



Universidad de Chile  
Facultad de Economía y Negocios  
Magíster en Análisis Económico-Panamá

# **LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS EN PANAMÁ: UNA PERSPECTIVA COMPARADA INTERNACIONAL**

Actividad Formativa equivalente para optar por el grado académico de Magister en Análisis Económico.

Presentado por  
Marleni Mojica Castillo

Profesor Guía  
Eugenio Figueroa B.

Panamá  
Noviembre, 2019

## **Declaración de autoría**

*“Declaro que esta investigación es original, de exclusiva creación y autoría de quien suscribe, y que todas las contribuciones intelectuales- literales y/o conceptuales, orales o escritas- provenientes de otras fuentes o autores están debidamente señaladas en el texto, siguiendo los procedimientos conocidos”.*

*Marleni Mojica Castillo*

**Siglas**

APM / Apoyo al Precio de Mercado  
 BDA / Banco de Desarrollo Agropecuario  
 BID / Banco Interamericano de Desarrollo  
 BM / Banco Mundial  
 BNA / Banco Nacional de Panamá  
 CCAN / Consejo Consultivo Agropecuario de Panamá  
 CCIAP / Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá  
 CGR / Contraloría General de la República  
 EAC / Estimados de Apoyo al Consumidor  
 EAP / Estimados de Apoyo al Productor  
 EASG / Estimados de Apoyo en Servicios Generales  
 EAT / Estimados de Apoyo en transferencias  
 FAO / Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura  
 FAOSTAT / Food and Agriculture Organization Corporate Statistical Database  
 FCA / Facultad de Ciencias Agropecuaria de Panamá  
 FECC / Fondos Especiales para Créditos de Contingencia  
 FMI / Fondo Monetario Internacional  
 GDPRD / Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural (Alemania)  
 IDIAP / Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá  
 IICA / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura  
 IMA / Instituto de Mercadeo Agropecuario  
 INA / Instituto Nacional de Agricultura  
 INEC / Instituto Nacional de Estadística y Censo  
 ISA / Instituto de Seguros Agropecuarios  
 MEF / Ministerio de Economía y Finanzas  
 MIDA / Ministerio de Desarrollo Agropecuario  
 MPNPE / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Costa Rica)  
 OCDE / Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico  
 OMC / Organización Mundial de Comercio  
 ONU / Organización de Naciones Unidas  
 PIB / Producto interno Bruto  
 PSE / Estimados de Apoyo al Productor  
 SUBDERE / Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (Chile)  
 TIC / Tecnologías de información y comunicación  
 TLC / Tratado de Libre Comercio  
 TPN / Tasas de Protección Nominal

## Tabla de contenido

<b>Resumen.....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>6</b>

<b>Capítulo 1. Aspectos Generales</b> .....	<b>8</b>
1.1 Antecedentes.....	8
1.2 Justificación.....	9
1.3 Las políticas públicas.....	10
1.4 Racionalidad económica para realizar programas de en agricultura.....	14
1.5 La agricultura y la política agropecuaria en Panamá.....	15
<b>Capítulo 2. Marco de referencia conceptual</b> .....	<b>22</b>
2.1 Importancia del seguimiento y evaluación de las políticas públicas como instrumentos para mejorar su efectividad y eficiencia.....	22
2.2 Criterios de buenas prácticas para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas .....	25
2.3 Análisis de evaluabilidad de las políticas públicas.....	29
2.4 Experiencia internacional.....	31
<b>Capítulo 3. Marco metodológico</b> .....	<b>39</b>
3.3.1 Muestra de programas de la política agropecuaria en Panamá.....	41
3.3.2 Rubrica para evaluar el cumplimiento de los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas de sector agropecuario.....	42
3.3.3 Entrevista a los actores claves de la política agropecuaria en Panamá.....	45
3.3.4 Revisión de evaluación de políticas agropecuarias en Panamá.....	46
<b>Capítulo 4. Resultados y discusión</b> .....	<b>47</b>
4.1 Análisis de los resultados obtenidos.....	47
4.1.1 Resultado del cumplimiento de los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas de sector agropecuario.....	47
4.1.2 Resultado de la entrevista a los actores claves de la política agropecuaria en Panamá.....	51
4.2 Lecciones aprendidas y recomendaciones para Panamá.....	54
<b>Conclusiones</b> .....	<b>58</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>59</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>65</b>

## Resumen

Las políticas públicas son instrumentos utilizados por el Estado para abordar los problemas reales o potenciales de la sociedad. El seguimiento y la evaluación a su vez son prácticas que se dan a lo largo del proceso de la política pública y que tienen como finalidad, aportar información para mejorar de la gestión pública a la luz de los resultados obtenidos y partir estos se deben retroalimentar los procesos de toma de decisiones.

Este trabajo analiza una muestra de las políticas públicas agropecuarias recientes de Panamá, con el objetivo de determinar si estas se ciñen a las buenas prácticas internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex post. Además, la metodología contempla entrevistas semiestructuradas a un grupo de actores del sector agropecuario panameño. Finalmente, realiza una comparación con países que puedan servir de ejemplo para Panamá en temas de seguimiento y evaluación de políticas agropecuarias.

Los resultados plantean la necesidad de que las políticas, programas y proyectos implementados contemplen mecanismos para darles seguimiento a los procesos de la política pública y evaluar sus resultados. Ya que resulta evidente la escasa relevancia otorgada por el sistema público panameño al seguimiento y la evaluación ex-post de los programas implementados en el sector agropecuario del país.

## **Introducción**

El Estado tiene la responsabilidad de velar por el bienestar de la población, lo que hoy implica realizar intervenciones con el fin de intentar alcanzar niveles de ingreso que le permitan a la población tener una vida cómoda, segura y plenamente realizada.

Estas intervenciones se expresan en programas, proyectos y actividades orientadas a hacer frente a un problema público identificado previamente, obligando a los Gobiernos de los países democráticos a equilibrar sus presupuestos y utilizar los recursos de modo eficaz y eficiente, así como evaluar los resultados de las políticas públicas (Olavarría 2007; Bobadilla, 2015).

La evaluación es una práctica que se da a lo largo del proceso de la política pública y que tiene como finalidad aportar información valiosa para la toma de decisiones acerca de los rendimientos de esta, buscando influir y dar forma al diseño e implementación de las intervenciones del Estado, y además están orientadas a identificar los resultados alcanzados, mejorar la administración de recursos y finalmente estudiar la efectividad e impacto de dichas intervenciones.

Según Olavarría (2010), la demanda por evaluaciones ha crecido junto con el incremento del número de políticas, programas y proyectos que se han ido implementando en diversos países para mejorar las condiciones de vida de la población.

En este sentido los gobiernos y actores desean saber si los recursos invertidos han logrado los resultados previstos, si es necesario mejorar, abandonar o seguir manteniendo estos programas y proyectos; desean saber si los mismos han alcanzado los objetivos propuestos o si se han producido otros efectos que no fueron contemplados inicialmente.

En el presente trabajo se analiza el sistema de seguimiento y evaluación de las políticas diseñadas e implementadas en el sector agropecuario por el Estado panameño, con el objetivo de determinar si el sistema público de políticas

agropecuarias se ciñe a las buenas prácticas internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex-post de sus políticas y qué aspectos podrían mejorarse en el futuro. Para tal fin se ha planteado la siguiente hipótesis: “El sistema de diseño, implementación seguimiento y evaluación de políticas agropecuarias en Panamá presenta serias falencias cuando se le compara con las buenas prácticas internacionales”.

Además, la metodología contempla entrevistas semiestructuradas a un grupo de actores del sector agropecuario panameño. Finalmente, realiza una comparación con países que puedan servir de ejemplo para Panamá en temas de seguimiento y evaluación de políticas agropecuarias.

Luego del análisis y evaluación de una muestra de 15 programas públicos implementados en el sector agropecuario de Panamá en el período 2009 hasta la actualidad, se sostiene la hipótesis planteada, la misma no es rechazada, ya que resulta evidente la escasa relevancia otorgada por el sistema público panameño al seguimiento y la evaluación ex-post de los programas implementados en el sector agropecuario del país. Por tal razón, este trabajo permite plantear la necesidad de que las políticas, programas y proyectos implementadas en el sector agropecuario contemplen mecanismos para darles seguimiento y evaluar los resultados de las intervenciones.

## **Capítulo 1. Aspectos Generales**

### **1.1 Antecedentes**

En el año 1956 Panamá crea del Departamento de Planificación y posteriormente en el año 1959, es transformado en la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia. Con el fin de fortalecer institucionalmente las labores que realizaba esta la dirección anteriormente mencionada, se crea en Panamá el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) mediante la Ley n°16 de 28 de febrero de 1973, originando de esta forma un acercamiento por parte del Estado panameño hacia la evaluación de las políticas públicas.

El MIPPE dentro de las funciones contemplaba la elaboración los planes nacionales de desarrollo económico y social, además de la evaluación respecto a los objetivos plasmados en los planes nacionales de desarrollo. Sin embargo, luego de una serie de transformaciones internas en el año 1998, se tomó la decisión de fusionar el MIPPE con el Ministerio de Hacienda y Tesoro para crear el Ministerio de Economía y Finanzas mediante la Ley 97 de 21 de diciembre de 1998.

Con el MIPPE también se creó mediante La ley 12 de 25 de enero de 1973, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) que es la institución rectora y normalizadora del sector agropecuario panameño. Adema el MIDA tiene la finalidad de promover y asegurar el progreso económico, social y político de la comunidad rural y su participación en la vida nacional; sumado a esto debe definir y ejecutar la política, planes y programas del sector agropecuario a través de la Dirección de Planificación Sectorial y en coordinación con otras instituciones del sector público agropecuario y gremios de productores organizados.

Según Chacón et al (2019) el Estado por medio del MIDA busca impulsar la producción agropecuaria, a través de políticas públicas que permitan a los productores aumentar su producción e impulsar una agricultura rentable y sostenible, con acceso a mercados nacionales e internacionales.

## 1.2 Justificación

La agricultura tiene una importancia trascendental en los países en desarrollo, no solo porque juega un papel clave en el logro de sus objetivos de desarrollo sostenible y reducción de la pobreza, sino también porque se espera que sea el sector agrícola de estos países el que satisfaga las crecientes necesidades de alimentación de la humanidad (FAO, 2015).

Panamá, por su parte, cuenta con una economía basada en las actividades del sector servicios, lo que ha definido el modelo económico de desarrollo que ha caracterizado al país. Históricamente, el sector agrícola ha representado en términos económicos uno de los sectores que menos aportan a la economía en su conjunto (MIDA, 2014). Según cifras de la Contraloría General de la República de Panamá e INEC, en el 2017, la agricultura como actividad economía aportó alrededor de 1,9 % del PIB nacional. Esto significa que hay un gran potencial de crecimiento, si se implementaran políticas adecuadas para impulsar el sector agropecuario.

A pesar de su aparente baja contribución al PIB nacional, el sector agropecuario tiene importancia económica y social como generador de empleos, su influencia sobre el costo de la vida, la prevalencia de la pobreza rural y porque las actividades agropecuarias constituyen una fuente de ingreso importante para muchas ciudades y comunidades del país.

Según cifras oficiales, de la población total panameña, el 37% vive en territorios considerados rurales en todo el país (INEC, 2017). Por tal razón, es importante que se diseñe e implemente políticas para desarrollar las zonas rurales de Panamá. Ya que, las políticas agropecuarias contribuyen a mejorar las condiciones de vida en el medio rural, promover la productividad, erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible en las zonas rurales y el país en general.

De acuerdo con el MIDA (2014), en los últimos años en Panamá, se han puesto en práctica, medidas importantes que apuntan a generar mejores condiciones para desarrollar las actividades agropecuarias, potenciando su competitividad y

aumentando sus retornos. Estas políticas agropecuarias son parte de un Plan de Acción Estratégico para el Sector Agropecuario 2015-2019, basado en cinco ejes prioritarios: Seguridad alimentaria y canasta básica; Reconversión productiva; Comercialización; Desarrollo Rural y Modernización Institucional del Sector Público Agropecuario.

En la actualidad, el escenario de la agricultura y el medio rural está cambiando. Los esfuerzos están dirigidos a la mitigación del cambio climático, la generación de energía, la producción de alimentos y nuevos materiales, así como su vinculación con impactos positivos en la equidad y la gobernabilidad (Quebec, 2001).

La competitividad y el desarrollo de la agricultura dependen de las políticas públicas para la gestión eficiente y eficaz de los recursos disponibles. Lograrlo supone éxitos y desaciertos en el diseño e implementación de instrumentos de política para alcanzar los resultados e impactos esperados (IICA, 2017).

De acuerdo con las ideas anteriores las políticas agropecuarias contribuyen a mejorar las condiciones de vida en el medio rural, promover la prosperidad, erradicar la pobreza e impulsar el desarrollo sostenible en las zonas rurales y el país en general.

### **1.3 Las políticas públicas**

Las políticas públicas establecen los lineamientos, las decisiones y los cursos de acción para lograr determinados objetivos, destinados a satisfacer necesidades de la sociedad, ya sea abordando los problemas existentes, previstos o proporcionando recursos (bienes y servicios) a algunos segmentos de la sociedad que requieren asistencia.

Feinstein et al (2016), señalan que las políticas públicas son construcciones sociales producto de procesos orientados a la superación de situaciones públicamente relevantes frente a los que diversos agentes despliegan estrategias respaldadas en recursos.

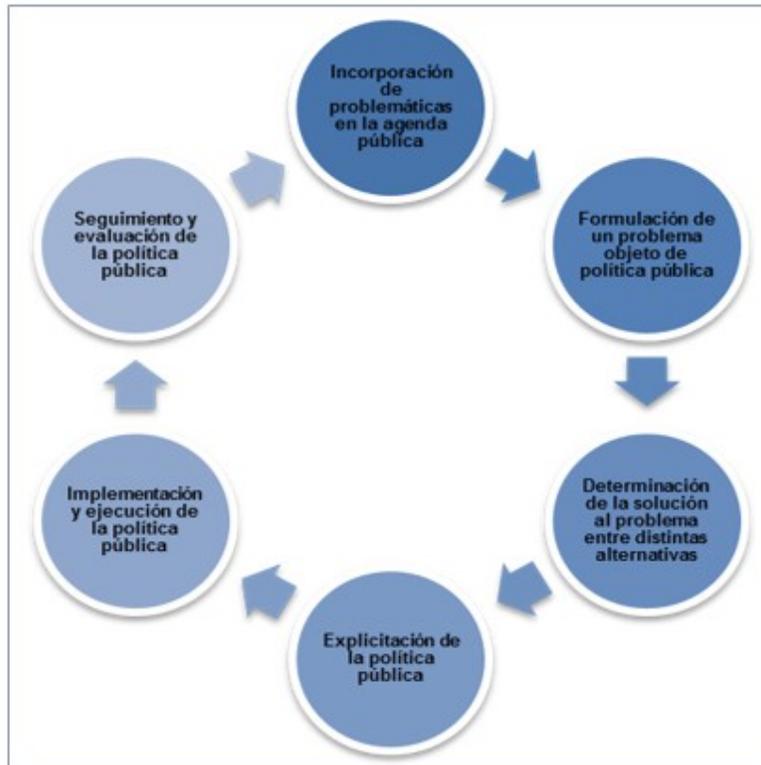
Por su parte Chavarría et al (2017) señalan que las políticas públicas son decisiones formales que el Estado realiza para atender un problema real o potencial, las cuales se expresan a través de instrumentos de política específicos. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que las políticas hacen uso de conocimientos parciales o limitados, por lo que la efectividad de los instrumentos utilizados para dar respuesta a los problemas planteados puede ser cuestionable.

Según el IICA (2014) los principales instrumentos de políticas públicas son los siguientes: Programas, proyectos, convenios, leyes, reglamentos, normas, decretos, permisos, certificados, licencias, sistemas de información y comunicación, entre otros.

