

---

Acuerdo de  
Colaboración entre  
el Programa de  
Naciones Unidas  
para el Desarrollo y  
el Consejo Nacional  
para el Desarrollo  
Sostenible



## **Informe de Resultados**

# **ANÁLISIS INSTITUCIONAL PARA EL CONSEJO NACIONAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE - CONADES**

## **Informe Final<sup>1</sup>**

**Junio 2009**

---

<sup>1</sup> Este análisis fue desarrollado con el apoyo del Lic. Humberto Linero. Las opiniones vertidas en este documento el no representarán necesariamente las opiniones del PNUD.

---

## CONTENIDO

	Página
I. RESUMEN EJECUTIVO	3
II. INTRODUCCIÓN	15
III. CONTEXTO	20
IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE CONADES	26
V. CONCLUSIONES	34
VI. RECOMENDACIONES / HOJA DE RUTA	36

## I. RESUMEN EJECUTIVO.

Concepto del análisis institucional

### 1. El Análisis Institucional.

El análisis institucional es el estudio de los factores que determinan la capacidad organizacional y establecen la fortaleza que posee una organización para cumplir con su mandato. En el caso de CONADES, el mandato se establece en los Decretos Ejecutivos N° 163 de 25 de noviembre de 1996 y N° 2 de 7 de enero de 2005.

Propósito de la consultoría

### 2. Objetivo del Análisis Institucional de CONADES.

Realizar un análisis del balance existente entre la estrategia actual de CONADES y su misión fundacional. Dicho enfoque incorporará el análisis de capacidades funcionales para desarrollar su rol y la definición de una hoja de ruta de acción para su fortalecimiento.

Eje del análisis

### 3. Alcance del Análisis Institucional.

Se estudia la capacidad organizacional enfocando su contribución al logro de la misión derivada de su espíritu constitutivo.

Limitaciones del análisis

No se entra a evaluar el desempeño organizacional, los programas son vistos desde la perspectiva de la evolución organizacional, el conocimiento y su relación con el cumplimiento de la misión derivada del Decreto Ejecutivo N° 163. Se hace un análisis estratégico de los procesos, pero no un estudio de los mismos.

Herramientas de la consultoría

### 4. Metodología.

El análisis se apoyó en: a. Instrumentos de Análisis Institucional, Anexos I y II, b. Entrevistas a profundidad con actores internos claves y c. Análisis de la documentación relativa al mandato de CONADES, estrategias y acciones.

Nace CONADES

### 5. CONADES y su Papel Estratégico.

Se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CONADES, mediante Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre de 1996 como un organismo administrativo adscrito a la Presidencia de la República.

Misión Constitutiva

El mandato expreso del CONADES, según lo define el decreto constitutivo, señala que el objeto de la creación del organismo es el de: “desarrollar un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ciudadano panameño, que lo coloque como centro y sujeto primordial del desarrollo por medio del crecimiento económico, con equidad social; el cual debe sustentarse en el equilibrio ecológico y en el respeto de la diversidad étnica y cultural local, regional o nacional, fortaleciendo la plena participación ciudadana en este proceso, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, para mejorar la calidad de vida de esta y las generaciones futuras”.

Contexto: CONADES constitutivamente puede acceder a recursos, pero no a estructura para cumplir su misión

El Decreto constitutivo de CONADES no hace referencia a la capacidad del organismo para adoptar una estructura técnica, ni administrativa; solo establece la figura del Secretario Ejecutivo.

Hasta el año 2005 no se percibió en Panamá la presencia del organismo. CONADES nunca ha funcionado como Consejo; ni guarda hoy relación directa con el Consejo de

la Concertación Nacional para el Desarrollo, encargado de la verificación y seguimiento de los acuerdos de la concertación.

Evolución: De un concepto abstracto nunca operativo, al manejo de programas de desarrollo

Por otro lado, en el año 2005 con el Decreto Ejecutivo N° 2 de 11 de enero de 2005 se crea la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible UCEP, adscrita al CONADES y bajo la responsabilidad directa del Secretario Ejecutivo del organismo; con el propósito de garantizar la eficiente ejecución de los Programas de Desarrollo Sostenible actuales y futuros; la faculta para establecer su estructura administrativa.

### 5.1. CONADES Hoy - Una Visión Hacia el Futuro.

Oportunidades para cumplir la misión constitutiva

La evolución coyuntural del CONADES abrió por primera vez oportunidades para cumplir con su misión constitutiva. Nació la posibilidad de formular programas y proyectos integrales que no solo sirvieran para resolver problemas específicos del desarrollo sostenible de un área específica, sino que acumularan experiencias y conocimientos, como en efecto ha sucedido a partir de 2005.

Efectos de la UCEP

La UCEP se constituyó en un escalón estratégico fundamental, en la evolución del país, en la generación de capacidades y procesos para la formulación de estrategias, programas y proyectos en materia de desarrollo sostenible con un verdadero enfoque integral e integrador de actores y recursos.

Efectos posibles de la coyuntura actual

El cúmulo y la posibilidad de retención de experiencias y conocimientos de esta naturaleza pueden calificarse como únicos, pues normalmente los Programas han sido institucionales y se dispersa el conocimiento y la experiencia al terminar los mismos; igual sucede con Programas que pudieran considerarse integrales.

Esos conocimientos y experiencias pueden servir de modelo para demostrar que las comunidades y el país pueden lograr más y mejores resultados si se integran recursos en el logro de objetivos y estrategias consensuadas sin que cada unidad pierda su personalidad y capacidad de gestión.

El gran desafío como una oportunidad

El desafío que se enfrenta es cómo extrapolar esa experiencia y caudal de conocimiento para formular objetivos y estrategias del CONADES, cómo proyectarla para la construcción de objetivos y estrategias nacionales que guíen e integren a las locales, cómo utilizar el camino recorrido para promover estrategias y programas nacionales y locales que integren en la consecución de productos bien definidos, no solo recursos provenientes de un endeudamiento, sino recursos totalmente nacionales que administran instituciones y actores privados u organizaciones no gubernamentales diferentes, a través de la creación de procesos que enfoquen a cada uno de los actores de los diferentes sectores en dirigir sus recursos y acciones en la dirección de un producto consensuado, independientemente de que cada uno maneje sus propios recursos dentro de un marco nacional, provincial o local acordado.

Visión posible del futuro de CONADES

CONADES, como organismo administrativo de la Presidencia de la República tiene el fundamento legal y reúne hoy las mayores experiencias transversales en materia del desarrollo sostenible en el país, tal que le permitirían jugar el papel antes descrito. Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo ponen a disposición del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo un flujo de fondos,

provenientes de aportes del Canal de Panamá, en los próximos años que no tienen programas definidos y que bien podrían ser canalizados utilizando las experiencias y conocimientos de CONADES.

Hacia una nueva etapa organizacional

Lo anterior permitiría elevar al país hacia otro nivel superior en materia de planeación y ejecución de programas de desarrollo sostenible, en donde no solo la UCEP maneje Programas con financiamiento externo, sino que maneje directamente Programas con recursos del presupuesto nacional y *lo más importante*: que integre Programas con recursos que son manejados por diferentes actores que conforman una red de co-ejecutores unidos por productos consensuados, en donde CONADES es el ente aglutinante.

Cómo operativizar la visión de futuro

Esto último significa que una parte de los recursos asignados a la ejecución de los acuerdos de la Concertación Nacional se podrían asignar a Programas manejados por CONADES y otra parte a diversas instituciones para ejecutar una estrategia nacional, provincial o local promovida por CONADES dentro del modelo participativo que ya este conoce y ha experimentado en varias ocasiones.

Resultado esperado

Al final, se habría preparado el camino para aplicar este modelo integrador al uso de los recursos asignados a cada institución en el presupuesto nacional para co-ejecutar una estrategia previamente consensuada y promovida por CONADES.

## 5.2. Riesgos.

Riesgos del enfoque actual de CONADES

De no extrapolarse la experiencia y conocimientos generados durante la formulación, administración y control de los Programas de Desarrollo Sostenible y de no enfocarse en su misión constitutiva, apoyada en alianzas internas e internacionales, CONADES dependerá del endeudamiento del país para su existencia y la elaboración de programas de desarrollo sostenible o simplemente desaparecerá nuevamente del escenario nacional.

Ni la UCEP, ni los Programas de Desarrollo financiados por el BID requieren de CONADES para funcionar. Incluso CONADES, según el papel que hoy juega en relación a su misión constitutiva, es susceptible de ser replanteado a la luz de la Agenda 21 y ser ubicado en la Autoridad Nacional del Ambiente para darle un enfoque de integración al desarrollo sostenible desde la perspectiva ambientalista, aunque ello resulte en la pérdida de la experiencia y conocimientos acumulados y la pérdida de la fuerza que representa un CONADES inserto en la Presidencia de la República.

### 5.2.1 Mirada Alternativa a CONADES

Mirada alternativa a CONADES como Unidad Coordinadora de Programas

Frente al enfoque actual de CONADES y la existencia de préstamos perfectamente diferenciados muy bien podría darse un nuevo modelo de ejecución, administración y control de los Programas; acercando la dirección de los programas a las provincias, a través de las Juntas Técnicas y una figura de Consejo Provincial para el Desarrollo y la Concertación, para fortalecer la descentralización, la participación ciudadana y desarrollar capacidades locales de formulación, ejecución, administración, seguimiento y control de programas y proyectos, que a su vez podría enlazarse con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, para efectos del seguimiento de los acuerdos y la canalización de los fondos que se generen de los aportes del

CONADES volvería a estar en la posición que tenía antes de 2005

Canal de Panamá. Dentro de este nuevo modelo el Ministerio de Economía y Finanzas podría ser el ente estratégico aglutinante, haciendo los ajustes organizacionales internos pertinentes.

### 5.3. Objetivos y Estrategias.

Enfoque estratégico del CONADES hoy

A partir de la creación de la UCEP, CONADES se ha enfocado en elaborar y mantener Programas de Desarrollo en todas la áreas del país.

Alcance de los objetivos y estrategias del CONADES

Los objetivos y estrategias se manejan al nivel provincial, cubren cuatro ejes: ambiental, económico, social e institucional en donde se han elaborado ejercicios con la participación social y de los actores claves, públicos y privados, en materia del desarrollo sostenible para fijar objetivos, planes estratégicos e indicadores para la medición de los efectos e impactos; sin embargo estos ejercicios han sido iniciados con miras a la consecución de préstamos y por lo tanto los proyectos se limitan al alcance de los mismos y determinan que en la práctica los objetivos y estrategias relativas al desarrollo sostenible de la provincia, desde la perspectiva de CONADES, sean los del Programa respectivo.

Vacío estratégico

Sin embargo CONADES no maneja objetivos, ni estrategias inherentes a si mismo, tampoco maneja objetivos y estrategias de nivel nacional, por ello no se desarrollan acciones o programas al nivel nacional, ni al nivel de la organización. Lo anterior hace que

## 6. Análisis Institucional de CONADES.

### 6.1. Marco Institucional.

Estructura actual del CONADES

CONADES está bajo la dirección de una Secretaría Ejecutiva, quien también está a cargo de la UCEP. La Secretaría Ejecutiva forma parte de la estructura de la Presidencia de la República y su presupuesto. Con el nacimiento de la UCEP se crearon, al nivel central del organismo, tres unidades técnicas: Planificación, Seguimiento y Evaluación y Asistencia Técnica, así como dos unidades administrativas: Asistencia Administrativa y Financiera y Asistencia Legal; reportando todas a la Secretaría Ejecutiva. Los Programas son dirigidos por las Direcciones Ejecutivas de los Programas y reportan directamente a la Secretaría Ejecutiva.

Temporalidad de la Estructura

Las jefaturas de las unidades técnicas, administrativas y las Direcciones de los Programas son contratadas con los fondos de los Programas y tienen unos términos de referencia que regulan tal contratación por tiempo definido; igual sucede con y el personal técnico y administrativo de tanto de los Programas como del nivel central. Recientemente se contrataron dentro del presupuesto del Ministerio de la Presidencia alrededor de quince personas de apoyo dentro del nivel central.

Inquietudes humanas relativas a la estructura

A pesar de existir una estructura organizativa, el personal de CONADES siente que no es así, pues no existe un organigrama formal, una definición de funciones de acuerdo a las normas del Ministerio de Economía y Finanzas y el reconocimiento debido. Estas pretensiones no son viables dada la transitoriedad de los Programas y del hecho de que el CONADES no fue autorizado en su decreto constitutivo para adoptar estructuras técnicas y/o administrativas para su operación.

