



## Informe de Terminación de Proyecto

### PCR

**Nombre del Proyecto:** *Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá para el Manejo Costero Integrado*

**País:** Panamá

**Sector/Subsector:** *Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desastres Naturales (RND)*

**Equipo de Proyecto Original:**

*Henrik Franklin (RE2/EN2) Jefe Equipo de Proyecto; Helí Nessim, Michele Lemay, George Alexandrou y Silvia Echeverría (RE2/EN2); Miguel Coronado (LEG/OPR2); Rodrigo Coloane (COF/CPN).*

**Número de Proyecto:** *PN-0152*

**Número de Préstamo:** *1724/OC-PN*

**Fecha del CRG:** 15 de febrero de 2012

**Fecha de Aprobación Final del PCR:**

**PCR Equipo:**

*Autor Principal:*

- *Viviana Alva Hart – Especialista RND*

*Miembros:*

- *Michele Lemay - Especialista RND*
- *Gerardo Arias – Analista de Operaciones*



## ÍNDICE

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II. EL PROYECTO.....</b>	<b>5</b>
A. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	5
B. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	7
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>7</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	7
B. EXTERNALIDADES.....	9
C. PRODUCTOS .....	10
D. COSTOS DEL PROYECTO .....	16
I. 2.1 Gerencia.....	16
II. 2.2 Evaluación y Monitoreo.....	16
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>17</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	17
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	17
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	18
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>18</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	18
B. RIESGOS POTENCIALES .....	18
LOS RIEGOS POTENCIALES CORRE LA IMPLEMENTACIÓN DE RESULTADOS DEL PROYECTADO ESTÁN CENTRADOS EN:.....	18
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	19
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>19</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	19
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	19
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>20</b>

### **Anexos**

- 1. Ayuda Memoria suscrita entre el Banco y ARAP en diciembre 2009**
- 2. Informe de Evaluación Final del Proyecto**
- 3. Resultados Taller de Cierre del Programa**
- 4. Evaluación del Prestatario**



### Abreviaturas y Acrónimos

ARAP	Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DGOMI	Dirección General de Ordenación y Manejo Integrado.
PMCI	Programa de Manejo Costero Integrado
MCI	Manejo Costero Integrado
MINSA	Ministerio de Salud
ONG	Organización No Gubernamental
PAFI's	Planes de Acción para el Fortalecimiento Institucional
POA	Plan Operativo Anual
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

<b>NO. PROYECTO:</b> PN-0152	<b>TITULO:</b> Fortalecimiento de la capacidad de gestión de la ARAP para el manejo costero integrado
<b>Prestatario:</b> República de Panamá	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 28 de marzo del 2006
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá-ARAP	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 29 de diciembre de 2006 / 4 de octubre de 2007
	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 10 de octubre de 2007
<b>Préstamo(s):</b> 1724/OC-PN	
<b>Sector:</b> Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desastres Naturales	<b><u>Meses en ejecución</u></b>
	* desde aprobación: 54 meses
<b>Instrumento de préstamo:</b> Investment/Inversión Específica	* desde efectividad del contrato: 54 meses
	<b><u>Períodos de desembolso</u></b>
	<b>Fecha original desembolso final:</b> 29 junio 2011
	<b>Fecha actual desembolso final:</b> 15 Diciembre 2011
	<b>Extensión acumulativa (meses):</b> 60 meses
	<b>Extensión especial (meses):</b> 6 meses
	<b><u>Monto préstamo(US\$)</u></b>
	* Monto original: 5, 000, 000.00
	* Monto actual: 5,000,000.00
	* Pari Passu (si aplica): 8 %
	<b><u>Desembolsos (US\$)</u></b>
	* Monto a la fecha: 4,125,126.95
	<b><u>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</u></b> US\$ 5,400,000.00
	<b><u>Redireccionamiento</u></b> Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [ ] - Envío fondos a otro proyecto? [ ] - N/A [ X ]
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> Si	
<b>Equidad Social (SEQ):</b> No	
<b>Clasificación ambiental:</b> A	<b><u>En estado de "Alerta"</u></b>
	<b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	[ ] Muy Probable(MP)	[X ] Probable (S)	[ ] Poco Probable (PP)	[ ] Improbable (MI)
PI	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[X ] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (I)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
SO	[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[ ] Satisfactorio (S)	[X ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)



## II. El Proyecto

**Contexto del Proyecto:** Durante el año 2005 el Gobierno de Panamá y el Banco diseñaron un proyecto para el fortalecimiento de la Dirección General de Recursos Marino Costeros (DGRMC) de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), estableciendo como estrategia el reconocimiento de la importancia socio-económica que representan los recursos marinos costeros para Panamá, tanto en términos de su contribución al comercio exterior, como al empleo de las poblaciones costeras. A la vez, se observaba un deterioro considerable en la salud de los ecosistemas marinos costeros y una sobre-explotación de los recursos. Esta situación estaba exacerbada por un enfoque histórico en manejar los recursos en una forma sectorial y no integral. En ese momento, la responsabilidad sobre el manejo de los recursos marinos costeros recaía sobre una instancia sin recursos básicos en términos de equipamiento (p.ej. lanchas, vehículos, computadoras), ni las capacidades técnicas necesarias para realizar sus funciones básicas en forma integral y adecuada (p.ej. inspecciones de campo, actividades de fiscalización, monitoreo ambiental, planificación participativa con las poblaciones costeras). En ese sentido, reconociendo la amplia gama de problemas presentados y los recursos limitados de la Facilidad Sectorial, las actividades se concentrarán principalmente en fortalecer las capacidades de gestión de la DGRMC, a fin de promover un cambio de cultura institucional desde un manejo tradicional enfocado al sector pesquero hacia un manejo integrado de los recursos marinos costeros.

