

Contratando Presidentes y Alcaldes para Servir al Bien Común

25 y + claves para votar y ganar Elecciones Generales 2009



República de Panamá, septiembre 2008

© 2008 Olmedo José Varela Quirós.

Reservados todos los derechos. Se permite la utilización del material publicado para usos sin fines de lucro y si se cita de manera adecuada la fuente.

Varela, Olmedo J. 2008. *Contratando Presidentes y Alcaldes para Servir al Bien Común*. Florida State University-Panamá. Ciudad del Saber, República de Panamá.

ISBN: 978-9962-00-527-8

1. Desarrollo sostenible. 2. Planificación, seguimiento y evaluación. 3. Capital Social. 4. Agendas de desarrollo. 5. Bien Común. 6. Elecciones generales. 7. República de Panamá.

Impreso en Panamá
República de Panamá

ÍNDICE DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN	ii
PREFACIO	iii
AGRADECIMIENTO	iv
INTRODUCCIÓN	v
Capítulo I: NUESTRA REALIDAD EN EL CAMINO HACIA LA VICTORIA: EL BIEN COMÚN	1
<i>Desarrollo regional y bien común</i>	2
<i>Modelo de desarrollo y bien común</i>	4
Capítulo II: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAPITAL SOCIAL: CONCEPTOS BÁSICOS	7
<i>Inversiones de capital para un desarrollo sostenible</i>	7
<i>Invirtiendo en capital social para el bien común</i>	10
<i>Invirtiendo en capital social para reducir la pobreza y la desigualdad</i>	13
Capítulo III: DISEÑANDO AGENDAS CON METAS REALISTAS: COMPONENTES MÍNIMOS	16
<i>Avances nacionales en el diseño de las agendas de desarrollo</i>	16
Alineando las metas nacionales e internacionales de consenso	19
<i>Las Agendas de Desarrollo: construyendo y sustentando la lógica de resultados</i>	20
Normalizando términos en la lógica de resultados	21
Definición y justificación de conceptos contenidos en las Metas y Objetivos	22
<i>Las Agendas de Desarrollo: seguimiento y evaluación</i>	23
Síntesis de la Guía Metodológica	24
Reduciendo incertidumbre en la toma de decisiones mediante la investigación científica	25
<i>Herramientas de Apoyo a la Toma de Decisiones, Planificación, Seguimiento y Evaluación</i>	26
Muestra de sistemas de información e indicadores disponibles	27
Características técnicas y aplicaciones prácticas	29
Capítulo IV: EVALUANDO LAS AGENDAS DE DESARROLLO: CONCEPTOS BÁSICOS Y COMPONENTES MÍNIMOS	31
<i>MATRIZ PRELIMINAR PARA CALIFICAR EL DISEÑO DE LAS PROPUESTAS DE AGENDAS DE DESARROLLO</i>	33
Metas de Desarrollo	33
Seguimiento y Evaluación de las Metas	33
GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS	34
BIBLIOGRAFÍA	38
ANEXO METODOLÓGICO 1: GUÍA METODOLÓGICA PARA LA SUSTENTACIÓN DE LA LÓGICA DE RESULTADOS DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO	43
ANEXO METODOLÓGICO 2: GUÍA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO DE INVESTIGACIONES EXPLICATIVAS DE APOYO A LA FORMULACIÓN, SUSTENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO	46
ANEXO 3: MATRIZ PARA CALIFICAR LAS PROPUESTAS DE AGENDAS DE DESARROLLO	51
ACERCA DEL AUTOR	55

PRESENTACIÓN

Es un placer presentar a la comunidad la obra “**CONTRATANDO PRESIDENTES Y ALCALDES PARA SERVIR AL BIEN COMÚN**” del doctor Olmedo J. Varela Q., por su valioso aporte y porque la publicación de este libro ocurre en un momento oportuno, puesto que, en Panamá, se avecina el proceso electoral.

Esta obra se presenta como un documento de referencia para los candidatos a puestos de elección, quienes tienen la responsabilidad de elaborar y presentar sus propuestas de agenda de gobierno. Constituye, además, un instrumento de evaluación y seguimiento para todos los ciudadanos interesados en dichas agendas. El documento es de fácil comprensión y aplicación; y, básicamente, invita a los lectores a reflexionar sobre los parámetros que deberían servir de marco de referencia para la selección de los candidatos según las mejores propuestas para enfrentar los retos del desarrollo en la vía del progreso al que todos aspiramos.

La obra introduce elementos conceptuales básicos y recoge los aspectos más relevantes de lo que debe ser el proceso de diseño y evaluación de las agendas de desarrollo. A su vez, es, para los involucrados en este proceso, una invitación a la reflexión no solamente sobre las metas a alcanzar, sino también sobre la justificación de cómo esperan alcanzar dichas metas.

El libro concluye con la presentación de un sistema de calificación que nos permite evaluar las distintas propuestas y determinar aquellas que tienen mayores probabilidades de lograr las metas anunciadas.

Los invito a disfrutar de esta obra que, sin duda, despertará el interés de todos los ciudadanos que aspiramos, de una forma u otra, contribuir al bien común.

Dr. Carlos Langoni, Ph.D.
Rector
Florida State University-Panamá

PREFACIO

El ocaso de la primera década de este nuevo siglo anticipa un amanecer repleto de esperanzas para una nación que sufre y madura. ***Hemos dado muestra de madurez colectiva*** al reconocer públicamente y por escrito que ***hemos fracasado, como nación, en la búsqueda del bien común***. Hemos aprendido que es necesario invertir en cultivar una cultura de ***trabajo en equipo*** que capitalice nuestra madurez colectiva y nos ayude a superar nuestros fracasos.

Hoy sabemos que es imperativo que concertemos la ***ruta que nos conducirá al éxito*** y que exijamos y construyamos propuestas de agendas de desarrollo, que incorporen ***estrategias y planes de acción***, consistentes con las metas concertadas. Hoy también sabemos que necesitaremos construir ***sistemas de alerta***, con participación ciudadana, para vencer obstáculos y corregir a tiempo los errores. Hoy estamos convencidos de que es un deber ciudadano ***evaluar las propuestas*** con criterios objetivos que nos permitan contratar a quienes, en la lucha por el poder, ***reemplacen el discurso demagógico por el de agendas quinquenales de desarrollo bien sustentadas y posibles de evaluar***.

El presente trabajo se propone ofrecer al público panameño ***herramientas*** de participación ciudadana, que le permitirán activarse, con criterios objetivos, en el proceso de ***selección de las personas que aspiran a ser contratadas***, mediante las elecciones generales **2009**, para dirigir nuestra nación y nuestros municipios durante el período 2009-2014. Quiere contribuir a que el escrutinio electoral sea una ***gran fiesta cívica de debate***, con información clara sobre propuestas ***de agendas quinquenales de desarrollo bien sustentadas***, que le permitan al nuevo gobierno nacional y municipal, ***arrancar con paso firme, desde el día uno***.

A partir del pensamiento lógico y crítico, el libro orienta sobre cómo ***formular preguntas*** que hagan aterrizar las propuestas: ***¿porqué?, ¿cómo?, ¿cuándo?, ¿dónde?, y ¿bajo la responsabilidad de quién?*** se obtendrán determinados resultados. Se propone también ***eleva las expectativas en cuanto a la calidad de las respuestas***, porque obliga a quienes aspiran a gobernar, a precisar y a sustentar resultados y plazos con metas realistas y científicamente formuladas.

Esta obra ha sido organizada y diseñada con el convencimiento de que, para transitar la ruta del éxito, es imperativo que ***caminemos juntos*** fortalecidos por el poder de la ***unidad sustentada en el amor*** y con la certeza de que, unidos, ***alcanzaremos por fin la victoria***. ***Alcanzar la victoria sólo será posible si logramos el bien común***.

Dr. Olmedo J. Varela, Ph.D.
Florida State University-Panamá

INTRODUCCIÓN

El contenido de este libro aspira a ser útil para tres modalidades de participación ciudadana: para quienes se proponen participar como candidatas o candidatos en las elecciones generales de 2009; para quienes ejerzan su derecho a elegir durante dichas elecciones; y para aquellas personas y grupos que inciden en la historia de nuestra nación, aunque no participen activamente en el escrutinio electoral.

Para los hombres y mujeres que, organizados en **partidos políticos** o mediante **candidaturas independientes**, aspiran a servir a nuestra nación, desde los distintos niveles de gobierno durante el período 2009-2014, es una **herramienta guía para la elaboración de las agendas quinquenales de desarrollo con estrategias y planes de acción**, conforme *criterios científicamente sustentados e internacionalmente aceptados*.

Quienes se preparan para ejercer su derecho al voto encuentran aquí instrumental de apoyo a procesos participativos de **evaluación de las propuestas**, *antes de depositar su voto*, y de seguimiento a la gestión de las personas elegidas para los diversos espacios de poder, definidos por votación popular.

Su contenido es útil también para la ciudadanía que quiere participar con propuestas transformadoras y pensamiento crítico. La cristalización de las agendas de desarrollo no solamente depende del gobierno elegido por el pueblo, sino también de la *gestión organizada del mismo pueblo*. Destaca la necesidad impostergable de organizarnos fortaleciendo así nuestro **capital social, y de invertir** en el desarrollo de una **cultura de trabajo en equipo** que toma el control, para servir al bien común.

El **primer capítulo** presenta una breve revisión de la realidad a que se enfrentan las agendas quinquenales de desarrollo, y de algunas metas críticas para la planificación que deberán servir de referencia. **El reconocimiento científico de nuestra realidad** permite reevaluar la viabilidad de las propuestas, sus prioridades y exigencias en **función del bien común**.

En el **segundo capítulo**, se ofrece una introducción a los **conceptos básicos** relacionados con el *desarrollo sostenible*, que se espera sean incorporados en las propuestas de agenda, así como los distintos tipos de capital que le dan sustento a dicho modelo de desarrollo. Se enfatiza en la necesidad de reconocer el *capital social* como recurso para garantizar el logro de las metas propuestas en las agendas de desarrollo y para el uso adecuado de los instrumentos de planificación, seguimiento y evaluación presentados en el siguiente capítulo.

El **tercer capítulo** contiene una introducción a los **componentes mínimos** que deben ser considerados en la *elaboración, seguimiento y evaluación de las agendas de desarrollo*, desde la **lógica de resultados** y en función del bien común. Una extensa bibliografía ilustra al lector sobre la experiencia nacional e internacional en estos procesos.

En el **cuarto capítulo**, se presenta una **matriz preliminar para calificar las agendas de desarrollo**. La matriz sintetiza aspectos relevantes presentados en el libro y considerados como parte de los requerimientos mínimos en el diseño y evaluación de las agendas.

I

Capítulo I: NUESTRA REALIDAD EN EL CAMINO HACIA LA VICTORIA: EL BIEN COMÚN

Las evidencias con que contamos actualmente para evaluar nuestra situación en el camino hacia la victoria: el bien común, no son nada alentadoras. El bien común lo lograremos una vez los panameños contemos, **en comunidad**, con lo que los países que conformamos las Naciones Unidas hemos definido como las **capacidades más básicas para que el ser humano pueda desarrollarse. Es decir, contar** con una **vida larga y saludable**; disponer de **educación**; tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un **nivel de vida digno**; y **participación** en la vida comunitaria y en la política de la sociedad¹.

El desarrollo de dichas capacidades demanda decisiones consensuadas y una visión estratégica de Estado, que reconozca las adversidades que nuestro país y el contexto regional al que pertenece confrontan². Organismos internacionales, como el Banco Mundial, reportan que Panamá es uno de los países con mayor inequidad en el mundo y afirman que los problemas de pobreza, desnutrición e inequidad que experimenta son en gran parte el reflejo de las disparidades en oportunidades (acceso a educación, salud, etc.)³.

¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005-La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York. Página 21.

² Perry, Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Sierra. 2006. *Reducción de la Pobreza y Crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

³ Banco Mundial. 2000. *Panama Poverty Assessment: priorities and strategies for poverty reduction*. Washington, D.C.

Desarrollo regional y bien común

Los resultados de los análisis existentes reportan que en Panamá existe un acceso desigual a servicios y oportunidades con efectos adversos a la sostenibilidad del desarrollo⁴. Reportes más recientes confirman dicha interpretación tanto en materia de pobreza como de desigualdad⁵. En el caso específico de la pobreza y la desigualdad, el estudio comprensivo y especializado más reciente proviene de la aplicación de la segunda encuesta de niveles de vida (ENV⁶) realizada en 2003⁷.

Los resultados indican que, de los aproximadamente 3 millones de personas que habitamos el territorio nacional, más de **un millón (36.8 %) viven en situación de pobreza**. Entre ese conjunto de personas que viven en situación de pobreza, **más de medio millón vive en condiciones de pobreza extrema (16.6 %)**. Es decir, a más de medio millón de conciudadanos en nuestro país **no les alcanzan sus recursos ni para comer**⁸. Los resultados de la ENV 2003 revelan también que, **entre ese medio millón de conciudadanos, tenemos niñas y niños menores de cinco años de edad, de los cuales un 40 % padece de desnutrición crónica**.

⁴ Ver entre otras referencias con evidencias al respecto:

- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. (2005). *La Pobreza en Panamá: Encuesta de Niveles de Vida – 2003: principales resultados*. República de Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. (2004). *Jerarquización de Corregimientos según Niveles de Satisfacción de Necesidades Básicas de Vivienda, Salud y Educación*. República de Panamá.
- Herrera, Ligia. (2003). *Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá: transformaciones ocurridas en las últimas tres décadas, 1970-2000*. IDEN. Universidad de Panamá.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2002) *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. PNUD. Panamá.
- PNUD/MEF. 1999. *Perfil y Características de los Pobres en Panamá*. Panamá.
- Varela, Olmedo J. (1998) *The Panama Canal, Migration Streams and the Changing Patterns of Human Settlement in the Republic of Panama*. Joint Center for International Studies - University of Wisconsin.

⁵ Ver

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. *Panamá, Pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007*. Naciones Unidas. Chile.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008*. PNUD, Panamá, República de Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La equidad: un reto impostergable*. República de Panamá

⁶ A partir de mayo del presente año se inició la aplicación de la tercera ENV, se culminó el trabajo de campo en el mes de agosto y se esperan resultados preliminares a finales de año.

⁷ Ver

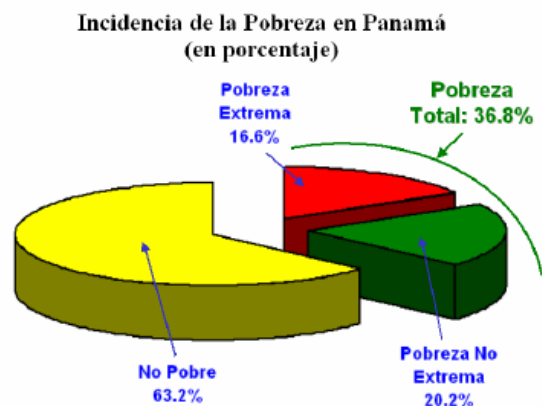
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La equidad: un reto impostergable*. República de Panamá
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2005. *La Pobreza en Panamá: Encuesta de Niveles de Vida – 2003: principales resultados*. República de Panamá.

⁸ **Pobres extremos:** No les alcanza para cubrir el consumo de los requerimientos mínimos de alimentos por persona al año, equivalente al promedio de 2,305 calorías diarias, calculadas a un costo estimado en B/.534 anuales. **Pobres no extremos:** Alcanzan a cubrir el costo mínimo de los alimentos, pero no el costo mínimo adicional de los bienes y servicios básicos. El valor del consumo anual de estas personas es igual o mayor que B/.534, pero está por debajo de B/.953.

Concepto	Pobreza			No pobre	Total País
	Total	Extrema	No extrema		
Incidencia (%)	36.8	16.6	20.2	63.2	100.0
Personas (en miles) ^{1/}	1,128.4	508.7	619.7	1,935.1	3,063.5

^{1/} Proyección de la Población Total de la República de Panamá al 30 de septiembre de 2003. Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República.

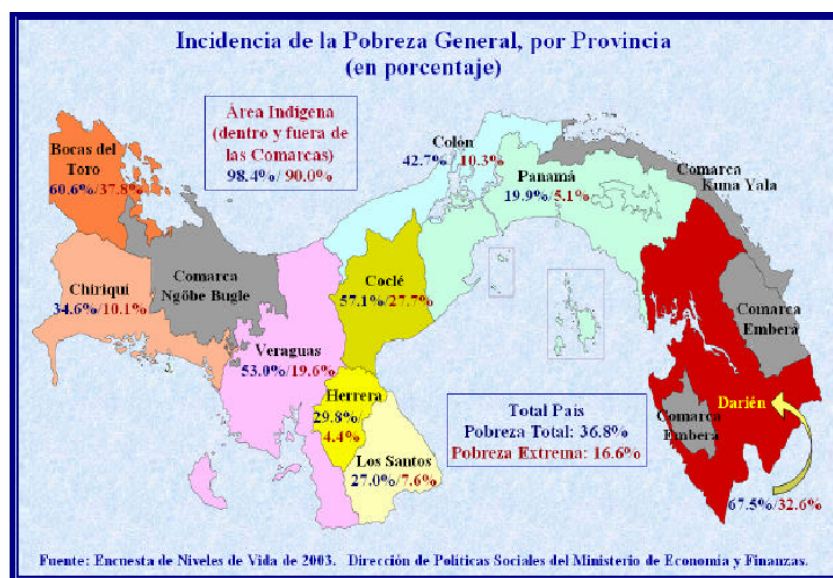
Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales.



