**Documento del Banco Interamericano de Desarrollo**

**PANAMÁ**

**Proyecto de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural**

**PN-L1146**

**Plan de Monitoreo y Evaluación**

Este documento fue preparado por: Jesús Navarrete (CSD/HUD), Jefe de Equipo, Melanie Argimon (CSD/RND), Raimundo Arroio (CSD/HUD), y Graciela von Bargen, Consultora

Contenido

[1. INTRODUCCIÓN 3](#_Toc487815083)

[2. MONITOREO 6](#_Toc487815084)

[2.1. Indicadores 6](#_Toc487815085)

[2.2 Instrumentos de Monitoreo del Proyecto y Recopilación de Datos 11](#_Toc487815086)

[2.3 Presentación De Informes 15](#_Toc487815087)

[2.4 Coordinación, plan de trabajo y presupuesto del monitoreo 15](#_Toc487815088)

[3. EVALUACIONES 19](#_Toc487815089)

[3.1 Evaluación Intermedia 19](#_Toc487815090)

[3.2 Evaluación Final 20](#_Toc487815091)

[3.3 Conocimiento Existente sobre la Efectividad de Intervenciones del Proyecto 29](#_Toc487815092)

[3.4 Análisis Costo Beneficio Ex-Ante del Programa 29](#_Toc487815093)

[3.5 Análisis costo-beneficio ex -post 33](#_Toc487815094)

# INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural tiene como objetivo contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales culturales y naturales del país. Sus objetivos específicos son: (i) aumentar el acceso de la población a bienes culturales rehabilitando tres inmuebles de patrimonio cultural y mejorando su gestión; (ii) preservar cuatro áreas naturales protegidas mejorando su gestión e incrementando su sostenibilidad financiera; e (iii) incrementar emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país. Para alcanzar su objetivo y en consistencia con los desafíos identificados, el Proyecto financiará obras y adquisiciones de bienes y servicios, estructurado en tres componentes.

**Componente I.** **Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial (US$11,4 millones).** Este componente tendrá dos sub-componentes:

1. **Fortalecimiento estratégico del INAC (US$4,4 millones)**[[1]](#footnote-1)financiará: (i) apoyo a la reingeniería organizacional del INAC, incluyendo la formulación y puesta en marcha de un plan estratégico/organizacional, el fortalecimiento de los sistemas de planeación y los instrumentos de monitoreo y evaluación, el fortalecimiento de áreas estratégicas tales como compras y mantenimiento, y el diseño e implementación de una estrategia de gestión del cambio; (ii) diseño e implementación de la plataforma “QueCultura”, un sistema para el manejo de información económica, estadística y programática del sector; (iii) implementación de acciones de promoción de industrias creativas, mediante el fortalecimiento de capacidades técnicas en el INAC, el desarrollo del ecosistema empresarial a través del financiamiento de emprendimientos y la implementación de un plan de promoción y difusión[[2]](#footnote-2) [[3]](#footnote-3); y (iv) diseño e implementación de un plan de comunicación para el INAC.
2. **Apoyo a la gestión sostenible de las AP (US$7,0 millones)**financiará: (i) acciones prioritarias para el cumplimiento de las recomendaciones de la UNESCO incluyendo aquellas orientadas a la mitigación y adaptación al cambio climático (tales como el desarrollo de un mecanismo de monitoreo para la gestión del área marina, el análisis de los daños provocados por proyectos hidroeléctricos y actividades pecuarias en las AP y el desarrollo e implementación de planes de bioseguridad); (ii) actividades comunitarias de conservación de la biodiversidad, apoyo a la implementación de los esquemas de co-manejo y concesiones[[4]](#footnote-4) y emprendimiento de industrias creativas, incluyendo actividades de capacitación empresarial, financiamiento semilla o de aceleración; y actividades de promoción y difusión[[5]](#footnote-5); y (iii) estrategias de innovación tecnológica para vigilancia[[6]](#footnote-6), cobro de ingreso en línea[[7]](#footnote-7), de comunicación y promoción.

**Componente II. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Culturales (US$55,2 millones)**. Contempla tres bienes patrimoniales emblemáticos:

1. **TNP**, financiará: (i) el establecimiento del Patronato del TNP con equipos técnicos y administrativos calificados[[8]](#footnote-8); y (ii) el desarrollo e implementación de un plan de desarrollo y gestión enfocado a consolidar al TNP como la principal institución teatral del país.
2. **MARTA**, incluirá: (i) la rehabilitación y adecuación técnica del edificio y su entorno, y la construcción de un área para el resguardo de la colección; (ii) el desarrollo de la museografía y programación incluyendo la curaduría de la colección y de la experiencia del visitante, y la implementación de programas educativos; (iii) el establecimiento del Patronato del MARTA con equipos técnicos y administrativos calificados[[9]](#footnote-9); y (iv) el desarrollo e implementación de un plan de gestión.
3. **Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo**, financiará para ambas: (i) la implementación de las acciones prioritarias dentro del Plan de Emergencia para la preservación de las Fortificaciones (incluyendo actividades para la consolidación de las estructuras, la reposición de materiales y restauración de muros, pisos y cañones, y la realización de obras de arqueología[[10]](#footnote-10)); (ii) la realización de estudios técnicos y trabajos preventivos para la salvaguardia de los monumentos[[11]](#footnote-11); (iii) la provisión de infraestructura turística (módulo de información, servicios sanitarios, cafetería, oficinas administrativas) y la rehabilitación de edificios patrimoniales[[12]](#footnote-12) en Portobelo; (iv) mejoras del espacio público recreativo[[13]](#footnote-13) y comercial,[[14]](#footnote-14) y mejoras al sistema de movilidad (peatonalización de vías[[15]](#footnote-15), reorganización de la vialidad vehicular y mejoras físicas a las vías principales y acondicionamiento de un estacionamiento); (v) el reforzamiento de las capacidades del PPSL; (vi) el desarrollo e implementación del Plan de Manejo[[16]](#footnote-16); y (vii) la implementación del plan de desarrollo comunitario[[17]](#footnote-17).

**Componente III. Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales (US$31,4 millones).** Financiará la provisión de: (i) servicios e infraestructura para visitantes, investigadores y estudiantes (ej. centro de visitantes, puntos de interpretación, cabañas de hospedaje, senderos); (ii) construcción y rehabilitación de vías de acceso a atractivos naturales (ej. muelles, boyas de amarre); (iii) provisión y rehabilitación de instalaciones para la administración y el manejo sostenible de las AP (ej. puntos de control, edificios de operaciones); y (iv) infraestructura complementaria para desarrollar el potencial turístico de las AP (acciones de mejoramiento paisajístico y rehabilitación de inmuebles patrimoniales) que integran diseños, materiales y tecnologías ambientalmente amigables (colectores solares, recolección de agua). Dichas actividades serán implementadas en los puntos estratégicos de cuatro AP prioritarias, según lo establecido por sus respectivos PUP.

1. **PNC**, financiará: (i) dos sitios de visitación (Gambute y Central Penal); y (ii) un centro administrativo (Machete). La intervención en Coiba incluirá también acciones de preservación del edificio carcelario (en ruinas) para posibilitar su visita ([EEO#7](https://idbg.sharepoint.com/teams/EZ-PN-LON/PN-L1146/_layouts/15/DocIdRedir.aspx?ID=EZSHARE-1313242749-88)).
2. **PNVB**, financiará: (i) un sitio de visitación (Cima del Volcán-Los Fogones); y (ii) cuatro puestos de control (Llanos de Volcán, Camiseta), e incluirá actividades para la reubicación de antenas como parte del saneamiento paisajístico del sitio[[18]](#footnote-18).
3. **PNP y BPPPSL**, financiará: (i) dos sitios de visitación (Playa Tortuguilla y Achiote); (ii) un centro administrativo (Entrada San Lorenzo-Sherman); y (iii) dos puntos de acceso (Muelle Galle y Desembocadura Rio Chagres). El financiamiento en San Lorenzo incluirá también infraestructura para la oferta de servicios ecoturísticos (embarcaderos).

**Resumen de los Arreglos de Implementación**

El prestatario será la República de Panamá. Los Organismos Ejecutores (OE) del programa serán el INAC y MiAmbiente. El INAC será responsable por la ejecución del subcomponente I (i) y del Componente II. MiAmbiente será responsable por la ejecución del subcomponente I (ii) y del Componente III. Además, cada OE será responsable de ejecutar las actividades de administración, evaluación y auditoria que le correspondan.

El proyecto será ejecutado por el INAC y MiAmbiente a través de Unidades Ejecutoras del Programa (UEP) respectivas constituidas específicamente para la ejecución de los componentes y/o productos respectivos. Las UEP dependerán de la máxima autoridad institucional respectiva y se vincularán directamente con el Banco. Serán responsables de la planificación, gestión técnica, presupuestaria, administrativa, de adquisiciones, financiera–contable, y de monitoreo y evaluación. Bajo este esquema los OE mantendrán la responsabilidad única y exclusiva sobre el manejo de los recursos de la operación que le correspondan.

