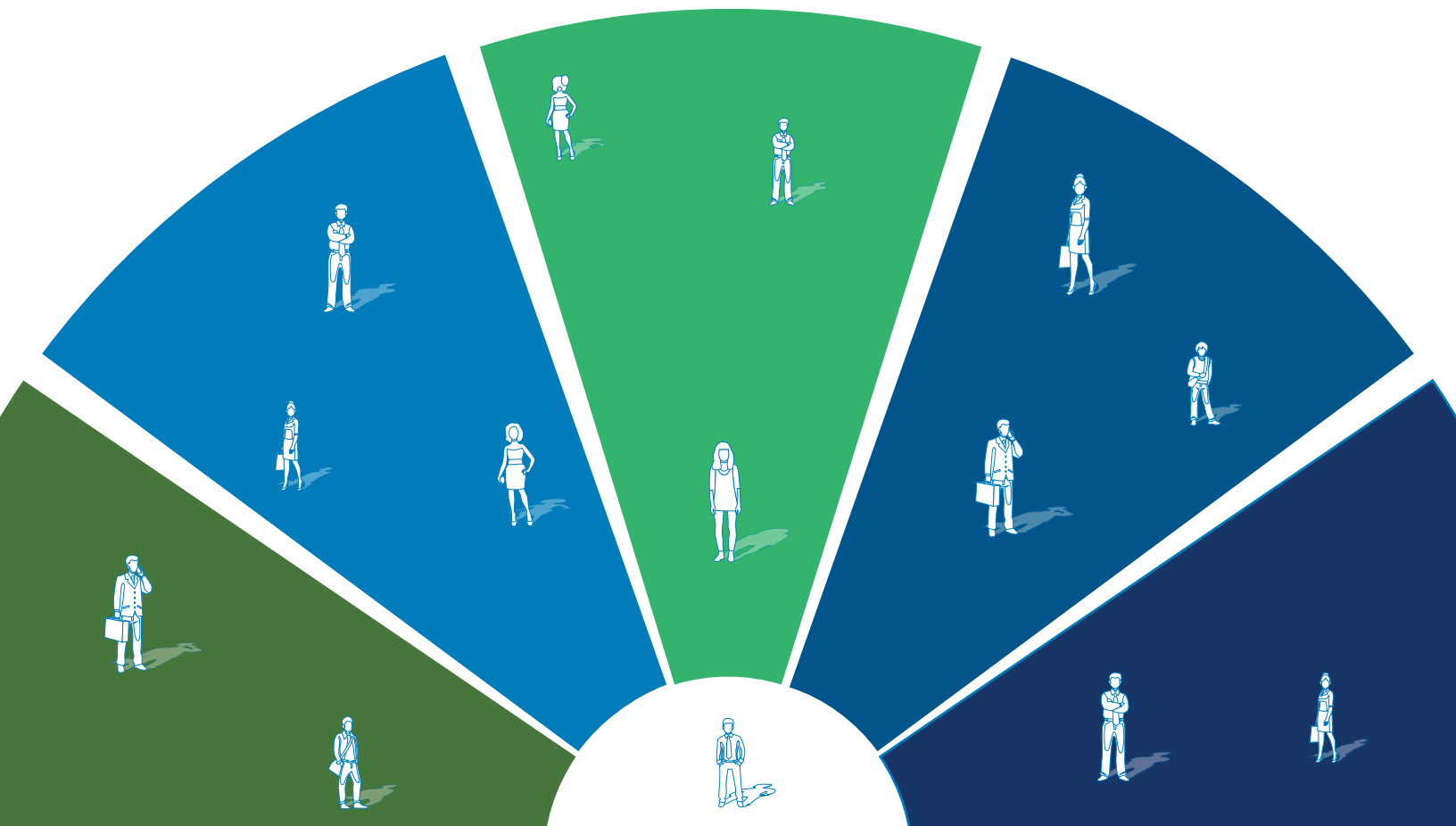


# Ágora, una metodología de participación ciudadana inclusiva



Herramienta que permite aportar y hacer seguimiento a las políticas de desarrollo nacional y territorial mediante el uso de la tecnología digital.



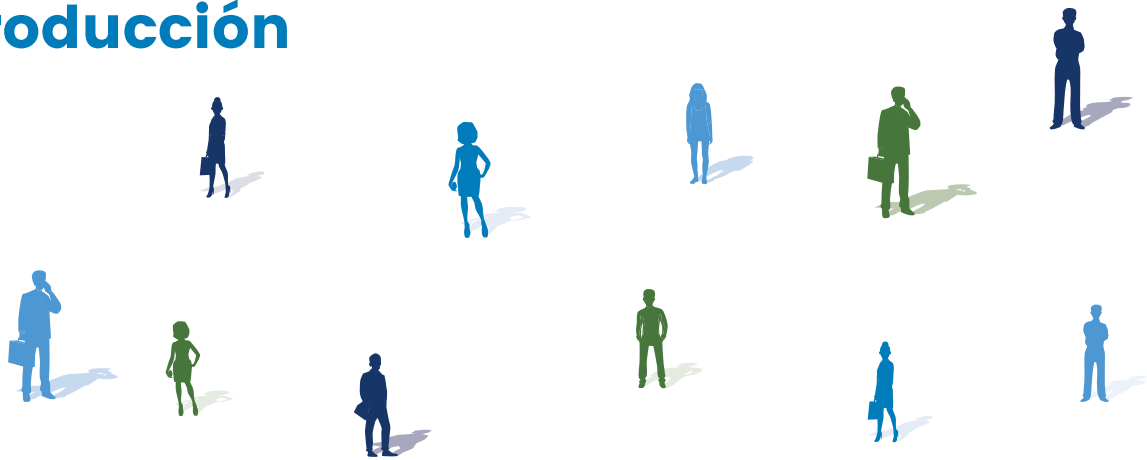


# Índice

<b>Introducción</b> .....	<b>5</b>
<b>Nuevos modelos de gobernanza</b> .....	<b>5</b>
<b>Desafíos de la democracia, el caso de Panamá</b> .....	<b>6</b>
<b>El concepto Ágora</b> .....	<b>7</b>
<b>La participación ciudadana a través de Ágora</b> .....	<b>7</b>
<b>Metodología Ágora y el Plan Estratégico del PNUD</b> .....	<b>9</b>
<b>Principios metodológicos fundamentales</b> .....	<b>10</b>
<b>Principios generales</b> .....	<b>10</b>
<b>Etapas de los procesos de participación que aplican la metodología Ágora</b> .....	<b>11</b>
<b>Estructura de la metodología Ágora</b> .....	<b>13</b>
<b>Instancias de apoyo</b> .....	<b>15</b>
<b>Base de datos: punto crítico</b> .....	<b>16</b>
<b>La comunicación</b> .....	<b>17</b>
<b>Las fuerzas políticas y las organizaciones sociales en la gestión del proceso</b> .....	<b>18</b>
<b>Ágora y el Proceso Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas</b> .....	<b>20</b>
<b>Organismos de gestión del proceso</b> .....	<b>21</b>
<b>Diseño del flujo de proceso Pacto del Bicentenario</b> .....	<b>22</b>
<b>Ágora – Seguimiento al Pacto del Bicentenario</b> .....	<b>31</b>
<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>32</b>



# Introducción



**En todo el mundo, los ciudadanos demandan espacios y voz en los procesos de toma de decisiones y de formulación de políticas.** Ya no es suficiente que grupos representativos se sienten a dialogar en espacios físicos limitados para esbozar acuerdos de políticas públicas en nombre de la mayoría.

La ciudadanía en su amalgama racial, étnica, etaria, geográfica **exige participar**. Demanda rendición de cuentas de parte del Estado y desea estar atento a la ejecución y a los resultados.

Los devastadores efectos de la crisis sanitaria causada por la Covid-19, en la salud, educación, desarrollo, etc., han intensificado esas demandas de voz para la construcción de nuevas sociedades democráticas y sostenibles y abierto oportunidades al desarrollo de innovaciones digitales que faciliten la participación e interacción.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está comprometido en fortalecer las instituciones y los procesos democráticos con el fin de lograr una esfera pública inclusiva y abierta con mayor participación. Esto implica el acompañamiento a la democracia representativa, con instancia de democracia directa.

Es por ello, que, desde su oficina en Panamá, ha diseñado **Ágora, una metodología que permite a la ciudadanía proponer, opinar y hacer seguimiento a las políticas de Estado o iniciativas para el desarrollo nacional y territorial que les afectan.** Ágora contempla el diseño y desarrollo de plataformas y uso tecnología digitales para facilitar y ampliar la participación de los ciudadanos en las diferentes etapas de los procesos participativos que aplican la metodología.

En el presente documento se plantea cómo esta metodología constituye una herramienta útil, adaptable y accesible que puede apoyar a los países en la reducción de los conflictos sociales y hacer más eficiente la gestión de los gobiernos locales.

Se describe, además, su aplicación en el proceso del Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas convocado por el Gobierno de Panamá para la construcción de un nuevo Pacto Social dirigido a cerrar brechas de desarrollo, así como las lecciones aprendidas.

## Nuevos modelos de gobernanza

**La participación ciudadana es transversal al logro de todos los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) y la Agenda 2030**, ya que se requiere del involucramiento activo de la ciudadanía para el diseño de políticas, programas e iniciativas en educación, salud, ambiente, economía, inclusión, etc., así como en su seguimiento y rendición de cuentas.