## 6.2. Problemática Operativa.

Inquietudes técnicas relativas a la estructura	La mayor inquietud técnica dentro de CONADES es el funcionamiento de la UCEP desde el punto de vista de la optimización del grado de centralización o descentralización de las responsabilidades para asegurar velocidad, calidad, transparencia y eficiencia.
Áreas de valor aportado en la centralización administrativa	El manejo técnico de lo contable y financiero ofrece como valor, en su centralización, el quitar la distracción que esta actividad introduce en la operación y liberar del tiempo de atención a otras entidades externas como el BID, el MEF, la Contraloría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. Igualmente sucede en los temas relacionados con las tareas relativas al pago de salarios, del seguro social y otros servicios, no operativos, al personal.
Análisis recomendado	El aporte de valor, en términos de eficiencia en la ejecución de estas tareas es cuestionable dado que cada registro, libros, informes, cuentas bancarias y manejo de recursos son independientes y no pueden ser desviados hacia ningún fin no establecido en el contrato de préstamo; se requeriría de un análisis de las cargas de trabajo para determinar la oportunidad de lograr eficiencia en la utilización de los recursos.
Dilema organizacional	El dilema específico surge en el manejo de los recursos para fines operativos, son tres áreas administrativas las que no han encontrado un claro modelo de operación en la UCEP: a. Servicios operativos al personal: viáticos, boletos, combustibles, capacitación y similares, b. Proceso de adquisiciones y c. Contratación y pago a proveedores.
Fuentes del conflicto organizacional	La UCEP no tiene un modelo estandarizado en todos los Programas, en relación con las tres áreas administrativas arriba señaladas, Bocas del Toro, por ejemplo, maneja todo lo relacionado con los servicios operativos al personal, mientras que Colón depende del nivel central. La centralización no aporta valor a la velocidad del proceso, sobretodo cuando se cuenta con un Manual de Operaciones y un Plan Operativo Anual aprobado que definen reglas de juegos, actividades a realizar, tiempos, especificaciones y recursos, que facilitan una ejecución descentralizada.
Diversidad de modelos	La contratación y pago a proveedores combina fórmulas como: PNUD, FIS, una ONG, Natura y el procedimiento normal de las instituciones públicas.
Alternativa en consideración	Existe una propuesta del BID para crear una unidad central de adquisiciones, esto facilita la comunicación con el BID, pero dependiendo cómo se definan los roles pudiera no resultar operativamente conveniente si no se separan los temas con visión de valor agregado.
Oportunidades y riesgos en la alternativa propuesta	Se tendría un modelo eficiente y de valor agregado, para el desarrollo de capacidades locales, si se centralizan la normativa, los procedimientos, la capacitación, la asesoría y el seguimiento. No sucedería igual si se centralizan la convocatoria, la adjudicación, la contratación y el pago; pues se tendría un modelo dependiente que no garantiza ni mayor eficiencia, ni mayor transparencia, ni mayor velocidad, ni mayor compromiso con el resultado; pero que sí inhibe el aprendizaje y el desarrollo de capacidades locales.

Alerta para el diseño de la UCEP

El diseño de las organizaciones se hace con un fin estratégico, por lo tanto CONADES deberá contestarse unas preguntas que guíen posteriormente el diseño de la organización de la UCEP: ¿Se quiere un control central para comodidad de quienes dirigen y del BID?, ¿Se quieren desarrollar capacidades solamente al nivel central?, o bien ¿Se quiere crear capacidad al nivel provincial y local y ser consistente con el discurso?, ¿Se quiere imprimir velocidad y compromiso en los procesos operativos?, el desafío está en contestar ¿Cómo lograr la mejor respuesta que equilibre las necesidades implícitas en las preguntas anteriores?

Buscando un modelo estratégico y operativo que sustente a CONADES

Por otro lado CONADES ha de contestarse para su funcionamiento interno, ¿Qué será de CONADES cuando no haya Programas provenientes de la deuda pública, desaparecería en la práctica?, ¿Cómo cumplir la misión sin estructuras?, ¿Cómo generar Programas de Desarrollo Sostenibles que se diseñan entre varios actores y se ejecutan separada pero integradamente? y ¿Cómo lograr recursos para formular y ejecutar Programas sin deuda pública?

### 6.3. Análisis Estratégico de Procesos.

El análisis de los procesos se efectúa de manera estratégica, pues el estudio del desarrollo de las actividades escapa al alcance del análisis institucional.

#### 6.3.1. Procesos CONADES.

No es aplicable un análisis de procesos a CONADES

CONADES no ha trabajado en la dirección de su mandato y desde ese punto de vista no se ha enfocado a generar los productos que nacen de sus funciones originales y por lo tanto no existen procesos relativos a su mandato original; por lo cual no es susceptible de un análisis estratégico de procesos.

Un objetivo prioritario para CONADES en materia organizacional

Como una acción de cara al futuro, CONADES ha de dedicar un tiempo al diseño de los procesos que le permitan jugar su papel en el desarrollo sostenible, aunque no existan programas propios con financiamiento externo, si se pretende tener un rol protagónico como establece su mandato.

#### 6.3.2. Procesos UCEP.

La UCEP maneja cinco grandes procesos, ver Tabla 1, para el cumplimiento de sus funciones; el análisis estratégico de los procesos se apoya en las preguntas del Análisis Estructural del Anexo I.

Tabla 1. Productos y Procesos de la UCEP – Conclusiones del Análisis Estratégico

PRODUCTO	PROCESO	ANÁLISIS ESTRATÉGICO
Plan Operativo Anual Integral de las provincias, que reúne a los diferentes actores, Aprobado y Sustentado en Plan Estratégico e Indicadores y Políticas.	Proceso Estratégico Integral de Desarrollo Sostenible Provincial.	El proceso de planificación estratégica provincial de la UCEP es excelente; satisface todos los criterios de las mejores prácticas: establece rumbo y todas las dimensiones que lo forman.
Modelo de Control Operativo y Administrativo de Programas	Proceso de Control Operativo y Administrativo de Programas.	El control operativo se hace por medio de una ficha de proyecto, se requiere la digitalización del proceso para asegurar calidad y velocidad. El control financiero y administrativo es excelente, satisface las mejores prácticas; se apoya en una aplicación que podría mejorar con una integración digital desde los Programas.
Modelo de Seguimiento y Evaluación de Programas.	Proceso de Control Estratégico de Programas.	El proceso de control estratégico provincial es excelente, satisface los criterios de las mejores prácticas: se incorporan todos los indicadores de los programas y proyectos y mantiene un control por coordenadas geográficas que permite un diagnóstico territorial. Podría fortalecerse integrando control digital de avance desde el campo y permitiendo al Programa Accederlo directamente.
Manual de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Proceso de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Se aplican los lineamientos del Manual Operativo del Programa, pero no se cuenta con un Manual de Evaluación de Proyectos con modelos analíticos y cuantitativos; es conveniente usar una comisión técnica formada con terceros idóneos para mayor transparencia
Manual Operativo de los Programas Manual Administrativo Central	Procedimientos Administrativos	Se aplica el Manual Operativo de los Programas, pero falta terminar el Manual Administrativo y de Organización y estandarizar los procedimientos administrativos de todos los Programas. Es conveniente adoptar un modelo de operación igual en todos los Programas.

Tabla 2. Resultados de los Procesos de la UCEP

RELACIÓN: FUNCIÓN – PRODUCTOS - PROCESOS				
PONDERACIÓN	⇒ FUNCIÓN	PRODUCTO ⇒	PROCESO ⇒	RESULTADOS
	Planificar y ejecutar los proyectos, acciones y planes de desarrollo sostenible que el Gobierno Nacional lleve a efecto en las provincias o sectores del país, con base en las estrategias planteadas, planes de acción y reglamentos operativos	Plan Operativo Anual Integral de las provincias, que reúne a los diferentes actores, Aprobado y Sustentado en Plan Estratégico e Indicadores y Políticas.	Proceso Estratégico Integral de Desarrollo Sostenible Provincial.	Cinco Estrategias y Programas Provinciales de Desarrollo Sostenible.
	Coordinar y supervisar todos los aspectos relacionados con la ejecución de los Programas de Desarrollo Sostenible.	Modelo de Control Operativo y Administrativo de Programas	Proceso de Control Operativo y Administrativo de Programas.	Sistema de control financiero y contable. Pendiente control digital del avance físico, hoy se usa una ficha de proyecto
	Crear y operar el sistema de seguimiento de los programas de desarrollo sostenible y producir periódicamente informes sobre los avances, de acuerdo con lo establecido en los convenios o contratos correspondientes.	Modelo de Seguimiento y Evaluación de Programas.	Proceso de Control Estratégico de Programas.	Modelo Dinámico de Seguimiento y Evaluación de Programas Andando Fortalecer con integración digital
	Evaluar y revisar la factibilidad de los proyectos presentados por Las comunidades y municipios.	Manual de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Proceso de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Manual Operativo fija lineamientos; falta complementar con Manual de Evaluación de Proyectos, una Comisión Técnica y análisis costo beneficio
	Preparar y tramitar las solicitudes de desembolsos de préstamos, pago de consultores, contratos o proveedores de obligaciones. Velar por la transparencia de los procesos de contrataciones y adquisiciones.	Manual Operativo de los Programas Manual Administrativo Central	Procedimientos Administrativos	Manual Operativo Disponible, falta su complementación administrativa y técnica. En Proceso Manual de Procedimientos Administrativos y Financieros

## 6.4. Análisis de Capacidades.

### 6.4.1. CONADES.

CONADES no ha trabajado en la dirección de su mandato, no ha instituido procesos y desde ese punto de vista el Análisis de Capacidades tampoco aplica.

#### 6.4.1.1. Análisis Estructural.

El Análisis Estructural para el Análisis de Capacidades Institucionales no resulta aplicable, pues no se cumple con ninguno de los criterios exigidos y el resultado desde esa perspectiva es nulo en relación con el mandato constitutivo; por consiguiente la capacidad demostrada allí es nula.

No es aplicable un Análisis Estructural, ni de Relación de Factores al CONADES

#### 6.4.1.2. Análisis por Relación de Factores.

El Análisis por Relación de Factores para el Análisis de Capacidades Institucionales no resulta aplicable, pues no se ejecutan procesos en relación con las funciones originales; por consiguiente la capacidad demostrada allí no es medible.

### 6.4.2. Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas (UCEP)

#### 6.4.2.1. Análisis Estructural.

El Análisis Estructural de la UCEP determina una Capacidad Organizacional de 46%, ver Anexo I del análisis Estructural.

Resultados del Análisis de Capacidades de la UCEP

#### 6.4.2.2. Análisis Por Relación de Factores.

El Análisis por Relación de Factores determina una Capacidad Organizacional para el manejo de sus procesos de 50%, ver el Anexo II de Análisis por Relación de Factores.

## 7. Conclusiones.

- 7.1. La UCEP se constituyó en un escalón estratégico fundamental, en la evolución del país, en la generación de capacidades y procesos para la formulación de estrategias, programas y proyectos en materia de desarrollo sostenible con un verdadero enfoque integral e integrador de **actores y recursos**.
  - a. Se han desarrollado capacidades en la elaboración de estrategias con la participación social y de los actores claves, públicos y privados, en materia del desarrollo sostenible; se han fijado objetivos, planes estratégicos e indicadores para la medición de los efectos e impactos en conjunto con beneficiarios, co ejecutores y grupos de interés.
  - b. El aprendizaje de la UCEP puede servir de modelo para demostrar que las comunidades y el país pueden lograr más y mejores resultados si se integran recursos en el logro de objetivos y estrategias consensuadas sin que cada unidad pierda su personalidad y capacidad de gestión.
- 7.2. El desafío que se enfrenta es:
  - 7.2.1. Cómo extrapolar la experiencia y el conocimiento adquirido para formular objetivos y estrategias del CONADES.

