

CONSULTAS PÚBLICAS: EL PASO A PASO

**Marcos regulatorios y
legales aplicables en
PANAMÁ**





Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no- comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

CONSULTAS PÚBLICAS: EL PASO A PASO

**Marcos regulatorios y
legales aplicables en
PANAMÁ**

Equipo

Idea, liderazgo y coordinación general: Flavia Milano

Coordinación de contenidos y edición: Ulises Pallares

Agradecimientos

Esta es una actualización de la publicación original “Consultas Públicas con Sociedad Civil: Guía para Agencias Ejecutoras Públicas y Privadas” de la Vicepresidencia de Países del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y es parte de las múltiples iniciativas impulsadas por la nueva Estrategia de Relacionamento del Grupo BID con la Sociedad Civil/Ciudadanía.

En esta edición, queremos agradecer los aportes de Jonathan Dromgoole para la elaboración del capítulo sobre consultas virtuales y a Volker Frank y de Smart Regulation Peru en el ejercicio de recopilación de los marcos sectoriales nacionales.

Queremos extender un especial agradecimiento al equipo en la Oficina de País en Panamá quienes compartieron sus insumos en una versión preliminar de esta publicación. En especial, nuestro reconocimiento a Jhonatan Andres Astudillo Saenz.

Por último, queremos expresar nuestro especial agradecimiento a los representantes de gobierno, empresas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades que se han mostrado interés en la primera edición de esta publicación y cuyas devoluciones a partir de esa primera edición han sido muy valiosos para guiar esta nueva publicación que confiamos encontrarán útil y sencilla en su uso.

Índice:

| | |
|---|-----------|
| Equipo y agradecimientos | ii |
| Qué, Cómo y Por Qué: | 2 |
| LAS 4 CLAVES PARA LAS CONSULTAS PUBLICAS EFECTIVAS | 4 |
| CLAVE 1: CONOCER EL CONTEXTO | 6 |
| CLAVE 2: INFORMAR, DIALOGAR, MAPEAR: | 6 |
| CLAVE 3: PLANIFICAR, PLANIFICAR, PLANIFICAR | 8 |
| CLAVE 4: LAS TRES FASES DE LA CONSULTA PÚBLICA | 11 |
| CONSULTAS VIRTUALES: LO QUE EL COVID-19 NOS ENSEÑÓ | 16 |
| CLAVES PARA PENSAR CONSULTAS PÚBLICAS VIRTUALES | 19 |
| Clave de Base: Illevar adelante las claves 1, 2, 3 y 4! | 19 |
| Clave 5: Poner el foco en la audiencia | 19 |
| Clave 6: Graficar | 20 |
| Clave 7: Combinar alternativas de metodología para la consulta virtual. | 20 |
| MARCOS REGULATORIOS Y LEGALES EN PANAMÁ | 22 |
| Marcos regulatorios y legales sectoriales | 24 |
| Marcos regulatorios y legales para pueblos indígenas | 29 |
| ANEXOS | 35 |
| ANEXO I: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID en materia de consultas públicas | 36 |
| ANEXO II: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID Invest: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID Invest en materia de consultas públicas: | 37 |
| ANEXO III: Modelo de plan de consulta a ser compartido con la audiencia junto a la convocatoria a consulta | 38 |

QUÉ, CÓMO Y POR QUÉ:

Algunos estudios¹ dan cuenta que la principal queja de comunidades y/o portadores de interés respecto a un proyecto, una estrategia o política, es la falta o insuficiencia de la consulta pública. Nuestra experiencia nos dice que ese reclamo no apunta solo a la consulta per se sino al proceso. Efectivamente, en revisiones que hemos realizado en diferentes proyectos, encontramos que muchas de las consultas estaban bien hechas desde la perspectiva de la legislación y buenas prácticas aplicables, sin embargo, el error estribó en el concepto ya que **la consulta no es un acto único y aislado sino un proceso.**



Muchas veces lo que realmente sucede es la falta de una etapa de preparación previa a la consulta. Una **fase donde se otorgue y capte**

información oportuna de los portadores de interés que incluya diálogos que permitan generar acercamiento y confianza en un contexto más informal que el de la consulta pública que como veremos, responde a mandatos legales y regulatorios. Esta etapa de preparación resulta importante tanto desde la perspectiva de mitigación de riesgos como de la de generación de oportunidades.

La evidencia demuestra que las consultas públicas² realizadas luego de acciones de información y de diálogo resultan más eficaces³ ya que al dar información oportuna y al captar las percepciones y preocupaciones de los portadores de interés desde una etapa temprana⁴ se comprenden mejor las posiciones y percepciones de la audiencia, especialmente en torno a una operación. Ello, a su turno, permite entablar diálogos más efectivos que anticipen conflictos y/o resuelvan aspectos satelitales al tema principal. Así, estas acciones previas a la consulta pública facilitan el conocimiento de todos los interesados fomentando la construcción de confianza entre las partes. Esa construcción de confianza es clave para asegurar que decisiones que vayan a ser tomadas al termino de la consulta, hayan permitido a todas las partes comprender las diferentes perspectivas.

- 1 Ver Graham Watkins, Sven-Uwe Mueller, Hendrik Meller, Maria Cecilia Ramirez, Tomás Serebrisky, Andrea Georgoulas, Lecciones de 4 décadas de conflictos en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. Ver también Análisis de cartera de solicitudes 2010-2017: una revisión estadística: Programa de Reflexiones Institucionales, Victoria Márquez Mees, Esteban Tovar, Eva Heiss, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
- 2 Para conocer buenas prácticas de relacionamiento del Grupo BID ver los siguientes casos de estudio: manejo de fuentes de agua; mercados laborales; adaptación al cambio climático; datos abiertos e infraestructura vial. También ver la publicación CIVICO 2020 del BID accesible a partir del segundo semestre del 2020 en WiConnect.
- 3 Para una planificación efectiva con las comunidades, sociedad civil y la ciudadanía ver la Estrategia de Relacionamiento Grupo BID-Sociedad Civil.
- 4 Ver experiencias para captar preocupaciones y percepciones de la ciudadanía con el uso de Inteligencia Artificial (IA) en CiviClytics. Ver también publicación a CIVICO ut supra.

Por lo anterior, en 2017 nos dimos cuenta que era necesario contar con un documento que contribuyera a la realización de consultas públicas efectivas en línea con las buenas prácticas universales y los marcos legales y regulatorios sectoriales aplicables en los países de América Latina y el Caribe. Para facilitar esta tarea recopilamos la legislación aplicable en Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam, Trinidad y Tobago,

Uruguay y Venezuela⁵. Nos concentramos en la legislación y regulaciones de aquellos sectores donde hay un mayor número de reclamos y/o que por la extensión del tema afectan a un mayor número de personas como minería, pesca, forestal, infraestructura, energía y el sistema de evaluación de impacto ambiental⁶. También, para facilitar la tarea y contribuir con las acciones de preparación y realización de la consulta incluimos una breve descripción de los puntos más relevantes a los que las normas hacen referencia. Toda esta información está organizada en el capítulo 3 bajo los siguientes iconos:



Consulta previa, libre e informada con pueblos indígenas:

Una sección aparte merece la legislación y regulaciones aplicables a la consulta previa, libre e informada de la OIT 169 para los pueblos indígenas. Recopilamos así la legislación incluyendo información específica para los sectores de minería, pesca, forestal, infraestructura, energía y el sistema de evaluación de impacto ambiental⁷. Siempre para

facilitar la tarea de realizar los mejores procesos de consulta pública, la normativa se presenta con una breve descripción de los puntos más relevantes a los que ésta hace referencia e incluimos casos especiales a tener en cuenta. Toda esta información está organizada en el capítulo 3 bajo los siguientes iconos:



⁵ Países prestatarios del Grupo BID.

⁶ La actualización de la presente publicación se cerró en marzo del 2020 a nivel de legislación nacional (no subnacional).

⁷ La actualización de la presente publicación se cerró en marzo del 2020 a nivel de legislación nacional (no subnacional).

CAPÍTULO 1:

LAS 4 CLAVES PARA LAS CONSULTAS PÚBLICAS EFECTIVAS





LAS 4 CLAVES PARA LAS CONSULTAS PÚBLICAS EFECTIVAS

CLAVE 1: CONOCER EL CONTEXTO

En contextos económicos volátiles como los de la región, acentuados luego de la pandemia del COVID-19, es menos probable que los ciudadanos prefieran beneficios futuros (como grandes obras de infraestructura) sobre programas que arrojan resultados positivos en el más corto plazo. Este análisis también se aplica para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o sin recursos económicos, cuyas preocupaciones suelen estar más vinculadas al presente que a la visión de mediano y largo plazo⁸.

En línea con lo anterior, las consultas públicas no operan en el vacío, sino que lo hacen en contextos políticos, sociales y económicos que hay que tener en cuenta y donde la transparencia durante el proceso resulta determinante. Para comprender mejor el contexto local usamos y ponemos a disposición herramientas de inteligencia artificial para tener fuentes de información en tiempo real como [CiviClytics](#), e identificamos portadores de interés a través de mapas geo referenciados vivos y públicos como [WiConnect](#) y otras fuentes de información como, por ejemplo, encuestas pasadas⁹.

CLAVE 2: INFORMAR, DIALOGAR, MAPEAR:

Los estudios de caso que mencionábamos en la introducción¹⁰ dan cuenta de la importancia que tienen las acciones preparatorias de debida diligencia para la realización de consultas públicas eficaces. Específicamente hay tres momentos previos a la realización de consultas públicas:



1. Dar y captar información:

1.1. Dar información: Comunicar de manera clara y regular los objetivos y resultados esperados de los proyectos, políticas y/o estrategias a ser consultados es una buena práctica reconocida. En muchas ocasiones la desconfianza entre las comunidades y las instituciones y/o agencias ejecutoras es reciproca. A veces son las comunidades quienes desconfían de la calidad de información que reciben y otras veces son las propias agencias quienes subestiman la capacidad de las comunidades para brindar insumos valiosos. Es clave dar primero información que los interesados necesitan conocer sin limitar esto a dar información general o demasiado técnica y/o específica.