Cada UEP contará con un Coordinador General que serán contratados específicamente para esta función y serán responsables dentro del ámbito que les corresponde de: (i) la interlocución con el Banco; (ii) las solicitudes de desembolsos; (iii) las propuestas de contrataciones y adquisiciones; (iv) los reportes sobre el uso de los recursos; y (v) la remisión al Banco del Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) y de los Planes Operativos Anuales (POA), Planes de Adquisiciones (PA), e informes de progreso, de auditoría y de evaluación. Asimismo, serán responsables de realizar los controles que correspondan a los efectos de garantizar el adecuado uso y transparencia de los fondos bajo su responsabilidad. La UEP-INAC contará con el siguiente equipo clave que será financiado con recursos del préstamo: (i) un Coordinador, (ii) un Especialista Legal/Adquisiciones, y (iii) un Especialista Administrativo Financiero. La UEP-Mi Ambiente contará con el siguiente equipo clave que será financiado con recursos del préstamo: (i) un Coordinador, (ii) un Especialista en Planificación y Monitoreo, (iii) un Especialista en Adquisiciones; (iv) un Especialista Financiero y (v) Especialista social y ambiental. Será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento: (a) del Primer Préstamo, la creación de la UEP y designación del coordinador general y del especialista administrativo/financiero, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco; y (b) del Segundo Préstamo, la designación y/o selección del Coordinador General, especialistas de planificación y monitoreo, adquisiciones, financiero, social y ambiental, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.

El INAC contará, además, con un Ente de Gestión de apoyo Técnico, Fiduciario, de Dirección de Proyectos y Supervisión de Obras, que le asistirá especializadamente a la UEP para gestionar los procesos de planificación y monitoreo, preparación de documentos técnicos, elaboración de documentos de licitación, administración de contratos, supervisión de obras, verificación previa de pagos y apoyo operativo en la cobertura de necesidades logísticas prioritarias. Será condición contractual especial de ejecución, la contratación del Ente de Gestión previo al inicio de las actividades del Componente II.

Según las necesidades que surjan durante la ejecución, en forma “Ad Hoc” se podrá conformar las veces que sea necesario el Comité de Coordinación Técnica, que será la instancia consultiva y de coordinación técnica interinstitucional integrado por el INAC y MiAmbiente para tratar los temas técnicos específicos y comunes que afecten la ejecución del Proyecto. Su mecanismo de funcionamiento será definido en el ROP.

Este documento presenta los aspectos básicos relacionados con los mecanismos de monitoreo, así como con la metodología y la ejecución de la evaluación del Proyecto. El documento está compuesto por dos secciones. En la primera sección se describe el proceso de monitoreo del proyecto incluyendo los indicadores de productos, los informes y reportes, y el cronograma de actividades con el presupuesto asociado. En la segunda sección se describe el plan de evaluación que incluye las preguntas de evaluación, los indicadores de resultados, la metodología de la evaluación, y el cronograma de actividades con el presupuesto asociado.

# MONITOREO

Esta sección describe el Plan de Monitoreo del préstamo PN-L1146.

# **2.1. Indicadores**

Se han definido dos tipos de indicadores. Indicadores de resultados y de producto. Durante la preparación se acordó con el ejecutor los de la Matriz de Resultados, los medios de verificación y se asignaron recursos para su seguimiento periódico y reporte respectivo.

A continuación, se presentan los indicadores definidos para el monitoreo del avance en implementación de los productos del Programa. Los costos para su recopilación ya están incluidos en la remuneración del Especialista en Planeación y Monitoreo y previstos en el presupuesto del programa, o sea no representaran un cargo extra.

**Cuadro 1: Indicadores de producto, frecuencia de medición y fuentes de verificación por componente**

| **Patrimonio Cultural** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador** | **Unidad de medida** | **Frecuencia de medición** | **Fuente de verificación/encargado de recolectar el dato[[19]](#footnote-19)** |
| Componente 1. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial | | | |
| Componente 1. A) Fortalecimiento estratégico del INAC | | | |
| Plan de Fortalecimiento estratégico del INAC implementado. | # Plan | La elaboración del Plan se hará en el año 1 pero su implantación cabal se dará hasta el año 5. Se harán revisiones anuales. | -Informe de diagnóstico y propuesta de reingeniería, con disposición de aprobación |
| Capacitación de personal del INAC en la implementación del nuevo modelo de gestión, \*realizados | # Talleres | Reportado semestralmente a partir del año 3 | -Informe de desarrollo de los talleres  -Listado de asistencia y notas |
| Sistema Informático Integrado de Gestión del INAC, creado | # Sistema | Reporte al final del año 4 de ejecución | -Documento de diseño/Arquitectura del Sistema  -Reportes de puesta en marcha emitidos desde el Sistema  -Reportes de operación emitidos desde el Sistema |
| Sistema de Información Cultural de Panamá – QueCultura, creado \* | # Sistema | Reporte al final del año 5 de ejecución | Informe de Modelo de Implementación del Sistema  -Reportes de operación emitidos desde el Sistema |
| Plan de Comunicación y Promoción del Patrimonio Cultural implementado. | # Plan | reporte del segundo semestre del año 4 de ejecución | -Informe del Plan  -Informe Semestral |
| Plan de Acción para Promoción de Industrias Creativas\* para los inmuebles patrimoniales implementado. | # Plan | La elaboración del Plan se hará en el año 1 pero su implantación cabal se dará hasta el año 5. Se harán revisiones anuales. | Informe del Plan de Acción  -Informe Semestral de Avance del Programa  -Informe de Evaluación del PA |
| Capacitación de emprendedores en habilidades empresariales y especializadas por patrimonio intervenido, realizada | # Cursos | Reportado semestralmente a partir del año 2 | -Informe de desarrollo de los talleres  -Listado de asistencia y notas |
| Micro/pequeñas y medianas empresas financiadas. | # MIPYMES | Reportados semestralmente a partir del año 3 | -Informe de Gestión y Rendición de cuentas de los Proyectos |
| Componente 2: Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Culturales | | | |
| Plan de gestión del teatro implementado. | # Plan | Reportado al final del año 4 | -Informe de Gestión del Plan  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 4 |
| Museo rehabilitado, ampliado, equipado e instalado | # Museo | Reportado al final del año 3 | -Actas de recepción final de obras  -Acta de recepción final del equipamiento  -Acta de recepción final de servicios  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 3 |
| Instrumentos de gestión del museo implementados | # Instrumentos | Reportado al final del proyecto | -Informe de Gestión del Plan  Informe final del proyecto |
| Obras de contención en Portobelo realizadas | # Obras | Reportado al final del segundo año de ejecución | Acta de recepción final de obra.  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 2. |
| Fuertes en Portobello restaurados y rehabilitados | # Fuertes | Reportado anualmente a partir del año 2 | -Acta de recepción final de obra  Informes de seguimiento del segundo semestre de cada año a partir del año 2. |
| Espacios públicos deportivos y recreativos rehabilitados | # Obras | Reportado al final de los años 2 y 3 de ejecución | Acta de recepción final de obra.  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 2 y del segundo semestre del año 3. |
| Proyecto de Ruta Peatonal Patrimonial (sistema de calles peatonales que conectan los bienes patrimoniales de Portobelo, y quioscos comerciales)terminada | # Obras | Reportado al final de los años 2 y 3 de ejecución | Acta de recepción final de obra.  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 2 y del segundo semestre del año 3. |
| Mejoras al sistema de movilidad vehicular (equipamiento de movilidad, reorganización de la vialidad, mejoras de la condición física de las vías principales y estacionamiento para turistas) implementadas | # Obras | Reportado al final del 2do semestre del año 3 y al final del programa | Acta de recepción final de obra.  Informe de seguimiento del 2do semestre del año 3 e informe final del programa |
| Estación de servicios múltiples (baños, oficinas administrativas, de migración y aduanas, taquillas) | # Obras | Reportado al final del año 3 de ejecución | Acta de recepción final de obra.  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 3 |
| Muelles construidos/rehabilitados | # Obras | Reportado al final del año 3 de ejecución | Acta de recepción final de obra.  Informe de seguimiento del segundo semestre del año 3 |
| Fuerte de San Lorenzo restaurados y rehabilitado | # Fuertes | Reportado en el segundo semestre del año 3 | -Acta de recepción final de obra  Informes de seguimiento, segundo semestre año 3 |
| Plan integral de gestión para las fortificaciones de San Lorenzo y Portobello, implementado | # Plan | Reportado semestralmente en el año 5 y al final del proyecto | -Documento del Plan  -Informe de Gestión del Plan  Informes semestrales del año 5 e informe final del proyecto |
| Capacitación técnica a los funcionarios del PPSL realizada | # Talleres | Reportado en el segundo semestre de cada año de ejecución del programa. | Informe de ejecución de capacitaciones |
| Capacitación en restauración de conservación de fuertes realizados | # Talleres | Reportado semestralmente entre los años 1 y 3 y al final del proyecto | -Informe de ejecución de capacitaciones  Informes de avance de los años 1 y 3 e informe final del proyecto. |
| Iglesia del Cristo Negro rehabilitada | # Obras | Reporte final del año 3 | Acta de recepción de obras |
| Edificio de la Aduana rehabilitado | # Obras | Reporte final del año 3 | Acta de recepción de obras |