Los programas y proyectos, por ejemplo, se derivan de las políticas públicas y estas a su vez se formulan en el marco de la estrategia del país o territorio en cuestión. De acuerdo con Di Virgilio y Solano (2012), mientras las políticas se refieren a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, los programas por su parte son una construcción técnica, con capacidad de expresar la complejidad del problema, siendo el medio para establecer las prioridades de la intervención, ya que los programas permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

La SUBDERE (2009) señala que el ciclo de las políticas públicas identifica un conjunto de etapas o secuencias lógicas en el proceso de su formulación, en donde cada una de las fases retroalimenta a las otras. Estas etapas son: 1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública; 2. Formulación de un problema objeto de política pública; 3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas; 4. Explicitación de la política pública; 5. Implementación y ejecución de la política pública; y, 6. Seguimiento y evaluación de la política pública.

### **Figura 1. Ciclo de la política pública**



Fuente: Elaboración propia con información de SUBDERE (2009).

Luego de identificado un problema que se considera importante de enfrentar, se formula una propuesta de política que deberá ser justificada por las instancias tomadoras de decisiones, a partir de la definición del problema en cuestión, su relevancia y su priorización respecto de los otros problemas existentes.

La formulación de las políticas tiene un entendimiento problemático y limitado de las situaciones a superar, ya que se apoya en relaciones de causalidad hipotéticas. Respecto a esto, Feinstein et al (2016) consideran que las estrategias de intervención están fundadas en medios, conocimientos y comprensiones parciales, con probabilidades elevadas de que los objetivos enunciados solo resulten guías imperfectas para orientar la ejecución.

De acuerdo con lo anterior es de suma importancia contar con los mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan obtener conclusiones y retroalimentaciones que posibiliten corregir las políticas vigentes o contribuyan con insumos para nuevas propuestas de políticas más atinadas.

En este sentido el seguimiento y evaluación de políticas se vuelven indispensables para incorporar lecciones aprendidas, re direccionar las políticas en función de los objetivos inicialmente planeados, valorar los riesgos u oportunidades que surjan de la ejecución de los instrumentos de política, evaluar el cumplimiento de los resultados e impactos esperados, lograr apoyo político y crear un ambiente de confianza y legitimidad de la institucionalidad pública, todo esto en el marco de los procesos de rendición de cuentas. Pues según Feinstein et al (2016), aun cuando un buen diseño y una adecuada implementación incrementan la probabilidad de que los resultados e impactos se acerquen a los objetivos buscados, de ninguna manera ofrecen certeza de su logro.

El objetivo fundamental que surge al momento de realizar una intervención pública ya sea un plan, un programa o proyecto, es que esta mejore el bienestar de la población. Para determinar esto es necesario analizar los impactos generados por estas intervenciones; no obstante, en la medida que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas o carezcan de mecanismos de seguimiento y evaluación, se dificultará a los tomadores de decisiones recibir una retroalimentación oportuna y eficaz del instrumento de política aplicado.

Sobre este tema, Lahera (2002) y MPNPE-CR (2016), hacen énfasis en que la evaluación de los componentes de las políticas públicas debe emprenderse en cualquier momento del proceso de elaboración de la política, pero para medir algunos de los resultados es necesario que se ejecuten acciones en el tiempo, según lo previsto, que ayuden a realizar ajustes, a través del seguimiento apropiado y la evaluación.

De las consideraciones anteriores es posible concluir que el proceso de seguimiento y evaluación de las políticas públicas puede y debe realizarse antes, durante y después del diseño y ejecución de la política pública.

#### **1.4 Racionalidad económica para realizar programas de en agricultura**

La agricultura no es una isla en la economía. Igual que en otros sectores, la política económica responde a las exigencias nacionales y a una visión social y política. La

agricultura está diseñada para alcanzar fines sociales (promoción del desarrollo humano) que no son exclusivamente de índole económica. Por lo tanto, la base de la estrategia, o del conjunto de las políticas, debe ser la definición de fines sociales, de amplio alcance para la agricultura y el medio rural.

Las políticas agrícolas eficientes son esenciales para satisfacer la creciente demanda de alimentos de forma sostenible, ya que el crecimiento en la demanda de alimentos, piensos, combustibles y fibras presenta oportunidades significativas para la agricultura a nivel mundial. En este sentido, se estima que la población mundial actualmente es 7 600 millones de personas, sin embargo, se prevé que la población mundial llegará hasta 9 800 millones para 2050 (ONU, 2017).

La OCDE (2019) considera que las políticas públicas para el sector agropecuario deben abordar desafíos tales como aumentar el crecimiento de la productividad, mejorar el desempeño ambiental y la adaptación al cambio climático, y mejorar la capacidad de recuperación de los hogares agrícolas ante los choques de mercado provocados por el clima y otras circunstancias imprevistas.

Además de esto la agricultura es vista como un sector clave en el que diseñar políticas públicas que permitan implementar acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, lo que es un tema de gran importancia a nivel mundial (FAO, 2018; Verschuuren, 2017).

La racionalidad económica para que el Estado realice políticas orientadas al sector agropecuario está sustentada en: Pobreza rural, seguridad alimentaria, fallas de mercado y fomento productivo, productividad, investigación y desarrollo, riesgo de demanda (incertidumbre), asociatividad y economías de escalas, sustentabilidad (medio ambiente), entre otras.

A continuación, se presentan cinco principios básicos para que una política agropecuaria sea sostenible en el largo plazo, tomando en cuenta que estos principios representan condiciones o límites a los tipos de acciones (medios) utilizables para intentar alcanzar los objetivos estratégicos planteados para resolver una problemática del sector agropecuario.

Sostenibilidad económica: La intervención debe encontrar maneras de procurar beneficios económicos reales al sector rural.

Sostenibilidad social: La intervención debe también mejorar el bienestar económico de los grupos de bajos ingresos y otros grupos desaventajados, incluyendo las mujeres. De otra manera perdería su viabilidad social.

Sostenibilidad fiscal: No se deben emprender políticas, programas y proyectos cuyas fuentes de financiamiento no sean plenamente identificadas. Además, se debe incentivar las formas mediante las cuales los beneficiarios de las intervenciones puedan contribuir a su financiamiento, es decir, maneras de fomentar la recuperación de los costos.

Sostenibilidad institucional: Las instituciones creadas o apoyadas por las políticas deberían ser robustas y capaces de sostenerse por sí solas en el futuro.

Sostenibilidad ambiental: Se deberían aplicar políticas que fomenten el manejo sostenible de los recursos y reduzcan a niveles manejables la contaminación de las fuentes de agua y la degradación del suelo.

### **1.5 La agricultura y la política agropecuaria en Panamá**

La producción agrícola panameña tiene como principales rubros los granos básicos como arroz, maíz, frijoles y porotos; le siguen en importancia la producción de frutas tropicales, raíces y tubérculos y hortalizas. En la ganadería se destacan la producción de ganado de carne y leche, la cría de pollos, producción de huevos, cría de cerdo, y producción de ovinos y caprinos. Adicionalmente, se producen bienes agrícolas, que aun cuando no reflejan gran producción, son importantes para la alimentación y el ingreso de la población rural, constituyendo oportunidades de diversificación, tales como sorgo, cacao, achiote, guayaba, papaya, ñampí, pimentón, flores, follajes y producción apícola.

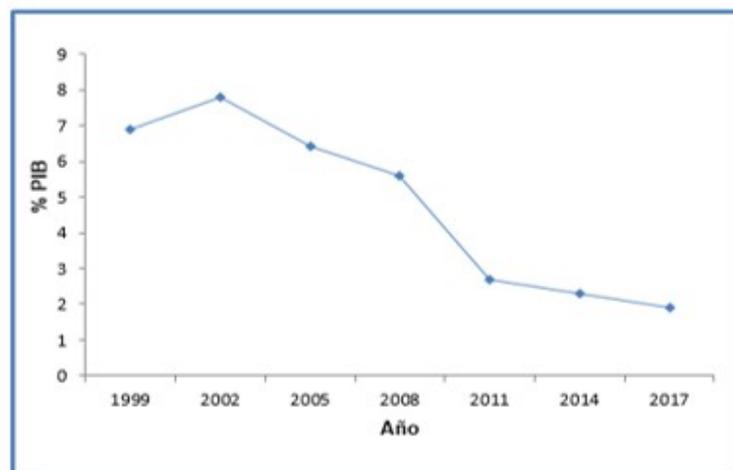
En Panamá el sector agrícola es de menor importancia económica, en comparación con el sector servicios; sin embargo, la agricultura tiene gran importancia social. El sector agropecuario en Panamá coincide con las zonas rurales en donde se concentra la mayor parte de la población pobre y además la población indígena del país (MIDA, 2014). En este sentido y según Moreno et al (2018) el porcentaje de personas en condición de pobreza multidimensional se ubicó en 19.0% en 2018, resultando los mayores porcentajes en las Comarcas Guna yala, Ngabe Bugle y Emberá, además de las provincias de Bocas del Toro y Darién que son regiones tradicionalmente agrícolas y con elevados niveles de pobreza (Ver anexo 1).

En este sentido la agricultura, la actividad pecuaria y otras actividades que se practican en el medio rural panameño, la desarrollan personas con distintas características económicas, culturales, sociales, de organización, preparación y conocimiento. Esto implica una interacción compleja, retos y requerimientos distintos para llevar con éxito sus labores y mejorar la calidad de vida de las familias que dependen directa o indirectamente de la agricultura.

Panamá cuenta con una economía basada en las actividades del sector servicio, lo cual ha definido el modelo económico de desarrollo del país. Según el MIDA (2014), el sector agrícola en Panamá históricamente ha representado en términos económicos, uno de los sectores que menos aportan, a la economía en su conjunto. De acuerdo con el Banco Mundial (2017), la agricultura tiene una decreciente participación en la producción total de bienes y servicios en Panamá. Según cifras de la Contraloría General de la República de Panamá (INEC, 2017),

para  
año  
la  
al PIB  
1,9 %  
2).

**Figura 2**  
Panamá: Participación del sector agropecuario en el PIB; 1999-2017.



este mismo  
el aporte de  
agricultura  
alcanzó al  
(Ver Figura

Panamá es un país dotado de recursos naturales que favorecen el desarrollo del sector agropecuario, pero para sacar un mayor provecho de estos, se necesita adoptar políticas para mejorar la productividad y la competitividad del sector, y aprovechar las oportunidades de exportación facilitadas por la apertura comercial de la economía panameña. Para mejorar el sector agropecuario, es necesario contar con instrumentos específicos como lo son las políticas públicas orientadas al sector, que permitan hacer un uso más eficiente de la tierra, del agua y demás factores productivos.

Según Rauser (1992), las políticas agropecuarias también están orientadas a aumentar el crecimiento económico, tomando en cuenta áreas tales como, la investigación, desarrollo tecnológico, reducción de costos de transacción, seguros de cultivos y servicios de extensión, infraestructura, calidad y control estándar.

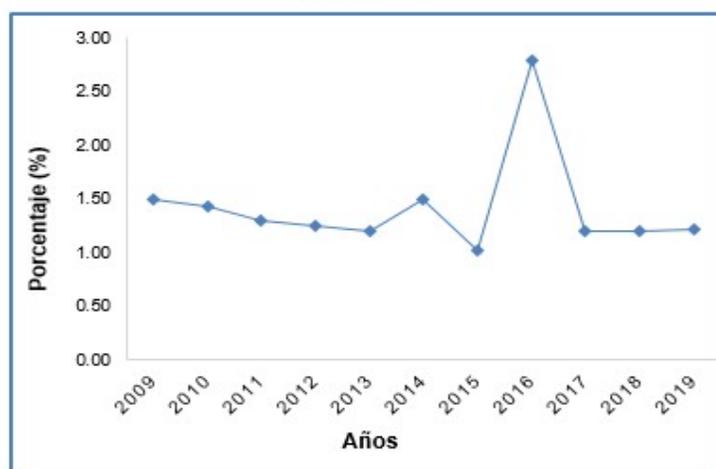
Uno de los principales objetivos del gobierno de Panamá, es impulsar el sector agrícola como motor del crecimiento económico de las zonas rurales. Pero, para lograr su objetivo de desarrollo sostenible utilizando la agricultura como instrumento es necesario fomentar políticas que respalden la competitividad del sector a largo plazo (OCDE, 2015). Todas estas intervenciones se amparan bajo la aprobación de leyes promulgadas por el legislativo panameño (Chacón et al, 2019).

Actualmente el Estado panameño se enfoca en cinco ejes contenidos en el Pacto Nacional por el Agro (establecido en el 2014), los que sirven de base para implementar los programas y proyectos de la política agropecuaria nacional. Estos ejes son los siguientes: 1. Comercialización; 2. Reconversión productiva; 3. Seguridad alimentaria y canasta básica; 4. Desarrollo Rural y modernización; y 5. Institucionalizar el sector público agropecuario (IICA-MIDA, 2014).

En este sentido en MEF por medio de la Dirección de Presupuesto de la Nación difiere un poco en torno a las transferencias de recursos públicos al sector agropecuario nacional, los datos reflejan un promedio de 1.41% del presupuesto general del Estado entre los años 2009 y 2019 (Ver Figura 3). Sin embargo, cabe resaltar que gran parte de este presupuesto se destina al pago del recurso humano que trabaja en las instituciones del sector agropecuario.

**Figura 3**

Panamá: Porcentaje del Presupuesto Total del Estado asignado a la agricultura; 2009-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuesto de la Nación (Panamá).

En efecto, como lo señalan Chacón et al (2019), en el período 2010-2015, las transferencias de recursos públicos al sector agropecuario nacional, por vía de las políticas públicas sectoriales alcanzaron, en promedio, a USD 319 millones anuales; lo que equivale a 0,77% del PIB panameño, cifra que es mayor que la de

países como Chile, Guatemala, Brasil y México. De estas transferencias públicas al sector agropecuario, 73% se entregó mediante políticas de protección de precios de mercado, 13% a través de subsidios directos a los productores, y 14% en mediante servicios generales destinados al sector.

Para perseguir sus objetivos en el sector agropecuario, el gobierno de Panamá ha implementado políticas públicas de apoyo al sector agropecuario con enormes gastos de recursos públicos, destinadas a subsidios diversos (a los insumos variables, a través del crédito y seguros, así como mediante la provisión de asistencia técnica), programas de extensión y transferencia de tecnologías, programas para el control de enfermedades y epidemias, etc.

A pesar de los importantes volúmenes de recursos públicos involucrados en las políticas agropecuarias del país en los últimos años en Panamá, el sector agropecuario ha padecido las consecuencias de diseños e implementaciones deficientes de políticas públicas, en consecuencia, el sector enfrenta importantes desafíos para mejorar las significativas debilidades en materias de evaluación de políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios durante sus diferentes etapas y principalmente en las etapas de seguimiento y evaluación de resultados (CCIAP, 2019).

## **1.6 Retos y oportunidades de la agricultura en Panamá**

El sector agropecuario panameño durante la última década muestra un crecimiento lento que contrasta con el dinámico crecimiento del resto de sectores de la economía nacional. Asimismo, contrasta con la disponibilidad de recursos públicos, presupuestos, programas y proyectos ejercidos durante todos estos años sin una respuesta aparentemente más eficaz del sector agropecuario en su conjunto (IICA, 2014). Pues a pesar de que el sector sí ha contado con la asignación de recursos financieros, incentivos, personal, programas y proyectos públicos con montos significativos durante los últimos los resultados del desempeño del agro son muy limitados y cuestionables.

En el ámbito del desarrollo socioeconómico existe mucha desigualdad y grandes asimetrías regionales, en el que agro panameño y su medio rural se convierten en protagonistas de primer orden para atacar la pobreza y pobreza extrema mediante su reactivación sostenible y rentable.

En el agro más allá de su importancia social e impacto económico, los recursos naturales como el agua, bosques y suelo, y la sostenibilidad ambiental que son de suma relevancia. Ya que el conjunto de recursos naturales y del medio ambiente que posee Panamá, deben ser explotados racionalmente, conservados y enriquecidos de tal manera que puedan hacer frente al cambio climático y generar mucha más riqueza que lo que hoy en día se genera la agricultura y sus actividades rurales y medio ambientales.

