



# Informe de Terminación de Proyecto

## PCR

***Nombre del Proyecto: Programa Ambiental Nacional***

***País: Panamá***

***Equipo de Proyecto Original: Eli Nessim, George Alexandrou, Silvia Echeverría, Ricardo Quiroga, Laura Profeta, Pindaro Brandao y Rodrigo Coloane***

***Número de Préstamo: 1222/OC-PN***

***Fecha del CRG: 14 de noviembre de 2007***

***Fecha de Aprobación Final: 24 de enero de 2008***

***PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Rodrigo Coloane, Autor Principal, con insumos de Henrik Franklin, Eli Nessim y Ricardo Quiroga.***





## Abreviaturas y Acrónimos

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluaciones de Impacto Ambiental
ENA	Estrategia Nacional del Ambiente
ISDP	Informe de Seguimiento y Desempeño de Proyecto
INRENARE	Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables
FOIAMBI	Fondo de Inversiones Ambientales
OD	Objetivo de Desarrollo
PAN	Programa Ambiental Nacional
PAIS	Sistema de Identificación de Alerta de Proyecto
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PI	Progreso en la Implementación
SIA	Sistema Interinstitucional del Ambiente
UAS	Unidades Ambientales Sectoriales
UPO	Unidad Coordinadora del Proyecto





## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>2</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	2
i. Objetivo(s) del Desarrollo .....	2
ii. Componentes .....	3
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	3
<b>III. RESULTADOS.....</b>	<b>4</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	4
B. EXTERNALIDADES.....	5
C. PRODUCTOS .....	7
D. COSTOS DEL PROYECTO .....	9
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>10</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	10
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	10
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	11
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>11</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	11
B. RIESGOS POTENCIALES .....	12
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	12
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>13</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	13
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST .....	13
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>14</b>





## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

<b>NO. PROYECTO:</b> PN0122 – 1222/OC-PN	<b>TITULO:</b> Programa Ambiental Nacional (PAN)
<b>Prestatario:</b> Ministerio de Economía y Finanzas	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> Nov-17-1999
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> Dec-14-1999
	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> Jan-17-2000
<b>Préstamo(s):</b> 1222/OC-PN	<b>Meses en ejecución</b>
<b>Sector:</b> Medio Ambiente	96 desde aprobación:
<b>Instrumento de préstamo:</b>	96 desde efectividad del contrato
	<b>Períodos de desembolso</b>
	<b>Fecha original desembolso final:</b> Dec-14-2003
	<b>Fecha actual desembolso final:</b> Jul-14-2007
	<b>Extensión acumulativa (meses):</b> 43 meses
	<b>Monto préstamo(s)</b>
	<b>Monto original:</b> \$15,800,000
	<b>Monto actual:</b> \$15,502,000
	<b>Pari Passu (si aplica):</b> 80/20
	<b>Fueron fondos redireccionados de [ ] o a [ ] este proyecto?</b>
	<b>[ X ] N/A (favor marcar una)</b>
	<b>Monto US\$:</b> n/a
	<b>Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:</b> n/a
	<b>Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:</b> n/a
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> No	
<b>Equidad Social (SEQ):</b> No	
<b>Clasificación ambiental:</b> A, B, o C	
	<b>Desembolsos</b>
	<b>Monto actual:</b> \$15,375,439      99%
	<b>Costo total del proyecto (estimado original):</b> \$22,600,000
	<b>En estado de "Alerta"</b>
	<b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No
	<b>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):</b>
	<b>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):</b>

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

A finales de los años 90 el sistema de gestión ambiental en Panamá, estaba distribuido en un sinnúmero de instituciones públicas sectoriales, con serios problemas institucionales como lo son liderazgo, dirección, doctrina ambiental, estructura de organización, dotación de recursos, y relaciones interinstitucionales. En síntesis, los diagnósticos concluían que las raíces de los problemas identificados son: (a) marco legal y normativo deficiente; (b) sistema de gestión ambiental inadecuados; (c) estructuras institucionales centralizadas y burocráticas; (d) falta de información ambiental; (e) niveles de conciencia y educación ambiental bajos; y (f) ausencia de mecanismos para incorporar efectivamente las demandas de las comunidades y la sociedad civil.

En noviembre de 1997, el Gobierno acordó con el Banco implementar un Plan de Trabajo, para abordar una diversidad de temas ambientales prioritarios para el país. Dicho Plan incluyó: (a) formulación de la Estrategia Nacional del Ambiente (ENA); (b) aprobación de la Ley Ambiental y establecimiento del Consejo Nacional del Ambiente; (c) elaboración de la propuesta de reingeniería institucional del Instituto de Recursos Naturales Renovables (INRENARE); (d) avances en concertación de la reglamentación de la Ley del Ambiente; y (e) estructuración del Programa Ambiental Nacional (PAN), objeto de este informe.

En julio de 1998, el Gobierno promulgó la Ley General del Ambiente (Ley 41) y creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) a partir de las capacidades existentes en el ex-INRENARE, como la entidad autónoma rectora del Estado en materia ambiental, y con funciones de hacer cumplir las leyes, reglamentos y la política nacional del ambiente, en conjunto con otras instituciones públicas que conforman el Sistema Interinstitucional del Ambiente. A partir de la aprobación de la Ley, se instaló además, el Consejo Nacional del Ambiente y las Comisiones Consultivas Provinciales, Distritales y Comarcales.

Con el apoyo del financiamiento del PAN, el Gobierno inició el proceso de aprobar una nueva estructura orgánica y de incorporar a la ANAM a la Carrera Administrativa del sector público. Adicionalmente, la ANAM estableció el Sistema Interinstitucional del Ambiente según mandatos de la Ley 41 y avanzó en el proceso de reglamentación de la Ley 41. La propuesta de reglamentación incluyó: (a) estudios de impacto ambiental; (b) participación ciudadana; (c) normas de calidad ambiental, entre otros.

### **b. Descripción del Proyecto**

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

El objeto general del Programa es desarrollar las capacidades de la ANAM y del Sistema Interinstitucional del Ambiente, fortaleciendo la gestión ambiental en sus aspectos más prioritarios e implementando un mecanismo financiero de apoyo a las iniciativas ambientales de las comunidades.

Los objetivos específicos del Programa son: (a) apoyar las actividades de reestructuración y fortalecimiento institucional y de mejoramiento de las capacidades de gestión ambiental, que permitan implementar la Ley No. 41 "General de Ambiente de la República de Panamá", del 3 de julio de 1998 ("Ley del Ambiente" o "Ley 41"), e iniciar un proceso de descentralización de la gestión; (b) desarrollar e implementar normas, reglamentos e instrumentos de gestión ambiental fundamentales para poner en práctica los mandatos y lineamientos operativos de la Ley 41; y (c) apoyar el financiamiento de iniciativas de mejoramiento ambiental que permitan atender la demanda priorizada por las comunidades y dar respuesta a la necesidad de elaborar estudios, formular y ejecutar proyectos de inversión ambiental, en áreas y temas no cubiertos con recursos existentes.





## ii. Componentes

Componente I. Fortalecimiento de la ANAM, del Sistema Interinstitucional del Ambiente y de la Gestión Descentralizada: comprende cuatro (4) proyectos específicos: (a) Fortalecimiento Institucional de la ANAM, incluyendo sus doce (12) oficinas regionales, sobre la base de un sistema de información y comunicación moderno, incluyendo su equipamiento; (b) Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional y de la Red de Unidades Ambientales Sectoriales, incluyendo: la integración de la Red de Unidades Ambientales Sectoriales y su equipamiento; la generación de un sistema de información para la gestión ambiental de fácil accesibilidad a todos los niveles, tanto públicos como privados; y la elaboración de un plan de ordenamiento ambiental del territorio; (c) Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Descentralizada, para sentar las bases de un proceso de descentralización en cinco (5) gobiernos locales como acciones piloto; y (d) Educación Ambiental y Sensibilización Pública, incluyendo campañas de educación ambiental formal e informal.

Componente II. Desarrollo de Normatividad, Reglamentación e Instrumentos de Gestión Ambiental: comprende cinco (5) proyectos específicos: (a) Compatibilización e implementación de la normativa y reglamentación ambiental a nivel general y sectorial, que incluye la elaboración y puesta en vigencia de normas y reglamentos priorizados, así como estudios para formular políticas y planes de acción específicos, valoración de servicios ambientales y diseño de mecanismos financieros que den sostenibilidad a la gestión; (b) Mecanismos para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos, que incluye la implementación de un sistema de evaluación, auditorías y de fiscalización y control ambiental; (c) Mecanismos de seguimiento, control y fiscalización de la contaminación, que incluye la implementación de la normatividad por sectores, acompañados de mecanismos claros de penalidades e incentivos; (d) Formulación de normas y estándares de calidad y emisión ambiental, para áreas críticas priorizadas como agua, aire y desechos sólidos; y (e) Promoción de desarrollo limpio, con el fin de promover en el sector productivo industrial la adopción de tecnologías limpias y de los Planes de Adecuación y Manejo Ambiental.

Componente III. Iniciativas de Gestión Ambiental: permitirá contribuir a la ejecución de diversas iniciativas de mejoramiento ambiental, de alto impacto social, generadas a nivel de las comunidades, mediante: (a) la asignación de recursos de preinversión, para dinamizar e incentivar el acceso a fuentes existentes de financiamiento para inversiones; y (b) inversiones para responder a las demandas locales en áreas y temas ambientales no cubiertos con recursos existentes. Los recursos estarán orientados a iniciativas ambientales, para áreas identificadas como críticas, tales como: (a) calidad ambiental (manejo de desechos sólidos, aguas residuales, construcción y/o mejoramiento de parques y áreas verdes municipales, limpieza de cursos de agua, manglares y playas); (b) recursos naturales (rehabilitación y protección de fuentes de agua para acueductos rurales, proyectos de ecoturismo, conservación y uso sostenible de espacios con belleza escénica, mantenimiento de humedales y arrecifes, manglares, recuperación y manejo sostenible de suelos, proyectos para manejo comunitario o privado de áreas protegidas); y (c) prevención de desastres naturales.

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

#### Revisión de la Calidad del Diseño

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

La mayoría de las actividades que conforman cada proyecto fueron definidas previamente en forma general o específica durante la preparación del Programa, con excepción de las actividades que apoyaron la gestión ambiental descentralizada en los distritos de David y Océ (como experiencias pilotos), la videoteca, el centro de documentación y la creación de las comisiones consultivas, actividades que fueron definidas durante la ejecución. Al interior de cada proyecto se requirió un mayor esfuerzo de preparación en la definición de actividades en sus aspectos técnicos, términos de referencia, supervisión técnica e implementación de resultados y recomendaciones. Por otro lado, no se contempló el tiempo real necesario para consensuar las Normas de Calidad Ambiental con la Sociedad Civil y el Sector Privado,





situación externa que afectó la ejecución del proyecto. Sin embargo, vale la pena dejar constancia que el diseño del Programa y la forma de supervisión del Banco, fue lo suficientemente flexible para permitir la prórroga del plazo para la ejecución del proyecto, lo que permitió sobrepasar las metas planificadas.

### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)			
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos		
1- Implementar y/o operativizar la nueva estructura orgánica y funcional de la ANAM, para poder cumplir con todos los mandatos establecidos en la Ley 41 y en la ENA, a través del fortalecimiento de las capacidades y recursos del exINRENARE, a las nuevas capacidades requeridas para una visión ambiental más amplia e integradora  Clasificación: Probable.	<u>Efectos Directos Planeados:</u>		
	1.1 ANAM aumenta la autogeneración de ingresos a un 45% de su presupuesto al final del Programa		
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>
	Año 2000	Año 2002	Año 2006
	20%	35%	45%
	1.2 Estructura de cargos requerida para la nueva estructura orgánica y funcional de ANAM completada en un período de <u>tres años</u> , a través de un proceso de asignación y reconversión del personal del exINRENARE y de la contratación de nuevos profesionales		
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>
	Año 2000	N/A	Año 2002
	Estructura creada		
	Sin funcionarios		32 Profesionales Incorporados
	1.3 ANAM reduce su personal (funcionarios) neto en 14% al final del Programa		
	A nivel Central		
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>
	Año 1999	N/A	Año 2003
	333		302
	A nivel Regional		
	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>
	Año 1999	N/A	Año 2003
	842		731
<b>Reformulación.</b>			
[ X ]N/A			
<b>Reajuste ISDP:</b> indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.			
[ SI ] El ISDP fue ajustado de acuerdo al retrofitting asesorado por la Sede, sin embargo los ajustes realizados en el ISDP fueron exclusivamente relacionados a precisar indicadores y diferenciarlos de los productos que deben lograr los componentes.			



**Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):**

[ ] Muy Probable(MP)

[x] Probable (S)

[ ] Poco Probable (PP)

[ ] Improbable (MI)

La evidencia y análisis que se anexa en la Evaluación Final externa, indican que el PAN cumplió plenamente sus objetivos y su impacto positivo es evidente en las operaciones de la institución. Según la terminología del marco lógico, el *fin* propuesto era: "Contar con un marco regulatorio e institucional para la administración de los recursos naturales y el medio ambiente operando en forma eficiente." Tomando en consideración que el FIN es un objetivo de largo plazo, la conclusión es que definitivamente la ANAM está en proceso de lograrlo, para lo cual podemos decir que: (i) la institución cuenta con un marco legal, normativo e institucional que financió el PAN lo que ha permitido contar con reglas, mecanismos y funciones claras; (ii) se estableció y mejoró el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental disminuyendo el tiempo y costos de permisos y licenciamiento año a año, con significativos impactos positivos en el medio ambiente; (iii) la reducción de tamaño y con un énfasis más técnico de la institución ha permitido avanzar hacia la eficiencia institucional y atender mejor las demandas de la comunidad y el país, lo que ha llevado a la ANAM contar con indicadores de gestión ambiental para PANAMA por encima de otros países de la región centroamericana, situación contraria a los años 90, donde la gestión ambiental del país estaba rezagada. Hoy en día existen indicadores como por ejemplo el número de Estudios de Impacto Ambiental que entra al Proceso de Evaluación de EIA (2,289 EIA entre el 2001 y 2004) y el porcentaje del territorio nacional que cuenta con Planes de Ordenamiento Territorial Ambiental (17% en el año 2004) que ayudan a medir de manera indirecta la capacidad de planificación y de gestión ambiental de la institución (Indicadores Ambientales de Panamá, 2006), todo esto de una forma sistematizada y mejorada año a año.