Fuente: ENV 2003. Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales.

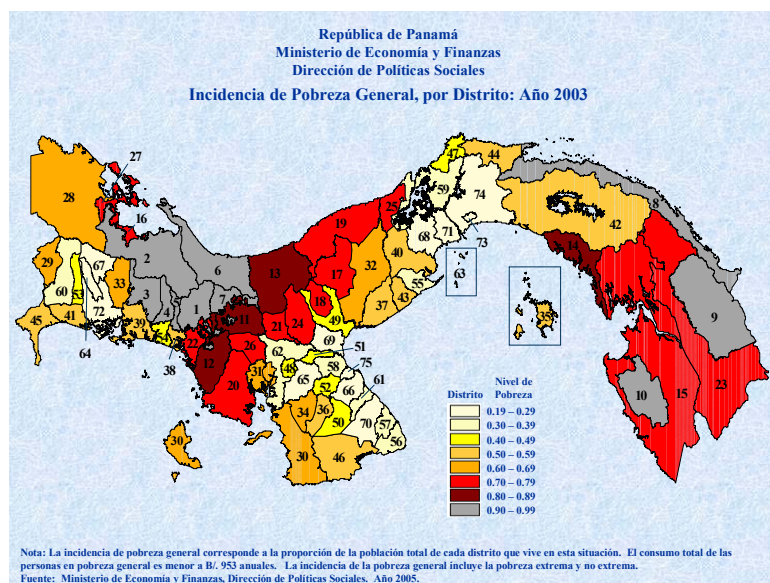
Gráfico proveniente de: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2005. *La Pobreza en Panamá: Encuesta de Niveles de Vida – 2003: principales resultados*. República de Panamá (Página 3).

Al estudiar la pobreza y al formular estrategias y planes para combatirla debemos considerar que la misma tiende a ser **persistente**. Tiende a mantenerse de *generación en generación* y en áreas *geográficas específicas*. Al observar el comportamiento de la pobreza a nivel nacional, haciendo uso de los resultados de las ENV 2003, se pueden identificar algunos patrones geográficos.



Mapa proveniente de: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2005. *La Pobreza en Panamá: Encuesta de Niveles de Vida – 2003: principales resultados*. República de Panamá (Página 6).

Al comparar estos resultados con estudios previos⁹, podemos corroborar que las *regiones del país con mayores niveles de pobreza se han mantenido en esa condición por muchas décadas*.



Mapa proveniente de: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2005. *Panamá: Mapas de Pobreza y Desigualdad a Nivel de Distrito y Corregimiento*. República de Panamá (Página 24).

Modelo de desarrollo y bien común

Nuestro modelo de desarrollo fracasó en relación al bien común y nuestra vergonzosa situación social en el camino hacia la victoria, persiste a través del tiempo. Gracias a los avances en materia diagnóstica, hoy sabemos que la realidad anteriormente descrita es el resultado de la existencia de un modelo de desarrollo ineficiente que persiste a través del tiempo y que deja regiones y grupos sociales marginados de las oportunidades y del bienestar. Así lo muestran los cuadros siguientes sobre pobreza y desigualdad, del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002¹⁰.

Los resultados de los estudios revelan que los niveles de pobreza oscilan entre el 37% y el 50% y el coeficiente de GINI¹¹ (desigualdad) oscila con valores de entre 0.44 y 0.60. Estos valores nos colocan en una calificación de **fracasados** en nuestro caminar hacia al bien común. Como resultado de estudios recientes, el Ministerio de Economía y Finanzas reporta, que “Al comparar el coeficiente de Gini de la distribución del consumo en Panamá con el correspondiente a una muestra de países de varios continentes, con

⁹ MEF/PNUD. 1999. *Perfil y Características de los Pobres en Panamá*. Panamá.

¹⁰ PNUD. 2002. Informe Nacional de Desarrollo Humano. República de Panamá.

¹¹ Mide el grado de desigualdad o concentración en la distribución del consumo o del ingreso, y varía entre cero (indicando perfecta distribución) y uno (total concentración en una sola persona). Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas/PNUD. 1999. *Perfil y Características de los Pobres en Panamá*. Panamá. Página 18

información disponible de 1999 en adelante, se observa que sólo en África existen algunos países con índice de Gini superior al de Panamá”¹².

Autor	Año	Línea de Pobreza B/L	Pobreza General %	Pobreza Extrema %	Observaciones
Molina	1970 1980	---	39 37	25	Estudio realizado en 1982 - Censos
Egmy	1977	150.00 (a)	48	---	Encuesta sobre Gastos en los Hogares
CEPAL	1982	127.00 (a)	---	21	Muestra EH
PNUD-MIPPE	1983	---	38.7	20	Encuesta Socio-económica
MIPPE	1990	---	50	24	---
SIAL/OIT	1990-2000	---	---	---	Ver cuadro 20
ENV-97	1997	905 General (b) 519 Extrema	37	19	Línea Anual
Banco Mundial	2000	Idem	Idem	Idem	Basado en la ENV-97
PNUD-MIPPE	2000	Idem	42	---	Basado en la ENV-97
IPEA-PNUD	2000	Idem	42	26	Basado en la ENV-97
PNUD-INDH	2001	Idem	40.5	26.5	Basado en los Censos 2000

(a) Costo Mensual de la Canasta
(b) Costo Anual (por persona)

Fuente: Años 1970 a 1983, tomado de Sahota (1990); años posteriores resumidos por el INDH Panamá 2002.

Cuadro proveniente de: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. PNUD. Panamá (Página 85).

Año de la Estimación	Coeficiente de GINI	Observaciones
1960	0.50	CEPAL (1969) basado sólo en los salarios de Panamá y Colón
1969	0.56	Mc Lure (1974) con base en los ingresos reportados en la Encuesta de Hogares de 1969
1970	0.60	Sahota (1972) basado en ingresos totales reportados en el Censo de 1970, el Censo Agrícola de 1970 y la Encuesta de Hogares de 1969
1970	0.45	CEPAL (1974) basado en ingresos totales del Censo de 1970, sin ajustes para los componentes imputados
1970	0.56	Contraloría General de la República (1975), basado en los ingresos totales de la Encuesta de Ingresos (1971), sin ajustes para los componentes imputados
1980	0.44	Arosemena-Alvarado (1980), basado en el Censo de 1980, sin ajustes para los componentes no monetarios
1980	0.47	Sahota (1983) basado en el Censo de 1980, ajustado por auto-consumo, ingreso en especie, y beneficios no distribuidos
1983	0.46 (hogares) 0.55 (individual)	Sahota (1983) basado en ingreso comprensivo de la Encuesta Nacional Socioeconómica de 1983
1967-1984	0.57	Informe de Desarrollo Humano (1992), estimado para un lapso de 12 años
1975-1988	0.57	Informe de Desarrollo Humano (1993), estimado para un lapso de 12 años
1997	0.49 (consumo) 0.60 (ingreso)	Ministerio de Economía y Finanzas (1999), basado en la Encuesta Niveles de Vida de 1997
2000	0.52 (urbana) 0.56 (rural)	De Jong y Vos (2000) basado en la Encuesta de Niveles de Vida de 1997

Fuente: Años 1960 a 1983, tomado de Sahota (1990); años posteriores resumidos por el INDH Panamá 2002.

Cuadro proveniente de: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. PNUD. Panamá (Página 94).

¹² Ministerio de Economía y Finanzas. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La equidad: un reto impostergable*. República de Panamá (Pág. 51)

Estudios más recientes también reportan que, a pesar de que los niveles de pobreza y desigualdad continúan elevados, existen indicios de una disminución¹³. Otros estudios, también recientes, reportan mejoras en el índice nacional de desarrollo humano con indicios de reducción de las desigualdades entre regiones¹⁴.

Para madurar como seres humanos y como sociedad necesitamos desarrollar capacidades individuales y colectivas que nos permitan reconocer errores y fracasos en nuestro camino por generar condiciones de bienestar. Uno de los primeros pasos al determinar el potencial de una sociedad para superar patologías adversas al bienestar, es la sistematización de síntomas relacionados con la evolución del pensamiento crítico y lógico de quienes conforman dicha sociedad. Si bien la sociedad panameña, al igual que toda sociedad, enfrenta desafíos relacionados con ese proceso de evolución, como hemos constatado en este capítulo, algunos síntomas favorables pueden ser observados.

Madurando para el bien común reconociendo nuestros fracasos

- Para madurar como seres humanos y como sociedad necesitamos desarrollar capacidades individuales y colectivas que nos permitan, **mediante el uso del pensamiento lógico y crítico**, reconocer nuestros errores y fracasos en nuestro camino por generar condiciones de bienestar.
- Al final de cuentas, **nuestro potencial** individual y colectivo **no está determinado por nuestros errores y fracasos**, sino por nuestras voluntades y por nuestra reiterada gestión para desarrollar las capacidades que nos permitan superarlos.

Hemos reconocido públicamente y por escrito nuestro fracaso colectivo en la búsqueda del cumplimiento de ese valor universal y de toda nación: el bien común. Igualmente, presentamos síntomas que denotan nuestro potencial para revertir procesos históricos, adversos al bien común, relacionados con la pobreza y la desigualdad social.

El presente trabajo se propone contribuir con conceptos y herramientas prácticas que nos ayuden a superar nuestro fracaso y a perfeccionar nuestras capacidades para gestionar colectivamente un mejor futuro. Al final de cuentas, nuestro potencial no está determinado por nuestros errores y fracasos, sino por nuestras voluntades y por nuestra reiterada gestión para desarrollar las capacidades que nos permitan superarlos.

¹³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. *Panamá, Pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007*. Naciones Unidas. Chile.

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008*. PNUD, Panamá, República de Panamá.

II

Capítulo II: DESARROLLO SOSTENIBLE Y CAPITAL SOCIAL: CONCEPTOS BÁSICOS

El desarrollo sostenible¹⁵, definido formalmente como concepto consensuado durante las sesiones de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987), logró su nicho estratégico principalmente en la formulación y promoción de la Agenda 21. La Agenda 21 representa la estrategia y plan de acción derivada de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 1992) y del plan de implementación de la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburg, 2002).

Inversiones de capital para un desarrollo sostenible

El desarrollo constituye un proceso dinámico y multidimensional y su sostenibilidad depende de las prioridades consensuadas en relación a las inversiones dirigidas a fortalecer las distintas dimensiones que le dan sustento. Una de esas dimensiones es la **económica**. Se espera que la dinámica económica genere prosperidad a todo nivel de la sociedad mediante una inversión efectiva de toda actividad económica, particularmente haciendo viables los emprendimientos y actividades a través del tiempo.

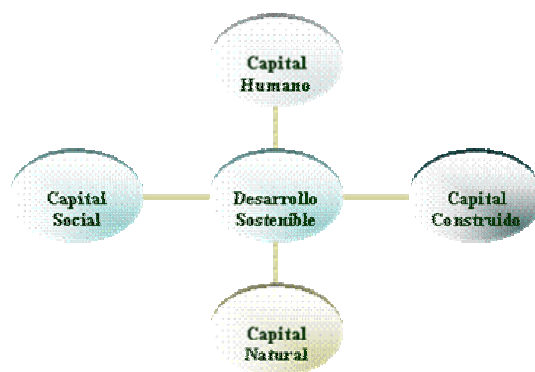
Otra dimensión es la **social**, cuya sostenibilidad depende del respeto a los derechos humanos y de la promoción efectiva de la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Ello requiere de una distribución equitativa de los beneficios derivados de los emprendimientos y actividades, al igual que una reducción efectiva de la pobreza. Ello requiere también la concentración de esfuerzos en el desarrollo de las capacidades de las comunidades para mantener y fortalecer sus sistemas de apoyo al bienestar, reconociendo y respetando la diversidad cultural y evitando toda forma de explotación.

¹⁵ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987): el desarrollo sostenible es un proceso dirigido a satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades.

Finalmente, está la dimensión **ambiental**, cuya sostenibilidad depende de nuestra capacidad para conservar y administrar los recursos, particularmente aquellos no renovables o de significativo valor para los sistemas de apoyo al bienestar. Ello implica la realización de acciones para minimizar la contaminación del aire, la tierra y el agua, y para conservar la diversidad biológica y el patrimonio natural.

De lo anterior, podemos derivar que el desarrollo sostenible depende en gran medida de la capacidad de la sociedad para luchar, en equipo y con base a una **ética del desarrollo**, por un balance entre las inversiones relacionadas con estas tres dimensiones del desarrollo. Cuatro tipos de capital han sido identificados y cuya articulación y prioridades de inversión deberán atender dicha ética¹⁶. Estas son el **capital social, humano, construido y natural**. Dicha ética deberá derivar en políticas públicas que promuevan la satisfacción de las necesidades humanas, conforme el bien común, y no las necesidades que emanan de estilos de vida promovidos por un sistema de valores basado en una sociedad de consumo que genera condiciones de privación relativa, de pobreza y de desigualdad.

Tipos de Capital



Capital natural: constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país

Capital construido: generado por el ser humano y que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial y otros

Capital humano: determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población

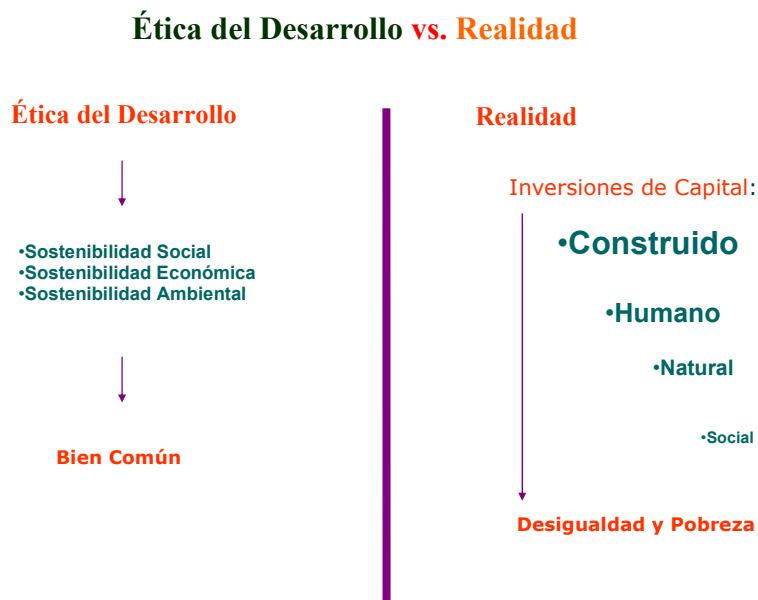
Capital social: determinado por el grado de desarrollo de las capacidades colectivas dirigidas a agenciar el bien común

Las realidades observadas en una diversidad de naciones sugieren que sus agendas de desarrollo priorizan inversiones de **capital construido** (activos productivos e infraestructura), establecen sistemas ineficientes de inversión en la educación, salud y nutrición de sus habitantes (**capital humano**), tienden a desconocer la importancia estratégica del **capital social**¹⁷ (capacidades colectivas) y presentan poca atención a las

¹⁶ Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires.

¹⁷ El **capital social** está determinado por el grado de desarrollo de las capacidades colectivas dirigidas a agenciar el bien común. Las capacidades colectivas están determinadas por el grado de confianza, el carácter consensuado de las normas que regulan las relaciones de confianza y el alcance cuantitativo y cualitativo de las redes sociales que sustentan dichas capacidades colectivas.

inversiones de **capital natural** (recursos naturales¹⁸). Ello ha derivado en condiciones estructurales que, como se sugiere en el siguiente diagrama, obstaculizan la sostenibilidad del desarrollo.



Las lecciones aprendidas de los países con mayores niveles de bienestar han llevado, a los estudiosos de la relación entre ética y desarrollo¹⁹, a sugerir la superación de algunas falacias²⁰ que permanecen influyendo la opinión pública y a quienes ejercen poderes sobre la formulación e implementación de políticas públicas con implicaciones en las inversiones de capital. La **primera falacia** que corresponde superar es aquella que sugiere la articulación de políticas sociales y económicas que son formuladas por separado. Dicha falacia se supera con políticas sociales y económicas integradas mediante políticas económicas con enfoque social y políticas sociales con enfoque económico.

El carácter macroeconómico y social de las inversiones en educación y salud se presenta como un ejemplo. En otro plano, la exitosa implementación de políticas integradas mediante micro créditos, se ha evidenciado con el papel protagonista del Grameen Bank en la superación de la pobreza extrema por parte de millones de campesinos en Bangladesh.

La **segunda falacia** que corresponde superar es aquella que propone una relación opuesta entre las políticas compensatorias, llamadas confusamente “asistenciales” y las políticas

¹⁸ Ver:

- Consejo de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. 2005. *Declaración del Consejo: Estamos gastando más de los que poseemos: capital natural y bienestar humano*. Island Press.
- Alcamo, Joseph y Elena M. Bennett. 2003. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. World Resource Institute.