**Cuadro 2: Indicadores de producto, frecuencia de medición y fuentes de verificación por componente**

| **Patrimonio Natural** | | | |
| --- | --- | --- | --- |
| **Indicador** | **Unidad de medida** | **Frecuencia de medición** | **Fuente de verificación/encargado de recolectar el dato[[20]](#footnote-20)** |
| **Componente I: Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial.** | | | |
| **Componente 1 B) Apoyo a la gestión sostenible de las Áreas Naturales Protegidas (AP) de los Parques Coiba, Volcán Barú, San Lorenzo, Portobelo** | | | |
| Planes de negocios realizados | # Planes | Reportes semestrales a partir del segundo año de ejecución | -Informes de Planes de Negocio aprobados |
| Capacitación de emprendedores en habilidades empresariales y en la provisión de servicios vinculados a los parques intervenidos realizada. | # Talleres | Reportes semestrales a partir del segundo año de ejecución | Informe de ejecución de capacitaciones  -Listado de asistencias |
| Micro-pequeñas y medianas empresas financiadas | # MIPYMES | Reportes semestrales a partir del segundo año de ejecución | Informe de Gestión y Rendición de cuentas de los Proyectos |
| Capacitación en temas ambientales para la comunidad vinculadas a actividades de turismo verde, realizada | # Talleres | Reportes semestrales a partir del segundo año de ejecución | -Informe de ejecución de capacitaciones  -Listado de asistencias |
| Estrategia de nuevas tecnologías para el monitoreo, control y vigilancia de los 4 AP, implementada | # Estrategia | Reporte al final del segundo año de ejecución | -Informes de recepción de las estrategias/ nuevas tecnologías |
| Proyecto de solución paisajística en la cima del volcán realizado | # Proyecto | Reporte del segundo semestre del año 3 de ejecución | -Informe final del proyecto |
| Plataformas digitales para mejorar la coordinación y articulación de los proveedores de servicios en los parques, y para cobro en línea en las AAPP creadas | # Plataforma | Reportes anuales a partir del año 2 de ejecución | -Informes de Gestión por la prestación de los servicios |
| Plan comunicacional de las AAPP intervenidas diseñado e implementado\* | # Plan | Reporte del segundo semestre del año 3 de ejecución | -Informe del Plan Comunicacional  -Informe de implementación |
| Estudios para cumplir las recomendaciones de la UNESCO elaborados | # Estudios | Reportes semestrales a partir del año 1 de ejecución | -Informe de Estudios |
| Plan de Bioseguridad para las AAPP, diseñado e implementado | # Plan | Reporte al final del año 1 de ejecución | -Documento del Plan  -Informe de ejecución del Plan |
| Componente 3. Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales | | | |
| Parque Nacional Coiba rehabilitado para preservación completado | # Parque | Reporte al final del año 3 | -Acta de recepción final de obras  Informe de avance del segundo semestre del año 3 |
| Parque Nacional San Lorenzo rehabilitado para preservación completado | # Parque | Reporte al final del año 2 | -Acta de recepción final de obras  Informe de avance del segundo semestre del año 2 |
| Parque Nacional Volcán Barú rehabilitado para preservación completado | # Parque | Reporte al final del año 2 | Acta de recepción final de obras  Informe de avance del segundo semestre del año 2. |

# **2.2 Instrumentos de Monitoreo del Proyecto y Recopilación de Datos**

El INAC y el Ministerio de Ambiente a través de sus Unidades Ejecutoras (UEP) específicas serán los encargados de la planeación y monitoreo del programa. Las UEPs serán las responsables por la coordinación técnica, administrativa y financiera de la ejecución del Programa. El INAC contará, además, con un Ente de Gestión de apoyo Técnico, Fiduciario, de Dirección de Proyectos y Supervisión de Obras, que le asistirá especializadamente a la UEP para gestionar los procesos de planificación y monitoreo, preparación de documentos técnicos, elaboración de documentos de licitación, administración de contratos, supervisión de obras, verificación previa de pagos y apoyo operativo en la cobertura de necesidades logísticas prioritarias.

El sistema de monitoreo del proyecto estará conformado por los siguientes instrumentos: (i) los Reglamentos Operativos del Proyecto (ROP); (ii) Matriz de Resultados (MdR); (iii) Plan de Ejecución Plurianual (PEP); (iv) Plan Operativo Anual (POA); (v) Plan de Adquisiciones (PA); (vi) Matrices de Riesgo y de Evaluación y Mitigación de los Riesgos del Proyecto; (vii) Plan de Monitoreo y Evaluación (PME); (viii) Informes Semestrales de Avance (ISA) que incluyen el avance logrado en el POA, los resultados obtenidos de la ejecución de las actividades; (ix) Informes de Monitoreo del Progreso (PMR); (x) Estados Financieros Auditados (EFA); y xi) términos de referencia de consultorías.

El monitoreo de la ejecución del proyecto se concentrará en dos niveles: (i) el cumplimiento de la ejecución de las actividades del proyecto; y (ii) el seguimiento de los indicadores de producto contenidos en la MdR. Toda la información pertinente y adecuada para lograr un entendimiento cabal de la actividad de seguimiento, se encuentra recogida en los instrumentos referidos en este apartado. Cada Organismo Ejecutor contará con sus instrumentos de gestión en forma independiente para realizar el monitoreo y seguimiento de los componentes, sub-componentes, productos y actividades bajo su responsabilidad.

Los contenidos principales y características de cada uno de ellos se describen a continuación:

1. **Reglamentos Operativos del Proyecto (ROP).** Para la ejecución del proyecto cada Organismo Ejecutor estará regido por un ROP, que establece las normas y procedimientos de ejecución para: programación de actividades, gestión técnica, gestión financiera-contable, adquisiciones, monitoreo, auditorías y evaluación del proyecto. Asimismo, incluye: i) procedimientos y responsabilidades de las instancias participantes en la ejecución del proyecto; ii) documentación técnica de soporte preparada para las inversiones, incluyendo estudios de viabilidad económica y socio-ambiental y planes de gestión y operación u otros según se dispongan; iii) la supervisión técnica y socio-ambiental de las obras; y iv) el PGAS**. Será condición previa al primer desembolso para ambos Organismos Ejecutores que se haya aprobado y puesto en vigencia los ROP, previamente acordados con el Banco.**
2. **Plan de Ejecución Plurianual (PEP)**. Es un instrumento de planificación multianual a nivel de componentes, subcomponentes (cuando aplica), productos, paquetes de trabajo (cuando aplica) y actividades, que debe identificar estimación de costos, un cronograma de ejecución (física y financiera) y sus responsables. El PEP inicial se prepara en la fase de diseño del proyecto y como anexo a la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD). En la fase de elegibilidad luego de la aprobación del contrato de préstamo respectivo se actualiza y genera el PEP Final, que se presenta al Banco como primer informe del Proyecto, cuya información se actualiza en el PMR de los sistemas del BID.

El PEP se nutre de los documentos del POD, de su matriz de resultados y del perfil de riesgos; cubre todo el período de ejecución del proyecto a nivel de macro actividades y responsables. El PEP es una herramienta de planificación y tiene coherencia en términos de temporalidad con el cumplimiento de los objetivos de la matriz de resultados, debiendo nutrir a las partes de los elementos analíticos que aseguren que los plazos de ejecución programados son realistas y pueden ser sustentados. Cada PEP enumera las contrataciones y las actividades que se van a realizar durante toda la operación, y especifica los montos y los tiempos de los que se dispone para cada uno de los productos y actividades del proyecto. En la medida que los proyectos se vean afectados por factores externos que pongan en riesgo el logro de los objetivos, resultados e indicadores, los PEP podrán ser modificados, con el debido registro documentado de las razones de los cambios. Cualquier cambio en el PEP que altere la ruta crítica deberá contar con la “no objeción” previa del Banco. El PEP deberá ser presentado al Banco junto con el POA para cada año de ejecución.

