



Apoyo al Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los Acuerdos y Metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo de Panamá

Evolución Histórica de la Concertación

Enero 2015



Índice

1	EVOLUCION HISTÓRICA DE LA CONCERTACIÓN EN PANAMÁ.....	3
1.1	Introducción	4
1.2	Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los acuerdos de la Concertación Nacional	4
1.2.1	Objetivos y Funciones	4
1.2.2	Ley Marco de Participación Ciudadana.....	6
1.2.3	Estrategia de Financiación de los Proyectos de los Acuerdos de la Concertación.....	6
1.2.4	Alcance de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.....	7
1.2.5	Aspectos clave del proceso de la Concertación Nacional para el Desarrollo	8
1.2.6	Conclusiones del Período 2007-2013.....	8
1.2.7	Propuesta para el Impulso del Desarrollo Nacional (Mayo 2014)	9

1.

EVOLUCION HISTÓRICA DE LA CONCERTACIÓN EN PANAMÁ



1.1 Introducción

Previamente al desarrollo de este apartado, se hace necesario señalar que el mismo ha sido realizado a partir de la extracción de textos contenidos en documentos oficiales publicados en la página web de la Concertación Nacional para el Desarrollo (<http://www.concertacion.org.pa/>). Se trata por lo tanto de un resumen detallado del proceso de Concertación que ha acontecido en Panamá durante estos últimos años. La Concertación Nacional para el Desarrollo ha sido un proceso convocado para alcanzar acuerdos y establecer metas claras y medibles sobre el desarrollo nacional, especialmente sobre la mejoría de la calidad de vida de todos los panameños y panameñas. En este sentido, el 16 de agosto de 2006 el Presidente de la República convocó a un amplio acuerdo de concertación nacional con el propósito de actualizar los objetivos y metas nacionales del desarrollo de Panamá. Además, conviene tener en cuenta que la Concertación fue convocada a partir de la oportunidad que la ampliación del Canal representa para el desarrollo de Panamá. Cabe adelantar que el proceso contó con la participación del Sistema de Naciones Unidas, que se dedicó al diseño y organización de un proceso de concertación ampliamente participativo, inclusivo y diverso.

1.2 Mecanismo de Verificación y Seguimiento de los acuerdos de la Concertación Nacional

1.2.1 Objetivos y Funciones

El Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo es el mecanismo objetivo, estable y de sólida base técnica y legitimidad social responsable de la verificación y seguimiento de los acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Se compone de las siguientes instancias:

- **Comisión Nacional de Seguimiento de los Acuerdos:** Órgano de consulta. Se reúne una vez al año para verificar el avance en el logro de las metas. De forma complementaria, habría un sistema institucionalizado de participación ciudadana para el seguimiento a nivel regional, provincial, comarcal y local
- **Gabinete Social:** Instancia de las acciones, programas y proyectos gubernamentales orientados a la consecución de las metas y objetivos establecidos en la Concertación Nacional. Establecido en los seis meses siguientes a la conclusión de la Concertación Nacional para el Desarrollo
- **Nuevo sistema de indicadores de metas y de captación de datos:** Conformación de una instancia interinstitucional para el monitoreo de metas, la cual estaría coordinada por la Secretaría de metas de la Presidencia de la República, la cual reportaría al Gabinete Social y a la Comisión Nacional de Seguimiento de los Acuerdos.



Evolución Histórica de la Concertación

El Objetivo general es servir de instancia nacional público-privada de participación ciudadana en materia de consulta, evaluación, recomendación y propuesta sobre el cumplimiento transparente de los acuerdos de la Concertación Nacional (establecidos en metas claras y medibles sobre el desarrollo humano sostenible y equitativo). Los Objetivos específicos:

- Fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos mediante el sistemático seguimiento de la implementación de los acuerdos de la Concertación.
- Dar seguimiento de manera sistemática (metas, estrategias e indicadores) y periódica de los acuerdos de la Concertación Nacional para lograr su mejor desarrollo.
- Informar a la ciudadanía de manera sistemática acerca del avance en el cumplimiento de los acuerdos de la Concertación.
- Promover, mantener y servir como espacio de diálogo y concertación entre todos los sectores de la sociedad panameña.
- Impulsar el establecimiento de los instrumentos de medición y análisis que le permitan tanto al gobierno como a la sociedad civil y a la ciudadanía tomar conciencia del cumplimiento de los acuerdos de la Concertación y contribuir a su cumplimiento.