El desarrollo de innovaciones digitales constituye un eje estratégico para el PNUD, para permitir a los ciudadanos formular, de manera libre pero ordenada, propuestas de desarrollo y/o política institucional en un espacio público, asegurando la máxima transparencia. A mayor acceso a la tecnología, mayor inclusión en los procesos de toma de decisiones.

Adicionalmente, las herramientas tecnológicas facilitan que todos los aportes, información, decisiones y acciones sean públicos, lo que favorece la transparencia.

La situación post COVID 19, plantea la participación de los ciudadanos en procesos de toma de decisión, la identificación y discusión de las causas de las desigualdades, así como la elaboración de acuerdos para el desarrollo de planes territoriales y lineamientos de políticas públicas.

Para asegurar un desarrollo inclusivo y ecuánime, los aportes, las discusiones y consensos deben partir de las áreas geográficas más simples (provincias, departamentos, municipios, comunidades, etc.) hasta llegar al complejo nivel nacional.

## Desafíos de la democracia, el caso de Panamá

**La crisis sanitaria generada por el COVID 19 puso manifiesto los grandes desafíos que conlleva rediseñar los modelos de desarrollo**, con el objetivo de cerrar las brechas existentes a nivel social, económico y territorial.

En el caso de Panamá, se identificaron dos obstáculos en el camino hacia un nuevo modelo de desarrollo: la desconfianza de la población en los tomadores de decisiones (especialmente la clase política) y, los límites impuestos por el distanciamiento social debido, a la lucha contra la propagación del COVID 19.

De allí, que la metodología Ágora surgió como una respuesta a estos dos desafíos, mediante la cual se asigna el poder a los ciudadanos (individual y colectivamente) de formular propuestas de política pública y de desarrollo de forma directa, sin mediadores o intérpretes, utilizando el medio digital (plataforma web based accesible por computadora, tableta o celular). Con esto, se buscaba promover la transparencia y ayudar a solventar los problemas de distanciamiento social provocados por la pandemia.

Esta propuesta metodológica del PNUD Panamá para la construcción de políticas públicas y de desarrollo fue presentada y asumida por el

presidente del país, Laurentino Cortizo, para la construcción de un nuevo pacto social denominado: “Pacto del Bicentenario: Cerrando brechas”.

## El concepto Ágora

**Ágora es un término griego que significa “lugar abierto de reunión”.** En la Antigua Grecia representaba una zona (plaza), donde los ciudadanos de una ciudad podían reunirse para escuchar los anuncios cívicos, para las campañas militares o para discutir sobre política. El término también se utilizaba en otras ciudades-estado para designar los espacios públicos donde se discutían los acontecimientos del día, los co-

merciantes tenían sus tiendas y los artesanos vendían sus productos. Por lo tanto, el término ágora también se entiende como una asamblea de personas, así como el lugar donde se reúnen. El PNUD recreó este concepto digitalmente como un espacio abierto a todos los ciudadanos para que estos puedan intercambiar opiniones y formular propuestas sobre su futuro<sup>1</sup>.

## La participación ciudadana a través de Ágora

**La metodología Ágora, incluye el diseño de plataformas digitales** basada en nuevas tecnologías de comunicación, con el fin de permitir y fomentar la participación de la ciudadanía de forma inclusiva en la formulación de propuestas de políticas públicas nacional o local.

Sin embargo, es fundamental entender que Ágora no es simplemente un instrumento tecnológico novedoso, como muchos. Ágora puede representar un paso importante en la evolución del concepto de democracia, que no puede ni debe ser ignorado para aprovechar la oportunidad de

restablecer una base de confianza y comunicación efectiva entre la política y el ciudadano.

En el caso de países como Panamá, el poder público emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme lo establece la Constitución, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración<sup>2</sup>.

El poder público se concreta principalmente a través de la elección de sus representantes en los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial (directa

1 <https://www.worldhistory.org/trans/es/1-512/agora/>

2 Artículo 2 de la Constitución de la República de Panamá.

o indirectamente). En Panamá como en otros países este mecanismo se enfrenta a una crisis, determinada principalmente, por la incapacidad de los tres poderes de interpretar y asumir las inquietudes de gran parte de la población.

Estudios y encuestas coinciden que se está produciendo un distanciamiento, que va creciendo rápidamente, entre el poder representativo y la ciudadanía, que arroja como resultado desconfianza e intolerancia del ciudadano hacia los líderes políticos e institucionales. Este sentimiento puede minar los cimientos de un estado democrático como Panamá, y la pandemia puede haber sido un catalizador que aceleró este proceso sin tener claro cuál podría ser el resultado final.

Ágora es una respuesta a este riesgo socio político. Su herramienta tecnológica es un instrumento por medio del cual el ciudadano puede realizar dos acciones fundamentales:



**Proponer directamente ideas, acciones, políticas, estrategias en tiempo real y de forma pública** teniendo como “oyentes y opinantes” a todos los ciudadanos, sin la necesidad de ser miembro de alguna “organización importante” reconocida por las instituciones. Lo anterior no excluye que organizaciones estructuradas puedan

formular sus propuestas, sin embargo, con la plataforma digital Ágora todas estas propuestas son públicas y puestas a disposición de la ciudadanía, que podrá opinar al respecto. Es decir que Ágora es un vehículo de participación directa, pero también es un medio para conocer, sin mediaciones ni filtros, las propuestas de los demás.



**La plataforma Ágora es un espacio de discusión entre diferentes visiones, ideas, opciones.**

Permite subir comentarios para cada propuesta, manifestar diferencias en un clima constructivo y respetuoso. Este proceso interactivo permite mejorar las propuestas, ampliarlas, modificarla y brindar argumentos más sólidos. Finalmente, toda información (propuestas, comentarios, índice de agrado) es articulada por provincias y comarcas, recuperando la importancia del enfoque territorial en las políticas públicas.

La plataforma no pretende resolver el paso sucesivo, es decir como el poder representativo asume las propuestas luego de su análisis, mediación y filtro, para convertirlas en acciones institucionales. Sin embargo, constituye el primer paso para brindar a la población una forma de participación inclusiva al destino de su propio país, por medio de una plaza virtual que abarca al territorio nacional y a las poblaciones.



# Metodología Ágora y el Plan Estratégico del PNUD

La metodología Ágora se enmarca en el Plan Estratégico 2022–2025 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los tres “Ejes de cambio sistémico” se reflejan en Ágora, aunque el mayor énfasis recae en “no dejar a nadie atrás”:

- **Transformación estructural:** implica trabajar con los países para lograr el cambio en los sistemas y las estructuras que conforman el desarrollo sostenible de un país. La “demanda” generada por la participación ciudadana conduce a transformaciones estructurales.
- **No dejar a nadie atrás:** se centra en el empoderamiento, la inclusión, la equidad, la capacidad de acción de las personas y el desarrollo humano. La participación ciudadana se orienta sobre todo hacia las brechas existentes, que son el indicador más evidente de las diferentes velocidades del desarrollo.

Además, indica el número y los perfiles de quienes han sido “dejados atrás”.

- **Fomentar la resiliencia:** implica fortalecer la capacidad de los países y las instituciones para prevenir, mitigar y responder a las crisis, los conflictos, los desastres naturales y las perturbaciones económicas, sociales y ambientales. La base para fomentar la resiliencia es conocer las causas que la merman. La voz ciudadana, conocedora de las carencias y afectada por ellas, es fundamental para orientar las políticas del Estado hacia la resiliencia.

Ágora encaja perfectamente en dos de los tres “catalizadores identificados para ampliar el impacto del desarrollo en los países:

- **Digitalización:** Apoyar a los países en la construcción de sociedades digitales inclusivas, éticas y sostenibles. Como se ya indicó, la metodología tiene como principal herramienta de participación ciudadana una plataforma digital homónima.

- **Innovación estratégica:** Capacitar a los gobiernos y las comunidades para mejorar el rendimiento de los sistemas en su conjunto, de modo que sean adaptativos y resilientes. Ágora representa un reto para los países: saber integrar en las políticas nacionales y comunitaria, los aportes de los ciudadanos en una nueva visión de la democracia, como un sistema armónico entre democracia representativa y democracia directa, es una de las innovaciones estratégicas más importante para cualquier Estado.

# Principios metodológicos fundamentales

## Principios generales

Ágora descansa sobre cinco principios generales claves en el trabajo que realiza el PNUD, a saber:

1

**Empoderamiento y participación constante de la población:**

La metodología Ágora abre los espacios de diálogo para que los individuos junto a la sociedad civil participen de los procesos de toma de decisión, ya sea de forma individual o como organización.

2

**Transparencia:** Asegura procesos abiertos y transparentes. Todo cuanto ocurre durante las diferentes etapas de los procesos es público, mediante plataformas digitales, lo que asegura la transparencia y la rendición de cuentas.

3

**Enfoque territorial:** Es en este principio en el que descansa la premisa “construir de abajo hacia arriba”, que caracteriza a la metodología. Implica que los aportes ciudadanos están enfocados en la identificación de brechas

de desarrollo, problemas y soluciones que reflejan las situaciones de vida de los entornos territoriales. La construcción de políticas públicas desde abajo hacia arriba ha volteado el enfoque tradicional de diseñar las políticas públicas desde una perspectiva nacional “superior” y, luego analizar su recaída en los territorios.