Es así que el Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Gestión de la DGRMC es aprobado por el Directorio del Banco, el 28 de marzo del 2006, y posteriormente el 29 de diciembre del mismo año se suscribe el contrato de préstamo N°1724/OC-PN entre el BID y la República de Panamá por un periodo de 4 años y 6 meses. Sin embargo, el 23 de noviembre 2006, mediante la Ley 44 se crea la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) como la responsable de la administración recursos acuáticos y marino costeros del país. La creación de la ARAP conlleva al Gobierno de Panamá solicitar una Adenda al contrato original, a fin de modificar el organismo ejecutor del proyecto de la AMP a la ARAP. Dicha adenda fue suscrita el 4 de octubre de 2007, fecha que entra en vigencia, según la cláusula 6.1 del contrato de préstamo.

### a. Descripción del Proyecto

#### **Objetivo(s) del Desarrollo**

El objetivo principal este Programa es mejorar la capacidad de gestión de la ARAP a fin de pasar de un manejo tradicional enfocado al sector pesquero hacia un manejo integrado de los recursos marinos costeros. Los objetivos específicos son: mejorar la capacidad de gestión ambiental; mejorar la eficiencia en la generación de ingresos; y fomentar el manejo costero integrado a nivel nacional, regional y local.

#### **Componentes:**

**Componente I. Mejoramiento de las capacidades de gestión ambiental y financiera:** Este componente incluía asistencia técnica, talleres de concertación, capacitación y equipamiento dirigido a:

a) Mejorar la capacidad técnica y operativa de la gestión ambiental de la ARAP, a través de



la elaboración y publicación de guías técnicas para la realización, revisión y fiscalización de EIA, capacitación al personal de la ARAP, así como otras instituciones públicas, gobiernos locales, sociedad civil, y el sector privado; al igual que la dotación del equipamiento básico para la realización de sus funciones, tales como computadoras, impresoras, camioneta y una lancha.

- b) Diseño de un plan de monitoreo de la calidad de las aguas costeras.
- c) Eficiencia de la generación de ingresos de la ARAP, tomando como base los análisis preliminares ya realizados (ATN/FG-8276-PN), se financiaría una serie de estudios a fin de analizar las posibilidades y la viabilidad de aumentar la eficiencia en la generación los ingresos de la ARAP.

**Componente II. Desarrollo del marco orientador para el manejo costero integrado:** Este componente incluía asistencia técnica, talleres de concertación, capacitación y equipamiento dirigido a:

- a) Consolidación del sistema nacional de monitoreo, evaluación y difusión de los resultados del manejo costero integrado, a través de: i) el diseño y puesta en marcha de un sistema nacional de monitoreo, evaluación y diseminación de los resultados del manejo costero integrado. ii) la contratación de cuatro especialistas para completar el equipo técnico de la DGOMI; y iii) la dotación del equipamiento operativo de la DGOMI, incluyendo una camioneta, equipo de cómputo y equipo para un Sistema de Información Geográfico (SIG).
- b) Desarrollo de herramientas y capacidades técnicas para el manejo costero integrado, a través de: i) guías técnicas para el manejo costero integrado, metodología para la planificación, implementación y evaluación de los programas de manejo costero integrado; ii) planes de acción nacionales para orientar el manejo y conservación de la biodiversidad marino costera iii) un Atlas Marino Costero.
- c) Reglamentación de la Ley General de Recursos Marinos Costeros. Al momento de aprobarse por la Asamblea Legislativa la Ley General de Recursos Marinos Costeros se financiaría asistencia técnica y talleres de concertación para preparar el marco reglamentario correspondiente.

**Componente III. Fomento del manejo costero integrado a nivel regional:** Este componente incluía asistencia técnica, talleres de concertación, capacitación y equipamiento dirigido a:

- a) La formulación de al menos cuatro planes de manejo costero integrado a nivel regional y el financiamiento para proyectos pilotos vinculados a cada plan a fin de contribuir a aumentar las capacidades de gestión de los actores locales sitios identificados en forma preliminar como prioritarios: Golfo de Montijo en la Provincia de Veraguas, Bahía de Parita en las Provincias de Coclé y Herrera; Zona Especial del Sur de Azuero en la Provincia de Los Santos; y Archipiélago de las Perlas.
- b) Fortalecer las capacidades en manejo costero integrado a nivel provincial, se financiarán actividades de capacitación práctica del personal técnico y el equipamiento básico para las oficinas técnicas provinciales de la Dirección General de Ordenación y Manejo Integrado (DGOMI) vinculados a los sitios seleccionados para la preparación de los planes de manejo costero integrado: Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé y Colón.



## b. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica )

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)

### General

El diseño original del Programa estaba dimensionado para el fortalecimiento de una Dirección Técnica dentro de la AMP, y posteriormente el contexto institucional es modificado y el alcance del proyecto se amplía, cambiando del fortalecimiento de una Dirección Técnica a una nueva Autoridad. Los ajustes durante la ejecución del proyecto fueron acordados entre la ARAP y el Banco, principalmente con la ayuda memoria del 3 de diciembre del 2009, la cual contiene los acuerdos más importantes en términos de ajustes de indicadores y presupuesto para el último año y medio de ejecución.

