oferta y la agenda política de las nuevas autoridades que resulten de las elecciones del próximo año. PNUD, las instituciones contrapartes y los actores no gubernamentales tienen un margen de control sobre ambos factores, pero se requieren esfuerzos especiales de comunicación e incidencia política.

En términos globales, las capacidades institucionales son por mucho el factor más crítico para la sostenibilidad de las reformas aprobadas por los diálogos. Como se ha dicho en la sección 1 del informe, se trata de una debilidad estructural de la institucionalidad del Estado panameño, sobre la que la mayor parte de los actores consultados parecen tener consciencia. Uno de los nudos, que operan como factor causal crítico, es la cultura y el estilo de gestión arraigado en los decisores políticos, que -enredados en una lógica clientelar de efectos inmediatos y visibles- no ven incentivos en políticas públicas de largo plazo.

En este sentido, se puede reportar una especie de tensión entre dos modos de ver la gerencia pública: por un lado, la visión de Estado, sostenida por los técnicos y la cooperación internacional, y por otro lado, la visión de corto plazo centrada en una oferta electoral de soluciones superficiales y contención de crisis, sostenida por los dirigentes de los partidos políticos y candidatos a elección popular. Hasta ahora, la lógica que se impone es la segunda, lo que limita –entre otras cosas- disponer de un servicio civil público profesional que le den continuidad y consistencia técnica a los procesos de transformación, que necesariamente son de largo plazo.

La visión político-electoral que se impone en la Administración Pública panameña amerita ser considerada como objeto de estudio porque resulta ser para la mayor parte de los entrevistados consultados por la evaluación el factor crítico principal que frena la transición de Panamá hacia el desarrollo. Tal como indicado en la sección de contexto de desarrollo país, las referencias de los entrevistados a este factor fueron sumamente críticas, resaltando su visión de corto plazo en lugar del abordaje estructural y sistémico de los problemas. “*Se benefician de la no solución del problema. Viven de la insatisfacción y la desesperanza de la gente. Tienen miedo de desaparecer con la solución del problema*”.⁴⁷ Esta declaración ilustra la gravedad del problema, pero también deja ver la solución: los ciudadanos y los estadistas panameños se tienen que ocupar de los políticos. Formarlos y educarlos para un nuevo tipo de gestión del Estado, que les permita conciliar su visión e intereses cortoplacistas con la visión de largo plazo del país.

Además de esta valoración general, conviene tener en cuenta ciertas variantes que muestran los distintos diálogos en los criterios de sostenibilidad examinados. En particular, vale destacar las siguientes:

- *Los Acuerdos de Concertación Nacional*: el único elemento deficitario son las capacidades de las instituciones para el seguimiento y evaluación de las prioridades del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá, en congruencia con los ODS, hacia el final de su ciclo definido para 2030. Con respecto a los recursos, aunque el país sostiene un crecimiento del PIB desde hace años, no hay una estimación clara de los costos y las fuentes de los ingresos necesarios para cumplir con las metas nacionales y los ODS. Los otros factores muestran un desempeño satisfactorio. Por ejemplo, el

⁴⁷ Entrevista a actores participantes en los espacios de diálogo.

entorno no parece constituir un riesgo alto para la continuidad de los acuerdos, toda vez que la normativa vigente pide a los candidatos y las nuevas autoridades considerarlos como parte de su oferta electoral y planes de trabajo para el período en que fueron electos.

- *Plan de Desarrollo Integral de los pueblos indígenas:* las mayores limitaciones también se encuentran las capacidades instaladas para llevar adelante un proceso de transformaciones ambiciosas que requieren un escenario de largo plazo. El elemento más crítico parece ser la débil gobernabilidad indígena, muchas veces inestable y tensionada por conflictos entre las autoridades y sus comunidades. El Consejo Nacional y el Viceministerio, que constituye la institucionalidad oficial, también presenta serias limitaciones de capacidades.
- *Políticas ambientales:* las cinco políticas ambientales aprobadas muestran distintas potencialidades de sostenibilidad. El Plan Nacional de Pesca Sostenible presenta el escenario potencialmente positivo, con suficiente aprobación por los actores gubernamentales y los usuarios de los recursos de la biodiversidad marina y un entorno propicio, mientras los recursos financieros parecen no ser una limitante. La Estrategia Nacional de Biodiversidad también muestra un entorno favorable, si considera que existe una institucionalidad Estado-Sociedad Civil, un marco legal en evolución y fuentes reales de recursos financieros como el Súper Fondo para Vida Silvestre, Biodiversidad y Agua, y la iniciativa global de finanzas para la biodiversidad conocida como “BIOFIN”. Así mismo, el Plan Nacional de Seguridad Hídrica tiene potencial sostenibilidad, si se consigue una adecuada articulación y coordinación de las instituciones involucradas y se fortalece la capacidad de rectoría del MiAMBIENTE. Al respecto, una potencial buena práctica constituye el trabajo que realiza la ACP para replicar su modelo de gobernanza de la cuenca del canal en las cuencas hidrográficas contiguas.
- *Políticas de salud y educación:* las políticas generadas por los diálogos de salud y educación, si bien disponen de una importante dosis de legitimidad social, las evidencias aportadas por los actores consultados muestran dudas sobre el nivel de respaldo de los decisores políticos, susceptibles a los intereses del mercado, especialmente en el caso de la industria farmacéutica y hospitalaria. Ahí se puede observar una especie de pulso entre dos paradigmas, como bien lo ha dicho un representante de los gremios: “el negocio de la salud como mercancía y el negocio de la salud como bien nacional”. En educación, la aprobación de la Ley del Consejo Permanente Multisectorial para la Educación (COPEME) podría contribuir a la implementación de los acuerdos consensuados mediante su acción de verificación y seguimiento. Un factor clave para la efectiva puesta en marcha de las reformas en este sector tiene que ver con los incentivos percibidos por el sector privado empresarial en la disponibilidad de un capital humano más calificado para aumentar los niveles de competitividad del país.
- *Diálogo de la Concertación Nacional:* como espacio de gestión de la visión de país, esta estructura parece sólida y relativamente bien gestionada, con un entrono político-institucional favorable, que incluyen un marco legal que le da cierta institucionalidad. No obstante, hay dudas sobre el financiamiento de las metas del Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30 y las capacidades instaladas para el seguimiento y evaluación.
- *Diálogo de pueblos indígenas:* además de bien calificado en todos los estándares de calidad del proceso (entorno habilitante y facilitación metodológica), el Plan de

Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas presenta condiciones objetivas para abrirse camino en la atención y solución de los problemas históricos que han afectado a esta población y procurar su progresiva integración al desarrollo nacional. En el corto plazo, no parece tener problemas de disponibilidad de recursos financieros, pero el Ministerio de Gobierno (MINGOB) tiene que invertir esfuerzos importantes para desarrollar capacidades de gestión e instalar un robusto sistema de monitoreo y evaluación, que permita la toma de decisiones informadas y corrija los modelos de intervención sobre la marcha.

2.5 Calidad de los diálogos

Como adelantado en la sección de metodología, además de las variables acostumbradas, la evaluación temática de las doce iniciativas facilitadas por PNUD durante el ciclo del Programa de País 2015-2019 incluyó un análisis de la calidad conversacional de los diálogos, según una tabla de 14 estándares o indicadores definidos por el Modelo conceptual de Redes de conversaciones propuesto por el consultor, tal como se ha descrito en la tabla 6.