8 Ver Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin (editores), [Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos](#), Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

9 El Barómetro de las Américas indica que los niveles de confianza en las instituciones públicas en 2019 se encontraban entre los más bajos desde 2004. En promedio, la confianza en el gobierno es de 22%; en el poder legislativo el 21%; en el poder judicial 24% y; 13% en los partidos políticos. Por su parte, el Latinobarómetro del año 2018 señalaba que, la confianza en las instituciones centrales de la democracia estaba entre las más bajas desde 1996; registrándose una baja de confianza también hacia el sector privado. En promedio, el 38% de los latinoamericanos y caribeños confían en las compañías nacionales y el 34% confía en las compañías extranjeras. Al respecto ver Zechmeister, Elizabeth J., and Noam Lupu (editores) *Pulse of Democracy*. Nashville, TN: LAPOP, 2019 y, también, ver [acceso a Latinobarómetro aquí](#).

10 Ver buenas prácticas de relacionamiento del Grupo BID en los siguientes casos de estudio: [manejo de fuentes de agua](#); [mercados laborales](#); [adaptación al cambio climático](#); [datos abiertos](#) e [infraestructura vial](#). También, ver Graham Watkins, et al. Ut supra.

1.2. Captar información: La evidencia demuestra¹¹ que al recabarse información de los portadores de interés y comprender sus posiciones (lo cual incluye sus percepciones) hay mayores posibilidades de explicar y dar la información que preocupa a los interesados (y no solo lo que se tenía planeado informar) generando agendas compartidas.

Hemos visto que cuando las necesidades de la población son genuinamente valoradas y tenidas en cuenta, las percepciones cambian y aumentan las posibilidades de generar confianza entre las partes; un valor intangible y a la vez crítico para la sostenibilidad de una operación. Así, captar información puede darse a través de visitas de campo en intervenciones puntuales como encuestas y el uso de inteligencia artificial (IA) en intervenciones a gran escala. Esto último permite analizar y procesar millones de datos que la gente comparte a través de Internet y, así, estructurar mejor las percepciones, preocupaciones y/o necesidades cívicas¹², las cuales podrían tener gran influencia en el resultado de la consulta pública. Como mencionábamos anteriormente, el Grupo BID decidió poner en forma pública la plataforma Civiclytics¹³ la cual permite – entre otras funcionalidades – obtener información agregada, estructurada y en tiempo real sobre las percepciones y preocupaciones que la ciudadanía comparte en Internet.



2. Dialogar (que es diferente de consultar):

A partir de la información compartida con las comunidades sobre la operación/política/estrategia, así como de la información recabada en visitas de campo, encuestas o herramientas de IA en cuanto a percepciones y preocupaciones, el próximo paso es abrir mesas temáticas de diálogo como parte de la preparación para una consulta pública efectiva.

Los diálogos, permiten una comunicación entre las partes más fluida ya que como mencionábamos, no están regidos por marcos legales o regulatorios como el caso de las consultas. Es necesario sin embargo contar con agendas para estructurar los temas del intercambio, los diálogos son de carácter informal. También, a diferencia de las consultas públicas, estos espacios de diálogo no requieren obtener un resultado y/o producto concreto y/o accionable. Si bien eso es deseable, no es el objetivo primario de esta interacción. Lo que se busca es un intercambio lo más abierto y franco posible que permita conocer posiciones sobre todos los temas que interesan a las partes. Es ese carácter voluntario el que facilita un intercambio directo; contribuyendo así a la construcción de confianza.



3. Mapear:

En ambos momentos preparatorios el mapeo de los portadores de intereses resulta dinámico ya que la identificación inicial se va ajustando con nuevos insumos que se reciben durante los espacios de información y diálogo. Para contar con un mapeo georeferenciado vivo por país, desde el Grupo BID hemos trabajado en poner a disposición la plataforma digital WiConnect¹⁴, la cual es actualizada por los miles de miembros que contiene. Esto contribuye a entender quién hace qué, dónde y cómo en la región a través del acceso al perfil de organizaciones y representantes de grupos relevantes.

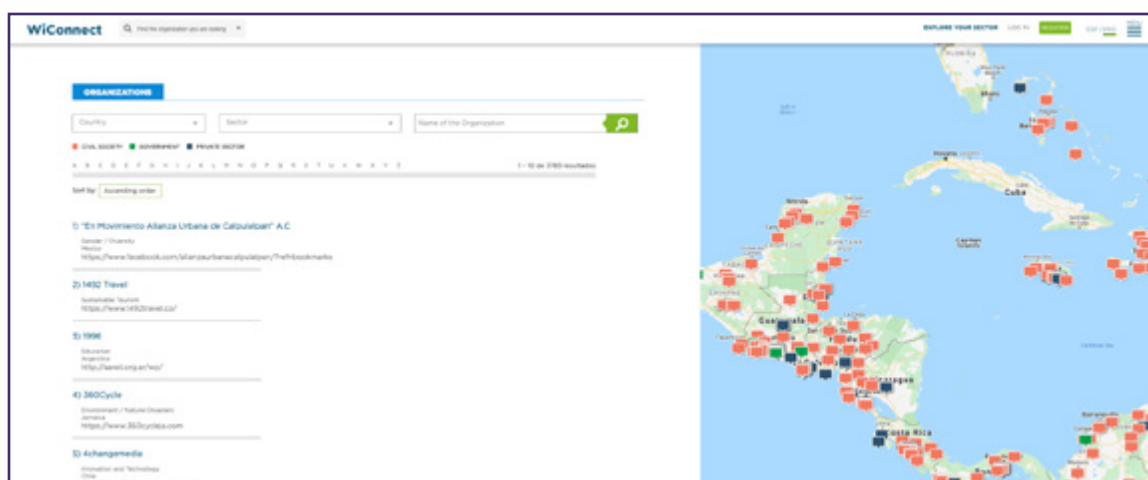
¹¹ En un estudio reciente se logró determinar que en 68% de los proyectos de infraestructura que estuvieron vinculados a algún tipo de conflicto social y/o ambiental, se debió a la falta de transparencia en la información del proyecto y del proceso de toma de decisiones. En el mismo estudio se constató que muchas comunidades entrevistadas indicaron que inicialmente no se oponían a los proyectos financiados, pero que se volvieron críticas cuando sintieron que no eran tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisión o cuando información vinculada al proyecto no se les compartía. Al respecto ver Graham Watkins et al. Ut supra.

Otro estudio reciente identificó que el 47% de las solicitudes recibidas, entre los años 2010 y 2017, por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID se debía a que los solicitantes consideraban que no contaban con información suficiente y oportuna sobre el proyecto o bien que directamente que no tuvieron acceso a la misma. Al respecto ver MICI et al. Ut supra.

¹² Ver experiencias para captar preocupaciones y percepciones de la ciudadanía con el uso de Inteligencia Artificial (IA) en [CiviClytics](#). Ver también publicación a CIVICO ut supra.

¹³ Ver <https://covid19-civicytics.citibeats.com/#/>

¹⁴ Ver <https://wiconnect.iadb.org/en/>



CLAVE 3: PLANIFICAR, PLANIFICAR, PLANIFICAR¹⁵

Como venimos viendo, las consultas públicas forman parte integral de la planificación para la participación ciudadana/comunitaria eficaz y, por lo tanto, requieren un enfoque sistémico. Son instancias que se realizan cuando (a) existe un marco regulatorio sectorial (energía, pesca, extracción de recursos naturales, etc.), (b) un marco regulatorio y legal relativo a pueblos indígenas que así lo indica; (c) existe una política operativa del donante de cumplimiento obligatorio para avanzar una operación, una estrategia o una política.

Luego de planificadas y realizadas las acciones de mapeo, información y diálogos vistas anteriormente, las consultas públicas se realizan sobre la base de un plan de consulta

que se comparte con los participantes. A diferencia de las acciones de información y diálogos que ocurren (o deben ocurrir) siempre, las consultas públicas tienen lugar en momentos específicos ordenados por la legislación o política operativa aplicable con objetivos como:

- Compartir los puntos/preguntas sometidos a consulta para recibir insumos sobre los que se tomarán decisiones.
- Recibir nuevos insumos que no se hayan visto o considerado durante las actividades preparatorias de información y diálogos.
- Validar y verificar datos obtenidos en la preparación de las consultas, así como datos nuevos.
- Identificar potenciales riesgos y oportunidades que contribuyan a la sostenibilidad del tema sometido a consulta y que no se conocían hasta ese momento.

RECUADRO 1: PUNTOS y PRINCIPIOS DE LAS CONSULTAS PÚBLICAS SIGNIFICATIVAS¹⁶

- ▶ **Preparación:** Realizar acciones previas de mapeo, información (tanto para dar como para captar información) y de diálogos con las partes interesadas de manera continua e iterativa a lo largo del ciclo del proyecto, comenzando lo más tempranamente posible.
- ▶ **Representatividad/equidad:** Asegurar que diferentes grupos de partes interesadas estén representados y participen, para ello: a. determinar qué actores potencialmente afectados y beneficiados del proyecto deben formar parte de la consulta pública, incluyendo grupos en situación de vulnerabilidad y minorías; b. contar con un análisis desagregado por género; c. asegurar que se hayan tomado en cuenta las metodologías de consulta para asegurar la voz de poblaciones en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, adultos mayores, comunidad LGBTIQ, minorías, comunidades afrodescendientes y/o pueblos indígenas).

¹⁵ Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, *Consultas públicas con sociedad civil: Guías para agencias ejecutoras públicas y privadas*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

¹⁶ Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra.