1. **Plan Operativo Anual (POA)**. El POA es una herramienta de planificación a nivel de actividades, que permite dar seguimiento a la ejecución; se desprende del PEP y establece con detalle la ejecución del proyecto para el año fiscal que se esté planificando; es un instrumento dinámico y abarca todos los aspectos de la ejecución. El POA contiene un cronograma de ejecución de actividades relacionadas fundamentalmente con el alcance de los componentes, subcomponentes y productos del proyecto, la planificación de la gestión de adquisiciones de bienes y servicios (determinante de los tiempos), la planificación de las necesidades de recursos financieros (directamente resultante de la secuencia de adquisiciones que permite anticipar el nivel de desembolsos y “cash flow” requerido, así como el cumplimiento de las salvaguardias ambientales y sociales, la ejecución de las acciones de mitigación de riesgos, las actividades de gestión del proyecto y el monitoreo y evaluación del mismo. Cualquier cambio en el POA que altere la ruta crítica deberá contar con la “no objeción” previa del Banco. Este instrumento se constituye en el insumo principal para la formulación del presupuesto del proyecto de cada año. Los POA, correspondientes al siguiente año de ejecución del programa y deben presentarse al Banco en el último trimestre del año en curso.
2. **Plan de Adquisiciones (PA).** El Plan de Adquisiciones es el documento que resume todos los acuerdos celebrados con el Banco durante la gestión de la operación de Préstamo, respecto a la adquisición de los bienes, obras, servicios de consultoría y servicios diferentes de consultoría necesarios para la ejecución de los Proyectos financiados por el BID y asegurar el logro de sus objetivos. En este documento se establecen las estrategias, secuencias y mecanismos de gestión de adquisiciones y administración de contrataciones por parte del Ejecutor y de supervisión de esos procesos por el BID durante, como mínimo, los siguientes doce (12) meses de ejecución del Proyecto.

Los PA se elaboran con base al formato proveído por el Banco que debe contener mínimamente: a) las obras, bienes, servicios de consultoría y de no consultoría; b) los métodos propuestos para las contrataciones; y c) los procedimientos aplicados por el Banco para la supervisión de los procesos de adquisiciones (ex -post o ex -ante). El PA se presenta anualmente junto con el POA respectivo.

1. **Matrices de Gestión de Riesgos del Proyecto (MGR).** Las Matrices de Gestión de Riesgos (RRF, MER y MMR) constituyen la herramienta metodológica donde se documenta la evaluación y en la que se establece un orden de prioridades sobre los tipos de riesgos específicos afrontados por el proyecto. La Matriz es un inventario de los riesgos, haciendo la descripción de cada uno de estos que incluye: a) la calificación de la severidad; b) acciones de mitigación para los riesgos altos y medios; c) responsables por llevarlas a cabo y controlarlas; d) indicadores de resultado; y e) documentación de respaldo. Se definen medidas de mitigación para los riesgos considerados altos y medios, sus respectivos indicadores de seguimiento y, cuando sea el caso, el presupuesto para las actividades de mitigación, las cuales deberán estar incluidas en los POA. Se dará seguimiento trimestral a los riesgos previstos en estas matrices y se presentará en cada Informe de Avance los resultados de este seguimiento.
2. **Matriz de Resultados (MdR)**. Se presenta como parte de la Propuesta de Desarrollo de la Operación (POD) e incluye indicadores de productos y resultados, sus líneas de base y metas, su frecuencia de recolección y las fuentes de información. La MdR es la herramienta que se usara para establecer si el proyecto cumplió con sus objetivos de desarrollo. Se recurrirá a la MdR en cada instancia de elaboración y actualización del PEP y del POA y de diseño, seguimiento y evaluación de un componente o subcomponente, una línea de acción o actividad específica. **Los medios de verificación para la medición y seguimiento de los indicadores de productos** corresponden a principalmente a documentos administrativos de cada Unidad Ejecutora. Estos documentos incluyen: i) actas de certificación y verificación de obras, ii) informes de consultoría, iii) documentos de programas de capacitación, disposiciones de aprobación, iv) reportes de operación del sistema informático, v) informes de recepción de bienes/servicios, vi) informes de ejecución varios.
3. **Informes Semestrales de Avance (ISA).** Estos informes tienen como objetivo presentar al BID los resultados alcanzados en la ejecución del POA y del PA, relacionados a los procesos de ejecución y autorización de desembolsos. El Informe de Avance correspondiente a la segunda mitad del año calendario deberá presentar un resumen de los resultados alcanzados por componentes (parciales y totales, cuando sea el caso), durante todo el año, analizando también el grado de impacto o no impacto de los riesgos. Debe presentar también una visión consolidada de las dificultades y lecciones aprendidas, así como las conclusiones y recomendaciones destinadas a retroalimentar el proyecto. Los ISA son la fuente de información principal para alimentar el reporte de avance en el PMR.
4. **Informe de Monitoreo del Progreso (PMR).** Recoge la estimación temporal de los desembolsos y el cumplimiento de las metas correspondientes a los productos del proyecto. Es un mecanismo para monitorear el desempeño del Proyecto e indispensable para preparar el Informe de Terminación de Proyecto (PCR). El PMR se completa cada seis meses de la ejecución del Programa.

ix.  **Estados Financieros Auditados (EFA).** Los Organismos Ejecutores presentarán al Banco, dentro del plazo de 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio económico y durante el plazo para desembolsos del financiamiento, los EFA del proyecto debidamente dictaminados por firmas de auditoría independientes aceptables al Banco; cada OE contratará por separado una firma auditora. El último de estos informes será presentado dentro de los 120 días siguientes a la fecha estipulada para el último desembolso del financiamiento. Durante el plazo para desembolsos del financiamiento, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la fecha del vencimiento de cada semestre, deberán presentar al Banco informes financieros no auditados sobre las actividades financiadas en el semestre anterior para los componentes del proyecto.

**Recopilación de datos e instrumentos**: los Especialistas en Planificación y Monitoreo (EPM) de las Unidades Ejecutoras prepararán Planes de Seguimiento en los que se detallarán las fuentes de información, datos, indicadores, estadísticas y metodología a ser utilizada para la supervisión de cada una de las actividades del proyecto. Asimismo, serán los responsables de preparar los informes semestrales de avance a ser revisados y aprobados por el Coordinador del Proyecto, antes de su revisión por parte del Banco.

**Responsabilidades:** Los EPM, con el apoyo de los OE, se asegurarán de que los instrumentos y datos necesarios para efectuar el seguimiento están disponibles y actualizados permanentemente para las Coordinaciones del Proyecto de cada entidad en aras de que el seguimiento se pueda realizar sin contratiempos; asimismo, serán responsables de reunir la información necesaria y elaborar borradores de informes con base a la información proveída por cada miembro responsable de área de la UEP respectiva, que serán aprobados por los Coordinadores del Proyecto, antes del envío al Banco para la aprobación final.

# **2.3 Presentación De Informes**

Los Coordinadores del Proyecto de ambas instituciones presentarán al Banco los Informes Semestrales de Avance durante la ejecución, a más tardar 60 días posteriores al fin de cada semestre, los cuales indicarán el nivel de cumplimiento y avance, físico y financiero, del proyecto con los indicadores establecidos en la Matriz de Resultados y actividades programadas en el PEP, POA y Plan de Adquisiciones, analizando los problemas encontrados y presentando las medidas correctivas para enfrentarlos. Los informes del segundo semestre incluirán además el PEP/POA del año calendario siguiente, con un pronóstico de desembolsos, el PA actualizado y el estado del plan de mantenimiento de las obras ejecutadas por el proyecto, las posibles modificaciones de las asignaciones presupuestarias por componente y el seguimiento a las matrices de riesgos del proyecto.

# **2.4 Coordinación, plan de trabajo y presupuesto del monitoreo**

Para realizar el monitoreo del proyecto, los OE utilizarán los documentos citados en el numeral 2.2 y lo estipulado en el presente documento.

La inclusión de las acciones de monitoreo en el PEP asegura que su cumplimiento será parte de los reportes de progreso y de actualización del PEP mismo que los Coordinadores del Proyecto deben presentar al Banco. El Banco verificará la realización de las acciones en las reuniones de supervisión regular del avance del proyecto. El siguiente cuadro muestra el Plan de Trabajo y el Presupuesto para el monitoreo. El monitoreo del Proyecto será responsabilidad de cada Unidad Ejecutora, con el apoyo técnico externo del Ente de Gestión para el caso de la UEP-INAC.

Por parte del Banco, la supervisión técnica de la ejecución del proyecto estará a cargo de la División de Desarrollo Urbano y Vivienda (CSD/HUD) con el apoyo de la Oficina de Adquisiciones para Operaciones (FMP) y de la Representación del Banco en Panamá CPN. Se realizará anualmente, al menos, una reunión conjunta entre cada OCE y el Banco, donde se discutirá, entre otros aspectos: (i) el avance de las actividades identificadas en el POA; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos para cada componente; (iii) el POA para el año siguiente; (iv) el PA para los próximos 12 meses y las posibles modificaciones de las asignaciones presupuestarias por componente; y (v) el seguimiento a las matrices de riesgos del proyecto.

Los plazos para el seguimiento, el presupuesto asignado a cada una de las actividades principales y la fuente de financiamiento se encuentran en el Plan de Ejecución del Programa (ver EER#2), Plan de Desembolsos del Programa (ver cuadro No. 2 del POD) y PMR.

En los siguientes dos cuadros se presentan el Plan de Trabajo (Cuadro 3) y el Presupuesto para el Monitoreo del Proyecto (Cuadro 4).