¹⁹ Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires. (Páginas 15-23)

²⁰ Ibid (Páginas 190-193)

estructurales, es decir, aquellas que generan trabajo y oportunidades productivas. Se sostiene que las políticas compensatorias constituyen un instrumento necesario para honrar principios éticos y mandatos constitucionales de respuesta inmediata a quienes, entre otras condiciones, experimentan la pobreza, que, como todos sabemos, produce daños, con frecuencia irreversibles, e implica en su condición más crítica el hambre, que, como todos también sabemos, mata.

La **tercera falacia** es la que propone ignorar la posibilidad de construir equipo mediante una relación estrecha entre el estado y la sociedad civil. A partir del principio de la solidaridad, se han emprendido iniciativas exitosas como el voluntariado y la responsabilidad social empresarial. Estas, al igual que muchas otras iniciativas, han demostrado la viabilidad de complementar la acción del estado y de la sociedad civil para contribuir en equipo al éxito de las políticas públicas que promueven el bien común.

Finalmente, se observa la **falacia** reflejada en programas sociales que enfatizan sólo en remediar las carencias materiales de los pobres, sin reconocer el potencial que se deriva de la capacidad organizativa de los mismos tanto en el escenario productivo como comunitario. Si bien las políticas compensatorias son una medida legítima en condiciones de urgencia (Ej. pobreza extrema), las mismas deben procurar el mayor impacto estructural posible. Ello se hace factible cuando se combinan acciones de alivio con aquellas acciones que modificarán las condiciones estructurales que provocaron el problema. Igualmente, se hace factible cuando se reconoce el protagonismo de los pobres y de los demás actores sociales en la superación del problema abordado.

Invirtiendo en capital social para el bien común

Si bien el concepto de capital social ha sido mayormente popularizado en relación a las capacidades colectivas a nivel comunitario y de la sociedad civil en general, el estado constituye también una forma de capital social. La eficiencia y eficacia del estado, como organización social, depende del grado de desarrollo de las capacidades colectivas dentro del contexto de una estructura organizacional. Igualmente, dichas capacidades dependen del grado de confianza, el carácter consensuado de las normas que regulan las relaciones de confianza y el alcance cuantitativo y cualitativo de las redes sociales con que cuenta el estado para cumplir con su papel en la sociedad.

El **Capital Social** está determinado por el grado de desarrollo de las capacidades colectivas dirigidas a agenciar el bien común. Las capacidades colectivas están determinadas por el grado de confianza, el carácter consensuado de las normas que regulan las relaciones de confianza y el alcance cuantitativo y cualitativo de las redes sociales que sustentan dichas capacidades colectivas.

Por ello, es indispensable complementar la acción del estado y de la sociedad civil para contribuir en equipo al éxito de las políticas públicas que promueven el bien común. Es decir, es indispensable potenciar todas las formas de capital social con que cuenta la sociedad, incluyendo las instituciones formales del estado para promover una nueva institucionalidad social que sienta las bases de una verdadera cohesión social para el desarrollo.

La gente organizada, capacitada y que trabaja en red ha probado que es capaz de construir agendas de desarrollo generadoras de equidad. Por ello, debemos reconocer el valor estratégico que las inversiones en capital social tienen para el bien común. Las evidencias del conocimiento científico al respecto corroboran el hecho de que en la raíz del éxito de los países con mayores niveles de bienestar humano está el capital social. Ha sido demostrado, reiteradamente, que a más capital social más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública y más gobernabilidad democrática²¹.

Capital Social y Bien Común

Ha sido demostrado que **en la raíz del éxito de los países con mayores niveles de bienestar humano está el capital social.**

Cuanto más capital social, más crecimiento económico a largo plazo, menor criminalidad, más salud pública y más gobernabilidad democrática

Hemos aprendido que cuando se invierte un balboa en una comunidad organizada que es vigilante de su uso, éste se multiplica. Sin embargo, los estudios más recientes sobre capital social comunitario en Panamá revelan que, a pesar del potencial de la capacidad organizativa existente de las comunidades rurales e indígenas, “en términos generales, la capacidad organizativa en Panamá es bastante baja en todas las áreas”²². Por eso debemos invertir para promover el trabajo en equipo.

²¹ Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires (Páginas 18-19).

²² Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales (2006) *Percepciones de la Comunidad: Encuesta de Niveles de Vida – 2003*. República de Panamá (Página 93).

Resultados de las Encuestas de Niveles de Vida sobre el

Capital Social en Panamá

A pesar del potencial de la capacidad organizativa existente de las comunidades rurales e indígenas, “en términos generales la capacidad organizativa en Panamá es bastante baja en todas las áreas” [1]

[1] Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales (2006) *Percepciones de la Comunidad: Encuesta de Niveles de Vida – 2003*. República de Panamá (Página 93).

Construyendo equipo para el bien común, superando en equipo nuestros fracasos

- Hemos aprendido que cuando se invierte un balboa en una comunidad organizada que es vigilante de su uso, éste se multiplica. Por eso, hay que **invertir** para promover el **trabajo en equipo**
- **La gente organizada, capacitada y que trabaja en red ha demostrado que es capaz de construir agendas de desarrollo generadoras de equidad.**

La definición nominal adoptada por las ENV 2003 establece el capital social como la capacidad que tienen las personas, los hogares y las comunidades de asociarse en forma comunitaria para solucionar problemas comunes, mediante acciones colectivas, con el fin de obtener un mayor bienestar, en función de su participación en organizaciones, redes sociales u otras estructuras sociales. Los grados de confianza existentes entre los miembros, los niveles de reciprocidad, solidaridad y cooperación, lo mismo que la existencia de normas compartidas son ingredientes básicos del capital social que facilitan la cooperación para lograr objetivos y metas comunes²³. El capital social es definido operacionalmente en las ENV-1997 como la capacidad organizativa y disposición que tienen los miembros de una comunidad para trabajar juntos en actividades concertadas para mejorar su nivel de bienestar²⁴.

²³ Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Políticas Sociales. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La Equidad: un reto impostergable*. República de Panamá. Página 112

²⁴ Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Encuesta de Niveles de Vida-1997: Percepciones Colectivas de la Comunidad*. República de Panamá. Página 62.

Tipos de Capital Social Comunitario

- **Capital Social** que crea **lazos entre miembros de una misma comunidad** y se limita a contribuir al bienestar de sus miembros
- **Capital Social** que genera **sinergia entre grupos disímiles** y que abre oportunidades económicas a grupos más pobres y excluidos
- **Capital Social** que **liga a las comunidades locales con agentes externos** como el Estado y las ONG y que vincula el capital social a dimensiones más amplias de la política social y económica.

Fuente: Banco Mundial-CEPAL, basado en:
Michael Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, N° 27, 1998
Norman Uphoff, "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital: A Multiperspective Approach*, Portha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

Invirtiendo en capital social para reducir la pobreza y la desigualdad

Mediante las Encuestas de Niveles de Vida (ENV-1997) y las Encuestas Cualitativas de Capital Social (ECCS-1997), la República de Panamá logró un primer acercamiento científico a nivel nacional respecto a su Capital Social²⁵. Los análisis derivados de dicha iniciativa, tanto cuantitativos (ENV-1997) como cualitativos (ECCS-1997), constituyen recursos con potencial, para apoyar más efectivamente los procesos de formulación de políticas sociales y sus derivados programas y proyectos de combate a la pobreza. Los hallazgos sugieren que, en la República de Panamá, existe una relación estrecha entre los niveles de capital social y de pobreza.

Las evidencias resultado de las ENV-1997 indican que la membresía a ciertos tipos de organizaciones, reduce la probabilidad de un hogar de ser pobre. Los hogares que pertenecen a una cooperativa que genera ganancias privadas a sus miembros tienen menor probabilidad de ser pobres, particularmente en áreas urbanas. En las áreas indígenas, la participación en organizaciones comunitarias (como comités, asociaciones, juntas y

²⁵ Ver entre otros

- Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Encuesta de Niveles de Vida-1997: Percepciones Colectivas de la Comunidad*. República de Panamá.
- María-Valeria Junho Pena and Héctor Lindo-Fuentes "Community Organization, Values and Social Capital in Panama" The World Bank; *Economic Notes*, April 1998; Number 9.
- The World Bank. 2000. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Anirudh Krishna and Elizabeth Shrader "Cross-Cultural Measures of Social Capital: A Tool and Results From India and Panama" The World Bank, *Social Capital Initiative Working Paper No. 21*, October 2000.

consejos) está asociada con un mayor consumo total, reduciendo así su probabilidad de ser pobre²⁶.

Con respecto a estrategias específicas de desarrollo relacionadas con el capital social y la pobreza, el Banco Mundial enfatiza que resultará crucial invertir en la capacidad organizativa de los pobres. Para ello, el Banco sugiere efectuar inversiones a nivel micro que promuevan la creación de organizaciones, y a nivel macro, a través de modificaciones en las reglas y leyes diseñadas para apoyar y sustentar la actividad asociativa²⁷. Los hallazgos y consideraciones antes expuestos, estimulan una mirada más exhaustiva del capital social panameño, mediante un análisis científico de su dinámica y de su relación con la pobreza.

- Panamá enfrenta el reto de generar **condiciones culturales y políticas** que mejoren, atesoren y potencien el capital social existente.
- Panamá enfrenta el reto de establecer **políticas de inversión** cónsonas con el valor estratégico que el capital social tiene para el bien común de las actuales y futuras generaciones.

Así, además de los estudios básicos sobre Capital Social y Pobreza, emprendidos con el uso de las ENV-1997 y de las ECCS-1997²⁸, otros estudios tomaron lugar para profundizar en dichas relaciones e informar con mayor certeza los procesos de formulación de políticas de inversión para el desarrollo del capital social y su relación con la pobreza²⁹. Se sugiere que sea realizado este tipo de análisis, haciendo uso de las ENV -2003. Igualmente, se sugiere generar las condiciones financieras y técnicas para dar un paso adicional en la actualización de dicho tipo de análisis, haciendo uso de las ENV -2008³⁰. Varias condiciones institucionales y coyunturales justifican la inversión propuesta, potenciando así las

²⁶ The World Bank. 2000. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

²⁷ CEPAL. *Panorama Social de América Latina 2001-2002* basado en:

- Michael Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, N° 27, 1998 y
- Norman Uphoff, "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital: A Multiperspective Approach*, Portha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps), Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

²⁸ Ver

- Ministerio de Economía y Finanzas/PNUD. 1999. *Perfil y Características de los Pobres en Panamá*. Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Encuesta de Niveles de Vida-1997: Percepciones Colectivas de la Comunidad*. República de Panamá.

²⁹ Ver

- María-Valeria Junho Pena and Héctor Lindo-Fuentes "Community Organization, Values and Social Capital in Panama" The World Bank; *Economic Notes*, April 1998; Number 9.
- The World Bank. 2000. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

³⁰ **A partir de mayo del presente año se inició la aplicación de la tercera ENV, se culminó el trabajo de campo en el mes de agosto y se esperan resultados preliminares a finales de año.**

inversiones ya realizadas en los estudios descriptivos básicos más recientes³¹ e incorporando además consideraciones metodológicas adicionales³².

Dos iniciativas institucionales estratégicas son evidencia tangible de dichas condiciones y constituyen recursos potencialmente favorables con necesidad urgente de actualizar el conocimiento sobre capital social y su relación con el bienestar y la pobreza. Por un lado, en la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND)³³, una de las cinco mesas de trabajo, “Modernización Institucional”, definió como acuerdo central en materia de participación ciudadana y empoderamiento de la población, el establecimiento de metas y estrategias que aumente el grado de participación ciudadana. La mesa propuso lograrlo mediante estrategias y políticas que incluyen, entre otras, la conformación de formas de capital social tales como los consejos comunitarios integrados por organizaciones de la sociedad civil. También propuso mejorar la organización y participación social en el seguimiento de planes y políticas, e incluyó el impulso a la creación de observatorios ciudadanos. Este acuerdo central constituye un reconocimiento de la necesidad de definir políticas que fortalezcan la capacidad organizativa de la sociedad y la participación social.

Por otro lado y, como parte del proceso de modernización del Estado, se han constituido formalmente instancias gubernamentales cuya misión es promover y fortalecer el capital social panameño. La creación de la Dirección Nacional de Inversión para el Desarrollo del Capital Social en el Ministerio de Desarrollo Social constituye una evidencia tangible de dicha decisión estratégica por parte del Estado Panameño. Esta dirección, al igual que las también recién constituidas Direcciones Nacionales de Políticas Sociales y de Protección Social, en dicho Ministerio³⁴, constituyen también un recurso clave para el logro de los acuerdos de la CND en materia de Pobreza, Capital Social y Bienestar³⁵.

Lo anterior sustenta la necesidad de asignación de recursos financieros y técnicos para el diseño de una propuesta de investigación que, haciendo uso de las ENV -2003 y de las ENV -2008, actualice y profundice el conocimiento científico existente sobre Capital Social y sobre la relación entre este tipo de capital, el bienestar y la pobreza en la República de Panamá. Los resultados de la investigación servirán de base para la sustentación conceptual, estratégica y diagnóstica de políticas, programas y proyectos dirigidos a fortalecer el Capital Social como recurso para mejorar el nivel de bienestar y reducir la pobreza en la República de Panamá.

³¹ Ver

- Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Políticas Sociales. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La Equidad: un reto impostergerable*. República de Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2006. *Percepciones de la Comunidad: Encuesta de Niveles de Vida – 2003*. República de Panamá

³² Anirudh Krishna and Elizabeth Shrader “Cross-Cultural Measures of Social Capital: A Tool and Results From India and Panama” The World Bank, *Social Capital Initiative Working Paper No. 21*, October 2000.

³³ Concertación Nacional para el Desarrollo. 2007. *Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo-2007*. Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.

³⁴ Estas tres direcciones constituyen los pilares sobre los cuales se edifica el Ministerio de Desarrollo Social, conforme su reestructuración aprobada por el Ministerio de Economía y Finanzas en Diciembre de 2007.

³⁵ Varela, Olmedo J. *Capital, Cohesión e Institucionalidad Social para el Desarrollo*. Una ponencia presentada a la Comisión Multisectorial del Gabinete Social de la República de Panamá-Proyecto Cohesión Social-Unión Europea. Hotel Panamá, Enero 2008.

III

Capítulo III: DISEÑANDO AGENDAS CON METAS REALISTAS: COMPONENTES MÍNIMOS

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, La Concertación Nacional para el Desarrollo y las agendas quinquenales de desarrollo (emprendidas estas últimas por las distintas administraciones de gobiernos) constituyen tres tipos de agendas de desarrollo estrechamente relacionadas y tienen necesidad urgente de coordinación y de operacionalización de su base conceptual y filosófica. La normalización de las *bases conceptuales y filosóficas* de dichas agendas requiere de procesos participativos con mecanismos eficientes de coordinación en donde los distintos actores, acompañados y apoyados por especialistas en las distintas áreas del desarrollo y en el campo metodológico, logren los respectivos consensos.

Del éxito de dichos procesos, dependerán los pasos subsiguientes relacionados entre otros con la *definición y normalización de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas*; con la *operacionalización de los conceptos* básicos acordados y reflejados en la definición y justificación de metas; y con el diseño e implementación de las respectivas herramientas de *seguimiento y evaluación*. Consideraciones conceptuales y metodológicas respecto a los desafíos que conllevan dichos procesos son ofrecidas en el presente capítulo, incluyendo guías metodológicas y procedimientos técnicos para su implementación.

Avances nacionales en el diseño de las agendas de desarrollo

El desarrollo sostenible es un concepto que ha servido de marco de referencia a un creciente número de agendas de desarrollo, incluso de acuerdos de desarrollo a nivel internacional. La Organización de Naciones Unidas, por ejemplo, ha promovido la elaboración y difusión de informes nacionales, mundiales y regionales del “desarrollo

humano”³⁶. En la República de Panamá, tanto las agendas quinquenales de desarrollo³⁷ como las agendas nacionales de consenso³⁸ utilizan también el concepto de desarrollo sostenible como base para la justificación conceptual de ellas³⁹.

Además, con la Declaración del Milenio, los países que conforman las Naciones Unidas, incluido Panamá, inician un nuevo siglo con el compromiso de lograr los ocho objetivos denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁴⁰. Ello constituye una prueba de voluntad política dado el compromiso adquirido de tomar medidas y aunar esfuerzos en la lucha contra la pobreza, el analfabetismo, el hambre, la falta de educación, la desigualdad entre los géneros, la mortalidad infantil y materna, la enfermedad y la degradación del medio ambiente.

Los ODM, con sus respectivas metas e indicadores de seguimiento,⁴¹ son aceptados también en consenso unánime por parte de los países, que los aplicarán, según las prioridades temáticas de sus agendas de desarrollo, con estrategias y planes de acción claramente definidos; este consenso unánime establece un compromiso para generar las condiciones materiales y humanas que les permitan dar seguimiento y evaluar con herramientas científicas sus esfuerzos hacia el logro de dichos objetivos⁴². **Todo lo anterior, bajo el entendido de que cada región y nación evaluará su realidad respecto a los ODM y definirá, conforme sus propias prioridades y agendas, las respectivas estrategias para alcanzarlos.**

La República de Panamá, honrando dichos compromisos, ha iniciado un proceso de implementación de los acuerdos pactados en la Declaración del Milenio y presentó dos diagnósticos de la situación del país respecto a cada uno de los ODM y sus

³⁶ Ver entre otros

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008- la lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. New York
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006- Más allá de la Escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. New York
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2004) *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. República de Panamá.