Con respecto al objetivo más inmediato, o *propósito*, según el marco lógico, indudablemente se han establecido las condiciones para desarrollar el marco regulatorio e institucional con base en la Ley 41 y la Estrategia Nacional del Ambiente, se han desarrollado las capacidades en la ANAM y en las instituciones del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), se ha iniciado la implementación del marco normativo, se han introducido mejoras a la estructura organizacional y se ha iniciado un acercamiento a la comunidad mediante acciones específicas (pequeños proyectos comunitarios) con beneficios inmediatos y tangibles. La gestión de la ANAM ha tenido aceptación en la población, la opinión pública y la sociedad civil.

Es nuestra opinión que la ANAM juega hoy día un rol principal en la gestión institucional y de desarrollo del país, la institución lleva un seguimiento pormenorizado de todos los proyectos de desarrollo del país, liderizando la evaluación de estudios de impacto ambiental, deteniendo proyectos que no sean ambientalmente viables, como el famoso "Camino Ecológico" o los proyectos de desarrollo Turísticos, entre otros. Además aplica administrativamente, la responsabilidad que le corresponde en relación a la Ley de Delito Ecológico y la institución está bien reconocida a nivel nacional.

**Estrategia de País:** Dados los resultados descritos arriba, indicar brevemente cómo el proyecto contribuyó a la estrategia de país en el país.

Marco Institucional:

El proceso de establecimiento y fortalecimiento institucional a nivel gubernamental ha tenido un inicio adecuado, mejorando sustancialmente las capacidades de ANAM para manejar la gestión ambiental nacional, la creación del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) que integra a todos los sectores públicos a la gestión ambiental nacional, así como la descentralización de la gestión ambiental, creando y fortaleciendo Unidades Ambientales en los Gobiernos Locales y Comarcales.

Adicionalmente, se ha establecido una estrecha relación con el Ministerio de Economía y Finanzas, específicamente con la Dirección Nacional de Planificación Regional creando las capacidades institucionales adecuadas para que el Gobierno planifique el desarrollo de las provincias con Programas de Desarrollo Sostenible integrales, que aseguren la optimización de la inversión del sector público, como por ejemplo los Programas de Desarrollo Sostenibles de Bocas del Toro, Darién, Chiriquí, Colón, Provincias Centrales y la Cuenca del Canal de Panamá.

## b. Externalidades

Los cambios de gobierno causaron demoras en la ejecución del Proyecto, debido principalmente a los tiempos de ajuste de los nuevos equipos directivos. Además, todo cambio de gobierno viene acompañado por un cambio en la Contraloría General de la República, el cual se da unos meses después y genera a su vez una demora adicional en los trámites, debido a que la legislación del país requiere de una revisión ex ante a todos los procesos de contrataciones. Por otro lado, la ANAM informó que existen dificultades con Contraloría, relacionadas a la interpretación de la legislación de contrataciones públicas y las políticas de adquisiciones del Banco, muchas veces los funcionarios de Contraloría no la conocen y retrasan los procesos hasta varios meses. El cambio de legislación tributaria ocurrida en el año 2004, impacto también, los contratos adjudicados, pendientes de formalización, lo que cambió el régimen de impuestos y fianzas, provocando la demora en la formalización de los mismos, incluso, la necesidad de renegociar contratos en algunos casos.







Sin embargo, hay aspectos externos positivos se hace necesario resaltar: a) La participación proactiva del Equipo de Proyecto del BID, quien participó en las misiones de administración y de inspección, lo que permitió revisar metas alcanzadas y acordar los Planes Operativos Anuales, con sus ajustes respectivos. El oficial constantemente apoyó la ejecución del Programa, y estuvo atento a resolver solicitudes de manera muy ágil (ver Evaluación Externa): b) La buena relación establecida con la Contraloría General de la República para la supervisión y apoyo en la ejecución de los proyectos. Y, c) La ejecución efectuada mediante el mecanismo de la Unidad Operativa y la Contraloría ahorró recursos considerables al país. Finalmente, hay que resaltar que con este proceso, la ANAM logró administrar el préstamo con la capacidad administrativa propia y supervisión externa de Contraloría, sin tener que recurrir a administradora de fondos.





## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<p><b>1. Componente 1: Fortalecimiento de la ANAM, del Sistema Interinstitucional del Ambiente y Descentralización de la Gestión a nivel nacional, regional, local y comarcal.</b></p> <p>Costo total Componente 1:</p> <p>Contrapartida:</p> <p>BID:</p> <p>Desembolso BID %:</p> <p><b>Clasificación: Muy Satisfactoria</b></p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la ANAM.</li> <li>10 Unidades Ambientales Sectoriales integradas y fortalecidas en sus capacidades para la gestión ambiental e incorporadas a una red automatizada.</li> <li>Personal Capacitado, equipo logístico integrado a la red interinstitucional en el cuarto año de cinco gobiernos locales, tres municipios, una provincia y una comarca.</li> <li>La ANAM cuenta con la red computacional integrada y operando a nivel nacional y regional al tercer año, incluyendo sistemas de comunicación y equipo logístico básico.</li> <li>7 políticas y estrategias ambientales acordadas.</li> <li>Plan Indicativo de Ordenamiento Ambiental Territorial a nivel nacional orientado al mejor uso de los recursos naturales.</li> <li>Unidad de Ordenamiento Territorial Ambiental de ANAM implementada, incluyendo dotación de recursos.</li> <li>Incorporación del eje transversal de Educación Ambiental al nivel escolar primario</li> </ol>	<p><u>Productos Logrados</u></p> <p>1.1- Cumplida: (i) estructuración de manuales para los cargos de funcionarios, guías y procedimientos para la facturación y cobro de ingresos (ii) nuevo sistema computarizado para la generación de informes y seguimiento de gastos y ingresos. La ANAM cumplió con las metas de autofinanciamiento.</p> <p>1.2- Cumplida: (i) el Plan Estratégico Participativo que establece las líneas de acción entre la ANAM y el SIA en materia de Políticas Ambientales. (ii) el Plan Operativo Participativo de ANAM a cuatro años. (iii) Diseño del sistema y los software básicos necesarios y fortalecimiento de la estructura de 10 UAS.</p> <p>1.3- Cumplida: Se finalizó la caracterización de la problemática ambiental de los municipios de Panamá, Océ, David y la comarca Ngobe Bugle, Elaboración del Plan Estratégico y Propuesta de Estructura Orgánica.</p> <p>1.4- Cumplida: Instalación de la red computacional a nivel nacional y regional.</p> <p>1.5- Cumplida: Se formularon y consensuaron 9 políticas ambientales, (7) de ellas estructuradas con recursos del PAN.</p> <p>1.6- Cumplida: (i) Se cuenta con un Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT), que contiene una primera zonificación del territorio, convertido en norma de forzoso cumplimiento (ii) el Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental y la creación del Comité Interinstitucional de seguimiento al Plan Indicativo de Gestión y Ordenamiento Territorial Ambiental Nacional.</p> <p>1.7- Cumplida: la Unidad de Ordenamiento Territorial está conformada y fortalecida.</p> <p>1.8- Cumplida: Se cuenta con la Estrategia Nacional de Educación Formal que incorpora el eje transversal de la educación ambiental formal.</p>





<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (sin aplica).</b> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> N/A			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente)(si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> N/A			
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
<b>2. Componente 2: Desarrollo de la Normatividad, reglamentación e instrumentos de gestión ambiental.</b>  Costo total Componente 2:  Contrapartida:  BID:  Desembolso BID %:   <b>Clasificación: Satisfactorio</b>		<u>Productos Planeados</u> 1. Once reglamentos previstos en la Ley General y Ocho reglamentos no previstos en la Ley General del Ambiente promulgados al final del Programa. 2. Seis Normas de Calidad promulgados (al menos en áreas como agua, aire, recursos costero marinos y residuos domésticos, industriales y hospitalarios). 3. Decreto Ejecutivo que promulga el Reglamento de EIA y el Manual de Procedimiento. 4. Guías metodológicas de EIA para Cada Sector 5. Sistemas de Certificación de Laboratorios de Servicios de Medición Ambiental.	<u>Productos Logrados</u> 2.1- Cumplida: 30 reglamentos han sido estudiados, elaborados y/o expedidos, necesarios para la aplicación e implementación de la Ley General del Ambiente. Se aprobaron 12 reglamentos adicionales no considerados en el PAN. De los 11 reglamentos expresamente indicados en el marco lógico, el que se refiere al proceso para celebrar contratos de manejo y disposición de sustancias peligrosas se encuentra en elaboración. Los restantes 10 reglamentos se cumplieron. De los 8 reglamentos adicionales prioritarios 3 no se han cumplido, pero se espera promulgarlos a finales de año. 2.2- Parcialmente Cumplida: se han contratado los servicios para la formulación de 7 normas la Calidad Ambiental, que se esperan estén promulgadas a finales del 2007. 2.3- Cumplido: El proceso de EIA se ha establecido y está funcionando. 2.4- Cumplida: las guías metodológicas seleccionadas para los sectores claves y definidos a nivel inter-institucional (UAS) y fueron siete (Ver Anexos). 2.5- Parcialmente cumplida, la institución ha avanzado en fortalecer las capacidades para conocer, medir y dar seguimiento de la situación ambiental del país, sin embargo, aun no se cuenta con laboratorios certificados.
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> N/A			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input type="checkbox"/> <input checked="" type="checkbox"/> N/A			





<p><b>1.</b> Componente 3: Iniciativas de Gestión Ambiental Implementadas.</p> <p>Costo total Componente 1:</p> <p>Contrapartida:</p> <p>BID:</p> <p>Desembolso BID %:</p> <p><b>Clasificación: Satisfactorio</b></p>	<p><u>Productos Planeados</u></p> <p>3.1 30 proyectos ambientales estudiados y ejecutados</p>	<p><u>Productos Logrados</u></p> <p>3.1 Cumplida: Fundación Natura (Institución Administradora de los Fondos) implementó con éxito el financiamiento de los 23 proyectos aprobados por el Comité Técnico.</p>
<p><b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b></p>		
<p><input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)</p>	<p><input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)      <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)</p>

#### d. Costos del Proyecto

	Categorías de Inversión	Préstamo Planeado	Aporte Local Planeado	Costo Total del Proyecto Planeado	Costo del Préstamo Vigente	Costo de Aporte Local Vigente	Costo Total del Proyecto Vigente	% difer. Préstamo	% difer. Aporte Local
	<b>ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN</b>	<b>2,300,000</b>	<b>200,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>1,499,365</b>	<b>178,081</b>	<b>1,677,446</b>	-35%	-11%
1.1	Unidad de Planificación Operativa	1,700,000	100,000	1,800,000	1,429,365	178,081	1,607,446	-16%	78%
1.2	Evaluación y Diseño II Etapa	300,000	-	300,000	70,000	-	70,000	-77%	
1.3	Administración	300,000	100,000	400,000	-	-	-	-100%	-100%
	<b>COSTOS DIRECTOS</b>	<b>12,950,000</b>	<b>4,400,000</b>	<b>17,350,000</b>	<b>13,448,199</b>	<b>5,343,929</b>	<b>18,792,128</b>		
2.1	Fortalecimiento de ANAM, SIA y GAD	5,800,000	2,200,000	8,000,000	7,152,699	3,684,697	10,837,396	23%	67%
2.2	Desarrollo de la Normatividad Ambiental	5,900,000	1,700,000	7,600,000	5,273,000	1,148,665	6,421,665	-11%	-32%
2.3	Iniciativas de la Gestión Ambiental	1,250,000	500,000	1,750,000	1,022,500	510,567	1,533,067	-18%	2%
	<b>SIN ASIG ESPECÍFICA</b>	<b>392,000</b>	<b>120,000</b>	<b>512,000</b>	-	-	-		
	<b>COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>158,000</b>	<b>2,080,000</b>	<b>2,238,000</b>	<b>554,436</b>	<b>2,698,079</b>	<b>3,252,515</b>		
4.1	Intereses	-	1,830,000	1,830,000	-	2,437,575	2,437,575		33%
4.2	Comisión de Crédito	-	250,000	250,000	-	260,504	260,504		4%
4.3	F. I. V.	158,000	-	158,000	92,000		92,000		
	<b>PAY OFF LOAN PPF 1090/OC-PN</b>	-	-	-	<b>462,436</b>		<b>462,436</b>		
	<b>Totales</b>	<b>15,800,000</b>	<b>6,800,000</b>	<b>22,600,000</b>	<b>15,502,000</b>	<b>8,220,089</b>	<b>23,722,089</b>		



**Explique brevemente diferencias.**

**Administración y Supervisión:** La disminución significativa en los costos de ésta categoría (-11% en promedio del proyecto y -35% de los recursos del préstamo), se debe al empoderamiento del Proyecto en la ANAM en la cual todas las direcciones apoyaron la ejecución del proyecto lo que ayudó a: (i) reducción de costos; y (ii) que a pesar del mayor tiempo de ejecución del proyecto (43 meses adicionales) los recursos alcanzarán para administrar todo el proyecto.

**Fortalecimiento de la ANAM, SIA, Gestión Ambiental Descentralizada:** el aumento en la categoría de fortalecimiento de la ANAM (23% de recursos de préstamo y 67% de aporte local) se debió a la necesidad de que en principio la ANAM asumiera el gasto de los funcionarios que completaron la Estructura de ANAM y del fortalecimiento del sistema informático y administrativo de la ANAM, que requirió de un mayor esfuerzo para el logro de los objetivos.