Según el IICA (2014), en Panamá no hay una visión clara del sector agropecuario en el futuro. Es decir que no existe una hoja de ruta ni un sólido liderazgo que permita conducir hacia algún destino al sector y cuando lo llega a haber éste se desarma, ya que hay un cambio constante de autoridades en el sector público agropecuario.

En este sentido no hay suficiente noción del corto, mediano y largo plazos, ni secuencia de las políticas públicas orientada al sector, por tanto impera la urgencia del corto plazo y la atención espontánea de problemas, ya que han venido surgiendo de acuerdo a visiones parciales y necesidades específicas; por consiguiente el diseño e implementación de las políticas, los programas, los proyectos no corresponden a con una visión común y de futuro.

En general los alcances de las políticas, programas y proyectos son muy limitados por diversas razones entre las cuales se mencionan las siguientes: los niveles de ejecución son muy bajos, especialmente en las acciones de inversión e incidencia sobre los productores; la ausencia de amplios y suficientes mecanismos de asociatividad y organización bajo (cooperativas, asociaciones, empresas o agrupaciones); las políticas en sí misma no contemplan mecanismos para ser evaluadas; los extensionistas y técnicos presentan limitaciones de varios tipos que

van desde edades avanzadas, bajo nivel de actualización de conocimientos, desmotivación, limitaciones de transporte, rotación de personal, entre muchas otras circunstancias y condiciones que afectan su desempeño, resultando en bajos niveles de efectividad y eficacia de las intervenciones y políticas del sector agropecuario en general.

El alto dinamismo económico en general en el que se ha desenvuelto el agro de Panamá en los últimos años, en el que, la apertura comercial del comercio internacional, el incremento de la demanda, la diversificación de alimentos y materias primas provenientes de la industria y una población en crecimiento representan una oportunidad favorable para el sector agropecuario y el diseño e implementación de políticas públicas.

Por lo tanto, un sector agropecuario en Panamá renovado se tornaría más relevante y prioritario, ya que sería uno de los ejes centrales en la corrección de asimetrías que van más allá del aporte que hace este sector al PIB nacional. Indudablemente existen muchos subsectores del agro que pueden explotar sus ventajas competitivas y otros que requieren cambios, entonces en la medida en que esto se logre, las políticas, programas y proyectos que hoy son ineficientes, se convertirán en actividades sostenibles y rentables en el futuro.

## **Capítulo 2. Marco de referencia conceptual**

### **2.1 Importancia del seguimiento y evaluación de las políticas públicas como instrumentos para mejorar su efectividad y eficiencia**

En los últimos años la crisis económica y financiera mundial ha motivado a los Gobiernos de los países democráticos a utilizar los recursos presupuestarios de

manera eficaz y eficiente; a su vez surge la necesidad de evaluar los resultados de las políticas públicas implementadas.

La formulación de política pública debe contribuir a la solución de problemas o al menos a la reducción de la carga provocada por los problemas existentes. En este sentido SUBDERE (2009) resalta que, durante la etapa de evaluación del ciclo de la política, estos resultados intencionados de las políticas pasan a ocupar el centro de atención.

El seguimiento, monitoreo y la evaluación de políticas analizan permanentemente el grado en que las intervenciones y los resultados obtenidos cumplen con lo planificado, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución (CIPPEC 2012). Esto permite determinar la efectividad de las intervenciones e incrementar, reducir o reorientar los esfuerzos en caso de ser necesario. En relación con esto Bobadilla (2015) considera que la evaluación alcanza su mayor grado de utilidad, si desde el momento en que se planifican, las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado.

Tanto el seguimiento como la evaluación permiten detectar deficiencias, ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública. En este sentido la evaluación, hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada intervención pública, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se había propuesto o si ha provocado algún otro efecto no considerado inicialmente. Según la SUBDERE (2009), los errores más frecuentes que se encuentran asociados al fracaso o los malos resultados de las políticas públicas tienen relación con errores de diseño, de ejecución y la emergencia de factores externos desfavorables no considerados.

Las evaluaciones constituyen una importante fuente de información a la hora de valorar los resultados de la política. Las conclusiones y recomendaciones extraídas de las evaluaciones pueden contribuir a la toma de decisiones y la elaboración de

nuevas políticas (Comisión Europea, 2015). El seguimiento y la evaluación permiten obtener aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública.

En este sentido Osuna y Márquez (2001) abogan por no limitar la evaluación a la valoración de lo ya actuado, sino que la misma forme parte del completo proceso de gestión de las intervenciones. Es decir, que la evaluación debe valorar el diseño, los sistemas de implementación y seguimiento, los procesos, la ejecución y los efectos de las intervenciones públicas.

De acuerdo con Mackay, 2007; Kusek y Rist, 2005 y Roscón 2010; el seguimiento y evaluación de políticas públicas son de utilidad para: a) Considerar las buenas prácticas y lecciones aprendidas de experiencias anteriores en formulación de las nuevas políticas públicas y de sus instrumentos; b) Asegurar que las políticas formuladas contribuyen a la consecución de los objetivos planteados; c) Retroalimentar la gestión de la política pública; d) Incrementar la eficiencia de la inversión, el gasto público y el recurso humano involucrados en el proceso de la gestión de las políticas públicas; e) Identificar y analizar las causas del éxito o fracaso de las políticas públicas en el cumplimiento de sus objetivos; f) Permitir una mayor transparencia, legitimidad y apoyo político a la gestión pública; y finalmente g) Reforzar la participación de la sociedad civil en la demanda de acciones más eficaces y mejores desempeños.

Los primeros intentos de monitoreo y la evaluación de proyectos de agricultura y desarrollo rural en el mundo se inician a mediados de la década de los años 1970s (GDPRD et al. 2011). En sus inicios el seguimiento, monitoreo y la evaluación de las políticas para la agricultura se enfocaba en proyectos, y su principal objetivo era generar retroalimentación sobre el cumplimiento de las actividades y la ejecución de presupuestos programados, de manera que se conociera si el proyecto se estaba implementando de acuerdo con las expectativas planteadas.

En el caso de la agricultura, y según la OCDE (2019), la evaluación de políticas proporciona la evidencia necesaria para que los gobiernos aseguren que sus

políticas agroalimentarias aborden bien estos desafíos. Las políticas eficientes separan claramente las medidas específicas que brindan apoyo de ingresos a los hogares agrícolas necesitados, de las medidas que apoyan el aumento de la productividad agrícola, la sostenibilidad, la resiliencia y la rentabilidad general.

Los estados realizan inversiones esenciales para mejorar la competitividad del sector agropecuario, proteger el medio ambiente y los recursos naturales; sin embargo, el uso del dinero en bienes públicos no garantiza por sí solo la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, de modo que es necesario dar seguimiento a las mismas y realizar la debida evaluación de estas políticas.

En la actualidad el seguimiento y evaluación de los programas que forman parte de las políticas públicas adquiere cada día más relevancia y urgencia. Ya que utilizar los recursos públicos de manera eficaz y eficiente, atendiendo a los fines para los que se disponen, es siempre una responsabilidad que debe asumirse por parte de los hacedores de políticas públicas.

Sobre la base de las consideraciones anteriores podemos decir que el objetivo de la evaluación de las políticas públicas es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados. Además, estas acciones permiten fortalecer la gestión de las políticas públicas al generar información y evidencia sobre su aplicación e impacto, favoreciendo con esto innovaciones y mejoras institucionales que promueven la competitividad, la sustentabilidad de las cadenas agrícolas y más impactos a futuro para el sector.

## **2.2 Criterios de buenas prácticas para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas**

La evaluación de políticas públicas es un medio para el fortalecimiento de capacidades políticas y de gestión, cuyos resultados se manifiestan en la superación de las debilidades o deficiencias en los diseños de programas,

proyectos y acciones, en una mejor implementación y estrategias renovadas para superar los retos que se presenten (Feinstein et al, 2016).

La evaluación, por su naturaleza se rige por los mismos principios epistemológicos y metodológicos de toda investigación; pero a diferencia de la investigación básica cuyo objetivo es el conocimiento, la evaluación busca echar luz sobre los resultados de un programa, sus efectos, procesos, etc. Por otra parte, la evaluación tiene una orientación práctica y el conocimiento que produce es utilizado en la toma de decisiones (Neirotti, 2007).

Según Osuna (2014), la evaluación debe integrarse desde el primer momento de la planificación examinando, de modo sistemático, la capacidad lógica y las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de la política.

La OCDE (2010) define la evaluación como una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.

En esta línea, el proceso de evaluación es continuo, y comienza desde las etapas iniciales de diseño e implementación de la política (en las cuales se debe definir la línea base), continua durante la implementación de la política (etapa en que los resultados de la evaluación permiten hacer correcciones para subsanar posibles deficiencias que se detecten en la aplicación de la política o programa), y se extiende hasta la evaluación ex post, destinada a definir en qué medida se cumplió con los propósitos de la política o programa y las razones que explican los aciertos y errores cometidos.

Actualmente la mayoría de los países están haciendo grandes esfuerzos en materia de evaluación, entendida ésta como instrumento para mejorar las políticas públicas. En este sentido Theodoulou y Kofinis (2004) sustentan que el principal objetivo de la evaluación es obtener información sobre el desempeño de un

programa o política pública, para apoyar la decisión de continuar, cambiar o terminar una intervención pública. Por lo tanto, elegir con acierto la metodología que se va a utilizar para evaluar la intervención pública va a determinar en gran medida que los resultados de la evaluación sean fiables y útiles.

Hoy la evaluación forma parte de los requerimientos de los ministerios encargados de los presupuestos, de las condicionalidades de los organismos internacionales de financiamientos, de las buenas prácticas transferidas por medio de organizaciones académicas y profesionales, siendo las metodologías y técnicas difundidas de diversas maneras (Feinstein et al, 2016). En efecto la evaluación junto con la planificación y el seguimiento de políticas públicas constituye un instrumento esencial para que la gestión del Estado responda a principios de coherencia, transparencias y acumulación de lecciones aprendidas.

Más aún, la evaluación puede considerarse como un instrumento de aprendizaje para los gestores públicos y de transparencia en la gestión pública, como también, puede constituirse en una herramienta para la construcción de instancias de diálogo entre los involucrados en políticas y programas públicos (Neirotti, 2012).

En este orden de ideas se puede citar a Feinstein et al (2016) quienes sostienen que la evaluación de políticas públicas se consideran varios factores que son presentados como principios o criterios de la evaluación estos son: la relevancia o pertinencia de los que se evalúa, la eficacia o efectividad (el grado de logro de los objetivos) y la eficiencia (en el uso de los medios para alcanzar los objetivos).

La relevancia de una intervención se establece relacionando sus objetivos con la estrategia del sector, organización o institución que haya diseñado la intervención que está siendo evaluada. La eficacia o efectividad por su parte está orientada tiene que ver con el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en la intervención. Como se mencionó anteriormente la eficiencia es el tercer criterio evaluativo y este tiene que ver con la relación que existe entre los logros o resultados obtenidos (metas propuestas) con los medios empleados para alcanzarlos (recursos).

Sobre la base de las consideraciones anteriores los criterios de buenas prácticas para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas se resumen a continuación en los tres elementos esenciales que debe cumplir toda intervención.

**Línea de base:** Está conformada por el conjunto de evidencias y apreciaciones sobre la situación inicial de la población objetivo de un programa o proyecto y contra la cual se evaluará los resultados obtenidos con la ejecución de este.

**Objetivos:** Las alternativas de solución constituyen los distintos posibles cursos de acción que puede tomar la política en la solución del problema; en otras palabras, se refieren al efecto final que se desea producir mediante una intervención.

**Situación meta (Esperada):** Indica hacia donde se quiere llegar a futuro con una intervención. Las determinaciones de las metas permiten orientar el programa o proyectos para obtener los resultados esperados.

La vida de las políticas públicas contempla tres etapas fundamentales: 1. Elaboración; 2. Implementación; y 3. Cierre; cada una de estas etapas por su parte forma parte de procesos claves y elementos esenciales (mencionados anteriormente) en los que se desarrollan las buenas prácticas internacionales de seguimiento y evaluación de políticas públicas. De lo anterior, y teniendo presente que toda política pública debe transitar por las etapas de elaboración (diseño), implementación y cierre (término), en la Tabla 1, se ilustra de manera esquemática las actividades de estas tres etapas y los elementos esenciales de toda política pública que los procesos claves de la evaluación ex ante, el monitoreo y ex post incorporan.

**Tabla 1**

Etapas, actividades y elementos esenciales de las políticas públicas involucrados en sus procesos claves de Evaluación ex ante, Monitoreo y Evaluación ex post

Etapas	Actividades	Elementos esenciales			Procesos Claves
		Línea Base	Objetivos	Metas	
Elaboración	Definición	•	•	•	Evaluación Ex-ante
	Evaluación	•	•	•	
	Redefinición	•	•	•	
Implementación	Ejecución		•		Monitoreo/Seguimiento
	Evaluación		•	•	
	Redefinición		•	•	
Cierre	Evaluación		•	•	Evaluación Ex-post
	Redefinición		•	•	

Fuente: elaboración propia en base a OCDE (2010), Feinstein et al (2016).

Durante todo el ciclo de la política pública se debe realizar seguimiento y evaluación de las intervenciones. La evaluación hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus proyectos/programas, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto o algún otro efecto no considerado inicialmente (Birkland, 2005).

Según el momento en que se realizan las evaluaciones, se puede distinguir entre evaluación *ex ante*, que corresponde al proceso de diseño de las políticas públicas y que consiste en una consideración de la relevancia o pertinencia de la intervención y de una estimación de sus posibles efectos; este tipo de evaluación permite determinar si el impacto esperado ha sido estimado adecuadamente o no, tomando como referencia las metas de la política pública.

Cuando hay una fecha de conclusión de una política pública, las evaluaciones que se realizan posteriormente se denominan evaluaciones *ex post*; el propósito de esta es determinar los resultados obtenidos y el grado de cumplimiento de los objetivos y metas propuestas. La evaluación *ex post* de la política pública, a diferencia del *ex ante*, debe centrarse tanto en los resultados logrados como en el impacto alcanzado.

Las evaluaciones que tienen lugar después del inicio de la implementación, pero antes de la conclusión son evaluaciones intermedias (monitoreo/seguimiento), que suelen utilizarse para aportar elementos de juicio a la hora de decidir sobre la continuación o retroalimentación de una política pública.

En el monitoreo, el énfasis está dado en los aspectos internos de la ejecución de la política pública, particularmente en la eficacia, eficiencia y su focalización (Cohen et al, 2006). Las actividades de monitoreo deben programarse con anterioridad a la ejecución de la política pública, con la finalidad de minimizar las dificultades y maximizar la utilidad de estas intervenciones; ya que el seguimiento permite detectar deficiencias, lo que facilita la retroalimentación de los avances de la intervención. El monitoreo o seguimiento constituye un tipo de evaluación acerca de cómo se está ejecutando la política pública, es un punto previo a la evaluación final de la intervención.

### **2.3 Análisis de evaluabilidad de las políticas públicas**

La evaluabilidad es un concepto que se refiere a la disposición o posibilidad de una intervención pública de ser evaluada. Según Casero (2014), se le puede definir como el proceso de valorar si la formulación de una intervención pública, su diseño y su implementación, permiten su evaluación.

El concepto de análisis de evaluabilidad (evaluability assessment) fue introducido por Wholey en la década de 1970. En su origen, se buscó analizar si determinados programas eran evaluables, siendo el objetivo principal evitar enfrentar evaluaciones de gran escala, costosas, respecto de intervenciones públicas que no reunían requisitos mínimos para ser evaluadas. Wholey entendió que los programas tenían serias dificultades para ser evaluados por motivos originados en los propios programas, en sus esquemas de implementación y administración, además de la incompatibilidad entre el costo, recursos y tiempo en relación con los objetivos planteados.

Con el análisis de evaluabilidad se busca mejorar la información, reducir la incertidumbre sobre la decisión misma de evaluar y contribuir a la mejora en la toma de decisiones y en la asignación de recursos.

Osuna y Márquez (2001) consideran que la evaluabilidad crea un clima favorable de cooperación e interacción entre evaluados y evaluadores de forma que se faciliten las tareas que posteriormente habrá que emprender para realizar las evaluaciones. Este análisis intenta examinar la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines y la adecuación de los sistemas de gestión y seguimiento articulados para la ejecución del programa o proyecto.