³⁷ Ver las agendas de desarrollo emprendidas por las dos últimas administraciones de gobierno:

- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo Hacia el 2009*. República de Panamá
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión de Capital Humano*. República de Panamá

³⁸ Ver

- Concertación Nacional para el Desarrollo. 2007. *Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo-2007*. Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.
- PNUD. 1999. *Visión Nacional 2020: Repensando el País*. Panamá, República de Panamá.

³⁹ Varela, Olmedo J. 2004. *Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: relación, justificación, seguimiento y evaluación*. Gabinete Social/Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.

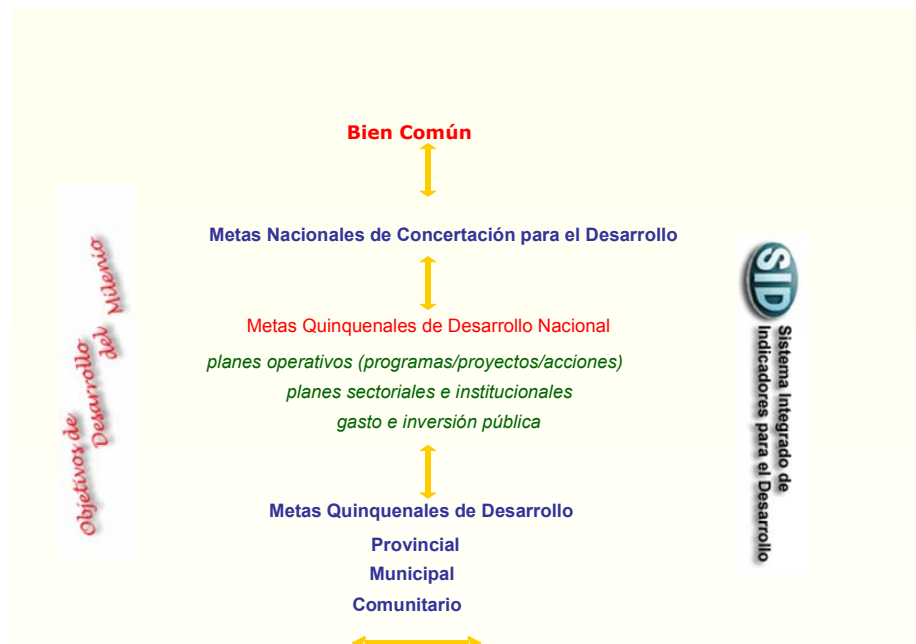
⁴⁰ Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio*. Cumbre del Milenio, New York, 6-8 septiembre 2000.

⁴¹ United Nations. 2003. *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and sources*. New York.

⁴² Ver:

- Naciones Unidas. 2003. *¿Por qué son importantes los Objetivos de Desarrollo del Milenio?* New York
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: progresos, reveses y desafíos*. New York.

correspondientes metas, utilizando como mecanismo de medición los indicadores acordados para su seguimiento⁴³. Con ello y atendiendo la lógica ofrecida en el siguiente diagrama, las agendas de desarrollo **municipales y nacionales** correspondientes a las distintas administraciones de gobierno y las agendas nacionales de consenso, como la Concertación Nacional para el Desarrollo⁴⁴, necesitan diseñarse y perfeccionarse en busca de una congruencia entre ellas e incluir como referencia acuerdos internacionales como los ODM. Esta tarea conlleva, además de lograr dicha congruencia, el desarrollo de herramientas de seguimiento y evaluación que permitan evaluar continuamente la situación del país con respecto al cumplimiento de las metas definidas en las distintas agendas.



La República de Panamá ha logrado algunos avances en el desarrollo de dichas herramientas. Ejemplo de ello fueron las iniciativas emprendidas para dar seguimiento y evaluar los avances del país hacia el logro de la Visión Nacional 2020 mediante el Visionómetro⁴⁵; las iniciativas de seguimiento y evaluación de las agendas quinquenales de desarrollo⁴⁶, incluidos los sistemas de indicadores⁴⁷; y los esfuerzos encaminados a dar seguimiento y evaluar los avances del país hacia el logro de los ODM⁴⁸.

⁴³ Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá (2003 y 2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer y Segundo Informe de Panamá*. República de Panamá.

⁴⁴ Concertación Nacional para el Desarrollo. 2007. *Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo-2007*. Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.

⁴⁵ Varela, Olmedo J. (2003) *Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para la Construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020*. Foro Panamá 2020/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). República de Panamá.

⁴⁶ Ver entre otros

- Ministerio de Economía y Finanzas (Septiembre, 2004) *Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria. Programa de Gobierno 2004-2009*. República de Panamá.

Alineando las metas nacionales e internacionales de consenso

Se sugiere que, si los ODM y otras iniciativas más recientes como la Concertación Nacional para el Desarrollo, se promueven como las referencias principales de las Agendas Quinquenales de Desarrollo, **una sustentación conceptual, diagnóstica y estratégica** de las metas y objetivos propuestos en dichas iniciativas, así como de la **lógica de resultados entre dichas metas y objetivos** dentro del contexto nacional es impostergable. Lo anterior cobra aún más relevancia si se persigue un debate “entre los distintos y diversos actores sociales”, que ilumine los “procesos de revisión de las políticas públicas, los cambios institucionales y la orientación en la asignación de los recursos del Estado que se requieren para cumplir con los objetivos de desarrollo”⁴⁹. Un avance en esa materia, que incluye definición de estándares internacionales, sistematización de experiencias y guías metodológicas para el diseño de agendas nacionales de desarrollo sostenible, además de mecanismos de seguimiento y evaluación, puede ser evidenciado en la literatura relacionada con las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible (ENDS)⁵⁰.

-
- Gabinete Social (2000) *Agenda Social 2000-2004: Consideraciones para una propuesta de indicadores de seguimiento*. República de Panamá.
Iniciativa emprendida con base a:
 - Gobierno Nacional (2000) *Políticas y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004*. República de Panamá.

⁴⁷ Varela, Olmedo J. 2002. *Procesos y Experiencias en el Diseño e Implementación del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá: el camino recorrido y los desafíos para su sostenibilidad*. Gabinete Social/Fondo de Población de las Naciones Unidas. República de Panamá.

⁴⁸ Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá (2003 y 2005) *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer y Segundo Informe de Panamá*. República de Panamá.

⁴⁹ Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. 2003. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer Informe de Panamá*. República de Panamá. (Página 4.)

⁵⁰ Ver entre otros:

- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*. Paris, France.
- Dalal-Clayton, Barry and Stephen Bass. “A Review of Monitoring Mechanisms for National Sustainable Development Strategies”. Instituto Internacional para Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), *Environmental Planning Issues No. 27, July 2006*.
- International Institute for Sustainable Development and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH. 2004. *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action: Based on a 19-country Analysis*. Winnipeg, Manitoba.
- Dalal-Clayton, Barry y Stephen Bass. (Compiladores). 2002. *Estrategias de Desarrollo Sostenible: libro de consulta*. Instituto Internacional para Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) y United Nations Development Program (UNDP). London: Earthscan Publications Ltd.
- United Nations, Division for Sustainable Development. 2002. *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: managing sustainable development in the New Millennium*. Accra, Ghana.

De igual manera, con el fin de legitimar la propuesta de indicadores para el seguimiento y evaluación de dichas metas y objetivos, será necesario elaborar una sustentación que incorpore, entre otros aspectos, las **razones por las cuales el indicador seleccionado es considerado válido y confiable** para medir el estado del país respecto a la meta u objetivo objeto de seguimiento y evaluación. Un avance conceptual y metodológico al respecto y una creciente definición de estándares internacionales en ese tipo de ejercicio puede ser también evidenciado⁵¹.

Las Agendas de Desarrollo: construyendo y sustentando la lógica de resultados

La definición de metas de desarrollo con plazos específicos por parte de los pueblos del mundo organizados en comunidades locales e internacionales constituye una muestra de determinación y compromiso en la lucha organizada por el bien común. La formulación, justificación, seguimiento y evaluación de dichas metas, sin embargo, involucra una serie de procesos de cuya realización y éxito dependerá, en parte, el logro de ellas. Estos procesos, algunos más complejos que otros, requieren de estricta rigurosidad científica y de la incorporación de un enfoque participativo en donde los distintos actores del desarrollo se identifiquen y se apropien de las metas trazadas y de los instrumentos correspondientes de seguimiento y evaluación.

Procuremos sustentar científicamente las metas propuestas, construyamos en equipo la lógica de resultados que nos conducirá al bien común y concertemos un lenguaje común para ponernos de acuerdo.

Así, el primer desafío en la elaboración de las agendas de desarrollo y en la búsqueda de congruencia entre las metas trazadas, según el alcance espacial y temporal de ellas, es la definición y operacionalización de los conceptos que les dan sustento. Por ejemplo, en la República de Panamá existen, actualmente, tres tipos de agendas de desarrollo nacional, guiadas por el mismo concepto base y estrechamente relacionadas, pero con necesidad urgente de normalizar los conceptos incorporados en sus distintas metas y en la lógica de resultados para su logro.

⁵¹ Ver entre otros:

- United Nations. 2007. *Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies*. New York, NY.
- United Nations. 2007. *Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies, Methodology Sheets*. New York, NY.
- United Nations. 2003. *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and sources*. New York.

Estas agendas son la Concertación Nacional para el Desarrollo, que se nutre de iniciativas anteriores como la Visión Nacional 2020 y que incluye metas nacionales de desarrollo a largo plazo; las agendas quinquenales, con metas nacionales de desarrollo para lograr por las distintas administraciones de gobierno; y los ODM con metas para lograr en el 2015, trazadas a nivel internacional, consensuadas por 189 países y que necesitan ser consideradas en las agendas nacionales de desarrollo.

La normalización de las *bases conceptuales y filosóficas* de dichas agendas requiere de procesos participativos con mecanismos eficientes de coordinación, en donde los distintos actores, acompañados y apoyados por especialistas en las distintas áreas del desarrollo y en el campo metodológico, logren los respectivos consensos. Del éxito de dichos procesos dependerán los pasos subsiguientes relacionados, entre otros, con la *definición de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas*; con la *operacionalización de los conceptos* básicos acordados y reflejados en la definición y justificación de metas; y con el diseño e implementación de las respectivas herramientas de *seguimiento y evaluación*.

Normalizando términos en la lógica de resultados

De importancia en un proceso participativo es la definición y normalización de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas. Tanto en la literatura relacionada con las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible como en la República de Panamá⁵², aunque con algunas variaciones, las agendas nacionales de desarrollo, a partir de una determinada visión, abordan la lógica de resultados representada en el siguiente diagrama en donde las metas constituyen el nivel máximo del logro correspondiente a cada agenda, mientras que los objetivos son considerados resultados necesarios como medios para alcanzar las metas trazadas⁵³.

⁵² Ver

- Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo Hacia el 2009*. República de Panamá.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión de Capital Humano*. República de Panamá

⁵³ Otros conceptos pueden ser utilizados para los distintos niveles de resultado. Lo importante es que los interesados se pongan de acuerdo en el lenguaje que guiará dicha lógica. Algunos organismos internacionales promueven tanto al interno como al externo de sus estructuras organizativas esquemas específicos como los presentados. Ver por ejemplo

- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). 2002. *Guía de Orientación Gestión Basada en los Resultados*. FNUAP. New York.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*. Oficina de Evaluación del PNUD. New York



Definida y normalizada la interpretación de los términos correspondientes a la lógica de resultados de las agendas, será necesario dar inicio a la operacionalización de los conceptos base mediante la elaboración de las metas y objetivos trazados y la correspondiente definición y normalización de los conceptos contenidos en dichas metas y objetivos.

Definición y justificación de conceptos contenidos en las Metas y Objetivos

La definición y sustentación de los conceptos contenidos en las metas y objetivos trazados constituyen una tarea de carácter trascendental y cuya complejidad requiere tanto de procesos participativos como de un elevado nivel de rigurosidad científica. Sin una definición y sustentación conceptual y diagnóstica de ellos, las metas propuestas serán interpretadas desde distintas perspectivas resultando en un disparate de propuestas provenientes de los distintos actores relacionados con el desarrollo, según sus visiones e intereses.

El ejercicio de definir los conceptos contenidos en las distintas metas y objetivos constituye un proceso dinámico en relación con su justificación. Las agendas de desarrollo, generalmente, se operacionalizan a partir de ejes temáticos (dimensiones del desarrollo) que sirven de marco de referencia conceptual para la determinación de metas y objetivos de desarrollo. El proceso de formulación de dichas metas y objetivos conlleva, además, dar continuidad al proceso de operacionalización iniciado con la selección de los ejes temáticos y que deberá complementarse con una **definición de los conceptos** contenidos tanto en los ejes temáticos como en las metas y objetivos trazados.

Dicho ejercicio, que deberá ser emprendido por **especialistas** en cada uno de los temas correspondientes y acompañados y coordinados por profesionales en el área metodológica, requerirá ser complementado por varios procedimientos. La **definición de conceptos**, indispensable en todo proceso de medición, facilitará una **interpretación** fiel al espíritu conceptual y filosófico de las agendas y el desarrollo de una **justificación conceptual**⁵⁴, **diagnóstica**⁵⁵ y **estratégica**⁵⁶ de cada una de las metas y objetivos. Dicha justificación constituirá la base para sustentar la relación causal entre el logro de objetivos, metas y las agendas en su conjunto⁵⁷. A este ejercicio se le denomina **sustentación de la lógica de resultados de las agendas de desarrollo**. Para el desarrollo de ella, incluido su seguimiento y evaluación, se ofrecen a continuación lineamientos metodológicos básicos.

La gente está dispuesta a organizarse y a participar en la planificación con el fin de lograr resultados que propicien el bien común. Aspira a formar parte de equipos cuyas propuestas **expliquen y sustenten** **¿cómo?**, **¿cuándo?**, **¿dónde?** y **¿bajo la responsabilidad de quien?** **lograremos resultados**.

- El **seguimiento** nos permitirá conocer qué tanto estamos cumpliendo con el quehacer pactado
- La **evaluación** nos permitirá conocer qué tanto estamos logrando los resultados esperados
- El **seguimiento y la evaluación** nos permitirán tomar decisiones más inteligentes para lograr mejores resultados

Las Agendas de Desarrollo: seguimiento y evaluación

La implementación de los procedimientos antes expuestos, como fundamento y parte de las actividades de planificación, seguimiento y evaluación que conllevan las agendas de

⁵⁴ Definición y relación de los conceptos contenidos en las metas y objetivos con los conceptos que guían y justifican las agendas.

⁵⁵ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan la meta u objetivo. Es decir, una explicación de la realidad que justifica la meta.

⁵⁶ Repercusiones de mediano y largo plazo en el bien común como producto del efecto acumulado del logro de las metas y objetivos trazados. Es decir, una explicación de la contribución de la meta en el desarrollo.

⁵⁷ Dentro de un marco y justificación conceptual, diagnóstica y estratégica determinados, elaborar sobre las razones por las cuales los objetivos seleccionados son los más pertinentes para el logro de determinada meta y las razones por las cuales dicha meta es pertinente para el logro de las agendas con base a una determinada visión del desarrollo y en relación con el bien común.

desarrollo, resultará en un marco y justificación conceptual, diagnóstica y estratégica de las agendas y de su lógica de resultados. Ello facilitará su interpretación y apropiación por parte de la ciudadanía y el desarrollo colectivo de propuestas de estrategias, políticas y planes para el logro de las metas colectivamente trazadas. Ello contribuirá también a reforzar las capacidades de los responsables de las agendas para sensibilizar a la ciudadanía con respecto a su congruencia, a las realidades que las inspiran y a promover así la participación ciudadana en el logro de metas más realistas.

Síntesis de la Guía Metodológica

La guía metodológica elaborada como parte integrante de la presente publicación, constituye una herramienta para la sustentación de la lógica de resultados y el seguimiento y evaluación de las agendas de desarrollo (Ver Anexo 1). La guía se propone orientar la generación de una justificación conceptual, diagnóstica y estratégica de las metas y de objetivos de seguimiento, y una evaluación y una propuesta de indicadores que facilite una evaluación científica de los progresos concernientes a dichas metas y objetivos.

La guía sugiere, en primer lugar, la elaboración de una declaración general y filosófica de las agendas que refleje una visión integral del desarrollo, con sus respectivos ejes temáticos, que destaque conceptos claves contenidos en ella y que deberán estar reflejados en las metas y objetivos definidos para su logro. Se advierte en la guía que la elaboración de los instrumentos de seguimiento y evaluación de las agendas se completa una vez los procedimientos y criterios establecidos en ella hayan sido aplicados a cada una de las metas y objetivos establecidos en cada una de las agendas. Se aclara también que se espera que dichos instrumentos se mantengan en constante desarrollo. Ello, previendo revisiones periódicas de las agendas, atendiendo cambios en la realidad y las necesidades permanentes de todo instrumento de seguimiento y evaluación de producción, de mejoramiento y actualización de indicadores.