- ▶ **Oportunidad:** Realizar la consulta antes de tomar decisiones finales, donde la gente sí tiene poder de influencia con sus insumos y participación en esos procesos de toma de decisiones.
- ▶ **Recursos:** Asignar recursos humanos (especialmente crítico en los casos de mediadores culturales en consultas con pueblos indígenas) y financieros.
- ▶ **Transparencia:** Compartir las fases y cronograma de acción, que incluya el carácter, alcance y la oportunidad de las partes interesadas para influir en las decisiones del tema sometido a consulta.
- ▶ **Accesibilidad:** Asegurar la accesibilidad (a) física (transporte¹⁷ en los casos de zonas rurales o con grupos en situación de vulnerabilidad, medios especiales para personas con discapacidad); (b) la de lenguaje (si es técnico o no técnico) y (c) de idioma (si se trata de lenguas indígenas propias de las tradiciones orales).
- ▶ **Legitimidad:** Para mantener la legitimidad del proceso, salvo excepciones regulatorias, dar acceso tanto a los insumos recibidos como a la lista de participantes incluso con personas ajenas al proceso. Lo que se mantiene confidencial es el autor/a de cada insumo específico. Esto es así para preservar la libertad y fluidez de los comentarios.
- ▶ **Documentación:** Registrar y documentar cada fase de la consulta en actas ad hoc. Por el carácter legal de las consultas, el proceso debe ser documentado sistemáticamente en actas acordadas por las/os participantes a ser divulgadas de manera pública. Para ello, determinar qué mecanismos serán utilizados para documentar el proceso: audio, video, actas, entre otros.

COSTOS POR CONFLICTOS SOCIALES EN GRANDES OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA Y DEL SECTOR EXTRACTIVO



Datos sobre la inversión en infraestructura revelan que contribuye a alcanzar niveles de ingreso per cápita más altos en muchos países de la región¹⁸. Dentro de esta categoría de grandes operaciones, la del del sector extractivo¹⁹ constituye el 4% del PBI regional, similar a los ingresos de agricultura.

El rol que cumplen los procesos de consultas públicas es crítico. Efectivamente, todo gran proyecto de infraestructura o de industrias extractivas conlleva el despliegue de grandes maquinarias en grandes extensiones de terreno. Implica, además, la competencia con los pobladores por el uso de los recursos locales, como el agua o la energía, por periodos que -muchas veces- se extienden por años. Este tipo de proyectos suelen tener un alto impacto en el ambiente y en las dinámicas sociales territoriales. Asumir que este tipo de operaciones estarán exentas de conflictividad resulta peligroso para el éxito del proyecto.

continúa

¹⁷ Asegurar el transporte local resulta crítico en muchas consultas realizadas en zonas remotas y respecto a audiencias sin recursos económicos alejadas del lugar de la consulta. Ver Flavia Milano y Andrea, ut supra.

¹⁸ En Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Jamaica y Perú, la falta de inversión en infraestructura, o las demoras o detenciones de operaciones de infraestructura tienen un impacto del 1% en sus PIB durante el primer año e incluso, el costo podría ascender hasta 15% de crecimiento perdido si la falta de inversión se prolonga por un periodo de diez años. Al respecto ver Eduardo Cavallo y Andrew Powell (coordinadores), Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

¹⁹ Ver Flavia Milano, Sector extractivo y sociedad civil: Cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.



Estudios de caso han demostrado que operaciones del orden de los 5 billones de dólares, pierden 20 millones de dólares por semana debido a conflictos sociales²⁰. Llevar adelante acciones de consultas sin una planificación (que incluya acciones preparatorias de mapeo, información y diálogos), se revela como una premisa peligrosa que podría contribuir a aumentar el riesgo de una operación.



Un estudio del BID²¹ sobre la naturaleza y las consecuencias del conflicto en proyectos de infraestructura²² identifica el origen de los conflictos como multidimensional y más dinámico de lo que tradicionalmente se había pensado. Los proyectos allí estudiados sufrieron demoras en un 81% y hubo sobrecostos en el 58% de los casos analizados²³. Asimismo, se verificó que el 46% de los conflictos ocurren en la etapa de factibilidad, planificación y diseño y el 44% en la etapa de construcción²⁴. Lo anterior refuerza la importancia estratégica que tiene planificar desde el inicio, acciones de mapeo, información y diálogos para llegar a implementar las consultas públicas eficaces.



Invertir tiempo y recursos desde el inicio para conocer oportunidades locales que potenciarán la sostenibilidad de la operación o bien para adelantarse a eventuales conflictos es parte de la disminución de riesgos. De hecho, en un estudio realizado por el BID²⁵ el 69% de los proyectos que registraron problemas se dio cuando las empresas llevaron adelante consultas públicas como una respuesta al conflicto que ya había emergido y cuando ya se habían generado demoras y sobrecostos²⁶.



Es importante tener en cuenta que el uso de las nuevas tecnologías y sus bajos costos de transacción han dado un nuevo rol a la ciudadanía como actor de cambio, donde las comunidades aledañas a un proyecto no son la excepción. Antiguamente, la consulta pública con la población interesada estaba asociada a un paso más procedimental que sustantivo, por lo que las consultas públicas corrían el riesgo de cumplir un mero formalismo. Si bien es cierto que cumplir con ese formalismo permite avanzar con una operación, el cambio drástico del rol de la ciudadanía y su hiper conectividad hacen que el riesgo asociado a no escuchar en tiempo oportuno resulte demasiado alto.

20 Ver Daniel M. Franks, Rachael Davis, Anthony J. Bebbington, Saleem H. Ali, Deanna Kemp y Martin Scurrah, "[Conflict translates environmental and social risk into business costs](#)", vol. 111, number 21, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), 2014.

21 Ver Graham Watkins et al. Ut supra.

22 El estudio incluye el análisis de 200 proyectos de infraestructura que fueron afectados por conflictos en los sectores de extracción de recursos naturales, energía, residuos, agua, transporte e infraestructura urbana. Los casos provienen de las experiencias de 20 países de América Latina y el Caribe.


23 El tiempo de demora registrado en la literatura consultada por el estudio fue en promedio de 5 años. Asimismo, se determinó que los costos para todos los proyectos que tenían información pública (no disponible en todos los casos) el sobrecosto llegó a ser del 69,2% del presupuesto original, lo cual representa un sobrecosto de U\$ 1,170 millones.

24 Estos datos son consistentes con la encuesta llevada a cabo entre actores vinculados a los proyectos de infraestructura, quienes indican que los proyectos se inician el 32% en la etapa de planificación y alcanzan su pico en la etapa de construcción (49% de los casos).

25 Ver Graham Watkins et al. Ut supra.

26 Los factores que pueden precipitar esta situación incluyen: la falta de respuesta a preocupaciones expresadas por la comunidad; la desatención a preocupaciones que el personal técnico vinculado a la operación considera como "no científica" o sin evidencia; la presencia de organizaciones con carácter combativo que presentan su diagnóstico en términos de "blanco y negro" y; la falla del gobierno de mediar de manera imparcial entre las distintas posiciones y perspectivas.

CLAVE 4: LAS TRES FASES DE LA CONSULTA PÚBLICA**PREPARACIÓN**

| Acciones durante la preparación de la consulta pública | Debida diligencia  |
|---|--|
| Revisar el marco legal aplicable | Asegurarse el cumplimiento de los marcos regulatorios aplicables (ver capítulo 3) así como las políticas operativas de salvaguardas socio ambientales u otras (aplicables en caso de una operación con fondos de donantes o financiadores como el Grupo BID ²⁷). |
| Captar percepciones y preocupaciones | Ver Clave 1 y Clave 2 ut supra. |
| Informar sobre los puntos centrales de las preocupaciones | |
| Abrir mesas de diálogo temáticas para profundizar sobre los puntos captados. | |
| Mapear actores | Ver recuadro 1: Puntos y principios de Consultas Públicas Significativas. |
| Confirmar la integración de los principios aplicables para las consultas públicas | |
| Elaborar el plan de consulta | Ver Anexo III Modelo de Plan de consulta. Para consultas virtuales ver Capítulo 2. |
| Determinar cómo será la difusión de la consulta pública. | Se determina la frecuencia y medios que se utilizarán para cada etapa de la consulta (convocatoria, resultados, seguimiento). |

27 Cuando se trate de operaciones financiadas por el BID y/o BID Lab aplican las siguientes políticas operativas: acceso a la información (OP-102); medioambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703); gestión de riesgo de desastres naturales (OP-704); servicios públicos domiciliarios (OP-708); reasentamiento involuntario (OP-710); igualdad de género en el desarrollo (OP-761) y pueblos indígenas (OP-765).

Cuando se trate de operaciones financiadas por el BID Invest aplican las siguientes políticas: disponibilidad de la información y de sostenibilidad ambiental y social.

Al momento de la elaboración de la presente publicación el BID se encuentra en un proceso de revisión y modernización de sus políticas ambientales y sociales. Por lo tanto, se sugiere fuertemente revisar las actualizaciones que se produzcan de este proceso.

| Acciones durante la invitación e implementación de la consulta pública | Debida diligencia | |
|---|--|--|
| Cursar las invitaciones a las partes interesadas a ser convocadas a la consulta pública con antelación mínima de 15 días. | <p>Luego del mapeo, información y diálogos (ver ut supra) cursar las invitaciones con una antelación mínima de quince (15) días. Tener en cuenta que la legislación aplicable puede ordenar consultar a grupos preestablecidos (ver Capítulo 3 sobre la legislación aplicable por sector).</p> <p>Para conocer más sobre experiencias con poblaciones indígenas y recuadro 2 “Consultas con Pueblos Indígenas”.</p> | |
| Determinar cuál será el formato de la consulta pública (presencial y/o virtual) | <p>En circunstancias normales las consultas presenciales resultan más eficaces porque respetan los ritmos y costumbres locales. En esa hipótesis, al momento de definir si la consulta pública será presencial y/o virtual tener presente la accesibilidad geográfica (fácil localización del lugar de consulta) y/o la accesibilidad virtual (familiaridad y regularidad en el acceso a internet).</p> <p>Antes de la crisis del COVID-19, la alternativa de consultas virtuales se reservaba a audiencias específicas y mayormente para conocer insumos sobre temas que podrían ser sorteados digitalmente. Luego del COVID-19 este acercamiento requiere incluir otras opciones. Sobre este punto ver Capítulo 2.</p> | |
| Difundir Plan de Consulta Pública + Documento sometido a la consulta + Llevar adelante la Consulta Pública Per Se | <p>Convocar y llevar a cabo la Consulta Pública, previa diseminación del Plan de Consulta que incluye el documento con el tema a ser consultado.</p> <p>Ver Anexo III Modelo de Plan de Consulta.</p> | |

RECUADRO 2: CONSULTAS CON PUEBLOS INDÍGENAS

Contexto: Con una población de más de 45 millones de personas, los pueblos indígenas son uno de los grupos más marginados de la región²⁹. La pérdida de identidad, cultura y riesgo a la exposición de enfermedades³⁰ son desafíos aun presentes para dichos pueblos. Al reconocer la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas se puede ver fácilmente la importancia de priorizar los derechos fundamentales de las comunidades de acuerdo con la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas³¹.