Capacidades creadas con la UCEP

Un modelo para el país

Los tres retos del CONADES

- 7.2.2. Cómo proyectarla para la construcción de objetivos y estrategias nacionales que guíen e integren a las locales.
- 7.2.3. Cómo promover estrategias y programas nacionales y locales que integren no solo recursos provenientes de la deuda, sino recursos totalmente nacionales que administren instituciones y actores privados u organizaciones no gubernamentales diferentes; independientemente de que cada uno maneje sus propios recursos dentro de un marco estratégico nacional, provincial o local acordado.
- 7.3. Por otro lado, CONADES nunca ha funcionado como Consejo.
- 7.3.1. No guarda hoy relación directa con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
- 7.3.2. Las estrategias y objetivos son al nivel provincial y no nacional.
- 7.3.3. No posee estrategia propia como organización.
- 7.3.4. Las estrategias provinciales actúan solo dentro del alcance de los préstamos.
- 7.3.5. Existe un sentimiento de inestabilidad al nivel central.
- 7.4. No es aplicable un Análisis Institucional a CONADES desde la perspectiva del Decreto N° 163 pues nunca se han desarrollado procesos en dirección del mandato original.
- 7.5. CONADES enfrenta oportunidades y riesgos:
- Oportunidades:
- 7.5.1. CONADES reúne las mayores experiencias transversales en materia del desarrollo sostenible en el país.
- 7.5.2. Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo ponen a disposición del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo un flujo de fondos que bien podrían ser canalizados utilizando las experiencias y conocimientos de CONADES.
- 7.5.3. CONADES podría manejar Programas con financiamiento externo, de recursos del presupuesto nacional y *lo más importante*: integrar Programas con recursos manejados por diferentes actores de una red de co-ejecutores unidos por productos consensuados.
- 7.5.4. Lo anterior permitiría elevar al país hacia un nivel superior en materia de planeación y ejecución de programas de desarrollo sostenible.
- Riesgos:
- 7.5.5. Ser cambiado su enfoque hacia la ANAM.
- 7.5.6. Depender de la UCEP, cuando esta puede resultar contraria a la corriente de la descentralización y no poseer otro mecanismo estratégico de conducción del desarrollo provincial y local establecido para cumplir su misión, a pesar de una descentralización de los programas y de la creación de consejos locales para el desarrollo.
- 7.5.7. Ser desplazado por el MEF en materia de programas de desarrollo provinciales descentralizados.
- 7.5.8. No contar con el endeudamiento externo para lograr objetivos de desarrollo y no poseer otro mecanismo establecido para cumplir con su misión.
- 7.6. En relación con la UCEP y los Programas:

Debilidades del CONADES

La fuerza en favor del CONADES

Nueva coyuntura en favor del

La nueva estrategia operativa posible del CONADES

Los cuatro fantasmas del CONADES que nacen de su debilidad

Cuatro consideraciones de la UCEP a resolver mientras se descentraliza

- 7.6.1. El funcionamiento ha sido adecuado; sin embargo no se posee un modelo de operación administrativa único, no están estandarizados, ni documentados los procedimientos administrativos, no está integrado el sistema contable y financiero central con los Programas.
- 7.6.2. No está integrado digitalmente el seguimiento central con el campo, no se tiene un manual de evaluación de proyectos, ni una comisión técnica con terceros para transparencia, no se tiene análisis formales de costo beneficio de los proyectos.
- 7.6.3. El abordaje de la creación de una unidad central de adquisiciones en la UCEP pudiera resultar negativo si no se hace con criterio de asegurar valor a los procesos y se centraliza todo en perjuicio del compromiso, el conocimiento local y la velocidad.
- 7.6.4. El Análisis Institucional de la UCEP muestra un resultado de Capacidades Organizacionales, desde la perspectiva Estructural de % y desde la perspectiva de la Relación de Factores de %.

## 8. RECOMENDACIONES/ HOJA DE RUTA.

Buscar compromiso político para la acción

- 8.1. CONADES, al nivel de la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia de la República han de definir el rol que debería jugar el organismo, dentro del contexto de los acuerdos internacionales y el nivel de experiencia y conocimientos acumulados en materia de planeación estrategias y Programas Integrales de Desarrollo Sostenible y los procesos participativos e integradores que los sustentan.

Buscar un modelo estratégico y operativo que sustente a CONADES

- 8.2. Partiendo de los resultados del punto anterior, definir su estrategia como organización; para ello ha de contestar varias preguntas: ¿Qué será de CONADES cuando no haya Programas provenientes de la deuda pública?, ¿Desaparecería en la práctica?, ¿Cómo cumplir la misión sin estructuras?, ¿Cómo generar Programas de Desarrollo Sostenibles que se diseñan entre varios actores y se ejecutan separada pero integradamente? y ¿Cómo lograr recursos para formular y ejecutar Programas sin deuda pública?

Iniciar una proyección diferente de CONADES: cuatro acciones prioritarias

- 8.3. Asumiendo la vigencia del Decreto N° 163 de 1996, CONADES debería negociar su integración con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y constituirse en un guía de las inversiones en materia de desarrollo sostenible.
- 8.4. Sobre la base anterior, CONADES, debería intentar proyectos con co ejecutores que administran sus fondos dentro de un marco estratégico consensuado, para iniciar un nuevo aprendizaje.
- 8.5. Paralelamente, CONADES, debería replicar al nivel provincial y local Comités de Desarrollo Sostenible para fortalecer capacidades y contar con redes de planificación y ejecución de programas.
- 8.6. Paralelamente, establecer las alianzas nacionales e internacionales para gestionar conocimiento, apoyo y recursos de la cooperación internacional; iniciando con CIDES y el sector privado.

## 8.7. En relación con la UCEP:

- i. Mientras esté a su cargo, crear la descentralización que promueva capacidades locales y centralizar solo la normativa, el asesoramiento, y el seguimiento de la gestión para distribuir el conocimiento en las provincias y asegurar eficiencia, eficacia y transparencia.
- ii. Perfeccionar los sistemas contable- financiero y el de seguimiento y evaluación con una integración total con los Programas, manejando el concepto descentralización y centralización simultáneamente gracias a la tecnología, al tener la información en todos los niveles al mismo tiempo.
- iii. Perfeccionar los manuales técnicos, administrativos y de organización.
- iv. Se deberían contestar unas preguntas para guiar el diseño de la organización de la UCEP: ¿Se quiere un control central para comodidad de quienes dirigen y del BID?, ¿Se quieren desarrollar capacidades solamente al nivel central?, o bien ¿Se quiere crear capacidad al nivel provincial y local y ser consistente con el discurso?, ¿Se quiere imprimir velocidad y compromiso en los proceso operativos?, el desafío está en contestar ¿Cómo lograr la mejor respuesta que equilibre las necesidades implícitas en las preguntas anteriores?

Cuatro alertas para el diseño de la UCEP

## 9. LECCIONES APRENDIDAS

- 9.1. La creación de organismos u organizaciones cuyas funciones involucran la integración de recursos dispersos entre otras organizaciones sin tomar control de los mismos, independientemente de la fuerza de su mandato, requiere de un aprendizaje de cómo manejar organizaciones que han de operar en redes para cumplir una misión, sin ser el centro de mando formal. Esto implica, también, el aprender a diseñar y ejecutar procesos tendientes a lograr productos específicos sin tener estructura para hacerlo, sino más bien utilizando los nodos de las redes como aliados operativos, en un diseño de equipos de alto desempeño fuera de línea<sup>2</sup>; liderados por el perfil técnico – político adecuado a este tipo de organizaciones, de lo contrario esta organización quizás nunca encuentre el camino para operar.
- 9.2. Se confirma una vez más, con la creación de la UCEP y la formulación de estrategias y programas de desarrollo sostenible, cómo la cooperación internacional es un catalizador en la formación de capacidades organizacionales.

La gran lección

<sup>2</sup> Equipos que se forman con personas que temporalmente se ausentan de sus tareas regulares para trabajar en otras actividades correlacionadas con las suyas.

## II. INTRODUCCIÓN.

### 1. El Análisis Institucional<sup>3</sup>.

Concepto del análisis institucional

El análisis institucional es el estudio de los factores que determinan la capacidad organizacional, para establecer la fortaleza que posee una organización para cumplir con su mandato; es un instrumento, dentro del marco de la gestión basada en resultados, que busca determinar en qué grado los componentes estructurales de una organización determinan su capacidad para alcanzar sus objetivos.

Medición a determinar

La capacidad organizacional es el grado en el que una organización está en posición de cumplir exitosamente su misión y visión de manera permanente y su orientación hacia el provocar cambios y transformaciones que le aseguran un posicionamiento sostenible en el tiempo. Involucra conocimientos y su creación <capital intangible>, alineación e integración de las relaciones internas <capital humano> y externas <capital relaciones>, recursos e integración estratégica <capital estructural>; para que combinados determinen el Capital Intelectual de la Organización como fundamento de su desempeño en el mercado.

Resultado esperado del análisis institucional

El análisis institucional provee un resultado que permite fijar un curso de acción para el fortalecimiento de la organización y la elaboración de una hoja de ruta para tal fin. Igualmente provee lecciones relativas a la acumulación de conocimientos y habilidades organizacionales que habrán de conservarse y desarrollarse.

### 2. El Análisis Institucional del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CONADES, a Realizar.

Alcance del análisis

El análisis institucional de CONADES se cubre en dos partes: La primera se centra en la aplicación de un instrumento de análisis especializado y la interpretación de los resultados, dentro de los parámetros establecidos en los Decretos Ejecutivos N° 163 de 25 de noviembre de 1996 y N° 2 de 7 de enero de 2005; a esta etapa se le denomina: Análisis Estructural; el cual determina la capacidad actual para cumplir el mandato. La segunda, implica establecer una relación entre los factores, misión y funciones, que se derivan de los Decretos Ejecutivos N° 163 y N° 2, con los factores organizacionales, demanda, productos y procesos, de CONADES; a esta etapa se le denomina: Análisis por Relación de Factores; el cual muestra la dinámica institucional y enmarca su desempeño relacionado con la misión. Ambos análisis se complementan.

#### 2.1. El Análisis Estructural.

El concepto del análisis estructural

El análisis estructural de la institución usa como marco de referencia dos Ejes básicos: a. La existencia de un rumbo claramente definido y b. La capacidad de ejecutar el rumbo. El rumbo lo determina la presencia de seis Dimensiones bien estructurados: la misión, la visión, las políticas y valores, los objetivos, la estrategia y los procesos que ejecutan la misión. La capacidad de ejecutar el rumbo la determina la coherencia de

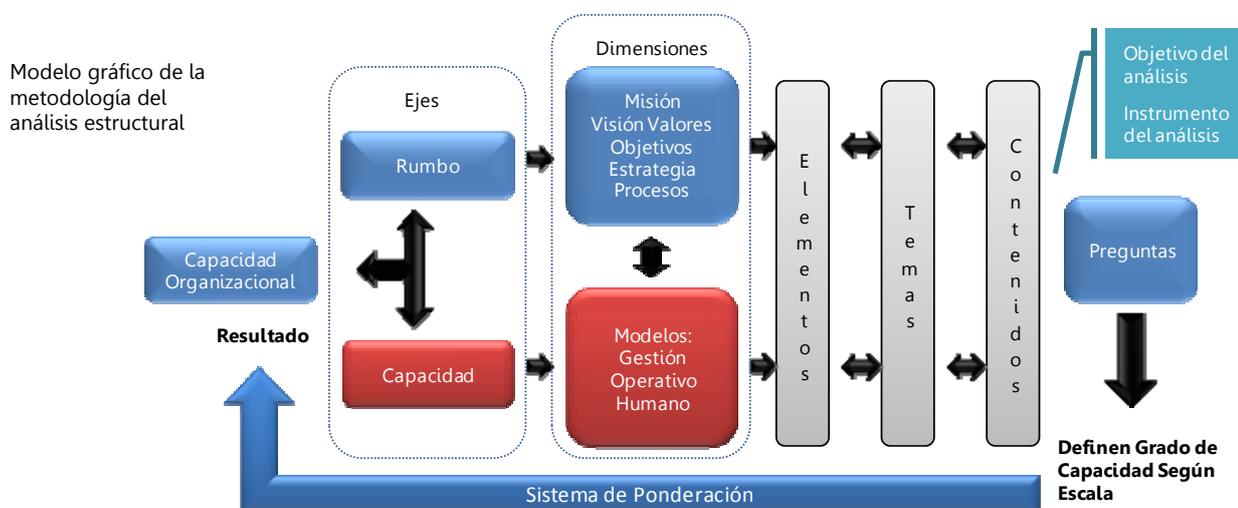
<sup>3</sup> El análisis institucional corresponde a lo que se conoce como análisis organizacional, se adopta este nombre por la naturaleza pública de la organización estudiada.

tres Dimensiones bien definidos e interrelacionados: el modelo de gestión, el modelo operativo y el modelo de gestión humana.

Estas nueve Dimensiones, para su análisis, se descomponen en elementos, los cuales se subdividen en temas y estos en contenidos. Los contenidos son el objeto de las entrevistas, donde a través de preguntas dirigidas se hace una evaluación del grado con que se satisface la escala de referencia y luego se aplica la tabla de ponderación de todos los indicadores utilizados en el instrumento para llegar a una medición final de capacidades. Ver el instrumento en el Anexo I y resultados de su aplicación.

### 2.1.1. Modelo del Análisis Estructural.

Ilustración 1. Enfoque del Análisis Estructural



Metodología y componentes del análisis estructural

### 2.2. El Análisis por Relación de Factores.

El concepto del análisis por relaciones

El análisis por relación de factores de la institución usa como marco de referencia la misión y las funciones, que se derivan del Decreto Ejecutivo N° 163 y las funciones que le asigna el Decreto Ejecutivo N° 2, estableciendo productos derivados y establece una relación con los procesos gerenciales y operativos que desarrolla CONADES actualmente; enfatizando su misión constitutiva. Las funciones se expresan como productos esperados; los productos se definen en términos de los resultados que se esperan. Dado que los productos dependen de la ejecución de los procesos que los generan, entonces los productos se expresan como procesos y estos últimos se convierten en el punto crítico del análisis para determinar en qué grado los procesos gerenciales y operativos pueden cumplir la misión.