Y las Funciones:

- Recomendar al Gobierno y al conjunto de la sociedad medidas para facilitar el cumplimiento de metas a lograr en el proceso de superación de las desigualdades regionales, sociales y étnicas, en base a los acuerdos de la Concertación.
- Seguir la implementación de los acuerdos de la Concertación, formular las recomendaciones que estime conveniente para mejorar su cumplimiento y dar a conocer al Gobierno y a la opinión pública los resultados del seguimiento y evaluación realizados.
- Establecer y mantener abiertos canales de comunicación y consulta que permitan el fortalecimiento de la participación ciudadana para apreciar el avance en materia de los acuerdos de la Concertación.
- Recabar, recibir y analizar los datos generados por las instancias técnicas pertinentes u otras fuentes para hacer las recomendaciones a los organismos estatales correspondientes sobre la adecuada administración y mantenimiento del sistema de indicadores y metas de los acuerdos de la Concertación.
- Revisar y establecer periódicamente (en caso de ser necesario), nuevos mecanismos tanto de orden estructural como de procedimiento para el adecuado funcionamiento y logro de los objetivos del Consejo.
- Solicitar oportunamente al gobierno la presentación periódica de la planificación estratégica nacional y los planes de desarrollo con la identificación clara de los programas y proyectos para el logro de los acuerdos.

De cara al cumplimiento de las dos primeras funciones, el Ministerio de Economía y Finanzas provee los recursos financieros y técnicos que permiten (a través de las instancias correspondientes del Gobierno Nacional) presentar al Consejo una estimación de los costos, factibilidad y plazos para la implementación de los Acuerdos de la Concertación. Llegados a este punto, conviene recordar que el Mecanismo de verificación y seguimiento de los acuerdos de la Concertación Nacional precisa de una Ley de Participación ciudadana, aspecto analizado a continuación.



1.2.2 Ley Marco de Participación Ciudadana

La participación ciudadana en la definición de temas estratégicos relacionados con el Canal se reconoce como un derecho fundamental presente en la Constitución Política de Panamá. Se han promulgado leyes que regulan procedimientos y mecanismos de participación específicos en materias tales como urbanismo, medio ambiente y ordenamiento territorial, educación y salud. Por tanto, fue necesario institucionalizar estos mecanismos dentro de un marco normativo que unifique y defina principios y orientaciones, instancias reguladoras e instrumentos.

El objeto de la Ley es Institucionalizar el sistema de participación ciudadana en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas a nivel nacional, provincial, comarcal y de los gobiernos locales. Los objetivos específicos:

- Definir e implementar los mecanismos de articulación y coordinación entre niveles de gobierno e instancias de participación.
- Señalar las entidades responsables de la implementación, conducción e impulso a los procesos.
- Estructurar las bases de un sistema de información por medio del cual se efectúe el seguimiento, monitoreo y evaluación a las acciones implementadas.
- Sentar las bases del Sistema Nacional de Participación.
- Definir los principios, procedimientos y mecanismos que permitan la participación ciudadana en la programación del presupuesto.
- Propiciar y regular la participación de la comunidad en los procesos de vigilancia y fiscalización de los recursos públicos, así como en el seguimiento de la ejecución e implementación de los planes, programas y proyectos.

1.2.3 Estrategia de Financiación de los Proyectos de los Acuerdos de la Concertación

El marco legal de la estrategia de financiación quedó integrado por las siguientes leyes: a) Ley Marco de Responsabilidad Fiscal Social (2007). b) Ley de creación del Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo, con sus objetivos, estructura y funciones (2007). c) Ley Marco de Participación Ciudadana (2007 / Primer semestre 2008). d) Ley Marco de Descentralización (primer semestre 2008). e) Ley Marco de Transformación del Sistema Público de Salud (primer semestre de 2008).

La totalidad de los recursos debían ser transferidos, año tras año, por el Gobierno Central a una cuenta restringida en el Banco Nacional de Panamá denominada Fondo Nacional para el Desarrollo, la cual financiaría los proyectos relacionados a la Concertación incorporados al Presupuesto General del Estado. Dicha estrategia se estructuraba sobre la base de tres etapas:

- **Pre inversión:** Se asignaban recursos para el financiamiento de la pre inversión de la Cartera de Proyectos de la Concertación Nacional con una inversión mínima inicialmente prevista de B/.30.0 millones hasta 2009, comenzando con B/. 5.0 millones en 2007, provenientes de un crédito extraordinario.