Proceso: El éxito de las consultas con pueblos indígenas depende principalmente de cumplir con la obligación de respetar el derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)³² contando con un período de preparación (Ver Clave 1 y Clave 2). La utilización del CLPI asegura que los pueblos indígenas participen en los procesos de consultas por su propia voluntad y que la comunidad pueda consultar entre ellos mismos³³ antes de tomar una decisión. La inclusión de pueblos indígenas durante un período de

²⁸ Ver un modelo de Plan de Consulta Pública en Anexo IV.

²⁹ Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

³⁰ Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

³¹ Ver Naciones Unidas [Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas](#) 2006

³² Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

³³ Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

preparación no solamente ayuda a la participación sino también genera un sentimiento de inclusión³⁴ y apropiación. Las personas responsables de llevar adelante la consulta son tan importantes como los propios participantes y deben tener capacidad de negociación y decisión³⁵.

La diversidad en la participación puede verse obstaculizada por el lenguaje y el idioma de los materiales a ser consultados (ver punto 6 “Accesibilidad” recuadro 2). Para esto y a pesar de que existe tecnología para la traducción simultánea de un idioma oficial, puede ser que las comunidades indígenas, con tradiciones orales, no tengan los mismos recursos. Por ello, encontrar traductores culturalmente experimentados, como miembros de la propia comunidad, resulta un muy buen recurso para evitar la exclusión de subgrupos y personas³⁶. Asimismo, para asegurar una representación equitativa³⁷ es importante encontrar las maneras localmente adecuadas para incluir a las mujeres y a los jóvenes.

3 FASE DEVOLUCIONES Y CIERRE

| Acciones durante las devoluciones y cierre de la Consulta Pública | Debida diligencia | CAPÍTULO 1 |
|---|---|------------|
| Documentación de fases, asistentes y sistematización de insumos. | <p>Redactar actas con los insumos recibidos al termino de cada fase para mantener el proceso de transparencia (ver punto 9 “Documentación” recuadro 2).</p> <p>Llevar registro de los participantes asistentes ³⁸ (ver punto 8 “Legitimidad” recuadro 2).</p> <p>Sistematizar los insumos e indicar aquellos incorporados y aquellos desechados.</p> | |
| Devolución de insumos y cierre | <p>En la de devolución de insumos se indica aquellos considerados, aquellos incorporados y aquellos no incorporados. Una vez cursada esta información (en general por email) el proceso de consulta queda cerrado y la operación, estrategia, política se disemina entre los portadores de interés.³⁹</p> | |

34 Ver [Operational Policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development](#) 2006

35 Ver Indigenous Corporate Training Inc [Meaningful Consultations with Indigenous Peoples](#), 2018.

36 Ver Harvard Journal of Law and Technology Volume 25 # 1 Fall 2012. III. Lets Not Make it Worse: Issues to Consider in Adopting New Technologies (Bonnie Rose Hughes).

37 Ver World Bank [Indigenous Latin America in the 21st Century](#), 2015.

38 “Las consultas con las partes interesadas deben ser sistemáticamente documentadas, conservando la evidencia y los aportes realizados a las decisiones tomadas durante cada fase de la consulta. Esto es particularmente importante en situaciones en las que puede haber dificultades u oposición a un proyecto, cuando median reclamos de los portadores de interes de que no fueron consultadas de forma adecuada.” En Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. También, ver Kvam, Reidar, ut supra, específicamente capítulo 9 sobre “Documentación y divulgación pública”.

39 Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. También, ver Kvam, Reidar, ut supra, específicamente capítulo 9 sobre “Documentación y divulgación pública”, específicamente capítulo 7 sobre “Retroalimentación de las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones”.

RECUADRO 3: ALERTA SOBRE EL SÍNDROME DE FATIGA POR CONSULTA

El fenómeno de la fatiga por consulta se verifica principalmente cuando se desnaturaliza el objetivo de la consulta pública y se transforma en diálogos. Cuatro problemas y cuatro soluciones para evitar el síndrome por fatiga son:

- ▶ **Excesivo número de consultas sin planificación:** Por exceso o por defecto, la cantidad de consultas públicas afecta el resultado final. El número de consultas debe responder al marco legal y regulatorio aplicable. Para evitar este exceso el rol de la preparación es decisivo manteniendo acciones de información y diálogos (ver clave 2 ut supra).
- ▶ **Falta de claridad y difusión sobre el Plan de Consulta:** Se omite informar la etapa y los próximos pasos esperados pudiendo generar expectativas y conflictos. Esto puede evitarse con acciones de información y diálogos y la disseminación oportuna del Plan de Consulta (ver clave 4, particularmente fase 1 y 2 ut supra).
- ▶ **Desvirtuar el objetivo de la consulta:** Se las emplea únicamente como plataformas de información o diálogos, sin atender al objetivo principal de recabar insumos para el proceso de toma de decisiones. Para evitar esto es clave separar las fases de preparación, implementación y cierre con claridad (ver clave 3 ut supra y Anexo III).
- ▶ **Falta de devolución a los insumos vertidos por parte de la audiencia:** Recibir insumos sin dar devoluciones sobre el uso o impacto de dichos insumos genera una sensación de falta de respeto y por ende de desconfianza entre los portadores de interés participantes a la consulta. Esto se evita siguiendo la Fase 3 del proceso de consulta (ver clave 4 ut supra y Anexo III).

RECUADRO 4: MECANISMO DE QUEJAS Y RECLAMOS

Es de buena práctica establecer un mecanismo de quejas y reclamos emplazado in situ, en los casos de grandes operaciones de infraestructura, especialmente en zonas rurales o con pueblos indígenas. Así también lo entendió el Marco de Política Ambiental y Social (ESPF por sus siglas en inglés) del BID. Este mecanismo es habilitado para que las comunidades puedan acercarse de forma anónima y protegida sus preocupaciones y sugerencias durante la implementación del proyecto. Resulta una buena práctica de debida diligencia para anticiparse a problemas que puedan desencadenar eventuales conflictos⁴⁰.

⁴⁰ Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. También, ver Kvam, Reidar, ut supra, en particular de su Anexo II sobre "Mecanismos de Quejas y Reclamos a nivel de Proyecto".

RECUADRO 5: RESUMEN PASOS A SEGUIR

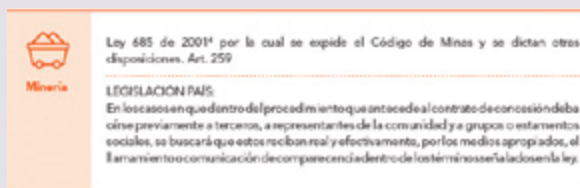
1. Iniciar el proceso de consulta



Ver “Las 4 claves para la consulta pública” en capítulo 1 y modelo de plan de consulta en Anexo III.

2. Incluir los marcos regulatorios y legales aplicables por país y sector.

Ver el capítulo 3 “Normativa Nacional sobre Consultas Públicas”



3. Incluir los principios de buenas prácticas y los casos específicos

Ver recuadro 1 “Puntos y principios de las Consultas Públicas Significativas”

4. Incorporar la normativa específica para pueblos indígenas



Ver el capítulo 3 “Normativa Nacional sobre Consultas Públicas”

5. Aplicar las políticas operativas aplicables del BID y BID Invest.

En caso de que exista discrepancia con las normas nacionales, se aplica las de regulación más exigente. Ver Anexo I y II para operaciones relacionadas con el BID y BID Invest.



CAPÍTULO 2:

**CONSULTAS
VIRTUALES:
LO QUE EL
COVID-19
NOS ENSEÑÓ**



CONSULTAS VIRTUALES: LO QUE EL COVID-19 NOS ENSEÑÓ

Durante la crisis sanitaria del COVID-19, se enfrentó la dificultad de realizar consultas públicas sobre operaciones, políticas y estrategias con representantes de pueblos indígenas y de comunidades en zonas rurales y/o de baja conectividad. Este desafío presentó también una oportunidad de explorar un sistema de consultas virtuales que ya se estaban empleando respecto a ciertas audiencias, pero ahora no solo como un fenómeno temporal, sino integrado para mejorar todo el proceso de consultas públicas.

Los efectos y alcance de las nuevas tecnologías para lograr consultas públicas eficaces, aun están por estudiarse. Creemos que nada reemplazará a las consultas públicas presenciales. Lo que sí sabemos es que recibir insumos significativos de la ciudadanía es vital para avanzar temas de desarrollo. Ante escenarios de emergencia o catástrofe como el mencionado, es necesario accionar todos los recursos disponibles para no dejar a nadie atrás, lo cual incluye estudiar e impulsar las consultas virtuales haciendo uso de las mejores plataformas tecnológicas.



RECUADRO 1: LOS DESAFÍOS DE LAS CONSULTAS VIRTUALES

El desafío de la distancia: Aunque el desafío de la distancia geográfica puede, por lo general, ser mitigado mediante el uso de tecnología como videoconferencias, el manejo y acceso tecnológico y a Internet aún resulta una barrera⁴¹. Aunque estos desafíos pueden no ser necesariamente exclusivos de las comunidades indígenas y rurales, los impactos negativos, si no son considerados, pueden tener efectos magnificados. Es por ello por lo que en estos contextos se sugiere utilizar una combinación de herramientas digitales para la recolección de insumos, incluyendo: llamadas telefónicas, participación por mensaje de texto, envío de correspondencia tradicional (física).

El desafío del acceso digital: En casi todos los países de la región, más del 50% de la población tiene acceso a un teléfono móvil, siendo Haití la excepción, con sólo un 43% de acceso⁴². Aun con ese acceso, la calidad de conexión no siempre es confiable. Por lo tanto, las consultas virtuales que se apoyen exclusivamente en el uso de Internet corren el alto riesgo de discriminar a una gran parte de la población⁴³. Con esto en mente es importante que el plan de consultas virtuales incluya modos de conexión asincrónicas que no solamente dependan del Internet, como por ejemplo el uso de llamadas o comunicación por mensajes de texto.