En base a las consideraciones anteriores y según el Gobierno de Navarra (2008) la evaluabilidad facilita responder preguntas como: ¿Qué puede aportar la evaluación a esta intervención pública? ¿Merece la pena evaluar esta intervención pública? ¿Existen recursos suficientes para llevar a cabo la evaluación? ¿Qué elementos de la intervención pública deberían considerarse en la evaluación? ¿Qué elementos de la intervención pública necesitan mejorarse para que ésta sea evaluable?, entre otras.

Además de lo mencionado anteriormente y según Osuna et al. (2001) y Casero (2014), existen elementos a considerar en un análisis de evaluabilidad entre los que destacan: La calidad de la planificación o programación (diagnóstico, objetivos, metas, estrategia); la disponibilidad de información relevante (línea base) en cantidad y calidad suficientes; la capacidad de gestión de la administración en relación a la evaluación, el contexto sociopolítico, económico, organizacional en que se realiza la evaluación y por supuesto el papel de los principales actores de la política pública.

En síntesis, el análisis de evaluabilidad permite: valorar la utilidad de la evaluación; valorar las posibilidades reales de la evaluación; mejorar la asignación de recursos (ahorrar recursos materiales, humanos y financieros; y esfuerzos); y brindar orientación respecto del tipo de evaluación a realizar.

## **2.4 Experiencia internacional**

El seguimiento y la evaluación de las políticas públicas es un requisito formal para los países, y está destinado a medir los efectos de las políticas, con el objetivo de mejorar la eficacia o la eficiencia de estas. Probablemente las mayores experiencias en evaluación y seguimiento de políticas públicas en el mundo se encuentran en los gobiernos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Según Kusek y Rist (2015) los primeros antecedentes de sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas en la OCDE se remontan a los años 1960s y 1970s, a los programas sociales. En los años siguientes estos sistemas se expandieron a los países en desarrollo debido principalmente a las exigencias de organismos internacionales y donantes en programas sociales.

El IICA (2017) señala que todos los países pertenecientes a la OCDE comparten la idea de que para que un gobierno mejore su desempeño, es necesario que realice esfuerzos de seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas. Resulta oportuno decir que los países de la OCDE se han distinguido no solo por los estudios sobre prácticas de seguimiento y evaluación, sino también por los esfuerzos de presupuestación y administración de recursos públicos por resultados (Mackay, 2007).

La cooperación internacional, tanto bilateral como multilateral, ha realizado importantes aportes al desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe (ALC). En esta región los sistemas de seguimiento y evaluación surgieron en los años 1980s, motivados principalmente por la intervención de los organismos internacionales a través de préstamos condicionados (IICA, 2017).

Según Mackay (2007), en los últimos años este tema ha sido potenciado por tres grandes factores: a. Fuerzas supranacionales (foros hemisféricos, objetivos de desarrollo del milenio (ODM), alianzas de cooperación, etc.); b. Las exigencias de

financiadores, donantes y bloques económicos (Banco Mundial, Fondo monetario internacional (FMI), Unión Europea (UE), etc.); y, c. Mayor cultura de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana. Estos diferentes organismos y agencias han hecho esfuerzos por difundir la cultura de la evaluación y desarrollar capacidades en este ámbito (Bobadilla, 2015).

En la agricultura la aparición de los sistemas de evaluación y seguimiento de políticas en ALC también fue motivada por la participación de organismos internacionales mediante el otorgamiento de cooperaciones no reembolsable y préstamos condicionados (IICA, 2017). Sin embargo, en la actualidad hay un interés creciente en el desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación de políticas en el sector agropecuario, que está motivado principalmente por el aumento de la cultura de rendición de cuentas y participación ciudadana buscando un mejor aprovechamiento de los recursos invertidos en el agro y el mundo rural.

Actualmente, el interés creciente en el desarrollo de los sistemas de seguimiento y evaluación en la agricultura está motivado principalmente por el aumento de la cultura de rendición de cuentas y participación ciudadana, que busca un mejor aprovechamiento de los recursos públicos invertidos en el agro y el mundo rural (IICA, 2017). Además, el interés por dar seguimiento y evaluar las intervenciones se ve incrementado por la mayor disponibilidad y acceso a las tecnologías de información y comunicación (TICs) en los territorios rurales, lo que contribuye no solo con la aplicación de metodologías para el seguimiento y la evaluación, sino que además, aumenta la calidad y disponibilidad de datos e información, ampliando el nivel de exigencia en el servicio por parte de la población objetivo de las políticas agropecuarias y de la sociedad en general.

Como parte de los esfuerzos de la OCDE para mejorar los procesos de construcción de las políticas públicas, desde hace algunos años se desarrolla la iniciativa *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation*. Su objetivo es monitorear y evaluar las políticas para la agricultura tanto de los países miembros de dicha organización como de diversas economías emergentes (OCDE, 2013).

Se ha evidenciado que no existe un método correcto y único para construir sistemas de seguimiento y evaluación, ya que estos deben responder a las etapas de desarrollo y particularidades (culturales, contextuales, políticas, socioeconómicas, institucionales) según país o territorios (Kusek y Rist 2005).

Como se dijo anteriormente, no existen recetas para el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura. Los modelos institucionales utilizados dependerán del grado de madurez y desarrollo de la cultura de seguimiento y evaluación de cada país. Según el IICA (2017), estos modelos pueden ir desde los centralizados en instituciones que tienen el mandato de monitorear y evaluar las políticas prioritarias (Ministerios de planificación o Instituciones de evaluación), y para esto cuentan no solo con un marco legal robusto y coherente, sino con presupuestos y capacidades técnicas especializadas, hasta los modelos donde los encargados de estas funciones son las mismas instituciones sectoriales encargadas de la implementación de las políticas (ministerios de agricultura y ganadería).

Para identificar el avance de la región en cuanto al seguimiento y evaluación de políticas agropecuarias y a la vez identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser de utilidad para Panamá a continuación se analiza la experiencia de cinco países de la región: Brasil, Canadá, Colombia, Chile y México.

**Brasil:** Este país no cuenta con una institución especializada en que se centralice las labores de seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Por el contrario, ha establecido un conjunto de estructuras que realizan evaluaciones y monitoreo con diferentes objetivos y visiones. De esta forma, los ministerios cuentan con estructuras propias para el seguimiento y evaluación de sus políticas IICA (2017). En Brasil son los ministerios los que monitorean y evalúan sus propias políticas, dentro de los que sobresalen el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). En algunos casos, los ministerios cuentan con secretarías encargadas de la evaluación y el seguimiento. Además de las evaluaciones realizadas por el Estado, algunas universidades y centros académicos realizan

evaluaciones de programas de interés mayor, como los casos de las universidades o del Instituto de Investigación y Economía Aplicada (IPEA), que evalúan políticas públicas la mayoría políticas para la agricultura.

La cooperación entre las instituciones del Estado ha sido otra de las formas utilizadas para la construcción de capacidades en el seguimiento y evaluación de políticas públicas para la agricultura. Apoyarse en instituciones que tienen experiencia de larga data en sistemas de seguimiento y evaluación y son especialistas en estos temas fue la estrategia utilizada por Brasil para la construcción del sistema de monitoreo y evaluación del Plan ABC del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA). En Brasil se realizó el traslado de recursos del Plan ABC hacia la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), esta última institución se encarga de la elaboración de las líneas base a partir de sus sistemas de georreferenciamiento e imágenes satelitales, las cuales son utilizadas como punto de partida para el seguimiento y evaluación de las intervenciones del Ministerio en materia de uso de tecnologías agrícolas y mitigación del efecto invernadero.

**Canadá:** Debido a su condición de país federalista, el modelo de políticas para la agricultura de Canadá se compone de políticas federales que son acompañadas con políticas regionales o territoriales (Olona, 2015 y Colomé, 2010).

Los departamentos del gobierno federal son los responsables de la evaluación de cada programa de la política agrícola. Al interior de la Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC), la Office of Audit and Evaluation (OAE) se encarga de evaluar al personal, los programas y el rendimiento de los mismos. A nivel federal, el Gobierno realiza autoevaluaciones de medición de desempeño y efectividad de todos los programas de políticas federales a través del Treasury Board Policy on Evaluation (OCDE, 2015), que es el ente responsable de la rendición de cuentas, asuntos financieros y de la gestión administrativa, la contraloría y la aprobación de reglamentos.

Canadá es otro ejemplo de política de seguimiento y evaluación cooperativa y coherente. Las distintas instancias de gobierno federal, provincial y territorial

cuentan con estrategias compartidas para el seguimiento y la evaluación de las políticas para la agricultura, gracias no solo a que todas cuentan con presupuestos basados en resultados, sino también a que la jurisdicción nacional les otorga el mandato y los recursos para estas labores.

**Colombia:** El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) se ha consolidado como una de las fuentes de información más relevantes en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas. El sistema, liderado desde el Departamento Nacional de Planeación (DNP), gestiona el manejo de la información relacionada con la agenda de evaluación, el seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y el afianzamiento de la cultura de gestión pública por resultados en el país. Como parte de sus funciones, realiza seguimiento de las políticas que contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo y además realiza evaluaciones a las políticas prioritarias según criterios establecidos por esta entidad, y apoya a las instituciones sectoriales en la evaluación de los programas o proyectos que estos consideren requieren evaluación (DNP, 2019).

En Colombia la evaluación de una política completa requiere una fuerte inversión, lo que muchas veces desborda las capacidades técnicas de los funcionarios y financieras de la institución. Además, la atención permanente a una política les impide atender el seguimiento y la evaluación de los instrumentos de otras políticas importantes. Es por estas razones y con el objetivo de velar por la rigurosidad técnica de su trabajo, que el DNP ha privilegiado la evaluación concreta de intervenciones o programas puntuales que, además de tener objetivos más claros, tienen poblaciones meta definidas y períodos temporales definidos.

**Costa Rica:** El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como ente rector del Sistema Nacional de Planificación (SNP) y del Sistema Nacional de Evaluación Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, se establece una Agenda Nacional de Evaluaciones (ANE), lo que refleja el compromiso por parte del Poder Ejecutivo en materia de evaluación de

intervenciones estratégicas. En Costa Rica la metodología del actual Plan Nacional de Desarrollo prevé la vinculación entre la planificación y la evaluación (Bobadilla, 2015).

En el caso de Costa Rica, aunque se reconoce que la intención final es avanzar hacia el seguimiento y la evaluación de políticas públicas completas, en este momento las capacidades existentes obligan a enfocar los esfuerzos en el seguimiento y la evaluación de los programas e intervenciones específicas que contribuyen al Plan Nacional de Desarrollo del país.

**Chile:** La Dirección de Presupuestos (DIPRES) es la encargada de realizar estas tareas, incluida la evaluación, en los programas no sociales (agricultura, investigación científica, economía, etc.). Para realizar las valuaciones cuenta con metodologías específicas. Si bien la DIPRES tiene la responsabilidad de evaluar todo tipo de programas e instituciones, las entidades ejecutoras pueden tener sus propios sistemas de gestión, seguimiento y evaluación, lo cual es a su vez incentivado esta entidad (DIPRES, 2019). Este es el caso del INDAP, que cuenta con un sistema propio para monitorear y evaluar los principales programas de apoyo al sector agrícola.

En el caso de Chile, el sistema de evaluación ex post no considera como sujeto de evaluación a todo el universo de programas y proyectos agrícolas; por el contrario, selecciona un conjunto de programas por evaluar anualmente. Dado que uno de los pilares del sistema de evaluación es la independencia, la DIPRES contrata empresas consultoras, universidades o paneles de expertos, para llevar a cabo su programa de evaluación.

**México:** El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es el ente encargado de la evaluación de todas aquellas políticas que forman parte de la gran política social. Como parte de esta tarea, define los tiempos y las metodologías por utilizar en el seguimiento y evaluación de los programas de todas las carteras que contribuyan a la política social, incluyendo la política agrícola (CONEVAL, 2019). En paralelo, la SAGARPA cuenta con sistemas propios para el monitoreo y evaluación de algunos programas y proyectos específicos,

generalmente a través de agencias externas como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) o la FAO.

Según el IICA (2017), cuando las instituciones tienen mayor madurez técnica y disponibilidad de recursos y los procesos de seguimiento y evaluación están más institucionalizados dentro del proceso de toda la política pública, generalmente no se construyen agendas de políticas prioritarias, dado que existe la obligatoriedad de monitorear y evaluar todas las políticas según sus diferentes niveles de desarrollo. Esto se refleja claramente en el sistema de monitoreo y evaluación de México, donde el ciclo anual de evaluación nace cuando el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realiza un inventario del estado de todos los programas sociales para identificar no solo el universo completo, sino también el momento en el que se encuentra cada uno. A partir de este inventario se identifican los tipos de metodologías por utilizar en cada evaluación, lo cual dependerá del momento en que se encuentre la política.

**Panamá:** La Oficina de Planificación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario es la encargada de realizar el seguimiento y evaluación de las políticas agropecuarias en Panamá. Según el artículo 13 de la Ley 12 del 25 de enero de 1973, la Dirección General de Planificación Sectorial tiene la responsabilidad de formular y evaluar la ejecución de planes, programas y proyectos del Ministerio con participación de las direcciones nacionales, generales y regionales en consulta con los Consejos Provinciales de Coordinación, los Consejos Municipales y las Juntas Comunales, según sea el caso.

### **Capítulo 3. Marco metodológico**

A continuación, se presenta la metodología planteada para realizar una Evaluación de política agropecuaria en Panamá en perspectiva comparada internacional.

#### **3.1 Objetivos**

General:

Realizar una evaluación de la política agropecuaria implementada en Panamá, con el fin de determinar si estas se ciñen a las buenas prácticas internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex post de políticas públicas.

Específicos:

- Revisar una muestra de programas de la política agropecuaria implementados en Panamá, con el fin de determinar en qué proporción estos se ciñen a las buenas prácticas internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex post.
- Determinar las fortalezas y debilidades del actual sistema de diseño e implementación de las políticas públicas agropecuarias y compararlo con políticas internacionales aplicadas al sector.
- Elaborar recomendaciones para mejorar el actual sistema de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas agropecuaria, tomando como referencia los lineamientos internacionales de buenas prácticas.

### **3.2 Pregunta de investigación e hipótesis**

Tomando en cuenta la importancia que tiene el seguimiento y la evaluación de políticas públicas y la relevancia de dichas políticas en el sector agropecuario panameño se plantea la siguiente pregunta de investigación:

***¿En Panamá, las políticas agropecuarias se ciñen o no a las buenas prácticas internacionales en materia de diseño, implementación, seguimiento y evaluación ex ante y ex post?***

Para responder la pregunta de investigación se plantea la siguiente hipótesis:

***El sistema de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas agropecuarias en Panamá presenta serias falencias cuando se le compara con las buenas prácticas internacionales.***

### **3.3 Metodología planteada**

Para realizar esta investigación se utilizará una metodología cualitativa que permita evaluar un menú de intervenciones agropecuarias implementadas en Panamá durante los últimos años (ver anexos 1). Todo esto con el fin de definir en qué medida estas intervenciones se ciñen a los lineamientos internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex post de políticas públicas, tomando como referencia a la OCDE (2010), Feinstein et al (2016) y al IICA (2017) y las buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura.

Según la SUBDERE (2009), los datos cualitativos son particularmente relevantes a la hora de identificar dificultades en el diseño y ejecución de la política pública. A su vez, permiten generar insumos relevantes para identificar las variables externas no contempladas en el diseño, las cuales tienen un efecto desfavorable sobre aquella.

Finalmente, en la metodología utilizada se compara el sistema nacional de intervenciones de política públicas agropecuarias en uso en Panamá con otros sistemas a nivel internacional como: Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica y México, con el fin de identificar casos exitosos en seguimiento y evaluación de políticas. Al realizar esta comparación internacional se busca determinar las fortalezas y debilidades del actual sistema de diseño e implementación de las políticas públicas agropecuarias en Panamá.