En segundo y tercer lugares, se presentan las guías para la justificación conceptual, estratégica y diagnóstica de las metas y objetivos propuestos en las agendas. Dicha justificación se desarrolla a partir de una definición, relación y justificación de los conceptos contenidos en la meta u objetivo, dentro de una lógica de resultados encaminada a facilitar el éxito de las agendas.

Finalmente, la guía sugiere el desarrollo de consideraciones sobre la factibilidad de evaluación de las metas y objetivos y la elaboración de una propuesta de indicadores que facilite una evaluación científica de los progresos concernientes a dichas metas y objetivos. Dada la rigurosidad que exige el proceso de operacionalización de los conceptos, este ejercicio, en ocasiones, llevará a los participantes del proceso de diseño y sustentación de las agendas a reflexionar con mayor profundidad sobre la factibilidad de las metas y objetivos propuestos. **Es decir, nos ayudará a formular metas más realistas.**

El uso de **indicadores científicamente sustentados** para el seguimiento y evaluación de nuestras metas de desarrollo, nos ayudará a capitalizar la experiencia para llegar a ser **un equipo que logre ganar** porque

- **no improvisa**
- **tiene sistemas de alerta para corregir, a tiempo, los errores en el camino hacia los resultados previstos.**

Cada indicador utilizado deberá contar con información que permita a las personas interesadas conocer desde los métodos utilizados para construirlo hasta el nombre y teléfono del profesional o funcionario responsable de su construcción. Un total de nueve elementos son considerados y explicados como parte de la información correspondiente a cada uno de los indicadores utilizados en la evaluación de metas y objetivos.

Reduciendo incertidumbre en la toma de decisiones mediante la investigación científica

El éxito de los procesos de planificación, seguimiento y evaluación dependerá en gran medida del desarrollo de iniciativas de investigaciones explicativas (Ver Guía en el Anexo 2) que superen las contribuciones de las investigaciones descriptivas existentes y que sirvan de base científica para la formulación y sustentación de las políticas de desarrollo. Si bien las **descripciones** científicas de la realidad nos ofrecen una representación objetiva del estado de cosas en un determinado momento histórico e incluyen la identificación de patrones espaciales y temporales de los problemas que enfrentamos y de los recursos con que contamos, la **explicación** (relación de causa y efecto) de la realidad que estudiamos, es indispensable para tomar las medidas necesarias que nos permitan, con mayor efectividad, prevenir y solucionar problemas de la realidad, logrando así los resultados propuestos.

De tal modo, los resultados de las investigaciones descriptivas sirven de base diagnóstica descriptiva en el diseño y evaluación de las políticas y estrategias de desarrollo. Los resultados de las investigaciones explicativas contribuyen al desarrollo de modelos predictivos necesarios para reducir incertidumbre en la toma de decisiones y para apoyar con mayor éxito los procesos de formulación de políticas, planificación, seguimiento y evaluación del desarrollo sostenible.

Con el fin de facilitar estos procesos, se recomienda el desarrollo de acuerdos y programas formales con instituciones académicas y de investigación que contribuyan al desarrollo de dichas investigaciones explicativas. Este ejercicio se convierte en un instrumento del Estado para promover el bien común mediante la **institucionalización de**

la investigación para la formulación de política. Para ello, se sugiere involucrar a personal técnico especializado de las distintas instituciones académicas y de investigación, de reconocida trayectoria profesional y académica. Las guías metodológicas deberán ser diseñadas también, para orientar el trabajo cuya demanda de recursos humanos es igualmente de significativa magnitud.

Herramientas de Apoyo a la Toma de Decisiones, Planificación, Seguimiento y Evaluación

Las investigaciones explicativas servirán de base para el desarrollo de modelos predictivos y para el mejor uso de los Sistemas de Apoyo a la Planificación (SAP). Como herramienta de administración de información, los SAP sirven para la generación de escenarios futuros de desarrollo sostenible (modelos), simulación ésta basada en datos reales y proyecciones, con base en dichos modelos, que incluye su representación gráfica mediante la visualización.

Utilizando distintas unidades de análisis (regiones, provincias, distritos, corregimientos, barrios, cuencas, sub-cuencas, etc.), los SAP se utilizan para aumentar la eficiencia en la toma de decisiones mediante la reducción de incertidumbre y para apoyar con mayor éxito los procesos de formulación de políticas y la planificación, seguimiento y evaluación del desarrollo sostenible⁵⁸.

Algunas iniciativas han tomado lugar durante la presente década y permitirán alimentar con indicadores confiables el emprendimiento de investigaciones científicas, tanto a nivel descriptivo como explicativo, y el desarrollo de los SAP en Panamá. La Organización de Naciones Unidas, por ejemplo, ha generado aplicaciones computacionales complementarias dirigidas a satisfacer las necesidades de una variedad de usuarios con características variadas⁵⁹. Ese es el caso de aplicaciones tales como **DevInfo** (UNICEF/Community System Foundation)⁶⁰ y **R+SP** (UN-ECLAC-Population Division)⁶¹. El Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá, que se presenta a continuación, constituye una muestra de ese tipo de iniciativas que deberán ser emprendidas y fortalecidas para alimentar los SA.P



⁵⁸ -Varela, Olmedo J. "Analytic GIS Mapping by Nonprofits for Empowerment in Urban Development". Annual Meeting of the Social Science Computing Association, Minneapolis, Minnesota, Mayo, 1996.

-Varela, Olmedo J. "Mapping with Community 2020 for Neighborhood Strategic Planning Initiatives". "White House Community Empowerment Conference: Opening Doors for the New Economy", Washington, D.C., julio, 1998.

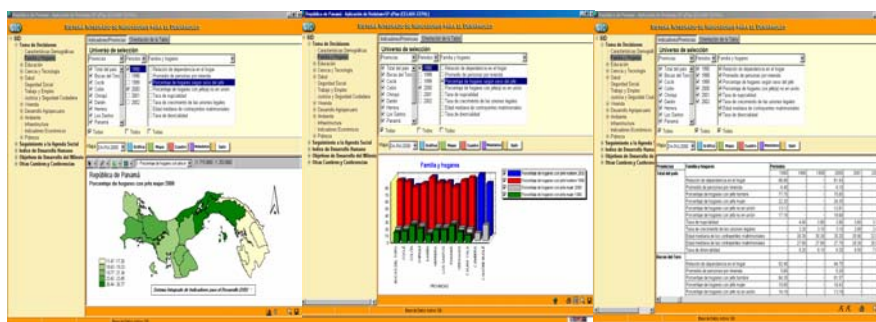
⁵⁹ Varela, Olmedo. 2004. *Assessment of Integrated Indicators Solutions (IIS) as a tool for Decision Making and Monitoring and Evaluation Activities*. Informe Técnico. UNICEF- Oficina Regional para América Latina y El Caribe.

⁶⁰ Desarrollado por Community Systems Foundation para UNICEF. United Nations Children's Fund. Three United Nations Plaza. New York, NY 10017 USA. 2003.

⁶¹ Desarrollado por Serge Poulard para UN-ECLAC-Population Division (CELADE). Santiago, Chile.

Muestra de sistemas de información e indicadores disponibles

El SID www.contraloria.gob.pa/dec/ es el resultado de un proceso de trabajo organizado y esfuerzo mancomunado entre el **Gabinete Social (GS)**⁶² y la **Dirección de Estadística y Censo (DEC)** de la Contraloría General de la República con el apoyo financiero y técnico de la **Organización de Naciones Unidas (ONU)**. El SID (Versión 1, 2002 y Versión 2, 2004) es un sistema a nivel nacional que deberá ser permanentemente actualizado y que **integra en una sola plataforma de fácil uso y acceso los indicadores para el desarrollo existentes en la República de Panamá**. Previo a la conformación del SID, los indicadores del desarrollo en Panamá se encontraban dispersos y difíciles de obtener por parte del Gobierno Nacional y los organismos interesados en el desarrollo nacional. Reportado, así, por un diagnóstico y estrategia de desarrollo del sistema realizado por Naciones Unidas⁶³, dicha situación afectaba negativamente el éxito de muchos procesos claves para el desarrollo.



⁶² El **Gabinete Social (GS)** (www.gabsoc.gob.pa) fue institucionalizado mediante Decreto Ejecutivo con el fin de actuar como organismo asesor del Órgano Ejecutivo y el Consejo de Gabinete en materia de desarrollo social; servir de instancia de discusión, formación, coordinación operativa y evaluación estratégica de la política social del Gobierno Nacional; representar al sector social del Estado en el Consejo Económico Nacional; y actuar como interlocutor del Gobierno Nacional ante los organismos internacionales y nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, en materia de desarrollo social.

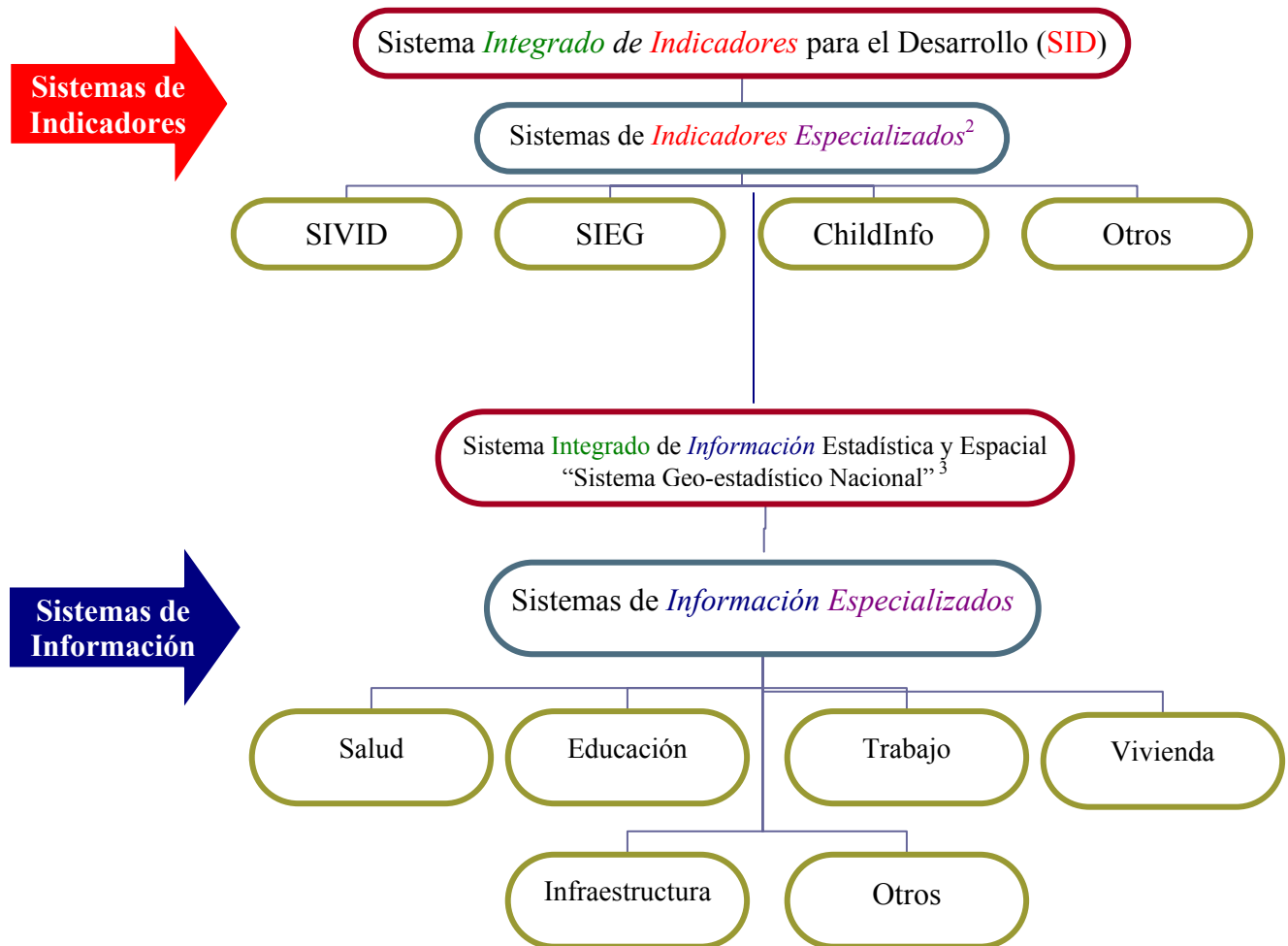
⁶³ Guzmán, José Miguel. 2000. *Propuesta de Estrategia para la Puesta en Marcha del Sistema Nacional Integrado de Indicadores Sociales y Demográficos*. EAT UNFPA (México). República de Panamá.

Sistemas de Información e Indicadores

Diagrama # 1¹

Representación gráfica simplificada de la relación existente entre

- Sistemas **integrados** de **indicadores**
- Sistemas **especializados** de **indicadores**
- Sistemas **integrados** de **información**
- Sistemas **especializados** de **información**



¹ Los distintos tipos de sistemas de información y de indicadores incluidos en el diagrama constituyen solo una muestra. Existen otros sistemas especializados de información y de indicadores en la República de Panamá.

² La Dirección de Estadística y Censo (DEC) contribuye sustancialmente con la producción de indicadores en una amplia variedad de temas especializados.

³ El Sistema Geo-estadístico Nacional es una iniciativa de la DEC para integrar en una sola plataforma los sistemas de información estadística y espacial existentes en la República de Panamá.

La implementación del SID, en sus 2 versiones, requirió del protagonismo de los técnicos del sector gubernamental y del esfuerzo coordinado de las distintas instituciones que conforman el Estado Panameño para compartir en una canasta común indicadores que, presentados e interpretados de manera conjunta, nos ayudan a evidenciar de manera integral la realidad⁶⁵. Así el SID ha sido diseñado con el fin de servir de herramienta de apoyo a una gran variedad de procesos claves para el desarrollo nacional, e incluye la evaluación de los impactos agregados de los programas, proyectos y acciones realizados, para el logro de metas del desarrollo relacionadas y trazadas tanto a nivel nacional (*Ej. Agendas Quinquenales de Desarrollo; Concertación Nacional para el Desarrollo*) como internacional (*Ej. Objetivos de Desarrollo del Milenio*).

Características técnicas y aplicaciones prácticas

La complejidad de los procesos antes expuestos, requiere de acceso expedito y continuo a información generada con criterios científicos. De allí que, tanto países como regiones, en distintas latitudes del mundo hayan desarrollado iniciativas de integración y normalización de información clave para el desarrollo. Este es el caso, por ejemplo, de FedStats en Estados Unidos y de EuroStat en la Unión Europea, los cuales constituyen esfuerzos coordinados para responder, de manera eficiente, a la urgente necesidad de desarrollar y normalizar la información necesaria para dar seguimiento y evaluar el desarrollo⁶⁶. En América Latina, también han sido emprendidos esfuerzos con alianzas del sector privado y gubernamental. Estos son los casos de Colombia en donde se emprendió el desarrollo de una Infraestructura Nacional de Datos Geográficos⁶⁷ y de la República de Panamá en donde se emprendió el desarrollo de un Sistema de Información Geo-estadístico a nivel nacional⁶⁸.

Dichas iniciativas, apoyadas por la creciente documentación técnica al respecto,⁶⁹ han reforzado las capacidades nacionales para el desarrollo de sistemas de información estadísticas con capacidades de integración y diseminación de información proveniente de diversas fuentes y con una gran variedad de dimensiones temporales y espaciales. En algunos países, las iniciativas de integración de información han evolucionado a la integración de indicadores.

⁶⁵ Varela, Olmedo J. 2002. Procesos y Experiencias en el Diseño e Implementación del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá: el camino recorrido y los desafíos para su sostenibilidad. Gabinete Social/Fondo de Población de las Naciones Unidas. República de Panamá.

⁶⁶ Wallace, Mark E. and Jonathan Sperling. 2000. "User-Driven Integrated Statistical Solutions". *Journal of the Urban and Regional Information System Association*. Volume 12, Number 4.

⁶⁷ Amaya, Wilmar. 1998. "Hacia Una Infraestructura Nacional de Datos Geográficos en Colombia" *GeoConvergencia*. Volumen 1, Numero 4.

⁶⁸ Dirección de Estadística y Censo. 2002. *Sistema de Información Geo-estadístico de Panamá: bases para su desarrollo*. Contraloría General de la Republica de Panamá. Panamá, República de Panamá.

⁶⁹ Ver por ejemplo: United Nations-Statistics Division. 2003. *Handbook of Statistical Organization*. New York, NY.; United Nations-Statistics Division. 2000. *Handbook on Geographic Information Systems and Digital Mapping*. New York, NY; United Nations-Division of Sustainable Development. 2000. *Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies*. New York, NY.

Como instrumento de medición, producto de un riguroso ejercicio conceptual y metodológico, los indicadores constituyen un estado superior de la información. También han tomado lugar esfuerzos en el desarrollo de propuestas de indicadores, para medir conceptos más complejos tales como el desarrollo humano sostenible e incluir la justificación conceptual y metodológica de los mismos, guías de interpretación y consideraciones respecto a su utilidad en los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas⁷⁰.