**Cuadro 3: Plan de Trabajo[[21]](#footnote-21)**

| **#** | **Actividades** | **Responsable** | | **Año 1** | | | | **Año 2** | | | | **Año 3** | | | | **Año 4** | | | | **Año 5** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **UEP-INAC** | **UEP-MA** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** |
| 1 | Cumplimiento de Condiciones Previas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.1 | Desarrollo del Taller de Arranque para la actualización de los instrumentos P&M (MdR/PEP/POA/PA/PD) del proyecto y la Gestión de Riesgos | Consultoría de Apoyo para Cumplimiento de Condiciones Previas  EP&M del INAC | EP&M | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.2 | Actualización / completar el desarrollo de los Reglamentos Operativos del Proyecto de cada institución | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.3 | Elaboración del Primer Informe del Proyecto para la actualización del Nivel "P" del sistema PMR del Banco | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.4 | Coordinación para la disponibilidad presupuestaria en el Presupuesto de la Nación según las necesidades establecidas en el POA del Año 1 | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 | Formulación del Presupuesto del Proyecto para el PGE | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2.1 | Preparación del POA para el siguiente ejercicio fiscal que sirva de insumo para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto | EP&M (Ente de Gestión) | EP&M | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  |
| 2.2 | Identificación de requerimientos presupuestarios adicionales para la ejecución del POA vigente | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  |
| 3 | Monitoreo y Gestión de Cambios de los Instrumentos P&M | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1 | Monitoreo mensual de la ejecución de actividades del PEP/POA | EP&M (Ente de Gestión) | EP&M | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 3.2 | Actualización mensual de los Instrumentos P&M (MdR/PEP/POA/PA/PD) con base al monitoreo | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x | x |
| 3.3 | Actualización de la Gestión de Riesgos del Proyecto |  |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  |
| 3.4 | Recopilación de Información y Elaboración de Informes Semestrales de Avance |  |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  |
| 3.5 | Reunión periódica de Revisión de Avances entre el BID y cada Ejecutor | EP&M (EG) / Coordinador / BID | EP&M / Coordinador / BID |  |  | x |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  |
| 3 | Supervisión de la ejecución | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3.1 | Visitas de Inspección Técnica y Fiduciaria | BID | BID |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  | x |  |  |
| 3.2 | Misiones de Administración |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 4 | Auditoría | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4.1 | Trabajo de Campo para Auditoría Externa del Proyecto | Firma Independiente de Auditoría | Firma Independiente de Auditoría |  |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  |
| 4.2 | Presentación de Informe de EFA | Coordinador | Coordinador |  |  |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |  | x |  |  |
| 4.3 | Elaboración y presentación del Informe EFA final | FIA / Coordinador | FIA / Coordinador |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | x |
| 5 | Informe de Terminación del Proyecto (PCR) | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5.1 | Elaboración del Informe de Terminación del Proyecto | EP&M (Ente de Gestión) | EP&M |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | x |

**Cuadro 4: Presupuestos para el Monitoreo del Proyecto**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **UEP- INAC** | | | |
| **#** | **Recursos** | **Costo (USD)** | **Financiamiento** |
| 1 | Consultoría de Apoyo para Cumplimiento de Condiciones Previas | 25.000 | BID |
| 2 | Especialista en P&M (Ente de Gestión) | 180.000 | PN-L1146 |
| 3 | Auditoría Externa | 200.000 | PN-L1146 |
|  | **Total** | **405.000** |  |

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **UEP- MI AMBIENTE** | | |
| **#** | **Recursos** | **Costo (USD)** | **Financiamiento** |
| 1 | Especialista en P&M | 150.000 | PN-L1146 |
| 2 | Auditoría Externa | 200.000 | PN-L1146 |
|  | **Total** | **350.000** |  |

# EVALUACIONES

Se realizará una evaluación intermedia y una final, para dada uno de los préstamos.

# **Evaluación Intermedia**

La evaluación intermedia se realizará al alcanzar por lo menos el 40% de los desembolsos o hayan transcurrido dos años y medio de la ejecución (lo que ocurra primero). Esa evaluación tendrá como principales objetivos revisar el grado de avance y cumplimento de los indicadores de producto incluidos en la matriz de resultados, las posibles desviaciones ocurridas, las causas de éstas y proponer medidas correctivas a ser aplicadas, además de presentar la ocurrencia de los riesgos previstos en la matriz correspondiente y la aplicación de las medidas para mitigarlos.

La evaluación intermedia deberá incluir lo siguiente:

1. Una revisión de los desembolsos y contrataciones del Proyecto con referencia a la documentación aprobada como el Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y los Planes Operativos Anuales (POA). Identificar cualquier déficit o rezago y las causas de los mismos, a fin de proponer acciones correctivas (y generar lecciones aprendidas para futuros proyectos), así como cualquier ahorro en términos presupuestales o de tiempos.
2. Una revisión del avance de los indicadores de la matriz de resultados, incluyendo una revisión del soporte documental o físico de los mismos. Se identificará cualquier déficit o rezago de cumplimiento y analizará las causas del mismo, a fin de proponer acciones correctivas. Adicionalmente, se hará nota de cualquier ajuste que se haya hecho a la matriz de resultados durante la implementación del proyecto (del indicador mismo, su valor de línea de base o las metas)
3. Identificar los resultados imprevistos (no incluidos en el objetivo declarado o la matriz de resultados) observados hasta la fecha y presentar evidencia del efecto directo del proyecto sobre los mismos.
4. Sobre la base de la matriz de riesgos del Proyecto, analizar el grado al cual se han materializado los riesgos identificados, las medidas de mitigación que se han implementado, la efectividad de las medidas tomadas, y el grado de riesgo a futuro. Adicionalmente, con base en una revisión documental y entrevistas con informantes clave, se identificarán riesgos no contemplados en la matriz de riesgos original y recomendadas acciones de mitigación.
5. Una revisión de la administración del proyecto y su impacto en el éxito del proyecto hasta la fecha, incluyendo: a) los mandatos, las relaciones, las estructuras, los recursos las capacidades del organismo ejecutor y su coordinación con otras entidades involucradas; b) la gestión fiduciaria (gestión financiera y de adquisiciones); c) cualquier conducta o acción de algún participante público o privado; d) aspectos jurídicos o normativos, del país o del Banco; y e) otro factor influyente.
6. Una sección de conclusiones y recomendaciones con base en toda la información recopilada.

# **Evaluación Final**

La evaluación final se realizará cuando los desembolsos alcancen **al menos** un 90% del total, y su propósito será establecer el grado de cumplimento de los objetivos de desarrollo del programa utilizando los indicadores en la matriz de resultados y el análisis económico ex-post del proyecto y contestando las preguntas de evaluación que se presentan a continuación. La evaluación económica ex post replicará el ejercicio llevado a cabo para la evaluación económica ex ante del programa, utilizando los mismos supuestos y fórmulas de cálculo con base en datos recopilados durante la ejecución.

**A. Preguntas de evaluación**

El objetivo de la operación es contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales culturales y naturales del país. Los objetivos específicos son: (i) Aumentar el acceso de la población a bienes culturales rehabilitando tres inmuebles de patrimonio cultural y mejorando su gestión; (ii) Preservar cuatro áreas naturales protegidas mejorando su gestión e incrementando su sostenibilidad financiera; y (iii) Incrementar emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país.

La evaluación de este programa buscará contestar las siguientes preguntas:

* ¿En qué medida se logró fortalecer la gestión del INAC?
* ¿Se logró rehabilitar el museo MARTA y se están utilizando a capacidad máxima?
* ¿Los fuertes de San Lorenzo y Portobelo fueron restaurados y su promedio diario de visitantes se acerca a su capacidad máxima diaria?
* ¿Los fuertes de San Lorenzo y Portobelo fueron retirados de la Lista de Patrimonio Mundial en peligro de la UNESCO?
* ¿Se logró que las Áreas Naturales Protegidas (AP) intervenidas fueran preservados con una utilización sostenible?
* ¿Se incrementó la sostenibilidad financiera de las áreas protegidas intervenidas?
* ¿Cuantos proyectos de emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural fueron financiados con el proyecto y que porcentaje de estos se mantuvieron operando al finalizar el proyecto?

La evaluación final se basará en la metodología de Antes X Después y, entre otros aspectos, buscará contestar las preguntas anteriores y será un insumo importante para la elaboración del Informe de Terminación de Proyecto (PCR).

A su vez la eficiencia del proyecto se revisará con el análisis costo-beneficio ex – post que se detalla más adelante, en este PME.

