



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



Kit de Herramientas del Foro de Políticas de Inversión de Panamá

Una herramienta práctica para mejorar la coherencia institucional

Contexto

En la sesión plenaria final del 15.º Foro de Política de Inversión (FPI), celebrado en Panamá, el IISD presentó a los participantes del Foro una lista de herramientas de verificación de resultados sobre coherencia institucional. En la sesión, se los invitó a proponer y examinar las herramientas prácticas que podrían mejorar la coherencia institucional en sus respectivos países. Este documento tiene como objetivo recopilar estas opiniones y perspectivas de manera consolidada para proporcionar a las personas responsables de la formulación de políticas gubernamentales un documento accesible, adaptable y fácil de usar (conjunto de herramientas) para lograr el objetivo de coherencia institucional.

Formato: Durante la sesión, se dividió en grupos a los participantes para revisar la lista de herramientas de verificación propuesta por el IISD y, posteriormente, se los invitó a (a) identificar los desafíos a los que se solían enfrentar en la aplicación de dichas herramientas y (b) determinar las soluciones innovadoras de las cuales tuvieran conocimiento que podrían complementar o mejorar la coherencia institucional. Los grupos propusieron varias opciones para fomentar la coherencia institucional al tiempo que explicaron los problemas normativos que se planteaban a menudo, compartieron los instrumentos que utilizan y destacaron las lecciones aprendidas. Esto les permitió reflejar las ventajas y desventajas de cada opción.

Lo ideal sería que este documento se utilice junto con la herramienta de *Evaluación de la gobernanza de las inversiones* que se distribuyó entre los participantes antes del Foro, a fin de localizar los instrumentos jurídicos y normativos nacionales, regionales e internacionales existentes sobre gobernanza de las inversiones en el país y los departamentos e instituciones pertinentes. Cabe señalar que es difícil tomar como punto de partida toda la gobernanza de las inversiones en el país. Como resultado, el ejercicio *Evaluación de la gobernanza de las inversiones* permitirá identificar como prioridad el punto de partida más adecuado. Este punto de partida puede ser la incoherencia institucional que se manifiesta, por ejemplo, con respecto a la negociación de tratados, la gestión de conflictos o la coordinación de los incentivos fiscales y de inversión, por nombrar solo algunos.



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



La incoherencia institucional y sus causas

Los participantes del 15.º FPI acordaron establecer como objetivo normativo general fomentar una mayor coherencia institucional. En los paneles de discusión del Foro, se detallaron numerosos ejemplos de por qué la falta de coherencia institucional es una de los principales problemas normativos en la gobernanza de las inversiones. Sin embargo, quedó claro que **la falta de coherencia institucional se manifiesta de manera diferente, y sus causas son variadas**. Por consiguiente, la falta de coherencia institucional rara vez puede abordarse con una única herramienta.

Por lo tanto, es más apropiado buscar, en primer lugar, las causas inmediatas de la falta de coherencia institucional y abordar esas causas como **problemas normativos accionables**.

La identificación de problemas normativos más específicos como causas de incoherencia institucional permite diseñar **herramientas normativas específicas** adaptadas al contexto.

Ejemplo




En un Estado, la causa principal de incoherencia institucional puede ser la división de competencias relacionadas con la gobernanza de las inversiones entre múltiples organismos, mientras que en otro Estado la causa principal puede ser una rápida rotación del personal responsable. Sin embargo, en otro país, el principal problema puede ser la falta de capacidad.

Paso 1: Identificar las principales preocupaciones políticas que causan una falta de coherencia institucional

Haciendo un balance de los paneles de discusión y de la sesión plenaria celebrada durante el 15.º FPI, en la tabla 1, se presenta una lista no exhaustiva de los principales problemas normativos accionables que se considera que exacerban la coherencia institucional. Cada problema normativo está asociado a una lista no exhaustiva de herramientas que pueden aplicarse en su abordaje.



Tabla 1. Problemas normativos accionables que provocan incoherencia institucional

| Problema normativo | Herramientas disponibles |
|---|--|
|  <p>Escasa coordinación institucional y rendición de cuentas</p> | <ul style="list-style-type: none">• Comités interinstitucionales, grupos de trabajo, consejos o puntos focales• Mecanismos conjuntos público-privados• Listas de correo• Iniciativas de coordinación• Protocolos conjuntos• Competencias claramente definidas (a través de directivas, memorandos, estatutos)• Digitalización y plataformas en línea de ventanilla única• Diagramas interactivos de flujo de procesos |
|  <p>Escasa comunicación institucional</p> | <ul style="list-style-type: none">• Comités interinstitucionales, grupos de trabajo, consejos• Digitalización y plataformas en línea de ventanilla única• Listas de correo• Llamadas telefónicas habituales o puntuales |
|  <p>Incoherencia normativa entre las principales instituciones y organismos</p> | <ul style="list-style-type: none">• Estatutos o reglamentos que institucionalizan la coordinación• Comités interinstitucionales, grupos de trabajo, consejos• Consultas obligatorias a través de directivas ministeriales o del gabinete |