Por todo lo anterior, el análisis por relación de factores se realiza a través del análisis de la ejecución de los procesos que generan los productos, que se derivan de las funciones según los Decretos Ejecutivos N° 163 de 25 de noviembre de 1996 y N° 2 de 7 de enero de 2005; con énfasis en el N° 163.

Metodología del análisis por relaciones

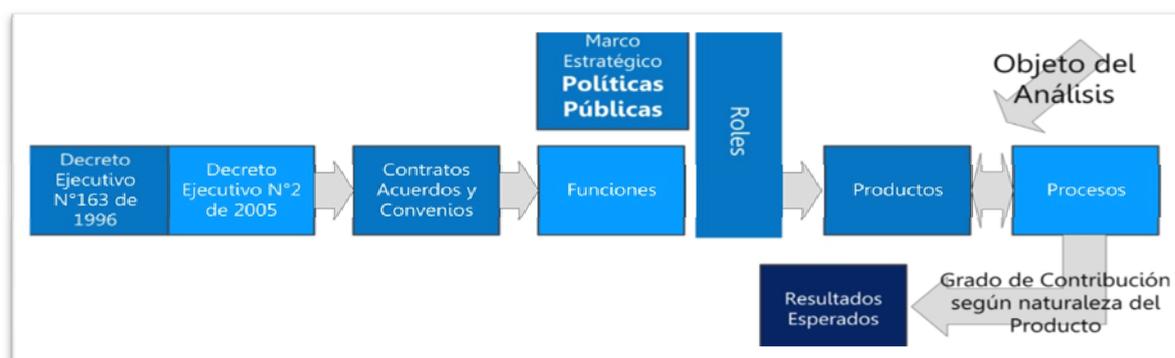
Componentes del Análisis por relación de Factores

El análisis establece una apreciación<sup>4</sup> de la capacidad organizacional, utilizando como marco de referencia tres elementos: a. El grado en que la organización posee y estructura los procesos necesarios para cumplir con los productos que nacen de las funciones que establecen los Decretos Ejecutivos mencionados, b. El grado en que los procesos poseen los recursos humanos, materiales, los tecnológicos, los procedimientos y las demás condiciones necesarias para asegurar que los procesos puedan generar los productos que cumplen con las funciones demandadas y c. El grado en que la gestión humana y los procesos gerenciales orientan el comportamiento para la ejecución apropiada de los procesos para cumplir con los productos que nacen de sus funciones. El análisis relacional se apoya en las mismas entrevistas del análisis estructural y utiliza las conclusiones no cuantitativas del mismo, aplicables al proceso estudiado, para determinar el grado de capacidad del proceso para generar el producto y cumplir con la función; igualmente utiliza la misma escala de medición del análisis estructural y la apreciación se sustenta en la estructuración del proceso, sus características técnicas y los impulsores<sup>5</sup> de los comportamientos. Todos los factores relacionados tienen igual ponderación dentro del análisis, por lo cual el resultado final es un promedio simple. Ver Anexo II

Fuentes del Análisis por Relación de Factores

### 2.2.1. Modelo del Análisis por Relación de Factores.

Ilustración 2. Modelo gráfico de la metodología del Análisis por Relación de Factores



### 3. Objetivos del Análisis Institucional de CONADES.

Realizar un análisis del balance existente entre la estrategia actual de CONADES y su misión fundacional. Dicho enfoque incorporará el análisis de capacidades funcionales para desarrollar su rol y la definición de una hoja de ruta de acción para su fortalecimiento.

Propósito del Análisis

#### Objetivos Específicos.

##### ➤ Relativo a la Demanda:

- Detectar cuáles son los temas más relevantes del país, basado en la Concertación, el Informe 2007 de Desarrollo Humano y las áreas de

Componente de mercado en el desarrollo del análisis

<sup>4</sup> El análisis es resultado de una apreciación pues no se trata de una evaluación del desempeño de los procesos, por lo que no se estudian los factores que lo determinan. El modelo utilizado se basa en la capacidad del proceso actual para ofrecer los productos derivados de la misión y las funciones y los comportamientos básicos que lo sustentan.

<sup>5</sup> Los impulsores hacen referencia a los estímulos que utiliza la organización para orientar la conducta en una dirección dada.

interés del gobierno, ante los que CONADES pudiera tener una respuesta adecuada:

- Detección de objetivos e intervenciones necesarios para facilitar el desencadenamiento de algunas dinámicas relacionadas con la demanda.
  - Presentar una mirada distinta de la realidad, que implica tanto los factores que son relevantes como el tipo de acciones que son coherentes con esa mirada.

➤ Relativos a Capacidades:

- Diagnóstico de Capacidades para cumplir con las funciones esperadas de acuerdo al cruce entre demanda y misión constitutiva.
- Sistematizar la experiencia de estos últimos años de CONADES a través de la mirada a la institución en un proceso de creación y su camino de consolidación.

Componente técnico en el desarrollo del análisis

➤ Relativos al Desarrollo Institucional:

- Esbozar una hoja de ruta de acciones de fortalecimiento no sólo orgánicas sino de relaciones con los distintos actores y comunicación.
- Reducir a un documento ejecutivo el balance de esta estrategia de forma que resulte un instrumento útil para presentar a tomadores, actuales y futuros, de decisión.

Propuesta central esperada del análisis

#### 4. Alcance del Análisis Institucional.

Se estudia la capacidad organizacional enfocando su contribución al logro de la misión derivada de su espíritu constitutivo; el análisis está centrado en los propósitos y funciones que nacen del Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre de 1996, complementado con las funciones que establece el Decreto Ejecutivo N° 2 de 7 de enero de 2005.

Eje del análisis

No se entra a evaluar el desempeño organizacional, no se estudian los programas que se ejecutan, ni sus productos, ni efectos o impactos; los programas son vistos desde la perspectiva de la evolución organizacional, el conocimiento y su relación con el cumplimiento de la misión derivada del Decreto Ejecutivo N° 163. Se hace un análisis estratégico de los procesos, pero no un estudio de los mismos.

Limitaciones del análisis

#### 5. Metodología.

El análisis se apoyó en tres elementos fundamentales: a. Instrumentos de Análisis Institucional, Anexos I y II, b. Entrevistas a profundidad con actores internos claves, basadas en el instrumento de Análisis Estructural y entrevistas abiertas con actores externos claves y c. Análisis de la documentación relativa al mandato de CONADES, estrategias y acciones; así como la documentación de política nacional relacionada a con la temática del desarrollo sostenible.

Herramientas del Análisis

Para la ejecución del trabajo se siguieron las siguientes etapas:

- Determinación de los instrumentos a utilizar y las preguntas de referencia.
- Levantamiento y análisis de información.

Desarrollo del análisis

- Selección de actores, internos y externos, a entrevistar.
- Realización de entrevistas.
- Intercambio de ideas con el equipo PNUD de supervisión.
- Redacción del Borrador de Informe, incluyendo conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.
- Intercambio de ideas con el equipo PNUD de supervisión.
- Redacción del Informe Final, incluyendo conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas.
- Elaboración de los power points requeridos.

## **6. Productos.**

### **6.1. Informe Final del Análisis Institucional de CONADES:**

Informe final

- a. Aspectos más destacables del análisis de la demanda.
- b. Análisis de CONADES.
- c. Sistematización de CONADES.
  - Valor agregado de CONADES. Fortalezas y debilidades.
  - Capacidades a desarrollar. .
  - Líneas generales de un plan de acción.

### III. CONTEXTO.

#### 1. CONADES, Objetivos y Estrategias.

##### 1.1. CONADES y su Papel Estratégico.

Antecedentes

En el año de 1992, Panamá participa en la Cumbre de Río, en donde se adopta la "Agenda 21" relativa a la problemática del desarrollo sostenible y se adhiere a los "Principios de Río" en la "Declaración de Río Sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo". En el año de 1994, Panamá suscribe ante la Alianza Centroamericana de Desarrollo Sostenible (ALIDES) el compromiso de la creación de un consejo para el desarrollo sostenible.

Nace  
CONADES

Se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CONADES<sup>6</sup>, mediante Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre de 1996<sup>7</sup> como un organismo administrativo<sup>8</sup> adscrito a la Presidencia de la República; sin embargo no es sino hasta el año de 2002 cuando se designan a los miembros de la Sociedad Civil.

Misión  
Constitutiva

El mandato expreso del CONADES, según lo define el decreto constitutivo, señala que el objeto de la creación del organismo es el de: "desarrollar un proceso de cambio progresivo en la calidad de vida del ciudadano panameño, que lo coloque como centro y sujeto primordial del desarrollo por medio del crecimiento económico, con equidad social; el cual debe sustentarse en el equilibrio ecológico y en el respeto de la diversidad étnica y cultural local, regional o nacional, fortaleciendo la plena participación ciudadana en este proceso, en convivencia pacífica y en armonía con la naturaleza, para mejorar la calidad de vida de esta y las generaciones futuras".

CONADES  
constitutivamente  
puede acceder a  
recursos, pero no a  
estructura para  
cumplir su misión

El Decreto constitutivo de CONADES no hace referencia a la capacidad del organismo para adoptar una estructura técnica, ni administrativa; solo establece la figura del Secretario Ejecutivo<sup>9</sup> y, en el punto 9 del artículo 2, la promoción de comités locales, a nivel nacional, para el desarrollo sostenible con el seguimiento de sus programas. El artículo 2, establece en la función número 6, el mandato de impulsar la elaboración y ejecución de políticas, estrategias, programas y proyectos con enfoque integral. Por otro lado, entre las funciones del Secretario Ejecutivo, el punto 2 del artículo 7 le establece el "someter a la consideración de los miembros del Consejo...y el presupuesto de funcionamiento". Igualmente le establece, al secretario Ejecutivo, en el punto 3 la facultad para "Gestionar contactos para que el Consejo negocie los recursos que serán utilizados para el financiamiento y ejecución de las políticas, programas y proyectos que emanen del Consejo".

Observación:  
Operativizar la misión  
dentro del contexto  
anterior implica  
manejar procesos  
integrando actores  
públicos y privados sin  
tener mando sobre  
ellos, solo la autoridad  
perceptiva de su  
mandato constitutivo

<sup>6</sup> Conformado por el Ministro Coordinador del Consejo Económico Nacional, el Ministro Coordinador del Gabinete Social, el Director de la Autoridad Nacional de Ambiente, el Presidente de la Comisión Legislativa de Población, Ambiente y Desarrollo, un representante del Consejo de Rectores de las Universidades Oficiales y Particulares de Panamá, un representante del Consejo Nacional de la Empresa Privada, un representante de las Organizaciones No Gubernamentales, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, un representante del Consejo Nacional de los Trabajadores Organizados.

<sup>7</sup> Se han producido varias modificaciones a este decreto: Decreto Ejecutivo N° 78 de 22 de marzo de 2000, modifica el artículo 3, referido a los integrantes del Consejo. Decreto Ejecutivo N° 115 de 29 de noviembre de 2001, modifica el artículo 6, referida a la duración de los representantes de los sectores civiles. Decreto Ejecutivo N° 24 de 5 de febrero de 2004 modifica el Artículo N°1. En el año 1998 se creó el Comité de Alianzas Estratégicas "Turismo, Conservación – Investigación", como organismo adscrito al CONADES.

<sup>8</sup> No se encontró evidencia de que alguna vez, desde su creación hasta la fecha, CONADES haya sesionado como Consejo convocando a sus miembros. Absolutamente ninguno de los entrevistados recuerda que haya existido una reunión del Consejo.

<sup>9</sup> La facultad de firmar acuerdos o convenios en nombre de CONADES la tiene el Ministro de la Presidencia.

Evolución: El concepto abstracto original nunca se ha vuelto operativo en ninguno de sus niveles

Evolución: Operativizar una misión a partir de procesos y no de estructuras propias, requiere de un enfoque organizacional de redes abiertas que exigen liderazgo y comprensión de principios organizacionales modernos

Evolución: De un concepto abstracto nunca operativo, al manejo de programas de desarrollo sustentados en la deuda pública

Desde la creación del CONADES hasta el año 2005 no se percibió en Panamá la presencia del organismo; su participación en diversos eventos no tuvo, durante ese período, trascendencia ni en la sociedad, ni en las instituciones relacionadas con el objeto de su creación. CONADES nunca ha funcionado como Consejo; por lo que nunca ha jugado un papel perceptivo desde la perspectiva nacional que su mandato le permite y establece. Tanto ha sido así que, aún hoy, el CONADES como organismo administrativo no solo no participó en el Dialogo por la Concertación Nacional para el Desarrollo en los temas de su incumbencia<sup>10</sup>, sino que actualmente no guarda relación directa con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, encargado de la verificación y seguimiento de los acuerdos de la concertación.