La metodología planteada busca identificar cuáles son las fortalezas y debilidades del sistema que diseña, implementa, monitorea y evalúa las políticas orientadas al sector agropecuario y cuáles pueden ser las medidas a implementar para mejorar las actuales deficiencias del sistema en Panamá. Para cumplir con este objetivo, se elaborarán recomendaciones para mejorar el actual sistema de diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas agropecuaria, tomando como referencia los lineamientos internacionales de buenas prácticas y las lecciones aprendidas para el sector agropecuario de Panamá.

### **3.3.1 Muestra de programas de la política agropecuaria en Panamá**

En Panamá en los últimos años se han puesto en práctica medidas que apuntan a atender y dar respuesta a requerimientos que brinden mejores condiciones para desarrollar las actividades agropecuarias, buscando su competitividad y un mejor retorno de la productividad. En este sentido, los programas de apoyo al sector agropecuario panameño priorizan 5 ejes: 1. Comercialización; 2. Reconversión productiva; 3. Seguridad alimentaria y canasta básica; 4. Desarrollo Rural y modernización; y 5. Institucionalizar el sector público agropecuario (IICA-MIDA, 2014).

Para determinar si, en Panamá, las políticas agropecuarias se implementan o no, siguiendo las buenas prácticas internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex-post, se seleccionó una muestra aleatoria de programas agropecuarios implementados a partir del 2009 a la fecha, tomando como referencias los ejes prioritarios para el sector agropecuario mencionados anteriormente (Ver Tabla 2).

Cabe resaltar que la muestra elegida representa programas de gran importancia por el monto de recursos destinados a ellos, por el número de beneficiarios involucrados y además por impacto social y político.

**Tabla 2**

Panamá: Muestra de los 15 programas y proyectos implementados en el sector agropecuario

Política Agropecuaria (Programas)	Comercialización	Reconversión productiva	Seguridad alimentaria y canasta básica	Desarrollo Rural y Modernización	Institucional del Sector Público Agropecuario.
Incentivar y apoyar los procesos de transformación tecnológica para el incremento de la productividad, a través del mejoramiento e implementación de nuevas tecnologías en el sector agropecuario con el fin de erradicar la pobreza.	El Programa para la competitividad agropecuaria.	Programa de transformación agropecuaria.	Fondo Especial para Créditos de Contingencias (FECC).	Desarrollo de cultivos permanentes en comunidades rurales e indígenas.	Proyecto de Difusión Tecnológica Ganadera.
	Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola (cultivo de maíz).	Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola (Rendimientos/ha).	Plan Sequía.	Proyecto Productividad Rural (PRORURAL).	Transferencias de oportunidades.
	Mejoramiento genético ganadero.	Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola (paquetes tecnológicos a bananeras).	Huertas Agroecológicas (Familias Unidas).	Proyecto Desarrollo Participativo y Modernización (PARTICIPA).	Plan Nacional de Emergencia para Apoyo a los Productores (PLANEMAP).

Fuente: Elaboración propia con datos del IICA- MIDA 2014

La muestra seleccionada consiste en tres intervenciones (políticas, programas o proyectos) de cada uno de los cinco ejes anteriormente citados de las políticas agropecuarias del país, haciendo un total de quince intervenciones a evaluar.

### 3.3.2 Rubrica para evaluar el cumplimiento de los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas de sector agropecuario

Una vez elegida la muestra de programas, cada uno de estos se analizará para determinar si el mismo cumple totalmente, parcialmente o no cumple con los criterios de buenas prácticas para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas en cada una de las etapas de elaboración o diseño, implementación y cierre, respecto de los procesos claves (evaluación ex antes, seguimiento y evaluación ex post) y elementos esenciales de las políticas públicas.

Los argumentos para realizar dicha evaluación se ubican bajo el criterio del protocolo de evaluabilidad elaborado por el Gobierno de Navarra (2018), que cuenta con una pauta de orientación en relación a calidad de la planificación, información, implementación, actores y contexto de los programas y proyectos a evaluar. Como se mencionó antes, el Gobierno de Navarra (2008) desarrolló este Protocolo de Evaluabilidad con el propósito de ayudar a los actores públicos a tomar decisiones en el sentido de cuándo evaluar, sobre qué área y conforme a qué método y técnica; así como también, tener en cuenta la necesidad de introducir mejoras en la intervención pública (política, programa, plan, estrategia, etc.) de modo de prepararla para ser evaluada en el futuro.

Para evaluar los programas de la política agropecuaria de Panamá previamente seleccionados, se elaboró una rúbrica con la que calificó cada política con un valor entre 0 y 2 dependiendo del cumplimiento del proceso de evaluación del programa en cuestión desde su diseño hasta su avance o culminación en unos casos (ver Tabla 3).

Para aplicar la puntuación se tomó en cuenta el cumplimiento de puntos claves recomendados por el protocolo de evaluabilidad elaborado por el Gobierno de Navarra citado anteriormente. Por ejemplo, para el caso de la evaluación ex antes, el programa o proyecto debe realizar un diagnóstico, identificar las causas de los problemas, presentar problemas medibles y definir indicadores para recopilar información de manera sistemática. En la medida que cumpla con estos cuatro puntos claves se le asignara la máxima puntuación, ósea 2 puntos, que significa cumple totalmente. En su defecto si el programa o proyecto no contempla ninguno de los aspectos de evaluación de políticas anteriormente mencionados se le asigna la puntuación mínima, que en este caso seria 0 (no cumple). Al programa o proyecto que se encuentra en una situación intermedia, es decir, para cuya evaluación se ha cumplido sólo parcialmente el protocolo de evaluación del Gobierno de Navarra, se le asigna un puntaje igual a 1.

En la Tabla 3, se presenta la rúbrica con la que se calificó el cumplimiento de la debida evaluación en las diferentes etapas de desarrollo e implementación de cada programa de la muestra seleccionada, tomando como referencia los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas citados anteriormente. La cuarta columna de la tabla muestra los puntajes asignados en cada caso.

**Tabla 3**

Rúbrica para la evaluación de las 15 intervenciones de política agropecuaria respecto del cumplimiento de los lineamientos internacionales en materia de seguimiento y evaluación ex post de políticas agropecuarias.

Lineamientos	Evaluabilidad	Criterio de cumplimiento	Puntaje
Evaluación Ex ante	Se realizó un diagnóstico.	Cumple totalmente	2
	Se identificó las causas de los problemas.	Cumple parcialmente	1
	Se presentó problemas medibles. Se definió indicadores para recopilar información de manera sistemática.	No cumplen	0
Línea Base	Se definió una línea de base.	Cumple totalmente	2
	Se destinó las fuentes de información a utilizar para los indicadores definidos.	Cumple parcialmente	1
		No cumplen	0
Monitoreo/Seguimiento	Se definió una matriz de monitoreo y evaluación.	Cumple totalmente	2
	Se crearon los mecanismos de recolección de datos.	Cumple parcialmente	1
		No cumplen	0
Objetivos	Se lograron los objetivos propuestos inicialmente.	Cumple totalmente	2
	Se definió un procedimiento para relevar información.	Cumple parcialmente	1
	Se explicitó el momento en que la información se relevaría.	No cumplen	0
Evaluación Ex post	Se definió los propósitos de la evaluación.	Cumple totalmente	2
	Se planificó algún tipo de estrategia de evaluación.	Cumple parcialmente	1
	Se definió las preguntas de evaluación. Se previó algún tipo de mecanismo para incorporar las recomendaciones de la evaluación a la gestión de la intervención.	No cumplen	0
Metas	Se cumplieron las metas propuestas para enfrentar el o los problemas.	Cumple totalmente	2
	Se realizó un análisis previo de posibilidades de participación de actores en el proceso de implementación y evaluación.	Cumple parcialmente	1
		No cumplen	0

Fuente: Elaboración propia en base al Protocolo de Evaluabilidad Gobierno de Navarra (2008).

### 3.3.3 Entrevista a los actores claves de la política agropecuaria en Panamá

Además, la metodología contempla entrevistas semiestructuradas a un grupo de actores del sector agropecuario panameño para obtener una visión de cómo perciben ellos el seguimiento y la evaluación de las políticas agropecuarias si se realiza en Panamá. Las entrevistas semiestructuradas son las más utilizadas en investigación cualitativa, pues hay un razonable grado de control por parte del investigador y un cierto grado de libertad en las respuestas del entrevistado.

Para conocer la opinión de los actores claves del sector agropecuario en relación con el seguimiento y la evaluación de las políticas agropecuarias en Panamá, se elaboró un cuestionario conformado por cinco preguntas relacionadas entre sí, cabe resaltar que las dos primeras preguntas son cerradas donde el entrevistado no realiza ningún tipo de comentario al respecto y las siguientes tres preguntas son abiertas y buscan extraer la opinión expresada por el entrevistado. Las preguntas que conforman el cuestionario anteriormente descrito se presentan a continuación:

1. ¿Considera usted que el seguimiento y la evaluación ex antes y ex post de las políticas agropecuarias son importantes?

1. Son irrelevantes
2. No son importantes
3. Son indiferentes
4. Son importantes
5. Son de la mayor importancia

2. ¿Cómo calificaría usted el seguimiento y la evaluación ex ante y ex post de las políticas agropecuarias en Panamá?

1. Muy malo
2. Malo
3. Ni bueno ni malo
4. Bueno
5. Muy bueno

3. Si su respuesta anterior fue igual o menor que 3, ¿cuál cree usted que es la razón o las razones de ello?

4. ¿Cree usted que la evaluación y el seguimiento de políticas agropecuarias en Panamá debería ser opcional u obligatoria? ¿Por qué?

1. Opcional
2. Obligatoria

5. ¿Cuál cree usted que debería ser la institución encargada de realizar el seguimiento y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá?

### **3.3.4 Revisión de evaluación de políticas agropecuarias en Panamá**

No existen en Panamá trabajos que hayan realizado una evaluación de los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas al sector agropecuario como la que aquí se hace, por lo que esta investigación proveerá de información necesaria y relevante en relación con las políticas agropecuarias de Panamá en torno al seguimiento y evaluación de las intervenciones en el sector.

Sin embargo, en la literatura se encontró un análisis de política agropecuaria en Panamá desarrollado por Chacón et al (2019) referente a Estimados de Apoyo al Productor (PSE en sus siglas en inglés); realizado también por primera vez para Panamá, en el que se realiza un análisis de la estructura de las políticas públicas de apoyo al sector agropecuario de Panamá, utilizando la metodología de la OCDE de Estimados de Apoyo al Productor. Este análisis de política agropecuaria fue avalado por el MIDA en conjunto con Agrimonitor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Este análisis se enfoca en las transferencias brutas de consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas medidos a nivel de finca, que surgen de políticas que respaldan la agricultura. Esta metodología mide el apoyo a los productores (indicador EAP e indicadores relacionados), a los consumidores (EAC), al sector a través de bienes públicos o servicios generales (EASG) y el total de transferencias de políticas al sector agrícola (EAT). Adicionalmente se identifican las medidas de protección de precios aplicados en frontera por medio de las tasas de protección nominal (TPN).

## **Capítulo 4. Resultados y discusión**

### **4.1 Análisis de los resultados obtenidos**

#### **4.1.1 Resultado del cumplimiento de los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas de sector agropecuario**

Ante el panorama actual de la agricultura panameña y el medio rural, el MIDA ha venido ejecutando programas, proyectos e iniciativas algunas de las cuales datan de muchos años. En este sentido se han promovido una serie de leyes de incentivos e iniciativas dirigidas también a fomentar la eficiencia de la producción agropecuaria, mejorar el ingreso de los hogares rurales y fortalecer el desarrollo rural territorial (IICA-MIDA, 2014).

En Panamá se han implementado políticas públicas de apoyo al sector agropecuario con enormes gastos de recursos públicos, destinadas a subsidios diversos (a través del crédito y seguros, así como mediante la provisión de asistencia técnica), programas de extensión y transferencia de tecnologías, programas para el control de plagas y enfermedades, etc.

Cada uno de estos instrumentos se ha confeccionado con el objetivo de contribuir con la política agropecuaria de Panamá, que consiste en incentivar y apoyar los procesos de transformación tecnológica para el incremento de la productividad, a través del mejoramiento e implementación de nuevas tecnologías en el sector agropecuario con el fin de erradicar la pobreza (MIDA, 2014).

Como se mencionó anteriormente, la muestra elegida incluye programas de gran importancia para el sector agropecuario, ya que en estos el Estado ha destinado gran cantidad de recursos, además del impacto a nivel político por el número de beneficiarios involucrados directa e indirectamente. En la Tabla 4 se presenta la evaluación realizada de la muestra de 15 programas de política agropecuaria de Panamá utilizando la rúbrica anteriormente descrita (Tabla 3), basada en los lineamientos de buenas prácticas internacionales en el

seguimiento, monitoreo y evaluación de políticas públicas y el protocolo de evaluabilidad elaborado por el Gobierno de Navarra en el 2008.

**Tabla 4**

Evaluación del cumplimiento de las buenas prácticas en los quince programas y proyectos implementados en el sector agropecuario de Panamá analizados

Intervenciones Agropecuarias	Evaluación Ex ante	Línea de base	Monitoreo/ Seguimiento	Objetivos	Evaluación Ex post	Situación esperada (meta)	Promedio por intervención
El Programa para la competitividad agropecuaria	2	0	0	2	0	1	0.83
Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola (cultivo de maíz)	2	0	1	2	0	1	1.00
Mejoramiento genético ganadero	1	1	1	2	0	1	1.00
Programa de transformación agropecuaria.	2	0	2	2	0	1	1.17
Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola (rendimientos/ha)	2	1	1	1	0	1	1.00
Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola (paquete tecnológico bananeras)	1	0	1	2	0	1	0.83
Fondo Especial para Créditos de Contingencias (FECC).	2	1	1	2	0	1	1.17
Plan Sequía	1	0	0	2	0	1	0.67
Huertas Agroecológicas (Familias Unidas)	2	0	1	2	0	0	0.83
Desarrollo de cultivos permanentes en comunidades rurales e indígenas.	1	0	0	1	0	1	0.50
Proyecto Productividad Rural (PRORURAL)	2	1	1	2	1	1	1.33
Proyecto Desarrollo Participativo y Modernización (PARTICIPA)	1	0	0	2	0	1	0.67
Proyecto de Difusión Tecnológica Ganadera.	2	1	1	2	0	1	1.17
Transferencias de oportunidades.	1	0	0	2	0	1	0.67
Plan Nacional de Emergencia para Apoyo a los Productores (PLANEMAP).	2	0	1	2	1	1	1.17
<b>Promedio por criterios</b>	<b>1.60</b>	<b>0.33</b>	<b>0.73</b>	<b>1.87</b>	<b>0.13</b>	<b>0.93</b>	

Fuente: Elaboración propia cuando como referencia criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas propuestas por autores como Bobadilla (2015), Feinstein et al (2016) y Chavarría et al (2017).

Como se mencionó anteriormente la evaluación y el seguimiento de políticas públicas constituye un instrumento esencial para que la gestión del Estado responda a principios de coherencia, transparencias y acumulación de lecciones aprendidas (aprendizaje). Según Feinstein et al (2016) en este proceso se pone especial atención en la relevancia o pertinencia de los que se evalúa, el grado de logro de los objetivos (eficacia o efectividad) y la eficiencia (en el uso de los medios para alcanzar los objetivos). Cabe resaltar que la literatura no permite deducir criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas para el sector agropecuario, por lo tanto, en este trabajo se utilizan criterios de seguimiento y evaluación de políticas públicas en general.

En este sentido y luego de asignar los valores en base al cumplimiento de los criterios de seguimiento y evaluación de políticas públicas planteados, es evidente que en Panamá no se aplican mecanismos de evaluaciones sugeridos internacionalmente. Esto es sustentado por las bajas puntuaciones obtenidas por los programas implementados por sector agropecuario en Panamá presentados en la tabla 4.

Los resultados muestran que ninguno de los 15 programas analizados cumple totalmente con los criterios de seguimiento y evaluación de políticas públicas planteadas, ni con el protocolo de evaluabilidad propuesto por el por el Gobierno de Navarra (2018). En la tabla 4 se observa que la evaluación de los objetivos de los programas y proyectos analizados es evaluada en su mayoría; es decir en Panamá de alguna manera se evalúa el cumplimiento de objetivos y esto se ve reflejado en la mayor puntuación en promedio obtenida de las políticas analizadas.