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



Problema normativo

Herramientas disponibles



Inestabilidad política e institucional

- Formación y talleres de creación de capacidad
- Iniciativas de sensibilización y concientización entre las personas responsables de adoptar decisiones políticas
- Normas de coordinación, reglamentos, estatutos
- Plataformas de intercambio y almacenamiento de información
- Digitalización y plataformas en línea de ventanilla única
- Listas de correo
- Notas y documentos de orientación estratégica
- Formación y talleres de creación de capacidad



Complejidad normativa, legal y burocrática, o papeleo

- Mecanismos conjuntos público-privados
- Digitalización y plataformas en línea de ventanilla única
- Plataformas de intercambio y almacenamiento de información
- Protocolos conjuntos



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



Problema normativo

Herramientas disponibles



Limitaciones de capacidad (información/ conocimientos especializados, brechas y restricciones financieras, limitaciones de personal, falta de memoria institucional)

- Plataformas de intercambio y almacenamiento de información
- Digitalización y plataformas en línea de ventanilla única
- Diagramas interactivos de flujo de procesos
- Formación y talleres de creación de capacidad
- Iniciativas de sensibilización y concientización
- Listas de correo

Paso 2: Elegir las herramientas adecuadas para abordar los problemas normativos que provocan la falta de coherencia institucional

Después de identificar los problemas normativos accionables que conducen a la incoherencia institucional, el siguiente paso es identificar las herramientas normativas adecuadas para remediar dichos problemas.

Varias herramientas pueden abordar simultáneamente diversos problemas (por ejemplo, comités interinstitucionales, grupos de trabajo, consejos o plataformas de intercambio y almacenamiento de información, como se mencionó con anterioridad). Sin embargo, este hecho por sí solo no debería llevar a la conclusión inmediata de que existe una herramienta ideal que es preferible. Diferentes herramientas aportan distintas ventajas y desventajas y, dependiendo del contexto de su país, algunas de las desventajas del instrumento superan con creces a las ventajas, por lo que es inadecuada para solucionar un determinado problema. Por ejemplo, si bien los talleres continuos o habituales de creación de capacidad pueden ser convenientes para abordar las lagunas de información y conocimientos, pueden llegar a ser inaccesibles en términos de recursos monetarios y de tiempo. Por lo tanto, en la tabla 2, se enumeran varias posibles ventajas y desventajas de las opciones detalladas en la tabla 1 para su consideración.



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



Cabe señalar que las posibles ventajas y desventajas descritas en la tabla 2 no son exhaustivas, y puede que se deban tener en cuenta otras cuestiones en función de los procesos administrativos nacionales de cada país.

Tabla 2. Principales instrumentos normativos y sus ventajas y desventajas

| Herramientas | Posibles ventajas | Posibles desventajas | Comentarios |
|--|---|--|--|
| Comités interinstitucionales, grupos de trabajo, consejos | <ul style="list-style-type: none">• Proceso centralizado de formulación de políticas• Mejoran la comunicación• Mejoran la consistencia y la estabilidad a lo largo del tiempo | <ul style="list-style-type: none">• Proceso extenso• Competencias posiblemente restringidas• Exigen la aceptación política | Hay varias consideraciones y preguntas que surgen al establecer estos comités, consejos y grupos de trabajo (por ejemplo, cuestiones de composición, regularidad de las reuniones, mandato de elaboración de normas frente a recomendaciones). |



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



| Herramientas | Posibles ventajas | Posibles desventajas | Comentarios |
|---|---|--|--|
| Mecanismos conjuntos público-privados | <ul style="list-style-type: none">• Hay participación directa del sector privado• Las decisiones pueden considerarse decisiones gubernamentales | <ul style="list-style-type: none">• Los intereses públicos y privados no siempre pueden estar alineados | Se pueden establecer mecanismos conjuntos de diversas maneras (por ejemplo, podría haber un órgano general más subgrupos específicos que trabajen sobre una cuestión o área específica). |
| Plataformas de intercambio y almacenamiento de información | <ul style="list-style-type: none">• Crean facilidad de acceso a la información• Hay retención de información• La memoria institucional mejora | <ul style="list-style-type: none">• Exigen actualizaciones regulares• Las actualizaciones tecnológicas requieren una inversión inicial para evitar que se vuelvan obsoletas e irrelevantes• Preocupaciones de ciberseguridad | |



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



| Herramientas | Posibles ventajas | Posibles desventajas | Comentarios |
|--|--|---|---|
| Digitalización y plataformas en línea de ventanilla única | <ul style="list-style-type: none">• Centralizan la información• Crean facilidad de acceso a la información• Hay retención de información• Mejoran la accesibilidad de los servicios gubernamentales | <ul style="list-style-type: none">• Exigen actualizaciones regulares• Las actualizaciones tecnológicas requieren una inversión inicial para evitar que se vuelvan obsoletas e irrelevantes• La información pública debe ser examinada cuidadosamente• Preocupaciones de ciberseguridad | |
| Formación y talleres de creación de capacidad | <ul style="list-style-type: none">• Creación de capacidad• Retención de capacidad | <ul style="list-style-type: none">• Costosos | Los costos pueden mitigarse mediante la creación de módulos de aprendizaje (en línea) que pueden ser revisados cuando surge la necesidad. |