## **IV. Implementación del Proyecto**

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

El plazo pactado para la ejecución fue de cuatro años. Sin embargo, debido principalmente a recortes de MEF en el Presupuesto y a dos cambios de gobierno con sus ajustes correspondientes, sumado a los controles ex ante de Contraloría General de la República, la ejecución tomó siete años. El cierre financiero tomó seis meses más. Es necesario resaltar la capacidad de ANAM para la ejecución financiera de recursos. Su estructura está capacitada y cuenta con la experiencia necesaria para consolidar la ejecución de los recursos propios y provenientes de fuentes de financiamiento externo. La ejecución financiera tuvo retrasos que representaron \$522,000 en costos financieros. Los atrasos se explican principalmente por tres razones: (i) Los recortes presupuestarios por parte del Gobierno Central, la cual afectó de manera general a todo el sector público en los años 2002 y 2003; (ii) Durante la ejecución del PAN, el presupuesto del Gobierno Central no fue aprobado por la Asamblea, por lo tanto debió ejecutarse el mismo del 2001 y hacer los ajustes correspondientes durante el año; y, (iii) durante la ejecución del PAN hubo dos cambios de gobierno, con todas las implicaciones que ello significa a nivel del cambio en las direcciones de las instituciones del sector público.

Sin embargo, logros e impactos positivos que fortalecieron a la institución, los resumimos:

- a. El cambio de una institución que se dedicaba al manejo de los recursos naturales, como lo era INRENARE, a una institución autónoma normadora y reguladora del sector ambiental, reconocida y respetada a nivel nacional.
- b. Se tiene una Dirección financiera capacitada en procedimientos, instrumentos y herramientas computacionales, con la capacidad de liderar la gestión financiera de la institución (recaudo, desembolsos, informes financieros).
- c. Se cuenta con un equipo humano capacitado y con la experiencia para ejecutar una segunda fase del PAN.
- d. La credibilidad por parte de los contratistas, a quienes se les cumplió las obligaciones que la institución asumió con recursos del PAN.
- e. Probablemente uno de los aspectos más positivos fue la incorporación de la ANAM al SIAFPA en una etapa temprana de ejecución del PAN. La ANAM fue la primera institución del Gobierno no Central en incorporarse al sistema financiero.

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

La ejecución operativa, definida aquí como el proceso de adquisiciones y contrataciones junto con los asuntos administrativos del contrato de préstamo, ha sido responsabilidad de la Unidad de Planificación Operativa (UPO). El éxito en la ejecución del PAN se debe en gran parte a la integración que la UPO (Unidad ejecutora), ha tenido en la institución. La UPO ha sido la encargada de coordinar y administrar el Programa, de darle seguimiento y de ser el enlace con la institución financiera. A diferencia de otras unidades ejecutoras, la UPO fue relativamente pequeña; no tuvo personal ni equipo de apoyo exclusivo como conductores, mensajeros, vehículos, etc., ya que las Direcciones Nacionales de ANAM apoyaron la gestión de la UPO, lo que ayudó a mantener una coordinación operativa adecuada con las unidades pertinentes de la institución. Estas características, junto con una labor efectiva por parte de la dirección de la UPO, explican en gran parte los resultados positivos de la ejecución operativa del PAN.





#### Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input 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)
---	---	--	---

**Comentarios:** Ambigüedad en la interpretación de algunos procedimientos, que en ocasiones difieren de los establecidos por Control Fiscal de la Contraloría. El proyecto se vio afectado por factores externos mencionados en los dos puntos anteriores. Consideramos importante se busque el mecanismo que permita acercar los procedimientos del Banco a las políticas y legislaciones nacionales, con lo cual mejoraría la capacidad del gobierno y de la Institución para que las contrataciones y adquisiciones se agilicen manteniendo altos niveles de transparencia y una adecuada ejecución física y financiera

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

La voluminosa formativa, reglamentación y legislación ambiental que ha generado el Programa, requiere que la ANAM complemente su capacidad interna. Se han elaborado varios instrumentos para la administración de los recursos naturales que requieren interpretación y adaptación para su aplicación. Estos aspectos requieren el fortalecimiento de las unidades operativas de la ANAM, unidades de primer contacto con la población, especialmente las Direcciones Regionales, éstas últimas en coordinación con los gobiernos locales que ejecutan sus propios procesos de fortalecimiento institucional.

Por otro lado, es esencial continuar madurando el modelo de ordenamiento territorial que ha implementado el Programa. Este elemento requiere análisis debido a que el ordenamiento debe integrar todos los aspectos territoriales (producción, área urbana, industria, infraestructura, etc.). Continuar con la consolidación de los procesos de Ordenamiento Territorial Ambiental para articularlos a los requerimientos de los EIA y las nuevas evaluaciones estratégicas, en temas como: generación de línea de base ambiental, restricciones y condiciones de uso del suelo, recursos naturales, ecosistemas y áreas protegidas. La ANAM cuenta también con instrumentos y una estructura organizacional para el ordenamiento territorial ambiental, que incluye el ordenamiento del territorio a nivel nacional de obligatorio cumplimiento.

El hecho que la ANAM haya avanzado en la elaboración y promulgación de su normativa es importante, además de que también incorporó tareas y responsabilidades a las instituciones vinculadas al Sistema Interinstitucional del Ambiente, que mantienen responsabilidad en la gestión ambiental del país. A pesar de lo difícil del fortalecimiento institucional, la ANAM logró establecer relaciones positivas y constructivas con las instituciones del sector público a través de las Unidades Ambientales Sectoriales, elaboró un modelo de gestión y logró su implantación, así como el establecimiento del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) con indicadores ambientales definidos y la hizo pública.

El modelo validado y los mecanismos de incorporación de los gobiernos locales en la gestión ambiental se han replicado a otros municipios no incluidos originalmente en el Programa. Es decir, se logró el diseño de un modelo y su réplica. Esto en sí mismo es un avance mayor al esperado. Es preciso destacar que la ANAM fue la primera y es la única institución del gobierno central que ha entregado responsabilidades junto con el financiamiento correspondiente (descentralización) a los gobiernos locales.

Tal vez uno de los componentes ejecutados por el PAN que más ha generado impactos es el de EIA. El concepto ha penetrado todos los niveles de la sociedad. Hoy en día en Panamá no hay un grupo o comunidades que no estén familiarizadas con la necesidad de efectuar evaluaciones ambientales de las actividades humanas que desarrollan. Además, el proceso de EIA fue el primero que estableció relaciones directas con las demás instituciones del sector público a través de las Unidades Ambientales Sectoriales (UAS). Logró que las UAS no solo apoyaran la gestión de los estudios de impacto ambiental,





también se convirtieron en el eslabón que conecta a la ANAM con las instituciones desde el punto de vista operativo. Como es de esperarse los procesos ha estado sujeto a presión de los sectores económicos y de índole político ya que el cumplimiento de los planes de manejo ambiental conlleva compromisos que anteriormente estos grupos no consideraban, cuando asumían que el uso o efecto sobre los recursos naturales y del medio ambiente se consideraba libre. Situación que a su vez ha generado otro impacto positivo al interior de ANAM, en la medida que pese a la presión externa la institución ha demostrado su interés por posicionar el instrumento de gestión que le proporciona los EIA.

## **b. Riesgos Potenciales**

Probablemente uno de los mayores riesgos en estos proyectos institucionales, es la lenta incorporación de las unidades administrativas en la gestión de sus proyectos. Esto afectó la elaboración oportuna de los Términos de Referencia de los Proyectos a ejecutar y el apropiamiento de los resultados de las consultorías desarrolladas durante el inicio del Proyecto. Sin embargo, la Dirección de Planificación actualmente cuenta con un Sistema de Seguimiento y Evaluación que fue producto de la consultoría de la firma INVERTEC, que ya tiene una actualización realizada en el 2006 y que están migrando a un sistema de gestión por resultados, el cual estará implementado en el 2008, lo cual ayudó a mejorar la ejecución de las actividades.

Los cambios de gobierno causaron demoras en la ejecución debido principalmente a los tiempos de ajuste de los nuevos equipos directivos. Además, todo cambio de gobierno viene acompañado por un cambio en la Contraloría General de la República, el cual se da unos meses después y genera a su vez una demora adicional en los trámites.

## **c. Capacidad Institucional**

La supervisión técnica del proyecto recayó en cada una de las unidades o direcciones responsables según el tema. Hasta el 2004 no hubo una unidad o un especialista que integrara los resultados y examinara la manera de integración entre los productos que generaba el Programa, aunque la UPO trató de llenar este vacío, asignando un funcionarios a cada proyecto y tema. A partir del 2004, la Dirección de Planificación hizo esfuerzos para integrar los resultados de las consultorías, especialmente aquellas que involucraran la participación de más de una unidad. Algunos funcionarios estudian las consultorías a su cargo y transmiten a la Oficina de Planificación sus sugerencias.

Lo anterior sugiere un desarrollo institucional deseado, mediante el cual se analizan las necesidades, se preparan los términos de referencia para la contratación correspondiente, se agiliza el contrato y se verifica el cumplimiento de los objetivos así como el de los tiempos y productos a entregar. Este proceso ha tomado un poco más del tiempo estimado, pero se está consolidando. Con el cambio en la estructura organizacional de ANAM, la Oficina de Planificación consolidó su posición como unidad líder de la gestión institucional.

Todo esto nos indica que el logro más importante a la fecha, es que el país cuenta con una institución consolidada, relativamente fuerte, con credibilidad a nivel nacional y generando más del 50% de sus recursos de operación. La ANAM continua fortaleciéndose con sus propios recursos, el presupuesto público asignado y además con una nueva operación del Banco y de otras fuentes. En relación a la descentralización piloto de la gestión ambiental, que no tuvo el éxito esperado, fueron precisamente acciones de carácter piloto, justamente para obtener lecciones aprendidas, que ayudaron a entender que se debe incluir la autogestión financiera en los instrumentos descentralizados como el EIA, lecciones que fueron incorporadas a la nueva operación recientemente aprobada para la ANAM (1912/OC-PN) que implementará esquemas de gestión ambiental descentralizados sostenibles con los gobiernos locales, incluyendo responsabilidades y capacidad de cobros a nivel local por los servicios prestados.

### **Clasificación de Sostenibilidad (SO)**

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---







## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre Resultados**

El seguimiento del proyecto fue responsabilidad de la Unidad de Planificación Operativa (**UPO**) y el éxito en su ejecución, se debe en gran parte a la integración que la UPO (Unidad ejecutora), ha logrado en las distintas direcciones de la institución. La UPO ha sido la encargada de coordinar y administrar el Programa, de darle seguimiento y de ser el enlace con el BID. A diferencia de otras unidades ejecutoras, la UPO fue relativamente pequeña, no tuvo personal ni equipo de apoyo exclusivo como conductores, mensajeros, vehículos, etc.. Mantuvo una coordinación operativa adecuada con las unidades pertinentes de la institución. Estas características, junto con una labor efectiva por parte de la dirección de la UPO, explican en gran parte los resultados positivos de la ejecución operativa del PAN.

La UPO es parte de la estructura de la Dirección de Planificación y Política Ambiental de la ANAM, la cual contó con dos comités de apoyo a la ejecución y seguimiento del Programa. (i) El **Comité de Seguimiento del Programa** cuyo objetivo fue servir como foro para la coordinación, toma de decisiones y solución de problemas que pueden afectar el cumplimiento de las metas del Programa. Este comité se institucionalizó como reunión de Directores, en la cual se analiza la gestión institucional, se analizaron los asuntos relacionadas con el PAN y se propusieron las acciones pertinentes. La evidencia, según las actas de las reuniones, indica que hubo un seguimiento constante de las actividades que se desarrollaron con recursos del PAN. (ii) El **Comité Operativo de Recursos Humanos de ANAM** fue responsable del proceso de reasignación, contratación de personal y de planificar la participación del personal en la capacitación requerida. El Comité se reunió con alguna periodicidad hasta algunos meses después de su conformación y logró efectuar algunos traslados y recomendar la contratación de personal adicional.

Por parte del seguimiento Gobierno-ANAM-BID, se efectuaron cuatro misiones de administración (2001 – 2004). En el año 2005 y 2006 se efectuaron reuniones de seguimiento por parte del oficial del programa de la oficina del Banco en Panamá con el objetivo de darle seguimiento financiero a los compromisos adquiridos. Por otro lado, la ANAM remitió informes semestrales de seguimiento de las actividades a lo largo de toda la ejecución del Proyecto y se contrataron dos evaluaciones externas que se adjuntan en los anexos.

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

Como ya hemos descrito anteriormente, el reto principal a futuro, implica la incorporación de las Direcciones Regionales a una descentralización activa de funciones, al igual que fortalecer la gestión ambiental de las municipalidades, de manera que el seguimiento y apoyo para su cumplimiento sea coordinado adecuadamente con la Dirección Regional correspondiente. Para esto, se requiere tener una normativa que establezca la estructura institucional de las regionales, el diseño de los procedimientos (algunos ya están establecidos en la formativa existente), los manuales de cargos y los requerimientos de capacitación. Así mismo, se debe dar seguimiento al Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PDMAD) ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual cuenta con una estrategia para el fortalecimiento de las Unidades Ambientales Municipales, como parte de la normativa que deben atender los gobiernos locales y a los Programas de Desarrollo Sostenible Provinciales, los cuales incluyen recursos de fortalecimiento para las regionales de la ANAM.

Las nuevas políticas y normas ambientales requieren implementar mecanismos de seguimiento y evaluación permanente de la evolución, desarrollo y aplicabilidad, pues las normas inciden en diversas actividades de desarrollo económico y suponen esfuerzos de las autoridades para lograr su implementación. Es esencial que los instrumentos tengan su adecuada integración en orden de cobertura e importancia, como por ejemplo: (i) *Ordenamiento territorial*. Es esencial madurar el modelo de ordenamiento territorial; (ii) *Evaluación de Impacto Ambiental y Evaluaciones Estratégicas*: Después de siete años de operar el mecanismo de EIA y haberlo ajustado, es conveniente efectuar un análisis económico de su aporte, por







otro lado, con las crecientes demandas derivado del crecimiento económico del país (megaproyectos), existe preocupación de que los actuales sistemas y procedimientos, en gran medida centralizados en Panamá, no responderán con suficiente agilidad en los procesos de EIA; (iii) *SINIA*. Considerando su importancia para la protección y recuperación del ambiente, fortalecer el uso de *indicadores de conocimiento* o de *caracterización de recursos o ecosistemas*, que son el fundamento para la construcción de los indicadores de impacto y de gestión, y sobre los cuales se fundamentan las políticas públicas, las leyes y las decisiones administrativas; (iv) *Instrumentos económicos de gestión ambiental*. ANAM cuenta con una unidad de economía ambiental que tiene retos bien definidos en relación con la fijación de precios por el uso de recursos naturales, las tarifas por servicios prestados por ANAM, los cargos por contaminación, los cobros sancionatorios, la evaluación económica de daños ambientales, fomento a la inversión ambiental comunitaria, negocios ambientales, el análisis de las iniciativas de pagos por servicios ambientales y los incentivos a procesos de desarrollo limpio, sin embargo, no se sabe si los precios de dichos servicios reflejen adecuadamente su costo económico; y (iv) *Calidad*. Es importante que se inicie la implementación de redes automáticas de monitoreo, que registren eventos que puedan alterar las condiciones normales de los ecosistemas monitoreados, con el fin de adelantar acciones inmediatas de comando y control o acciones tendientes a minimizar los impactos que puedan generar dichos eventos (descargas o emisiones contaminantes).