Esta forma de concebir el diseño y la gobernanza del desarrollo ha sido una de las principales causas del alejamiento de los ciudadanos de la política y la base de la desconfianza generalizada en las instituciones que afecta la democracia en todo el continente. Ágora se fundamenta en la participación ciudadana; el “lugar geográfico y cultural”, donde los ciudadanos forman su opinión, identifican sus problemas, miden y sufren las brechas que los afectan, conocen la forma más clara y transparente de resolver sus dolencias o proyectar sus esperanzas es el sitio donde viven todos los días.

El territorio es por eso la dimensión más cerca a los ciudadanos, pero también es la dimensión que permite analizar directamente y con más precisión los problemas y brindar las soluciones, a medida de las necesidades reales.

# 4

## Uso de la tecnología:

El desarrollo de plataformas digitales de participación ciudadana accesible vía internet o teléfono celular es vital para facilitar y expandir la participación inclusiva en todas las etapas,

desde los aportes iniciales hasta el monitoreo y seguimiento. El crecimiento del uso de internet y de la telefonía móvil, ha mermado, en la mayoría de la población, la percepción de que la tecnología es un instrumento de exclusión social, que marginó por muchísimos años a los estratos más humildes y con más bajo nivel educativo de la ciudadanía. En la actualidad la tecnología digital es parte del vivir cotidiano, convirtiéndose en una poderosa herramienta inclusiva; eso ha permitido el diseño y la implementación de la metodología Ágora, asentada en la participación ciudadana por medio de la digitalización. En esta metodología hay un amplio despliegue en el uso de herramientas digitales para la participación ciudadana y para el manejo de todo el proceso.

Se trata de la plataforma web based, accesible por computadora, tableta o celular; programas de inteligencia artificial para la clasificación de los aportes y propuestas; plataformas virtuales como Zoom o Microsoft Team, para la reuniones de las comisiones y de los diferentes equipos a cargo del proceso; redes sociales para difundir los resultados logrados son algunos de los ejemplos que se pueden mencionar.

# 5

**Inclusión:** Se toma en cuenta la inclusión de grupos en situación de vulnerabilidad como las minorías y las personas con discapacidad. Por ello, es necesario desarrollar herramientas comunicacionales

–como videos en lenguas indígenas o lenguaje de señas; además de habilitar funciones, cuando es razonable, para que se realicen propuesta a través de audio y video.

## Etapas de los procesos de participación que aplican la metodología Ágora

**El proceso metodológico de Ágora se articula en tres etapas distintas**, cada una de las cuales cumple con un objetivo definido.

Las tres etapas indicadas a continuación, no varían, independientemente del objetivo que los procesos de participación ciudadana persiguen o de los actores involucrados (diseño de políticas públicas y de desarrollo o como acompañamiento a los gobiernos locales). En tanto, las plataformas

digitales Ágora, a través de la cual se despliega el proceso de participación ciudadana, respetando integralmente los principios enunciados, pueden presentar variaciones.

En la **primera fase de formulación de “Propuestas”**, los ciudadanos, en forma individual o colectiva, formulan sus aportes (propuestas, señalamiento de brechas por cerrar, señalamiento de problemas, propuestas de inversión,

prioridades) a través de la plataforma Ágora. Al subir un aporte, este es público dentro un plazo de 24 horas, de forma tal, que pueden ser leídos y comentados (positiva o negativamente) sin restricciones. Al terminar esta fase, si necesario, los aportes se clasifican por temas y ámbito territorial, separando las propuestas de las denuncias e inconformidades.

En la **segunda fase de toma de “Decisión”**, los aportes recibidos y clasificados son examinados por comisiones (cuyo ámbito y composición se definen por cada situación y país) para las políticas públicas, o por equipos técnicos en el caso de gobiernos locales. Las comisiones son integradas por representantes de las fuerzas vivas de los territorios, acompañados por expertos temáticos. En la comisión se examinarán exclusivamente los aportes procedentes de la fase de formulación de “Propuestas”.

Los miembros de las Comisiones formularán acuerdos en consenso, con base en las denuncias de brechas y las propuestas de solución, validados por los ciudadanos. De esta forma, se garantiza la formulación de lineamientos de política pública con un enfoque de abajo hacia arriba, sin injerencias externas al proceso ciudadano.

En el caso de los gobiernos locales, los equipos técnicos examinan la viabilidad, la coherencia con el plan de desarrollo local, el espacio presu-

puentario y, de acuerdo con estos parámetros, formulan su opinión, que son validadas por la ciudadanía a través de la plataforma.

En la **tercera fase**, se espera que la institución pertinente convierta lo acordado y aprobado en planes de acción concretos, correspondientes a las inversiones identificadas según el ámbito territorial definido. Es en esta fase que se realiza el **“Seguimiento” de las acciones** en la forma que se decide en cada situación. La forma de dar seguimiento a los planes de acción es muy flexible y se define de acuerdo con las metas y los acuerdos entre actores involucrados.

La flexibilidad en el diseño del mecanismo de seguimiento no condiciona la forma de participar de la ciudadana durante el seguimiento. A través de la plataforma “Ágora Seguimiento”, la población estará constantemente informada sobre los avances en las diferentes acciones a realizar y podrán expresar opiniones y valoraciones desde su perspectiva ciudadana.

Las tres fases requieren el uso de la plataforma digital Ágora (en sus diferentes versiones) como la herramienta que garantizará la participación ciudadana, ofreciendo a la población la información necesaria para poder formarse una opinión y para proporcionar públicamente sus aportes, comentarios, denuncias.

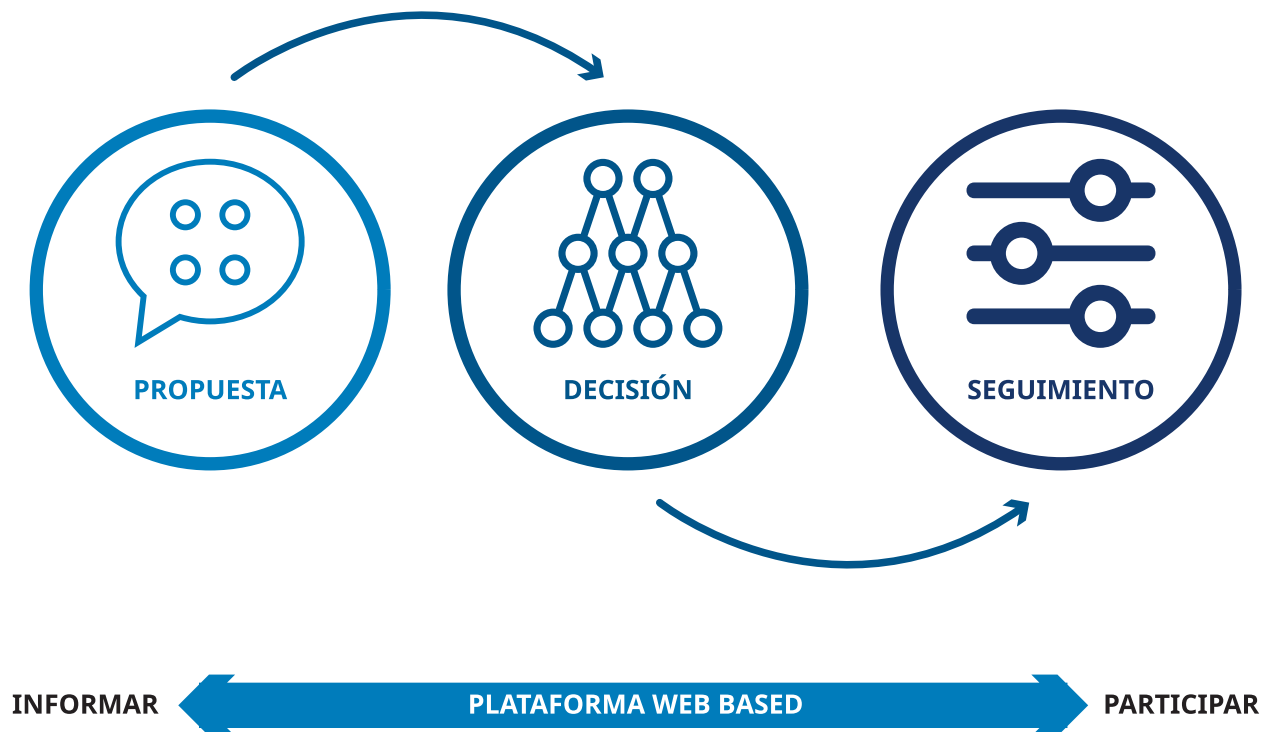


## Estructura de la metodología Ágora

La gestión de los procesos que aplican la metodología reposa en una “Estructura de Gerencia y Coordinación”, que puede variar según la dimensión del país y de los territorios

involucrados, articulación y complejidad del proceso, cronograma de las actividades. El proceso cuenta con tres grandes áreas operativas.

*Grafica No. 1 Etapas de los procesos de participación ciudadana*



**Área metodológica:** adapta la metodología Ágora al contexto específico, sigue la evolución del proceso, implementa los ajustes necesarios, monitorea los avances desde el punto de vista de las metas finales que se quiere lograr.