De igual manera que se ha hecho con las cuatro variables definidas por los TdR (relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad), el análisis de calidad conversacional de los diálogos ha utilizado la ponderación de la satisfacción de los indicadores basadas en tres colores, así:

Satisfactorio		El criterio evaluado está satisfecho plenamente por el diálogo
Con limitaciones		El criterio evaluado presenta limitaciones, pero no son determinantes
Insuficiente		El criterio evaluado no ha sido satisfecho por el diálogo
Sin datos		La evaluación no encontró datos suficientes para sustentar un hallazgo

A continuación, los hallazgos. Ver tabla 13

*Tabla 13.
Valoración de la calidad conversacional de los doce diálogos facilitados*

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Entorno habilitante				Facilitación				Resultados				
		Normativo habilitante	Disposición de autoridades	Disposición de otros actores	Capacidades desarrolladas	Presencia actores clave	Emocionalidad habitantes	Visión compartida	Valoración de criterios distintos	Gestión de diferencias	Logro de acuerdos	Recursos disponibles	Capacidades de gestión	Monitoreo y evaluación
1	Acuerdos de la Concertación Nacional													
2	Plan de Desarrollo Integral de Pueblos Indígenas													
3	Diálogo de Salud													
4	Diálogo de Educación													
5	Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá"													
6	Plan Energético Nacional													
7	Plan Nacional de Seguridad Hídrica													
8	Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá													
9	Política Nacional de Humedales y su Plan de Acción													
10	Estrategia Nacional de Biodiversidad y su													

No.	Nombre de iniciativa de diálogo	Entorno habilitante				Facilitación				Resultados				
		Normativo habilitante	Disposición de autoridades	Disposición de otros actores	Capacidades desarrolladas	Presencia actores clave	Emocionalidad habilitantes	Visión compartida	Valoración de criterios distintos	Gestión de diferencias	Logro de acuerdos	Recursos disponibles	Capacidades de gestión	Monitoreo y evaluación
	Plan de Acción													
11	Apoyo a Modernización de Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en Panamá.													
12	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana													

2.5.1 Entorno habilitante y facilitación: los criterios mejor calificados de los diálogos

En general, los doce procesos de diálogos revelan una adecuada gestión para alcanzar los productos de políticas públicas planificados. En todos los casos, los indicadores de calidad que revelan mejor desempeño son los relativos al entorno habilitante y la facilitación metodológica de los procesos de diálogo. En el primer caso, destaca la existencia de un marco político-normativo y una cultura de diálogo de los actores gubernamentales y no gubernamentales sobre los problemas del desarrollo del país. También la disposición o voluntad relacional de las autoridades de las instituciones y los otros actores para sentarse a conversar, así como las capacidades desarrolladas en términos de acceso a información y conocimiento especializados sobre los problemas tratados. La facilitación metodológica de los diálogos también presenta un desempeño satisfactorio, especialmente con respecto a la construcción de una emocionalidad habilitante y una visión compartida y la gestión de las discrepancias con respecto a los criterios de validez de los distintos actores participantes.

Desde el punto de vista del modelo conceptual de redes de conversaciones, las claves que explican el buen desempeño en los indicadores del entorno habilitante y la facilitación de los diálogos se encuentran en la construcción de una voluntad y congruencia relacional de los actores, que se expresa, entre otros factores, en el desarrollo de disposiciones emotivas y habilidades de los actores para interactuar en condiciones de igualdad y legitimidad en la diferencia. Esto han sido facilitado por la movilización de una conducta clave para la convivencia en los espacios de convivencia. Se trata de la “*aceptación del otro como legítimo otro diferente*”, con criterios de validez divergentes y en ocasiones contrapuestos.

Como indicado en la sección de metodología, “esta conducta permite la creación de un espacio donde los distintos actores son vistos, respetados y escuchados en la legitimidad de su presencia que los hace únicos y distintos a los demás”.⁴⁸ La gestión de las diferencias por parte de los equipos técnicos de PNUD ha permitido reducir las asimetrías de poder asociadas a la autoridad institucional, el género, la etnia, la escolaridad, el estrato social, entre otros. De esta manera se consiguió que todos y todas las participantes fueran tratados como sujetos de derechos e iguales en el diálogo. Este elemento ha sido crucial para generar una emocionalidad habilitante y construir una visión común sobre los temas tratados, hasta concluir con los acuerdos contenidos en los instrumentos de políticas públicas resultantes.

⁴⁸ Redes de conversaciones como modelo de diálogo político Estado-Sociedad Civil. Citado.

La creación de estas condiciones fue facilitada por la habilidad de los equipos de facilitación de los diálogos para aplicar la metodología denominada “escucha activa”, que forma parte del conocimiento y buenas prácticas de la Oficina de PNUD sobre la materia. De acuerdo a los fundamentos del método, la escucha activa es un ejercicio capaz de tocar las teclas sensitivas y neuronales de los participantes y tiene poder para activar su capacidad creativa e inteligencia relacional. Esto genera un “mecanismo de inteligencia colectiva” que produce colaboración y un diálogo de iguales. “Siempre nos han enseñado a hablar, por eso la habilidad de escucha por lo general es limitada. No obstante, cuando activas esta disposición se produce un cambio. Cuando se siente honestamente escuchada te lo cuenta y confía todo y tu tienes el deber ético de transformar lo que te dicen en un relato significativo para todos los participantes en el diálogo”.⁴⁹

El único criterio que parece deficitario, como consignado en los hallazgos sobre relevancia, ha sido la insuficiente participación de las organizaciones de mujeres en la mayoría de los diálogos, a pesar de los esfuerzos realizados por los equipos de facilitación. También la ausencia de actores clave para la sostenibilidad y la efectiva implementación de los compromisos, como los partidos políticos, iglesias y las comisiones específicas de la Asamblea Legislativa, con algunas excepciones, como la participación de asesores y en ocasiones diputados de la Comisión de Salud en el diálogo de este sector. Si bien, como reportado en las entrevistas, esto se debió a decisiones adoptadas por los propios participantes, esta evaluación considera que PNUD pudo haber diseñado una estrategia alternativa para asegurar su inclusión de manera integral como participantes clave en los diálogos.

2.5.2 Logro de los resultados: principal desafío de los diálogos

Gracias en buena medida debido a la creación de un entorno habilitante y la calidad de la facilitación metodológica, los diálogos han sido exitosos hasta el punto de lograr que los actores participantes se pongan de acuerdo sobre unos mínimos cambios o reformas a los problemas tratados, pero de ahí en adelante, según los datos recogidos en documentos y entrevistas, existen dudas respecto a las posibilidades reales y potenciales de que los planes y estrategias consensuados consigan los resultados o cambios que se han propuesto. Los indicadores que más influyen en este escenario son las capacidades de gestión, la disponibilidad de recursos financieros y el diseño e implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación, como parte del ciclo de gestión de los instrumentos estratégicos diseñados.