#### Principales Indicadores de Resultados y su Metodología

**Cuadro 5: Resultados Esperados[[22]](#footnote-22)**

**Patrimonio Cultural**

| **Indicadores** | **Unidad de medida** | | **Línea de base** | | **Mediciones intermedias** | | **Metas** | | **Fuente/ Medio de verificación** | **Observaciones** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Valor** | **Año** | **Valor** | **Año** | **Valor** | **Año** |
| **Resultado esperado 1: Gestión de la INAC fortalecida** | | | | | | | | | | |
| * 1. Ingresos propios anuales sobre el total del presupuesto anual del INAC. | | % Ingresos | 2 | 2016 |  |  | 7 | 2022 | Informes de avance del segundo semestre de cada año | El INAC cuenta con ingresos propios por los arrendamientos de los teatros y estacionamientos, el cobro de las entradas a los museos, matriculas de las Escuelas de Bellas Artes y Folklore entre otros. |
| * 1. Consultas al Sistema de Información Cultural de Panamá (SICP) | | Hitos por año | 0 | 2017 |  |  | 30,000 | 2022 | Página WEB del SICP  Informes de avance del segundo semestre de cada año |  |
| **Resultado esperado 2: Bienes culturales rehabilitados y puestos en valor** | | | | | | | | | | |
| * 1. Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital cultural | | # Beneficiarios | 39.500 | 2016 |  |  | 55,000 | 2022 | Informes de los Patronatos y de Avance del Programa (semestrales) | Se refieren a los turistas nacionales e internacionales que visitan las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo |
| * 1. Visitas diarias promedio al MARTA por año | | # Visitas | 0 | 2017 |  |  | 120 | 2022 | Informes de gestión de la Coordinación Nacional de Museos/INAC | Actualmente este promedio para el total de los Museos Públicos en el país (sin el MARTA) es de 213. |
| * 1. Fortificaciones intervenidas por el proyecto retiradas de la de Lista de Patrimonio Mundial en peligro (LPMP) de la UNESCO. | | # Fortificaciones | 0 | 2017 |  |  | 1 | 2022 | Lista de Patrimonio Mundial en Peligro de la UNESCO | Las fortificaciones intervenidas se encuentran, desde 2012, en la LPMP. La UNESCO mide estas fortificaciones como un conjunto único. |
| * 1. Proyectos de emprendimiento vinculados a los bienes culturales que fueron financiados por el programa y se encuentran en operación. | | % Proyectos | 0 | 2017 |  |  | 30 | 2022 | Informes de avance del proyecto. |  |

**Cuadro 6: Resultados Esperados**

**Patrimonio Natural**

| **Indicadores** | **Unidad de medida** | | **Línea de base** | | | **Mediciones intermedias** | | | **Metas** | | **Fuente/ Medio de verificación** | **Observaciones** |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Valor** | | **Año** | **Valor** | **Año** | | **Valor** | **Año** |
| **Resultado esperado 3: Áreas Naturales Protegidas con una gestión sostenible** | | | | | | | | | | | | |
| * 1. Brecha financiera en la gestión del Parque Nacional Coiba (PNC) [[23]](#footnote-23) | | % | 44 | 2016 | |  | |  | 40 | 2022 | Informe de gestión del SINAP y de avances del Proyecto. | Es la relación entre ingresos propios y los gastos para su gestión. Se refiere exclusivamente al PNC ya que sus ingresos representan el 86% del total de los ingresos de las 4 áreas intervenidas ($466 mil de $542 mil). |
| * 1. Efectividad de la gestión de las AP intervenidas. | | Nota[[24]](#footnote-24) | 48 | 2016 | |  | |  | 60 | 2022 | Informe de gestión del SINAP y de avances del proyecto. | La línea de base es la media del valor de referencia de la herramienta de seguimiento obtenida para las 4 AP en el PMEMAP del SINAP. Consiste en 33 indicadores que se agrupan en cinco ámbitos de gestión. |
| **Resultado esperado 4: Bienes naturales preservados y con uso sostenible** | | | | | | | | | | | | |
| 4.1 PNC se mantiene como Patrimonio Natural de la Humanidad de la UNESCO. | | # Parque | 1 | 2017 | |  | |  | 1 | 2022 | Informe de la UNESCO sobre Lista de Patrimonio Mundial e informes de avance del proyecto. | UNESCO hizo una serie de recomendaciones con carácter urgente para no colocarlo en la LPMP. |
| 4.2 Visitas promedio anual al PNC con relación a su capacidad de carga efectiva (CCE)[[25]](#footnote-25) | | % Visitas | 39 | 2016 | |  | |  | 67 | 2022 | Informe de gestión del SINAP y de avances del proyecto. | Se refiere a la ensenada de Gambute el área más visitada. En 2016 recibió un promedio anual de 41 visitas diarias frente a una CCE de 105 (39%). |
| 4.3 Visitas promedio anuales al PNP/CCE | | % | 35 | 2016 | |  | |  | 60 | 2022 | Informe de gestión del SINAP y de avances del proyecto. | Se refiere al Sendero Pavón el más utilizado, de los dos existentes. En 2016 recibió un promedio anual de 54 visitas diarias frente a una CCE de 153 (35%). |
| 4.4 Visitas promedio anuales al PNVB/CCE | | % | 13 | 2016 | |  | |  | 25 | 2022 | Informe de gestión del SINAP y de avances del proyecto. | Se refiere a la Vía Camiseta que es la más utilizada y da acceso a la cima del volcán. En 2016 recibió un promedio anual de 25 visitas diarias frente a una CCE de 139 (18%). |
| 4.5 Hectáreas de áreas territoriales y marinas con una gestión mejorada en el contexto de corredores bilógicos y ecosistemas naturales | | ·  # Ha | 0 | 2017 | |  | |  | 313,569 | 2022 |  | PNC (254,822Ha); PNVB (35,838Ha); AP de Portobelo y San Lorenzo (22,909Ha) .  La mejora de la gestión se medirá con el Resultado anterior (4.5) |
| 4.6 Proyectos de emprendimiento vinculados a las AP que fueron financiados por el programa y se encuentran en operación. | | % Proyectos | 0 | 2017 | |  | |  | 30 | 2022 | Informes de Avance del Proyecto. | Las actividades de emprendimiento buscan incentivar la capacidad emprendedora local mediante el fomento de proyectos de turismo en AP a través de instancias de asociatividad microempresaria turística, la capacitación continua a emprendedores y la asistencia en la formulación y la gestión de proyectos turísticos. |
| 4.7 Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital natural | | # Beneficiarios | o | 2017 | |  | |  | 150,000 | 2022 | Informes de Avances de proyecto | La mejor gestión del capital natural se mide anualmente con el PMEMAP. A partir del momento que el AP obtenga una nota mayor del 10% a la actual[[26]](#footnote-26) se contabilizará los visitantes anuales como beneficiarios, la meta es acumulativa para las 4 AP. En el PMR se desagregará por año. |

# **Conocimiento Existente sobre la Efectividad de Intervenciones del Proyecto**

El patrimonio cultural y natural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y realizan un aporte importante para el desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible de un país y de sus ciudadanos. Este programa utiliza la preservación del patrimonio nacional de Panamá como catalizador de procesos productivos y sostenibles que contribuyan al desarrollo socio-económico, cultural y ambiental del país, promoviendo nuevas modalidades de uso, consumo y promoción del patrimonio que impulsan su preservación y generan beneficios múltiples para los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. Con tal objeto, adopta un abordaje integral con acciones que protegen el valioso y único acervo cultural y natural del país para el disfrute y beneficio de la sociedad, e involucran de forma activa y productiva a sus ciudadanos fortaleciendo su sentido de pertenencia y mejorando sus condiciones de vida, lo que constituye la justificación última de esta operación.

Existe una amplia literatura que confirma la efectividad de las intervenciones propuestas por esta operación. Entre ellas destacan: Licciardi, G. and R. Amirtahmasebi (Eds) (2012) The Economics of Uniqueness. World Bank, Washington, D.C.; Listokin, D., and Listokin, B. Lahr, L. (1998). The Contributions of Historic Preservation to Housing and Economic Development. Housing Policy Debate 9(3) 479-485. Mason, R. (2005) Economics and Historic Preservation: A Guide and Review of the Literature. A discussion paper. Brookings Institution Metropolitan Policy Program. New York. Millennium Ecosystem Assessment, 2005. Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis. World Resources Institute, Washington, DC. TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity for National and International Policy Makers (2009). Ash et al., 2010, Ecosystems and human well-being, A Manual for Assessment Practitioners, Island Press, Washington, D.C (2010).

# **Análisis Costo Beneficio Ex-Ante del Programa**

El análisis económico se llevó a cabo a través de un análisis costo beneficio de cada una de las intervenciones del proyecto. Para el caso de Portobello y San Lorenzo los cuales incluyen intervenciones en sus parques naturales y en los fuertes que se encuentran en los parques, se analizaron los fuertes y parques en conjunto.

Por el lado de los costos se utilizaron los costos de inversión de las intervenciones más los costos de operación y mantenimiento incrementales que se generarían con el proyecto. Dichos costos fueron ajustados para reflejar los costos reales a la economía.