**Área digital:** diseña la arquitectura de la plataforma de acuerdo con las indicaciones del área metodológica, desarrolla concretamente la plataforma (front end y back end) y canales de conexión, mantiene el rigor en el uso de la plataforma, produce informes estadísticos adicionales, alimenta con la información correspondiente a los actores y a la ciudadanía, con toda la información no sensitiva que la plataforma recibe como resultado del proceso.

**Área comunicación:** diseña e implementa la estrategia de comunicación.

Todas las áreas mencionadas están bajo el equipo de gerencia, integrado por 4 o 5 personas. Las funciones que integran la Coordinación del proceso normalmente son:

- **Administración y logística**
- **Equipo metodológico** con responsabilidad de evaluación, seguimiento y ajustes del proceso
- **Equipo de comunicación:** puede ser interno o externo, con la función de implementar la estrategia de comunicación durante todo el proceso

- **Experto de plataforma virtuales:** apoya técnicamente el correcto desarrollo de las reuniones virtuales
- **Equipo de administración de la plataforma Ágora:** normalmente del PNUD, administra la plataforma y no depende de la Coordinación, pero es parte de la gerencia del proceso
- **Equipo de facilitación y redacción:** acompaña y facilita las reuniones virtuales, redactando las minutas o los acuerdos logrados, cuando sea necesario
- **Equipo de redacción y conciliación final:** está a cargo de redactar y editar los acuerdos finales cuando así se decida,

Según las necesidades, la coordinación contratará con especialistas en diferentes temas, para asegurar competencias técnicas y el máximo apoyo durante todo el proceso.



## Instancias de apoyo

**Con el objetivo de brindar eficiencia y eficacia al desarrollo de los procesos** es recomendable identificar algunas instancias de apoyo, que pueden variar según las necesidades.

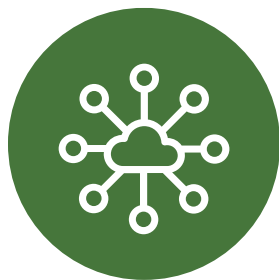
Los procesos para el diseño de políticas públicas (así como para el gobierno de los municipios) se caracterizan por su elevado contenido político/partidista. Generalmente son procesos lanzados por el gobierno (local o nacional) y/o alguna institución de carácter público (ministerio, autoridad, secretaría, etc.).

El “origen político” de su lanzamiento induce a la percepción de que son amañados con resultados no confiables. Para mitigar este riesgo, es aconsejable la creación de un **“Consejo Consultivo o de Garantes”**, integrado por personalidades de reconocida independencia, trayectoria profesional, social y con autoridad moral. La función del Consejo Consultivo es seguir el desarrollo de todo el proceso y asegurar su correcta realización. Este puede brindar sugerencias al equipo de coordinación para mejorar la gestión del proceso. Cuando el volumen de los aportes recibidos en

la etapa de Propuesta es muy alto, en la fase de su clasificación es importante contar además con herramientas de Inteligencia Artificial (IA) que faciliten el trabajo; además, de un equipo técnico científico, integrado por expertos de diferentes disciplinas, que formen una **“Comisión técnico-científica”**.

Su función es de asegurarse que la clasificación arrojada por la IA sea coherente y pertinente, comprobando los resultados de esta fase.

En adicción, es importante que la Comisión elabore un informe sobre los resultados logrados, que sirva de orientación en la sucesiva fase de formulación de los acuerdos. Si así se decide previa y públicamente, la Comisión puede formular evaluaciones de viabilidad técnico-científica sobre las propuestas recibidas. Estas evaluaciones no tienen carácter vinculante, pero representan, sin lugar a duda, un insumo fundamental para la formulación de los acuerdos.



## Base de datos: punto crítico

### **Casi todos los países cuentan con legislación sobre la protección de los datos personales.**

Esta puede cambiar en algunos aspectos, pero se mantienen en su valor normativo.

En Panamá este aspecto está regulado con la Ley 81 de 26 de marzo de 2019 y su Reglamentación por medio del Decreto Ejecutivo 285 de 28 de mayo de 2021.

La Constitución Panameña, en su artículo 42 dispone que “(…). Esta información solo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley”

*La Ley 81 recoge este dictamen constitucional, y define con más precisión el concepto de “información sensible”, que es exactamente la que se maneja en la plataforma Ágora.*

*La Ley define los datos sensibles, a aquellos que se refieren a la esfera íntima del titular, o cuya utilización indebida pueda dar origen a discriminación o conllevar un riesgo grave para este.*

(...)

*La Ley 81 establece que los datos sensibles no pueden transferirse sin el debido consentimiento explícito del titular, cuando sea necesario para*

*salvaguardar la vida del titular y este se encuentre física o jurídicamente incapacitado, cuando se refiera a datos que sean necesarios para el reconocimiento, ejercicio o defensa de un derecho en un proceso con autorización judicial competente, cuando tenga una finalidad histórica, estadística o científica, en cuyo caso deberán tomarse medidas de disociación de identidad.*

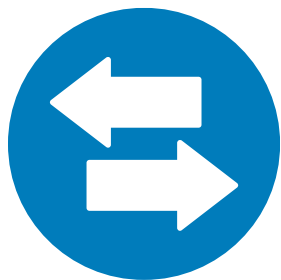
(...)

*El ámbito de aplicación de esta Ley se extiende a las bases de datos que se encuentren en el territorio de la República de Panamá, que almacenen o contengan datos personales de nacionales o extranjeros o que el responsable del tratamiento esté domiciliado en el país, quedan sujetos a la aplicación de esta Ley y su reglamentación<sup>3</sup>.*

La forma de almacenar y tratar los datos personales de los usuarios debe ser manejado con mucho cuidado y conforme a las leyes de cada país, porque se puede convertir en un punto crítico importante. En términos generales, el reto es que la base datos personales de los usuarios nunca sea accesible a los actores políticos o comerciales del país, para evitar el uso impropio y violaciones a la ley. Lo más recomendable es que la base de datos repose en el PNUD o algún organismo internacional independientes, los cuales serán los únicos con clave de acceso a los módulos administrativos de la plataforma.

3 <https://www.icalaw.com/es/reglamentacion-de-la-ley-de-proteccion-de-datos-en-panama/>





## La comunicación

**La clave del éxito de cualquier proceso que involucra la participación ciudadana es que la población sepa de su existencia e implementación.** Para participar plenamente es fundamental conocer y estar informado que existe esta oportunidad. Para lograr los objetivos de participación ciudadana a los cuales se aspira, desde su inicio, y paralelamente a la definición de las herramientas y el diseño metodológico, se debe definir una estrategia de comunicación articulada, con un plan de acción minucioso. **El fracaso de la comunicación es el fracaso de los procesos de participación.**

Es recomendable diseñar e implementar la estrategia de comunicación, como si fuera un proyecto en el proyecto, con sus propios puntos focales. Los temas de la comunicación deben ser enfocados en los siguientes aspectos clave:

1. Importancia de la participación ciudadana
2. Cómo participar (herramientas y tiempos)
3. Cómo informarse sobre todo lo que ocurre en el proceso
4. Cómo realizar propuestas de calidad (propuestas, denuncias, etc.)
5. Cómo conocer los resultados, los compromisos alcanzados y cómo darle seguimiento a su implementación.

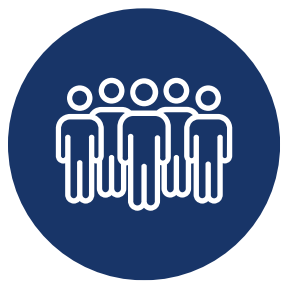
Para lograr la meta más alta de participación ciudadana es fundamental diseñar campañas de comunicación dirigidas, además a la población

en general y a grupos específicos como los jóvenes, las mujeres, personas de la tercera edad, grupos étnicos, territorios específicos, personas con discapacidad, etc.

Además, es fundamental medir el impacto de las campañas con el fin de realizar los ajustes que fueran necesarios. El módulo estadístico de la plataforma Ágora es una fuente muy importante de medición, ya que proporciona la participación por territorio según edad, sexo, etc. Con base en estos datos es posible reforzar las acciones específicas de comunicación.

Con respecto al trabajo con los medios de comunicación, no existe una regla absoluta y dependerá del país y de los segmentos de población que se quieren alcanzar. Se recomienda usar todos los medios (tradicionales e innovadores) a disposición, desde las redes y WhatsApp, reuniones en los puntos de "encuentro social" o de alto tráfico de la población, hasta material impreso al material digital.

El objetivo final es que Ágora se convierta en una marca conocida como la más famosa a nivel comercial. Esto se puede medir con encuestas de muestreo y sondeos de la población. Se considera un buen resultado si el 40% de la población conoce el proceso, que se transforma en excelente si este dato alcanza el 60% o más.



## Las fuerzas políticas y las organizaciones sociales en la gestión del proceso

**Entre los desafíos más grande que se presentan al iniciar el proceso de participación en los que se aplica la metodología Ágora, se encuentra el de dejar claro en la opinión de las fuerzas políticas que se trata de un proceso ciudadano, que sobrepasa las fronteras partidarias para entregar al país la voz directa de la población.**

Es probable que, si el proceso es convocado por los partidos de gobierno, todos lo que están en la oposición traten de descalificarlo restándole importancia y calificándolo de “amañado y manipulado”. Cuando no hay, por la oposición política, posiciones públicas polémicamente contrarias es probable que se esté frente a un desinterés y un distanciamiento que se traduce en ausencia de participación.