La literatura especializada indica que la razón de ser del diálogo Estado-Sociedad Civil es conversar y ponerse de acuerdo sobre los cambios necesarios en una condición de desarrollo que limita el ejercicio de los derechos y el bienestar de la población. En este sentido, todo diálogo entraña la posibilidad y la promesa de un cambio. En caso contrario, el diálogo pierde significado para los actores participantes y corre el riesgo de devaluarse como mecanismo para la construcción de tejido social y el adecuado funcionamiento del Estado democrático.⁵⁰

Tomando en cuenta lo anterior, como se consignó en el análisis de sostenibilidad, el desarrollo de capacidades institucionales suficientes es el principal desafío para la implementación y el logro efectivo de los resultados de desarrollo contenidos en los doce instrumentos de políticas públicas producidas por los diálogos facilitados por la Oficina de PNUD en Panamá en el marco de su Programa de País 2016-2020.

⁴⁹ Entrevista personal técnico de PNUD.

⁵⁰ Guía sectorial sobre gobernabilidad y sociedad civil. Auropeid, Bruselas, 2016.

2.5.3 Relación entre calidad y variables evaluadas

De acuerdo a los hallazgos registrados, el análisis de las variables de la evaluación (relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad) y de los criterios de calidad conversacional de los diálogos han demostrado ser complementarios. En este sentido, como aprendizaje, se puede afirmar que la calidad de las tres dimensiones de los diálogos estudiados (entorno habitante, facilitación y resultados) son un factor clave para la relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad de los procesos de transformación promovidos.

Como tendencia, se puede apuntar que los diálogos con limitaciones de calidad son aquellos que reflejan menor desempeño en términos de relevancia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad. Así mismo sobresale en ambos análisis los déficits en materia de sostenibilidad, sobre todo por la ausencia de capacidades de gestión suficientes para la implementación de los instrumentos de políticas públicas y el logro efectivo de los cambios que se han propuesto en los problemas de desarrollo del país priorizados.

3. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y las recomendaciones que se presentan en esta sección se fundamentan en los principales hallazgos reportados sobre las variables estudiadas. Además, en el caso de las recomendaciones, se ha tratado de que respondan a los tres estándares de calidad definidos por los lineamientos de Naciones Unidas: relevantes, prácticas y viables.

3.1 Conclusiones

La presente evaluación se propuso el siguiente objetivo:

- *Evaluar las contribuciones o resultados de los doce diálogos facilitados por el PNUD Panamá para la elaboración de políticas públicas priorizadas por el país e identificar las lecciones aprendidas por la experiencia de participación de los distintos actores, a fin de ofrecer recomendaciones para mejorar la calidad y los resultados de futuras iniciativas de este tipo en el país y la región.* Como parte de esta valoración, la evaluación se ha propuesto distinguir el valor agregado de los mecanismos de diálogo en el diseño de políticas públicas y el manejo de potenciales conflictos entre Estado-Sociedad Civil en Panamá. También se planteó como expectativa la utilidad de la información generada posicionar a PNUD como socio estratégico para el desarrollo del país e informar a los beneficiarios y otras partes interesadas sobre los resultados de los diálogos.

Para este análisis, se consideraron las cuatro variables propuestas por OCDE y PNUD para la evaluación de la ayuda al desarrollo: i) relevancia; ii) eficacia; iii) eficiencia; iv) sostenibilidad. En adición, como valor agregado, la evaluación hizo una valoración de la calidad de los diálogos, considerando 14 criterios o estándares de calidad. Con base en los hallazgos registrados y descritos en la sección 2 de este informe, las principales conclusiones son las siguientes:

3.1.1 Relevancia

- i. *Reputación de PNUD en la facilitación de diálogos sobre políticas públicas en Panamá.* Desde Bambito (1993-1994), Coronado (2000) y Acuerdos de Concertación Nacional (2007), la Oficina de PNUD tiene una reputación y una marca bien posicionada en el uso de sus atributos corporativos para la facilitación de procesos de diálogo en Panamá. Tanto así que cuando se piensa en el uso de esta herramienta para contener conflictos sociales o codiseñar políticas públicas resulta inevitable para los actores nacionales pensar en la asistencia técnica y el acompañamiento de la organización. Dado este activo relacional, en un hecho inédito, el Gobierno de Panamá ha pedido a la Oficina de PNUD gestionar de manera simultánea doce iniciativas de diálogo para el diseño de políticas públicas en áreas estratégicas para el desarrollo del país, las cuales han sido objeto de la presente evaluación.
- ii. *Alineación con prioridades nacionales.* Dado los antecedentes descritos antes, los doce diálogos facilitados por PNUD para el diseño de igual número de políticas públicas ha sido totalmente relevante con los intereses y las prioridades no sólo del Gobierno sino del Estado y la sociedad civil de Panamá, dado que se han incluido, como tendencia general, la participación de los actores clave en cada tema tratado y ha respondido a una demanda específica de las autoridades del país y por tanto está en línea con las prioridades de sus principales instrumentos estratégicos de desarrollo: Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030 y PEG 2015-2019.

- iii. *Coherencia con necesidades y derechos de la población.* Los doce diálogos han respondido a necesidades y derechos universales de la población de acceso a los bienes y los servicios del desarrollo y los beneficios del crecimiento experimentado por la economía del país en los últimos años. Todos tratan problemas sensibles y significativos para los distintos sectores sociales afectados de una u otra manera. Por ejemplo: salud, educación, desarrollo de los pueblos indígenas, energía, agua, biodiversidad, pesca, seguridad ciudadana. Además, los servicios técnicos de PNUD dispuestos para la facilitación de los diálogos se han ocupado de hacerlos más relevantes en la medida en que se ha conseguido la participación de la mayor parte de actores y sectores de población directamente afectados o beneficiados por las decisiones relacionadas con los problemas tratados y los resultados consensuados. No obstante, a pesar de los esfuerzos realizados, la evaluación considera que se pudo haber hecho más para integrar la participación de las organizaciones y los derechos específicos de las mujeres y los pueblos indígenas en todos los diálogos, así como en el abordaje de los problemas y las soluciones acordadas, a fin de asegurar la reducción de las brechas existentes en el acceso de los beneficios del desarrollo del país de estos sectores de la población.
- iv. *Idoneidad con el contexto y cultura del país.* La facilitación de los procesos de diálogo realizada por PNUD ha sido completamente coherente con el contexto político y social del país, así como con la tradición de diálogo de los panameños y panameñas sobre los asuntos de importancia para el desarrollo y el destino del país. En el primer caso, PNUD ha sido sensible a las demandas del Gobierno de Panamá y los distintos actores nacionales de abordar y poner al día al país en un conjunto de políticas públicas claves para el desarrollo sostenible inclusivo. Algunas en sectores tradicionales, como salud y educación que requieren una actualización, y otras en sectores emergentes de la política pública como recursos hídricos, biodiversidad, humedales, energía y pesca.