Por otro lado, en el año 2005 con el Decreto Ejecutivo N° 2 de 11 de enero de 2005 se crea la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas de Desarrollo Sostenible UCEP, adscrita al CONADES y bajo la responsabilidad directa del Secretario Ejecutivo del organismo; con el propósito de garantizar la eficiente ejecución de los Programas de Desarrollo Sostenible actuales<sup>11</sup> y futuros.

## 1.2. Interrelaciones Actuales de CONADES.

Al nivel de su misión constitutiva CONADES no guarda relación productiva real con ningún tipo de actores hoy<sup>12</sup>, pues esta misión no se está ejecutando como tal. La relación con beneficiarios, socios estratégicos y grupos de interés se ha dado durante el desarrollo de las estrategias y fijación de objetivos provinciales, orientados a la sustentación de Programas de Desarrollo Sostenible Provinciales tendientes a la obtención de un contrato de préstamo con el BID, y durante la ejecución de los mismos. En la práctica la relación con beneficiarios, socios estratégicos y grupos de interés viene dada, de manera amplia, durante la formulación estratégica y luego de manera específica, dependiendo de la naturaleza de los proyectos, durante la ejecución y seguimiento; fundamentalmente con los socios o co-ejecutores que participan en los Programas. El BID obliga a la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas a firmar convenios<sup>13</sup> con los co-ejecutores como condición de desembolso. La relación con la Junta Técnica Provincial es activa durante la formulación de las estrategias y más de información durante la ejecución de los Programas.

Con quién se relaciona CONADES

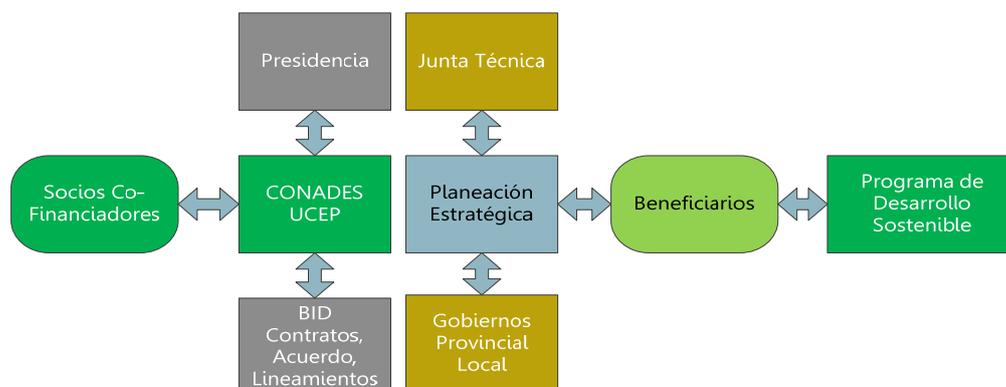
<sup>10</sup> El dialogo incluyó temas como objetivos estratégicos nacionales, el fortalecimiento de las economías locales, la consulta provincial y comarcal, derecho a un ambiente sano, creación de oportunidades para las personas y comunidades excluidas, infraestructuras para el desarrollo, actividades productivas sostenibles en lo económico, lo social y lo ambiental, dentro de un ordenamiento territorial.

<sup>11</sup> Existían en ese momento, con financiamiento BID y bajo la tutela del Ministerio de Economía y Finanzas, los Programas de Desarrollo Sostenible de Darién y de Bocas del Toro, actualmente están en una Fase II ambos. A partir del año 2005 nacen, con financiamiento BID, los Programas de Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Canal ya culminado, de Chiriquí, de Colón y de Provincias Centrales; estos dos últimos en sus etapas iniciales. Están en planificación un nuevo Programa para la Cuenca del Canal, Panamá Este, Panamá Oeste y las Comarcas.

<sup>12</sup> CONADES no mantiene relación con ninguna organización privada o no gubernamental nacional o internacional. Ni siquiera mantiene relaciones con el Centro Internacional para el Desarrollo Sostenible, con sede en Panamá, al cual pertenece en representación del país.

<sup>13</sup> Algunos de los convenios firmados son: Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Economía y Finanzas, Autoridad Nacional del Medio Ambiente, Ministerio de Gobierno y Justicia, Instituto Nacional de la Cultura, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales.

Ilustración 3. Modelos Grafico de Relaciones de CONADES



### 1.3. CONADES Hoy - Una Visión Hacia el Futuro.

Nace la posibilidad de acceder a recursos concretos y a establecer una estructura

El Decreto Ejecutivo N° 2 faculta a la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas para establecer su estructura administrativa de conformidad con los requerimientos de los Programas de Desarrollo Sostenible y establece en su artículo 4 que se han de crear Direcciones Ejecutivas por Programa y en el artículo 5 define el establecimiento de una sede en la provincia de Darién, Bocas del Toro para manejar los respectivos Programas y en Panamá para manejar el Programa de la Cuenca del Canal próximo a iniciarse en aquella ocasión; deja abierto hacia el futuro la apertura o no de sedes locales donde se han de desarrollar Programas. En la práctica el modelo adoptado como un estándar ha sido el de sedes locales para los Programas.

Oportunidades para cumplir misión constitutiva

La evolución coyuntural del CONADES abrió por primera vez oportunidades para cumplir con su misión constitutiva. Nació la posibilidad de formular programas y proyectos integrales que no solo sirvieran para resolver problemas específicos del desarrollo sostenible de un área específica, sino que acumularan experiencias y conocimientos, como en efecto ha sucedido a partir de 2005. Estos conocimientos y experiencias son de varios tipos: a. De diagnóstico, formulación estratégica<sup>14</sup> de programas y proyectos integrales de desarrollo sostenible, incluyendo los componentes presupuestarios, de flujo de recursos y cronograma de actividades para la acción y no solo el contenido estratégico, b. De convocatoria, participación y de logro de consensos con beneficiarios, socios estratégicos y grupos de interés, integrando diversas visiones, culturas, intereses, conocimientos y perspectivas, c. De iniciación<sup>15</sup> y ejecución de programas multifactoriales que integran actores dispersos, con especialidades diferentes, pero unidos a través de productos finales que buscan un efecto e impacto determinado, d. De seguimiento y control de la ejecución estratégica, operativa y financiera, con medición de efectos e impactos, e. De comunicación y retroalimentación interna, con los beneficiarios, con socios

Conocimientos acumulados

<sup>14</sup> Las experiencias iniciales de Darién y Bocas del Toro que estaban dispersas fueron integradas y reforzadas, creciendo y enriqueciéndose posteriormente con cada acción a partir de los Programas de Chiriquí, Colón y Provincias Centrales.

<sup>15</sup> Diversas opiniones indican los tiempos de preparación y puesta en marcha de los últimos Programas han sido exitosos al compararlos con lo que normalmente ha sucedido en Panamá; igualmente ha sucedido con el grado de ejecución.

estratégicos y con los grupos de interés, creando bases técnicas para la rendición de cuentas.

Efectos de la UCEP

La UCEP se ha constituido en un escalón estratégico fundamental, en la evolución del país, en la generación de capacidades y procesos para la formulación de estrategias, programas y proyectos en materia de desarrollo sostenible con un verdadero enfoque integral e integrador de actores y recursos.

Efectos posibles de la coyuntura actual

El cúmulo y la posibilidad de retención de experiencias y conocimientos de esta naturaleza pueden calificarse como únicos, pues normalmente los Programas han sido institucionales y se dispersa el conocimiento y la experiencia al terminar los mismos; igual sucede con Programas que pudieran considerarse integrales.

Esos conocimientos y experiencias pueden servir de modelo para demostrar a las instituciones públicas, privadas y a las organizaciones no gubernamentales que las comunidades y el país pueden lograr más y mejores resultados si se integran recursos en el logro de objetivos y estrategias consensuadas sin que cada unidad pierda su personalidad y capacidad de gestión; actuando CONADES como el pegamento para enfrentar las necesidades del desarrollo sostenible panameño, dentro del marco de su misión constitutiva.

El gran desafío como una oportunidad

El desafío que se enfrenta es cómo extrapolar esa experiencia y caudal de conocimiento para formular objetivos y estrategias del CONADES como organismo, cómo proyectarla para la construcción de objetivos y estrategias nacionales que guíen e integren a las locales y no considerar a las políticas públicas como la estrategia nacional, cómo utilizar el camino recorrido para promover estrategias y programas nacionales y locales que integren en la consecución de productos bien definidos, no solo recursos provenientes de un endeudamiento, sino recursos totalmente nacionales que administran instituciones y actores privados u organizaciones no gubernamentales diferentes, a través de la creación de procesos que enfoquen a cada uno de los actores de los diferentes sectores en dirigir sus recursos y acciones en la dirección de un producto consensuado, independientemente de que cada uno maneje sus propios recursos dentro de un marco nacional, provincial o local acordado.

Visión posible del futuro de CONADES

CONADES, como organismo administrativo de la Presidencia de la República tiene el fundamento legal y reúne hoy las mayores experiencias transversales en materia del desarrollo sostenible en el país, tal que le permitirían jugar el papel antes descrito. La coyuntura de la creación de la UCEP ha sido un escalón cualitativo y cuantitativo en su crecimiento, que le permite ir más allá y abandonar el enfoque exclusivo de proyectos propios basados en el endeudamiento y la figura de un simple Coordinador de Programas y adoptar el enfoque de integración de recursos nacionales dispersos y su complementación con otras fuentes de financiamiento orientados hacia el desarrollo sostenible. Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo ponen a disposición del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo un flujo de fondos, provenientes de aportes del Canal de Panamá, en los próximos años que no tienen programas definidos y que bien podrían ser canalizados utilizando las experiencias y conocimientos de CONADES. Lo anterior permitiría elevar al país hacia otro nivel superior en materia de planeación y ejecución de programas

Visión inmediata de CONADES

CONADES, como organismo administrativo de la Presidencia de la República tiene el fundamento legal y reúne hoy las mayores experiencias transversales en materia del desarrollo sostenible en el país, tal que le permitirían jugar el papel antes descrito. La coyuntura de la creación de la UCEP ha sido un escalón cualitativo y cuantitativo en su crecimiento, que le permite ir más allá y abandonar el enfoque exclusivo de proyectos propios basados en el endeudamiento y la figura de un simple Coordinador de Programas y adoptar el enfoque de integración de recursos nacionales dispersos y su complementación con otras fuentes de financiamiento orientados hacia el desarrollo sostenible. Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo ponen a disposición del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo un flujo de fondos, provenientes de aportes del Canal de Panamá, en los próximos años que no tienen programas definidos y que bien podrían ser canalizados utilizando las experiencias y conocimientos de CONADES. Lo anterior permitiría elevar al país hacia otro nivel superior en materia de planeación y ejecución de programas

Nuevo aprendizaje de CONADES

de desarrollo sostenible, en donde no solo la UCEP maneje Programas con financiamiento externo, sino que maneje directamente Programas con recursos del presupuesto nacional y *lo más importante*: que integre Programas con recursos que son manejados por diferentes actores que conforman una red de co-ejecutores unidos por productos consensuados, en donde CONADES es el ente aglutinante. Esto último significa que una parte de los recursos asignados a la ejecución de los acuerdos de la Concertación Nacional se podrían asignar a Programas de CONADES y otra parte a diversas instituciones para ejecutar una estrategia nacional, provincial o local promovida por CONADES dentro del modelo participativo que ya este conoce y ha experimentado en varias ocasiones. Finalmente se habría preparado el camino para aplicar este modelo integrador al uso de los recursos asignados a cada institución en el presupuesto nacional para co - ejecutar una estrategia previamente consensuada.

#### 1.4. Riesgos.

Realidad de CONADES hoy

La capacidad de CONADES, para generar respuestas para las necesidades del desarrollo, está en su condición de Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas para el Desarrollo Sostenible. Las posiciones claves están financiadas por los Programas; al finalizar los mismos CONADES volverá a ser un concepto abstracto con un Secretario Ejecutivo, si no se aprovecha la oportunidad arriba indicada.