El desafío de las brechas digitales: Las brechas tecnológicas dentro de las comunidades marginadas o en situación de vulnerabilidad tienen un impacto directo en la diversidad de los grupos representados en las consultas virtuales. Aunque el uso de teléfonos inteligentes está aumentando en todos los segmentos demográficos, es más frecuente

41 Ver Harvard Journal of Law and Technology Volume 25 # 1 Fall 2012. III. Lets Not Make it Worse: Issues to Consider in Adopting New Technologies (Bonnie Rose Hughes)

42 Ver Fabricio D'almeida; Diego Margo [La Evolución de las telecomunicaciones móvil](#) 2018

43 Ver ITU [The State of Broadband 2017: Broadband Catalyzing Sustainable Development](#) 2017.

entre las personas más jóvenes⁴⁴, aunque no siempre al mismo ritmo. En Brasil, por ejemplo, el porcentaje de jóvenes aumentó un 24%, mientras que los mayores de 50 años aumentaron solo un 16%⁴⁵. Por su parte, en México los jóvenes aumentaron en un 12%, mientras que los mayores de 50 aumentaron un 20%⁴⁶. La edad juega un efecto diferenciador mayor que el de género en el acceso y uso de teléfonos inteligentes⁴⁷. Por ello, es recomendable diseñar las consultas virtuales que también incluyan mecanismos más tradicionales como, por ejemplo, llamadas a teléfonos de línea.

CLAVES PARA PENSAR CONSULTAS PÚBLICAS VIRTUALES

CLAVE DE BASE: ILLEVAR ADELANTE LAS CLAVES 1, 2, 3 Y 4!

Al igual que las consultas presenciales las consultas virtuales requieren llevar adelante las acciones de comprensión del contexto motivo de la consulta⁴⁸, preparación⁴⁹ (información, diálogo, mapeo de actores)⁵⁰, implementación y cierre⁵¹ que presentamos en el Capítulo 1.

CLAVE 5: PONER EL FOCO EN LA AUDIENCIA

Para llevar adelante consultas virtuales es importante tener en cuenta cuatro particularidades de la audiencia:

- **Disponibilidad:** ¿Para quién la tecnología (no) está disponible? ¿Cómo la hacemos disponible?
- **Accesibilidad:** ¿Para quién la tecnología (no) resulta económica? ¿Cómo cubrimos esos gastos?
- **Conocimiento:** ¿Quién (no) conoce la tecnología bajo consideración? ¿Cómo hacer tutoriales para facilitar la comprensión?
- **Habilidad e influencia:** ¿Quién (no) tiene la formación digital para usar la tecnología y hacer que su “voz se oiga”? ¿Qué mecanismos simples podemos poner a disposición para hacer escuchar la voz de los/as interesados/as y/o dar una formación digital básica?

El diseño de consultas públicas presenciales y virtuales cambia según la audiencia. Asegurar desde el inicio la accesibilidad,

representatividad y equidad de la consulta en los casos virtuales también es posible.⁵² Hoy en día, las funcionalidades tecnológicas permiten incluir a personas con discapacidades (ceguera, visión limitada, sordera, mudez) a través de un conocimiento más en detalle sobre las funcionalidades ofrecidas por el software y/o plataforma a ser utilizada.

A su vez, durante las fases de preparación resulta particularmente importante tener en cuenta la tradición oral de la mayoría de los pueblos indígenas y las restricciones en el acceso a tecnologías en zonas con baja conectividad. Por ello, es aconsejable dar y captar información a través de llamadas telefónicas. En esta etapa uno de los desafíos es habilitar números gratuitos sin gastos asociados para los participantes o que requiera de conexión a Internet, así como la de documentar los insumos recibidos oralmente.

Una de las lecciones que aprendimos es la de dividir la misma consulta virtual en tiempo real en días diferentes⁵³. Esto lo implementamos para respetar los límites de tiempo, obligaciones externas y prevenir a una misma vez, problemas de conexión relacionados con falta de infraestructura tecnológica.

La manera más eficaz que encontramos fue asignar durante los primeros 30 a 60 minutos de la consulta para presentar el tema de discusión y contestar preguntas técnicas antes que los participantes intercambien posiciones en tiempo real. Se empleó el aula o grupo de chat el resto de los 60/90 minutos (las sesiones tuvieron una duración total de dos horas).

44 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

45 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

46 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

47 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

48 Ver clave 1 en el capítulo 1 de esta publicación.

49 Ver clave 3 en el capítulo 1 de esta publicación.

50 Ver clave 2 en el capítulo 1 de esta publicación.

51 Ver clave 4 en el capítulo 1 de esta publicación.

52 Ver Recuadro 1: Principios de la Consultas Públicas Efectivas en el capítulo 1 de esta publicación.

53 Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. [Consultas públicas con sociedad civil: Guías para agencias ejecutoras públicas y privadas](#). Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Distribuir en distintos días la consulta virtual en tiempo real también fue una buena decisión para dar la oportunidad a los representantes de comunidades indígenas de volver y consultar con su comunidad. Un punto que estudiamos para mejorar constantemente también explorando las consultas hacia futuro.

CLAVE 6: GRAFICAR

Otro de los desafíos que nos tocó reestructurar es el de graficar la información al máximo posible. Para esto, trabajamos en utilizar recursos como imágenes, diagramas, gráficos e incluso videos explicativos.

CLAVE 7: COMBINAR ALTERNATIVAS DE METODOLOGÍA PARA LA CONSULTA VIRTUAL

La imposibilidad de pronosticar la crisis sanitaria del COVID-19 y su dimensión, hizo que la efectividad y real alcance de las metodologías exploradas durante la emergencia que fuimos diseñando se encuentren al momento del cierre de esta publicación en su fase embrionaria y bajo estudio. No obstante, en un esfuerzo de prueba y error, se proponen tres alternativas posibles a la consulta presencial para ser empleadas cuando esas consultas presenciales no pueden realizarse, o como decíamos anteriormente, como lección aprendida para mejorar constantemente todo proceso de consulta pública a futuro:

1. Consultas públicas virtuales (en tiempo real): En los ensayos de aplicación de diferentes metodologías, convocamos a las personas de forma virtual y en tiempo real en aulas virtuales apoyadas con una herramienta desarrollada y en experimentación por el BID así como espacios comúnmente conocidos como Teams o Zoom. Durante la etapa de preparación diseñamos una formación preparatoria simple; pensada para ser distribuida para entrenar sobre el uso básico de la tecnología. También como preparación, previmos intercambiamos de información previa (emails con el documento a ser consultado y sus preguntas), diseñamos encuestas para conocer posiciones, previmos el uso de IA en aquellos sitios donde ya estábamos trabajando recabando percepciones y preocupaciones de la ciudadanía en

el tema específico. Para la consulta en sí previmos aulas virtuales/video llamadas con grupos entre 30 a 50 participantes durante sesiones de dos horas cada vez para recibir sus insumos.

Como mencionado anteriormente, y dada la magnitud imprevisible de la emergencia sanitaria mundial, reaccionamos lo mas rápido posible para lograr cubrir todos los puntos que se fueron presentando. Previmos adicionalmente extender el período de la consulta con sesiones de dos horas distribuidas en dos sesiones con un intervalo de una semana entre ambas, dado el cansancio que producen los intercambios virtuales.

2. Consultas públicas virtuales (no en tiempo real): Como Banco habíamos ya madurado distintas experiencias abriendo plataformas virtuales ad hoc. Ante el escenario del COVID-19 mantuvimos este acercamiento conjuntamente con las consultas publicas virtuales en tiempo real. Ideamos una convocatoria a un número masivo e indeterminado de participantes en esas plataformas virtuales ad hoc donde la audiencia pudiera dar sus insumos sobre el documento de política/ estrategia respondiendo a preguntas idénticas a las realizadas durante las consultas públicas virtuales en tiempo real.

La ventaja de las consultas en tiempo no real es que la audiencia pudo responder en un día y hora ajustado a su propia agenda⁵⁴. **Las consultas virtuales en tiempo no real son un complemento no excluyente al de consultas publicas virtuales en tiempo real (o consultas publicas presenciales antes de la emergencia del COVID-19)** porque permiten a un mayor número de interesados acercar sus insumos para influir en los procesos de toma de decisiones finales.

3. Exploración de consultas públicas telefónicas (en tiempo real): La tradición oral de la mayoría de los pueblos indígenas y las restricciones en el acceso a tecnología en zonas con baja conectividad nos obligaron explorar la efectividad de las consultas telefónicas. Siguiendo todos los pasos mencionados en esta publicación, se diseñó un Plan de Consulta que pudiera ser compartido con




⁵⁴ Es recomendado que consultas virtuales no en tiempo real, ocurran por un periodo mínimo de dos semanas. Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra, *Consultas públicas con sociedad civil: Guías para agencias ejecutoras públicas y privadas*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

autoridades locales representativas de las comunidades. Como parte del proceso de preparación a la consulta pública (información y diálogo, ver Clave 1 en Capítulo 1) se diseñó el envío de mensajes de texto para contar con respuestas simplificadas.

En este sentido, constatamos que la realización de consultas públicas telefónicas presenta deficiencias. Es aplicable para acciones de preparación que den una orientación sobre temas a ser tratados en la consulta, pero el uso del mensaje de texto no es viable en una consulta que busca obtener recomendaciones más articuladas para mejor decidir un determinado curso de acción.

Las dificultades que encontramos fueron varias entre ellas la de asegurar habilitar números gratuitos sin un gasto asociado para el participante o que requiera una conexión a Internet, así como la de documentar los insumos recibidos oralmente.