Por esta razón es importante involucrar en el proceso, desde el primer momento, a todas las fuerzas políticas y las organizaciones sociales. No se trata de “negociar” privilegios o condiciones especiales, sino de explicar, aclarar y convencer que la metodología Ágora involucra un proceso de participación transparente donde todos, incluso las fuerzas políticas y las organizaciones sociales pueden o deben participar, junto con la población. Ágora es un escaparate a la vista de todo el país y su población, mediante la cual las propuestas e ideas, sin importar de donde procedan, pueden llegar a todos los estratos de la ciudadanía.

Se trata de romper los paradigmas de la “política en círculos cerrados” (tradicional hasta el día de hoy) para remplazarla con una visión innovadora, de la “política abierta para todos”, para fortalecer la democracia y el tejido institucional.

Este aspecto es de fundamental importancia. El reto para la sociedad actual es encontrar el punto de síntesis entre participación ciudadana y organizaciones políticas - sociales. La responsabilidad de encontrar este punto de encuentro reposa principalmente en la parte organizada del país (fuerzas políticas y sociedad civil) con la ciudadanía que mantiene la función de seguimiento y evaluación de los resultados.

El compromiso convencido de las fuerzas políticas y de las fuerzas sociales es la condición para que los resultados del proceso se conviertan en políticas de estado, garantizando continuidad en el tiempo, evitando que cualquiera de los actores (ciudadanía, fuerzas políticas, sociedad civil organizada) se sientan destituidos de su propio rol. Para lograr este objetivo es fundamental que los procesos que aplican Ágora sean independientes y liderados por personas reconocidas por sus capacidades y su autonomía, acompañada por un organismo internacional dedicado al desarrollo como lo es el PNUD.

Finalmente, un proceso de participación ciudadana basado en la metodología Ágora, debe contar

con el convencido y consciente compromiso de los tomadores de decisión. La esencia de Ágora es abrir un espacio de participación a todos los ciudadanos para que aporten ideas y denuncien las brechas existentes. El “uso distorsionado” de este instrumento, por fines coyunturales o

intereses, produce como única consecuencia un aumento de la frustración ciudadana, que puede derivar en protestas y huelgas, o desembocar en violencias que minan la convivencia democrática y la fortaleza institucional de un país.

# Ágora y el Proceso Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas

**La metodología Ágora fue aplicada por primera vez en el proceso del el Pacto del Bicentenario: Cerrando Brechas**, convocado por el presidente de la República de Panamá, Laurentino Cortizo. El proceso se llevó a cabo en Panamá, entre noviembre de 2020 y noviembre de 2021, con el acompañamiento del PNUD.

Ese proceso fue coherente con la construcción conceptual ilustrada anteriormente; sin embargo, hubo algunos aspectos que fueron subestimados durante la implementación, y que representan útiles lecciones aprendidas.

**El presidente de Panamá nombró a un grupo de personas de reconocida trayectoria profesional e independencia, acompañados por el PNUD**, proporcionando los recursos necesarios, sin injerencia alguna y bajo la gestión y responsabilidad de la gerencia del proyecto. El PNUD administró los fondos necesarios en coordinación con la gerencia del proceso.

La máxima responsable del proceso fue una secretaria ejecutiva, nombrada por Decreto Ejecutivo. Se trató de una destacada panameña del mundo académico y con amplia trayectoria en cooperación internacional.

El proceso adoptó los tres pilares de Ágora:

- 1. Participación ciudadana** en las etapas de presentación de propuestas y la toma de decisiones.
- 2. Enfoque territorial** en la elaboración y discusión de las políticas públicas
- 3. El uso de la tecnología** para ampliar la participación.

Se definieron dos instancias de acompañamiento:

- **El Consejo Consultivo**, un ente de gobernanza formado por 25 ciudadanos representantes de los diferentes sectores de la sociedad panameña, considerados garantes de la legitimidad, confianza y transparencia del proceso.
- **La Comisión Técnico-Científica**, encargada de la clasificación, categorización y contextualización social, económica y cultural de las propuestas.

## Organismos de gestión del proceso

**El Pacto contó con algunas entidades** para la gestión de todo el proceso.

**Secretaría ejecutiva:** a cargo de una secretaria ejecutiva nombrada con Decreto por el presidente y acompañada por el PNUD, sus funciones abarcaron desde los aspectos logístico y administrativo, hasta la dirección política y de contenidos de todas las fases del proceso

**Coordinación del Pacto:** integrada por la secretaria ejecutiva, el PNUD, algunos expertos metodológicos y por el responsable de los equipos de facilitación de la segunda Etapa.

**Equipos de facilitación:** integrados por un facilitador, un redactor y un experto de ambiente virtual (todas las reuniones se realizaron virtualmente) con la tarea de acompañar cada una de las 11 comisiones temáticas (una por cada eje) en las 4 regiones más el nivel nacional.

**Equipos de administración de la plataforma:** a cargo del PNUD, con la responsabilidad de administrar y gestionar la plataforma Ágora en todos sus aspectos.

**Equipo comunicación:** a cargo de la gestión del proceso de comunicación del Pacto, integrado

por outsourcing contratada por este objetivo, acompañados por una experta en comunicación de PNUD.

**Equipo del Desarrollo** de la plataforma; el diseño funcional y el flujo del proceso de la plataforma Ágora – Pacto del Bicentenario fue realizado por el PNUD Panamá. Para su desarrollo el PNUD se apoyó a GovRight, una organización comprometida en incrementar la colaboración entre los ciudadanos y los gobiernos mediante el uso de la tecnología para promover la participación. GovRight acompañó todo el proceso del Pacto del Bicentenario.

La plataforma Ágora, en sus dos versiones desarrolladas para las etapas Panamá Propone y Panamá Decide, fue hospedada en los servidores del Estado, a cargo de la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), donde se encuentran todos los servicios digitales de la administración pública del país.

Previamente a la colocación de Ágora en el servidor del Estado, la AIG sometió la plataforma a una serie de pruebas de seguridad cibernética y de estrés, que fueron superadas y que permitieron emitir el visto bueno para su ubicación en la nube.

# Diseño del flujo de proceso Pacto del Bicentenario

**Las dos etapas principales del proceso del Pacto se articularon en una serie de fases y acciones** que se resumen en la Gráfica No. 2.

En el diagrama no muestra la fase previa al lanzamiento del Pacto, que se caracterizó por el diseño metodológico del proceso, la definición de los 11 ejes temáticos para la clasificación de los aportes ciudadanos, el diseño y desarrollo de la plataforma y el diseño de la estrategia de comunicación.

El Pacto fue formalmente lanzado, por el presidente de Panamá, el 30 de noviembre del 2020.



## Etapa 1 “Panamá Propone”

En la propositiva e innovadora Etapa 1, denominada “Panamá Propone”, la ciudadanía expresó libremente ideas, inquietudes, aspiraciones e hizo propuestas a través de la plataforma digital, también denominada Ágora.

La plataforma Ágora 1.0 permitió que los ciudadanos elevaran sus planteamientos desde cualquier punto del país y a través de cualquier medio tecnológico. Las propuestas fueron presentadas en diferentes formatos —texto, audio

La etapa “Panamá Propone” de recolección, a través de la plataforma de los aportes ciudadanos terminó el 28 de febrero 2021.

Luego de la fase de clasificación, en mayo de 2021 empezó la segunda etapa “Panamá Decide”, en la cual las comisiones regionales y nacionales analizaron las propuestas ciudadanas, y con base en ella consensuaron los acuerdos que componen el Pacto del Bicentenario, que culminó en noviembre de 2021 con la presentación pública de los resultados logrados.

y video— por categorías temáticas, de manera individual y colectiva, es decir, por grupos organizados formalmente.