Fantasmas que nacen de las debilidades de CONADES hoy

De no extrapolarse la experiencia y conocimientos generados durante la formulación, administración y control de los Programas de Desarrollo Sostenible y de no enfocarse en su misión constitutiva, apoyada en alianzas internas e internacionales, CONADES dependerá del endeudamiento del país para su existencia y la elaboración de programas de desarrollo sostenible o simplemente desaparecerá nuevamente del escenario nacional. Por otro lado, el conflicto de intereses del personal, en relación con su estabilidad, puede motivarlos a promover el endeudamiento como base para formular programas de desarrollo sostenible y asegurar así su continuidad laboral. La Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas, ni los Programas de Desarrollo financiados por el BID requieren de CONADES para funcionar, dada la forma como normalmente se organizan según lineamientos de los contratos. Incluso CONADES, según el papel que hoy juega en relación a su misión constitutiva, es susceptible de ser replanteado a la luz de la Agenda 21 y ubicado en la Autoridad Nacional del Ambiente para darle un enfoque de integración al desarrollo sostenible desde la perspectiva ambientalista, aunque ello resulte en la pérdida de la experiencia y conocimientos acumulados y la pérdida de la fuerza que representa un CONADES inserto en la Presidencia de la República.

Riesgos del enfoque actual de CONADES

Mirada alternativa a CONADES como Unidad Coordinadora de

Frente al enfoque actual de CONADES, y la existencia de préstamos perfectamente diferenciados, muy bien podría darse un nuevo modelo de ejecución, administración y control de los Programas; acercando la dirección de los programas a las provincias, a través de las Juntas Técnicas y una figura de Consejo Provincial para el Desarrollo y la Concertación, para fortalecer la descentralización<sup>16</sup>, la participación ciudadana y

<sup>16</sup> El aporte de una unidad central, a la eficiencia, en la ejecución de los Programas es mínima en términos de economía de escala y la minimización de recursos en el manejo de los aspectos administrativos de las adquisiciones, el manejo

CONADES volvería a estar en la posición que tenía antes de 2005

desarrollar capacidades locales de formulación, ejecución, administración, seguimiento y control de programas y proyectos, que a su vez podría enlazarse con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, para efectos del seguimiento de los acuerdos y la canalización de los fondos que se generen de los aportes del Canal de Panamá. Dentro de este nuevo modelo el Ministerio de Economía y Finanzas podría ser el ente estratégico aglutinante.

### 1.5. Objetivos y Estrategias.

Enfoque estratégico del CONADES hoy

A partir de la creación de la Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas, CONADES se ha enfocado en elaborar y mantener Programas de Desarrollo en todas la áreas del país<sup>17</sup>. De allí que se hayan promovido las Fases II de los Programas de Darién y Bocas del Toro, los Programas de Chiriquí, de la Cuenca del Canal, de Colón y de las Provincias Centrales. Igualmente, hoy, están en la fase de planeación los programas señalados en la nota 10.

Alcance de los objetivos y estrategias del CONADES

Los objetivos y estrategias se manejan al nivel provincial<sup>18</sup>, cubren cuatro ejes: ambiental, económico, social e institucional en donde se han elaborado ejercicios con la participación social y de los actores claves, públicos y privados, en materia del desarrollo sostenible para fijar objetivos, planes estratégicos e indicadores para la medición de los efectos e impactos que ; sin embargo estos ejercicios han sido iniciados con miras a la consecución de préstamos y por lo tanto los proyectos se limitan al alcance de los préstamos y CONADES minimiza sus acciones tendientes a integrar otras fuentes de financiamientos no reembolsables, de la cooperación técnica o del presupuesto nacional perteneciente a los actores institucionales claves o del sector privado. Lo anterior hace que los objetivos y estrategias relativas al desarrollo sostenible de la provincia, desde la perspectiva de CONADES, sean los del Programa respectivo.

Antecedentes en la búsqueda de un modelo integrador de recursos dispersos

Es importante señalar que el BID hace un intento de integración provincial e introduce en el Manual Operativo del Programa de Darién el concepto de la Secretaría de Coordinación Inter-institucional (SECOIN), integrada por los directores de programas y proyectos en ejecución en Darién y las direcciones regionales de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Agropecuario y la Oficina de Electrificación Rural, entre otros, con la función principal de procurar el ordenamiento de la inversión pública en Darién, evitando duplicar esfuerzos, complementando acciones y, en general, asegurando la coherencia de la intervención pública en la región.

Vacío estratégico del CONADES

Por otro lado CONADES no maneja objetivos, ni estrategias inherentes a si mismo, tampoco maneja objetivos y estrategias de nivel nacional, por ello no desarrolla acciones o programas al nivel nacional, ni al nivel de la organización.<sup>19</sup>

presupuestario y financiero podría ser irrelevantes frente a quienes sostienen la tesis de los beneficios de la descentralización y la creación de capacidades locales, incluidos en los acuerdos de la concertación nacional para el desarrollo.

<sup>17</sup> Sobre la base del endeudamiento con el BID, quien financia hoy todos sus programas.

<sup>18</sup> En la página web de CONADES aparecen los objetivos y programas provinciales que dieron origen a los programas de préstamo para el desarrollo sostenible provincial.

<sup>19</sup> CONADES ha formulado un conjunto de objetivos generales que se agrupan en cuatro áreas: ambiental, económica, social e institucional; según se aprecia en una presentación del Secretario Ejecutivo, de noviembre 2007 como un intento de fijar estrategias del CONADES.

## IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL DE CONADES.

### 1. Marco Institucional.

Estructura actual del CONADES

CONADES está bajo la dirección de una Secretaría Ejecutiva, tal como lo establece su decreto constitutivo; quien también está a cargo de la UCEP. La Secretaría Ejecutiva forma parte de la estructura de la Presidencia de la República y su presupuesto. Con el nacimiento de la UCEP se crearon, al nivel central, tres unidades técnicas: Planificación, Seguimiento y Evaluación y Asistencia Técnica, así como dos unidades administrativas: Asistencia Administrativa y Financiera y Asistencia Legal; reportando todas a la Secretaría Ejecutiva. Los Programas son dirigidos por las Direcciones Ejecutivas de los Programas que reportan directamente a la Secretaría Ejecutiva<sup>20</sup>.

Temporalidad de la Estructura

Las jefaturas de las unidades técnicas y administrativas son contratadas con los fondos de los Programas y tienen unos términos de referencia que regulan tal contratación por tiempo definido; igual sucede con las Direcciones Técnicas y todo el personal técnico y administrativo de los Programas y del nivel central. Recientemente se contrataron dentro del presupuesto del Ministerio de la Presidencia alrededor de quince personas de apoyo del nivel central.

Inquietudes humanas relativas a la estructura

A pesar de existir una estructura organizativa, el personal de CONADES siente que no es así, pues no existe un organigrama formal, una definición de funciones de acuerdo a las normas del Ministerio de Economía y Finanzas y el reconocimiento debido. Estas pretensiones no son viables dada la transitoriedad de los Programas y del hecho de que el CONADES no fue autorizado en su decreto constitutivo para adoptar estructuras técnicas y/o administrativas para su operación.

Inquietudes técnicas relativas a la estructura

La mayor inquietud técnica dentro de CONADES es el funcionamiento de la UCEP desde el punto de vista de la optimización del grado de centralización o descentralización de las responsabilidades para asegurar velocidad, calidad, transparencia y eficiencia. En CONADES nadie discute que la UCEP debe mantener dos tipos de procesos: técnicos – operativos relacionados con la ejecución de los Proyectos en el campo y de servicios o soporte relacionados con los servicios administrativos para el funcionamiento y cumplimiento de compromisos de información con terceros<sup>21</sup>. Los primeros representan a los Programas y los segundos a las unidades técnicas y administrativas del nivel central. Por la naturaleza de los Programas, ellos dependen de fuertes soportes administrativos como adquisiciones, asistencia legal, manejo presupuestario y financiero, desembolsos y administración de personal. La pregunta que se plantean es: ¿Qué de lo administrativo debe manejarse al nivel central y qué al nivel del Programa?

Realidad operativa de la UCEP

Los servicios técnicos que hoy claramente se proveen al nivel central y que nadie discute son: Planificación, Seguimiento y Evaluación, Asistencia Técnica. En la práctica la planificación se corresponde con la formulación de Programas, como ellos nacen de una planificación no hay conflicto con la parte operativa y por el contrario, se apoyan en esta unidad al inicio por su conocimiento del mismo; esta actividad ha sido grande dadas las formulaciones que se han realizado a pesar de contar con el apoyo de consultores que han manejado la parte técnica de estos procesos.

<sup>20</sup> Se han dado varios intentos por definir una estructura organizacional de CONADES, existen varios diseños que incluyen los trabajos de una consultoría, pero la actual es la que ha prevalecido.

<sup>21</sup> BID, Ministerio de Economía y Finanzas, Presidencia de la República, otros.

Realidad de la planificación	<p>Actualmente el área de planificación está envuelta en la parte operativa del Programa de las provincias centrales dada la ausencia de un Director Ejecutivo y su conocimiento de los propósitos del mismo. Como UCEP el valor de la centralización está en la retención y uso del conocimiento respecto a la formulación de estrategias de desarrollo sostenible.</p>
Realidad del seguimiento y evaluación	<p>Seguimiento y Evaluación, es proveedora de información, maneja un modelo diseñado para tal fin; sin embargo son los programas los que alimentan manualmente el sistema; lo cual hace que el valor agregado al centralizar este en el resumir los resultados. El hecho de que los Programa basen su seguimiento en los informes del sistema central, que ellos alimentan, no es una fuente de conflictos entre el nivel central y el operativo. Sin embargo si se digitalizara el proceso de seguimiento desde su origen y se integraran digitalmente el sistema central con los Programas y estos pudieran acceder libremente a sus resultados, como si el sistema fuera descentralizado, se contaría con un sistema de seguimiento más democrático y transparente.</p>
Realidad de la asistencia técnica	<p>La asistencia técnica, en la práctica, se enfoca más hacia el apoyo de un Programa; anteriormente era el de Darién, hoy es el de Colón. El aporte fundamental está en la experiencia de la persona en cuanto al manejo de un Programa de esta naturaleza y el manejo de las interrelaciones para lograr los objetivos. Hay que recordar que la asistencia técnica específica, requerida por un Proyecto, viene dada por el socio co-ejecutor. Aunque hoy no hay un cuestionamiento interno, el aporte actual de la centralización es pequeño.</p>
Realidad de los servicios administrativos	<p>Por el otro lado, los servicios administrativos claramente centralizados son la asistencia legal, el manejo contable y financiero. La asistencia legal está relacionada con las adquisiciones, la cual se simplifica según se utilice o no el modelo gubernamental u otra fuente de contratación y de pago. El valor de la centralización está en la etapa de la estandarización de los procesos, procedimientos, documentos y contratos, así como en la transferencia y maduración del conocimiento; posteriormente es más ocasional y puede llegar a ser un inhibidor de la velocidad si se centraliza para revisar y autorizar, el cien por ciento de los casos, contando con procesos estandarizados. No se percibió mayor preocupación en esta área por motivos de centralización.</p>
Áreas de valor aportado en la centralización administrativa	<p>El manejo técnico de lo contable y financiero ofrece como valor, en su centralización, el quitar la distracción que esta actividad introduce en la operación y liberar del tiempo de atención a otras entidades externas como el BID, el MEF, la Contraloría General de la República y el Ministerio de la Presidencia. El aporte en términos de eficiencia en la ejecución de estas tareas es cuestionable dado que cada registro, libros, informes, cuentas bancarias y manejo de recursos son independientes y no pueden ser desviados hacia ningún fin no establecido en el contrato de préstamo; se requeriría de un análisis de las cargas de trabajo para determinar la oportunidad de lograr eficiencia en la utilización de los recursos.</p>
Análisis recomendado	<p>Igualmente sucede en los temas relacionados con las tareas relativas al pago de salarios, del seguro social y otros servicios, no operativos, al personal; en los que se ven con claridad los beneficios de la centralización al eliminar distracciones al área operativa, pero requerirían también de un análisis para determinar efectos de la centralización en términos de eficiencia.</p>
Dilema organizacional	<p>El dilema específico surge en el manejo de los recursos para fines operativos, son tres áreas administrativas las que no han encontrado un claro modelo de operación en la UCEP:</p>

- Servicios operativos al personal: viáticos, boletos, combustibles, capacitación y similares
- Proceso de adquisiciones y
- Contratación y pago a proveedores.

Fuentes del conflicto organizacional

La UCEP no tiene un modelo estandarizado en todos los Programas, en relación con las tres áreas administrativas arriba señaladas, Bocas del Toro, por ejemplo, maneja todo lo relacionado con los servicios operativos al personal, mientras que Colón depende del nivel central. La centralización no aporta valor<sup>22</sup> a la velocidad del proceso, sobretodo cuando se cuenta con un Plan Operativo Anual aprobado. Chiriquí por ejemplo desea que el nivel central centralice estas tareas, pero que su respuesta sea adecuada en términos de velocidad y eso no está sucediendo.