En cuanto a la evaluación ex antes de políticas agropecuarias en Panamá en promedio se cumple parcialmente. Cabe destacar que según Feinstein et al (2016) no siempre se hacen evaluaciones ex antes, sobre todo cuando hay prisa por aprobar políticas como señales o indicadores de que se está haciendo

algo en relación con un problema que la población percibe como importante. De acuerdo con este razonamiento pudiera esta ser una de las razones por las que no se cumple totalmente con la evaluación ex antes en el caso de los programas analizados.

Llama la atención la falta de línea base de los programas analizados; esto reflejado en una baja puntuación, ya que en promedio no se cumple con este criterio; es decir que el 70 % de los programas analizados no tienen una línea base definida, ósea que en general no saben de donde están partiendo estas intervenciones. En este sentido si no se tiene idea de cómo estaban los productores antes de aplicar la intervención, no se tienen herramientas suficientes para evaluar al final la eficiencia de los recursos utilizados (evaluación ex post). El análisis para cada uno de los programas es prácticamente el mismo, ya que al promediar los valores el 60% de las intervenciones cumplen parcialmente. Dicho de otro modo, no se tiene idea si los recursos se están utilizando correctamente y esta afirmación se sustenta por los valores asignados en el análisis.

Los resultados en relación con los criterios de seguimiento y evaluación van de la mano con la opinión que tienen los actores de la política agropecuaria en Panamá, ya que a pesar de que todos coinciden en que seguimiento y la evaluación ex antes y ex post de las políticas agropecuarias son importantes o son de la mayor importancia; en la actualidad hay escaso interés Estado en evaluar los resultados de sus intervenciones.

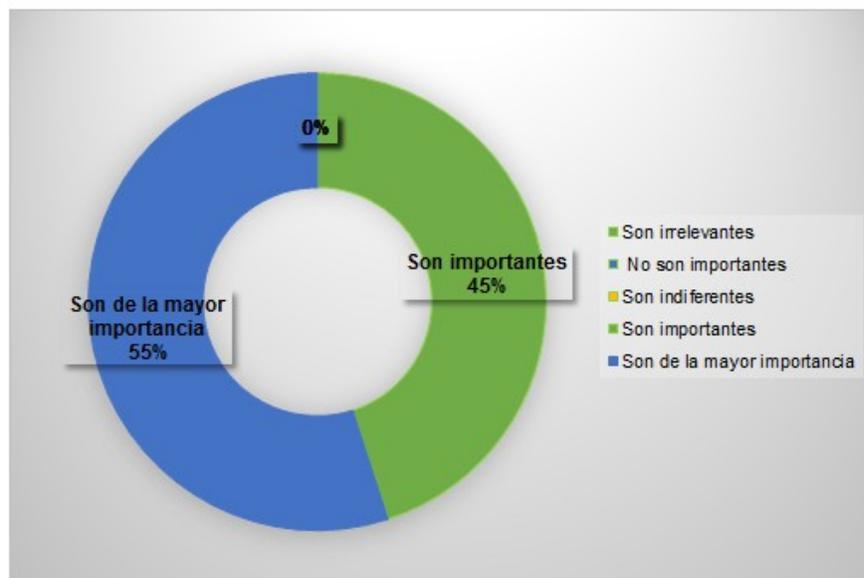
#### 4.1.2 Resultado de la entrevista a los actores claves de la política agropecuaria en Panamá

Luego de analizar los argumentos de una muestra de los actores del sector agropecuario en Panamá entrevistados en relación con el seguimiento y la evaluación de Políticas Agropecuarias (Ver anexo 3), se ha obtenido una visión de cómo perciben ellos el seguimiento y la evaluación de las políticas agropecuarias si se realiza en Panamá.

Las preguntas en esta entrevista estuvieron orientadas a saber la importancia que le dan los actores de la política agropecuaria a el seguimiento y la evaluación ex antes y ex post de las políticas, se les pidió también que le asignaran una calificación al sistema de seguimiento y evaluación ex ante y ex post de las políticas agropecuarias y que justificaran su respuesta. En el cuestionario aplicado también se les preguntó sobre la obligatoriedad de la evaluación y el seguimiento de políticas agropecuarias en Panamá, además de saber, a su criterio, cuál debería ser la institución o instituciones encargadas de realizar el seguimiento y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá.

Figura 4

¿Considera que el seguimiento y la evaluación ex antes y ex post de las políticas agropecuarias son importantes?



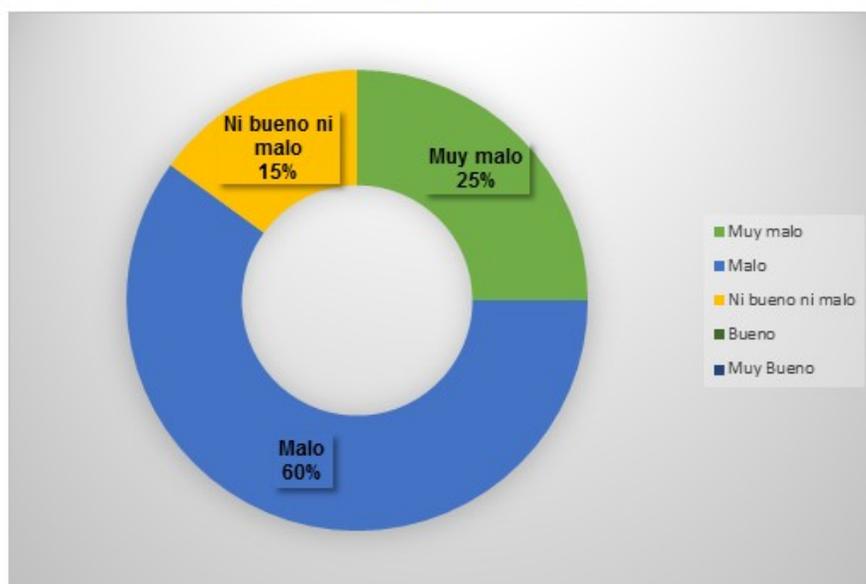
Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los actores de la política agropecuaria entrevistados.

Para los entrevistados es notoria la importancia que tienen la evaluación y el seguimiento de políticas agropecuarias (Ver figura 4). Ya que entienden que, por medio del seguimiento y evaluación se busca proporcionar información útil para la toma de decisiones, por ejemplo, en cuanto a la continuación, justificación, expansión, reducción o suspensión de una intervención que no llene las expectativas para la resolución del problema que se deseaba resolver.

En su mayoría los entrevistados también manifiestan que el sistema de evaluación y seguimiento de políticas agropecuarias es malo o muy malo (Ver figura 5). Los argumentos sobre esta calificación van desde la fragilidad o vulnerabilidad institucional del país, en lo referente a voluntad política, conflictos de intereses, marco normativo favorable para evaluar, capacidad técnica del recurso humano, calidad estadística, participación ciudadana, eficiencia en el uso de los recursos, transparencia, entre otros aspectos que afectan los sistemas de seguimiento y evaluación, así como la políticas en general.

**Figura 5**

**¿Cómo calificaría usted el seguimiento y la evaluación ex ante y ex post de las políticas agropecuarias en Panamá?**

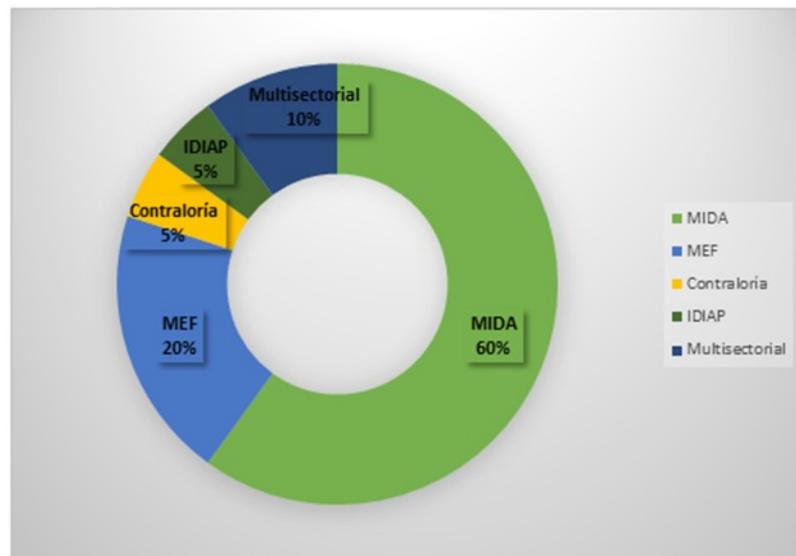


Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los actores de la política agropecuaria entrevistados.

Además de la importancia que le dan al tema de seguimiento y evaluación de políticas agropecuarias, el 100% de los entrevistados manifiestan que esta debe ser obligatoria, pero difieren en la institución o instituciones encargadas de realizar el seguimiento y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá; el 60% refiere al MIDA como ente rector a nivel nacional realizar el seguimiento y evaluación de las políticas agropecuarias en el país. Otros actores señalan que el seguimiento y evaluación de las políticas agropecuarias en Panamá debe desarrollarse a través de equipos multidisciplinarios.

**Figura 6**

**¿Cuál cree usted que debería ser la institución encargada de realizar el seguimiento y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá?**



Fuente: Elaboración propia con base a las respuestas de los actores de la política agropecuaria entrevistados.

Los entrevistados manifiestan que el MIDA por medio de La Dirección de Planificación sectorial debe seguir siendo la encargada de realizar el seguimiento y evaluación de las políticas agropecuarias en Panamá, sin embargo resaltan que en esta evaluación debe participar el MEF por medio de instituciones como DIPRENA, además de las instituciones académicas, las otras instituciones agrarias y los organismos internacionales, a fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la solución de los problemas que las políticas agropecuarias intentan resolver en el sector.

En este sentido Bobadilla (2015), señala que el personal de los equipos encargados de llevar a cabo la evaluación debe contar con perfiles muy diversos: con formación en estadística, en programación y tratamiento de datos; econometría, economía y legislación, aunado a los conocimientos específicos del sector/programa a evaluar. Tomando que cuenta que tanto los contenidos, ejecución, resultados e impactos de las políticas públicas dependen de las capacidades políticas, técnicas y gestión de los actores involucrados.

#### **4.2 Lecciones aprendidas y recomendaciones para Panamá**

La evaluación de políticas públicas se lleva a cabo con dos propósitos principales: el primero para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de las intervenciones; el segundo propósito es la rendición de cuentas al público o a quienes han aportado los recursos utilizados (Feinstein et al, 2016).

Sobre la base de las consideraciones anteriores decir que el objetivo de la evaluación de las políticas es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados. Ya que la evaluación de intervenciones (programas y proyectos) proporciona retroalimentación sobre las acciones que se llevan a cabo y de esta forma definir de líneas de acción que permitan mejorar y progresar con dichas intervenciones; es decir, los resultados obtenidos en las evaluaciones permiten retroalimentar el proceso de toma de decisiones.

Se ha evidenciado que no existe un método correcto y único para construir o implementar sistemas de seguimiento y evaluación de políticas públicas, ya que estos deben responder a las etapas de desarrollo y particularidades (culturales, contextuales, políticas, socioeconómicas, institucionales) según país o territorios (Kusek y Rist 2005).

Según el IICA (2017) los factores críticos que determinan el éxito de los sistemas de seguimiento y evaluación en la agricultura son: a) Asegurar la

institucionalización y la sostenibilidad política, técnica y financiera de los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas para la agricultura; b) Asegurar que las instituciones evaluadoras y evaluadas cuenten con los recursos gerenciales y técnicos requeridos para el monitoreo y la evaluación; c). Seleccionar adecuadamente los instrumentos de política que serán objeto de seguimiento y evaluación (políticas, programas o proyectos); d) Asegurar que las herramientas y metodologías utilizadas para el seguimiento y la evaluación sean las óptimas o las adecuadas a los objetivos del ejercicio; e) Seleccionar el modelo de monitoreo y evaluación que maximice la participación de todas las partes y dé objetividad al proceso y f) Asegurar que los resultados del monitoreo y la evaluación sean utilizados en todas las etapas del ciclo de políticas.

Aunque se deberían evaluar todos los programas sujetos a reglas de operación, en algunos casos esto no es posible debido a la falta de rigurosidad técnica al momento de la formulación, la inexistencia de línea base antes del inicio del proyecto, la poca disponibilidad de información y el poco tiempo de ejecución, entre otros (IICA, 2017).

Panamá debe aprender de países como Chile en donde el marco jurídico exige que todo programa nuevo o reformulado que solicite recursos debe pasar primero por una evaluación ex ante, la cual tiene como objetivo verificar que el programa esté bien diseñado, ósea que responda a un diagnóstico objetivo, que esté cuantificado, que cuente con indicadores de desempeño, que se pueda monitorear y evaluar, entre otros requisitos. En otros casos intermedios, la evaluación es obligatoria únicamente cuando las políticas se encuentran en etapas iniciales o cuando se les han realizado reformas estructurales que cambien sus objetivos originales

Según el IICA (2017), la cooperación entre las instituciones del Estado ha sido otra de las formas utilizadas para la construcción de capacidades en los sistemas de seguimiento y evaluación en las instituciones públicas para la agricultura en el mundo. Además de las colaboraciones entre instituciones del mismo Estado, en Brasil por ejemplo existen experiencias donde las

instituciones públicas de la agricultura se han apoyado y establecido vínculos con iniciativas privadas para el seguimiento y evaluación de políticas del agro.

Los resultados obtenidos sobre el cumplimiento de los criterios de buenas prácticas de seguimiento y evaluación de políticas públicas de sector agropecuario, muestran que el porcentaje más alto de no cumplimiento se obtiene en la evaluación ex post de los programas elegidos; pues por ejemplo los programas no disponen de una base de datos que permitan saber cómo estaba la población meta antes y luego de aplicada la intervención (línea base); esto pone de manifiesto que muy pocos de estos programas poseen mecanismos de seguimiento y evaluación. Tomando en cuenta que los mecanismos de seguimiento incluidos en el diseño de una intervención permiten y facilitan su análisis, ya que, mediante indicadores, se realiza el control del proceso de implementación, primero, y los resultados que ofrece esa intervención, después.

El gran porcentaje de no cumplimiento de los criterios de buenas prácticas internacionales de seguimiento y evaluación de políticas públicas en Panamá se debe a que, en general, los esfuerzos realizados para evaluar las políticas y programas agrícolas de Panamá son limitados. Además de que no existe cultura evaluadora en el sector público en general.

Luego del análisis y evaluación de una muestra de 15 programas públicos implementados en el sector agropecuario de Panamá en el período 2009 hasta la actualidad, se sostiene la hipótesis planteada, la misma no puede ser rechazada, ya que resulta evidente la escasa relevancia otorgada por el sistema público panameño al seguimiento y la evaluación ex-post de los programas implementados en el sector agropecuario del país. Por tal razón, este trabajo permite plantear la necesidad de que las políticas, programas y proyectos implementadas en el sector agropecuario contemplen mecanismos para darles seguimiento y evaluar sus resultados.

Finalmente, del análisis realizado se proponen las siguientes recomendaciones para que Panamá mejore en relación con el seguimiento y la evaluación de las políticas agropecuarias:

- Aplicar los principios o criterios de la evaluación de políticas públicas para comprobar la relevancia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones orientadas al sector agropecuario y de este modo determinar si los recursos están siendo utilizados de una manera correcta para el desarrollo del sector.
- El seguimiento y evaluación de las intervenciones se deben dar en todas las etapas de esta; ya que los resultados son los principales insumos para mejorar los instrumentos de política implementados (intervenciones) o la formulación de nuevos instrumentos.
- Fortalecer los sistemas de información estadística de producción agrícola y pecuaria que reflejen de mejor manera la realidad del sector. Ya que en la medida que se tenga más información (línea base) se podrán diseñar intervenciones con alta relevancia y analizar mejor los resultados de estas.
- Consolidar los sistemas de información de ejecución presupuestaria del sector agropecuario, con el fin de obtener más transparencia sobre el gasto público orientado a la agricultura.