Emplear consultas públicas virtuales en tiempo real y consultas públicas virtuales no en tiempo real ha sido el camino más efectivo para obtener insumos significativos, cuyos impactos aun estamos estudiando. Respecto a los intercambios telefónicos, creemos que no pueden ser considerados consultas públicas (ya que no garantizan los principios de representatividad, equidad, transparencia y legitimidad)⁵⁵ pero que sí son aplicables en las fases de preparación para las mismas.

| Formato | Beneficios | Limitaciones |
|--|---|---|
| Consultas Públicas Virtuales (en tiempo real)  | <ol style="list-style-type: none"> 1. Intercambio directo con portadores de interés conocedores del tema principal para recibir insumos/recomendaciones de alta calidad. 2. Menor costo que en las consultas presenciales. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Poca familiaridad y/o acceso a plataformas digitales. particularmente sensible en franjas determinadas de sectores urbanos, comunidades indígenas, rurales o de baja conectividad. 2. Dificultades en la participación por la calidad de la conectividad. Ello es particularmente sensible para consultas que utilizan video. 3. Necesidad de mayor cantidad de días para preparar y realizar la consulta en sí. |
| Consultas públicas virtuales (no en tiempo real)  | <ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor diversidad e inclusión de diferentes portadores de interés (alcance geográfico, necesidades especiales) 2. Mayor flexibilidad de tiempo para participar. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Insumos muchas veces no relacionados con el tema principal de la consulta. 2. Poca familiaridad y/o acceso a plataformas digitales. 3. Dificultades en la participación por la calidad de la conectividad. |
| Intercambios Telefónicos  | <ol style="list-style-type: none"> 1. Comunicación inmediata, extendida y sencilla para la preparación de la consulta. 2. Mayor inclusión directa de portadores de interés (alcance geográfico, necesidades especiales), sin límites en la cantidad de participantes. | <ol style="list-style-type: none"> 1. Necesidad de softwares específicos para documentar los insumos recibidos, incluyendo presupuesto específico. 2. Límites establecidos por los planes de telefonía en relación con minutos disponibles para llamadas y datos para mensajes de texto. 3. Alcance insuficiente para ser considerado una consulta pública. |

⁵⁵ Al respecto ver en el Capítulo 1 de esta publicación el recuadro 1: “Puntos y principios de las consultas públicas significativas”.

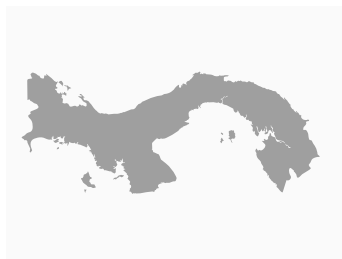


CAPÍTULO 3:

MARCOS REGULATORIOS Y LEGALES EN PANAMÁ



Consulta pública con sociedad civil¹ de acuerdo a la legislación nacional de **Panamá**, las políticas operativas del Grupo BID, principios rectores y buenas prácticas internacionales



El presente modelo de consulta pública distingue los requerimientos para las consultas de acuerdo a la legislación de Panamá y los principios de buenas prácticas universales en vigencia hoy en estas temáticas. Toda Agencia Ejecutora debe cumplir estos requerimientos al momento de llevar adelante un emprendimiento en Panamá.

En el caso de tratarse además de lo anterior de una operación con el Grupo BID se deben incorporar las disposiciones de < sus Políticas Operativas (PO) aplicables. Ver Anexo I y II.

El proponente público o privado tiene la obligación de involucrar a la ciudadanía, desde la etapa más temprana, en la elaboración y en la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto. Adicionalmente, el Ministerio de Ambiente debe convocar a consulta pública sobre temas ambientales que, por su importancia, requieren la opinión de la población.

La legislación distingue Estudios Categoría I, II y III y para cada uno de ellos tienen requerimientos en materia de consulta pública.

MARCO LEGAL SOBRE CONSULTAS PÚBLICAS EN PANAMÁ: Leyes y reglamentos sobre participación y/o consulta en asuntos ambientales



Infra- estructura

Ley N°6 que Reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano, 01/02/2006². Artículos: 7.10; 8.5; 26.3; 35.

Ley N° 14³ de 2015, que modifica la Ley N°6. Art. 2.

Ley N° 6 de 2002, Normas para la transparencia en la gestión pública⁴. Art. 24 y 25.

LEGISLACIÓN PAÍS:

Las autoridades urbanísticas cuyos actos afecten los interés o derechos de grupos de ciudadanos, quedan obligadas a permitir su participación a través de representantes idóneos, con el propósito de promover la concertación de los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante las modalidades de participación establecidas.



Energía

Ley N° 6 de 1997 que dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad, publicada el 05/02/1997.⁵ Art. 146.

Ley N° 26⁶ de 1996, Ley que crea el ente regulador de los servicios públicos y su modificación⁷ mediante Decreto Ley N° 10. Art. 19.18

LEGISLACIÓN PAÍS:

El Estado garantizará el derecho de las comunidades a participar en las decisiones del sector eléctrico que puedan afectarla. Estas decisiones se tomarán previa consulta con tales comunidades.



Pesca

Resolución de Gabinete N° 175 del 20/12/2016⁸ (Plan Nacional de Acción para la Pesca Sostenible)



Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Texto Único de la Ley N° 41 de 1998, Ley General de Ambiente⁹. Art. 8, 51.

Decreto N° 123 de 2009, que regula la Ley General de Ambiente, publicado el 24/08/2009.¹⁰ Artículos: 9.g; 12; 13; del 28 al 31; del 33 al 35; 37; 42.

Decreto Ejecutivo N° 155, que modifica el Decreto N° 123 del 05/08/2011¹¹. Artículos: 3; 4; 5; 6 y 8.

Ley N° 8, creación del Ministerio de Ambiente, publicado el 27/03/2015¹². Art. 5.

Decreto Ejecutivo N° 111 del 25/08/2016¹³. Artículos: del 10 al 17.

LEGISLACIÓN PAÍS:

Paso 1 ► Una vez presentado ante la Autoridad Nacional Ambiental (en adelante, ANAM) el Estudio de Impacto Ambiental, la ANAM podrá solicitar información a la sociedad civil organizada.

Paso 2 ► Una vez admitido el Estudio de Impacto Ambiental para su evaluación, la ANAM mantendrá a disposición de la comunidad dicho documento¹⁴. Dentro de un plazo de 8 días (Estudio de Impacto Ambiental categoría II) o 10 días (Estudio de Impacto Ambiental categoría III), el público puede hacer observaciones y/o pedir un foro público.

Paso 3 ► El proponente publica y difunde a su costo, un extracto del Estudio de Impacto Ambiental, en dos medios, uno obligatorio y otro electivo. Este extracto debe publicarse y difundirse dos veces dentro de un plazo de no mayor de cinco (5) días calendarios, contados desde la primera publicación o difusión.

Distinción según Categoría del Estudio:

Para los Estudios Categoría I, el proponente debe emplear alguna de las dos actividades: entrevistas o encuestas¹⁵.

El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) debe contener una descripción de las actividades realizadas (incluyendo las fechas) con la comunidad directamente afectada por el proyecto, además de entregar evidencias, y un análisis de los resultados obtenidos.

Debe incluir como complemento la percepción de la comunidad, directamente afectada recogida a través de diversos medios.¹⁶

Para los Estudios Categoría II, el proponente debe formular y ejecutar durante la etapa de preparación del Estudio de Impacto Ambiental, un Plan de Participación Ciudadana. Este plan contendrá los siguientes elementos:

a. Identificación de los actores claves dentro del área de influencia del proyecto (comunidades, autoridades, organizaciones, otros); b. Técnicas de participación empleadas a los actores claves (encuestas, entrevistas, asambleas, reuniones de trabajo, etc.), los resultados obtenidos y su análisis. c. Técnicas de difusión de información empleados. d. Solicitud de información y respuesta a la comunidad. e. Aportes de los actores claves. f. Identificación y forma de resolución de posibles conflictos generados o potenciados por el proyecto.

continúa

continuación



Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

Paso 4 ► Además, durante la etapa de revisión del Estudio de Impacto Ambiental, el promotor debe realizar una consulta formal, cuando la ANAM disponga su realización, ya sea porque así lo amerita el proyecto, o por solicitud de la comunidad o comunidades localizadas dentro del área de influencia del proyecto (suscrita por no menos del 2% de los ciudadanos residentes en el área de influencia del proyecto). Para estos efectos, se pondrá a disposición de la comunidad todo lo relacionado al Estudio de Impacto ambiental objeto de evaluación. La solicitud de realización de esta consulta será recibida en un plazo no mayor quince (15) días hábiles, plazo contado desde la última publicación del extracto del Estudio referido anteriormente.

Para los Estudios Categoría III, además de los elementos indicados para los Estudios Categoría II, se realiza un foro público durante el proceso de evaluación, antes de la fase de decisión sobre el Estudio. La fecha será coordinada con la ANAM, quién, además, actuará como moderador.

El proponente debe acreditar la forma de convocatoria de los participantes.

Paso 5 ► Dentro de cinco (5) días luego de realizado el foro público, el proponente deberá remitir a la ANAM un informe de lo planteado durante la realización del foro, que será incluido en el expediente.



Otro

Ley N° 23 - Aprueba el Acuerdo de Marrakech constitutivo de la OMC, el Protocolo de Adhesión de Panamá a dicho Acuerdo junto con sus anexos y lista de compromisos, y se adecua la legislación interna a la normativa internacional. - Título V: Disposiciones sobre la protección de las obtenciones vegetales¹⁷. Art. 93.8

No se identificó legislación específica en la materia:





Buenas Prácticas para el Plan de Consulta

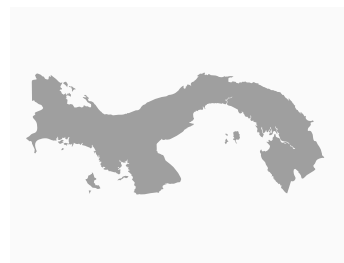
Ver Principios Rectores para Buenas Prácticas Consultas en Capítulo 1.



Operaciones con el Grupo BID

La primera acción es verificar la clasificación dada al proyecto por el Grupo BID. Cada tipo de proyecto tiene requerimientos diferenciados. Ver Anexo I y II.

► Consulta con población indígena de acuerdo a la legislación nacional de **Panamá**, las políticas operativas del Grupo BID, principios rectores y buenas prácticas



El presente modelo de consulta con población indígena distingue los requerimientos para las consultas de acuerdo a la legislación de Panamá y los principios de buenas prácticas universales en vigencia hoy en estas temáticas. Toda Agencia Ejecutora debe cumplir estos requerimientos al momento de llevar adelante un emprendimiento en Panamá.

En el caso de tratarse además de lo anterior de una operación con el Grupo BID se deben incorporar las disposiciones de sus Políticas Operativas (PO) aplicables. Ver Anexo I y II.