En el anexo 1 se adjunta copia de la ayuda memoria mencionada.

## III. Resultados

### a. Efectos Directos

Partiendo de los supuestos iniciales de la formulación, se consideran los siguientes principales impactos y logros del Programa por componentes:

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
<b>Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)</b>	
Mejorar la capacidad de gestión de la ARAP a fin de pasar de un manejo tradicional enfocado al sector pesquero hacia un manejo integrado de los recursos marinos costeros al finalizar la ejecución del Proyecto. (Los efectos directos planeados se refieren a la da Matriz de Resultados ajustada de acuerdo a la Ayuda Memoria de diciembre de 2009)	
<b>Clasificación:</b> Muy Probable	
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>	
<b><u>Efectos Directos Planeados</u></b>	<b><u>Efectos Directos Logrados</u> A Diciembre de 2011</b>
La ARAP revisa y da seguimiento técnico en forma oportuna a 100% de las EIA de proyectos en la zona costera para los cuales la ANAM solicita su colaboración ( <i>Línea base: revisiones e inspecciones esporádicas en el año 2006</i> );	Indicador ejecutado en un 100%. Se han publicado las Guías. La Unidad Ambiental de la ARAP está utilizando dichas guías.  La ARAP ha publicado y diseminado guías técnicas sobre el manejo costero integrado. Actualmente la de DGOMI de la ARAP con fondos propios está recopilando información para elaborar y publicar guías sobre MCI, ha llevado cabo talleres y seminarios relacionados con el MCI y también se han dado foros y capacitaciones en el exterior.

La capacidad técnica y operativa de la ARAP de promover el manejo costero integrado se ha fortalecido y se cuenta con arreglos de coordinación inter-institucional y el marco reglamentario adecuado ( <i>Línea base: en 2006 ningún profesional capacitado en manejo costero integrado, existe limitada coordinación con otras instituciones y no se cuenta con el marco reglamentario para clarificar las jurisdicciones institucionales en la zona marino costera</i> );	<p>Ejecutado en un 100%. ARAP a través de la DGOMI cuenta con el Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación y Difusión de los resultados del Manejo Costero Integrado.</p> <p>La ARAP convoca a consultas intersectoriales a nivel nacional sobre el manejo costero integrado. La pagina WEB de ARAP cuenta con información del Manejo Costero Integrado (MCI) y el público tiene acceso a la misma. Se capacitó al personal técnico en MCI.</p>
El público tiene acceso a información actualizada, confiable y procesada sobre el estado de los recursos marinos costeros mediante una página web y publicaciones ( <i>Línea base: en 2006 la información al público era escasa</i> );	La pagina WEB de ARAP cuenta con información del MCI.
Se ha fortalecido a Direcciones Generales y Regionales de la ARAP, con equipos, mobiliarios, recursos humanos (temporales), capacitación e infraestructuras.	Se fortaleció a todas la direcciones nacionales y regionales e inclusive a los despachos de la Administración General y Sub Administración General.
Aumento de al menos el 10% en la generación de ingresos de la Dirección de Recursos Marinos y Costeros producto de la mejor gestión operativa. ( <i>Línea de base 2005: aproximadamente US\$950,000</i> );	En el año 2010 ARAP introdujo una nueva estrategia financiera y los ingresos llegaron a US\$ 1.3 millones, proyectándose para el año 2011 un valor de US\$ 2 millones, y para el año 2012, US\$ 2.2 millones.
<b>Reformulación.</b> <input type="checkbox"/> N/A	
<b>Reajuste ISDP:</b> indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio. Con la ayuda memoria mencionada en el punto anterior, se modifica el alcance del proyecto, pero manteniendo los principales objetivos del programa.	
<b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</b> <input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input checked="" type="checkbox"/> Probable (S) <input type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)	
<p>El Proyecto ha logrado la mayoría de sus objetivos de Desarrollo (ODs), con una ejecución por encima de 92% de la suma de sus productos proyectado a diciembre de 2011, tomando en consideración los ajustes a los productos y presupuesto acordados entre el BID y ARAP con la ayuda memoria de diciembre 2009. Específicamente, se ha incorporado dentro de la nueva institución las funciones claves del MCI tales como la planificación a través de la evaluación sistemática de las EIAs, el control y vigilancia costera, servicios de análisis de laboratorio, educación ambiental, coordinación inter-institucional y la gestión de información. Además, se ha logrado una desconcentración de los servicios, la cual, aunque incipiente, resultara en un mejoramiento de la eficacia de la gestión de los recursos costeros.</p> <p>El indicador que no se cumplió fue: La capacidad de Panamá de responder a sus compromisos internacionales sobre la biodiversidad marina se ha mejorado mediante la implementación en al menos un 10% de los planes de acción para el manejo y conservación de los arrecifes coralinos, manglares, tortugas y mamíferos marinos. El cumplimiento de este indicador se verificaría a través de la implementación de los proyectos de los Planes de Manejo Costero Integrados desarrollados en el componente 3; sin embargo, no se ha logrado implementar ningún plan de acción. En la sección de seguimiento futuro se ha incorporado una recomendación al Gobierno para la puesta en marcha de estos planes de acción y culminar con la elaboración de los planes de manejo costero pendientes.</p>	



**Estrategia de País:** La Estrategia del Banco con Panamá para el período 2005-2009 tenía como objetivo central apoyar el crecimiento económico sustentable y la reducción de la pobreza. Para lograrlo se plantean dos objetivos estratégicos: i) incrementar la competitividad de la economía; y ii) desarrollar el capital humano y productivo. El Proyecto contribuiría a ambos objetivos estratégicos mediante la creación de las condiciones institucionales necesarias para lograr una gestión integrada y la sostenibilidad de las actividades productivas en la zona costera, incluyendo, entre otras, el turismo, la pesca y la acuicultura.