## **Conclusiones**

Actualmente la mayoría de los países están haciendo grandes esfuerzos en materia de evaluación y seguimiento, entendidas éstas como instrumentos al servicio de la mejora continua de las políticas públicas, y su expansión puede explicarse por el consenso en los ámbitos político y académico en cuanto a su necesidad y su demanda por la ciudadanía (Bobadilla, 2015).

El objetivo del seguimiento y la evaluación de políticas es la mejora de la gestión pública a la luz de los resultados obtenidos y partir estos se deben retroalimentar el proceso de toma de decisiones. En el marco de las consideraciones anteriores se puede decir que las evaluaciones son de mayor utilidad, si desde el momento en que se planifican las políticas nacen con el propósito de ser evaluadas y los resultados de la evaluación retroalimentan el proceso de planificación, corrigiendo o eliminando las políticas que han fracasado.

En este sentido la evaluación busca contribuir a la toma de decisiones oportunas sobre políticas, planes, programas y proyectos; obtener información confiable para contribuir a mejorar el diseño, proceso y los resultados de las intervenciones públicas, rendir cuentas, mejorar la gestión y el uso racional de los recursos públicos.

Dicho esto, se espera que en las instituciones públicas de Panamá se fortalezca la cultura de realizar evaluaciones efectivas de las políticas, programas y proyectos, de forma de mejorar el logro de los objetivos y metas de las políticas públicas, en este caso las orientadas al desarrollo del sector agropecuario. En la medida que se dé seguimiento y se evalúen los programas del sector se podrán aprovechar y emplear de manera más eficiente y eficaz los recursos públicos en intervenciones de mayor relevancia para el desarrollo del sector agropecuario del país y el mayor bienestar de los panameños.

## Bibliografía

Asamblea Nacional de Panamá. Ley 12 de 25 de enero de 1973. “Por la cual se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y se señalan sus Funciones y Facultades”. El Consejo Nacional de Legislación (G.O. 17,271 del 26 de enero de 1973).

Ballart, X. 1993. “Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n. 80, abril-junio, CEPC, Madrid, pp. 199-224.

Bobadilla B. 2015. Manual de Buenas Prácticas en la Sistematización de la Evaluación de Políticas Públicas. Experiencias de América Latina. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) 49-56.

Casillas C., Macía M., Merino M., Paja M., Rico J. y Ruiz A. 2015. Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios). Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. España. NIPO: 632-15-008-3.

CCIAP. (2019). “El sector agropecuario requiere de políticas de estado sostenibles.” Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá. Disponible en: <https://www.pana.camara.com/lco-sector-agropecuario-requiere-de-politicas-de-estado-sostenibles/> [consultado 26-07-2019].

Chacón, A., Dutra, T., Egas, J. J., Shik, O. y De Salvo, C. P. (2019). *Análisis de Políticas Agropecuarias en Panamá*. Monografía del BID n° 714. pp. 58. Disponible en: <https://publications.iadb.org/en/node/19079> [consultado 26-07-2019].

Chavarría H. Sáenz J. Arias J. Cruz J. 2017. Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura. San José, C.R. IICA, 2017.

CIPPEC. 2012. Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://uni.cf/2fYIFpf> [consultado 01-05-2019].

Colomé, RA. 2010. Política agrícola canadiense: algunas lecciones para Argentina. Actualidad Económica. Disponible en: [http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2010\\_n71/rae71\\_04\\_polagricolcanad.pdf](http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2010_n71/rae71_04_polagricolcanad.pdf). [consultado 17-07-2019].

CONEVAL. 2019. Evaluación de la política social. México. Disponible en: <https://coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>. [consultado 17-07-2019].

Olona, J. 2015. Política agrícola canadiense: algunas lecciones para Argentina (en línea). Actualidad Económica. Disponible en: [http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2010\\_n71/rae71\\_04\\_polagricolcanad.pdf](http://ief.eco.unc.edu.ar/files/publicaciones/actualidad/2010_n71/rae71_04_polagricolcanad.pdf). [consultado 17-07-2019].

Comisión Europea. 2015. Marco de seguimiento y evaluación de la política agrícola común 2014-2020. Luxemburgo. Unión Europea. ISBN 978-92-79-48207-6. Disponible en; <http://www.redruralnacional.es/documents/10182/342870/RESUMEN+DIVULGATIVO/172400ba-ef8e-4c06-a1ff-e70809b152d4> [consultado 20-07-2019].

Di Virgilio, M; Solano, R. 2012. Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires, Argentina, CIPPEC-UNICEF.

DNP, 2019. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/default.aspx>. [consultado 15-07-2019].

DIPRENA. 2019. Presupuesto General del Estado. Ministerio de Economía y Finanzas. República de Panamá. Disponible en: [https://www.mef.gob.pa/unidad\\_admin/direccion-de-presupuesto-de-la-nacion/](https://www.mef.gob.pa/unidad_admin/direccion-de-presupuesto-de-la-nacion/). [consultado 15-07-2019].

DIPRES. 2019. Chile. Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/597/w3-propertyvalue-23076.html>. [consultado 12-07-2019].

FAO. (2018). “A medida que el cambio climático transforma la agricultura, el comercio internacional será cada vez más importante para alimentar al planeta”. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1152953/icode/> [consultado 21-05-2018].

FAO. (2016). “La Conferencia sobre el cambio climático de la ONU reconoce el papel vital del sector agrícola”. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Bonn/Roma, 17 noviembre, 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/news/story/es/item/1068413/icode/> [consultado 21-05-2018].

Ferreiro A. y Silva F. 2010. Evaluación del Impacto y Calidad de las Políticas Públicas: Hacia una Agencia Independiente. Informe económico. ISSN 0717-1536.

Finna A., Bartolinic F., Bourkea D., Kurza I. and Viagg D. 2009. Ex post environmental evaluation of agri-environment schemes using experts' judgements and multicriteria analysis. Journal of Environmental Planning and Management. de Stanford University. Vol. 52, No. 5, July 2009, 717–737.

Feinstein O., Ligerio J., Rein M., Schon D., Majone G. Weiss C., Carden F., Alkin M., Ballart X., Vedung E., Mayne J. y Picciotto R. 2016. La evaluación de políticas; fundamentos conceptuales y analíticos. Estado, gestión pública y desarrollo de América Latina. Editor CAF. Argentina. ISBN: 978-980-422-053-1.

GDPRD (Plataforma Mundial de Donantes para el Desarrollo Rural, Alemania); FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Italia); BM (Banco Mundial, Estados Unidos de América). 2011. Seguimiento de resultados en la agricultura y el desarrollo rural en condiciones no ideales: libro de consulta de indicadores para el monitoreo y la evaluación. Roma, Italia.

Gobierno de Navarra (2008) Protocolo de Evaluabilidad de las políticas públicas en la Comunidad Foral de Navarra. 1ra edición. Navarra, Gobierno de la Comunidad Foral de Navarra. España. Disponible en: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/D784A672-7355-4785-8075-56F4C25C90FA/0/Protocolodeevaluabilidad2012.pdf> [consultado 10-10-2019].

Gurria M., Boyce R. y Paolo C. 2016. Revisión de las políticas de apoyo agrícolas en América Latina y el Caribe. División de Medio Ambiente, Desarrollo Rural y Administración de Riesgos por Desastres. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie. IDB-TN-1092

IICA, 2017. Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el seguimiento, el monitoreo y la evaluación de políticas para la agricultura. San José, C.R. ISBN: 978-92-9248-665-5. Disponible en: <http://www.iica.int/es> [consultado 01-07-2019].

IICA, MIDA, 2014. Aportes para el desarrollo del sector agropecuario y rural de Panamá. Desde una política de estado de mediano y largo plazo.

IICA, 2007. Acuerdos ministeriales hemisféricos: Plan AGRO 2003-2015 para la agricultura y la vida rural de las Américas: Bávaro 2001- Panamá 2003,

Guayaquil 2005, Guatemala 2007. IICA. San José, C.R. ISBN 13: 978-92-9039-861-5.

Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (INEC). 2010. Censos de Población y Vivienda de Panamá. Disponible en: [http://estadisticas.contraloria.gob.pa/inec/Redatam/index\\_censospma.Htm](http://estadisticas.contraloria.gob.pa/inec/Redatam/index_censospma.Htm). [consultado 24-06-2018]

Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), Contraloría General de la República de Panamá. (2017). Datos de estadísticas. Disponibles en: <https://www.contraloria.gob.pa/inec/> [consultado 25-05-2018]

Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). 2019. Brasil. Disponibles en: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=60](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=60). [consultado 19-07-2019].

Irarrázaval I., Ríos B. 2014. Monitoreo y evaluación de políticas públicas. Contribuciones de la experiencia internacional para la institucionalidad chilena. Notas Públicas. Universidad Católica de Chile.

Kusek, J; Rist, R. 2005. Manual para gestores del desarrollo: diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Bogotá, Colombia, Banco Mundial y Mayol Ediciones.

Lahera E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Fondo de Cultura Económica Chile. ISBN: 956-289-033-3

Mackay, K. 2007. Cómo crear sistemas de seguimiento y evaluación que contribuyan a un buen gobierno. Washington. D. C., Estados Unidos de América, Banco Mundial.

MIDA-IICA. (2014). Aportes para el desarrollo del sector agropecuario y rural de Panamá. Desde una política de estado de mediano y largo plazo.

MPNPE-CR. 2016. Guía para la Elaboración de Políticas Públicas. Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica-Costa Rica. pp. 87. Disponible en: <https://www.inder.go.cr/acercadelinder/politicaspUBLICAS/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf> [consultado 29-07-2018]

Moreno O., Guerra J., Diéguez J. (2018). Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas- Dirección de Análisis Económico y Social, con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada por el Instituto nacional de Estadística y Censo.

Neirotti, N. 2012. La Evaluación en América Latina: Paradigmas y prácticas. En Kushner, S. & Rotondo, E. (Editores), Evaluation voices from Latin America. New Directions for Evaluation 134, 7-16. Traducido al español por el autor.

Neirotti, N. 2007. Elementos conceptuales y metodológicos para la evaluación de políticas y programas sociales. Sede Regional del Instituto Internacional de Planeamiento de Educación. Buenos Aires, Argentina.

OCDE, (2019). Seguimiento y evaluación de la política agrícola. Disponible en: <http://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/> [consultado 13-07-2019].

OCDE, (2015). Revisión de la OCDE de las políticas agrícolas: Evaluación y recomendaciones de políticas. Colombia. París: OCDE.

OCDE. 2012. Revisión de problemas presupuestarios seleccionados en Chile: Presupuesto de desempeño, Presupuesto a mediano plazo, Flexibilidad presupuestaria. París: OCDE.

OCDE. 2010. Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados. Dirección de la Cooperación para el Desarrollo. Francia. Disponible en: <http://www.comminit.com/la/teoriasdecambio/teorias2004/teorias-37.html> [consultado 20-10-2019].

Olavarría M., Figueroa V. (2010). Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional. 1ra edición, Santiago de Chile. pp.119-122.

Olavarría M. 2012. La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 54. (oct. 2012). Caracas.

Organización de las Naciones Unidas. (2017). Departamento de asuntos económicos y sociales.

Organización de las Naciones Unidas. (2016). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible Una oportunidad para América Latina y el Caribe.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura Asociación Latinoamericana de Integración. (2015). Desarrollo del comercio intrarregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en américa latina y el caribe. Santiago de Chile. ISBN 978-92-5-308729-7.

Osuna, J. 2014. Fundamentos teóricos de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas. Universidad de Sevilla. España. Curso Experto en Evaluación de Políticas Públicas. III Edición.

Osuna, J. y Márquez, C. 2001. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Instituto de Desarrollo Regional. Fundación Universitaria, Sevilla, España.

PREVAL. 2007. Plataforma Regional de Desarrollo de Capacidades en Evaluación y Sistematización de América Latina y el Caribe. Estudios de base: fundamentos de una gestión por resultados.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 2010. Costa Rica. Decimoséptimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible/ Programa Estado de la Nación. 17. ed. San José C.R: El Programa. 430 pp.

Quebec. 2001. Tercera Cumbre de las Américas. Plan de acción. Disponible en: [http://www.summit-americas.org/iii\\_summit\\_sp.html](http://www.summit-americas.org/iii_summit_sp.html) [consultado 25-09-2018].

Rausser G.C. (1992). "Predatory versus Productive Government: The Case of U.S. Policies, *Journal of Economic Perspectives*, 6 (3), 133-58.

Roscón, L. 2010. Sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas. Presupuesto, Gasto y Contabilidad.

Sampieri R., Fernández C., Baptista, P. (2010). Metodología de la investigación. 5ta edición. ISBN: 978-607-15-0291-9

Sáenz, P. 2014. BID-CNC. El papel de la productividad en el sector agrícola panameño. Proyecto herramientas institucionales para aumentar la competitividad en Panamá.

SUBDERE, 2009. Guía metodológica para la formulación de políticas públicas regionales. División de políticas y estudios. Santiago de Chile.

Theodoulou, S., Kofinis, C. 2004. *The Art of the Game: Understanding Policy*.

Verschuuren, J, (2017). "Paris Agreement on Climate Change: Agriculture and Food Security"; *The European Journal of Risk Regulation* 7(1):54-57.

## Anexos

### Anexo 1. Porcentaje de pobres multidimensionales, según provincias y comarcas indígenas: Años 2017 y 2018.

Provincias y comarcas indígenas	Porcentaje de pobres multidimensionales	
	2017	2018
Total.....	<u>19.1</u>	<u>19.0</u>
Provincias		
Bocas del Toro.....	44.6	41.1
Coclé.....	22.6	19.3
Colón .....	16.4	16.3
Chiriquí .....	12.4	11.9
Darién .....	40.0	35.9
Herrera.....	7.2	5.1
Los Santos.....	4.2	4.0
Panamá .....	8.6	10.2
Panamá Oeste.....	15.6	15.5
Veraguas .....	19.1	17.2
Comarcas indígenas		
Guna Yala.....	91.4	93.8
Emberá .....	70.8	70.8
Ngäbe Buglé .....	93.4	91.0

Fuente: Moreno et al 2018. Ministerio de Economía y Finanzas- Dirección de Análisis Económico y Social, con base en los datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples realizada por el Instituto nacional de Estadística y Censo.