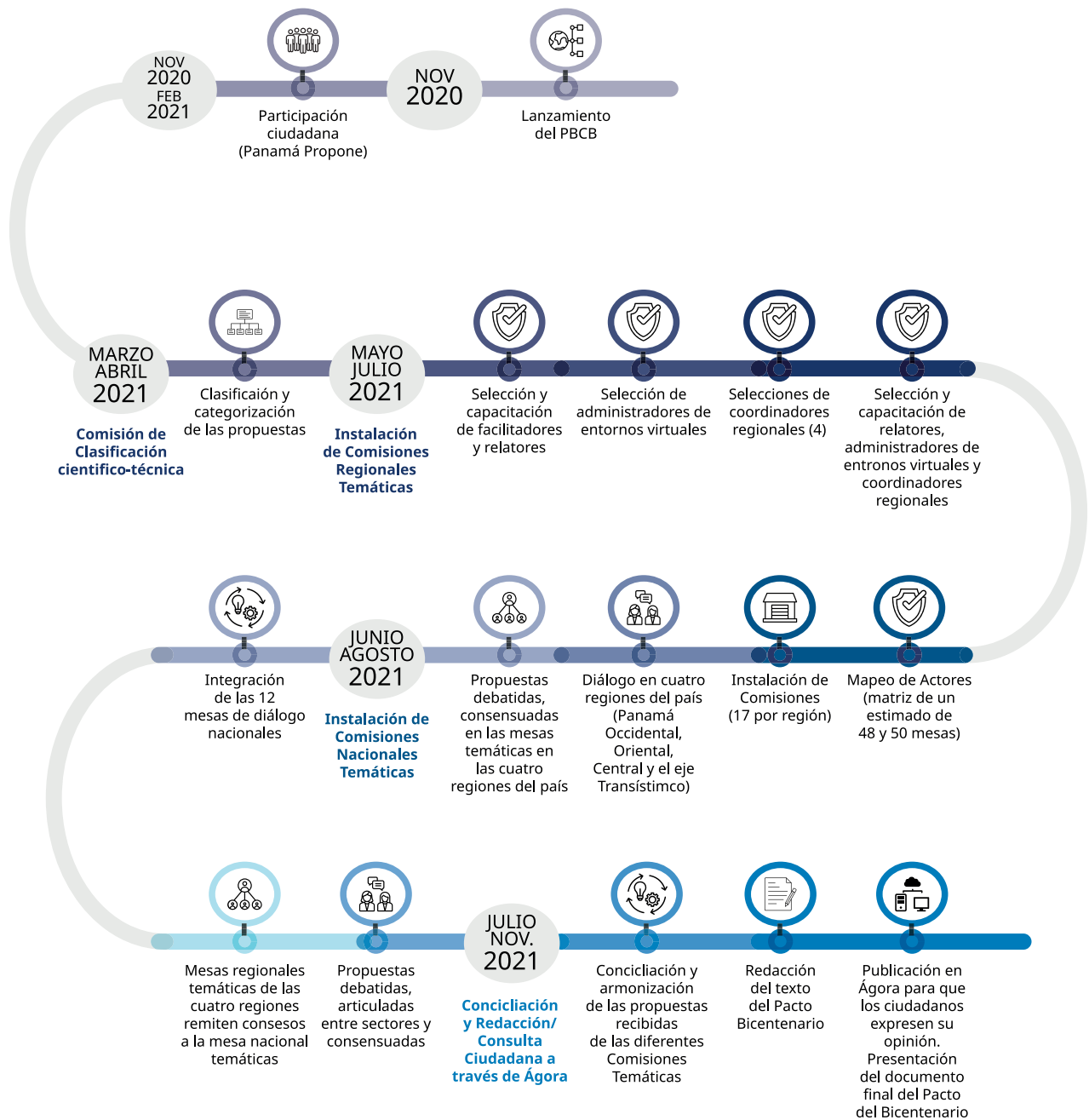
Cada participante debió identificarse en la plataforma, en la que se codificó la entrada respectiva como mecanismo para garantizar la trazabilidad de todas las participaciones.

Toda la información depositada en Ágora 1.0, conformada por los aportes y señalamientos

Gráfica No. 2

# Proceso del Pacto del Bicentenario: **CERRANDO BRECHAS**

2020-2021



recibidos inicialmente, fue depurada mediante una parametrización para eliminar información no útil (spams) y comentarios ofensivos.

El resultado final de la depuración dejó una base de información de 175,922 aportes distribuidos en once áreas temáticas: agroalimentación, agua, ambiente, cultura, deportes, economía, educación, Estado, inclusión infraestructura y salud.

Esta información fue trasladada a la Comisión de Clasificación Científico-Técnica, lo que marcó el inicio de una fase de clasificación y categorización en subtemas y en atención al contexto social, cultural y económico. La Comisión de Clasificación Científico-Técnica estuvo conformada por panameños de reconocida trayectoria como investigadores en diversas disciplinas y por expertos de prestigiosos Institutos de la Región.

Considerando el enorme número de aportes recibidos, todos los grupos encargados de la clasificación se basaron en programas de Inteligencia Artificial, cuyos resultados fueron comparados para elaborar las tablas finales puestas a disposición de la Etapa 2.

La clasificación de los aportes se realizó según el siguiente esquema secuencial:



Con el objetivo de asegurar confidencialidad para la información sensible, la información contenida en la base de datos usuarios se mantuvo bajo custodia del PNUD, y nunca fue publicada. Esta información se usó exclusivamente para recopilar los gráficos de estadística, que por sus características son totalmente anónimos y generales.



## Resultados de la Etapa 1 “Panamá Propone”

- Se recibieron **186,182 aportes en las 11 áreas temáticas propuestas**, rompiendo todas las expectativas y todos los esquemas de diálogos tradicionales.
- **212, 573 personas se registraron** en la plataforma y participaron, esto representa el 5% de la población adulta del país y el 10% de los votantes de las elecciones generales celebradas en 2019.
- **175 mil 922 aportes pasaron a la fase de discusión** luego de ser clasificados
- El **97% de los aportes** y expresiones de necesidades provino de la ciudadanía **a nivel individual**.
- El **76% de los aportes** se realizaron **mediante teléfonos celulares**
- Los aportes en los 11 ámbitos temáticos definidos mostraron las brechas significativas para los ciudadanos de las regiones relacionadas a: infraestructuras vial, comunitaria, salud, educativa, eléctrica; acceso agua potable, acceso internet, y al Estado tanto en aspectos de seguridad como de institucionalidad.

La grafica a continuación resume los resultados de la Etapa 1:

Gráfica No. 3

### Total de propuestas, según región

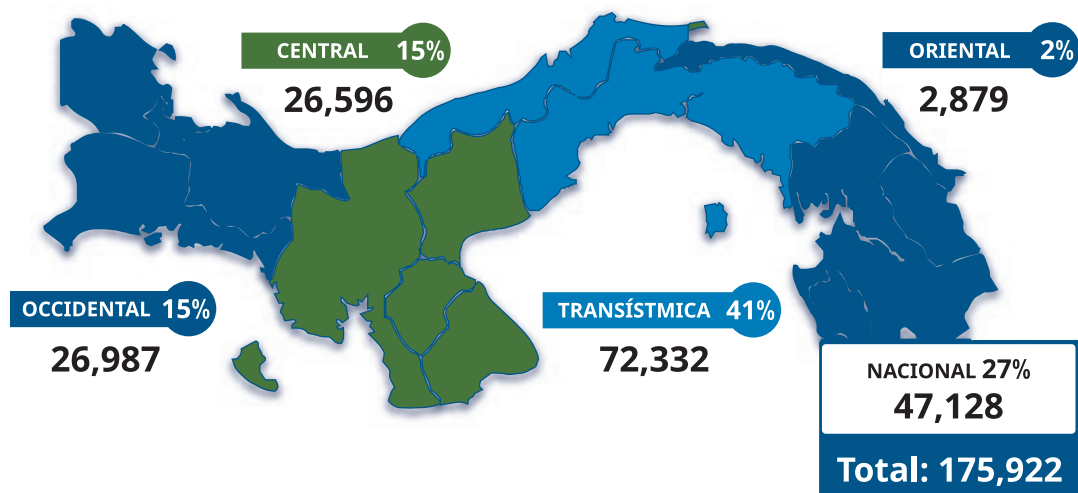
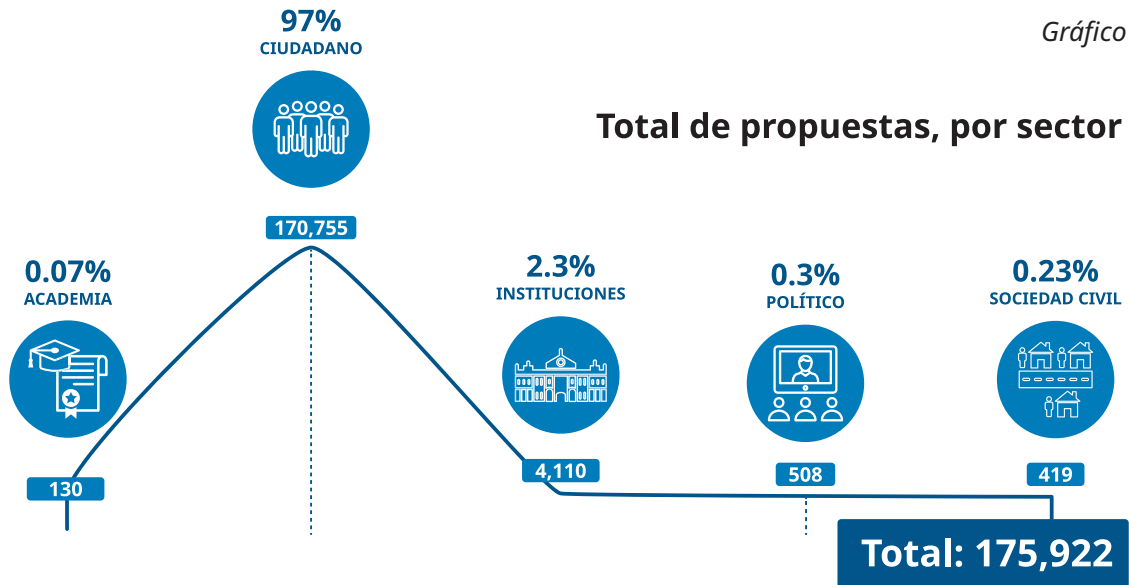
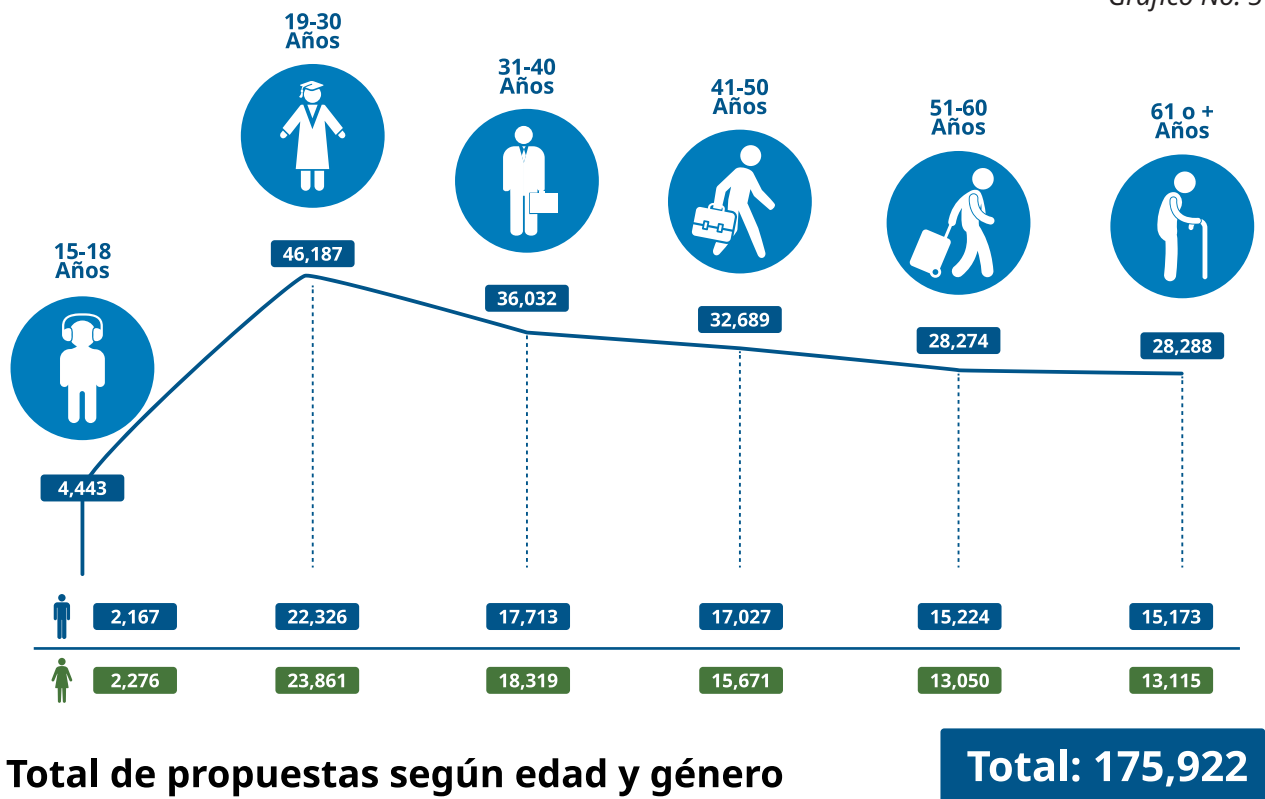