## **b. Externalidades**

El cambio de unidad ejecutora y por lo tanto la ampliación del alcance del proyecto, a través de la creación de la ARAP, es la externalidad más importante tanto a nivel de los resultados del proyecto como de los productos. El programa fue diseñado sobre la base del fortalecimiento de una Dirección General de Recursos Marinos Costeros (DGRMC) de la Autoridad Marítima de Panamá. Con la creación de una nueva institución como la ARAP, el Gobierno de Panamá da un paso importante en la gestión de recursos acuáticos hacia un manejo costero integrado. Es una externalidad positiva desde el punto de vista del fortalecimiento de la institucionalidad pública, sin embargo para efectos de los objetivos del proyecto, no se realizaron los ajustes necesarios de acuerdo al nuevo escenario.

Asimismo debe considerarse los constantes cambios en la Administración de la ARAP durante toda la ejecución del proyecto, lo cual generó constantes retrasos en el cumplimiento de las metas físicas y financieras.

### c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto (Matriz de marco lógico readecuada)	
<p><b>Componente I:</b> Mejoramiento de la capacidad de gestión.</p> <p>Costo total Componente I: Contrapartida: BID: 2,050,000.00 Desembolso BID %: 84.02</p> <p><b>Clasificación: S</b></p>	<p><u>Productos Planeados</u> Al Término de Proyecto</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Guías Ambientales para EIA.</li> <li>• Equipo operativo básico evaluar EIA, Contratación temporal de Especialistas</li> <li>• Capacitación de 290 personas en el uso de la Guías Ambientales (funcionarios públicos, consultores, usuarios, empresarios).</li> <li>• Fortalecimiento a Direcciones Regionales (Bocas del Toro, Darién, Colón y Chiriquí) con equipos, mobiliario, especialistas temporales).</li> <li>• Fortalecimiento a la Dirección Nacional de Fomento con especialistas.</li> <li>• Fortalecimiento a la Unidad de Investigación, con la rehabilitación de la infraestructura del Laboratorio de Vacamonte.</li> </ul>	<p><u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 Guías Ambientales para la Unidad Ambiental (Elaboración de EIA en áreas marino costeros y aguas continentales; Evaluación de EIA en áreas marino costeros y aguas continentales; Auditorías y fiscalización ambiental de Empresas en zonas marino costeras y aguas continentales).</li> <li>• Equipo operativo entregado a la Unidad Ambiental: un vehículo, lancha, accesorios para la lancha (salvavidas, brújula, etc). Se realizó la contratación temporal con especialistas (Ecología de Ambientes Marinos, Especialista en Evaluación de EIA, Especialista en Oceanografía).</li> <li>• Se capacitaron más de 300 personas en el uso de las Guías Ambientales.</li> <li>• Las Direcciones Regionales de ARAP (Darién, Colón, Bocas del Toro, y Chiriquí) cuentan con infraestructura, especialistas temporales, pick up, lancha y mobiliario.</li> <li>• Se contrataron temporalmente para la Dirección de Fomento cuatro Especialistas: Mercadeo; Formulación de Proyectos; Pesca y Acuicultura; y Tecnología de Alimentos.</li> <li>• Las infraestructuras del Laboratorio de Vacamonte están en proceso de rehabilitación con un 70% de ejecución.</li> </ul>

**Diferencias entre los productos planeados y actuales del Componente I:**

Tomando en consideración el diseño original del programa, de 4 indicadores planificados, sólo se cumplieron dos de ellos: instrumentos técnicos-operativos para dar seguimiento al proceso de evaluación de los EIA y la capacitación respectiva a funcionarios públicos, empresarios, usuarios, ongs, consultores y comunidad en general, que participan directa o indirectamente de este proceso. Por lo tanto, se concluye que con estos productos ARAP cuenta con una unidad ambiental fortalecida en su responsabilidad de participar como ente normativo en EIA para las zonas marino costeras.

Los dos indicadores no cumplidos:

- (i) el Plan de Monitoreo de la calidad del agua costera y criterios para la clasificación del uso de las aguas costeras, no se realizaron debido a que se contempló que los Planes de Manejo Costero considerarían los criterios para medir la calidad del agua. Además se firmó un acuerdo con el MINSA, para el monitoreo de aguas costeras de la Bahía.
- (ii) el estudio para aumentar la eficiencia en la generación de ingresos no se realizó con los recursos del préstamo debido a que la Institución lo llevaría a cabo con sus propios recursos. Sin embargo, luego de que se haya introducido una nueva estrategia financiera en el año 2010, la generación de ingresos llegó a US\$ 1.3 millones, proyectándose para el año 2011 un valor de US\$ 2 millones, y para el año 2012, US\$ 2.2 millones. El Marco Lógico definido al iniciar el Programa, la línea base estaba en 950,000 dólares el ingreso anual y planteaba la necesidad de que una vez finalizado el Programa, la institución debería haber aumentado en al menos 10% dichos ingresos. Tomando como base la cifra anterior, se puede concluir que se ha cumplido este indicador.