En la República de Panamá, dicha evolución ha tomado progresivamente lugar mediante el diseño e implementación de iniciativas como el SID en sus versiones 1 y 2, disponibles para uso público en Disco Compacto e Internet⁷¹. Conceptualmente el SID puede ser definido como una solución integral de indicadores y como parte de la familia de los sistemas de apoyo para la toma de decisiones. Al igual que las soluciones estadísticas integradas⁷², las soluciones integradas de indicadores deben ser edificadas sobre bases científicas que promuevan la elaboración y uso adecuado de los indicadores acompañados de su respectiva meta-información, la cual es información sobre el indicador que incluye, entre otros elementos, su definición, método de cálculo, fuente y justificación (Ver Anexo 1, sección 4.b).

Ejemplo de ello es la incorporación del SID por parte de los organismos de cooperación como instrumento clave de trabajo⁷³. Igualmente, la campaña de promoción, emprendida por el Gabinete Social de la República de Panamá, con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas, para el uso del SID como instrumento de apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Otro ejemplo ha sido el uso del SID en iniciativas lideradas por la Sociedad Civil conjuntamente con el Gobierno Nacional mediante el Foro Panamá 2020 en la construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020⁷⁴. Finalmente, se puede mencionar el uso del SID como herramienta de apoyo a las actividades de seguimiento y evaluación de las Agendas Complementarias de Desarrollo⁷⁵.

⁷⁰ United Nations-Division of Sustainable Development. 2000. "Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies". New York, NY.

⁷¹ Varela, Olmedo J. 2004. *Enfoques Participativos y Tecnologías de Información al Servicio del Desarrollo: evidencias y nuevos desafíos para la sostenibilidad del SID en su Segunda Versión*. Gabinete Social/Sistema de Naciones Unidas, República de Panamá.

⁷² Wallace, Mark E. and Jonathan Sperling. 2000. "User-Driven Integrated Statistical Solutions". *Journal of the Urban and Regional Information System Association*. Volume 12, Number 4.

⁷³ Sistema de Naciones Unidas. 2002. *Derechos y Desarrollo Humano: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá- 2002-2006*. República de Panamá. Página 71.

⁷⁴ Varela, Olmedo J. 2003. "Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para la Construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020". Foro Panamá 2020/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Republica de Panamá.

⁷⁵ Gabinete Social. 2002. "Agenda Social 2000-2004: Consideraciones para una propuesta de indicadores de seguimiento". Republica de Panamá

IV

Capítulo IV: EVALUANDO LAS AGENDAS DE DESARROLLO: CONCEPTOS BÁSICOS Y COMPONENTES MÍNIMOS

Con el fin de contribuir al perfeccionamiento y revisión del diseño de las propuestas de agenda de desarrollo presentadas durante el escrutinio electoral 2009, se muestra a continuación una matriz preliminar que nos permitirá determinar, mediante un sistema de puntaje y su resultante calificación, si el diseño de las propuestas incorporan 25 aspectos que proponemos como indispensables para responder a dos componentes claves de una propuesta. En el anexo 3, se presenta la matriz completa con dos componentes claves adicionales que incorporan 25 aspectos para totalizar 50 como referencia óptima.

Una vez las propuestas de agenda obtienen la máxima calificación mediante el uso de la matriz preliminar, ellas pueden ser llevadas a una segunda revisión atendiendo a los 25 aspectos adicionales ofrecidos en la matriz completa contenida en el Anexo 3. Con ello, se completan los mínimos requeridos. A continuación, se presenta el sistema de puntuación correspondiente a la matriz preliminar.

Puntaje	Calificación	Puntaje	Calificación
1	0.2	14	2.8
2	0.4	15	3
3	0.6	16	3.2
4	0.8	17	3.4
5	1	18	3.6
6	1.2	19	3.8
7	1.4	20	4
8	1.6	21	4.2
9	1.8	22	4.4
10	2	23	4.6
11	2.2	24	4.8
12	2.4	25	5
13	2.6		

Un **Sí** a cada uno de los veinticinco (**25**) aspectos considerados en la matriz preliminar equivale a la máxima calificación de **5**. Mientras que un **Sí** en **10** aspectos equivale a una calificación de **2**.

Debe enfatizarse que el ejercicio de calificación propiciado por la matriz no constituye el resultado de una evaluación sustantiva de las propuestas. La calificación que resulte de la aplicación de la matriz responde a la consideración de los componentes mínimos y conceptos básicos que, con base en la sustentación ofrecida en la guía, se propone estén presentes y sean desarrollados en las propuestas de agendas de desarrollo.

El diseño y evaluación sustantiva del contenido de las agendas y su viabilidad, incluido el desarrollo de los componentes mínimos y la aplicación de los conceptos básicos presentados en la presente guía, deberán ser emprendidos por equipos de especialistas en los temas correspondientes a cada una de las metas propuestas en las respectivas agendas. Lo anterior se obtiene como parte de procesos de construcción colectiva con participación ciudadana.

Iniciativas para generar condiciones favorables a dicho ejercicio, ya están en marcha, incluyendo los foros organizados por universidades locales y medios de comunicación. Igualmente, están disponibles al público instrumentos de participación ciudadana en la política, cuyo contenido aporta criterios éticos para valor las propuestas y, para tomar decisiones⁷⁶.

La presente guía ofrece las referencias necesarios para utilizar la matriz e incluye las respectivas guías metodológicas referidas e incluidas en los anexos. A continuación, se presenta la matriz preliminar que contiene dos de los cuatro componentes claves, destacados en la presente guía, para calificar el diseño de las propuestas de agendas de desarrollo. Se le otorga el mismo valor a cada uno de los aspectos considerados en la matriz, dado que cada uno de éstos tiene el mismo peso de validez técnica.

Calificando el diseño de las propuestas de agendas de desarrollo para:

- Que el escrutinio electoral sea una **gran fiesta cívica de debate con información clara sobre propuestas** de agendas de desarrollo, bien **sustentadas**.
- Que como resultado de dichas discusiones logremos, como nación y en equipo, definir criterios para tomar decisiones ganadoras y **que el nuevo gobierno arranque con paso firme desde el día uno**.
- Que quienes contratemos sepan que **estaremos atentos a su gestión** y que **contarán con una participación ciudadana activa y comprometida con el bien común**.
- Que **reemplacemos el discurso demagógico con propuestas sustentadas**.

⁷⁶ Hanssens, Patrick. 2008. *Participar con conciencia en la política, una forma de vivir el Evangelio*. Pastoral Social Arquidiocesana Panamá, República de Panamá.

MATRIZ PRELIMINAR PARA CALIFICAR EL DISEÑO DE LAS PROPUESTAS DE AGENDAS DE DESARROLLO

MATRIZ PRELIMINAR			
Metas ⁷⁷ de Desarrollo ⁷⁸			
		Sí	No
1.-	Contiene metas ⁷⁹		
	Las metas incluyen		
2.-	• plazos		
3.-	• instituciones responsables		
4.-	• proporción de recursos asignados en relación a las otras metas		
	Contiene metas relacionadas con		
5.-	• la Concertación Nacional para el Desarrollo (CND)		
6.-	• los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)		
	Contiene metas relacionadas con el mejoramiento del capital		
7.-	• humano		
8.-	• social		
9.-	• natural		
10.-	• construido		
	Cada meta contiene sustentación		
11.-	• estratégica (explicación de la contribución de la meta al bien común)		
12.-	• diagnóstica (explicación de la realidad que justifica la meta)		
13.-	• conceptual (explicación de la relación de los conceptos contenidos en la meta)		
	Contiene glosario de términos contenidos en la		
14.-	• meta		
15.-	• sustentación de la meta		
16.-	Contiene referencias bibliográficas para documentar las metas y su sustentación		
Seguimiento y Evaluación de las Metas ⁸⁰			
		Sí	No
17.-	Contiene una propuesta de indicadores para evaluar los avances en relación a las metas ⁸¹		
	La propuesta de indicadores para una o más metas incluye los siguientes componentes:		
18.-	• Descripción del indicador		
19.-	• Justificación del indicador para medir el cumplimiento de la meta		
20.-	• Métodos de construcción del indicador		
21.-	• Desagregación disponible (geográfica y grupos)		
22.-	• Periodicidad con que se produce el indicador		
23.-	• Fuente original del indicador		
24.-	• Información de contacto del profesional idóneo y/o institución responsable de la construcción del indicador		
25.-	Contiene referencias bibliográficas relacionadas con la propuesta de indicadores		

⁷⁷ A pesar de que algunas agendas incluyen también objetivos, la matriz se limitará a evaluar metodológicamente solo las metas. Si la agenda contiene objetivos, los mismos deberán contener elementos similares a los listados para evaluar las metas. La guía metodológica en el anexo 1, incluye esos criterios.

⁷⁸ Ver Capítulos II y III.

⁷⁹ Si contesta No en esta casilla, marque no en las siguientes 15 casillas. La propuesta pierde 16 puntos

⁸⁰ Ver Capítulo III, Secciones 3 y 4

⁸¹ Si contesta No en esta casilla, marque no en las siguientes 8 casillas. La propuesta pierde 9 puntos.

GLOSARIO DE TÉRMINOS BÁSICOS ⁸²

agenda de desarrollo. Estrategia y plan de acción para el logro de resultados que conducen al bien común⁸³.

bien común. Condición de vida colectiva que resulta de las “capacidades más básicas para que el ser humano pueda desarrollarse. Es decir, contar con una vida larga y saludable; disponer de educación; tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar de un nivel de vida digno; y participación en la vida comunitaria y en la política de la sociedad”⁸⁴.

capital construido. Generado por el ser humano y que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial y otros⁸⁵.

capital humano. Determinado por los grados de nutrición, salud y educación de la población⁸⁶.

⁸² Las definiciones presentadas son el resultado de una revisión institucional de los conceptos, incluyendo consulta a documentos publicados por reconocidas instituciones especializadas en los distintos temas tales como el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Social y por organismos internacionales de cooperación tales como la Organización de Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁸³ Para una revisión de las estrategias y planes de acción para el desarrollo sostenible promovidas y evaluadas por los organismos de cooperación ver:

- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*. Paris, France.
- Dalal-Clayton, Barry and Stephen Bass. “A Review of Monitoring Mechanisms for National Sustainable Development Strategies”. Instituto Internacional para Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), *Environmental Planning Issues No. 27, July 2006*.
- International Institute for Sustainable Development and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH. 2004. *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action: Based on a 19-country Analysis*. Winnipeg, Manitoba.
- Dalal-Clayton, Barry y Stephen Bass. (Compiladores). 2002. *Estrategias de Desarrollo Sostenible: libro de consulta*. Instituto Internacional para Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) y United Nations Development Program (UNDP). London: Earthscan Publications Ltd.
- United Nations, Division for Sustainable Development. 2002. *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: managing sustainable development in the New Millennium*. Accra, Ghana.

⁸⁴ Naciones Unidas. 2005. Informe de Desarrollo Humano. New York.

⁸⁵ Ver:

- Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires. Páginas 64-65
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2003. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago, Chile. Página 144.

⁸⁶ Ibid

capital natural. Constituido por la dotación de recursos naturales con que cuenta un país⁸⁷

capital social (definición oficial de la República de Panamá, 2003). La capacidad que tienen las personas, los hogares y las comunidades de asociarse en forma comunitaria para solucionar problemas comunes, mediante acciones colectivas, con el fin de obtener un mayor bienestar, en función de su participación en organizaciones, redes sociales u otras estructuras sociales. Los grados de confianza existentes entre los miembros, los niveles de reciprocidad, solidaridad y cooperación, lo mismo que la existencia de normas compartidas son ingredientes básicos del capital social que facilitan la cooperación para lograr objetivos y metas comunes⁸⁸.

capital social (definición operacional oficial de la República de Panamá, 1997). Capacidad organizativa y disposición que tienen los miembros de una comunidad para trabajar juntos en actividades concertadas para mejorar su nivel de bienestar⁸⁹.

capital social (definición nominal resumida y sugerida por el autor). Está determinado por el grado de desarrollo de las capacidades colectivas dirigidas a agenciar el bien común. Las capacidades colectivas están determinadas por el grado de confianza, el carácter consensuado de las normas que regulan las relaciones de confianza y el alcance cuantitativo y cualitativo de las redes sociales que sustentan dichas capacidades colectivas⁹⁰.

Tipos de capital social⁹¹

Capital Social que crea lazos entre miembros de una misma comunidad y se limita a contribuir al bienestar de sus miembros.

Capital Social que genera sinergia entre grupos disímiles y que abre oportunidades económicas a grupos más pobres y excluidos.

⁸⁷ Ibid

⁸⁸ Con base a las Encuestas de Niveles de Vida, 2003 de la República de Panamá:

- Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Políticas Sociales. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La Equidad: un reto impostergable*. República de Panamá. Página 112
- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales (2006) *Percepciones de la Comunidad: Encuesta de Niveles de Vida – 2003*. República de Panamá

⁸⁹ Con base a las Encuestas de Niveles de Vida, 1997 de la República de Panamá:

- Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales (2000) *Percepciones Colectivas de la Comunidad: Encuesta de Niveles de Vida – 1997*. República de Panamá, página 62.

⁹⁰ Esta definición nominal ampliada de capital social se nutre de las definiciones nominales presentadas en el presente trabajo y se ajusta nominalmente a la definición operacional ofrecida por las fuentes disponibles en Panamá para medir el concepto a nivel nacional mediante la iniciativa de las Encuestas de Niveles de Vida.

⁹¹ Comisión Económica para América Latina (CEPAL). 2003. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago, Chile. Página 144.

Capital Social que liga a las comunidades locales con agentes externos como el Estado y las ONG y que vincula el capital social a dimensiones más amplias de la política social y económica.

coeficiente de Gini. Mide el grado de desigualdad o concentración en la distribución del consumo o del ingreso, y varía entre cero (indicando perfecta distribución) y uno (total concentración en una sola persona)⁹².

desarrollo humano. Es un modelo que traslada el centro de atención del esfuerzo para el desarrollo, desde el crecimiento económico hacia los individuos, reconociendo que son las personas el eje alrededor del cual se forja el desarrollo de un país. El Desarrollo Humano se entiende como la ampliación de capacidades y opciones de las personas en particular en cuanto a tres capacidades esenciales: poder tener una vida larga y saludable, acceso suficiente a educación y acceso a recursos económicos como para disfrutar de una calidad de vida digna⁹³.

desarrollo social. Es usualmente interpretado como sinónimo de desarrollo humano. Sin embargo, puede ser también interpretado como el proceso de expansión de las capacidades individuales mediante el desarrollo de las capacidades colectivas. El desarrollo de las capacidades colectivas garantiza la sostenibilidad del desarrollo humano. El desarrollo social se promueve mediante la inversión en capital social.

desarrollo sostenible. Proceso dirigido a satisfacer las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades⁹⁴.

modelo predictivo. Es una combinación de variables sustentada desde el punto de vista conceptual, diagnóstico y metodológico, que se propone explicar y predecir un determinado fenómeno.

sostenibilidad económica. Consiste en generar prosperidad a todo nivel de la sociedad mediante una inversión efectiva de toda actividad económica, particularmente haciendo viables los emprendimientos y actividades a través del tiempo⁹⁵.

sostenibilidad social. Consiste en respetar los derechos humanos y promover la igualdad de oportunidades para todos los miembros de la sociedad. Ello requiere de una distribución equitativa de los beneficios derivados de los emprendimiento y actividades y una reducción efectiva de la pobreza. Ello requiere también concentrar esfuerzos en el desarrollo de las capacidades de las comunidades locales para mantener y fortalecer sus

⁹² Ministerio de Economía y Finanzas/PNUD. 1999. *Perfil y Características de los Pobres en Panamá*. Panamá. Página 18

⁹³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. República de Panamá. Página 14.

⁹⁴ Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo (1987)

⁹⁵ Ibid

sistemas de apoyo al bienestar, reconociendo y respetando la diversidad cultural y evitando toda forma de explotación⁹⁶.

sostenibilidad ambiental. Consiste en conservar y administrar los recursos, particularmente aquellos no renovables o de significativo valor para los sistemas de apoyo al bienestar. Ello implica la realización de acciones para minimizar la contaminación del aire, la tierra y el agua, y para conservar la diversidad biológica y el patrimonio natural⁹⁷.