Los beneficios utilizados en el análisis representan la disposición a pagar por parte de los potenciales beneficiarios por mejorar el patrimonio cultural y natural a ser intervenido por el proyecto. Para cuantificar dicha disposición a pagar se emplea la metodología de Valuación Contingente.

Esta metodología consiste en entrevistar y en relevar preferencias mediante encuestas directas a los potenciales beneficiarios. Esta información es clave para luego estimar el valor económico asociado a las mejoras incrementales en el escenario Con Proyecto en relación al escenario Sin Proyecto. Por razones de limitación de recursos y de tiempo disponible el análisis realizado efectivamente limitó el universo de potenciales beneficiarios a los hogares de la Ciudad de Panamá y de la ciudad de Colón (esta última en el caso de la evaluación de los Componentes de Portobelo y Fuerte San Lorenzo y su entorno natural).

**A. Metodología de Valuación Económica de la Rehabilitación del Patrimonio Cultural y/o preservación de sitios Naturales emblemáticos**

El concepto de valor económico que se manejó en este análisis ha sido definido en el sentido amplio, como una modificación en el bienestar económico de la población beneficiaria del proyecto, es decir, no solo se consideraron aquellos beneficios provenientes del uso directo del Sitio o Entidad patrimonial, sino que también se incluyeron aquellos beneficios obtenidos de manera indirecta y que satisfacen preferencias para garantizar la existencia y las demandas de conservación de determinados patrimonios culturales o naturales. Estos servicios no se comercializan necesariamente en un mercado, pero numerosos son los individuos que están dispuestos a obtenerlos mediante el empleo de sus recursos escasos para disponer de ellos.

En este sentido, el análisis que se realizó se diferencia del enfoque tradicional que se limita a considerar el impacto de corto plazo de los bienes y servicios culturales o ecológicos sobre algunos indicadores macroeconómicos como: el empleo, ingreso, la recaudación fiscal. Por ejemplo, el valor económico total del Proyecto para la conservación y rehabilitación de un patrimonio natural como los Parque Nacionales de Coiba o del Volcán Barú, o los Fuertes de Portobelo o de la Fortaleza de San Lorenzo en la desembocadura del Chagres se relaciona tanto con la satisfacción obtenida por los usuarios directos de sus instalaciones, como con los beneficios indirectos (no-utilitarios) derivados de la existencia y mantenimiento de este patrimonio o por la opción de su uso en el futuro.

De esta manera, la valuación económica del Proyecto de rehabilitación y mantenimiento de un Patrimonio Cultural o Natural, incluye la medición de múltiples preferencias de la población potencialmente beneficiaria. Por ejemplo, en el caso del MARTA[[27]](#footnote-27):

1. Valor de uso (Use Value)
2. Valor de Existencia (Existence Valus)
3. Valor de Educación (Education Value)
4. Valor de consumo indirecto (Vicarious Value)
5. Valor de legado (Bequest Value)
6. Valor de Prestigio
7. Valor de Opción de consumo futuro (Option Value)

## 

Para determinar el valor económico asociado a la Rehabilitación y Conservación de un Patrimonio Cultural o Natural se ha utilizado el enfoque microeconómico y la técnica de Valuación Contingente. La metodología de Valuación Contingente permite cuantificar los *beneficios totales* del proyecto, en base a una metodología que estima la máxima disposición a pagar por medio de un proceso cuidadoso que incluye: las entrevistas a los beneficiarios, la estimación de un modelo de demanda econométrico y la simulación del comportamiento de toma de decisión a nivel de las familias a partir de dicho modelo.

Los datos se obtuvieron de una encuesta realizada en la ciudad de Panamá y Colon durante los meses de Marzo-Abril del 2017, dirigida a hogares en diferentes puntos de muestreo de acuerdo a un Plan de Muestreo bietapico (barrios, manzana) representativo dela población de la ciudad de Panamá y Colon. Se entrevistaron un total de 1,200 hogares.

El cálculo de los indicadores de bienestar económico se realizó a partir de la estimación de los parámetros del Modelo Logit Binomial:[[28]](#footnote-28)

Proba (D=1) = F (ΔV = β0 + β1 P1 + β2 Revenu2+ βs Xs )

Donde:

D: si D=1 Aceptación del Proyecto ; si D=0 Rechazo al Proyecto

P1: Pago adicional requerido en el caso de aceptación del Proyecto

Revenu2:Ingreso total por mes de la familia del encuestado

Xs :otras variables relacionadas con las preferencias culturales, nivel educativo, u otras características socio-económicas del entrevistado

* Método de estimación de los parámetros del Modelo.

Para la estimación se empleó el método de Máxima Verosimilitud con respecto a los parámetros del modelo, para obtener los valores de los parámetros que maximizan la probabilidad de predecir las respuestas observadas en la encuesta. Se utilizó el procedimiento LOGIT del programa STATA el cual utiliza el algoritmo de Newton-Rapson para maximizar la función de verosimilitud con respecto a los parámetros del modelo. Ver ANEXO II Resultados econométricos.

Se empleó un Modelo Básico en el que se incluyen como variables exógenas, el Precio seleccionado (técnica Referéndum) y la variable Ingresos totales del Hogar.

**B. Disposición a Pagar y demanda para la realización de las obras de rehabilitación.**

En el Cuadro 7 se resume el cálculo de la Disposición a Pagar (DaP) media para la realización y puesta en operación de cada uno de los 6 Proyectos de Rehabilitación y Conservación. También se incluye los Ingresos económicos promedio de los Hogares de la Muestra en cada una de las 6 Encuestas.

**Cuadro 7: Disposición a Pagar por el Proyecto e Ingresos totales promedio por Hogar**



De estos resultados se desprenden las preferencias de los panameños a nivel del Marco Muestral seleccionado en cada caso. La DaP para la realización de los 6 Proyectos de Rehabilitación y Conservación del Patrimonio Cultural o Natural varían en un rango [US$ 45 – US$ 215] por hogar y por año. Estas DaPs representan un pago en promedio del orden de 0.5% de los Ingresos del Hogar.

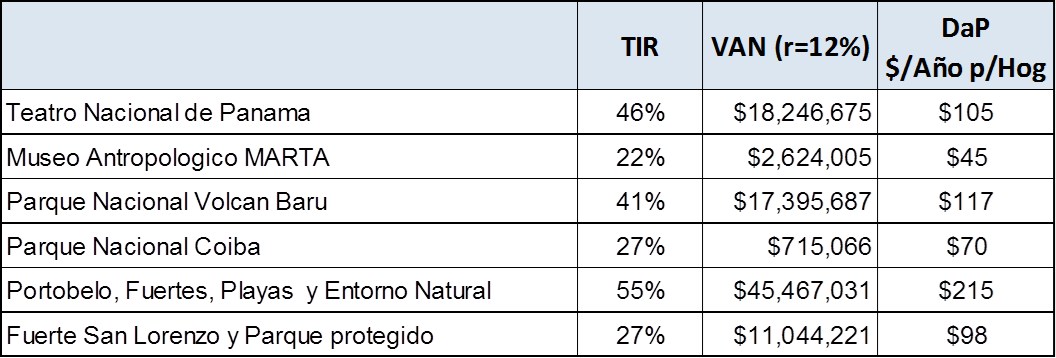
El caso de Portobelo es una situación especial, en el cual se ha identificado un nivel muy alto en las preferencias de los panameños por su rehabilitación y conservación, esto incluye los Fuertes y las Playas y las áreas naturales próximas a la bahía de Portobelo.

**C. Principales resultados del Análisis Costo-Beneficio (ACB) de los 6 componentes del Programa**

En el Cuadro 10[[29]](#footnote-29) se resumen los principales resultados del ACB. En todos los casos se observa una rentabilidad económica superior al 12% reflejando una alta preferencia de la sociedad panameña para la rehabilitación y puesta en valor del Museo Antropológico Marta , Portobelo y sus fuertes y áreas naturales, el Fuerte de San Lorenzo y su entorno natural, y de los Parques Nacionales de Coiba y del Volcán Baru.

Estos resultados son coherentes con el resultado del análisis cualitativo realizado por IPSOS[[30]](#footnote-30) a partir de los Grupos Focales y entrevistas sobre las preferencias de los panameños en cuanto a la rehabilitación y preservación y usos sustentables de los 6 productos patrimoniales analizados. Desde un punto de vista comercial y de gestión, los hogares entrevistados expresan claramente su preocupación por garantizar eficiencia y transparencia en la gestión de los mismos.

**Cuadro 8: Indicadores de Rentabilidad Económica de las principales intervenciones del Programa**

****

# **Análisis costo-beneficio ex -post**

El análisis costo-beneficio ex-post se realizará una vez realizado el último desembolso de cada préstamo. Para calcular la tasa de retorno ex post, se utilizarán los costos de inversión y operación y mantenimiento efectivamente incurridos. Los beneficios serán los mismos que se usaron en el análisis ex ante ajustados a precios al año en el cual se efectúe el análisis ex -post. El objetivo de llevar a cabo dicho análisis es estimar la tasa de retorno que efectivamente generó el proyecto. Se alimentará de registros administrativos del INAC y del MiAmbiente.