MARCO LEGAL EN PANAMÁ PARA CONSULTA INDÍGENA: Leyes, reglamentos u otros de implementación Convenio N° 169



Población Indígena

Panamá no ha ratificado el Convenio N° 169.

Ley N° 3 de 1995, publicada el 18/01/1995.¹⁸ Art. 5.12.

Texto Único de la Ley N° 41 de 1998, Ley General de Ambiente¹⁹. Art. 93, 98.

Ley N°37 del 02/08/2019, que establece la consulta y consentimiento previo, libre e informado a los pueblos indígenas²⁰.

LEGISLACIÓN PAÍS:

Este país no ha ratificado el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT y tampoco cuenta con legislación en materia indígena.



Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

LEGISLACIÓN PAÍS:

Se debe realizar la consulta cuando un proyecto se desarrolla dentro del territorio de comunidades indígenas. La consulta se orientará a establecer acuerdos con los representantes de las comunidades, relativos a sus derechos y costumbres, así como a la obtención de beneficios compensatorios por el uso de sus recursos, conocimientos o tierras.



Otro

LEGISLACIÓN PAÍS:

En el caso de medidas legislativas y administrativas, la consulta debe ser realizada por entidades estatales y se la hace a través de un diálogo intercultural en lengua materna y español. La finalidad de la consulta es alcanzar acuerdos de consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas.

Paso 1 ► La identificación de los pueblos indígenas a ser consultados es efectuada por entidades estatales que promueven la medida conjuntamente con las autoridades indígenas.

Paso 2 ► Las entidades estatales, hace conocer a las organizaciones de los pueblos indígenas que serán consultados.

Paso 3 ► Desde el diseño de la formulación del proyecto o programa, las entidades estatales brindan información a los pueblos indígenas sobre los motivos, implicaciones, impactos y consecuencias de la medida legislativa o administrativa.

Paso 4 ► El acuerdo logrado es obligatorio para ambas partes.

No se identificó legislación específica en la materia:



Buenas Prácticas para el Plan de Consulta Indígena

Ver Principios Rectores y Buenas Prácticas para Consulta General e Indígena en Capítulo 1.



Operaciones con el Grupo BID

El Banco establece procesos de consulta y acuerdo para cuatro (4) tipos de operaciones. Ver Anexo I y II.



Referencias

- 1 Cualquier persona natural o jurídica tiene el derecho a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación del proyecto, formular observaciones dentro del plazo establecido y obtener respuesta fundada de ellas.
- 2 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/25478_2006.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 3 Ver <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27767/50508.pdf>. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 4 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/24476_2002.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 5 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26871_C/34587.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 6 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/22962_1996.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 7 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/25493_2006.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 8 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28196_A/59543.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 9 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28131_A/58191.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 10 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26352_A/20518.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 11 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26844_A/34095.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 12 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27749_B/50251.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 13 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28104_A/57665.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 14 El proceso de Evaluación de Impacto Ambiental contempla tres categorías de Estudio de Impacto Ambiental en virtud de la eliminación, mitigación y/o compensación de los potenciales efectos ambientales. La Categoría I refiere a los proyectos, obras o actividades que puedan generar impactos ambientales negativos no significativos y que no conlleven riesgos ambientales significativos. La Categoría II, a los proyectos, obras o actividades cuya ejecución pueda ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afecten parcialmente el ambiente, los que pueden ser eliminados o mitigados con medidas fácilmente aplicables. La Categoría III, refiere a los proyectos, obras o actividades cuya ejecución pueda producir impactos ambientales negativos de tipo indirecto, acumulativo y/o sinérgico de significación cuantitativa y/o cualitativa.
- 15 Los proyectos de Categoría I con riesgos ambientales no significativos pueden proponer Guías de Buenas Prácticas Ambientales para definir las medidas de mitigación ambiental. Las Guías deben ser aprobadas por el Ministerio de Ambiente. El Ministerio somete las Guías a un proceso de participación. Paso 1: El Ministerio difunde en un periódico de alta circulación nacional el aviso de la consulta pública. El aviso debe ser publicado tres veces en un plazo de 7 días calendarios. Paso 2: El Ministerio somete las Guías a la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente. Paso 3: Toda persona puede presentar sus observaciones en un plazo de 20 días hábiles. Paso 4: El Ministerio responde a las observaciones en un plazo de 20 días hábiles. Paso 5: Dentro de un plazo de 10 días después del envío de la respuesta, el Ministerio elabora un informe técnico, propone una eventual adecuación de la Guía y aprueba la misma.
- 16 Ya sea por opiniones verbalmente expresadas a través de participación en programas de opinión, comentarios o noticias en radioemisoras y televisoras, mediante escritos públicos y privados, individuales y colectivos, recibidos directamente o publicados en periódicos, revistas o cualquier otro medio de comunicación escrita.
- 17 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/23340_1997.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 18 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/gacetas/22707_1995.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 19 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28131_A/58191.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.
- 20 Ver https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28090_A/57373.pdf. Último acceso: 28 de marzo del 2020.





Conoce sobre otros marcos regulatorios y legales aplicables en América Latina y el Caribe.

Visita <https://wiconnect.iadb.org/category/publicaciones/>

WiConnect

ANEXOS



Anexo I: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID en materia de consultas públicas

En este link <https://www.iadb.org/es/mpas> puede encontrar la versión actualizada de las

Políticas Ambientales y Sociales del BID.

Aspectos del Marco de Política Ambiental y Social a tener en cuenta:

Ambiental

- Se prioriza la protección de la biodiversidad, permitiendo el uso de compensaciones como medidas de mitigación solo cuando no esté involucrado un hábitat crítico.
- Los prestatarios evalúan sistemáticamente la vulnerabilidad de sus proyectos frente a las amenazas naturales y cambio climático.

Social

- Se da un compromiso explícito y de largo plazo del BID por el respeto a los derechos humanos, incluyendo los de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos tradicionales.
- Se incluyen mecanismos para asegurar la no-discriminación e inclusión de grupos vulnerables; la equidad de género en un estándar específico; los derechos laborales y la protección de trabajadores en concordancia con acuerdos internacionales.
- Se incluyen medidas para evitar o minimizar los riesgos e impactos sobre la salud y la seguridad comunitaria, incluidos los riesgos exacerbados por el contexto local.
- La participación de las partes interesadas y la divulgación de información forma un aspecto central que está estructurado en un estándar específico.

Institucional

- Se da un enfoque dinámico en la gestión del riesgo ambiental y social a lo largo de la implementación del proyecto, es decir, se reconoce que la calificación de riesgo puede cambiar a lo largo de vida del proyecto y por lo tanto requiere un monitoreo y acompañamiento constante.
- Fortalecimiento de capacidades mediante sistemas efectivos de gestión ambiental y social mediante acompañamiento y seguimiento técnico continuo y capacitación del BID para sus clientes. El apoyo para la creación de capacidad es acorde con lo que cada prestatario necesite para cumplir con requisitos específicos del proyecto.
- Se da un enfoque común para operaciones cofinanciadas con otras instituciones para facilitar el diseño del proyecto y su implementación, cuando sea posible.

Acceda a toda actualización sobre la modernización de las Políticas Ambientales y Sociales en <https://www.iadb.org/es/mpas>



Anexo II: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID Invest: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID Invest en materia de consultas públicas:

La nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest entró en vigencia el 15 de diciembre de 2019. En ella se destacan los siguientes cambios:

- Mayor enfoque en derechos humanos y relacionamiento con las partes interesadas, incluyendo la implementación de un mecanismo de relacionamiento y quejas para abordar de forma proactiva reclamos sobre los clientes antes de que se conviertan en problemas.
- Mayor enfoque en aspectos de género e identidad de género.
- Más protección para pueblos indígenas, en particular aquellos en situación de aislamiento voluntario.
- Nueva sección sobre gestión de riesgos de desastre y mayor foco en el cambio climático y desarrollo bajo en carbono.
- Mayor claridad sobre el papel de BID Invest y las responsabilidades de los clientes.
- Mayor claridad y mejoras en el contenido sobre instituciones financieras.

Acceda a la política en <https://www.idbinvest.org/es/consultation/environmental-and-social-sustainability-policy>



ANEXO III: Modelo de plan de consulta a ser compartido con la audiencia junto a la convocatoria a consulta.

Las secciones MARCADAS EN GRIS corresponden a indicaciones para que sean ajustadas por la Agencia Convocante/Ejecutora.

Proyecto/Política/Estrategia XXX

De acuerdo con las directrices establecidas por INDICAR NOMBRE DE LA AGENCIA Y/O FUENTE DE LA LEY/REGULACION APLICABLE sobre consultas públicas A PUEBLOS INDIGENAS Y/O CONSULTAS RESPECTO A MINERIA, PESCA, RECURSOS NATURALES, ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL, NÚMERO XXX, así como INDICAR TODO OTRO ORDENAMIENTO O REGULACIÓN, se presenta el siguiente Plan de Consulta con INDICAR AUDIENCIA Y/O NOMBRE DE LA COMUNIDAD Y/O LOCALIDAD, correspondiente a INDICAR DOCUMENTO(S)/ PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA.

1. Objetivo de la consulta:

Escuchar opiniones, obtener consideraciones e insumos relevantes por parte de portadores de interés para la preparación de INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA.

2. Consideraciones:

La presente consulta es de carácter INDICAR SI ES ORIENTATIVA O VINCULANTE (según normativa aplicable) para AGENCIA/ TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA, quien se reserva la facultad de evaluar los insumos recibidos durante cada una de las fases detalladas en el presente documento, para incluir o descartar los mismos en la versión final del documento sometido a consulta.

3. Componentes de la Consulta:

3.1. Información inicial: El presente Plan de Consulta se comparte con INDICAR AUDIENCIA Y/O NOMBRE DE LA COMUNIDAD Y/O LOCALIDAD junto con el anuncio de apertura del periodo de consulta virtual (INDICAR EN CASO DE PREVER ABRIR UNA PAGINA AD-HOC ONLINE). El presente plan forma parte de las invitaciones para las reuniones presenciales de modo de informar sobre el objetivo, alcance y metodología del proceso de consulta y fechas tentativas previstas para cada fase. La información inicial incluye también las preguntas sobre las que INDICAR AGENCIA/TITULAR DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA busca orientación de los participantes.