⁹⁶ Ibid

⁹⁷ Ibid

BIBLIOGRAFÍA

- Alcamo, Joseph y Elena M. Bennett. 2003. *Ecosystems and human well-being: a framework for assessment*. World Resource Institute.
- Amaya, Wilmar. 1998. “Hacia Una Infraestructura Nacional de Datos Geográficos en Colombia”. *GeoConvergencia*. Volumen 1, Numero 4.
- Anirudh, Krishna and Elizabeth Shrader. 2000. “Cross-Cultural Measures of Social Capital: A Tool and Results From India and Panama” The World Bank, *Social Capital Initiative Working Paper No. 21*.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2008. *Panamá, Pobreza y distribución del ingreso en el período 2001-2007*. Naciones Unidas. Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2003. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Naciones Unidas. Chile.
- Concertación Nacional para el Desarrollo. 2007. *Los Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo-2007*. Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.
- Consejo de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. 2005. *Declaración del Consejo: Estamos gastando más de los que poseemos: capital natural y bienestar humano*. Island Press.
- Dalal-Clayton, Barry y Stephen Bass. (Compiladores). 2002. *Estrategias de Desarrollo Sostenible: libro de consulta*. Instituto Internacional para Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) y United Nations Development Program (UNDP). London: Earthscan Publications Ltd.
- Dalal-Clayton, Barry and Stephen Bass. “A Review of Monitoring Mechanisms for National Sustainable Development Strategies”. Instituto Internacional para Medio Ambiente y el Desarrollo (IIED), *Environmental Planning Issues No. 27, July 2006*.
- Dirección de Estadística y Censo. 2002. *Sistema de Información Geo-estadístico de Panamá: bases para su desarrollo*. Contraloría General de la Republica de Panamá. Panamá, República de Panamá.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP). 2002. *Guía de Orientación Gestión Basada en los Resultados*. Organización de las Naciones Unidas.
- Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Segundo Informe de Panamá*. República de Panamá.

Gabinete Social/Grupo Temático de Indicadores del Sistema de las Naciones Unidas en Panamá. 2003. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Primer Informe de Panamá*. República de Panamá.

Gabinete Social. 2000. *Agenda Social 2000-2004: Consideraciones para una propuesta de indicadores de seguimiento*. República de Panamá.

Gobierno Nacional. 2000. *Políticas y Estrategia de Desarrollo Social 2000-2004*. República de Panamá.

Guzmán, José Miguel. 2000. *Propuesta de Estrategia para la Puesta en Marcha del Sistema Nacional Integrado de Indicadores Sociales y Demográficos*. EAT UNFPA (México). República de Panamá.

Hanssens, Patrick. 2008. *Participar con conciencia en la política, una forma de vivir el Evangelio*. Pastoral Social Arquidiocesana Panamá, República de Panamá.

Herrera, Ligia. 2003. *Regiones de Desarrollo Socioeconómico de Panamá: transformaciones ocurridas en las últimas tres décadas, 1970-2000*. IDEN. Universidad de Panamá.

International Institute for Sustainable Development and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH. 2004. *National Strategies for Sustainable Development: Challenges, Approaches and Innovations in Strategic and Co-ordinated Action: Based on a 19-country Analysis*. Winnipeg, Manitoba.

Kliksberg, Bernardo. 2005. *Más ética, más desarrollo*. Temas Grupo Editor, Buenos Aires.

María-Valeria Junho Pena and Héctor Lindo-Fuentes. "Community Organization, Values and Social Capital in Panama" The World Bank; *Economic Notes*, April 1998; Number 9.

Michael Woolcock, "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, N° 27, 1998.

Ministerio de Economía y Finanzas-Dirección de Políticas Sociales. 2006. *Pobreza y Desigualdad en Panamá, La Equidad: un reto impostergable*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2006. *Percepciones de la Comunidad: Encuesta de Niveles de Vida – 2003*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2005. *Visión Estratégica de Desarrollo Económico y de Empleo Hacia el 2009*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2005. *La Pobreza en Panamá: Encuesta de Niveles de Vida – 2003: principales resultados*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2005. *Panamá: Mapas de Pobreza y Desigualdad a Nivel de Distrito y Corregimiento*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Políticas Sociales. 2004. *Jerarquización de Corregimientos según Niveles de Satisfacción de Necesidades Básicas de Vivienda, Salud y Educación*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2004. *Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Presupuestaria. Programa de Gobierno 2004-2009*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Plan de Desarrollo Económico, Social y Financiero con Inversión de Capital Humano*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas. 2000. *Encuesta de Niveles de Vida-1997: Percepciones Colectivas de la Comunidad*. República de Panamá.

Ministerio de Economía y Finanzas/PNUD. 1999. *Perfil y Características de los Pobres en Panamá*. Panamá.

Naciones Unidas. 2003. *¿Por qué son Importantes los Objetivos de Desarrollo del Milenio?* New York.

Naciones Unidas. 2000. *Declaración del Milenio*. Cumbre del Milenio, New York, 6-8 septiembre 2000.

Norman Uphoff, "Understanding social capital: learning from the analysis and experience of participation", *Social Capital: A Multiperspective Approach*, Portha Dasgupta e Ismail Serageldin (comps), Washington, D.C., Banco Mundial, 1999.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2006. *Good Practices in the National Sustainable Development Strategies of OECD Countries*. Paris, France.

Perry, Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney y Luis Sierra. 2006. *Reducción de la Pobreza y Crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Informe Nacional de Desarrollo Humano Panamá 2007-2008*. PNUD, Panamá, República de Panamá.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008- la lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. PNUD. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2006. *Informe sobre Desarrollo Humano 2006- Más allá de la Escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2005. *Informe sobre Desarrollo Humano 2005-La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003. *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio: progresos, reveses y desafíos*. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003. *Informe Sobre Desarrollo Humano 2003*. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2002. *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. PNUD. Panamá.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2002. *Manual de Seguimiento y Evaluación de Resultados*. Oficina de Evaluación del PNUD. New York.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 1999. *Visión Nacional 2020: Repensando el País*. Panamá, Republica de Panamá.

Sistema de Naciones Unidas. 2002. *Derechos y Desarrollo Humano: Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo de Panamá- 2002-2006*. República de Panamá.

The World Bank. 2000. *Panama Poverty Assessment: Priorities and Strategies for Poverty Reduction*. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

United Nations. 2003. *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals: definitions, rationale, concepts and sources*. New York.

United Nations, Division for Sustainable Development. 2002. *Guidance in Preparing a National Sustainable Development Strategy: managing sustainable development in the New Millennium*. Accra, Ghana.

United Nations. 2007. *Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies*. New York, NY.

United Nations. 2007. *Indicators of Sustainable Development: guidelines and methodologies, Methodology Sheets*. New York, NY.

United Nations-Statistics Division. 2000. *Handbook on Geographic Information Systems and Digital Mapping*. New York, NY

United Nations-Statistics Division. 2003. *Handbook of Statistical Organization*. New York, NY.

Varela, Olmedo J. *Capital, Cohesión e Institucionalidad Social para el Desarrollo*. 2008. Ponencia presentada a la Comisión Multisectorial del Gabinete Social de la República de Panamá-Proyecto Cohesión Social-Unión Europea. Hotel Panamá, enero 2008.

Varela, Olmedo J. 2006. *Construyendo una Estrategia y Plan de Acción (Agenda 21 Local) de Desarrollo Sostenible*. Unión Mundial para la Conservación/Alianza Bocas. República de Panamá.

Varela, Olmedo J. 2004. *Las Agendas Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio: relación, justificación, seguimiento y evaluación*. Gabinete Social/Sistema de Naciones Unidas. República de Panamá.

Varela, Olmedo J. 2004. *Assessment of Integrated Indicators Solutions (IIS) as a tool for Decision Making and Monitoring and Evaluation Activities*. Informe Técnico. UNICEF-Oficina Regional para América Latina y El Caribe.

Varela, Olmedo J. 2004. *Enfoques Participativos y Tecnologías de Información al Servicio del Desarrollo: evidencias y nuevos desafíos para la sostenibilidad del SID en su Segunda Versión*. Gabinete Social/Sistema de Naciones Unidas, República de Panamá.

Varela, Olmedo J. 2003. *Consideraciones Conceptuales y Metodológicas para la Construcción del Visionómetro: un instrumento de seguimiento y evaluación de la Visión Nacional 2020*. Foro Panamá 2020/Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Republica de Panamá.

Varela, Olmedo J. 2002. *Procesos y Experiencias en el Diseño e Implementación del Sistema Integrado de Indicadores para el Desarrollo (SID) de la República de Panamá: el camino recorrido y los desafíos para su sostenibilidad*. Gabinete Social/Fondo de Población de las Naciones Unidas. Republica de Panamá.

Varela, Olmedo J. 1998. *The Panama Canal, Migration Streams and the Changing Patterns of Human Settlement in the Republic of Panama*. Joint Center for International Studies - University of Wisconsin. Estados Unidos.

Varela, Olmedo J. 1998. *Mapping with Community 2020 for Neighborhood Strategic Planning Initiatives*". Una ponencia presentada en calidad de conferencista invitado en la "White House Community Empowerment Conference: Opening Doors for the New Economy", Washington, D.C., julio, 1998.

Varela, Olmedo J. 1996. *Analytic "Geographic Information Systems (GIS) Mapping" by Nonprofits for Empowerment in Urban Development*. Una ponencia presentada en la Annual Meeting of the Social Science Computing Association, Minneapolis, Minnesota, mayo, 1996.

Wallace, Mark E. and Jonathan Sperling. 2000. "User-Driven Integrated Statistical Solutions" *Journal of the Urban and Regional Information System Association*. Volume 12, Number 4.

ANEXO METODOLÓGICO 1: GUÍA METODOLÓGICA PARA LA SUSTENTACIÓN DE LA LÓGICA DE RESULTADOS DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA SUSTENTACIÓN DE LA LÓGICA DE RESULTADOS DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO⁹⁸

1. Declaración Conceptual y Filosófica de la Agenda de Desarrollo y Antecedentes Estratégicos y de Políticas Públicas

2. Metas⁹⁹

Justificación de la Meta

- a. Antecedente Conceptual / Estratégico¹⁰⁰
- b. Antecedentes de la realidad (Diagnósticos)¹⁰¹

3. Objetivos para el logro de las metas

Justificación de los objetivos

- a. Antecedente Conceptual / Estratégico¹⁰²
- b. Antecedentes de la realidad (Diagnósticos)¹⁰³

⁹⁸ La construcción de los instrumentos de seguimiento y evaluación de las agendas de desarrollo se completa una vez los procedimientos y criterios establecidos en esta guía hayan sido aplicados a cada una de las metas y objetivos contemplados por las mismas. Sin embargo, se espera que el instrumento sea un producto en constante desarrollo. Ello, previendo revisiones periódicas de las agendas y las necesidades permanentes de todo instrumento de seguimiento y evaluación de producción, mejoramiento y actualización de indicadores.

⁹⁹ Algunas metas y objetivos de las Agendas de Desarrollo requerirán ajustes en su redacción para lograr un nivel mínimo de normalización con las otras agendas de desarrollo. Las definiciones y justificaciones conceptuales de las mismas ofrecen la oportunidad para aclarar la intención de la meta u objetivo y sus relaciones dentro de la lógica de resultados de cada agenda en particular y en su relación con otras agendas. Por otro lado, se espera que el desarrollo de la lógica de resultados de las agendas, que se edifica a partir de dichas relaciones y justificaciones, conllevará un reordenamiento de algunas de dichas metas y objetivos. Una revisión periódica de las agendas facilitará dichos ajustes considerando además los cambios experimentados por las realidades que las inspiran.

¹⁰⁰ Definición y relación de los conceptos contenidos en la meta con los conceptos que guían y justifican las agendas y razonamiento que justifica la lógica de la relación entre la meta y el logro de las agendas.

¹⁰¹ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan la meta.

¹⁰² Definición y relación de los conceptos contenidos en el objetivo con los conceptos que guían y justifican la meta y razonamiento que justifica la lógica de la relación entre el objetivo y el logro de la meta.

¹⁰³ Condiciones de la realidad que inspiran y fundamentan el objetivo.

4. Medición y propuesta de indicadores

a. Factibilidad de medición

b. Propuesta de indicadores para medir el cumplimiento de la meta u objetivo. Cada indicador deberá ir acompañado por la siguiente información y documentación¹⁰⁴:

1. Nombre del indicador
2. Descripción del indicador
3. Justificación del indicador para medir el cumplimiento de la meta u objetivo¹⁰⁵
4. Métodos de construcción del indicador¹⁰⁶
5. Proyecciones de Mejoramiento¹⁰⁷
6. Desagregación disponible (geográfica, grupos y género)
7. Periodicidad¹⁰⁸
8. Fuente
9. Contacto¹⁰⁹

¹⁰⁴ Se recomienda que la información correspondiente a los puntos 1 a 9 sean archivados en formato .doc (MS Word). Los indicadores cualitativos también en formato .doc (MS Word) y los cuantitativos preferiblemente en formatos .xls (MS Excel) o .dbf.

¹⁰⁵ ¿Por qué consideramos que el indicador es conceptual y metodológicamente válido y confiable para medir los progresos, hacia el logro de determinada meta u objetivo y para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con dichas metas u objetivos?.

¹⁰⁶ También se le llama método de cálculo. El método de construcción explica cómo se elaboró el indicador. Dado el nivel de complejidad de las agendas de desarrollo se espera que no todos los indicadores utilizados sean cuantitativos. Por ello la palabra construcción parece ser más apropiada que método de cálculo.

¹⁰⁷ Mejoras proyectadas de desagregación geográfica o por grupos, métodos de construcción, periodicidad etc. Por ejemplo: un indicador cuyo nivel de desagregación geográfica más pequeño es a nivel de provincias, sin desagregaciones por grupos (Ej. edad) y ofrecido cada 4 años, se planea ser ofrecido a nivel de distrito, desagregado por edad, cada 2 años.

¹⁰⁸ Todos los indicadores deben ofrecer representaciones cuantitativas o cualitativas para por lo menos dos puntos en el tiempo. Aquellos casos en que el indicador está disponible para un solo punto en el tiempo pero existe relativa certeza de que se producirá en el futuro (Ejemplo: indicadores provenientes de las encuestas de niveles de vida) también podrían ser considerados. Cuando observamos el comportamiento de un indicador a través del tiempo, nos interesa saber cuándo será el próximo punto en el tiempo en que podamos nuevamente observarlo. Esto aplica a las agendas de desarrollo considerando las necesidades permanentes de todo instrumento de seguimiento y evaluación de producción, mejoramiento y actualización de indicadores.

¹⁰⁹ Nombre, cargo o profesión, correo electrónico, teléfono y fax de profesional idóneo o funcionario responsable de la construcción del indicador.

ANEXO METODOLÓGICO 2: GUÍA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO DE INVESTIGACIONES EXPLICATIVAS DE APOYO A LA FORMULACIÓN, SUSTENTACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS AGENDAS DE DESARROLLO

ORGANIZANDO LOS COMPONENTES DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN¹¹⁰

Sección I

Índice

Resumen Ejecutivo¹¹¹

Introducción¹¹²

1. Objetivo de la investigación y definición nominal y operacional de la/s variable/s dependiente/s¹¹³.
2. Antecedentes teóricos y diagnósticos más relevantes relacionados con las preguntas e hipótesis de investigación¹¹⁴.
3. Contribución principal de la investigación a la explicación científica del fenómeno, a los procesos de toma de decisiones y al diseño y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el tema específico de la investigación.
4. Principales limitaciones de la investigación (Ej.: conceptuales, metodológicas, diagnósticas, de recursos etc.).
5. Fuentes principales de información para la prueba de hipótesis.
6. Descripción de la organización del documento¹¹⁵.

Antecedentes Teóricos

1. Discusión de las principales teorías que abordan el tema¹¹⁶.
2. Definición y explicación de la lógica de la relación entre los conceptos propuestos por las teorías y seleccionados para abordar y explicar el fenómeno¹¹⁷.

Antecedentes Diagnósticos del Fenómeno¹¹⁸

¹¹⁰ Preparado para apoyar técnicamente el desarrollo de propuestas de investigaciones explicativas. Se recomienda complementar esta guía (Guía para la Elaboración de Propuestas de Investigaciones Explicativas) con lecturas selectivas que profundicen conceptual y metodológicamente en los componentes del diseño. Para la gestión de recursos y patrocinio, el investigador deberá adaptar el diseño a los requerimientos del patrocinador. Favor enviar comentarios y sugerencias a: ovarela@fsu.edu

¹¹¹ Una página a espacio sencillo con una síntesis de los puntos 1, 2, 3 y 5 de la introducción.

¹¹² Dos a cuatro páginas con una síntesis de los puntos indicados.

¹¹³ Precisar el fenómeno que se propone explicar con una síntesis de la elaboración conceptual y diagnóstica de la/s variable/s dependiente/s del estudio.

¹¹⁴ Éste constituye un preámbulo sintetizado de los antecedentes teóricos y diagnósticos del estudio.

¹¹⁵ Breve recuento de lo que ofrece cada sección al lector.

¹¹⁶ Recuento de la evolución explicativa del fenómeno. Identificar coincidencias, controversias y patrones explicativos entre las teorías y al interno de las mismas en la explicación del fenómeno, con referencias a las evidencias empíricas que dan sustento o cuestionan a la teoría a través del tiempo.

¹¹⁷ Discutir los conceptos y la lógica de sus relacionados en función del fenómeno en estudio. Aquí se inicia el primer esfuerzo de operacionalización de los conceptos, introduciendo y sustentando definiciones nominales de los mismos.

¹¹⁸ Antecedentes de la realidad mediante un análisis sintetizado de los principales hallazgos reportados por otros investigadores y análisis de información relevante relacionada con las preguntas e hipótesis de investigación y las variables claves sugeridas por las teorías. Aquí se inicia la articulación entre la lógica teórica y diagnóstica del problema.