Gráfico No. 4



La participación a través de Ágora permitió conocer datos como: participación por segmento de la población, área geográfica, sexo, edad, etc. revelando, por ejemplo, una alta participación de la juventud (27.8%) y paridad entre los aportes de hombres (51.6) y mujeres (48.3%), así como los temas de desarrollo que les preocupan a cada uno.

Gráfico No. 5



El enfoque de “abajo hacia arriba” permitió que se acordaran propuestas, no solo para atender la realidad de cada región o comunidades, sino también para acordar propuestas que permitieran intervenir a nivel nacional, haciendo posible que las regiones aportaran a la visión global de país.



## Etapa 2: “Panamá Decide”

La Etapa 2 del Pacto del Bicentenario, llamada **“Panamá Decide”**, se caracterizó por el trabajo en comisiones, en las cuales se llevó a cabo el análisis, la discusión y síntesis de los aportes ciudadanos de las propuestas previamente clasificadas según eje y ámbito.

Con base en los 11 ejes temáticos, se establecieron 55 comisiones, es decir 11, por cada una de las cuatro regiones del país y 11 comisiones nacionales.

En las comisiones se formularon acuerdos de desarrollo de lineamientos de políticas públicas con base a los aportes clasificados. Es importante destacar que el trabajo de las comisiones se concentró exclusivamente en las propuestas o denuncias procedentes de los ciudadanos, a través de la plataforma Ágora durante la fase Panamá Propone. Ninguna opción diferente fue tomada en cuenta.

Las comisiones nacionales fueron alimentadas con los insumos procedentes de los aportes ciudadanos y por los acuerdos de las Comisiones Regionales.

Debido a la pandemia por la Covid-19, la metodología diseñada para el Pacto del Bicentenario utilizó Microsoft Teams como herramienta para

realizar las reuniones de las comisiones temáticas regionales y nacionales.

Los miembros de las comisiones fueron seleccionados a través de un mapeo de actores que involucró a todos los sectores. Todas las comisiones fueron facilitadas por un equipo – integrado por facilitadores, relatores y coordinadores– capacitado en la metodología Ágora y conducción de diálogos en entornos virtuales.

Cada una de estas comisiones regionales estuvo conformada por once facilitadores, once relatores, once observadores y un coordinador nacional, quienes trabajaron de forma integrada en once comisiones temáticas: agro, educación, salud, economía, Estado, infraestructura, agua, inclusión, ambiente, cultura y deporte, en total correspondencia con la clasificación previamente realizada por la Comisión de Clasificación Científico-Técnica y las orientaciones metodológicas diseñadas para tal fin, sirviendo de apoyo y guía a la labor que habría de cumplir.

Sobre la mesa de cada comisión temática regional, cuyas reuniones se realizaron en formato virtual, se colocaron las propuestas correspondientes a cada una, de forma que pudieran someterse a examen, con base en la realidad de cada macro

región, en el marco de su potencial puesta en marcha, es decir, su consistencia y viabilidad para diseñar, elaborar e implementar una hoja de ruta, orientada a cerrar las grandes brechas que existen en el país y que separan a los panameños en cinco rostros.

A lo interno de cada comisión temática regional se trabajó minuciosamente en el contenido de los aportes de los ciudadanos, de manera que pudieran formularse propuestas concretas a partir del consenso.

Para mantener activa la participación ciudadana se desarrolló una nueva versión de la plataforma: Ágora 2.0.

Una vez logrado un acuerdo, sin importar en qué tipo de comisión, se subió el texto en la plataforma acompañado por la información sobre la Comisión que formuló el Acuerdo (eje temático,

ámbito territorial de la comisión, ámbito territorial del acuerdo, es decir era de carácter nacional o regional). En adición, en la plataforma se indicaba el código de los aportes ciudadanos por medio de los cuales se formuló el acuerdo.

De esta forma, los ciudadanos que formularon propuestas pudieron reflejarse en los acuerdos consensuados.

Por un periodo entre 7 y 10 días, los acuerdos estuvieron abiertos a recibir opiniones y comentarios de la ciudadanía. Al culminar este periodo con base en las opiniones recibidas la comisión podía modificar el texto del acuerdo o mantenerlo en su versión original.

En ambos casos, el acuerdo se consideraba cerrado y listos para la publicación en el Pacto del Bicentenario.

## Resultados de la Etapa 2 “Panamá decide”

- Las 44 comisiones regionales lograron **1,361 acuerdos**, de los cuales 481 fueron de alcance nacional.
- Las 11 comisiones nacionales lograron **181 acuerdos** de lineamientos de políticas públicas.

Gráfico No. 6

# RECORRIDO DE UN CONSENSO

## 1 DÍAS 1 - 7 PUBLICACIÓN DEL ACUERDO

Los formularios de Ágora (FORMAGOR) que contienen todos los acuerdos se publicaron en la plataforma y fueron puesto a disposición de la ciudadanía para sus comentarios, agrados y desagradados. Vencidos los 5 días se inhabilitó la opción para hacer comentarios.



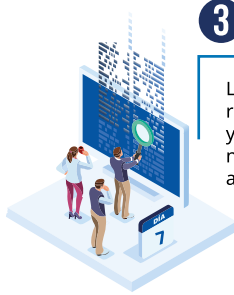
## 2 OCTAVO DÍA

El equipo de Ágora envió a la coordinación ejecutiva, un informe con los comentarios recibidos por cada acuerdo, incluyendo los agrados y desagradados.



## 3 NOVENO DÍA

La coordinación ejecutiva, revisó el informe recibido y lo reenvía al coordinador nacional, quien lo remite a la respectiva comisión



## 4 CADA SEMANA

Cada semana, la comisión realizó una sesión de trabajo para considerar los insumos y sugerencias recibidos a través de Ágora, ajustar los acuerdos, en caso que lo considerarlo conveniente, y definir el texto de los acuerdos alcanzados.



## 5 CADA SEMANA +1 DÍA

El Coordinador Regional envió a la Coordinación Ejecutiva la versión final del Acuerdo en formato FORMAGOR.



## 6 CADA SEMANA +2 DÍAS

El equipo de la coordinación ejecutiva envió el acuerdo final al Equipo Ágora en formato FORMAGOR.

En 24 horas el equipo Ágora publicó el acuerdo definitivo en la plataforma, quedando abierto solo a los agrados / desagradados.