Las cuatro áreas que requieren decisión y estandarización

En el proceso de adquisiciones hay cuatro temas: a. términos técnicos de referencia, b. el pliego y su manejo hasta el recibo de propuestas, c. evaluación de propuestas y d. finalmente la adjudicación. Hay coincidencia en que la descentralización de los términos de referencia y la evaluación es clave para el éxito. En el manejo del pliego y la adjudicación hay varios modelos y sucede lo mismo que en el caso de los servicios operativos al personal.

Diversidad de modelos en la contratación y pagaduría

La contratación y pago a proveedores combina fórmulas como: PNUD, FIS, una ONG, Natura y el procedimiento normal de las instituciones públicas.

Alternativa en consideración

Existe una propuesta del BID para crear una unidad central de adquisiciones, esto facilita la comunicación con el BID, pero dependiendo cómo se definan los roles pudiera no resultar operativamente conveniente si no se separan los temas con visión de valor agregado, es decir: si se centralizan la normativa, los procedimientos, la capacitación, la asesoría y la auditoría se tendrá un modelo eficiente de valor agregado para el desarrollo de capacidades locales; pero si se centraliza la convocatoria, la adjudicación, la contratación y el pago se tendrá un modelo dependiente que no garantiza ni mayor eficiencia, ni mayor transparencia, ni mayor velocidad, ni mayor compromiso con el resultado; pero que sí inhibe el aprendizaje y el desarrollo de capacidades locales.

Oportunidades y riesgos de la alternativa propuesta

Alerta para el diseño de la UCEP

El diseño de las organizaciones se hace con un fin estratégico, por lo tanto CONADES debería contestar unas preguntas para que guíen posteriormente el diseño de la organización de la UCEP: ¿Se quiere un control central para comodidad de quienes dirigen y del BID?, ¿Se quieren desarrollar capacidades solamente al nivel central?, ¿Se quiere crear capacidad al nivel provincial y local y ser consistente con el discurso?, ¿Se quiere centralizar para minimizar recursos aunque afecte la velocidad? o ¿Cómo lograr la mejor respuesta a las necesidades implícitas en las preguntas anteriores?<sup>23</sup>

Buscando un modelo estratégico y operativo que sustente a CONADES

Por otro lado CONADES ha de contestar para su funcionamiento interno, ¿Qué será de CONADES cuando no haya Programas provenientes de la deuda pública, desaparecería en la práctica?, ¿Cómo cumplir la misión sin estructuras?, ¿Cómo generar Programas de Desarrollo Sostenibles que se diseñan entre varios actores y se ejecutan separada pero integradamente? y ¿Cómo lograr recursos para formular y ejecutar Programas sin deuda pública?

<sup>22</sup> Está demostrado que las operaciones adquieren mayor velocidad, sin perder calidad o control, cuando los recursos humanos que han de ejecutar las actividades, las autorizaciones de tales actividades y el acceder a los recursos que permiten su ejecución están disponibles en el punto de la necesidad.

<sup>23</sup> El presente trabajo no tiene como objetivo la evaluación de los procesos, ni la optimización de los mismos, ni el efecto en el diseño de la organización partiendo de las estrategias, regulaciones y contratos con el BID.

## 2. Funciones de CONADES y los Procesos que lo Sustentan.

### 2.1. CONADES.

Productos y procesos derivados de las funciones de CONADES

De las funciones de CONADES, Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre de 1996, Artículo 2, se derivan los productos que debería ofrecer y de allí los procesos que ha de realizar, tal como se muestra en el Cuadro 1. Estos procesos derivan en el Análisis por Relación de Factores.

**Tabla 3. Productos y Procesos Derivados de las Funciones de CONADES**

FUNDAMENTO	FUNCIÓN	PRODUCTO	PROCESO
<b>Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre de 1996, Artículo 2</b>	Impulsar la elaboración y ejecución de políticas, estrategias, programas y proyectos con enfoque integral.	Plan Operativo Anual Integral e Integrado, que reúne a los diferentes actores, Aprobado y Sustentado en Plan Estratégico e Indicadores y Políticas.	<b>Proceso Estratégico Integral e Integrado de Actores en el Desarrollo Sostenible.</b>
	Colaborar en la movilización de recursos nacionales e internacionales.	Fondos disponibles para el Financiamiento de programas de desarrollo sostenible.	<b>Proceso Estratégico de Captación de Fondos.</b>
	Promover la creación, a nivel nacional, de comités locales para el desarrollo sostenible y dar seguimiento a los programas que cada uno de ellos adopte.	Comités locales funcionando, con objetivos, estrategias, planes y programas integrales de desarrollo sostenibles.	<b>Proceso de Fortalecimiento de Capacidades Para el Desarrollo y la Evaluación Estratégica.</b>
	Propiciar la adopción de la Agenda 21 y los Acuerdos de Río, suscritos por Panamá. Establecer y proponer mecanismos de consulta permanente entre los diferentes sectores de la sociedad panameña, para la concertación de acciones en el tema del desarrollo sustentable. Participar con los distintos sectores y organismos en la toma de decisiones, en eventos relacionados con el desarrollo sostenible.	Acuerdos alcanzados con los diferentes actores que se reflejan en una estrategia y en un plan de acción relativo a programas de desarrollo sostenible.	<b>Proceso de Concertación Para el Desarrollo.</b>
	Fomentar la cultura y el intercambio permanente de información y experiencias de desarrollo sostenible, entre los distintos sectores que participan de estos programas. Impulsar foros de participación intersectorial sobre el desarrollo sostenible. Propiciar la divulgación de las acciones que se ejecuten para el logro de los objetivos de los programas de desarrollo sostenible. Actuar de enlace con organismos internacionales y organizaciones nacionales, especializados en programas de desarrollo sostenible y cumplir y dar seguimiento a los compromisos que se adquieran en dicha materia.	Programas de Promoción del Desarrollo Sostenible Ejecutado, con Efectos Medibles.	<b>Proceso de Fortalecimiento Organizacional de Actores, Orientado al Desarrollo Integral y la Participación en Redes Organizacionales Para el Desarrollo.</b>

Productos y procesos derivados de las funciones de la UCEP

## 2.2. Unidad Coordinadora y Ejecutora de Proyectos (UCEP)

De las funciones de la UCEP, Decreto Ejecutivo N° 2 de 11 de enero de 2005, Artículo 2, se derivan los productos que debería ofrecer y de allí los procesos que ha de realizar, tal como se muestra en la Tabla 4

**Tabla 4. Productos y procesos derivados de las funciones de la UCEP**

FUNDAMENTO	FUNCIÓN	PRODUCTO	PROCESO
<b>Decreto Ejecutivo N° 2 de 11 de enero de 2005, Artículo 2</b>	Planificar y ejecutar los proyectos, acciones y planes de desarrollo sostenible que el Gobierno Nacional lleve a efecto en las provincias o sectores del país, con base en las estrategias planteadas, planes de acción y reglamentos operativos	Plan Operativo Anual Integral de las provincias, que reúne a los diferentes actores, Aprobado y Sustentado en Plan Estratégico e Indicadores y Políticas.	<b>Proceso Estratégico Integral de Desarrollo Sostenible Provincial.</b>
	Coordinar y supervisar todos los aspectos relacionados con la ejecución de los Programas de Desarrollo Sostenible.	Modelo de Control Operativo y Administrativo de Programas	<b>Proceso de Control Operativo y Administrativo de Programas.</b>
	Crear y operar el sistema de seguimiento de los programas de desarrollo sostenible y producir periódicamente informes sobre los avances, de acuerdo con lo establecido en los convenios o contratos correspondientes.	Modelo de Seguimiento y Evaluación de Programas.	<b>Proceso de Control Estratégico de Programas.</b>
	Evaluar y revisar la factibilidad de los proyectos presentados por las comunidades y municipios.	Manual de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	<b>Proceso de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.</b>
	Preparar y tramitar las solicitudes de desembolsos de préstamos, pago de consultores, contratos o proveedores de obligaciones.  Velar por la transparencia de los procesos de contrataciones y adquisiciones.	Manual Operativo de los Programas  Manual Administrativo Central	<b>Procedimientos Administrativos</b>

## 3. Análisis de Procesos.

El análisis de los procesos se efectúa de manera estratégica, pues el estudio del desarrollo de las actividades escapa al alcance del análisis.

### 3.1. Procesos CONADES.

No es aplicable un análisis de procesos a CONADES

CONADES no ha trabajado en la dirección de su mandato y desde ese punto de vista no se ha enfocado a generar los productos que nacen de sus funciones originales y por lo tanto no existen procesos relativos a su mandato original; por lo tanto no es susceptible de análisis de procesos.

Un objetivo prioritario para CONADES en materia organizacional

Como una acción de cara al futuro, CONADES ha de dedicar un tiempo al diseño de los procesos que le permitan jugar su papel en el desarrollo sostenible, aunque no existan programas propios con financiamiento externo, si se pretende tener un rol protagónico como establece su mandato.

### 3.2. Procesos UCEP.

La UCEP maneja cinco grandes procesos para el cumplimiento de sus funciones; el análisis estratégico de los procesos se apoya en las preguntas del Análisis Estructural para emitir juicio, según se observa las siguientes tablas:

**Tabla 5. Análisis Estratégico de los Procesos**

	PRODUCTO	PROCESO	ANÁLISIS ESTRATÉGICO
Productos y procesos de la UCEP	Plan Operativo Anual Integral de las provincias, que reúne a los diferentes actores, Aprobado y Sustentado en Plan Estratégico e Indicadores y Políticas.	Proceso Estratégico Integral de Desarrollo Sostenible Provincial.	El proceso de planificación estratégica provincial de la UCEP es excelente; satisface todos los criterios de las mejores prácticas: establece rumbo y todas las dimensiones que lo forman.
	Modelo de Control Operativo y Administrativo de Programas	Proceso de Control Operativo y Administrativo de Programas.	El control operativo se hace por medio de una ficha de proyecto, se requiere la digitalización del proceso para asegurar calidad y velocidad. El control financiero y administrativo es excelente, satisface las mejores prácticas; se apoya en una aplicación que podría mejorar con una integración digital desde los Programas.
	Modelo de Seguimiento y Evaluación de Programas.	Proceso de Control Estratégico de Programas.	El proceso de control estratégico provincial es excelente, satisface los criterios de las mejores prácticas: se incorporan todos los indicadores de los programas y proyectos y mantiene un control por coordenadas geográficas que permite un diagnóstico territorial. Podría fortalecerse integrando control digital de avance desde el campo y permitiendo al Programa Accederlo directamente.
	Manual de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Proceso de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Se aplican los lineamientos del Manual Operativo del Programa, pero no se cuenta con un Manual de Evaluación de Proyectos con modelos analíticos y cuantitativos; es conveniente usar una comisión técnica formada con terceros idóneos para mayor transparencia
	Manual Operativo de los Programas Manual Administrativo Central	Procedimientos Administrativos	Se aplica el Manual Operativo de los Programas, pero falta terminar el Manual Administrativo y de Organización y estandarizar los procedimientos administrativos de todos los Programas. Es conveniente adoptar un modelo de operación igual en todos los Programas.
Conclusiones del Análisis Estratégico de los procesos de la UCEP			

Tabla 6. Resultados de los Procesos

RELACIÓN: FUNCIÓN – PRODUCTOS - PROCESOS				
PONDERACIÓN	FUNCIÓN	PRODUCTO	PROCESO	RESULTADOS
	Planificar y ejecutar los proyectos, acciones y planes de desarrollo sostenible que el Gobierno Nacional lleve a efecto en las provincias o sectores del país, con base en las estrategias planteadas, planes de acción y reglamentos operativos	Plan Operativo Anual Integral de las provincias, que reúne a los diferentes actores, Aprobado y Sustentado en Plan Estratégico e Indicadores y Políticas.	Proceso Estratégico Integral de Desarrollo Sostenible Provincial.	Cinco Estrategias y Programas Provinciales de Desarrollo Sostenible.
	Coordinar y supervisar todos los aspectos relacionados con la ejecución de los Programas de Desarrollo Sostenible.	Modelo de Control Operativo y Administrativo de Programas	Proceso de Control Operativo y Administrativo de Programas.	Sistema de control financiero y contable. Pendiente control digital del avance físico, hoy se usa una ficha de proyecto
	Crear y operar el sistema de seguimiento de los programas de desarrollo sostenible y producir periódicamente informes sobre los avances, de acuerdo con lo establecido en los convenios o contratos correspondientes.	Modelo de Seguimiento y Evaluación de Programas.	Proceso de Control Estratégico de Programas.	Modelo Dinámico de Seguimiento y Evaluación de Programas Andando Fortalecer con integración digital
	Evaluar y revisar la factibilidad de los proyectos presentados por Las comunidades y municipios.	Manual de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Proceso de Evaluación Técnica, Económica, Social y Ambiental de Proyectos.	Manual Operativo fija lineamientos; falta complementar con Manual de Evaluación de Proyectos, una Comisión Técnica y análisis costo beneficio
	Preparar y tramitar las solicitudes de desembolsos de préstamos, pago de consultores, contratos o proveedores de obligaciones. Velar por la transparencia de los procesos de contrataciones y adquisiciones.	Manual Operativo de los Programas Manual Administrativo Central	Procedimientos Administrativos	Manual Operativo Disponible, falta su complementación administrativa y técnica. En Proceso Manual de Procedimientos Administrativos y Financieros

#### 4. Análisis de Capacidades.

##### 4.1. CONADES.

CONADES no ha trabajado en la dirección de su mandato, no ha instituido procesos y desde ese punto de vista el Análisis de Capacidades no aplica.