3.1.2 Eficacia

- i. *Nivel de eficacia de los diálogos.* La facilitación de los doce diálogos realizado por la Oficina de PNUD Panamá ha conseguido un 100 % de eficacia, tomando en cuenta que todos han terminado con la formulación participativa de los instrumentos de políticas públicas planificados en el marco del Programa de País 2016-2020. Esto significa que el Gobierno de Panamá dispone ahora de doce políticas, planes o estrategias con una visión de largo plazo, para resolver problemas de desarrollo priorizados.
- ii. *Calidad de las políticas públicas diseñadas.* Además del logro de los resultados planificados, hay tres atributos de calidad de los productos de políticas públicas consensuados por los diálogos. En primer lugar, legitimidad social, dada por el hecho de que todos han surgido de la participación de actores clave en cada uno de los sectores de políticas públicas tratados. En segundo lugar, la visión estratégica de Estado, que permite superar el inmediatez de la lógica política-electoral y los planes de gobierno quinquenales. En tercer lugar, el diseño de las políticas públicas tiene un satisfactorio nivel de calidad técnica, principalmente por el uso de evidencia estadística en la identificación y análisis de los problemas, así como en la formulación de un Marco de Resultados que satisface los criterios de calidad de PNUD. No obstante, se pudo haber hecho más en cuanto a la formulación de Teorías de cambio y la estimación de recursos financieros para llevar a cabo las reformas planificadas. Así mismo en la integración del enfoque de género y el Enfoque de Derechos Humanos como elementos transversales en los instrumentos estratégicos aprobados.

- iii. *Resultados adicionales.* Los diálogos facilitados por la Oficina de PNUD de Panamá también alcanzaron otros resultados no planificados en los documentos de proyectos que sirvieron como medio para su ejecución, lo que representa un valor agregado en el nivel de eficacia obtenido. Todas las iniciativas reportan avances en la implementación de los instrumentos de políticas públicas acordados, que incluyen la institucionalización de mecanismos de verificación y seguimiento, el acceso a recursos financieros y la ejecución de acciones para el logro de los resultados planificados. También han realizado contribuciones al fortalecimiento del tejido social y el diálogo Estado-Sociedad Civil, lo que constituye un activo de capital social altamente estratégico para la consolidación del Estado democrático en Panamá.
- iv. *Factores influyentes.* El nivel de eficacia de los espacios de diálogo facilitados por la Oficina de PNUD en Panamá ha sido influido por tres factores principales: a) reputación de neutralidad y competencias técnicas de PNUD; b) cultura política de diálogo Estado-Sociedad Civil; iii) modalidad de diálogos sectoriales y multisectoriales, que resultaron más efectivos, sobre todo el nivel de compromiso y apropiación de los actores con respecto a la ejecución de los acuerdos aprobados. En contraste, se pudo haber conseguido una mayor participación de las organizaciones representativas de las mujeres y pueblos indígenas como eje transversal en todos los procesos de diálogo.

3.1.3 Eficiencia

- i. *Nivel de rentabilidad de los diálogos.* Los recursos invertidos presentan un adecuado nivel de rentabilidad, tomando en cuenta que con 6,080,009 USD se han obtenido 12 instrumentos de política pública con visión estratégica, legitimidad social y una buena calidad, así como contribuciones a la creación de condiciones institucionales para su implementación y al fortalecimiento del capital social y el diálogo Estado-Sociedad Civil. Es decir, se trata de un valor de cerca de 0.5 millones en promedio por instrumento formulado. Este precio se considera razonable, considerando el valor de la asistencia técnica especializada empleada, la complejidad de los procesos, el tiempo invertido y los costos de insumos en Panamá.
- ii. *Distribución de los recursos invertidos.* El 74,5 % (4,530,143 USD) del total del presupuesto (6,080,009) fueron empleados en tres de los doce diálogos: Concertación Nacional, pueblos indígenas y salud. Analizados de forma individual, el proceso de diálogo que más recursos invirtió fue el diálogo multiactores de la Concertación Nacional que concluyó con dos productos: Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 20-30; Mecanismo de verificación y seguimiento de los ACN. En total fueron invertidos 2 millones USD, equivalente al 33 % del total de los recursos dispuestos. En orden de volumen de recursos, le siguen el diálogo de pueblos indígenas, con 23 % de los recursos (1,398,533), y el diálogo de salud (1,131,610), con 19 % del total del presupuesto y los cinco diálogos del sector medio ambiente (humedales, seguridad hídrica, impacto ambiental, pesca y biodiversidad) con un 8 %.
- iii. *Factores influyentes en la eficiencia de los diálogos.* A pesar de un nivel global positivo de eficiencia, los resultados de los diálogos presentan dos factores críticos que, si bien no han sido determinantes, representan áreas de mejoras y aprendizajes futuros. Por un lado, se trata de la escasa colaboración y asociatividad de las agencias de Naciones Unidas especializadas en los problemas de desarrollo tratados. Aunque se ha intentado mayor involucramiento, solo se ha conseguido la colaboración de FAO en el diálogo de pesca y en menor medida de UNICEF en el diálogo de educación y OPS en salud.

Considerando la experiencia y reputación de PNUD sobre la materia, también se ha notado la ausencia de mecanismos de monitoreo, evaluación y gestión de conocimiento sobre los diálogos. Cada diálogo ha generado interesantes aprendizajes y buenas prácticas que pudieron haber sido reconocidas y sistematizadas para su posterior réplica en otras experiencias de PNUD en el país y en la región.

3.1.4 Sostenibilidad

- i. *Potencial de sostenibilidad.* Los doce productos de los diálogos tienen potencial sostenibilidad, principalmente porque presentan un aceptable nivel de apropiación por parte de las instituciones gubernamentales responsables y los actores no gubernamentales participantes en su diseño. El entorno político-institucional también parece prometedor, pero depende de dos factores: i) consolidación de las estructuras de verificación y seguimiento Estado-Sociedad Civil promovidas tras la conclusión de los procesos; ii) integración de las políticas acordadas a la oferta y la agenda política de las nuevas autoridades que resulten de las elecciones del próximo año.
- ii. *Cultura de diálogo y capacidad institucional.* Panamá tiene una cultura cívica y política de uso del diálogo como herramienta para contener conflictos, atender demandas y ponerse de acuerdo sobre el futuro del país. Sin embargo, esta cultura no se corresponde con la capacidad de gestión de la Administración Pública para convertir los acuerdos en cambios y resultados que resuelvan los desequilibrios sociales y territoriales, que constituyen los principales desafíos del desarrollo del país. Uno de los nudos, que operan como factor causal crítico, es la cultura y el estilo de gestión enraizado en los decisores políticos, que –atraído por incentivos político-electorales– han primado una lógica de efectos inmediatos por encima de una visión de cambios estructurales de largo plazo. En el presente caso, la evaluación considera que el desarrollo de capacidades institucionales constituye el principal desafío para la sostenibilidad de las reformas aprobadas por los doce diálogos. En particular, uno de los mayores desafíos es el fortalecimiento del Ministerio de Ambiente para ejercer la rectoría y coordinación sectorial de las cinco nuevas políticas ambientales aprobadas (biodiversidad, normativa de impacto ambiental, política de humedales, seguridad hídrica y pesca sostenible).
- iii. *Entorno propicio y elecciones generales de 2019.* El contexto político inmediato, con elecciones generales el próximo, presenta riesgos o al menos una prueba de fuego para las doce políticas públicas producidas por los diálogos. Si los productos de políticas públicas no son asumidos por las nuevas autoridades, el mecanismo de diálogo podría sufrir un desgaste como herramienta para la construcción participativa de políticas públicas. Las instituciones responsables y los actores no gubernamentales involucrados en los mecanismos de verificación y seguimiento podrían influir positivamente en este factor, mediante esfuerzos de comunicación e incidencia con los partidos políticos y candidatos de elección popular.