## Anexo 2. Características de los programas y proyectos de la política agropecuaria de Panamá seleccionados.

Eje	Programa	Objetivo	Componentes o instrumentos	Años	Beneficiados	Monto (dólares)
Comercialización	El Programa para la competitividad agropecuaria.	Brinda asistencia financiera y no financiera a productores en los rubros que requieren elevar la competitividad frente a la apertura de mercados.	Asistencia técnica y financiera mediante un Fideicomiso.	2009 al 2013	10,826	21,254,777.12
	Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola	Apoyar al productor mediante Acuerdos u otras acciones que incentiven al productor a mejorar su rendimiento de producción.	Pago de incentivo por uso de semilla certificada de maíz (carga impositiva de B/.0.25 del maíz importado de contingente por desabastecimiento. Superficie aproximada: 25,000 hectáreas	2009 al 2013	1,300	1,050,000.00
	Mejoramiento genético ganadero	Incrementar la producción bovina mediante el mejoramiento genético del ganado y su fomento.	Mejoramiento genético (sementales de calidad e inseminaciones artificiales). Asistencia técnica y capacitación.	2009 al 2013	8,189	5,859,392.00
Reconversión productiva	Programa de transformación agropecuaria.	Asistencia directa en el proceso de adaptación a nuevas condiciones de su entorno cambiante y de modernización de sus actividades.	Aprobación, Desembolso, Evaluación y Seguimiento de los Planes de Inversión presentados por los productores.	(1 julio 2009 a 31 diciembre 2013)	342	10,430,907.03
	Incentivos y apoyos a la producción nacional agrícola	Fomentar la siembra competitiva y fortalecer la actividad productiva con el uso de semillas certificadas e implementación de paquetes tecnológicos, entre	Pago de incentivo a productores con rendimientos por hectárea superiores a un tope establecido anualmente. Superficie aproximada:	2011 al 2013	80	384,767.00

		otros.	250 hectáreas.			
			Apoyo a bananeras para implementación de paquetes tecnológicos. Superficie aproximada: 1,830 hectáreas.	2012	1,320	4,685,898.00
Seguridad alimentaria y canasta básica	Fondo Especial para Créditos de Contingencias (FECC).	Apoyo a productores afectados por condiciones climatológicas adversas y otras contingencias, como abruptas caídas de los precios del mercado.	Crédito de contingencias, préstamos blandos (Intereses bajos y periodo de gracia amplio).	2001 al 2013	5,280	6,480,528.18
	Plan Sequía	Brindar apoyo a los productores en la región del arco seco (Herrera y Los Santos, Coclé y Veraguas), para hacerle frente al Estado de emergencia como consecuencia del fenómeno climatológico.	Entrega de insumos y equipos, construcción de pozos, abrevaderos, mantenimiento de infraestructuras e implantación de parcelas de caña.	2007 al 2013	11,000	3,500,000.00
	Huertas Agroecológicas (Familias Unidas)	Mejorar en forma sustancial y sostenida la seguridad alimentaria y nutricional de la familia	Establecimiento de huertas familiares, entrega de insumos, materiales y equipos y asistencia técnica.	2009 al 2013	10,557 familias	3,878,978.00
Desarrollo Rural y Modernización	Desarrollo de cultivos permanentes en comunidades rurales e indígenas.	Disminuir los niveles de pobreza y pobreza extrema a través de la generación de empleos e ingresos en el medio rural.	Asistencia técnica y establecimientos de cultivos permanentes (café y cacao).	2009 al 2013	592 familias	1,350,366.00
	Proyecto Productividad Rural (PRORURAL)	Contribuir a aumentar la productividad de los pequeños productores rurales organizados mediante su participación en	Elaboración y presentación de perfiles y planes de negocios a través de profesionales prestadores de servicios aprobados.	2009 al 2013	4,381	20,239,957.00

			alianzas asegurando el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad globalmente importante.	Evaluación, aprobación, financiamiento, seguimiento técnico administrativo de subproyectos.			
	Proyecto Desarrollo Participativo y Modernización (PARTICIPA)		Mejorar de las condiciones sociales, económicas y de vida de hombres, mujeres y jóvenes de localidades y corregimientos pobres de 5 distritos de Veraguas, a través de un proceso de desarrollo inclusivo, participativo, ambientalmente sostenible y con equidad de género.	Elaboración y orientación en Planes Estratégicos y formulación de planes de producción con seguimiento y asesoría técnica, Análisis integral por organización o grupo de interés, Convenios de capacitación con organismos de apoyo y ejecución de capacitaciones (becas y otros).	2009 al 2013	7,722	6,782,983.00
Institucional del Sector Público Agropecuario.	Proyecto de Difusión Tecnológica Ganadera.	de	Brindar asistencia técnica, capacitación y transferencia de tecnología a los productores de ganado bovino mediante el sistema de fincas vitrinas.	Establecimiento de fincas de difusión, innovaciones tecnológicas, asistencia técnica y capacitación.	2009 al 2013	15,065	4,953,334.00
	Transferencias de oportunidades.	de	Disminuir la pobreza y la falta de oportunidades que se les brinda a las mujeres y jóvenes rurales en nuestro país.	Apoyo en formulación y desarrollo de proyectos productivos. Asistencia técnica y financiera no reembolsable.	2008 al 2013	1,705 familias	9,403,834.00
	Plan Nacional de Emergencia para Apoyo a los Productores (PLANEMAP).	de	Plan de acción dirigido a los productores de áreas afectadas por las inundaciones en los años 2010 y 2012, para la reconversión y recuperación	Entrega de asistencia financiera directa, materiales y equipos.	2012 al 2013	4,000	8,520,000.00

de las unidades productivas.

Fuente: Elaboración propia con datos del IICA- MIDA 2014.

### Anexo 3. Argumentos de los actores del sector entrevistados en relación con el seguimiento y la evaluación de Políticas Agropecuarias en Panamá.

Entrevistado (a)	¿Considera que el seguimiento y la evaluación ex antes y ex post de las políticas agropecuarias son importantes? 1. Son irrelevantes 2. No son importantes 3. Son indiferentes 4. Son importantes 5. Son de la mayor importancia	¿Cómo calificaría usted el seguimiento y la evaluación ex ante y ex post de las políticas agropecuarias en Panamá? 1. Muy malo 2. Malo 3. Ni bueno ni malo 4. Bueno 5. Muy Bueno	Si su respuesta anterior fue igual o menor que 3, ¿cuál cree usted que es la razón o las razones de ello?	¿Cree usted que la evaluación y el seguimiento de políticas agropecuarias en Panamá deberían ser opcional u obligatoria? ¿Por qué?	¿Cuál cree usted que debería ser la institución encargada de realizar el seguimiento y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá?
<b>Entrevistado 1</b>	Son de la mayor importancia	Ni bueno ni malo	No se tiene políticas de Estado a largo plazo, ni interés por desarrollar al sector agropecuario.	Obligatoria. Con el fin de monitorear y dar seguimiento a los programas y hacer ajustes para buscar la eficiencia.	Lo debe hacer un departamento del MIDA y el mismo fiscalizado por la Contraloría General de la República de Panamá.

<b>Entrevistado 2</b>	Son de la mayor importancia	Malo	Conflicto de intereses de los hacedores de políticas públicas. Falta de interés para evaluar.	Obligatoria. La evaluación y el seguimiento es la base para desarrollar políticas que mejoren la calidad de vida de los que dependen del agro.	El MIDA como ente nacional encargado de las políticas agropecuarias debe darle seguimiento a los programas y proyectos.
<b>Entrevistado 3</b>	Son importantes	Malo	No hay planes que permitan en mejor manejo de los recursos destinados a políticas agropecuarias.	Obligatoria. Para perseguir mejores resultados de los instrumentos utilizados para apoyar al sector.	La Dirección de Planificación Sectorial adscrita al Mida debe realizar su labor de seguimiento y evaluación de políticas del agro.
<b>Entrevistado 4</b>	Son de la mayor importancia	Muy malo	Panamá no tiene una metodología de seguimiento y evaluación de programas y proyectos.	Obligatoria. Es necesario utilizar los recursos de manera sostenible, eficaz y eficientemente.	El MIDA como regente nacional encargado de la política agropecuaria en el país.
<b>Entrevistado 5</b>	Son importantes	Malo	No existe una hoja de ruta que establezca estrategias de desarrollo para el agro y así mismo el seguimiento y la evaluación de los instrumentos utilizados.	Obligatoria. Permite subsanar errores y deficiencias de los programas; además ayudan a rescatar bondades de estos y realizar mejoras continuas.	El Estado por medio del MEF debe evaluar a los resultados de las políticas públicas y además las instituciones que llevan a cabo los programas y proyectos.
<b>Entrevistado 6</b>	Son importantes	Malo	No hay planes de mejoras para el sector agropecuario a corto, mediano y largo plazo.	Obligatoria. Permite rediseñar las estrategias de políticas agropecuarias, optimizar los recursos y alcanzar los objetivos planteados.	Cada instancia que desarrolle un programa o proyecto debería darle seguimiento y evaluar sus resultados.
<b>Entrevistado 7</b>	Son de la mayor importancia	Malo	En el sector agropecuario no existe una política clara. No les interesa evaluar porque los programas velan por los intereses de algunos poco.	Obligatoria. Se necesitan parámetros para tomar dediciones de políticas públicas para el sector.	El MIDA mediante una dirección especializada en el seguimiento y evaluación de programas y proyectos.

<b>Entrevistado 8</b>	Son importantes	Malo	Se debe a los cambios de gobierno y con ellos nuevos lineamientos y no se da seguimiento a las políticas (programas) ya existentes.	Obligatoria. De esta forma garantizar que dichas políticas se puedan actualizar o mejorar.	El MIDA debería ser la institución encargada de realizar el seguimiento y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá.
<b>Entrevistado 9</b>	Son importantes	Ni bueno ni malo	Se realiza evaluación ex antes (factibilidad de los proyectos); sin embargo, no hay evaluación ex post para evaluar si funcionaron o no.	Obligatoria. Pues esto permite tomar decisiones y orientar los recursos hacia las áreas de mayor prioridad en el sector agropecuario.	Cada una de las instituciones del sector que desarrollan proyectos debe darle seguimiento y evaluar los mismos.
<b>Entrevistado 10</b>	Son importantes	Malo	Falta de interés por el Estado en fiscalizar los fondos públicos.	Obligatoria. Porque la redición de cuentas es fundamental para el uso eficiente de los recursos.	El MEF debería dar seguimiento a todos los programas de inversión del Estado. Sin embargo, cada institución del sector debe monitorear y evaluar directamente sus programas.
<b>Entrevistado 11</b>	Son de la mayor importancia	Muy malo	La mayor parte de las políticas públicas obedecen a intereses particulares. Las políticas públicas deben ser dirigidas a los ciudadanos con especial enfoque para el beneficio de éstos.	Obligatoria. Toda política pública requiere de actualización y de enmiendas. En el caso de la política agropecuaria lo mucho o poco existente al respecto es ineficaz.	Todo lo que involucra al Estado y a la Sociedad debe ser consensado por Instancias Multisectoriales, incluyendo a la Academia, entre otros.
<b>Entrevistado 12</b>	Son de la mayor importancia	Muy malo	Identificación inadecuada de problemas para realizar políticas agropecuarias.	Obligatoria. Para desarrollar una correcta selección de intervenciones que apunten a perspectivas reales de crecimiento económico en el sector agropecuario.	El seguimiento y la evaluación de las políticas agropecuarias lo debe hacer el MIDA.
<b>Entrevistado 13</b>	Son importantes	Malo	No se le da el debido seguimiento a los programas y proyectos que provienen de la política	Obligatoria. Para que la política agropecuaria sea realmente funcional y se trabaje de	El IDIAP encargada de la investigación agropecuaria en Panamá debería trabajar en la evaluación y

			agropecuaria.	manera eficiente, mediante la retroalimentación y mejora continua.	seguimientos de programas y proyectos del sector.
<b>Entrevistado 14</b>	Son de la mayor importancia	Muy malo	No se da seguimiento porque hay intereses políticos, además en Panamá la mayoría de las políticas son paternalistas y no cumplen los objetivos para las que se formularon.	Obligatoria. Si se desea obtener mejores resultados se debe dar seguimiento y evaluar los programas y proyectos.	El MIDA en coordinación con una entidad del sector financiero deben dar seguimiento y evaluar la política agropecuaria.
<b>Entrevistado 15</b>	Son de la mayor importancia	Malo	Simplemente el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas no son prioridad para el Estado.	Obligatoria. Es necesario cultivar una cultura de rendición de cuentas y uso eficiente de los recursos.	El MEF (DIPRENA) como facilitador de recursos económicos y el MIDA como ente regulador de la política agropecuaria en Panamá, deben fortalecer entidad fiscalizadora de políticas del agro.
<b>Entrevistado 16</b>	Son de la mayor importancia	Muy malo	Se debe a la fragilidad de la calidad institucional del país, en lo referente a voluntad política, marco normativo favorable, capacidad técnica, calidad estadística, participación ciudadana, eficiencia en el uso de los recursos, transparencia, entre otros.	Obligatoria. Es necesario aumentar la calidad institucional en Panamá; para desarrollar los diferentes sectores y principalmente el sector agropecuario.	La Oficina de Planificación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario es y debe seguir siendo la encargada de realizar el seguimiento y evaluación de las políticas agropecuarias en Panamá.
<b>Entrevistado 17</b>	Son de la mayor importancia	Malo	No se evalúan los programas de la política agropecuaria porque el MIDA se maneja bajo conceptos políticos.	Obligatoria. Para hacer un uso eficiente de los recursos invertidos en el sector y promover la productividad y competitividad mediante intervenciones que impacten el campo.	El MIDA debe velar por todos los asuntos agropecuarios y jugar su rol de formulador, gestor y evaluador de la política agropecuaria.
<b>Entrevistado 18</b>	Son importantes	Malo	Las decisiones sobre evaluación son influidas	Obligatoria. Dependiendo del tamaño de	Definitivamente el MEF no se debe separar de la

	Blanca Gómez		Leidiana De León	
	Asesora de Asuntos Agropecuarios- Asamblea Nacional/Panamá <a href="mailto:Blancaedithgomez@gmail.com">Blancaedithgomez@gmail.com</a>		Empresas MIZO S.A. políticas más que por criterios técnicos. <a href="mailto:Idoleon09@outlook.com">Idoleon09@outlook.com</a>	las inversiones debe existir una mayor acción pública que responda a consideraciones técnicas.
Entrevistado 19	Son de la mayor importancia Cipriano Martínez Ingeniería agrícola/Chiquita Panamá <a href="mailto:cmartinez@chiquita.com">cmartinez@chiquita.com</a>	Ni bueno ni malo	De alguna manera el MiDA por medio de la dirección de la Maestría en Manejo Gestión Integral de Cuencas Hidrográficas/AJIE	Obligatoria. Esto mejora la eficiencia en el uso de los recursos asignados en las políticas públicas.
Entrevistado 20	Son importantes David Ramos Investigador agrícola/IDIAP <a href="mailto:dvramos31@yahoo.es">dvramos31@yahoo.es</a>	Malo	Marcos Fernández Economista <a href="mailto:mfernandez@indesa.com.pa">mfernandez@indesa.com.pa</a>	Porque solo se analiza la inversión en los programas y proyectos y no se sabe si estos han funcionado o no. La institución encargada de realizar y evaluar las políticas agropecuarias en Panamá debe de ser el MIDA.
	Edmundo Caballero Seguros Pecuarios ISA <a href="mailto:Ecaballerosa@isa.gob.pa">Ecaballerosa@isa.gob.pa</a>		Noriel Barría Escobar Fundación CONEXUS <a href="mailto:nbarria@ulatina.edu.pa">nbarria@ulatina.edu.pa</a>	
	Enrique Sánchez Departamento de Desarrollo Agropecuario /FCA <a href="mailto:enriqueasg@hotmail.com">enriqueasg@hotmail.com</a>		Onorio Jiménez Análisis de Crédito BDA <a href="mailto:contactosdehonor@gmail.com">contactosdehonor@gmail.com</a>	
	Erick Molino Economista <a href="mailto:emolinoferrer@gmail.com">emolinoferrer@gmail.com</a>		Roberto Gonzales Estudiante de FCA/Panamá <a href="mailto:mello_6653@hotmail.com">mello_6653@hotmail.com</a>	
	Ernesto Ortiz Gerente de COOBANA RL <a href="mailto:coobanaeortiz@hotmail.com">coobanaeortiz@hotmail.com</a>		Samuel Palacios MIDA Bocas del Toro <a href="mailto:palaciossamuel2@gmail.com">palaciossamuel2@gmail.com</a>	
	Génesis Montenegro MI AMBIENTE/Panamá <a href="mailto:gmontenegro@miambiente.gob.pa">gmontenegro@miambiente.gob.pa</a>		Simón Vasquez Vice Decano de FCA <a href="mailto:simon.vasquez@up.ac.pa">simon.vasquez@up.ac.pa</a>	
	Jesús Rivera N. Créditos Agropecuarios Banco Nacional de Panamá <a href="mailto:jdrivera@banconal.com.pa">jdrivera@banconal.com.pa</a>		Yolanis Iveth Pinto Sánchez Estudiante de Maestría en Ciencias ambientales/UNADP <a href="mailto:jolannys2727@gmail.com">jolannys2727@gmail.com</a>	
	Juan De Dios Cedeño Directivo del CTNA <a href="mailto:juancho_0751@yahoo.com">juancho_0751@yahoo.com</a>		Yossi Montezuma Ingeniería agrícola/ Ananas Trading Inc. <a href="mailto:ymontezuma@ananasinc.com">ymontezuma@ananasinc.com</a>	

**Anexo 4. Perfil de los actores de la política agropecuaria en Panamá entrevistados.**

Fuente: Elaboración propia.