De acuerdo a la Ayuda Memoria de Reunión ARAP-BID, del 3 de diciembre de 2009, se hicieron modificaciones a los componentes del Programa. En las modificaciones a este componente se incluyeron tres indicadores nuevos: el fortalecimiento a Direcciones Generales y Regionales, a través de los Planes de Acción para el Fortalecimiento Institucional (PAFI's) y la rehabilitación de las infraestructuras del laboratorio de Vacamonte. Estas nuevas actividades se cumplieron y han sido consideradas en la presente evaluación final como parte del porcentaje de cumplimiento del componente.

El fortalecimiento de las Direcciones Generales y Regionales (Darién, Bocas del Toro, Colón y Chiriquí) a través de los PAFI's incluyó vehículos, lanchas, remolque, mobiliario, computadoras, equipo audiovisual, mobiliario, inclusive pago de alquiler temporal de infraestructuras y adquisición de especialistas (temporales). La rehabilitación del laboratorio de Vacamonte se ha cumplido en un 70% hasta la fecha tope de este informe.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

De acuerdo a la Ayuda Memoria de Reunión ARAP-BID, del 3 de diciembre de 2009, se acordaron modificaciones a los componentes del Programa.

**Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):**

[ ] Muy Satisfactorio    [X] Satisfactorio (S)    [ ] Poco Satisfactorio (I)    [ ] Muy Insatisfactorio (MI)  
(MS)



<p><b>2. Componente II: Desarrollo del marco orientador para el manejo costero integrado.</b></p> <p>Costo total Componente II:</p> <p>Contrapartida:</p> <p>BID: 1, 081, 000.00</p> <p>Desembolso BID %: 41.98</p> <p><b>Clasificación: S</b></p>	<p><b><u>Productos Planeados</u></b> <b><u>Al Término</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración y difusión del Manual de Monitoreo, Evaluación y Difusión de MCI.</li> <li>• Convocatorias a reuniones intersectoriales.</li> <li>• Capacitación de 30 funcionarios públicos en el tema MCI.</li> <li>• Ejecución de 10 actividades de capacitación dirigidas funcionarios de DGOMI en el tema de MCI.</li> <li>• Ejecución de 2 actividades de sensibilización sobre MIC.</li> <li>• 1 Atlas marino costero regional.</li> </ul>	<p><b><u>Fin de Proyecto</u></b> <b><u>Término de Proyecto</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El manual de Monitoreo fue elaborado y empleado por parte de la Dirección de Ordenación y las Oficinas Regionales, siendo una herramienta útil para el monitoreo del MCI. La aplicación del manual se inició en las Provincias de Darién y Los Santos. También se aplica en la Dirección General de Manejo Costero Integrado y se espera que en el año 2012 se logre la automatización total del software presentado por el consultor, para que se lleve en todas las provincias de del país. La página web de la ARAP se incluye información relacionada con todo lo del MCI.</li> <li>• La DGOMI de la ARAP está realizando las reuniones intersectoriales sobre el tema de MCI, se ha realizado más de 3 convocatorias.</li> <li>• Se han capacitado más de 30 funcionarios públicos en el tema MCI.</li> <li>• Se ejecutado más de 10 actividades de capacitación sobre MCI dirigidas a funcionarios de la DGOMI de la ARAP.</li> <li>• Con el Proyecto de Manejo Integral para la Limpieza, Extracción y Recolección de Basura Marina, se han realizado actividades de sensibilización en los Distritos de Pocrí, Pedasí y Tonosí.</li> <li>• Actualmente se tienen Atlas Marino Costero Regionales derivados del Plan de MCI de las Perlas, y PMCI de la Zona Sur de Azuero.</li> </ul>
--	--	---

**Diferencias entre los productos planeados y actuales del Componente II.**

Tomando en consideración el diseño original del programa, de 9 indicadores planificados, 5 se cumplieron en un 100%, 1 en un 50% , y 3 se han realizado con aporte local ó recursos propios de la ARAP. De los indicadores cumplidos se tiene que: la DGOMI cuenta hoy con un Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación y Difusión de los resultados del MCI; en la página web de la ARAP se incluye información relacionado con todo lo del MCI; se realizan reuniones anuales intersectoriales sobre MCI; se han capacitado a funcionarios de ARAP e instituciones colaboradoras en el tema de MCI; en tres distritos (Pocrí, Pedasí y Tonosí), se realizaron actividades de sensibilización sobre el tema de la importancia de mantener tanto las playas como el fondo marino libre de basura, sobre todo de redes fantasma, las cuales influyeron en la cantidad y calidad de la pesca en áreas de pesca artesanal; se imprimieron y distribuyeron ejemplares del PMCI de Las Perlas y la Zona Sur de Azuero.