Evolución Histórica de la Concertación

- **Período pre-ampliación del Canal (2008/2014):**
 - 2008: Complementaba el período transitorio que iniciaba 2007, período durante el cual se creaba, reglamentaba e instalaban las normas legales antes mencionadas. Se puso en funcionamiento el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo y se fortalecieron las estructuras institucionales, especialmente del MEF y el MIDES. Durante este período continuó la identificación precisa de los proyectos relacionados con los acuerdos de la Concertación.
 - 2009 – 2014: En este periodo los proyectos derivados de los acuerdos de la Concertación se financiaban con el 35% de los aportes del Canal al Tesoro Nacional. Dichos aportes no serían inferiores a B/. 350 millones anuales. También estarían disponibles B/. 185 millones del Fondo Fiduciario para el Desarrollo. En caso necesario, también se sumarían fondos generados con la concesión, arrendamiento o venta de activos fijos por un monto de B/. 815 millones. Estas cifras complementarían los otros ingresos del presupuesto nacional.
- **Período Post-ampliación del Canal (2015-2025):** Los aportes del gobierno Nacional corresponderán al 35% de los ingresos anuales recibidos en concepto de aportes del canal al tesoro nacional. Estos aportes no serán inferiores a B/. 500 millones anuales. Ni podrán ser menores a B/. 10,735 millones durante el periodo 2015-2025 (post-ampliación). Dichos montos complementarían los otros ingresos del presupuesto nacional.

1.2.4 Alcance de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo

Una vez analizados el contexto de situación de partida, los objetivos guía y las diferentes etapas de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo (hasta 2007), a continuación se presentan de forma sintética las principales cifras de alcance de los mismos:

- 16 sectores mantuvieron representación permanente en la Concertación.
- 403 delegados representaron a los 16 sectores en las mesas.
- Se celebraron 173 sesiones de trabajo en mesas. Las cinco mesas instaladas en la Concertación y las dos sub mesas creadas después trabajaron semanalmente durante todo el periodo. La Mesa de Salud fue la que más sesiones celebró (53), el resto de mesas se reunieron una media de 20 veces.
- 500 participantes en la Consulta Nacional de la Concertación.
- 1.718 participantes en un total de 71 reuniones provinciales y comarcales.
- Otras 215 personas participaron de los encuentros interprovinciales e inter comarcales.
- 32 reuniones de seguimiento facilitadas por la UTP.
- Acuerdos a ser ejecutados durante las próximas dos décadas (horizonte 2025).



1.2.5 Aspectos clave del proceso de la Concertación Nacional para el Desarrollo

A continuación se presentan los principales aspectos positivos del mismo en relación al proceso de Concertación Nacional para el Desarrollo:

- El tiempo y los esfuerzos invertidos en identificar los temas y los actores del proceso, así como consensuar una metodología lo suficientemente detallada pero a la vez lo suficientemente flexible, resultó ser un factor críticamente positivo.
- La metodología clara y previamente establecida también resultó de la mayor importancia.
- La confianza de todos los involucrados en el Sistema de Naciones Unidas resultó vital.
- Entender la naturaleza del proceso, más de concertación programática que de solución de un conflicto inminente, resultó esencial.
- Lo anterior, unido a que no se buscaba la sofisticación técnica de los acuerdos sino su carácter estratégico en cuanto a objetivos y el “mapa de ruta” para alcanzarlos resultó crítico.
- La inequívoca voluntad política del gobierno y todos los actores de tener un mecanismo de verificación y seguimiento dio al proceso la dosis de confianza y credibilidad sin la cual los resultados obtenidos no hubiesen sido posibles

1.2.6 Conclusiones del Período 2007-2013

Con respecto a la evolución del proceso de concertación acontecido en Panamá en el periodo 2007-2014, cabe destacar lo siguiente:

- Se observa una clara debilidad en el manejo de estadísticas e indicadores en las instituciones públicas respecto de sus propios planes y programas, aspecto que repercute negativamente en la capacidad de medición del cumplimiento de los Acuerdos.
- A pesar de que la Ley 34 de 2008 establece que los programas de desarrollo del Plan Estratégico del Gobierno Nacional deben ser coincidentes con los Acuerdos, no existe una vinculación sistémica, si bien en los objetivos generales hay gran coincidencia.
- Urge imperiosamente fortalecer el espacio de debate y participación ciudadana con un mayor apoyo político y compromiso por parte de la ciudadanía en general y de los Consejeros en particular.
- La propia redacción de los acuerdos (sin metas específicas o políticas concretas) ha limitado la evaluación objetiva del cumplimiento de los mismos. Al mismo tiempo, éstos incluyen una multiplicidad de aspectos que en ciertos casos ya han sido desfasados o son intrascendentes para el logro de los objetivos.
- Si bien originalmente se contempló que una parte de los ingresos del Canal fuesen destinados directamente al cumplimiento de las metas contenidas en los Acuerdos, dicho compromiso no se ha cumplido, haciéndose necesario replantear este objetivo y definir la manera de implementarlo.
- Es fundamental concretar los esfuerzos en las políticas que efectivamente tiendan a eliminar los problemas estructurales que afectan al país.



Evolución Histórica de la Concertación

- Es preciso fortalecer la Secretaría Técnica del Gabinete Social y la Secretaría de Metas a fin de lograr un mayor compromiso en el cumplimiento de las funciones que les asignan las leyes vinculadas a los Acuerdos de la Concertación.
- El Consejo de la Concertación debe acercarse a las autoridades con el objetivo de mejorar la coordinación, especialmente en lo relativo a: Diseño del Plan Estratégico del Gobierno, Presupuesto público, Acceso a la información estadística necesaria para el monitoreo y seguimiento de los Acuerdos de la Concertación. Es sustancial diseñar y poner en marcha una estrategia de divulgación de los Acuerdos.

1.2.7 Propuesta para el Impulso del Desarrollo Nacional (Mayo 2014)

Durante los años 2012 a 2014 el Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo asumió y cumplió la tarea (recogida en forma de compromiso de Estado) de evaluar e informar a la ciudadanía acerca del cumplimiento de los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo. Dicha evaluación puso en evidencia el lento proceso de cumplimiento de las metas, y en particular un claro retroceso en materia de: Institucionalidad, Fortalecimiento de la democracia, Transparencia, Rendición de cuentas, Eficiencia en el servicio público, Participación ciudadana. Así las cosas, en el contexto del "Proceso de revisión del cumplimiento, actualización y priorización de los acuerdos", se proponen complementar estos compromisos y su proceso de seguimiento con un enfoque paralelo hacia objetivos estratégicos que incidan en las causas estructurales de los agobiantes problemas nacionales. Por otra parte, conviene tener en cuenta que los objetivos que guiaron el proceso de revisión, actualización y priorización de los acuerdos se mantienen vigentes y se constituyen en los ejes centrales de la política social y económica del país. El contraste de dichos objetivos con la realidad actual de Panamá evidencia que, si bien la economía panameña se ha mostrado claramente más dinámica que América Latina en su conjunto, persisten todavía graves debilidades estructurales que han excluido de los beneficios del crecimiento económico a un sector importante de la población:

- Se ha reducido la pobreza mediante costosos subsidios que no han ido acompañados del desarrollo de las capacidades de quienes los perciben, no habiéndose atacado por tanto las causas estructurales subyacentes.
- El mercado laboral está manifiestamente desequilibrado: por un lado existe una gran demanda de personal calificado, mientras que por otro la oferta de mano de obra con baja formación académica se ha incrementado de forma significativa.
- La sostenibilidad futura del notorio dinamismo de la economía panameña depende de la capacidad de los recursos humanos, del uso de tecnologías modernas y de la productividad que estas generen y de los sistemas de formación de competencias, constituyendo así estos aspectos una prioridad nacional.
- La concentración de las inversiones en la ciudad de Panamá, especialmente en el sector terciario, no ha estado acompañada de estrategias que promuevan el desarrollo de otros sectores, como el agropecuario.
- La producción agropecuaria, la superficie sembrada y los rendimientos de los rubros principales de la canasta básica han descendido, viéndose así negativamente afectadas las principales actividades económicas del interior del país, limitando a su vez la capacidad de exportación en esta materia e impactando de forma desfavorable en la seguridad alimentaria de Panamá.
- El abandono del sector primario provoca el éxodo de las personas jóvenes hacia la ciudad capital en busca de oportunidades, si bien las limitaciones de su bajo nivel educativo y la influencia negativa de su nuevo entorno les llevan en ocasiones a vincularse con grupos delictivos, incrementando así los niveles de