3.1.5 Calidad de los diálogos

- i. *Valoración general.* En general, los doce procesos de diálogos revelan una adecuada gestión para alcanzar los productos de políticas públicas planificados. En todos los casos, los indicadores de calidad que revelan mejor desempeño son los relativos al entorno habilitante y la facilitación metodológica de los procesos de diálogo. En el primer caso, destaca la existencia de un marco político-normativo y una cultura de diálogo de los actores gubernamentales y no gubernamentales sobre los problemas del desarrollo

del país. También la disposición o voluntad relacional de las autoridades de las instituciones y los otros actores para sentarse a conversar, así como las capacidades desarrolladas en términos de acceso a información y conocimiento especializados sobre los problemas tratados. La facilitación metodológica de los diálogos también presenta un desempeño satisfactorio, especialmente con respecto a la construcción de una emocionalidad habilitante y una visión compartida y la gestión de las discrepancias con respecto a los criterios de validez de los distintos actores participantes.

- ii. *Desafíos de los productos de políticas públicas acordados.* Los diálogos han sido exitosos hasta el punto de lograr que los actores participantes se pongan de acuerdo sobre las reformas necesarias en los sectores de políticas públicas priorizados, pero de ahí en adelante existen dudas respecto a las posibilidades reales y potenciales de que los planes y estrategias consensuados consigan los resultados o cambios que se han propuesto. Los indicadores que más influyen en este escenario son las capacidades de gestión, la disponibilidad de recursos financieros y el diseño e implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación, como parte del ciclo de gestión de los instrumentos estratégicos diseñados.

3.1.6 Lecciones o aprendizajes relevantes

El aprendizaje es una propiedad emergente en los seres humanos que se produce cuando, tras desarrollar una actitud reflexiva, logran integrar nuevas maneras de ver, pensar y hacer a sus modos habituales de actuar y hacer en los dominios donde se mueven. En el caso de los diálogos facilitados por la Oficina de PNUD en Panamá, podría resultar útil considerar algunas experiencias significativas con potencial para convertirse en lecciones o aprendizajes relevantes que pueden fortalecer su conocimiento y capacidades sobre la materia. Con base en los hallazgos reportados en el cuerpo del informe, la presente evaluación, ha identificado las siguientes experiencias con potencial pedagógico:

- i. *Potencial de los diálogos para el desarrollo y la democracia.* La experiencia de facilitación de los diálogos por parte de la Oficina de PNUD en Panamá ha demostrado el valor estratégico de esta herramienta para el diseño de políticas públicas y la construcción de capital relacional entre los actores gubernamentales y no gubernamentales. Además de acordar doce instrumentos de políticas públicas e impulsar avances en su implementación, los diálogos han contribuido a fortalecer la cultura de diálogo político Estado-Sociedad Civil en el país.
- ii. *Correspondencia entre calidad y eficacia y sostenibilidad de los diálogos.* La calidad de los diálogos constituye una condición fundamental para su relevancia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad. En este sentido, los 14 indicadores empleados por el modelo de redes de conversaciones para medir el entorno habilitante, la facilitación y los resultados, pueden resultar útiles para asegurar que los diálogos alcancen los acuerdos esperados y contribuyan a su traducción en cambios efectivos en los problemas tratados.
- iii. *Claves metodológicas del éxito de los diálogos.* Dentro de los indicadores de calidad de los diálogos, una de las claves metodológicas principales consiste en la construcción de la voluntad y congruencia relacional de los actores, conducta social que emerge cuando se produce la “*aceptación del otro como legítimo otro diferente*”, con criterios de validez divergentes y en ocasiones contrapuestos. En el caso de los diálogos evaluados, esta conducta ha sido facilitada por los ejercicios de “*escucha activa*”, integrados como parte del proceso de preparación y facilitación de los diálogos.

- iv. *Dimensión de cambio social del diálogo sobre políticas públicas.* La razón de ser de los diálogos Estado-Sociedad Civil sobre políticas públicas es conversar y acordar cambios en las prácticas de instituciones y condiciones de vida de las personas. Por esta razón, no es suficiente con llegar a acuerdos sino que se requiere desarrollar capacidades institucionales suficiente para lograr que dichos compromisos se traduzcan en los resultados esperados.
- v. *Activo relacional sobre diálogo político y capacidades institucionales del Estado.* Los actores gubernamentales y no gubernamentales de Panamá tienen una experiencia significativa en el uso del diálogo para contener conflictos y ponerse de acuerdo sobre sus prioridades nacionales. Sin embargo, el desarrollo de este capital social no se corresponde con las capacidades institucionales para gestionar la implementación de acuerdos alcanzados, lo que constituye ahora mismo uno de los principales desafíos para el desarrollo del país.
- vi. *Tensión entre dos modalidades de gerencia pública como factor crítico de la debilidad institucional del Estado.* Las evidencias recogidas por la evaluación dejan ver una especie de tensión entre dos modalidades de gestión de los asuntos públicos, que pueden estar en la base de la debilidad institucional del Estado para lograr concretar los acuerdos sociales en resultados de desarrollo: por un lado, la visión de Estado, y por otro lado, una visión de corto plazo centrada en el ciclo quinquenal de la Administración Pública derivado de los procesos electorales.
- vii. *Reputación y posicionamiento estratégico de PNUD en la facilitación de diálogos y el desafío de desarrollo de capacidades institucionales.* La Oficina de PNUD en Panamá tiene una reputación ganada en la facilitación de diálogos multiactores para contención de conflictos y la construcción de acuerdos nacionales sobre las prioridades de desarrollo del país. Sin embargo, este activo reputacional corre el riesgo de erosionarse sino se consigue que los acuerdos consensuados se traduzcan en cambios reales en los dominios de políticas públicas tratados. Por esta razón, se considera clave dedicar esfuerzos especiales para apoyar a las instituciones públicas en el desarrollo de capacidades suficientes para lograr la implementación y el logro de los resultados de las políticas públicas acordadas por los doce diálogos objeto de la presente evaluación.

3.2 Recomendaciones

Tomando en cuenta los hallazgos consignados en el cuerpo del informe y las conclusiones, a continuación, se ofrecen un conjunto de recomendaciones que podrían ser potencialmente útiles para consolidar las reformas promovidas por los diálogos y mejorar futuras experiencias de diálogos facilitadas por la Oficina de PNUD en Panamá.