Finalmente, el decreto Ejecutivo 209 del 6 de septiembre de 2006 ha introducido la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como una herramienta que debe aplicarse a nivel de diversos planes y programas de desarrollo y puede usarse como un mecanismo de agilización en la resolución y el licenciamiento ambiental a nivel de proyectos, a través de indicaciones y lineamientos que deban adoptar los proyectos en el cumplimiento de sus planes de gestión ambiental.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

El fortalecimiento institucional de otras instituciones no es fácil, la estrategia mediante la cual la ANAM financió especialistas en los gobiernos locales reportó resultados positivos mientras se mantuvieron dichos especialistas. Una vez terminados sus contratos la gestión perdió su dinámica, lo que puede ser un riesgo a largo plazo.

El proceso de elaboración y formulación de normas ambientales, a pesar de ser más lento de lo previsto, por la necesidad de generar consensos, logró identificar y establecer procedimientos y metodologías que han generado experiencias en el seguimiento en la aplicación de los reglamentos y en el reconocimiento de las dificultades para descentralizar la aplicación, lo cual en últimas es uno de los principales eslabones que garantizan que la ley 41 sea efectivamente aplicada en todo el territorio del país.

El esquema sancionatorio, que se basa en la aplicación de multas administrativas por incumplimiento de la normativa ambiental, no siempre es adecuado para megaproyectos, que en algunos casos para los promotores de los proyectos les es más rentable pagar las multas impuestas que invertir en los correctivos o medidas de recuperación ambiental, lo cual implica mejorar e implementar una internalización del empresario con el ambiente y los instrumentos de comando y control, versus los instrumentos económicos de gestión ambiental, situación que la ANAM está implementando con la Unidad de Economía Ambiental.

Los proyectos de inversiones ambientales requieren modestas inversiones iniciales pero mucha atención permanente, lo implica que se debe hacer énfasis en definir claramente las responsabilidades con respecto a su administración, operación y mantenimiento. A pesar de que esto está definido formalmente en los reglamentos operativos del FOIAMBI y el convenio con el administrador financiero, lo importante es que estas responsabilidades sean efectivamente atendidas, ya que tanto los gobiernos locales como las organizaciones locales son débiles en sus aspectos administrativos y financieros, y generalmente aceptan las responsabilidades pero no tienen capacidad para atenderlas.





El diseño de una Estrategia “paraguas” (Estrategia Nacional Ambiental, ENA) del sector con visiones a mediano y largo plazo, permite utilizar todos los instrumentos de apoyo del Banco (TC, Préstamos, FOMIN, etc) e incorporar los temas prioritarios a la gestión gubernamental. Por otro lado, la necesidad que esta estrategia sea internalizada y acogida por todos los niveles del país, incluso a nivel regional.





### **Anexos:**

1. Cuadro de Costos del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento Planeado y Actual.
2. Matriz de Problemas y Logros del Programa
3. Evaluación Final del Programa Ambiental Nacional realizado por Consultores Externos (OTS Corp. S.A).
4. Actas del Taller de Cierre.
5. Formulario de Evaluación del Prestatario



# ANEXO I

Cuadro de Costos del Proyecto por  
Componente y por Fuente de  
Financiamiento Planeado y Actual

**CUADRO DE COSTOS Y DESEMBOLSOS APORTE EXTERNO 2000 AL 31 DE JULIO DE 2007**  
**\*ESTE CUADRO CONTIENE CONTRATOS COMPROMETIDOS Y PENDIENTES POR PAGAR**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Categories de Inversión	Aporte Bid Aprobado	Desembolsado LMS1 desde el año 2000 al 31 de julio de 2007	% Disb.	Monto disponible Available amount	Contratos comprometidos pendientes por pagar 31/07/2007	(3) + (6) comprometido más desembolsado	(7)/(2) porcentaje comprom + desemb.	(2) - (7) Saldo	Desembolsado de 1° enero al 31 de julio de 2007
Category	Approved Current	Disbursed life Lms1	% Disb.	Available amount	Committed Disbursement	Committed + Disbursement	Compro.	Available Amount	Disbursed year to date
<b>1. ADMINISTRACION Y SUPERVISION</b>									
1.1 Unidad de Planificación Operativa	1,499,365	1,386,065	92.58%	111,300	34,493	1,422,558	94.88%	76,807	315,216
1.2 Evaluación y Diseño II Etapa	1,429,365	1,321,400	92.45%	107,965	34,493	1,355,892	94.86%	73,473	248,551
1.3 Administración	70,000	66,666	95.24%	3,334		66,666	95.24%	3,334	66,666
<b>2. COSTOS DIRECTOS</b>									
2.1 Fortalec. de ANAM. Del SIA, GAD	13,448,199	13,386,991	99.54%	61,208	40,581	13,427,572	99.85%	20,627	713,320
2.1.1 Fortalec. Inst. de la ANAM	7,152,699	7,152,613	100.00%	86		7,152,613	100.00%	86	367
2.1.2 Fortalec. Sist. Int y RUAS	4,652,699	4,396,828	94.50%	255,871		4,396,828	94.50%	255,871	97
2.1.3 Fortalec. De la GAD.	1,700,000	1,654,168	97.30%	45,832		1,654,168	97.30%	45,832	270
2.1.4 Educ. Ambiental y Sens. Pública	420,000	526,514	125.36%	-106,514		526,514	125.36%	-106,514	
2.2 Desarrollo Norm, Regl. Inst. GA	380,000	575,103	151.34%	-195,103		575,103	151.34%	-195,103	
2.2.1 Comp.e imple.norm.reglamentaria	910,000	932,457	102.47%	-22,457		932,457	102.47%	-22,457	712,953
2.2.2 Mecanismos EIA proyectos	1,903,000	1,402,086	73.68%	500,914		1,402,086	73.68%	500,914	27,218
2.2.3 Mecanismo Seg. Control Fiscal	490,000	656,360	133.95%	-166,360		656,360	133.95%	-166,360	225,637
2.2.4 Normas Estándares C.AMB	1,070,000	1,681,193	157.12%	-611,193		1,721,774	160.91%	-651,774	14,305
2.2.5 Promoción de desarrollo limpio	900,000	539,782	59.98%	360,218		539,782	59.98%	360,218	439,264
2.3 Iniciativas de Gestion Ambiental	1,022,500	1,022,500	100.00%			1,022,500	100.00%		6,529
2.3.1 Preinversión/Dinamización									
2.3.2 Inversiones ambientales	1,022,500	1,022,500	100.00%			1,022,500	100.00%		
<b>3. SIN ASIGNACION ESPECIFICA</b>									
3.1 Imprevistos y Escalamiento									
<b>85. PAYOFF LOANS/PPF 1090</b>									
Pay Off PPF/1090	462,436	462,436	100.00%			462,436	100.00%		
Intereses 1090	462,436	462,436	100.00%			462,436	100.00%		
<b>4. COSTOS FINANCIEROS</b>									
4.3 FIV	92,000	92,000	100.00%			92,000	100.00%		
Revolving Fund	92,000	92,000	100.00%			92,000	100.00%		
		121,019		-121,019					
	15,502,000	15,450,511	99.67%	51,489	75,073	15,404,566	99.37%	97,434	1,028,536

**AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE**  
**PROGRAMA AMBIENTAL NACIONAL 1222/OC-PN**  
**UNIDAD DE PLANIFICACION OPERATIVA**

**CUADRO DE COSTOS APORTE LOCAL 2000 AL 31 DE JULIO DE 2007**

**\*ESTE CUADRO CONTIENE LOS CONTRATOS COMPROMETIDO Y PENDIENTES POR PAGAR**

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)
Categorías de Inversión	Aporte Gobierno Aprobado	Desembolsado desde el año 2000 al 31 de julio de 2007	% desembolsado	Monto disponible	Contratos comprometidos pendientes por pagar 31/07/2007	(3) + (6) comprometido + desembolsado	(7)/(8) porcentaje comprom + desembolsado	(2) - (7) Saldo	Desembolsado del 1° enero al 31 de julio de 2007
<b>I. ADMINISTRACION Y SUPERVISION</b>	<b>100,000</b>	<b>178,081</b>	<b>178.08%</b>	<b>-78,081</b>		<b>178,081</b>	<b>178.08%</b>	<b>-78,081</b>	
1.1 Unidad de Planificación Operativa	100,000	178,081	178.08%	-78,081		178,081	178.08%	-78,081	
1.2 Evaluación y Diseño II Etapa									
1.3 Administración									
<b>2. COSTOS DIRECTOS</b>	<b>4,620,000</b>	<b>5,343,929</b>	<b>115.67%</b>	<b>-723,929</b>		<b>5,343,929</b>	<b>115.67%</b>	<b>-723,929</b>	
2.1 Fortalec. de ANAM. Del SIA, GAD	2,820,000	3,684,697	130.66%	-864,697		3,684,697	130.66%	-864,697	
2.1.1 Fortalec. Inst. de la ANAM	1,720,000	2,937,808	170.80%	-1,217,808		2,937,808	170.80%	-1,217,808	
2.1.2 Fortalec. Sist. Int y RUAS	600,000	525,319	87.55%	74,681		525,319	87.55%	74,681	
2.1.3 Fortalec. De la GAD.	200,000	99,910	49.96%	100,090		99,910	49.96%	100,090	
2.1.4 Educ. Ambiental y Sens. Pública	300,000	121,660	40.55%	178,340		121,660	40.55%	178,340	
2.2 Desarrollo Norm. Regl. Inst. GA	1,400,000	1,148,665	82.05%	251,335		1,148,665	82.05%	251,335	
2.2.1 Comp. e imple. norm. reglamentaria	100,000	176,863	176.86%	-76,863		176,863	176.86%	-76,863	
2.2.2 Mecanismos EIA proyectos	280,000	192,277	68.67%	87,723		192,277	68.67%	87,723	
2.2.3 Mecanismo Seg. Control Fiscal	200,000	66,028	33.01%	133,972		66,028	33.01%	133,972	
2.2.4 Normas Estándares C.AMB	500,000	441,372	88.27%	58,628		441,372	88.27%	58,628	
2.2.5 Promoción de desarrollo limpio	320,000	272,125	85.04%	47,875		272,125	85.04%	47,875	
2.3 Iniciativas de Gestión Ambiental	400,000	510,567	127.64%	-110,567		510,567	127.64%	-110,567	
2.3.1 Preinversión/Dinamización									
2.3.2 Inversiones ambientales	400,000	510,567	127.64%	-110,567		510,567	127.64%	-110,567	
<b>3. SIN ASIGNACION ESPECIFICA</b>									
3.1 Imprevistos y Escalamiento									
<b>85. PAYOFF LOANS/PPF 1090</b>									
Pay Off PPF/1090									
Intereses 1090									
<b>4. COSTOS FINANCIEROS</b>	<b>2,080,000</b>	<b>2,698,079</b>	<b>129.72%</b>	<b>-618,079</b>		<b>2,698,079</b>	<b>129.72%</b>	<b>-618,079</b>	
4.1 Intereses	1,830,000	2,437,575	133.20%	-607,575		2,437,575	133.20%	-607,575	
4.2 Comisión de Crédito	250,000	260,504	104.20%	-10,504		260,504	104.20%	-10,504	
4.3 FIV									
<b>TOTAL</b>	<b>6,800,000</b>	<b>8,220,089</b>	<b>120.88%</b>	<b>-1,420,089</b>		<b>8,220,089</b>	<b>120.88%</b>	<b>-1,420,089</b>	

# ANEXO II

Matriz de Problemas  
y Logros del Programa

**Anexo No. 2**  
**Matriz de Problemas y Logros del Programa**

<b>Problemas Identificados en la Fase de Diseño del Programa</b>	<b>Impactos logrados a la fecha</b>
<p><u>Marco legal y normativo deficiente</u>, a pesar de que el país cuenta con varias leyes y normativas relacionadas con los recursos naturales, no ha existido una política definida de protección y manejo eficiente de los recursos naturales, ni tampoco existen estándares de calidad y reglas claras aplicables;</p>	<p>la ANAM logró preparar numerosos instrumentos normativos, labor que continúa activamente. Estos instrumentos están a diferentes niveles de trámite, desde Decretos Ejecutivos, reglamentaciones y normas hasta estudios que sustentan normas a ser elaboradas. Se han preparado más instrumentos que los acordados en las metas originales. En el proceso, la ANAM ha logrado establecer y fortalecer su capacidad interna para elaborar normas y supervisar el trabajo técnico relacionado. Este proceso ha sido fundamental para la aplicación de la Ley General Ambiental. Con la elaboración y promulgación de los reglamentos previstos, se avanzó en la compatibilización de las políticas ambientales con las competencias interinstitucionales en temas relevantes y se elaboraron y promulgaron otros reglamentos importantes en el desarrollo y aplicación de la Ley 41. Los avances en el proceso de reglamentación han sido significativos, si se tiene en cuenta que el objetivo del proyecto era facilitar la aplicación de la Ley 41. En muchos casos se ha avanzado en su aplicación y en otros, incluso se ha reglamentado y se ha trabajado en la revisión de esos reglamentos, como es el caso del Decreto para la elaboración de normas de calidad ambiental, o el decreto de Evaluación de Impacto Ambiental. También se han elaborado y promulgado otros reglamentos adicionales a los aquí previstos. Adicional y paralelamente, se ha promovido el fortalecimiento institucional, facilitado por la coordinación entre las Direcciones técnicas, la Oficina de Asesoría Legal y los actores externos involucrados en la aplicación de dichos reglamentos.</p>
<p><u>Sistema de gestión ambiental inadecuados</u>, ante la falta de una adecuada definición de competencias y de funciones;</p>	<p>La ANAM fue la primera institución del gobierno central en incorporarse al Sistema Integrado de Gestión Financiera del sector Público (SIAFPA), estableció un sistema informático y de comunicaciones que facilita la comunicación entre sus unidades administrativas del nivel central y las regionales. Bajo el PAN se establecieron los sistemas administrativos y financieros. Se elaboraron manuales de funciones y procedimientos, junto con los correspondientes manuales de cargos. Se estableció una estructura administrativa que soporta y apoya la gestión técnica de la institución. La ANAM desarrolló capacidades para implementar los procesos de control de bienes, contrataciones, control interno y planificación. A través de la Resolución de Gabinete Nº 4, se adoptó el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, formalizando la incorporación de la Institución al régimen de carrera administrativa, un logro importante en el contexto del sector público de Panamá; el informe anual de la ANAM 2006 reporta alrededor de 250 funcionarios en el proceso de evaluación para ingresar a la carrera administrativa.</p>
<p><u>Estructuras institucionales centralizadas y burocráticas</u>, desenvolviéndose en un contexto de debilidad financiera y descoordinación organizacional y funcional;</p>	<p>El proyecto de fortalecimiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) y la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS) fue indispensable no solo para obtener la colaboración de las instituciones del sector público en la evaluación ambiental de proyectos públicos y privados y, por consiguiente, en la aplicación de la normativa ambiental, sino también en la incorporación del tema ambiental en la gestión pública sectorial. Bajo este proyecto se formularon y consensuaron 9 políticas ambientales; se conformaron más de las 11 Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) propuestas; se estructuró la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS); se expidió el Reglamento del SIA. Adicionalmente, el proyecto de Fortalecimiento a la Gestión Ambiental</p>