Gráfico No. 7

**ACUERDOS TEMÁTICOS DE LAS REGIONES**

TEMA	REGIÓN CENTRAL		REGIÓN OCCIDENTAL		REGIÓN ORIENTAL		REGIÓN TRANSÍSTMICA		TOTAL GENERAL
	REGIÓN CENTRAL	NACIONAL	REGIÓN OCCIDENTAL	NACIONAL	REGIÓN ORIENTAL	NACIONAL	REGIÓN TRANSÍSTMICA	NACIONAL	
Agro alimentación	70	5	20	23	16		26	26	185
Agua	50		14	13	7	2	8	1	95
Ambiente	18	1	45	13	2		28	5	112
Cultura	4	8	23	6	24		32		97
Deporte	10	13	11	11	12	11	1	8	77
Economía	21	3	16	19	10	2	3	13	84
Educación	10	12	17	18	49		10	1	117
Estado	14	38	17	3	16	4	8	6	106
Inclusión	15	12	19	4	12		50	6	118
Infraestructura	16	65	43	25	9		57	6	221
Salud	19	66	13	18	13		3	17	149
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>247</b>	<b>220</b>	<b>238</b>	<b>153</b>	<b>169</b>	<b>19</b>	<b>226</b>	<b>89</b>	<b>1361</b>

# Ágora – Seguimiento al Pacto del Bicentenario

**El 30 de noviembre de 2021 se anunció la creación, por Decreto Ejecutivo, de una Comisión de Alto Nivel (CAN)** encargada de diseñar el mecanismo de seguimiento de los acuerdos del Pacto.

Las pautas establecidas indicaban que el sistema de seguimiento, que la Comisión presentaría, debía contemplar el mantenimiento del carácter de “abajo hacia arriba”, por medio de una plataforma digital que permitiera la constante participación de la ciudadanía en el monitoreo de las acciones implementadas para cumplir con los acuerdos del Pacto.

En el Decreto se estableció que el PNUD acompañaría los trabajos de la CAN y como encargado del diseño y desarrollo de la plataforma de seguimiento.

En el tiempo indicado por el Decreto, el PNUD acompañó a la CAN en la definición del sistema de seguimiento de los acuerdos, basado en los mismos principios que caracterizaron el proceso del Pacto y más, en general, la metodología Ágora. El 1 de julio de 2022 se entregó el diseño del sistema de seguimiento, basado en la territorialidad, y la plataforma Ágora por el seguimiento del Pacto.

## Reflexiones finales

**El proceso del Pacto del Bicentenario, basado en la metodología Ágora fue innovador.** Sin embargo, luego de la culminación del proceso se imponen algunas reflexiones sobre cómo mejorar Ágora y cuáles son los riesgos se han evidenciado.

Procesos como estos son muy dinámicos y no se pueden encajonar en rígidas casillas; la evolución y constante actualización de contenidos, diseño e instrumentos son parte de la misma metodología Ágora.

Desde la experiencia del Pacto del Bicentenario se evidencian algunos aspectos críticos y otras advertencias que se pueden reconducir a la metodología en general.

Aspectos críticos específicos:



**Estrategia de comunicación:** un proceso que se basa en la participación inclusiva de los ciudadanos debe asegurar que ellos son informados sobre la oportunidad y sobre cómo participar en todas las etapas del proceso. La estrategia de comunicación debe diseñarse con antelación y ser 360°, contemplar campañas para motivar la participación, informar y rendir cuentas sobre el proceso. Es importante que se asignen los recursos necesarios para que la implementación de la estrategia sea sostenida.

Además, la comunicación debe ser inclusiva y contemplar a los grupos indígenas y a las personas con discapacidad.



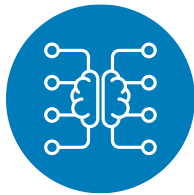
**Tiempos del proceso:** cuando Ágora no se utiliza de forma permanente (como es el caso de Ágora seguimiento o Ágora Municipios) sino para un objetivo concreto y bien definido (como el caso del Pacto), sin importar la magnitud del tema, es aconsejable definir tiempos que no afecten el interés ciudadano. Si el proceso se prolonga por muchos meses o un año entero, el nivel de interés y participación ciudadana va rápidamente disminuyendo. La sociedad actual se caracteriza por ser rápida consumidora de cualquier producto, incluyendo aquellos con fines sociales. Para cumplir con la necesidad de tiempos más cortos, es indispensable tener un equipo de trabajo, tan amplio como lo requiere el desafío de implementar Ágora sin largas demoras.



**Composición comisiones en la etapa de formulación de acuerdos:** la fase de mapeo para decidir quien integra las comisiones regionales



y nacionales debe ser realizada con antelación, tratando de salir de los esquemas tradicionales, involucrando nuevas fuerzas viva de la sociedad. También la organización del trabajo de las comisiones debe marcar un alto nivel de creatividad; reuniones de muchas horas, con frecuencia diaria, pertenecen al pasado. El uso de la virtualidad y de las herramientas digitales permite un uso más efectivo y eficaz del tiempo de los comisionados.



**Inteligencia Artificial:** en el Pacto se utilizaron programas de IA para clasificar los aportes ciudadanos. Es razonable seguir explorando nuevas opciones sobre este tema con mira a disponer de programas (o su configuración) más precisos que facilitan el trabajo humano de revisión y control.



**Participación ciudadana:** en la etapa de Panamá decide: hubo una significativa disminución en la participación ciudadana durante la etapa de formulación de los acuerdos. Varios elementos pudieron haber incidido en esta caída: la duración del proceso (al llegar a esta fase, ya habían pasado 7 meses desde el lanzamiento del pacto); la dificultad en entender el rol ciudadano en la fase de consensos; la escasa confianza del ciudadano en ser tomado en consideración; la dificultad para el ciudadano de pasar de: una

fase de denuncia de brechas o de propuestas a una de análisis de un texto de acuerdos para sugerir modificaciones; y la falta de recursos para la ejecución de la estrategia de comunicación en esta fase.

Con respecto a la metodología Ágora en términos más generales, la experiencia del Pacto invita a formular alguna advertencia en una óptica futura. Es importante que todos los actores políticos entiendan que Ágora es un **instrumento metodológico neutral y, sobre todo, independiente** con referencia a las opiniones y los intereses partidarios. Ágora facilita dar voz a la ciudadanía de forma pública y transparente. No existe una sola opinión entre los ciudadanos, sino tantas como el número de ciudadanos que participan; sin embargo, es saludable para la democracia de cualquier país y para la acción de cualquier fuerza política, conocer directamente qué piensa la gente para responder a las solicitudes recibidas. Las personas a cargo de la gestión de todo el proceso deben ser coherentes con este enfoque, privilegiando aquellas personas u organismos que brindan mayores garantías de autonomía.

Relacionado con el punto anterior, la estrategia de comunicación debe estar diseñada tomando en cuenta el nivel de **desconfianza de la ciudadanía** hacia los partidos, gobiernos, parlamentos e instituciones del Estado.

Para el efectivo funcionamiento de Ágora y para lograr los resultados esperados, es fundamental determinar la forma y contenido de los mensajes, así como el manejo público del proceso para dejar claro la independencia de la gestión y de los resultados.

En cualquier ámbito que se quiera implementar la metodología Ágora para la participación ciudadana, se debe asegurar el **compromiso**

**público para que las instituciones involucradas** (Órgano Ejecutivo, Legislativo, Gobiernos Locales, Sociedad Civil) cumplan con las expectativas de la población. Los ciudadanos que participan no necesariamente esperan que sus recomendaciones sean asumidas al 100%; sin embargo, ignorar la voz ciudadana o declarar la propia anuencia a las propuestas ciudadanas y luego no darle seguimiento con acciones puede derivar en conflictos sociales. Ágora es un instrumento de diálogo y participación para evitar el conflicto social.

El éxito de Ágora conlleva un **cambio en la forma tradicional de considerar la política** como un espacio de decisión reservado a las élites. También obliga a la burocracia del Estado, a todos los niveles, a cuestionarse sobre su funcionamiento. Poner al ciudadano al centro de la acción del Estado conlleva una forma diferente y más moderna de concebir la relación ciudadano – servidor público. Eso puede ser percibido por muchos como un tsunami, generando grandes resistencias al cambio. Fundamental es contar con la convencida aprobación de las altas jerarquías del país.

En los procesos que utilizan la metodología Ágora hay dos actores clave que deben participar desde el inicio y durante todo el proceso como

miembros en las comisiones, integrándose en el consejo consultivo o creando un comité de garantes que vigile sobre la correcta aplicación de la metodología.

Estos son:

- Las fuerzas políticas, siendo ellos los principales destinatarios de los resultados del proceso por su función en el Órgano Legislativo y en el ruedo electoral.
- La sociedad civil organizada, sin que eso signifique la renuncia a su rol de reivindicación, negociación y propuestas autónoma. De lo contrario, Ágora puede ser un precioso instrumento para validar ideas, recibir sugerencias y legitimar propuestas. También en este caso es necesario salir de las “áreas de confort” aceptando los cambios y los nuevos retos que la “sociedad líquida” y la digitalización masiva imponen a todos.

Fuerzas políticas y sociedad civil organizada, las instituciones y la ciudadanía, pueden convertirse en los tres pilares de un nuevo modelo de sociedad, que combina la democracia representativa con la democracia directa.