3.2.1 Oficina de PNUD Panamá

- i. *Fortalecer la integración del enfoque de género y Enfoque de Derechos en futuras experiencias de diálogo.* Si bien los diálogos facilitados reflejan las necesidades y derechos de la población en general, muestran un área de mejora en la incorporación del enfoque de género y los derechos específicos de las mujeres y otros grupos en situación de vulnerabilidad en el país, como los pueblos indígenas, niños y jóvenes. En este sentido, asumiendo esta limitante como un aprendizaje, la Oficina de PNUD podría tomar las medidas necesarias para asegurar la integración del enfoque de género y EDH desde el diseño de los diálogos y hasta los instrumentos concertados, como por ejemplo el diseño de una guía metodológica con criterios clave a tener en cuenta. Este esfuerzo

- podría ser liderado por el Grupo Interagencial de Género, consiguiendo así un ejercicio de colaboración con ONU Mujeres y otras agencias especializadas en la materia.
- ii. *Realizar esfuerzos adicionales para lograr la implementación, monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas aprobadas.* Los factores críticos más recurrentes de los diálogos, tanto desde el punto de vista de la sostenibilidad como de la calidad de los procesos, están asociados a carencias en la capacidad de gestión de las instituciones, incluyendo mecanismos suficientes para el monitoreo y evaluación de los resultados de las políticas consensuadas. De ahí que se hace necesario realizar esfuerzos adicionales para lograr la sostenibilidad y la efectiva implementación de los acuerdos, evitando en lo posible que el mecanismo de diálogo político Estado-Sociedad Civil sufran un desgaste. Una probable opción podría ser la formulación de un proyecto para hacerse cargo de entre otras las siguientes tareas: a) incidencia política para la aprobación de las normativas necesarias para institucionalizar e implementar las políticas públicas acordadas; b) comunicación pública para lograr que los acuerdos sean conocidos por la ciudadanía; c) incidencia con los partidos políticos, candidatos a elección popular y nuevas autoridades para que conozcan e integren en sus planes de trabajo los acuerdos; d) acompañamiento y soporte técnico a los mecanismos de verificación como la CAN en el caso de salud y el Consejo de Pueblos Indígenas, en el caso del Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.
 - iii. *Dedicar especial atención al fortalecimiento de la institucionalidad del sector medio ambiente.* Como indicado en el cuerpo del informe y en las conclusiones, a pesar de los avances registrados, el sector medio ambiente presenta importantes desafíos para lograr una adecuada coordinación sectorial de las cinco nuevas políticas aprobadas (biodiversidad, normativa de impacto ambiental, política de humedales, seguridad hídrica y pesca sostenible). Por esta razón, se recomienda dedicar esfuerzos especiales para el fortalecimiento de la institucionalidad del sector, de manera que MiAMBIENTE pueda ejercer su rol de rectoría y se consiga una adecuada la coordinación sectorial. Estas medidas debieran incluir acciones de divulgación y socialización de las planes y estrategias hacia los propios actores gubernamentales y no gubernamentales del sector medio ambiente, los partidos políticos y la ciudadanía.
 - iv. *Fortalecer la colaboración interagencial en futuros procesos de diálogo.* A pesar de los esfuerzos realizados, los doce diálogos facilitados por la Oficina de PNUD ha representado una oportunidad que no se ha aprovechado completamente para lograr un ejercicio de asociatividad y colaboración interagencial alrededor de los temas y soluciones consensuadas, en congruencia con los lineamientos globales de Naciones Unidas. De cara a futuras oportunidades de facilitación de diálogos, con el apoyo de la Coordinación Residente de Naciones Unidas, PNUD podría incluir como parte del diseño de los procesos la participación al menos de las agencias especializadas presentes en el país.
 - v. *Diseñar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y gestión de aprendizajes de futuros procesos de diálogo facilitados.* Los diálogos han sido parte de los resultados planificados por la cartera de proyectos de las distintas áreas de cooperación del Programa País de PNUD 2016-2020. Por esta razón, no han sido objeto de monitoreo especializado, aunque al final se ha tenido el acierto de realizar la presente evaluación temática. Con miras a futuros procesos, se sugiere diseñar e implementar un mecanismo de monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento generado por las experiencias de diálogo. Para este fin, se propone incorporar el modelo conceptual y los indicadores de calidad empleados por la presente evaluación de manera que se

verifiquen los avances en las tres dimensiones consideradas: entorno habilitante, facilitación del proceso, resultados del proceso.

- vi. *Sistematizar y documentar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de la facilitación de los doce diálogos.* Como indicado antes, la Oficina de PNUD tiene una bien reconocida reputación en la facilitación de diálogos Estado-Sociedad Civil en Panamá forjada por una trayectoria de más de 25 años. No obstante, hasta ahora no había facilitado tantos diálogos de manera simultánea en áreas estratégicas para el desarrollo del país. Por esta razón, considerando como punto de partida los hallazgos y aprendizajes reportados por este informe, se sugiere profundizar en la sistematización, documentación y divulgación de las principales lecciones aprendidas y buenas prácticas generadas por las doce experiencias de diálogo. Los productos de conocimiento y comunicación de este ejercicio tienen potencial utilidad para oficinas de PNUD en otros países de la región que presenta desafíos importantes para lograr construir un entorno habilitante para el diálogo Estado-Sociedad Civil, como, por ejemplo: Guatemala, El Salvador, Honduras, Venezuela, Bolivia.

3.2.2 Instituciones nacionales participantes

- i. *Fortalecer las capacidades institucionales del Consejo de Concertación Nacional para el Monitoreo y Evaluación de los resultados de las nuevas políticas públicas aprobadas.* Conforme su marco normativo, esta instancia tiene el rol de asegurar la coherencia estratégica de los planes de desarrollo del país como enfoque de Estado. Dado que los doce instrumentos aprobados por los diálogos, trascienden el corto plazo y se plantean como soluciones de Estado, el Consejo de Concertación Nacional, a través de su Secretaría Ejecutiva, podría poner en marcha un Sistema de Monitoreo y Evaluación para verificar la implementación y el logro de los resultados de las nuevas políticas consensuadas por los espacios de diálogo, tratando así de contribuir de forma efectiva a la solución de los problemas priorizados y resguardando la credibilidad del mecanismo de diálogo Estado-Sociedad Civil.
- ii. *Diseñar e implementar estudio científico sobre la debilidad estructural del Estado para la gestión de políticas públicas y el logro de resultados de desarrollo.* Tomando en cuenta la centralidad de este problema para el futuro de desarrollo de Panamá, se recomienda a la Secretaría Ejecutiva del Consejo de Concertación Nacional gestionar el diseño y la implementación de un estudio que permita formular un modelo conceptual, basado en evidencia técnico-científica, sobre las causas de las debilidades de las capacidades de gestión de las instituciones del Estado. Algunas pistas a tener en cuenta son las declaradas en este informe, referidas a la existencia de un punto de tensión y desencuentro entre dos paradigmas: por un lado, la visión de Estado que prioriza soluciones estratégicas de largo plazo y por otro lado una visión que privilegia el cortoplacismo y la contingencia como herramientas de gestión de los asuntos públicos.
- iii. *Diseñar estrategia de comunicación e incidencia dirigida a actores calve, ciudadanía y nuevas autoridades de las instituciones.* Los doce instrumentos de políticas públicas diseñados requieren un esfuerzo de comunicación para conseguir que actores clave y la ciudadanía conozca las reformas propuestas. Estas medidas podrían incluir presentaciones de las políticas a sindicatos, partidos políticos, autoridades que salgan elegidas en las elecciones de 2019, organizaciones de sociedad civil e iglesias. Este esfuerzo debiera ser gestionado por las propias instituciones responsables, con el respaldo de los mecanismos de verificación y seguimiento instalados como resultado de los procesos de diálogo.