De las actividades realizadas con aporte local ó recursos propios de la ARAP se tiene: la publicación y distribución de guías sobre MCI, el Borrador de un Manual para el Manejo y Conservación de arrecifes coralinos, manglares, tortugas marinas y mamíferos marinos. La Reglamentación de la Ley General de Manejo de los Recursos Marinos Costeros, fue incluida como uno de los indicadores del Componente II, pero debido a que la ley aun no ha sido promulgada, se acordó reemplazarlo por la Reglamentación de los 200 metros de la Línea Más Alta de Marea. Luego la ARAP decidió que el dicho documento se incluiría en la reglamentación de la Ley General de Manejo de los Recursos Marinos Costeros, por lo tanto el indicador no fue cumplido.

Igualmente se realizaron ajustes a nivel presupuestal que se acordaron con la ayuda memoria del 3 de diciembre 2009.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente).****Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

De acuerdo a la Ayuda Memoria de Reunión ARAP-BID, del 3 de diciembre de 2009, se acordaron modificaciones a los componentes del Programa.

**Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):**

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☒ Satisfactorio (S)    ☐ Poco Satisfactorio (I)    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)



<p><b>3. Componente III: Fomento del manejo costero integrado a nivel regional</b></p> <p>Costo total Componente Contrapartida: BID: 1, 420, 000.00 Desembolso BID %: 75.04</p> <p><b>Clasificación: PS</b></p>	<p><b><u>Productos Planeados</u> <u>Al Término</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan de Manejo del Archipiélago de las Perlas y Plan de Manejo de la Zona Sur de Azuero.</li> <li>• Un Proyecto Piloto implementado por cada Plan de Manejo Costero.</li> <li>• Fortalecimiento de recursos operativos a las oficinas regionales de la ARAP (Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé y Colón).</li> <li>• Sistema Nacional de Vigilancia y Control creado.</li> <li>• Unidad de Conservación y Vigilancia de la ARAP creada.</li> </ul>	<p><b><u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se han completado los PMCI (de Las Perlas Y de la Zona Sur de Azuero. Además de incluir un resumen del estado de los recursos marinos costeros, cada plan incluye metas y acciones para el ordenamiento territorial, usos productivos (e.g., pesca), saneamiento ambiental y reforestación. El PMCI para Las Perlas ha sido aprobado oficialmente.</li> <li>• Se desarrolló el Proyecto Piloto de Redes Fantasma para promover la pesca artesanal sostenible en zonas costeras.</li> <li>• Se fortaleció a cada oficina regional con una camioneta pick up, lanchas, equipos de oficina en general.</li> <li>• El Sistema contiene un programa preventivo de carácter comunitario, que bajo la orientación de la ARAP, permite el establecimiento de una cultura de conservación y uso racional de los recursos acuáticos, de manera que con la integración de todos los sectores, se contrarresten y prevengan los problemas de inseguridad y pesca ilegal que afectan los recursos acuáticos y sus usuarios. A partir del año 2012 se iniciará la ejecución de un plan de acción para la implementación del sistema, bajo la responsabilidad de la Dirección Nacional de Vigilancia y Control.</li> <li>• Se cuenta con 3 unidades de Conservación y Vigilancia para el seguimiento de PMC de Darién, Las Perlas y Bocas del Toro.</li> </ul>
---	--	--

**Componente III, diferencias entre los productos planeados y actuales.**

Uno de los objetivos fundamentales del componente fue la formulación de al menos cuatro planes de manejo costero integrado a nivel regional y el financiamiento para proyectos pilotos vinculados a cada plan a fin de contribuir a aumentar las capacidades de gestión de los actores locales. Sólo se lograron culminar 2 planes al final del periodo de ejecución, por lo que no se lograron implementar los proyectos pilotos producto de estos planes. Sin embargo, se realizó el Proyecto de Redes Fantasma, en Los Santos, con resultados positivos y replicable, pero no forman de los planes elaborados.

Igualmente se realizaron ajustes a nivel presupuestal que se acordaron con la ayuda memoria del 3 de diciembre 2009.



**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

De acuerdo a la Ayuda Memoria de Reunión ARAP-BID, del 3 de diciembre de 2009, se acordaron modificaciones a los componentes del Programa. Todas estas modificaciones han contribuido al fortalecimiento de la ARAP.

**Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):**

☐ Muy Satisfactorio (MS)    ☐ Satisfactorio (S)    ☒ Poco Satisfactorio (I)    ☐ Muy Insatisfactorio (MI)



#### d. Costos del Proyecto

Categorías	Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$5,400,00)		Costo Total del Proyecto – Modificado/Real (US\$5,400,000)		Diferencias en los montos de componentes
	BID	Contrapartida	BID	Contrapartida	
<b>1. Costos directos</b>					
1.1 Mejoramiento de las capacidades de gestión	650.000	-----	2,050,000.00	-----	1,4000,000
1.2 Desarrollo del marco orientador para el manejo costero integrado	1.340.000	190.000	1,081,000	190,000	259,000
1.3 Fomento del manejo costero integrado a nivel regional	2.430.000	-----	1,420,000	-----	1,010,000
SUB-TOTAL	4.420.000	190.000	4.420.000	190.000	
<b>2. Administración del Programa</b>					
2.1 Gerencia	270.000	190.000	270.000	190.000	
2.2 Evaluación y Monitoreo	85.000	--	85.000		
2.2.1 Evaluación de Medio Término y Final	40.000	--	40.000		
2.2.2 Auditoría Financiera Externa	45.000	--	45.000		
<b>3. Sin Asignación Específica</b>					
3.1 Imprevistos	225.000	--	225.000		
SUB-TOTAL	580.000	190.000	580.000	190.000	
<b>4. Costos Financieros<sup>a/</sup></b>	--	<b>20.000</b>	--	<b>20.000</b>	
4.1 Comisión de Crédito	--	20.000	--	20.000	
4.2 Fondo de Inspección y Vigilancia	--	--	--	--	
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>5.000.000</b>	<b>400.000</b>	<b>5.000.000</b>	<b>400.000</b>	