3.2. Duración del periodo de consulta: La consulta se llevará a cabo en tres fases: convocatoria, realización de la consulta en sí, devoluciones a los insumos recibidos. Las fases abarcarán INDICAR DE MANERA GENERAL LOS CONTENIDOS DE CADA FASE. Las tres fases estarán abiertas por un periodo de INDICAR NÚMERO DE DIAS, a partir de la apertura del proceso de consulta previsto para INDICAR FECHA.

3.3. Tipos de consulta:

3.3.1. Consulta pública virtual no en tiempo real (abierta sin invitación): Durante los XXX días de apertura de la consulta pública, estará abierto un sitio dedicado al proceso en INDICAR DIRECCION WEB actualizando a la audiencia sobre los avances en el proceso de formulación INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA, cronograma para la recepción de insumos para cada fase de consulta, así como indicación de las reuniones presenciales previstas, según el apartado 4 a continuación.

3.3.2. Consultas públicas presenciales y consultas publicas virtuales en tiempo real (por invitación): Se realizarán INDICAR CANTIDAD sesiones presenciales en INDICAR DIRECCION (LOCALIDAD Y/O LINK PARA INGRESAR A LA CONSULTA PUBLICA VIRTUAL EN TIEMPO REAL) para profundizar sobre los puntos sometidos a consulta. Las sesiones tendrán una duración mínima de 2 horas. Tras las exposiciones por parte de funcionarios de la AGENCIA/TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA, se realizará la consulta para conocer en detalle las opiniones de los asistentes y recoger los insumos. A fin de sistematizar los principales mensajes de la sesión, se podrá considerar el dividir a los participantes en grupos de trabajo para promover una participación más amplia y así aumentar las posibilidades de intercambio y recolección de insumos

en los temas sugeridos por el/la facilitador/a y acorde a los pilares y/o preguntas de la consulta. Cada grupo contará con un/a responsable de tomar notas, a fin de captar los insumos de manera efectiva, a ser compartidas en las actas de registro de cada fase del proceso de consulta.

4. Fase I: Preparación

4.1. Convocatoria para consulta:

- 4.4.1. Se realizará una campaña de diseminación para notificar y dar a conocer tanto el proceso de consulta de INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA como la apertura de cada fase y el cronograma previsto para todo el proceso.
- 4.4.2. Las invitaciones para las reuniones presenciales y/o virtuales en tiempo real se cursarán con una antelación mínima de 15 días, acompañadas del presente Plan de Consulta.
- 4.4.3. Junto al punto anterior se compartirá el documento de trabajo relativo a cada fase (INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA) con una guía de preguntas a los participantes para facilitar la elaboración y procesamiento de los comentarios sobre los temas donde se convoca a recibir insumos de la audiencia.
- 4.4.4. Los comentarios de las consultas presenciales y virtuales se harán llegar a la AGENCIA/TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA dentro de los plazos establecidos para cada una, para su oportuno análisis y consideración.

4.2. Equipo para Consultas: Todo el proceso de consulta y las reuniones presenciales y virtuales en tiempo real, serán organizadas por INDICAR NOMBRES DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO Y FUNCIONES.

4.3. Mapeo de actores:

4.4.1. Audiencia según tipo de consulta:

- 4.4.4.1. Consultas virtuales (no en tiempo real): En la página INDICAR DIRECCIÓN WEB estarán abiertas las consultas virtuales para recibir insumos de varios portadores de interés como INDICAR EL PERFIL DE ORGANIZACIONES, AGENCIAS, REPRESENTANTES COMUNITARIOS, REPRESENTANTES DE PUEBLOS INDIGENAS, etc.
- 4.4.4.2. Consultas presenciales y consultas virtuales (en tiempo real): Se realizarán consultas presenciales para profundizar sobre los temas abiertos a recibir insumos. El cronograma de fechas y lugares será publicado en INDICAR PAGINA WEB y otros canales de diseminación. Por un tema de espacio y logística, la participación será por invitación y/o previo registro en la plataforma INDICAR PÁGINA WEB. El criterio de selección se basará en contar con INDICAR REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES/ ASOCIACIONES/SINDICATOS/EMPRESAS/GOBIERNO que trabajen en uno o varios de los temas sometidos a consulta. Se tendrá en cuenta un balance de género y se dará especial atención a la diversidad en la representatividad de la audiencia. Se detallarán como anexo las instituciones y personas convocadas y participantes con una matriz indicando los insumos recibidos y analizados sin adjudicar la autoría de los mismos a ninguna persona en particular (ver apartado 6 a continuación).
- 4.4.4.3. Adicionalmente a lo indicado en el apartado 3.1, y a modo de contribuir a asegurar la mayor transparencia en ambos tipos de consultas se estará publicando información actualizada en la página INDICAR DIRECCIÓN WEB.

4.4. Equipo de consultas para el procesamiento de la información:

- 4.4.1. El Equipo de Consultas, llevara a cabo tanto la fase de preparación como el procesamiento de la información recibida en cada tipo de consulta (presencial y virtual en tiempo real y virtual no en tiempo real), respecto a las distintas fases para ser considerada, analizada y eventualmente incorporada al documento final.

5. Fase II: Realización de la consulta

5.1. Apertura con diseminación de temas/documentos y preguntas de la consulta sobre

INDICAR DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA

- 5.5.1. En esta fase, prevista a ser abierta INDICAR FECHA se compartirá virtualmente INDICAR DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA junto con las preguntas a la audiencia, que serán idénticas a las que se usarán en las reuniones presenciales y o de consulta virtual en tiempo real y en tiempo no real.
- 5.5.2. En ambos tipos de consulta (presencial y virtual) se indicará el período de tiempo habilitado para recibir insumos. Al concluir la jornada o periodo de recepción de insumos, el Equipo de Consultas procesará los insumos de los participantes.
- 5.5.3. En esta Fase se realizarán INDICAR CANTIDAD consultas presenciales y virtuales de acuerdo al siguiente cronograma: INDICAR CRONOGRAMA DE LAS CONSULTAS.
- 5.5.4. La lista de invitados y participantes de esta Fase será detallada en un anexo que se acompañará al documento final del DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA.

5.2. Avances luego de procesados los primeros insumos recibidos en la apertura¹ sobre

INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA:

- 5.5.1. En esta segunda fase, se compartirá INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA con los cambios luego de procesados los insumos.
- 5.5.2. La presente fase sobre INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA estará accesible en INDICAR DIRECCIÓN WEB prevista para INDICAR FECHA. En la misma página se informará sobre la fase anterior respecto a los insumos recibidos, las secciones donde los mismos fueron incorporados, la lista de participantes (sin atribución de comentarios o sugerencias individuales).
- 5.5.3. La consulta virtual de esta Fase permanecerá abierta para recibir insumos por un periodo de INDICAR CANTIDAD.
- 5.5.4. Todos los insumos virtuales y presenciales de esta Fase serán compartidos en la página web INDICAR DIRECCIÓN WEB. Ver sección 4.1.1.
- 5.5.5. Las consultas presenciales contarán con la presencia del Equipo para Consultas, que abordará los cambios entre INDICAR (PRIMER) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA y INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA; se repasarán los temas relacionados con INDICAR TEMAS A SER ABORADOS DURANTE LA CONSULTA y preguntas específicas para insumos de los participantes. La lista a continuación presenta fechas y localidades tentativas para las consultas. INDICAR CRONOGRAMA
- 5.5.6. La lista de invitados y participantes de esta Fase será detallada en un anexo que se acompañará al documento final INDICAR DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA.

6. Fase III: Cierre y devolución de insumos con la versión final

- 6.1. Se publicará en la página INDICAR DIRECCIÓN WEB y otros medios de diseminación donde la audiencia tenga acceso, los insumos recibidos en ambas fases señalando aquellos incorporados y aquellos no incluidos, compartiendo el INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA EN SU VERSIÓN FINAL luego de la aprobación de INDICAR AGENCIA, DEPARTAMENTO RESPONSABLE DE LA APROBACIÓN FINAL.

¹ Realizar una segunda consulta luego de recibidos los insumos iniciales, representa una buena práctica de debida diligencia compartir con la audiencia los cambios al primer borrador de documento o proceso sometido a consulta. Esta segunda parte de la consulta puede ser utilizada, también, para someter a consulta otro(s) documento (s) distintos a la primera fase. En general, esto se realiza para procesos que requieren consultas públicas sobre varios documentos asociados a una misma operación/ iniciativa.

7. Productos

- 7.1. El Equipo de Consultas, elaborará una síntesis de las discusiones sostenidas con la audiencia participante a las consultas virtuales y presenciales y los comentarios recibidos en cada fase, la cual será incluida en el documento final de INDICAR DOCUMENTO(S)/ PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA, como enlace electrónico. Dicho documento incluirá:
- Una matriz consolidada con las observaciones y recomendaciones relevantes a INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA levantadas por los participantes en la Fase I de la consulta del INDICAR (PRIMER) DOCUMENTO/ PROCESO SOMETIDO A CONSULTA (presencial y virtual), señalando los insumos tomados en cuenta para la elaboración del borrador de política.
 - Una matriz consolidada con las observaciones y recomendaciones relevantes a INDICAR SEGUNDO DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA levantadas por los participantes en la Fase II de la consulta INDICAR SEGUNDO DOCUMENTO/ PROCESO SOMETIDO A CONSULTA (presencial y virtual), señalando los insumos tomados en cuenta, pero no incorporados, así como aquellos incluidos en la política.
 - Aspectos que merezcan especial atención de INDICAR AGENCIA/ TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA gracias al aporte de la sociedad civil.

Un Anexo con la lista final de todas las organizaciones invitadas durante todo el proceso de consulta (de forma virtual y presencial) con indicación de las participantes en las sesiones, incluyendo la desagregación INDICAR ASPECTOS RELEVANTES PARA LA DESAGREGACIÓN (POR EJEMPLO: por región, género, sector de trabajo).

CONSULTAS PÚBLICAS: EL PASO A PASO

**Marcos regulatorios y
legales aplicables en
PANAMÁ**