## Anexo No. 2

### Matriz de Problemas y Logros del Programa

	<p>Descentralizada, tomando como experiencia piloto 3 distritos, una provincia y una comarca, ha resultado de suma importancia para avanzar en el desarrollo del mandato que la Ley 41 ha asignado a la ANAM. Se logró implementar un amplio plan de capacitación que integró a los gobiernos locales y se dio impulso a la conformación de las Comisiones Consultivas Ambientales, haciendo concientes a sus integrantes de la importancia del papel que desempeñan en el SIA. El apoyo dado a los gobiernos locales que conformaron la experiencia piloto de descentralización se considera exitoso y ha permitido despertar conciencia en las autoridades y las comunidades sobre sus responsabilidades para colaborar con ANAM en la gestión ambiental, a pesar de la debilidad de los gobiernos locales.</p>
<p><u>Falta de información ambiental fidedigna y de difusión de ésta para la toma de decisiones y la educación de la población;</u></p>	<p>Se conformó el Sistema de Información Ambiental (SINIA) que está operando adecuadamente, lo que constituye un claro aporte a la gestión ambiental, pues es la base a través de la cual se socializa el conocimiento, se orienta a la población y se brindan herramientas para mejorar la toma de decisiones; se definieron 20 indicadores ambientales para dar seguimiento a la gestión ambiental; se elaboró el Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial (PIGOT) y algunos planes regionales, y se estableció la estructura institucional para su manejo.</p>
<p><u>Niveles de conciencia y educación ambiental bajos</u> entre los diversos segmentos de la población y los grupos de decisión política; y</p>	<p>La ANAM ha realizado importantes esfuerzos en el área de Educación ambiental y sensibilización pública y ha tenido una participación importante como fuente de información, apoyo y orientación a la ciudadanía. Sin embargo, la tarea es de largo plazo e incorpora muchos actores (medios de comunicación, sociedad civil, instituciones públicas, empresa privada y universidades, entre otros), por lo cual debe mantenerse dentro de la agenda de la autoridad ambiental. De especial relevancia resulta la estrategia de información y comunicación ambiental implementada y las campañas de difusión a través de los medios de comunicación social, así como el impulso que se le ha dado a la Red de Cooperación Interinstitucional de Educación No Formal y la premiación por aportes relevantes al medio ambiente. Igualmente ha quedado estructurada la Dirección Nacional de Fomento a la Cultura Ambiental (DNFCA), se ha dotado con los equipos necesarios y se han brindado oportunidades de capacitación a sus funcionarios.</p>
<p><u>Ausencia de mecanismos para incorporar efectivamente las demandas de las comunidades y la sociedad civil</u> en temas que les concierne directamente y sobre las cuales ellas pueden tomar medidas efectivas.</p>	<p>El proyecto de Iniciativas de gestión ambiental, permitió a la ANAM avanzar significativamente en el acercamiento a la comunidad, a resolver problemas específicos de riesgos ambientales y sanitarios y a identificar modelos de gestión de alto potencial para mejorar las condiciones ambientales y sanitarias en la comunidad. Tres de los proyectos relacionados con la solución de problemas ambientales y sanitarios en comunidades rurales tuvieron resultados altamente exitosos que ameritan su divulgación como modelos de gestión con participación de la comunidad y de los gobiernos locales. El proyecto de relleno sanitario de Santa María tiene alto potencial para ser considerado como una solución modelo para pequeños municipios y ya ha tenido un impacto en la eliminación de cuatro vertederos de basura a cielo abierto y está operando.</p>

# ANEXO III

Evaluación Final del  
Programa Ambiental Nacional  
Consultores Externos – OTS Corp. S.A.

# Programa Ambiental Nacional

## Evaluación final

### Informe final y resumen ejecutivo

#### Tabla de contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>1. FORTALECIMIENTO DE LA AUTORIDAD NACIONAL DEL AMBIENTE .....</b>	<b>19</b>
1.1 OBJETIVO .....	19
1.2 INDICADORES Y METAS .....	19
1.3 EVALUACIÓN .....	19
1.3.1 <i>Análisis de resultados</i> .....	19
1.3.2 <i>Impacto</i> .....	21
1.3.3 <i>Fortalezas y debilidades</i> .....	21
1.4 RECOMENDACIONES .....	22
<b>2. FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA INTERINSTITUCIONAL DEL AMBIENTE (SIA) Y LA RED DE UNIDADES AMBIENTALES SECTORIALES (RUAS).....</b>	<b>23</b>
2.1 OBJETIVO Y ANTECEDENTES .....	23
2.2 INDICADORES Y METAS .....	23
2.3 EVALUACIÓN .....	23
2.3.1 <i>Análisis de resultados</i> .....	23
2.3.2 <i>Impacto</i> .....	24
2.3.3 <i>Fortalezas y debilidades</i> .....	24
2.4 RECOMENDACIONES .....	25
<b>3. FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL DESCENTRALIZADA.....</b>	<b>27</b>
3.1 OBJETIVO .....	27
3.2 INDICADORES Y METAS .....	27
3.3 EVALUACIÓN .....	27
3.3.1 <i>Observaciones al objetivo</i> .....	27
3.3.2 <i>Análisis de resultados</i> .....	27
3.3.3 <i>Impacto</i> .....	28
3.3.4 <i>Fortalezas</i> .....	28
3.3.5 <i>Lecciones aprendidas</i> .....	28
3.4 RECOMENDACIONES .....	28

<b>4.</b>	<b>EDUCACIÓN AMBIENTAL Y SENSIBILIZACIÓN PÚBLICA.....</b>	<b>31</b>
4.1	OBJETIVO .....	31
4.1	INDICADORES Y METAS .....	31
4.2	EVALUACIÓN .....	31
4.2.1	<i>Observaciones al objetivo.....</i>	<i>31</i>
4.2.2	<i>Análisis de resultados.....</i>	<i>31</i>
4.2.3	<i>Impacto.....</i>	<i>32</i>
4.2.4	<i>Fortalezas y debilidades.....</i>	<i>32</i>
4.2.5	<i>Lecciones aprendidas.....</i>	<i>33</i>
4.3	RECOMENDACIONES.....	33
<b>5.</b>	<b>COMPATIBILIZACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA NORMATIVA Y REGLAMENTACIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>37</b>
5.1	OBJETIVO Y ANTECEDENTES.....	37
5.2	INDICADORES Y METAS .....	37
5.3	EVALUACIÓN .....	38
5.3.1.	<i>Análisis de resultados.....</i>	<i>38</i>
5.3.2.	<i>Impacto.....</i>	<i>39</i>
5.3.3.	<i>Fortalezas y debilidades.....</i>	<i>39</i>
5.3.4.	<i>Lecciones aprendida.....</i>	<i>40</i>
5.4	RECOMENDACIONES.....	40
<b>6.</b>	<b>MECANISMOS PARA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE PROYECTOS .....</b>	<b>43</b>
6.1	OBJETIVO .....	43
6.2	INDICADORES Y METAS .....	43
6.3	EVALUACIÓN .....	43
6.3.1	<i>Análisis de resultados.....</i>	<i>43</i>
6.3.2	<i>Impacto.....</i>	<i>45</i>
6.3.3	<i>Fortalezas y debilidades.....</i>	<i>46</i>
6.3.4	<i>Lecciones aprendidas.....</i>	<i>46</i>
6.4	RECOMENDACIONES.....	47
<b>7.</b>	<b>MECANISMOS DE SEGUIMIENTO, CONTROL Y FISCALIZACIÓN DE LA CONTAMINACIÓN</b>	<b>48</b>
7.1	OBJETIVO .....	48
7.2	INDICADORES Y METAS .....	48
7.3	EVALUACIÓN .....	48
7.3.1	<i>Análisis de resultados.....</i>	<i>48</i>
7.3.2	<i>Impacto.....</i>	<i>49</i>
7.3.3	<i>Fortalezas y debilidades.....</i>	<i>49</i>
7.3.4	<i>Lecciones aprendidas.....</i>	<i>51</i>
7.4	RECOMENDACIONES.....	51
<b>8.</b>	<b>FORMULACIÓN DE NORMAS DE ESTÁNDARES DE CALIDAD Y EMISIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>54</b>
8.1	OBJETIVO .....	54
8.2	INDICADORES Y METAS .....	54
8.3	EVALUACIÓN .....	54
8.3.1	<i>Análisis de resultados.....</i>	<i>54</i>
8.3.2	<i>Impacto.....</i>	<i>55</i>
8.3.3	<i>Fortalezas y debilidades.....</i>	<i>55</i>
8.3.4	<i>Lecciones aprendidas.....</i>	<i>56</i>
8.4	RECOMENDACIONES.....	56
<b>9.</b>	<b>INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO LIMPIO .....</b>	<b>57</b>
9.1	OBJETIVO .....	57
9.2	INDICADORES Y METAS .....	57
9.3	EVALUACIÓN .....	57

9.3.1	Observaciones al objetivo.....	57
9.3.2	Análisis de resultados.....	58
9.3.3	Impactos .....	59
9.3.4	Fortalezas y debilidades .....	59
9.3.5	Limitaciones y logros.....	60
9.4	RECOMENDACIONES.....	60
<b>10.</b>	<b>INICIATIVAS DE GESTIÓN AMBIENTAL .....</b>	<b>63</b>
10.1	OBJETIVOS .....	63
10.2	INDICADORES Y METAS .....	63
10.3	EVALUACIÓN .....	63
10.3.1	Observaciones al objetivo.....	63
10.3.2	Análisis de resultados .....	64
10.3.3	Impacto .....	65
10.3.4	Fortalezas y debilidades .....	66
10.3.5	Lecciones aprendidas.....	66
10.4	RECOMENDACIONES.....	66
<b>11.</b>	<b>EJECUCIÓN FINANCIERA.....</b>	<b>69</b>
	LA GESTIÓN FINANCIERA .....	69
	Fuente de los recursos .....	69
	Uso de los recursos.....	70
	CAPACIDAD DE LA INSTITUCIÓN PARA LA EJECUCIÓN FINANCIERA.....	72
	CONTROL FINANCIERO.....	72
	FORTALEZAS .....	72
11.1	IMPACTOS .....	72
11.2	CONCLUSIÓN.....	73
<b>12.</b>	<b>EJECUCIÓN OPERATIVA .....</b>	<b>75</b>
12.1	OBJETIVO .....	75
12.2	EVALUACIÓN .....	75
12.2.1	Análisis de resultados .....	75
12.2.2	Impacto .....	77
12.2.3	Fortalezas y debilidades .....	78
12.3	RECOMENDACIONES.....	78

## Anexos

Anexo 1: Marco Lógico

Anexo 2: Informe de Diagnostico

Anexo 3: La Autoridad Nacional del Ambiente y el Fortalecimiento regional.

*República de Panamá*  
**Autoridad Nacional del Ambiente - ANAM**  
**Programa Ambiental Nacional - PAN**  
Préstamo No 1222/OC-PN BID

***Evaluación Final del Programa***  
Abril del 2007

**Resumen Ejecutivo**

El Programa Nacional Ambiental (PAN) fue diseñado para apoyar al Gobierno de Panamá en la implementación de la Ley 41 General de Ambiente<sup>1</sup> aprobada el 1º de julio de 1998. Esta ley significó importantes reformas en los aspectos normativos e institucionales del ambiente y la administración de los recursos naturales, incluyendo el establecimiento de la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). El gobierno diseñó la Estrategia Nacional Ambiental (ENA) para orientar el proceso de implementación de la nueva ley y solicitó financiamiento al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para ejecutarla.

Como resultado de esta gestión se propuso el Programa Ambiental Nacional (PAN) con un costo de US\$ 22.6 millones, el cual se financia mediante un préstamo otorgado por el BID a la República de Panamá por US\$ 15.8 millones, y la asignación de recursos del presupuesto nacional por US\$ 6.8 millones. El 14 de diciembre de 1999 se formalizó el contrato de préstamo y en enero de 2000 se inició la ejecución del PAN. El período de ejecución, que incluyó una extensión de dos años al período inicial, terminó en diciembre de 2006. A esa fecha, se habían desembolsado \$24.4 millones<sup>2</sup> y logrado todos los objetivos fundamentales propuestos.

El objetivo general del PAN era: *“Contar con un marco regulatorio e institucional para la administración de los recursos naturales y el medio ambiente operando en forma eficiente.”* O, en forma más concreta, *“Desarrollar las capacidades de la ANAM y del Sistema Interinstitucional del Ambiente, fortaleciendo la gestión ambiental en sus aspectos más prioritarios e implementando un mecanismo financiero de apoyo a las iniciativas ambientales de las comunidades.”* Para lograr estos objetivos, el programa se estructuró con 10 proyectos agrupados en tres componentes como se muestra en el cuadro adjunto.