#### IV. Implementación del Proyecto

##### a. Análisis de los factores críticos

- La creación de la ARAP originó una adenda al contrato original, retrasando el primer desembolso ya que se realiza 10 meses después del inicio de la vigencia del contrato. Posteriormente el Gobierno detecta un error en la asignación de fondos lo que no permitió el uso de los mismos para algunas adquisiciones como equipamiento y capacitaciones programadas. Esto obligó a solicitar una transferencia de fondos y creación de nuevas partidas presupuestarias por la Dirección de Presupuesto General de la Nación en el MEF para iniciar ejecución de los fondos antes del cierre del año fiscal 2007. Este detalle demuestra que durante el primer año no se logró una ejecución adecuada.
- A nivel técnico, la creación de la ARAP, conllevó a una ampliación tácita del alcance del proyecto, ya que se pasó del fortalecimiento de una Dirección Técnica al fortalecimiento de una Autoridad. Sin embargo, la adenda del contrato estuvo enfocado sólo a nivel de cambio de ejecutor. No se tiene reportado una evaluación técnica de los efectos de esta modificación en el alcance del proyecto. En diciembre del año 2009 la ARAP y el Banco acuerdan ajustes a los indicadores y presupuesto de los componentes del Programa, pero a solicitud del Ejecutor.
- En cuanto a la estabilidad de los directivos de ARAP, se puede mencionar que en 4 años de ejecución, se nombraron 4 Administradores Generales (en promedio uno por año) desde que el Programa inició, lo que dificultó la operatividad de la unidad coordinadora (UCP) en la ejecución del Programa.
- Los trámites en control fiscal en la Contraloría General de la República han sido otro factor de atraso durante la ejecución ya que los contratos de servicios de consultoría y/o adquisición de bienes que eran adjudicados, debían pasar por el refrendo previo de dicha instancia.
- La inestabilidad de especialistas técnicos en las diversas unidades técnicas de la ARAP, ha tenido como consecuencia que los recursos invertidos en fortalecimiento del capital humano se pierdan. Por ejemplo, el personal capacitado en el uso de las guías para evaluación de EIA fue retirado de la ARAP, lo cual ha obligado a la UCP la contratación de una nueva capacitación en el uso de dichas guías para nuevos técnicos. Dentro de los acuerdos de la ayuda memoria del 2009, se contrataría dichos técnicos especialistas por 1 año y 4 meses, con recursos del préstamo, y luego ARAP los incorporaría a su Planilla; sin embargo, esto no ha ocurrido.

##### b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



### c. Desempeño del Banco

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

Los impactos positivos de este Proyecto a mediano o largo plazo dependen directamente de la sostenibilidad de los Productos (indicadores) cumplidos. Entre éstos se puede mencionar: las Guías Técnicas de EIA de la Unidad Ambiental; el Sistema Nacional de Monitoreo, Evaluación y Difusión del MCI (manual); inclusión de información de MCI en la página WEB de la ARAP; sistema de coordinación intersectorial sobre MCI (estrategia de reuniones periódicas); Planes de MCI de Las Perlas y la Zona Sur de Azuero; el Sistema Nacional de Vigilancia de los Recursos Acuáticos (unidades de Conservación y Vigilancia en Bocas del Toro, Darién, Las Perlas).

Para garantizar la sostenibilidad de los productos mencionados, es necesario a la ARAP principalmente a la DGOMI con: nombramiento y estabilidad de personal especializado en el tema de MCI; establecimiento de un Programa de Capacitación permanente en el tema de MCI, dirigido a funcionarios públicos, comunidad, empresarios, consultores; fortalecer el Sistema Nacional de Coordinación Intersectorial a través del desarrollo de respectivos convenios de cooperación con instituciones públicas y privadas, gremios (empresarios, pescadores, usuarios), relacionadas al sector; establecimiento un plan de actualización periódica de guías técnicas (EIA, MCI); y el desarrollo de una estrategia que permita a corto plazo la aprobación y reglamentación de la ley General de Recursos Marinos Costeros.

### b. Riesgos Potenciales

Los riesgos potenciales corre la implementación de resultados del proyectado están centrados en:

- No contar con un presupuesto adecuado que le permita desarrollar a las necesarias para la implementación.
- Inestabilidad laboral de los funcionarios.

Ambos riesgos tienen un efecto inmediato sobre la disminución de la capacidad técnica y operativa de la ARAP, que afectaría directamente al adecuado seguimiento técnico de las actividades relacionadas al MCI. Entre estos se puede mencionar: (i) Debilidad en el nivel de cooperación efectiva que se establezca entre las demás instituciones y actores vinculados al tema MCI; y (ii) Baja participación y aceptación de los actores locales en desarrollar e implementar los planes de manejo integrado.

Aunque permanezcan, estos riesgos son mitigados en parte por la nueva estrategia de generación de ingresos introducidas en 2010 y la capacidad fortalecida en las Direcciones



Regionales.