Anexo 1. Personas consultadas

Autoridades y Oficiales de PNUD

- Harold Robinson. Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas y Representante Residente de PNUD
- Fernando Hiraldo, Representante Residente Adjunto de PNUD
- Irina Madrid. Especialista en Monitoreo y Evaluación
- Massimo Lorenzato. Especialista de diálogos y planificación estratégica
- José de Gracia. Coordinador de Proyectos de Biodiversidad
- Adriana Ponte. Coordinadora de Diálogo de Educación
- Patricia Pérez. Oficial de Programa de Voz y Democracia
- Edith Castillo. Especialista en Desarrollo Social (Diálogo de Juventudes)
- Gloria Manzotti. Especialista en Seguridad Ciudadana y Justicia
- María Fernández Trueba. Especialista en género
- Gabriel Boyke. Oficial de Programa de Equidad e Inclusión
- Jessica Young. Oficial de Programa de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Malena Sarlo. Coordinadora Proyecto Biodiversidad en Archipiélagos de Panamá

Personal de otras agencias

- Carlos Pulgarin. Oficial de Programa. FAO.

Especialistas temáticos de diálogo

- Javier Jiménez. Consultor en participación ciudadana y escucha activa

Instituciones públicas responsables de los diálogos

- Marcela Paredes de Vásquez. Ex ministra de Educación.
- Carlos Blandón. Director de Planificación y Cooperación Internacional. MINGOB
- Carlos Vargas. Vicepresidente Ambiente, Agua y Energía. Autoridad del Canal de Panamá (ACP)
- Víctor Carlos Urrutia. Secretario Nacional de Energía. Plan Energético Nacional.
- Isacc Castillo. Subsecretario Nacional de Energía. Plan Energético Nacional.
- Edwin Rodríguez. Secretario Ejecutivo. Consejo de Concertación Nacional.
- Daniel Muschett Ibarra. Oficina de Capacidad Hídrica de la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), que como parte de la META 2 del Plan Nacional de Seguridad Hídrica lleva adelante el proyecto Manejo de Gestión Integrada de la Cuenca del Río Indio (cuenca contigua a la Cuenca del Canal).
- Nisla Lorena Aparicio. Coordinadora de Proyecto de Reformas de MINGOB.
- Zuleika Pinzón. Administradora General de la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP).
- Yariela Ayala. Directora de Administración y Finanzas ARAP
- Willian Castillo. Director de Planificación ARAP.
- Abigail Grajales. Plan de Desarrollo de Pueblos Indígenas. MINGOB.
- Samira Kiwan. Departamento de Ordenamiento de Espacios de Costas y Mares. Ministerio de Ambiente
- Susan Marín. Técnica de biodiversidad. Ministerio de Ambiente.
- Adrián Jiménez. Técnico de biodiversidad. Ministerio de Ambiente
- Marven Medina. Técnico de biodiversidad. Ministerio de Ambiente
- Alexander Montero. Técnico de biodiversidad. Ministerio de Ambiente
- Darío Luque. Técnico de biodiversidad. Ministerio de Ambiente.
- Martha Escobar. Representante de MINSA en CAN.
- Enelka González. Representante de MINSA en CAN
- Yadis De León. Representante de CSS en CAN.
- Domingo Moreno. Comisión Médica Negociadora Nacional (COMENENAL)
- Luis H. Vega. Secretario Técnico CAN.
- Verónica Quintero. Asesora Legal CSS

Actores no gubernamentales participantes en los diálogos

- Linoschka López. Coordinadora de Juventudes a Nivel Local. La Chorrera
- Claude Betts. Sociedad Panameña de Salud Pública (SPSP)

- Egberto Stanziola. Colegio Médico de Panamá
- Arquímedes Berroa. Colegio Panameño de Médicos Veterinarios (COPAMEVE)
- Ana de Serrano. Asociación Nacional de Enfermeras de Panamá (ANEP)
- Jorge Pérez. Asociación Nacional de Practicantes y Auxiliares Técnicos en Enfermería (ANPATE)
- Virginia León. Coordinadora Nacional de Gremios Profesionales y Técnicos de Salud (CONAGREPROTSA)
- Jaime Olive. Colegio Nacional de Farmacéuticos (CONALFARM)
- Virgilio Mosco. Colegio Nacional de Laboratoristas Clínicos (CONALAC)
- Luis Lee. Asociación Nacional de Funcionarios de la Caja de Seguro Social (ANFACCS)
- Lilia Pérez. ANFACCS
- Francisco Cedeño. Asociación de funcionarios del Ministerio de Salud (AFUSA)
- Angel Arosemena. Asociación Panameña de Estadísticas en Salud (APES).
- Beatriz Vergara. Federación de Asociaciones de Personas con Enfermedades Críticas, Crónicas y Degenerativas (FENAECDD)

Anexo 2. Referencias bibliográficas y documentados consultados

Instrumentos del marco político-normativo del país

- Constitución Política de la República de Panamá. Año 1972.
- Ley 106 Régimen Municipal de Panamá. Año 1974
- Acuerdos de Concertación Nacional. Año 2007
- Ley 20 Creación de Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. 2007
- Ley de Participación Ciudadana. Año 2007.
- Ley 34 de Responsabilidad Social Fiscal. Año 2008.
- Ley 37 de Descentralización de la Administración Pública. Año 2009.
- Ley 66 que modifica la Ley 237 de 2009, que Descentraliza la Administración Pública, aprobada en 2015
- Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2020
- Estrategia Económica y Social 2015-2019

Documentos de instrumentos de políticas públicas generados por los diálogos

- Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado 2030 (alineado con los ODS). 2017.
- Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas de Panamá. Imaginando el futuro.
- Libro Blanco para la transformación del Sistema Público de Salud
- Compromiso Nacional por la Educación en Panamá
- Plan Estratégico Interinstitucional de Juventudes "Activo de Panamá" 2015-2019
- Plan Energético Nacional 2015-2050; Atlas-Plan Energético Panamá
- Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para todos
- Propuesta para la Modernización del Sistema de Estudio de Impacto Ambiental (EIA) Panamá
- Propuesta de Política Nacional de Humedales
- Estrategia Nacional de Biodiversidad y Plan de Acción 2018-2030, alineados Metas Aichi/ODS
- Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible en Panamá.
- Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2018-2030

Otros documentos consultados

- BID. Cooperación Regional para Reducir la Vulnerabilidad Ambiental y Promover el Desarrollo Sostenible en Centroamérica, 1999.
- CEPAL. Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo. Santiago, Chile, 2018.
- Fuentes, Martín. Presentación en Foro Institucionalidad: una misión impostergable para el desarrollo del país. Septiembre de 2018.
- Grajeda, David. Método de análisis sistémico a contribuciones de proyectos a cambios en el desarrollo. Agenda 21, 1915.
- _____. Redes de conversaciones. Modelo conceptual de diálogo político Estado-Sociedad Civil.
- _____. Redes de conversaciones: formas de configuración del Estado democrático moderno. Universidad De La Salle, San José, Costa Rica, 2008.
- INE. Indicadores sociales de Panamá. 2018.
- INE. Diagnóstico de la población indígena en Panamá con base en Censos de Población y Vivienda 2010.
- Maturana et al. Métodos de interlocución para el diseño social de políticas públicas municipales. DEMUCA, 2009.
- Maturana, H. y Varela, F. El Árbol del Conocimiento. Unifrag, España, 1990
- PNUD Panamá. Atlas de Desarrollo Humano Local. Panamá 2015.
- PNUD Panamá. Informe de Desarrollo Humano 2007-2008.
- PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe. Conjunto de condiciones básicas que hacen viable la evaluación de una acción de desarrollo. Toolkit. Área de Evaluación. Panamá, 2012.
- PNUD Nueva York. Manual de planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo. Nueva York, 2009.
- Delegación de la Unión Europea en Panamá-Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Proyecto Apoyo a la Cohesión Social en Panamá.
- EuropeAid. Guía sectorial sobre gobernabilidad y sociedad civil. Bruselas, 2016.
- The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Nueva York, 1997.
- Putnam, Robert. Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster, 2000
- Vakis, Renos et al. Los olvidados: pobreza crónica en América Latina y el Caribe. Banco Mundial. Washington 2015.
- Vignolo, Carlos. El desarrollo como proceso de construcción de capital social. Universidad de Chile, 2005.