##### 4.1.1. Análisis Estructural.

No es aplicable un Análisis Estructural o por Relación de a CONADES

El Análisis Estructural para el Análisis de Capacidades Institucionales no resulta aplicable, pues no se cumple con ninguno de los criterios exigidos y el resultado desde esa perspectiva es nulo en relación con el mandato constitutivo; por consiguiente la capacidad demostrada allí es nula.

#### **4.1.2. Análisis por Relación de Factores.**

El Análisis por Relación de Factores para el Análisis de Capacidades Institucionales no resulta aplicable, pues no se ejecutan procesos en relación con las funciones originales; por consiguiente la capacidad demostrada allí es nula.

### **4.2. UCEP**

#### **4.2.1. Análisis Estructural.**

El Análisis Estructural de la UCEP determina una Capacidad Organizacional de 46%, ver Anexo I del análisis Estructural.

Resultados del Análisis de Capacidades de la UCEP

#### **4.2.2. Análisis Por Relación de Factores.**

El Análisis por Relación de Factores determina una Capacidad Organizacional para el manejo de sus procesos de 50%, ver el Anexo II de Análisis por Relación de Factores.

## V. CONCLUSIONES

Capacidades creadas con la UCEP

Un modelo para el país

Los tres retos del CONADES

Debilidades del CONADES

La fuerza en favor del CONADES

Nueva coyuntura en favor del CONADES

1. La UCEP se constituyó en un escalón estratégico fundamental, en la evolución del país, en la generación de capacidades y procesos para la formulación de estrategias, programas y proyectos en materia de desarrollo sostenible con un verdadero enfoque integral e integrador de actores y recursos.
  - a. Se han desarrollado capacidades en la elaboración de estrategias con la participación social y de los actores claves, públicos y privados, en materia del desarrollo sostenible; se han fijado objetivos, planes estratégicos e indicadores para la medición de los efectos e impactos en conjunto con beneficiarios, co ejecutores y grupos de interés.
  - b. El aprendizaje de la UCEP puede servir de modelo para demostrar que las comunidades y el país pueden lograr más y mejores resultados si se integran recursos en el logro de objetivos y estrategias consensuadas sin que cada unidad pierda su personalidad y capacidad de gestión.
2. El desafío que se enfrenta es:
  - a. Cómo extrapolar la experiencia y el conocimiento adquirido para formular objetivos y estrategias del CONADES.
  - b. Cómo proyectarla para la construcción de objetivos y estrategias nacionales que guíen e integren a las locales.
  - c. Cómo promover estrategias y programas nacionales y locales que integren no solo recursos provenientes de la deuda, sino recursos totalmente nacionales que administren instituciones y actores privados u organizaciones no gubernamentales diferentes; independientemente de que cada uno maneje sus propios recursos dentro de un marco estratégico nacional, provincial o local acordado.
3. Por otro lado, CONADES nunca ha funcionado como Consejo.
  - a. No guarda hoy relación directa con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo.
  - b. Las estrategias y objetivos son al nivel provincial y no nacional.
  - c. No posee estrategia propia como organización.
  - d. Las estrategias provinciales actúan solo dentro del alcance de los préstamos.
  - e. Existe un sentimiento de inestabilidad al nivel central.
  - f. No es aplicable un Análisis Institucional a CONADES desde la perspectiva del Decreto N° 163 pues nunca se han desarrollado procesos en dirección del mandato original.
4. CONADES enfrenta oportunidades y riesgos:
 

Oportunidades:

  - a. CONADES reúne las mayores experiencias transversales en materia del desarrollo sostenible en el país.
  - b. Los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo ponen a disposición del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo un flujo de fondos que bien podrían ser canalizados utilizando las experiencias y conocimientos de CONADES.

La nueva estrategia operativa posible del CONADES

- c. CONADES podría manejar Programas con financiamiento externo, de recursos del presupuesto nacional y *lo más importante*: integrar Programas con recursos manejados por diferentes actores de una red de co-ejecutores unidos por productos consensuados.

- i. Lo anterior permitiría elevar al país hacia un nivel superior en materia de planeación y ejecución de programas de desarrollo sostenible.

Riesgos:

Los cuatro fantasmas del CONADES que nacen de su debilidad

- a. Ser cambiado su enfoque hacia la ANAM.
- b. Depender de la UCEP, cuando esta puede resultar contraria a la corriente de la descentralización y no poseer otro mecanismo estratégico de conducción del desarrollo provincial y local establecido para cumplir su misión, a pesar de una descentralización de los programas y de la creación de consejos locales para el desarrollo.
- c. Ser desplazado por el MEF en materia de programas de desarrollo provinciales descentralizados.
- d. No contar con el endeudamiento externo para lograr objetivos de desarrollo y no poseer otro mecanismo establecido para cumplir con su misión.

5. En relación con la UCEP y los Programas:

Cuatro consideraciones de la UCEP a resolver mientras se descentraliza

- a. El funcionamiento ha sido adecuado; sin embargo no se posee un modelo de operación administrativa único, no están estandarizados, ni documentados los procedimientos administrativos, no está integrado el sistema contable y financiero central con los Programas.
- b. No está integrado digitalmente el seguimiento central con el campo, no se tiene un manual de evaluación de proyectos, ni una comisión técnica con terceros para transparencia, no se tiene análisis formales de costo beneficio de los proyectos.
- c. El abordaje de la creación de una unidad central de adquisiciones en la UCEP pudiera resultar negativo si no se hace con criterio de asegurar valor a los procesos y se centraliza todo en perjuicio del compromiso, el conocimiento local y la velocidad.
- d. El Análisis Institucional de la UCEP muestra un resultado de Capacidades Organizacionales, desde la perspectiva Estructural de % y desde la perspectiva de la Relación de Factores de %.

## VI. RECOMENDACIONES / HOJA DE RUTA

- Buscar compromiso político para la acción
1. CONADES, al nivel de la Secretaría Ejecutiva y la Presidencia de la República han de definir el rol que debería jugar el organismo, dentro del contexto de los acuerdos internacionales y el nivel de experiencia y conocimientos acumulados en materia de planeación estrategias y Programas Integrales de Desarrollo Sostenible y los procesos participativos e integradores que los sustentan.
- Buscar un modelo estratégico y operativo que sustente a CONADES
2. Partiendo de los resultados del punto anterior, definir su estrategia como organización; para ello ha de contestar varias preguntas: ¿Qué será de CONADES cuando no haya Programas provenientes de la deuda pública?, ¿Desaparecería en la práctica?, ¿Cómo cumplir la misión sin estructuras?, ¿Cómo generar Programas de Desarrollo Sostenibles que se diseñan entre varios actores y se ejecutan separada pero integradamente? y ¿Cómo lograr recursos para formular y ejecutar Programas sin deuda pública?
- Iniciar una proyección diferente de CONADES: cuatro acciones prioritarias
3. Asumiendo la vigencia del Decreto N° 163 de 1996, CONADES debería negociar su integración con el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y constituirse en un guía de las inversiones en materia de desarrollo sostenible.
  4. Sobre la base anterior, CONADES, debería intentar proyectos con co ejecutores que administran sus fondos dentro de un marco estratégico consensuado, para iniciar un nuevo aprendizaje.
  5. Paralelamente, CONADES, debería replicar al nivel provincial y local Comités de Desarrollo Sostenible para fortalecer capacidades y contar con redes de planificación y ejecución de programas.
  6. Paralelamente, establecer las alianzas nacionales e internacionales para gestionar conocimiento, apoyo y recursos de la cooperación internacional; iniciando con CIDES y el sector privado.
  7. En relación con la UCEP:
    - i. Mientras esté a su cargo, crear la descentralización que promueva capacidades locales y centralizar solo la normativa, el asesoramiento, y el seguimiento de la gestión para distribuir el conocimiento en las provincias y asegurar eficiencia, eficacia y transparencia.
    - ii. Perfeccionar los sistemas contable- financiero y el de seguimiento y evaluación con una integración total con los Programas, manejando el concepto descentralización y centralización simultáneamente gracias a la tecnología, al tener la información en todos los niveles al mismo tiempo.
    - iii. Perfeccionar los manuales técnicos, administrativos y de organización.
    - iv. Se deberían contestar unas preguntas para guiar el diseño de la organización de la UCEP: ¿Se quiere un control central para
- Cuatro alertas para el diseño de la UCEP

comodidad de quienes dirigen y del BID?, ¿Se quieren desarrollar capacidades solamente al nivel central?, o bien ¿Se quiere crear capacidad al nivel provincial y local y ser consistente con el discurso?, ¿Se quiere imprimir velocidad y compromiso en los procesos operativos?, el desafío está en contestar ¿Cómo lograr la mejor respuesta que equilibre las necesidades implícitas en las preguntas anteriores?

## LECCIONES APRENDIDAS.

La gran lección	La creación de organismos u organizaciones cuyas funciones involucran la integración de recursos dispersos entre otras organizaciones sin tomar control de los mismos, independientemente de la fuerza de su mandato, requiere de un aprendizaje de cómo manejar organizaciones que han de operar en redes para cumplir una misión, sin ser el centro de mando formal. Esto implica, también, el aprender a diseñar y ejecutar procesos tendientes a lograr productos específicos sin tener estructura para hacerlo, sino más bien utilizando los nodos de las redes como aliados operativos, en un diseño de equipos de alto desempeño fuera de línea <sup>24</sup> ; liderados por el perfil técnico – político adecuado a este tipo de organizaciones, de lo contrario esta organización quizás nunca encuentre el camino para operar.
Efecto de la cooperación internacional en CONADES	Se confirma una vez más, con la creación de la UCEP y la formulación de estrategias y programas de desarrollo sostenible, cómo la cooperación internacional es un catalizador en la formación de capacidades organizacionales.

---

<sup>24</sup> Equipos que se forman con personas que temporalmente se ausentan de sus tareas regulares para trabajar en otras actividades correlacionadas con las suyas.

## Referencias

- **Documentos Consultados:**

1. Decreto Ejecutivo N° 163 de 25 de noviembre de 1996. Crea CONADES.
2. Decreto Ejecutivo N° 2 de 7 de enero de 2005: Crea la UCEP.
3. Memoria CONADES 2008.
4. Programas: Estrategias y Plan de Acción: Chiriquí, Colón, Veraguas, Provincias Centrales, Ngäbe Bugle.
5. Manuales Operativos de Bocas del Toro, Chiriquí y Darién.
6. Procedimiento para Solicitud y Aprobación de Proyectos – Darién.
7. Estructura de personal y sus calificaciones.
8. Plan general de fortalecimiento en adquisiciones para CONADES.
9. Power Points varios relativos a la organización y metas de CONADES: 2006, 2007 y 2009.
10. Programa de Cuencas.
11. Formato convenio con co-ejecutores.
12. Presentación SESI – CONADES.
13. Correspondencia entre las estrategias de los diferentes Programas y la Concertación Nacional.
14. Matriz de Riesgos Chiriquí 2009.
15. Sistema para el control financiero y físico.
16. Proyecto de manual operativo de administración.
17. Consultoría organizacional CONADES 2006-2007.
18. Web CONADES.

- **Entrevistas:**

1. Darinel Espino: Secretario Ejecutivo.
2. Amira Barsallo: Administración y Finanzas.
3. Luzmila Rodríguez. Planificación.
4. Orlando Osorio: Coordinación Técnica.
5. Edanya Monterrey de Achong: Seguimiento y Evaluación.
6. Euldarín Asprilla: Director Ejecutivo Darién.
7. Daniel Robleto: Director Ejecutivo Chiriquí.
8. Rogelio Delgado: Director Ejecutivo Cuencas.
9. Valencia Sarkis: Director Ejecutivo Colón.
10. Julio Calderón: PNUMA, Primer Secretario Ejecutivo CONADES.
11. Rodrigo Coloane: BID.
12. Guibel Méndez Holmes: Pro Niños del Darién.
13. Moisés Darwish; CIDES.
14. Juan Moreno: CIDES.
15. Gina Latoni: Consultora PNUD, Diálogo por la Concertación Nacional.