A partir del cálculo de las TIR de las intervenciones presentadas en el Cuadro 10 se calculará una TIR para los bienes culturales, considerando el MARTA, y otra para los bienes naturales considerando el PNC y el PNVB, de acuerdo a las siguientes tablas:

**Cuadro 9: Indicadores de Rentabilidad Económica para el Patrimonio Cultural y Natural**



3.6 Plan de trabajo para las evaluaciones

**Cuadro 10: Plan de Trabajo, Responsables y Presupuesto para las Evaluaciones del Proyecto**

| **#** | **Actividades** | **UEP-INAC** | | | **UEP-MI AMBIENTE** | | | **Año 3** | | | | **Año 4** | | | | **Año 5** | | | |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Responsable** | **Costo  (USD)** | **FF** | **Responsable** | **Costo  (USD)** | **FF** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** | **1** | **2** | **3** | **4** |
| 1 | Evaluaciones del Proyecto | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1.1 | Evaluación Intermedia | Consultoría Externa supervisada por EP&M  (Ente de Gestión) | 30.000 | PN-L1146 | Consultoría Externa supervisada por EP&M | 50.000 | PN-L1146 |  |  | x |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 1.2 | Evaluación Final | Consultoría Externa supervisada por EP&M  (Ente de Gestión) | 70.000 | PN-L1146 | Consultoría Externa supervisada por EP&M | 75.000 | PN-L1146 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | x |
| 1.3 | Análisis Costo-Beneficio Ex-Post | Consultoría Externa supervisada por EP&M  (Ente de Gestión) | 100.000 | PN-L1146 | Consultoría Externa supervisada por EP&M | 100.000 | PN-L1146 |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  | x |
|  |  | **Total** | **200.000** |  | **Total** | **225.000** |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |

**Cuadro 11: Costo total (USD) Monitoreo, Auditoría y Evaluación**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  | **PN-L1146** |
| **EJECUTOR: INAC** | | **605.000** |
| 1 | Monitoreo UEP-INAC | 205.000 |
| 2 | Auditoría Externa | 200.000 |
| 3 | Evaluaciones | 200.000 |
| **EJECUTOR: MI AMBIENTE** | | **655.000** |
| 1 | Monitoreo UEP-MI AMBIENTE | 230.000 |
| 2 | Auditoría Externa | 200.000 |
| 3 | Evaluaciones | 225.000 |
|  | **TOTAL** | **1.260.000** |

1. Estas actividades de fortalecimiento institucional estarán complementadas por las actividades financiadas en el marco de la CT ATN/OC-16462-PN que incluye el desarrollo de instrumentos y herramientas de gestión. [↑](#footnote-ref-1)
2. En lo posible, se fomentará la participación de las comunidades locales y el diseño de actividades específicas, se apoyará en estrategias que promuevan la equidad de género. Las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios, y los procedimientos de asignación y montos de financiamiento se detallarán en el ROP. [↑](#footnote-ref-2)
3. Para el caso particular de Portobelo, se han identificado cuatro categorías de industrias creativas, a saber, arte, música, gastronomía y danza. [↑](#footnote-ref-3)
4. Incluirán actividades para el fortalecimiento de las capacidades de grupos comunitarios y PyMES. [↑](#footnote-ref-4)
5. El criterio de elegibilidad de los beneficiarios del financiamiento semilla o de aceleración, los procedimientos de asignación y montos de financiamiento se detallarán en el ROP. El diseño de estas actividades se apoyará en estrategias que promuevan la equidad de género. [↑](#footnote-ref-5)
6. Estas actividades incluirán estrategias de patrullaje a través de equipos con tecnología avanzada que permitan detectar la pesca ilegal y controlar la capacidad de carga. [↑](#footnote-ref-6)
7. Desarrollo de una plataforma de cobro digital. [↑](#footnote-ref-7)
8. Incluirá los salarios de dos funcionarios del TNP por un periodo de dos años, después de los cuales se incorporarán en la nómina del INAC. [↑](#footnote-ref-8)
9. Financiará los salarios de dos funcionarios del MARTA por un periodo de dos años. [↑](#footnote-ref-9)
10. El plan abarca obras en los fuertes de Santiago el Nuevo, Santiago el viejo, San Jerónimo y San Fernando (Portobelo) y en el Castillo (San Lorenzo). [↑](#footnote-ref-10)
11. Estos incluirán estudios geológicos y geotécnicos y obras de ingeniería para la estabilización de suelos (ej. drenaje) en las laderas al sur de los Fuertes de Portobelo. Dichos estudios contemplarán diversos escenarios de cambio climático para el área de Portobelo. [↑](#footnote-ref-11)
12. Se rehabilitará la Iglesia del Cristo Negro y el museo de la Aduana. [↑](#footnote-ref-12)
13. Se realizarán mejoras en la cancha de usos múltiples, la Plaza Central, la Plaza del Congo, el parque infantil, la cancha de beisbol y el mirador. [↑](#footnote-ref-13)
14. Se proveerán quioscos comerciales en puntos claves.. [↑](#footnote-ref-14)
15. Se desarrollará una ruta peatonal que conecte los bienes patrimoniales de Portobelo. [↑](#footnote-ref-15)
16. El Plan de Manejo incluye la elaboración de los planes de: gestión turística; sostenibilidad económica; uso público y capacidad de carga; recorridos de interpretación; servicios sociales; adaptación y mitigación al cambio climático; y ordenamiento y regularización territorial. Las actividades prioritarias a ser implementadas serán definidas sobre la base de dichos planes y podrán incluir, por ejemplo, proyectos para la mejora de atención al turista, acciones para la regularización de la propiedad, mejoras a los servicios de agua potable o recolección de basura, medidas estratégicas de movilidad urbana. [↑](#footnote-ref-16)
17. La estrategia se estructura en tres ejes: sensibilización y educación, generación de ingresos e inclusión social, los cuales fueron identificados sobre la base de ejercicios participativos realizados con representantes y miembros de la comunidad. [↑](#footnote-ref-17)
18. La intervención se realizará sobre un plan de acción que se diseñará con base en diagnósticos técnicos y legales. Previo al inicio de la implementación de las actividades de reubicación de antenas, el Banco deberá dar su no-objeción al plan de acción. [↑](#footnote-ref-18)
19. Para todos los productos tanto del Patrimonio Cultural como del Natural el encargado de recolectar el dato será el Especialista de Planeación y Monitoreo de la UEP respectiva. [↑](#footnote-ref-19)
20. Para todos los productos tanto del Patrimonio Cultural como del Natural el encargado de recolectar el dato será el Especialista de Planeación y Monitoreo de la UEP respectiva. [↑](#footnote-ref-20)
21. La responsabilidad de la recopilación de toda la información requerida para el cumplimiento de las actividades será del especialista en Planeación y Monitoreo de cada OE. La frecuencia de esta recopilación viene señalada en las columnas trimestrales de cada año de ejecución. Los costos asociados vienen en los Cuadros 4 y 5. [↑](#footnote-ref-21)
22. Para todos los resultados tanto del Patrimonio Cultural como del Natural el encargado de recolectar el dato será el Especialista de Planeación y Monitoreo de la UEP respectiva [↑](#footnote-ref-22)
23. Una vez se levante esta información para los otros parques se actualizará este indicador. [↑](#footnote-ref-23)
24. Según metodología y resultados del estudio. El instrumento considera 5 niveles de gestión: (i) 0-25 no aceptable; (ii) 26-50 poco aceptable; (iii) 51-75 regular; (iv) 76-90 aceptable; y (v) más de 90 satisfactorio. [↑](#footnote-ref-24)
25. La Capacidad de Carga Efectiva es el límite máximo de visitas que se puede permitir para ordenarlas y manejarlas. Se obtiene comparando la Capacidad de Carga Real (CCR) con la Capacidad de Manejo (CM) de la administración del área, que se define como la suma de condiciones que la administración de un área protegida necesita para poder cumplir con sus funciones y objetivos. [↑](#footnote-ref-25)
26. Total ponderado PMEMAP (2016): PNP (38); PPSL (50): PNVB (47). [↑](#footnote-ref-26)
27. Para la definición de cada ¨Valor¨ ver anexo de Análisis Económico del Programa. [↑](#footnote-ref-27)
28. Ver EEO No. 1 [↑](#footnote-ref-28)
29. En el Anexo IV se describen los flujos de costo y beneficio empleados en cada uno de los 6 proyectos. [↑](#footnote-ref-29)
30. Ver Informe IPSOS, 2018 Análisis Cualitativo del Programa de Rehabilitación del patrimonio Histórico en Panamá. Este Informe forma parte de la consultoría contratada por el Banco para la realización de la Encuesta de valuación Contingente y es un producto auxiliar en la preparación de la misma que aporta información relevante sobre las preferencias de los participantes en relación a los objetivos de este Programa PN-L1146. [↑](#footnote-ref-30)