### c. Capacidad Institucional

La capacidad operacional de la ARAP para dar seguimiento técnico a los resultados y efectos está concentrada en la Dirección General de Ordenamiento y Manejo Integrado, la Dirección Nacional de Fomento y a la Unidad Ambiental.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## VI. Evaluación y Seguimiento

### a. Información sobre Resultados

ARAP, entidad que tenía a cargo brindar el apoyo a la Unidad Coordinadora del Proyecto para la ejecución, generó informes semestrales y anuales de seguimiento. Dichos informes facilitaron el reporte anual al BID del avance del proyecto.

Se realizó una evaluación de medio término y finalmente se aprobó el informe de evaluación final del Programa, el cual se adjunta al presente PCR.

### b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

El Gobierno de Panamá, ha dado importantes pasos en la construcción de la institucionalidad para el manejo costero integrado especialmente a través de la creación de la Autoridad de Recursos Acuáticos. Y, pese a que el alcance del proyecto fue modificado, se han obtenido resultados que de alguna manera trazan líneas estratégicas que deben ser implementadas en el corto plazo. Uno de los principales retos es lograr mayor adhesión y compromiso de las instituciones del sector como ANAM y los Gobiernos Locales. Para esto es necesario trabajar en normativas que permitan una adecuada coordinación y trabajo en conjunto, con la correspondiente capacitación.

Uno de los principales productos alcanzados con el proyecto, han sido las guías ambientales para la elaboración, evaluación y fiscalización de los estudios de impacto ambiental. Si bien han sido aprobadas a nivel interno de la ARAP, es importante que se logre armonizar su aplicación con la ANAM, a fin uniformizar el lenguaje y los procedimientos en los temas de gestión ambiental y que involucren definitivamente a las áreas marino costeras.

Respecto a los recursos utilizados para el fortalecimiento de las Direcciones Regionales, éstos no son suficientes para cubrir todas las necesidades que se requieren para un adecuado seguimiento a nivel regional. El Gobierno de Panamá, debe asegurar recursos para la adquisición de equipos especializados y su respectivo mantenimiento; asimismo es necesario que se reclute personal del más alto nivel, a fin de asegurar que los funcionarios de planta, obtengan capacitación permanente y de esta forma destinar eficientemente los recursos en el mejoramiento de las capacidades.



Finalmente, y en relación a los planes de manejo costero integrado (PMCI), recomendamos darle seguimiento a los planes diseñados y asegurar financiamiento para la implementación de los proyectos resultados por cada plan. De lo contrario se corre el riesgo que estos documentos queden engavetados y no se saque el máximo provecho de la información contenida y que a su vez refleja un gran esfuerzo de articulación con los diferentes actores en las áreas que comprenden estos estudios. Además, y no menos importante, es necesario que el Gobierno de Panamá, asigne recursos para culminar los PMCI que no se lograron realizar durante la ejecución de este proyecto.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

- Una modificación de alcance ya sea al inicio del proyecto ó durante el mismo, debe sustentarse en una evaluación técnica a fin de garantizar que se cumplirán los objetivos del proyecto, así como identificar las acciones que deben realizarse para mitigar cualquier riesgo.
- La sostenibilidad financiera es un elemento clave de programas de fortalecimiento institucional. Dado esto, es importante establecer una línea de base desde inicio de un proyecto y solicitar que se incorpore en los informes anuales un análisis de los resultados de la generación de ingresos como evidencia de los logros en términos de sostenibilidad de las inversiones.
- Durante el diseño del proyecto se debe procurar que la formulación de los indicadores de la línea de base sean claros, concretos, medibles y principalmente que sean objetivamente verificables; a fin de lograr un proceso de análisis y seguimiento permanente.
- Para temas transversales como el MCI, el éxito del proyecto depende en gran parte de la participación de las entidades que colaboran en la gestión de los recursos costeros (como el ANAM, Gobiernos Locales y Direcciones Regionales multisectoriales). Es importante formalizar esta coordinación durante la elaboración del diseño como la ejecución con mecanismos de comunicación periódica, inter-cambio de información, y capacitación conjunta.
- Planes de MCI son instrumentos de planificación multisectoriales complejos que requieren mecanismos innovadores de comunicación y participación adaptados a las características de los varios involucrados (pescadores, operadores de turismo) para lograr un consenso sobre los objetivos, las metas y las acciones propuestas en los planes.

### **El Prestatario realizó las siguientes recomendaciones al Banco:**

- El Banco debe solicitar a los Ejecutores evaluaciones de desempeño de las empresas auditoras que llevan a cabo las auditorías externas de los proyectos, para evitar sobre todo, atrasos en la entrega de los informes, sobre todo cuando se trate de las auditorías finales, las cuales no deben emitir informes posteriores a las fechas de terminación de los Proyectos.



- El Banco debe tratar de evitar que las instituciones ejecutoras hagan cambios de personal técnico especializado y capacitado en las unidades coordinadoras de los programas, para mantener la sostenibilidad y la transferencia de conocimientos, y el buen desarrollo en la ejecución de los proyectos, sobre todo si se trata de personal que ha sido seleccionado por concurso.
- El Banco debe sugerir, en la manera de lo posible, el manejo de algunos de los fondos por Administradores de Fondos con los que se puede agilizar la ejecución de recursos financieros de los Programas o de los propios Proyectos.