---

<sup>1</sup> En adelante, en este documento, se hace referencia esta ley como a la “Ley 41”.

<sup>2</sup> Incluye \$15.5 millones del préstamo del BID y 8.4 millones del presupuesto nacional. El total desembolsado incluye \$2.8 millones en costos financieros (11.4% del costo total).

El Programa fue ejecutado por la ANAM, a través de la Unidad de Planificación Operativa (UPO), una unidad coordinadora relativamente pequeña, con el apoyo de las unidades permanentes de la institución así como de otras instituciones públicas que forman parte del Sistema Interinstitucional del Ambiente. Este esquema resultó eficiente, el costo de administración fue el 50% de lo presupuestado originalmente. (ver cuadro adjunto).

El diseño del Programa responde a los dos requerimientos fundamentales para desarrollar el mandato de la Ley 41: la reglamentación de la normativa ambiental y de administración de los recursos naturales; y, la capacidad institucional para aplicar la normativa y administrar dichos recursos. Adicionalmente, se incluyó un componente para facilitar el acercamiento de la institución a la comunidad mediante el financiamiento de algunas inversiones ambientales comunitarias.

### Estructura del Programa Ambiental Nacional

<i>Componente</i>	<i>Proyectos</i>	<i>Presupuesto (miles de US\$)</i>	
		<i>Original</i>	<i>Ejecutado</i>
Componente I, <i>Fortalecimiento de ANAM del Sistema Interinstitucional del Ambiente y de la Gestión Ambiental Descentralizada</i>	1. Fortalecimiento Institucional de ANAM	4,300	7,000
	2. Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional (SIA) y la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS)	2,300	2,380
	3. Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Descentralizada	620	530
	4. Educación Ambiental y Sensibilización Pública	780	1,225
Componente II, <i>Desarrollo de Normatividad, Reglamentación e Instrumentos de Gestión Ambiental</i>	5. Compatibilización e Implementación de la Normativa y Reglamentación Ambiental	1,160	1,566
	6. Mecanismos para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos	2,880	1,480
	7. Mecanismos de Seguimiento, Control y Fiscalización de la Contaminación	690	904
	8. Formulación de Normas y Estándares de Calidad y Emisión Ambiental	1,650	1,841
	9. Promoción del Desarrollo Limpio e instrumentos económicos de gestión ambiental	1,220	840
Componente III, <i>Iniciativas de Gestión Ambiental</i>	10. Preinversión o Dinamización e Inversiones Ambientales	1,750	1,553
Administración y Ejecución		2,500	1,362
Imprevistos, escalamiento, y costos financieros		2,750	2,790
<b>Costo Total</b>		<b>22,600</b>	<b>24,410</b>

El componente de fortalecimiento institucional incluyó cuatro elementos básicos, cada uno definido como un proyecto: (i) el fortalecimiento de la capacidad institucional de la ANAM; (ii) la coordinación del Sistema Interinstitucional del Ambiente; (iii) la educación ambiental y sensibilización pública; y, (iv) la gestión ambiental descentralizada.

El componente normativo contiene cinco proyectos: (i) compatibilización y normativa; (ii) evaluación de impacto ambiental; (iii) control de la contaminación; (iv) normas y estándares de calidad y emisión ambiental; y, (v) instrumentos económicos de gestión y promoción de desarrollo limpio. Estas áreas cubren la extensa tarea de reglamentación

y normativa que tiene la ANAM y que ha desarrollado con apoyo del PAN y otras fuentes.

El componente de inversiones ambientales incluye recursos para financiamiento de pequeñas inversiones locales. Los pequeños proyectos financiados por este componente han tenido un impacto importante, no explícito en el objetivo propuesto, relacionado con el acercamiento de la ANAM a las comunidades, además de la solución de problemas ambientales y sanitarios que no contaban con financiamiento de otras fuentes.

La evidencia y análisis presentados en esta evaluación indican que el PAN, ejecutado por la ANAM, con financiamiento del BID, cumplió plenamente sus objetivos y su impacto positivo es evidente en las operaciones de la institución. Según la terminología del marco lógico, el fin propuesto era: *“Contar con un marco regulatorio e institucional para la administración de los recursos naturales y el medio ambiente operando en forma eficiente.”* Si se considera este fin como un objetivo de largo plazo, la conclusión es que definitivamente la ANAM está en proceso de lograrlo. Se puede concluir que la institución opera en forma *efectiva* y puede mejorar en el futuro su *eficiencia*. Las tareas por ejecutar están relacionadas con la aplicación eficiente de los instrumentos institucionales y normativos desarrollados por el PAN. Es necesario consolidar los resultados del PAN y aplicar las lecciones aprendidas.

Con respecto al objetivo más inmediato, o *propósito*, según el marco lógico, definido como: *“Desarrollar las capacidades de la ANAM y del Sistema Interinstitucional del Ambiente, fortaleciendo la gestión ambiental en sus aspectos más prioritarios e implementando un mecanismo financiero de apoyo a las iniciativas ambientales de las comunidades”*, indudablemente se han establecido las condiciones para desarrollar el marco regulatorio e institucional con base en la Ley 41 y la Estrategia Nacional del Ambiente, se han desarrollado las capacidades en la ANAM y en las instituciones del SIA, se ha iniciado la implementación del marco normativo, se han introducido mejoras a la estructura organizacional y se ha iniciado un acercamiento a la comunidad mediante acciones específicas (pequeños proyectos comunitarios) con beneficios inmediatos y tangibles. La gestión de la ANAM ha tenido aceptación en la población, la opinión pública y la sociedad civil.

El primer componente – **institucional** – logró todos los objetivos bajo el control de ANAM y los objetivos fundamentales de coordinar los asuntos ambientales con casi todas las instituciones del sector público, incluyendo los gobiernos locales. Sin embargo, todavía se presentan algunas dificultades con la cooperación esperada de dichas instituciones en aspectos específicos como el proceso de EIA, dificultades que requieren un trabajo bilateral continuo entre la ANAM y cada institución.



**Fortalecimiento de la Autoridad Nacional del Ambiente.** Este proyecto al cual se asignó casi un tercio de los recursos y fue fundamental para poner en marcha la institución, cumplió todas sus metas y no solo logró el objetivo de *“Implementar y/o operativizar la nueva estructura orgánica y funcional de la ANAM, para poder cumplir con todos los mandatos establecidos en la Ley 41 y en la ENA”* sino que desarrolló la capacidad institucional para introducir ajustes a su propia estructura organizacional para atender nuevos retos.

La ANAM fue la primera institución del gobierno central en incorporarse al Sistema Integrado de Gestión Financiera del sector Público (SIAFPA), estableció un sistema informático y de comunicaciones que facilita la comunicación entre sus unidades administrativas del nivel central y las regionales. Bajo el PAN se establecieron los sistemas administrativos y financieros. Se elaboraron manuales de funciones y procedimientos, junto con los correspondientes manuales de cargos. Se adquirió equipo de transporte y técnico para el cumplimiento de sus funciones. Se estableció una estructura administrativa que soporta y apoya la gestión técnica de la institución. La ANAM desarrolló capacidades para implementar los procesos de control de bienes, contrataciones, control interno y planificación. A través de la Resolución de Gabinete N° 4, se adoptó el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, formalizando la incorporación de la Institución al régimen de carrera administrativa, un logro importante en el contexto del sector público de Panamá; el informe anual de la ANAM 2006 reporta alrededor de 250 funcionarios en el proceso de evaluación para ingresar a la carrera administrativa.

Si bien este proyecto estableció las condiciones básicas para operar, y la institución actualmente desempeña sus funciones en forma efectiva, es pertinente observar que esto no indica que se haya llegado a un nivel óptimo de eficiencia institucional. La ANAM requiere continuar con el proceso de consolidación institucional. La estructura organizacional misma deberá ser constantemente evaluada y mejorada. Por ejemplo, la unidad de cuencas y la unidad de ordenamiento territorial, como unidades que atienden problemas similares de manejo del territorio deberían estar bajo una misma dirección o por lo menos tener planes de trabajo integrados; en el futuro se deberá procurar que las funciones de administración de los recursos naturales se desarrollen con los mecanismos que generen soluciones eficientes al problema fundamental de asignación y uso de dichos recursos; esto conlleva dirigir esfuerzos al fortalecimiento de la Dirección de Áreas Protegidas, y las unidades administrativas encargadas del agua y los recursos forestales. Otros ajustes específicos se han identificado en esta evaluación que no demeritan el logro de haber establecido una autoridad ambiental operativa y efectiva.

El proyecto de **fortalecimiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) y la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS)** fue indispensable no solo para obtener la colaboración de las instituciones del sector público en la evaluación ambiental de proyectos públicos y privados y, por consiguiente, en la aplicación de la normativa ambiental, sino también en la incorporación del tema ambiental en la gestión

pública sectorial. Bajo este proyecto se formularon y consensuaron 9 políticas ambientales; se conformaron más de las 11 Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) propuestas; se estructuró la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS); se expidió el Reglamento del SIA; se conformó el Sistema de Información Ambiental (SINIA) que está operando adecuadamente, lo que constituye un claro aporte a la gestión ambiental, pues es la base a través de la cual se socializa el conocimiento, se orienta a la población y se brindan herramientas para mejorar la toma de decisiones; se definieron 20 indicadores ambientales para dar seguimiento a la gestión ambiental; se elaboró el Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial (PIGOT) y algunos planes regionales, y se estableció la estructura institucional para su manejo. Los problemas para una operación más ágil del SIA están relacionadas con la dificultad inherente en la coordinación interinstitucional con las instituciones sectoriales gradualmente están incorporando el temas ambiental en sus operaciones.

El proyecto (I-3), **Fortalecimiento a la Gestión Ambiental Descentralizada**, tomando como experiencia piloto 3 distritos, una provincia y una comarca, ha resultado de suma importancia para avanzar en el desarrollo del mandato que la Ley 41 ha asignado a la ANAM. Se logró implementar un amplio plan de capacitación que integró a los gobiernos locales y se dio impulso a la conformación de las Comisiones Consultivas Ambientales, haciendo concientes a sus integrantes de la importancia del papel que desempeñan en el SIA. El apoyo dado a los gobiernos locales que conformaron la experiencia piloto de descentralización se considera exitoso y ha permitido despertar conciencia en las autoridades y las comunidades sobre sus responsabilidades para colaborar con ANAM en la gestión ambiental, a pesar de la debilidad de los gobiernos locales. Esto es un proceso de largo plazo en el que la ANAM deberá continuar trabajando.

La ANAM ha realizado importantes esfuerzos en el área de **Educación ambiental y sensibilización pública** (Proyecto I-4). A través de este proyecto, la ANAM ha tenido una participación importante como fuente de información, apoyo y orientación a la ciudadanía. Sin embargo, la tarea es de largo plazo e incorpora muchos actores (medios de comunicación, sociedad civil, instituciones públicas, empresa privada y universidades, entre otros), por lo cual debe mantenerse dentro de la agenda de la autoridad ambiental. De especial relevancia resulta la estrategia de información y comunicación ambiental implementada y las campañas de difusión a través de los medios de comunicación social, así como el impulso que se le ha dado a la Red de Cooperación Interinstitucional de Educación No Formal y la premiación por aportes relevantes al medio ambiente. Igualmente ha quedado estructurada la Dirección Nacional de Fomento a la Cultura Ambiental (DNFCA), se ha dotado con los equipos necesarios y se han brindado oportunidades de capacitación a sus funcionarios.

El segundo componente está relacionado con el suministro de las herramientas **normativas** para la gestión ambiental. Bajo este componente, la ANAM logró preparar numerosos instrumentos normativos, labor que continúa activamente. Estos instrumentos están a diferentes niveles de trámite, desde Decretos Ejecutivos, reglamentaciones y normas hasta estudios que sustentan normas a ser elaboradas. Se han preparado más instrumentos que los acordados en las metas originales. En el proceso, la ANAM ha logrado establecer y fortalecer su capacidad interna para elaborar normas y supervisar el trabajo técnico relacionado.

El proyecto (II-1) **Desarrollo de la Normatividad, Reglamentación e Instrumentos de Gestión Ambiental** ha sido fundamental para la aplicación de la Ley General Ambiental. Con la elaboración y promulgación de los reglamentos previstos, se avanzó en la compatibilización de las políticas ambientales con las competencias interinstitucionales en temas relevantes y se elaboraron y promulgaron otros reglamentos importantes en el desarrollo y aplicación de la Ley 41. Los avances en el proceso de reglamentación han sido significativos, si se tiene en cuenta que el objetivo del proyecto era facilitar la aplicación de la Ley 41. En muchos casos se ha avanzado en su aplicación y en otros, incluso se ha reglamentado y se ha trabajado en la revisión de esos reglamentos, como es el caso del Decreto para la elaboración de normas de calidad ambiental,<sup>3</sup> o el decreto de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>4</sup> También se han elaborado y promulgado otros reglamentos adicionales a los aquí previstos. Adicional y paralelamente, se ha promovido el fortalecimiento institucional, facilitado por la coordinación entre las Direcciones técnicas, la Oficina de Asesoría Legal y los actores externos involucrados en la aplicación de dichos reglamentos.

Como resultado del proyecto (II-2) **Mecanismos para evaluación de impacto ambiental (EIA)**, la ANAM ha avanzado significativamente en la implantación del proceso de EIA. Este proceso se ha establecido y está operando, los mecanismos están funcionando y son aceptados por los involucrados, identifican los impactos ambientales pertinentes, la población tiene oportunidad de conocer los impactos de los proyectos y opinar en las consultas públicas. El proceso se ha divulgado, es el dinamizador de la gestión ambiental, promovió el fortalecimiento del SIA, puesto que fue el pionero en la relación de la ANAM con las instituciones, permitió establecer la RUAS e incorporar a las instituciones de gobierno en otras actividades de la gestión ambiental (calidad, contaminación, tecnologías limpias, etc.). La ANAM revisó y mejoró la normativa inicial sobre EIA (Decreto 58) y emitió un nuevo decreto (Decreto 209) que incluye la compatibilización del proceso en la región centroamericana.