1. Perfil del problema¹¹⁹.
2. Evaluación de investigaciones realizadas sobre el tema, incluyendo discusión de las estrategias conceptuales y metodológicas utilizadas en otras investigaciones para explicar el problema.

Preguntas e Hipótesis de Investigación

1. Preguntas de investigación.
 - Formulación de preguntas¹²⁰.
 - Justificación conceptual y diagnóstica de preguntas de investigación: cómo se relacionan entre sí las preguntas formuladas y de qué manera las respuestas científicas a las mismas contribuirán al logro de los objetivos de la investigación.
2. Definición nominal y operacional de la/s variable/s dependiente/s¹²¹.
3. Hipótesis.
 - Formulación de hipótesis¹²².

Contribuciones Teóricas, Metodológicas y Estratégicas de la Investigación

1. Contribución en el diseño y evaluación de las teorías referidas.
2. Contribución en la evaluación de los instrumentos de medición y evaluación de teorías.
3. Contribución en los procesos de toma de decisiones y en el diseño y evaluación de las políticas públicas relacionadas con el tema específico de la investigación.

Fuentes de Información¹²³

¹¹⁹ Análisis de datos relevantes relacionados con el fenómeno y los conceptos seleccionados para abordarlo. Se recomienda el uso de gráficos, imágenes, cuadros estadísticos, mapas, videos, según el tipo de investigación.

¹²⁰ La utilización de preguntas generales y específicas es opcional a cada investigador.

¹²¹ Deberá incluir una justificación conceptual con referencias explícitas a los antecedentes teóricos y diagnósticos.

¹²² La utilización de hipótesis generales y específicas es opcional a cada investigador. Se recomienda que cada hipótesis esté presidida por una discusión conceptual y diagnóstica que la/s justifique/n, con referencias explícitas a los antecedentes teóricos y diagnósticos que la/s sustenta/n. Luego de enunciada/s cada una de las hipótesis, defina nominal y operacionalmente las variables consideradas en el estudio, incluyendo una discusión de sus relaciones con referencias explícitas a los antecedentes teóricos y diagnósticos que las sustentan. Aquí se establece la validez de la relación que usted ha propuesto entre la teoría, los conceptos a medir incluyendo sus dimensiones, variables e indicadores y los resultados que su estudio se propone aportar mediante la comprobación de las hipótesis. Ello, además de consolidar el proceso de operacionalización, facilitará el posterior análisis y evaluación de los conceptos en su relación explicativa con el fenómeno estudiado. Se recomienda que, de trabajar con modelos predictivos, organice la presentación de las hipótesis y variables conforme la presentación y sustentación de dichos modelos.

¹²³ Fuentes de información utilizadas en el análisis. Se recomienda presentar primero las fuentes principales (información utilizada para la prueba de hipótesis) y seguidamente las complementarias.

ORGANIZANDO LOS COMPONENTES DEL DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

Sección II

La sección II de la Guía para la Elaboración de Propuestas de Investigaciones Explicativas constituye un complemento de la sección I correspondiente a dicha guía. Con el desarrollo de la sección II se completa el diseño de investigación.

Definición del método de investigación y tipo de diseño

Especificación y justificación del método seleccionado¹²⁴

Especificación y justificación del tipo de diseño seleccionado

Definición de la unidad de análisis y el método de muestreo

Especificación y justificación de la selección de la unidad de análisis

Especificación y justificación del universo y tipo de muestra¹²⁵

Evaluación de la validez y confiabilidad de los instrumentos de medición¹²⁶.

En la sección I, se le solicitó que después de enunciada cada una de las hipótesis, se definieran nominal y *operacionalmente* las variables consideradas en el estudio y se incluyera una discusión de sus relaciones con referencias explícitas a los antecedentes teóricos y diagnósticos que las sustentan. Ello, además de consolidar el proceso de operacionalización, facilitará el posterior análisis y evaluación de los conceptos en su relación explicativa con el fenómeno estudiado¹²⁷. En esta sección II y, a partir de la definición operacional y nominal de las variables, se presentará una evaluación de la validez y confiabilidad del instrumento de medición.

Descripción del proceso de recolección de información

Atendiendo el tipo de investigación emprendida, describa su experiencia en el proceso de recolección de información, incluya los mecanismos utilizados para hacer de éste un proceso más eficiente y productivo. Este relato es de mucho valor en la sistematización

¹²⁴ Cuantitativo, cualitativo o mixto. Especifique también el tipo de análisis cuantitativo o cualitativo utilizado.

¹²⁵ Evalúe la posibilidad de que el proceso de recolección de información afecte negativamente a los sujetos de estudio. De existir la posibilidad, explique las estrategias que utilizará para evitar afectarlos.

¹²⁶ Incluya copia de los instrumentos de recolección de información.

¹²⁷ Se recomienda que, de trabajar con modelos predictivos, organice la presentación de las hipótesis y variables conforme la presentación y sustentación de dichos modelos.

de su experiencia de investigación y para otros investigadores que trabajan en el tema abordado¹²⁸.

Cronograma del trabajo de investigación¹²⁹

- Calendario con las etapas de la investigación

Presupuesto¹³⁰

- Costo de cada una de las etapas, incluyendo honorarios, servicios, aplicaciones computacionales, equipo de oficina, etc.

Informe Final

El informe final deberá incluir los componentes referidos en la guía para presentación de Secciones I y II del Diseño de Investigación, atendiendo los **formatos según los requerimientos del patrocinador**. Este documento deberá reportar sobre todos los aspectos indicados en el diseño e incluir el resultado del ensayo de la prueba de hipótesis. A pesar de que no se exige la inclusión de todas las variables sugeridas en su diseño y derivadas tanto del marco teórico como de las evidencias empíricas existentes, los resultados deberán incluir una muestra de las variables sugeridas por las distintas teorías referidas y que compiten en el ensayo de prueba de hipótesis.

¹²⁸ En caso de que considere prudente detallar considerablemente este aspecto podrá incluir una síntesis del proceso, dentro de la sección de métodos y el reporte detallado como apéndice. Esto es muy usual en las investigaciones cualitativas.

¹²⁹ Incluir en apéndice.

¹³⁰ Incluir en apéndice.

ANEXO 3: MATRIZ PARA CALIFICAR LAS PROPUESTAS DE AGENDAS DE DESARROLLO

MATRIZ PARA CALIFICAR LAS PROPUESTAS DE AGENDAS DE DESARROLLO

El **escrutinio electoral 2009** constituye una nueva oportunidad como sociedad para incorporar agendas de desarrollo **con estrategias, políticas públicas y planes de acción**, científicamente sustentados, sus correspondientes propuestas de **seguimiento y evaluación** y una clara definición de **prioridades, acciones y responsabilidades institucionales**. Su omisión sería un error histórico y el preámbulo de un fracaso colectivo justificadamente reprochable por las futuras generaciones. *Los países que han logrado mayores niveles de bien común en el mundo han honrado la historia escrita de las lecciones aprendidas, con la adopción y uso práctico de los conceptos y componentes de diseño y evaluación presentados en esta publicación.*

Con el fin de contribuir al perfeccionamiento y revisión del diseño de las propuestas de agenda de desarrollo presentadas durante y después del escrutinio electoral 2009, se presenta a continuación una matriz que nos permitirá determinar, mediante un sistema de puntaje y su resultante calificación, si el diseño de las propuestas incorporan los componentes mínimos y conceptos básicos sustentados en la presente guía. El sistema de puntuación establece una calificación máxima de (5) con el siguiente desglose.

Puntaje obtenido	Calificación
50-----	5
40-----	4
30-----	3
20-----	2
10-----	1

Un **Sí** a cada uno de los cincuenta aspectos considerados en la matriz equivale a la máxima calificación de 5. Mientras que un **Sí** en 33 aspectos equivale a una calificación de 3.3.

Debe enfatizarse que el ejercicio de calificación propiciado por la matriz no constituye el resultado de una evaluación sustantiva de las propuestas. La calificación que resulte de la aplicación de la matriz responde a la consideración de los componentes mínimos y conceptos básicos que, con base a la sustentación ofrecida en la guía, se propone estén presentes y sean desarrollados en las propuestas de agendas de desarrollo. El diseño y evaluación sustantiva del contenido de las agendas y su viabilidad, incluyendo el desarrollo de los componentes mínimos y la aplicación de los conceptos básicos presentados en la presente guía, deberá ser emprendido por equipos de especialistas en los temas correspondientes a cada una de las metas propuestas en las respectivas agendas. Lo anterior se obtiene como parte de procesos de construcción colectiva con participación ciudadana.

La presente guía ofrece los criterios necesarios para utilizar la matriz, incluyendo las respectivas guías metodológicas referidas e incluidas en los anexos. A continuación se presenta la matriz para evaluar el diseño de las propuestas de agendas de desarrollo. Esto es, **una vez las propuestas logren la máxima puntuación en la matriz preliminar ofrecida en el IV capítulo.**

MATRIZ PARA CALIFICAR EL DISEÑO DE LAS PROPUESTAS DE AGENDAS DE DESARROLLO ¹³¹			
Declaración de Principios y Conceptos Básicos ¹³²			
		Sí	No
1.-	Define una declaración de los principios éticos que inspiran la agenda		
2.-	Establece el desarrollo sostenible como el proceso que guiará la agenda		
3.-	Define el bien común como el fin que justificará el proceso		
4.-	Define la lógica de resultados del proceso		
	Incorpora los siguientes como los conceptos que sustentan el proceso		
5.-	• sostenibilidad económica		
6.-	• sostenibilidad social		
7.-	• sostenibilidad ambiental		
8.-	Contiene referencias bibliográficas		
9.-	Contiene glosario de términos		
Estrategia, Políticas Públicas y Plan de Acción para la Sostenibilidad del Desarrollo ¹³³			
		Sí	No
10.-	Análisis de estrategia de desarrollo existente		
	Propuestas de estrategias para la sostenibilidad		
11.-	• económica		
12.-	• social		
13.-	• ambiental		
14.-	Designa instituciones responsables de cada estrategia		
15.-	Establece proporción de recursos asignados entre las estrategias		
16.-	Análisis de políticas públicas de desarrollo existentes		
17.-	Propuestas de políticas públicas para implementar las estrategias		
18.-	Designa instituciones responsables de cada política pública		
19.-	Establece proporción de recursos asignados entre las políticas públicas		
20.-	Propuestas de Planes de Acción para lograr metas de las estrategias		
21.-	Propuestas de Planes de Acción para lograr las metas de las políticas		
22.-	Contiene referencias bibliográficas		
23.-	Contiene glosario de términos		

¹³¹ Debe enfatizarse que el ejercicio de calificación propiciado por la matriz no constituye el resultado de una evaluación sustantiva de las propuestas. La calificación que resulte de la aplicación de la matriz, responde a la consideración de los componentes mínimos y conceptos básicos que, con base a la sustentación ofrecida en la guía, deberán estar presentes y desarrollados en las propuestas de agendas de desarrollo. El diseño y la evaluación sustantiva del contenido de las agendas y su viabilidad, incluyendo el desarrollo de los componentes mínimos y aplicación de los conceptos básicos presentados en la presente guía, deberá ser emprendido por equipos de especialistas en los temas correspondientes a cada una de las metas propuestas en las respectivas agendas.

¹³² Ver Capítulo II

¹³³ Ver Capítulo III

Metas ¹³⁴ de Desarrollo ¹³⁵			
		Sí	No
24.-	Contiene Metas ¹³⁶		
	Las metas incluyen		
25.-	• plazos		
26.-	• instituciones responsables		
27.-	• proporción de recursos asignados en relación a las otras metas		
	Contiene Metas relacionadas con		
28.-	• la Concertación Nacional para el Desarrollo		
29.-	• los Objetivos de Desarrollo del Milenio		
	Contiene metas relacionadas con el mejoramiento del capital		
30.-	• humano		
31.-	• social		
32.-	• natural		
33.-	• construido		
	Cada meta contiene sustentación		
34.-	• estratégica (explicación de la contribución de la meta al bien común)		
35.-	• diagnóstica (explicación de la realidad que justifica la meta)		
36.-	• conceptual (explicación de la relación de los conceptos contenidos en la meta)		
	Contiene glosario de términos contenidos en la		
37.-	• meta		
38.-	• sustentación de la meta		
39.-	Contiene referencias bibliográficas para documentar las metas y su sustentación		
Seguimiento y Evaluación de las Metas ¹³⁷			
		Sí	No
40.-	Contiene una propuesta de indicadores para evaluar los avances en relación a las metas ¹³⁸		
	La propuesta de indicadores incluye los siguientes componentes:		
41.-	• Descripción del indicador		
42.-	• Justificación del indicador para medir el cumplimiento de la meta		
43.-	• Métodos de construcción del indicador		
44.-	• Desagregación disponible (geográfica y grupos)		
45.-	• Periodicidad con que se produce el indicador y sostenibilidad		
46.-	• Fuente original del indicador		
47.-	• Nombre e información de contacto del profesional idóneo y/o institución responsable de la construcción del indicador		
48.-	Contiene referencias bibliográficas relacionada con la propuesta de indicadores		
	Con el fin de fortalecer los procesos de planificación y evaluación del desarrollo y aumentar así la eficiencia de las inversiones de capital público y privado, contiene listados de propuestas de investigaciones científicas		
49.-	• descriptivas		
50.-	• explicativas		

¹³⁴ A pesar de que algunas agendas incluyen también objetivos, la matriz se limitará a evaluar metodológicamente solo las metas. Si la agenda contiene objetivos, los mismos deberán contener elementos similares a los listados para evaluar las metas. La guía metodológica en el anexo 1, incluye esos criterios.

¹³⁵ Ver Capítulos II y III.

¹³⁶ Si contesta No en esta casilla, marque no en las siguientes 15 casillas. La propuesta pierde 16 puntos.

¹³⁷ Ver Capítulo III, Secciones 3 (Las Agendas de Desarrollo: seguimiento y evaluación) y 4 (Herramientas de Apoyo a la Toma de Decisiones, Planificación, Seguimiento y Evaluación)

¹³⁸ Si contesta No en esta casilla, marque no en las siguientes 8 casillas. La propuesta pierde 9 puntos. En la matriz preliminar se requería de una propuesta de indicadores con los respectivos componentes para una o más metas. En esta matriz final se requieren indicadores para todas las metas.

ACERCA DEL AUTOR

Olmedo José Varela Quirós nace en Penonomé, Coclé en el año 1957. Alcanza su título doctoral (Ph.D.) con especialización en desarrollo urbano y regional en la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. Sus títulos de maestría y licenciatura en Sociología en la Universidad de Western Kentucky, Estados Unidos y en la Universidad Santa María La Antigua, República de Panamá, respectivamente.

Laboró en el Centro de Iniciativas e Investigaciones Urbanas, con sede en la ciudad de Milwaukee, Estados Unidos, como científico-investigador y experto en Sistemas de Apoyo a la Planificación y a la Toma de Decisiones (SAP), incluidos los Sistemas de Información Geográfica (SIG). Desde allí lideró diversas iniciativas de investigación y desarrollo a nivel local y nacional, copatrocinadas por reconocidas organizaciones norteamericanas, como W.K. Kellogg Foundation; Fannie Mae Foundation; United States Department of Housing and Urban Development (HUD) y United States Environmental Protection Agency (EPA), entre otras. Su trabajo pionero en la aplicación de modelos SAP/SIG a la planificación y evaluación participativa del desarrollo, le valió varias distinciones, tales como la de conferencista invitado de la Casa Blanca, "White House Community Empowerment Conference", Washington, D.C.

Desde el 2000, sirve como experto y asesor técnico principal en diversos proyectos de planificación y evaluación del desarrollo, promovidos por organismos internacionales de cooperación, como la Organización de Naciones Unidas y por instancias estatales, como el Gabinete Social de la República de Panamá. Sus ejecutorias han incluido el diseño e implementación de SAP y el diseño y evaluación de modelos predictivos para la formulación de estrategias y políticas de desarrollo. Su trabajo pionero en estos temas le valió varias distinciones, tales como la de expositor invitado en sesiones del Consejo de Gabinete de la República de Panamá y en conferencias de expertos a nivel internacional.

Ha compartido su formación y experiencia profesional con la labor docente en programas de licenciatura, maestría y doctorado ofrecidos por centros de Educación Superior de la República de Panamá y de Estados Unidos, como la Universidad de Panamá y Florida State University (FSU). En FSU-Panamá imparte los cursos de Planificación y Desarrollo; Infraestructura, Vivienda y Desarrollo; Calidad de Vida en las Grandes Ciudades del Mundo; y Problemas Sociales.

El Dr. Varela ha recibido reconocimiento por su desempeño profesional y académico como miembro de los programas Fulbright, Ford/MacArthur y del Programa de Honor de la Asociación Norteamericana de Sociología. Recientemente le fue otorgado el Premio de Excelencia Profesional Scott Greer 2007 de la Universidad de Wisconsin, Estados Unidos. Muchos de sus escritos e informes técnicos especializados han sido publicados por prestigiosos centros de investigación e instituciones y organizaciones nacionales e internacionales.



25 y + claves para votar y ganar

Elecciones Generales 2009



con el auspicio de



Florida State University-Panamá
Website: <http://panama.fsu.edu>
E-mail: fsupanama@mail.fsu.edu