Evolución Histórica de la Concertación

inseguridad. Dicho desequilibrio del desarrollo regional implica una mayor demanda de servicios básicos en los centros urbanos, incapaz de ser atendida por la oferta de los mismos.

En este contexto, la Concertación propone a las nuevas autoridades del país generar un amplio y participativo diálogo, que en el marco más amplio y representativo atienda las causas últimas de los problemas que limitan el desarrollo de Panamá, proponiendo el Consejo que deben tenerse en cuenta los siguientes Ejes estratégicos y Líneas estratégicas:

PROPUESTA DE NUEVOS EJES ESTRATEGICOS (Mayo 2014)	
CONSEJO DE LA CONCERTACIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO	
1.- Institucionalidad democrática	
1.1.- Independencia funcional de poderes públicos	
1.2.- Garantía del libre ejercicio de los derechos	
1.3.- Políticas anti corrupción y anti impunidad	
2.- Reforma de la Administración pública	
2.1.- Reingeniería de la estructura administrativa del gobierno	
2.2.- Estabilidad y profesionalización del sector publico	
2.3.- Rendición de cuentas y transparencia	
2.4.- Gestión por resultados y descentralización de la gestión publica	
2.5.- Disciplina y prudencia en materia de finanzas publicas y política fiscal	
3.- Seguridad ciudadana	
3.1.- Garantía de independencia e imparcialidad en la función judicial	
3.2.- Acceso, celeridad, gratuidad y transparencia en la gestión judicial	
3.3.- Eficacia del sistema de investigación judicial	
3.4.- Modelo de gestión policial orientado a la prevención	
3.5.- Enfoque hacia la resocialización	
4.- Educación	
4.1.- Revisión del modelo de gerencia de la educación publica	
4.2.- Modernización del currículo académico	
4.3.- Mejoramiento de la calidad docente e infraestructura	
4.4.- Incrementar el acceso y la cobertura	
4.5.- Enfatizar en la calidad, pertinencia y equidad	
5.- Salud	
5.1.- Integración de los sistemas de Salud publica	
5.2.- Promoción de la medicina preventiva (hábitos, vida saludable etc....)	
5.3.- Formación de médicos, especialistas y personal auxiliar de excelencia	
6.- Generación de desarrollo equilibrado en el contexto territorial	
6.1.- Política agropecuaria	
6.2.- Aplicación de normas de urbanismo	
6.3.- Descentralización	
6.4.- Servicios básicos (agua potable, saneamiento, demanda energética)	
EJES ESTRATEGICOS TRANSVERSALES	
C1.- Promoción de Valores cívicos, éticos y morales (ciudadanía)	
C2.- Protección del Medio ambiente	
C3.- Políticas Inclusivas	
C4.- Participación ciudadana	



Evolución Histórica de la Concertación

En virtud de todo lo anterior, **en mayo de 2014 se acordó:**

- “Impulsar la atención de los problemas estructurales enfocados prioritariamente en los ejes estratégicos mencionados, incluyendo los ejes transversales”.
- “Presentar a las autoridades que se instalen el 1 de Julio próximo, la propuesta de realizar un Gran Diálogo Nacional para debatir los problemas estructurales identificados, utilizando el espacio de la Concertación Nacional para el Desarrollo”.
- “Exhortar a que las autoridades, los partidos políticos y la sociedad civil organizada, asuman el compromiso de adoptar esta propuesta, y realizar los cambios que sean necesarios para alcanzar los objetivos de la Concertación Nacional para el Desarrollo”.
- “Solicitar al Gobierno Nacional que destine los recursos necesarios de manera prioritaria para la atención de los problemas estructurales ya identificados”.
- “Instar a la Sociedad Civil organizada para que ejerza el debido rol fiscalizador del cumplimiento de los acuerdos alcanzados”.



Evolución Histórica de la Concertación