Anexo 3. Matriz Metodológica de evaluación

Variables/Preguntas clave	Fuentes de información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos
<p>Pertinencia</p> <p>i) ¿El enfoque y contenido de los diálogos coincide con las prioridades nacionales?; ii) ¿Se contempla la inclusión de la perspectiva de género en la planificación de los de resultados y actividades?; iii) ¿La forma en que desarrollan los diálogos es aceptable y factible dentro del contexto local?; iv) ¿las contrapartes del gobierno nacional apoyan los objetivos de los mismos?; v) ¿En qué medida la participación de las contrapartes y la conciencia pública contribuyen hacia el progreso y logro de objetivos de las políticas públicas?;</p> <p>vi) Comunicación: regular, efectiva, incluye a todas las contrapartes clave, medios apropiados (página Web por ejemplo), contribuye a conocer los procesos, los resultados de los diálogos y la inversión para su sostenibilidad, mecanismos de retroalimentación; PNUD y sus contrapartes implementaron campañas de divulgación y de sensibilización pública adecuada para dar a conocer los avances y resultados de los diálogos?</p> <p>vii) ¿Cuál es el desempeño de los diálogos respecto a los indicadores de un diálogo relacionalmente congruente?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Personal de PNUD y agencias socias • Instituciones sectoriales • Actores no estatales participantes en diálogos • Documentos estratégicos de SNU y PNUD • Marco político-normativo sobre diálogo político • Documentos de diálogos • Materiales y medios de comunicación • Modelo conceptual sobre diálogo relacionalmente congruente 	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas</p> <p>Grupos focales</p>	<p>Análisis documental</p> <p>Matriz de identificación de hallazgos</p> <p>Análisis de indicadores de diálogo</p>
<p>Eficacia</p> <p>i) ¿Cuál ha sido el grado de avance hacia el logro de los productos y resultados esperados?; ii) Tras un análisis crítico de los indicadores de marco de resultados versus el progreso hacia los resultados, ¿Son las metas alcanzables, cuáles son las principales limitaciones?; iii) ¿Existe participación inclusiva de beneficiarios/as con perspectiva de género?; iv) ¿El progreso realizado ha llevado o permitirá en el futuro efectos beneficiosos para el desarrollo (como por ejemplo influir en políticas públicas enfocadas en grupos prioritarios, equidad de género y empoderamiento de las mujeres, mejorar la gobernanza, entre otros) que pueda ser incluido en el</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de proyectos • Reportes de S&ME • Documentos de diálogo • Equipo de proyectos y PNUD • Instituciones sectoriales • Actores no estatales participantes en diálogos 	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Grupos Focales</p> <p>Talleres de aprendizaje</p>	<p>Matriz de identificación de hallazgos</p> <p>Triangulación de fuentes de información</p> <p>Reconstrucción de Modelo conceptual de diálogos y análisis de Teorías de cambio</p> <p>Análisis de indicadores de diálogo</p>

Variables/Preguntas clave	Fuentes de información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos
marco de resultados y monitoreados, semestral y anualmente?; v) ¿Cómo las lecciones, derivadas del proceso de manejo adaptativo han sido documentadas, compartidas con actores clave, e internalizadas por los socios y el público en general? vi) ¿Cuál es el desempeño de los procesos de diálogo con respecto a los indicadores del modelo de diálogo relacionalmente congruente?			
Eficiencia			
i) ¿Se han usado de manera apropiada y económica los recursos para lograr el avance de los productos y resultados esperados?; ii) ¿Ha sido oportuna la disponibilidad de insumos y acciones?; iii) ¿La unidad coordinadora de implementación diseñada es apropiada para el alcance de los resultados?; iv) ¿Ha sido oportuno el apoyo político, técnico y soporte administrativo brindado por el PNUD?; v) ¿Cuáles son los retos que se deben superar en el futuro?; vi) ¿Ha sido útil el marco de resultados / marco lógico de los proyectos como herramienta de gestión, así como cualquier cambio producido para la obtención de los resultados de políticas públicas?; vii) ¿Qué retrasos se observaron en el inicio y la implementación de los procesos de consulta?; viii) ¿Cuáles fueron las causas, y responder si han sido resueltas?; ix) ¿Los planes de trabajo tienen un enfoque basado en resultados? De no ser así, ¿cómo se podría reorientar la planificación para enfocarse en resultados?; x) ¿Las herramientas de seguimiento: se usan adecuadamente, ofrecen información necesaria, involucra a los socios clave, están alineados a los sistemas nacionales, usan información existente, son eficientes, son rentables, requieren herramientas adicionales, cómo pueden ser más adicionales? ¿Cómo pueden hacerse más participativas e inclusivas?	<ul style="list-style-type: none"> • Equipo de encargado de gestión administrativa y financiera • Instituciones sectoriales • Reportes financieros • Actores no estatales participantes en diálogos 	Revisión documental Entrevistas Reuniones	Análisis documental Matriz de identificación de hallazgos
Sostenibilidad			
i) ¿Se implementa una estrategia para el desarrollo de capacidades de las partes interesadas para mantener y asegurar los resultados a futuro?; iii) ¿Hay estrategias o buenas prácticas que pueden ser	<ul style="list-style-type: none"> • Documentos de proyectos • Reportes de S&ME • Documentos de diálogo • Equipo de proyectos y PNUD 	Entrevistas Grupos focales Revisión documental	Matriz de análisis de criterios de sostenibilidad Análisis de indicadores de diálogo

Variables/Preguntas clave	Fuentes de información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos
<p>exportadas a través de Cooperación Sur-Sur?; iv) ¿Se han establecido mecanismos de Cooperación Sur- Sur?; v) ¿Se promueve la utilización de fuentes de financiamiento público y privado que garantizan la financiación de las demandas locales?; vi) ¿En qué medida las familias, gobiernos locales e instituciones sectoriales usan los conocimientos y las experiencias adquiridas?; vii) ¿Cuál ha sido el rol de la Gerencia para establecer relaciones con las instituciones sectoriales a nivel central y local?; viii) ¿Hay riesgos sociales o políticas que puedan poner en peligro la sostenibilidad de los resultados?; ix) ¿Hay riesgos a la sostenibilidad asociados al nivel de apropiación y el interés de las contrapartes de mantener los beneficios obtenidos?; x) ¿Hay suficiente sensibilización pública por las contrapartes para apoyar los objetivos de largo plazo?; xi) Las lecciones aprendidas son documentadas y compartidas por el equipo de país en forma continua/ transferidos a las contrapartes?; xii) ¿Los marcos políticos, legales, financieros y estructuras de gobernanza pueden poner en peligro la sostenibilidad de los beneficios obtenidos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones sectoriales Actores no estatales participantes en diálogos 		