---

<sup>3</sup> Decreto 58/00, actualmente en revisión.

<sup>4</sup> Decreto 59/00 derogado por D.E. 209/06

Mediante el proyecto (II-3), **Mecanismos de seguimiento, control y fiscalización de la contaminación**, la ANAM estableció la capacidad institucional para conocer, medir, seguir y controlar la situación ambiental en ríos y aire. Se ejecutaron actividades para la replicar el modelo de monitoreo del río La Villa en los ríos Caimito y Chiriquí. Los avances en materia de legislación, normas y prácticas de monitoreo y seguimiento ejecutadas por los funcionarios capacitados permiten concluir que la institución está lista para emprender campañas de medición con la calidad esperada y visualizada en la ley 41. Las actividades relacionadas con el monitoreo de la calidad del agua de las cuencas mencionadas permitieron en gran medida establecer directrices que son aplicables a las demás cuencas del país, algunos aspectos técnicos deben ser ajustados como son los criterios de selección de puntos de monitoreo. El estudio Exploratorio de la Calidad del Aire y Ruido se considera como un primer paso indispensable para la gestión ambiental en esa área. Aunque no estaba considerado en el marco lógico, ANAM a través del estudio “*Servicios de Consultoría para el Diseño y Reglamentación de un Programa de Seguimiento, Vigilancia y Control Ambiental para las Principales Mega Fuentes en Panamá*”, sentó las bases para operativizar técnica y jurídicamente el seguimiento de las fuentes de contaminación y de los programas correctivos que los contaminadores se comprometen a ejecutar a través de los PAMAS y de los planes de manejo, producto de los EIA. Para este propósito se diseñó y desarrolló un programa informático del sistema de Seguimiento, Vigilancia y Control Ambiental (SVCA) llamado “Inventario Nacional de Establecimientos Emisores (INEE)”.

Las normas acordadas en el proyecto (II-4), **Formulación de normas de estándares de calidad y emisión ambiental**, y otras definidas por la ANAM han sido formuladas y se encuentran en proceso de trámite para su promulgación, la cual se espera para mediados de 2007. Además de la formulación y promulgación de las normas, el objetivo de este proyecto era “desarrollar las capacidades de la ANAM para la coordinación de procesos de generación de normas ambientales”. La evidencia disponible indica que este objetivo se ha cumplido plenamente. En el 2003 se crearon 6 comités técnicos para acompañar los procesos de elaboración de las normas de calidad ambiental. Igualmente se inició el proceso de contratación de anteproyectos de normas de calidad de suelos, residuos peligrosos, ruido y vibraciones, calidad de aguas marinas y costeras, olores molestos y calidad del aire. La etapa de preparación y coordinación para dar cumplimiento al Decreto 58-00 (sobre elaboración de normas de calidad ambiental) ha sido desarrollada directamente por la DINAPROCA (Dirección de Protección de la Calidad Ambiental), de tal manera que se ha visto claramente el fortalecimiento institucional de dicha Dirección y por consiguiente de la ANAM. Como resultado de estas capacidades, se han propuesto mejoras sustantivas al Decreto 58-00. La DINAPROCA ha demostrado que cuenta con capacidad de supervisión técnica de los estudios y consultorías para la formulación de normas y reglamentos, si se considera que algunos productos han sido rechazados por no cumplir con los criterios de calidad para la formulación de las normas. El estado de avance en el procedimiento de las

normas de calidad permite visualizar para el primer semestre del presente año la promulgación de la mayor parte de las que están previstas.

El proyecto (II-5), **Instrumentos económicos de gestión ambiental y promoción del desarrollo limpio**, tuvo algunas modificaciones pero cumplió con las metas propuestas. Se buscaba cubrir la necesidad de contar con instrumentos que apoyen el desarrollo de conceptos de producción limpia y de regulación ambiental con miras a armonizar los objetivos ambientales y de competitividad empresarial. Este objetivo se considera alcanzado ya que ANAM a través del PAN y de las actividades adelantadas por el convenio ANAM-BID-CONEP ha posicionado el tema de producción más limpia (P+L) y el de mecanismos de desarrollo limpio con actividades que no están financiadas con recursos del PAN pero que complementan la estrategia inicial y que a la postre consolidan la capacidad de ANAM en el tema de generación de los instrumentos mencionados. Se elaboró la reglamentación para el ecoetiquetado, los premios ambientales por P+L y los mecanismos de desarrollo limpio MDL, actividades que estaban previstas en el Programa y que posteriormente se financiaron con recursos provenientes del FOMIN. Por su parte el PAN financió: el catastro de fuentes de contaminación, la consultoría de valoración económica de los recursos naturales, el estudio sobre cargos por contaminación hídrica y la preparación de los planes de descontaminación, instrumentos esenciales para mejorar la administración de los recursos naturales en forma eficiente.

Finalmente, el proyecto (III-1), **Iniciativas de gestión ambiental**, permitió a la ANAM avanzar significativamente en el acercamiento a la comunidad, a resolver problemas específicos de riesgos ambientales y sanitarios y a identificar modelos de gestión de alto potencial para mejorar las condiciones ambientales y sanitarias en la comunidad como lo indican algunos de los proyectos analizados. Tres de los proyectos relacionados con la solución de problemas ambientales y sanitarios en comunidades rurales tuvieron resultados altamente exitosos que ameritan su divulgación como modelos de gestión con participación de la comunidad y de los gobiernos locales. El proyecto de relleno sanitario de Santa María tiene alto potencial para ser considerado como una solución modelo para pequeños municipios y ya ha tenido un impacto en la eliminación de cuatro vertederos de basura a cielo abierto y está operando. Sin embargo, requiere un apoyo adicional para consolidar sus aspectos técnicos y financieros, los cuales están claramente identificados.

En los párrafos anteriores se han resumido los principales logros relevantes de los 10 proyectos que conformaron el PAN. Sin embargo, en cada uno de ellos hay aspectos que requieren mejoras y ajustes, desde ajustes a la estructura organizacional (I-1), incluyendo la coordinación con el proceso de descentralización municipal (I-3), hasta el diseño y el seguimiento de los proyectos financiados por el FOIAMBI (III-1), y ciertamente la calidad de la gestión final (estudios de EIA, monitoreo, aplicación de normas); pero estas mejoras y ajustes, tratados en los capítulos del informe y en los anexos en forma específica, deben ser parte de las actividades de desarrollo

institucional, regulares y permanentes en la ANAM, y no se deben interpretar como deficiencias en la ejecución del PAN.

Aunque fue necesario extender el período de ejecución dos años, debido a limitaciones de presupuesto al inicio del período y a las demoras conocidas en los trámites con la Contraloría General de la República, la ejecución operativa del PAN se efectuó en forma relativamente ágil y expedita. En este desempeño se debe destacar la efectividad y eficiencia de la modalidad de ejecución caracterizada por una pequeña unidad de coordinación con el apoyo de las unidades técnicas de la institución; de esta manera se logró integrar adecuadamente el desarrollo institucional a la ejecución del programa y ahorrar el costo de una unidad ejecutora independiente. Por otra parte, el seguimiento del BID a la ejecución también tuvo un efecto positivo en la medida en que se interpretaron, se precisaron y se ajustaron sobre la marcha las metas de los proyectos con el apoyo del personal del Banco.

Independientemente de que se realice una **segunda fase del PAN** con financiamiento del BID, el trabajo futuro de ANAM tanto en sus dos funciones básicas – gestión ambiental y administración de los recursos naturales – como en su propio desarrollo institucional está relativamente bien definido como una etapa de consolidación. Como se mencionó la voluminosa normativa está en varios niveles de desarrollo, algunos cuerpos normativos como el EIA ya son operativos, pero otros están en etapas de aprobación, elaboración o estudio. En esta área, la ANAM requiere complementar su capacidad interna. Se han elaborado varios instrumentos para la administración de los recursos naturales que requieren interpretación y adaptación para su aplicación. Estos aspectos requieren el fortalecimiento de las unidades operativas de la ANAM, unidades de primer contacto con la población, especialmente las Direcciones Regionales y las UAM, éstas últimas en coordinación con los gobiernos locales que ejecutan sus propios procesos de fortalecimiento institucional.



## Programa Ambiental Nacional

### Evaluación Final del Programa

#### Introducción

La “Ley 41 del 1º de julio de 1998 General de Ambiente de la República de Panamá”<sup>5</sup> constituyó un importante hito en la historia normativa e institucional del país relacionada con la administración de los recursos naturales y el ambiente y permitió iniciar un proceso de modernización de los esquemas regulatorios que afectan prácticamente a todos los sectores.

El gobierno respondió oportunamente a la aprobación de la ley en 1998 con una solicitud al Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**) para financiar su implementación y con una Estrategia Nacional Ambiental (**ENA**) para orientar el proceso. El Gobierno y el Banco acordaron la ejecución del Programa Ambiental Nacional (**PAN**).

Como resultado de la evaluación, puede afirmarse que el objetivo principal del Programa se alcanzó: se tiene una institución – ANAM – establecida, operando consolidada y un cuerpo normativo en etapas finales de reglamentación, con algunas normas aplicadas en forma efectiva y otras en proceso de consolidación.

Es necesario resaltar que los resultados positivos de la ejecución del Programa se deben a una muy buena ejecución operativa, la disponibilidad de unos estudios preparatorios muy completos, un seguimiento muy cercano por parte del oficial del Banco y probablemente lo más importante, un compromiso total con la ejecución del Programa por parte de los directores generales de ANAM durante el período de ejecución.

#### El marco Lógico

La herramienta del marco lógico se utilizó para establecer objetivos para el Programa, para cada componente y cada proyecto, así como las metas. El marco lógico original fue ajustado de acuerdo con lo convenido en cada una de las misiones de administración desarrolladas entre el 2001 y 2004 (Ver **Anexo 1**). El Marco Lógico estableció el propósito (Objetivo General) del PAN como: “*Desarrollar las capacidades de la ANAM y del Sistema Interinstitucional del Ambiente, fortaleciendo la gestión ambiental en*

---

<sup>5</sup> En adelante, en este documento, se hace referencia esta ley como a la “Ley 41”.



*sus aspectos más prioritarios e implementando un mecanismo financiero de apoyo a las iniciativas ambientales de las comunidades”.*

## El diseño del Programa

Para lograr este objetivo, el programa se estructuró y se ejecutó en la forma que muestra el cuadro.

Como se puede observar el diseño del Programa responde a los dos requerimientos fundamentales para desarrollar el mandato de la Ley 41: i) la capacidad institucional para aplicar la normativa y administrar los recursos naturales; y, ii) la reglamentación de la normativa ambiental y de administración de recursos naturales. Se incluyó un componente para facilitar el acercamiento de la institución a la comunidad mediante el financiamiento de algunas inversiones ambientales comunitarias.

(Cifras en \$miles)				
Categorías de Inversión	Ejecución Final		Presupuesto Original	
<b>1. Administración y Supervisión</b>	<b>1,362</b>	<b>5.6%</b>	<b>2,500</b>	<b>11.1%</b>
1.1 Unidad de Planificación Operativa	1,292		1,800	
1.2 Evaluación y Diseño II Etapa	70		400	
1.3 Administración			300	
<b>2. Costos Directos</b>	<b>19,954</b>		<b>17,350</b>	<b>76.8%</b>
<b>2.1 Fortalec. de ANAM Y SIA</b>	<b>11,794</b>	<b>48.3%</b>	<b>8,000</b>	<b>35.4%</b>
2.1.1 Fortalec. Inst. de la ANAM	7,020		4,300	
2.1.2 Fortalec. SIA	2,380		2,300	
2.1.3 Fortalec. de la GAD	530		620	
2.1.4 Educ. Ambiental y Sens. Pública	1,225		780	
<b>2.2 Desarrollo Norm. Regl. Inst. GA</b>	<b>6,627</b>	<b>27.1%</b>	<b>7,600</b>	<b>33.6%</b>
2.2.1 Comp. e imple. norm. Reglamenta	1,556		1,160	
2.2.2 Mecanismos EIA proyectos	1,480		2,880	
2.2.3 Mecanismos Seg. Control Fiscal	904		690	
2.2.4 Normas Estándares C.AMB	1,841		1,650	
2.2.5 Promoción de Desarrollo Limpio	840		1,220	
<b>2.3 Iniciativas de Gestión Ambiental</b>	<b>1,533</b>	<b>6.3%</b>	<b>1,750</b>	<b>7.7%</b>
2.3.1 Preinversión/Dinamización			250	
2.3.2 Inversiones Ambientales	1,533		1,500	
<b>3.Sin Asignación Específica</b>	<b>304</b>	<b>1.2%</b>	<b>512</b>	<b>2.3%</b>
3.1 Imprevistos y Escalamiento	32		512	
<b>4.Costos Financieros</b>	<b>2,790</b>	<b>11.4%</b>	<b>2,238</b>	<b>9.9%</b>
4.1 Intereses			1,830	
4.2 Comisión de Crédito			250	
4.3 FIV			158	
<b>TOTAL</b>	<b>24,410</b>	<b>100.0%</b>	<b>22,600</b>	<b>108.0%</b>

El componente de *fortalecimiento institucional* incluyó 4 elementos básicos, cada uno definido como un proyecto: i) la capacidad institucional de la ANAM; ii) la coordinación del Sistema Interinstitucional del Ambiente; iii) la gestión ambiental descentralizada educación ambiental; y, iv) la sensibilización pública. Al interior de cada proyecto generalmente se incluyeron los elementos pertinentes en términos de actividades, estudios, consultorías, equipamiento y capacitación.

El componente *normativo* se diseñó con 5 proyectos: i) compatibilización y normativa; ii) evaluación de impacto ambiental; iii) control de la contaminación; iv) normas y estándares de calidad y emisión ambiental; y, v) instrumentos económicos de gestión y

promoción de desarrollo limpio. Estas áreas cubren adecuadamente la extensa tarea de reglamentación y normativa que desarrolló la ANAM. Es posible que el diseño hubiera podido mejorarse en el tratamiento de dos aspectos con implicaciones conceptuales y prácticas importantes para los sectores económicos del país, como se hace evidente en esta evaluación: *los aspectos económicos en la normativa ambiental; y, la sincronización de la normativa con la capacidad institucional.*

El componente de *inversiones ambientales* incluyó recursos para financiamiento de pequeñas inversiones locales. Los pequeños proyectos financiados por este componente han tenido un impacto importante, no explícito en el objetivo propuesto, relacionado con el acercamiento de la ANAM a las comunidades y con la solución de problemas ambientales y sanitarios que no contaban con financiamiento de otras fuentes.