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



| Herramientas | Posibles ventajas | Posibles desventajas | Comentarios |
|---|---|--|-------------|
| Iniciativas de sensibilización y concientización | <ul style="list-style-type: none">• Crean conciencia sobre los problemas normativos actuales | <ul style="list-style-type: none">• Solución parcial• No ofrecen garantías de éxito, ya que dependen de las personas responsables de adoptar decisiones | |
| Consultas obligatorias | <ul style="list-style-type: none">• Crean canales de comunicación y coordinación• Crean un entorno de intercambio mutuo y perspectivas | <ul style="list-style-type: none">• No requieren ningún seguimiento, especialmente de la información recibida• Exigen una inversión de tiempo considerable | |
| Listas de correo | <ul style="list-style-type: none">• Fáciles de implementar• Útiles para la información prospectiva y las actualizaciones | <ul style="list-style-type: none">• Exigen actualizaciones regulares• No son fáciles de navegar• No son la mejor opción para la retención de información | |
| Llamadas telefónicas | <ul style="list-style-type: none">• Fáciles de utilizar• Informalidad | <ul style="list-style-type: none">• Falta de trazabilidad | |



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



| Herramientas | Posibles ventajas | Posibles desventajas | Comentarios |
|---|--|---|-------------|
| | <ul style="list-style-type: none"> • Tasa de respuesta rápida | <ul style="list-style-type: none"> • No hay memoria institucional ni acumulación de capacidad | |
| Normas de coordinación, reglamentos, estatutos | <ul style="list-style-type: none"> • Claridad • Estabilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Menos flexibilidad • Pueden ser complejos • Exigen la aceptación política | |
| Competencias claramente definidas | <ul style="list-style-type: none"> • Claridad • Estabilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Menos flexibilidad • Puede ser un proceso complejo y extenso de establecer | |
| Notas y documentos de orientación estratégica | <ul style="list-style-type: none"> • Retención de capacidad • Claridad • Flexibilidad | <ul style="list-style-type: none"> • Es necesario que sean accesibles y estén actualizados • Exigen la coordinación entre los organismos que se crearán | |



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



| Herramientas | Posibles ventajas | Posibles desventajas | Comentarios |
|---|---|--|-------------|
| Iniciativas de coordinación (descentralizadas, ascendentes) | <ul style="list-style-type: none">• Representatividad• Adaptables al contexto• Flexibilidad | <ul style="list-style-type: none">• Posibles tensiones políticas• Es necesario que las responsabilidades estén claramente definidas | |

Paso 3: Determinar qué herramienta(s) son apropiadas para usar en el contexto de su país

El contexto importa, especialmente cuando se consideran las diferentes herramientas que serían apropiadas para su país.¹ Proponemos un conjunto de preguntas orientadoras para ayudar a las personas responsables de adoptar decisiones a tomar una decisión informada. Las personas responsables de adoptar decisiones tal vez deseen considerar lo siguiente:

- 1) Oportunidad de la opción
 - i. ¿Qué procesos de gobernanza de las inversiones requieren coherencia institucional a corto plazo? (por ejemplo, la necesidad de colmar las lagunas de información en los organismos y ministerios gubernamentales para orientar las recomendaciones relativas a un debate o una decisión normativa), ¿cuál sería la medida más adecuada para fomentar la coherencia institucional a fin de lograr resultados óptimos?
 - ii. ¿Qué próximos procesos de gobernanza de las inversiones prevé emprender el país a mediano y largo plazo (negociaciones bilaterales, negociaciones regionales, reforma de la ley de inversión)? ¿Cuál sería la medida más adecuada para fomentar la coherencia institucional a fin de lograr resultados óptimos?

¹ Las personas responsables de la formulación de políticas deben determinar 1) cuáles son sus necesidades inmediatas de coherencia institucional, 2) cuáles son sus necesidades a largo plazo de coherencia institucional y 3) cuáles son los instrumentos adecuados para su uso en sus contextos nacionales.



15° Foro Anual de

Política de Inversión

Ciudad de Panamá, Panamá | 25 al 27 de octubre de 2023

Avanzando la reforma para el desarrollo sostenible



2) Practicidad y costos de la opción

- i. ¿Qué opciones se pueden poner en práctica inmediatamente con recursos limitados?
- ii. ¿Qué opciones deberían ponerse en práctica a largo plazo con la disponibilidad de recursos?

3) Viabilidad política

- i. ¿Qué opciones para mejorar la coherencia institucional probablemente se enfrentarán a una reacción política?

En general, el rendimiento de los instrumentos también debe revisarse con frecuencia para evaluar su eficacia.²

² Por ejemplo, la formación y los talleres de creación de capacidad pueden ser útiles para crear la capacidad inicial en una institución determinada; sin embargo, para mantener y aprovechar esa capacidad, pueden resultar más apropiados otros instrumentos, como las plataformas de intercambio y almacenamiento de información.