La mayoría de las actividades que conforman cada proyecto fueron definidas previamente en forma general o específica durante la preparación del Programa, con excepción de los servicios de los consultores que apoyaron la gestión ambiental descentralizada en los distritos de David y Océ, la videoteca, el centro de documentación y la creación de las comisiones consultivas, actividades que fueron definidas durante la ejecución.

Al interior de cada proyecto se requería un mayor esfuerzo de preparación en la definición de actividades en sus aspectos técnicos, términos de referencia, supervisión técnica e implementación de resultados y recomendaciones.

### **La ejecución del Programa**

El Programa se ejecutó por la ANAM, a través de la Unidad de Planificación Operativa (UPO), con el apoyo de las unidades permanentes de la institución así como de otras instituciones públicas que forman parte del Sistema Interinstitucional del Ambiente.

El cronograma de desembolsos propuesto para una ejecución de 4 años era razonable, pero resultó muy optimista con respecto a la disponibilidad de recursos del presupuesto nacional y los cambios en los grupos directivos de la institución durante la ejecución del Programa. El esquema de la ejecución operativa utilizado fue algo diferente del propuesto, pero resultó adecuado y tal vez muy apropiado a las circunstancias del Programa. La propuesta de integrar la ejecución del programa a las actividades regulares de la institución fue adecuada y dio resultados positivos.

### **Objetivo de la evaluación final**

El objetivo de esta evaluación es determinar el grado de cumplimiento de los objetivos del Programa Ambiental Nacional (PAN) y de cada uno de sus componentes. El BID para cada una de sus operaciones efectúa una evaluación de medio término y una evaluación final. El propósito es contar con un análisis independiente que permita evaluar la estructuración del Programa, su ejecución, el alcance de objetivos, los logros y los elementos que afectaron el alcance de los objetivos.

En particular, se establecieron los siguientes objetivos específicos según los términos de referencia: (i) determinar si los objetivos, resultados, y el impacto tal como está descrito en el marco lógico fueron alcanzados; (ii) identificar las lecciones aprendidas y proporcionar recomendaciones para futuras operaciones a ser financiados por el BID; y (iii) asesorar el rol y el desempeño que tuvo la ANAM como agencia ejecutora del proyecto.

El programa tuvo un costo final de \$24.4 millones (originalmente estaba estimado en US\$ 22.6 millones). El Programa se financió mediante un préstamo otorgado por el BID a la República de Panamá por US\$15.8 millones (de los cuales se desembolsaron \$15.5 millones), y la asignación de recursos del Presupuesto Nacional por US\$ 6.8 millones (el aporte final del gobierno fue de \$8.38 millones). Hubo aportes adicionales provenientes de asistencia técnica internacional de Canadá. El 14 de diciembre de 1999 se formalizó el contrato de préstamo y en enero de 2000 se inició la ejecución del PAN. En Diciembre del 2006 se finalizó su ejecución.

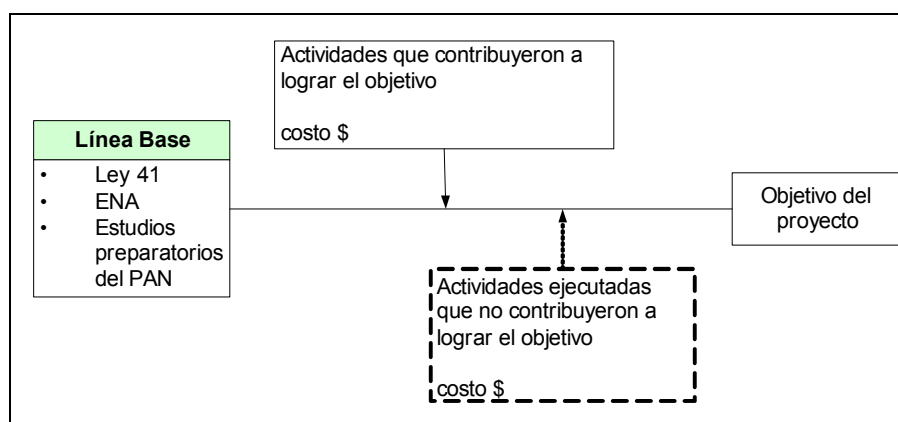
### **Metodología de evaluación**

A continuación se describe la metodología utilizada para la evaluación:

- a. Se analizó cada uno de los 10 “*proyectos*” que conforman los 3 componentes del PAN, como se presenta en los Capítulos 1 a 10. Adicionalmente, se analizó en forma separada la ejecución financiera y la ejecución operativa (Capítulos 11 y 12).
- b. Para cada proyecto (Capítulos 1 a 10) se analizaron los siguientes aspectos:
  - i. **Objetivo.** Se interpretó el objetivo propuesto para cada proyecto, según el marco lógico, con respecto a su pertinencia para alcanzar los objetivos del componente.
  - ii. **Resultados.** Se verificó el cumplimiento de las metas establecidas en el marco lógico del programa, según los indicadores establecidos, algunas de las cuales se ajustaron durante el período de ejecución. En esta sección se incluyó la descripción resumida de las actividades ejecutadas en el marco del proyecto correspondiente con recursos del PAN y otras relacionadas, financiadas con otros recursos, que contribuyeron al alcance de los objetivos del proyecto. En la evaluación de cada

proyecto se utilizó el siguiente gráfico para dar una visión resumida de las actividades realizadas como parte del proyecto, su contribución al logro del objetivo y su costo.

**Gráfico 1 Metodología utilizada para la evaluación de los proyectos**



- iii. **Evaluación y conclusión.** Se identificaron los factores determinantes del nivel de cumplimiento y si en efecto se alcanzaron los objetivos del Proyecto.
- c. La ejecución financiera (Capítulo 11) analizó la velocidad de ejecución y la disponibilidad de recursos. Esta evaluación financiera no intentó ser una auditoría, la cual se hace a través de los canales regulares de la Contraloría General de la República y de los procedimientos acordados con el BID, por lo cual los resultados financieros presentados aquí no son oficiales.
- d. La ejecución operativa del PAN (Capítulo 12) se evaluó con respecto a la efectividad del proceso de adquisiciones y contrataciones, desde la preparación de los TDR hasta la supervisión e implantación de resultados de los estudios y consultorías.

Para cada proyecto se revisaron términos de referencia, informes finales de las consultorías, informes y entrevistas con los funcionarios y en general, la información relacionada con el PAN. También se revisó la información suministrada por el BID sobre actas de las misiones de administración y supervisión efectuadas <sup>6</sup>. En cada proyecto se compararon las actividades propuestas con las actividades ejecutadas.

<sup>6</sup> En un trabajo entre la ANAM y OTSCORP se integraron los ajustes al marco lógico. Se obtuvo una versión final revisada.

Las diferentes unidades administrativas comprometidas con la ejecución de los proyectos revisaron los informes preliminares a este informe final, a los cuales aportaron información no considerada o aclararon aspectos relevantes para su evaluación.

## **COMPONENTE I, Fortalecimiento de la ANAM, el SIA y de la gestión ambiental descentralizada**

El Componente I estuvo conformado por cuatro proyectos: a) Fortalecimiento de la ANAM; b) Fortalecimiento del SIA y la RUAS; c) Fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada; y d) educación ambiental y sensibilización pública. El objetivo del Componente fue:

*“Fortalecer la gestión ambiental en sus aspectos prioritarios; Apoyar las actividades de reestructuración de la institución; Fortalecer la institución de manera que permita cumplir con su gestión; y, Mejorar las capacidades de gestión ambiental.”*

El componente tuvo una asignación equivalente los costos directos (\$11.8 millones).

Originalmente se estimó una inversión de \$8 millones. Esta mayor inversión explica en buena medida los resultados positivos de la ejecución de este componente.

Los resultados son especialmente positivos para las actividades relacionadas directamente con la ANAM y menos exitosos para las actividades que involucraron otras instituciones. Las actividades sobre las cuales la ANAM tuvo todo el control (infraestructura, equipamiento, personal propio, capacitación, etc.), reportaron resultados más que satisfactorios. Sin embargo, aquellas que tuvieron relación con las otras instituciones reportaron resultados menos exitosos en general, aunque con algunas excepciones.



## 1. Fortalecimiento de la Autoridad Nacional del Ambiente

### 1.1 Objetivo

El objetivo del proyecto de *Fortalecimiento de la ANAM*, como parte del Programa Ambiental Nacional (PAN) fue: *“Implementar y/o operativizar la nueva estructura orgánica y funcional de la ANAM, para poder cumplir con todos los mandatos establecidos en la Ley 41 y en la ENA, a través del fortalecimiento de las capacidades y recursos del exINRENARE, a las nuevas capacidades requeridas para una visión ambiental más amplia e integradora”*.

### 1.2 Indicadores y metas

*Estructura de cargos requerida para la nueva estructura orgánica y funcional de ANAM completada en un período de tres años, a través de un proceso de asignación y reconversión del personal del exINRENARE y de la contratación de nuevos profesionales. **Cumplida.** ANAM reduce su personal neto en 14% al final del Programa. **Cumplida.** Procesos de gestión institucional fortalecidos y funcionando bajo la nueva estructura orgánica funcional de la ANAM, incluyendo: Área de planificación estratégica. **Cumplida.** Planes operativos; **Cumplida.** Procesos financieros y administrativos **Cumplida.** Manejo de la cooperación internacional **Cumplida.** ANAM incrementa la autogeneración de ingresos en 20%, 35%, 40% y 45% en los años 1, 2, 3 y 4 del Programa, respectivamente. **No cumplida.** Al 2006 la ANAM generó \$3.8 millones en recursos propios que equivale al 38% del presupuesto de funcionamiento.<sup>7</sup> La meta originalmente fue propuesta con base en un presupuesto de funcionamiento de \$6 millones. Con base en la meta original, se cumplió. Plan de capacitación de ANAM diseñado e implementado en aspectos que incluyen: alta gerencia, negociación estratégica, administración financiera y negocios. **Cumplida.** ANAM cuenta con la red computacional integrada y operando a nivel nacional y regional en el 3º año, incluyendo sistemas de comunicación y equipo logístico básico. **Cumplida.***

### 1.3 Evaluación

#### 1.3.1 Análisis de resultados

El proyecto cumplió sus metas en forma más que satisfactoria. La Autoridad Nacional del Ambiente a través del Programa Ambiental Nacional (PAN) pasó de ser una institución focalizada en aspectos forestales (INRENARE), a una autoridad nacional en materia ambiental con responsabilidades de expedición de normativa y la verificación de su cumplimiento; y la administración de los recursos naturales (agua, bosque, áreas protegidas). Es necesario destacar lo siguiente:

---

<sup>7</sup> ANAM, Dirección Financiera.



- a. Fue la primera institución del gobierno central en incorporarse al Sistema Integrado de Gestión Financiera del sector Público (SIAFPA que integra las instituciones del sector central), estableció un sistema informático y de comunicaciones que facilita la comunicación entre sus unidades administrativas del nivel central y las regionales. Elaboró manuales de funciones y procedimientos, junto con los correspondientes manuales de cargos. Adquirió equipo de transporte y técnico para el cumplimiento de sus funciones. Estableció una estructura administrativa que soporta y apoya la gestión técnica de la institución. Desarrolló capacidades para desarrollar los procesos de control de bienes, contrataciones, control interno y planificación. Además, a través de la Resolución de Gabinete N° 4, se adoptó el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, formalizando la incorporación de la Institución al régimen de carrera administrativa. El informe anual de la ANAM 2006 reporta alrededor de 250 funcionarios ingresados al proceso de evaluación para ingresar a la carrera administrativa.
- b. La ANAM logró cambiar el perfil de sus funcionarios. Efectuó capacitaciones a todo nivel dentro de la institución, e involucró consultores externos y funcionarios de otras instituciones. El impacto de esta capacitación se refleja en una forma más fluida de manejo del computador, en el manejo de los procedimientos administrativos y en la atención a los usuarios por parte de los funcionarios de las instituciones. Después de siete años de ejecución del Programa, la ANAM reportó haber alcanzado la reducción de su personal a los niveles acordados en el marco lógico, y logró cumplir con uno de los objetivos inmersos en la meta de personal que era cambiar el perfil del funcionario medio de la institución.
- c. Un elemento que reafirma la capacidad de la institución es su dinámica para auto-ajustar y mejorar su estructura organizacional, de manera que funciones no consideradas en el diseño original de la institución, elaborado durante los estudios preparatorios del PAN (1999), puedan atenderse. Específicamente la institución ajustó su estructura (Decreto 163, 22-Ago-06), e incorporó unidades administrativas para atender los convenios internacionales sobre sequía y desertificación, desastres ambientales y el diseño y estudio de instrumentos de economía ambiental. La nueva estructura también identificó áreas claves en la administración de los recursos naturales.
- d. Los resultados señalan que la ANAM es una institución relativamente dinámica, en proceso de consolidación y que mantiene la continuidad de los cambios. Pese a que la Institución durante la ejecución del PAN pasó por dos períodos de transición de gobierno, que involucraron cambio de técnicos capacitados e inclusive relevo de los funcionarios de alto nivel, y además; que los funcionarios que fueron contratados a través del PAN ya no trabajan en la institución; la institución ha seguido funcionando y no ha entrado en crisis o incumplimiento de sus funciones.

### 1.3.2 Impacto

Se mejoraron los procedimientos administrativos y financieros. La ANAM ganó credibilidad y fortaleza institucional. A nivel interno está claramente asignadas las funciones y responsabilidades, de manera que la Administración General conoce los responsables de la gestión y el apoyo esperado.

Los logros están directamente asociados a los indicadores del Marco Lógico. Sin embargo, es necesario mencionar que algunos logros no son fácilmente atribuibles a un proyecto en particular. Más bien forman parte del agregado del Programa y de la sinergia generada a nivel de las dependencias de ANAM.

- a. Estructura organizacional establecida que facilita la gestión institucional de ANAM;
- b. Manual institucional de clases ocupacionales;
- c. Cambio en el perfil medio del funcionario de ANAM;
- d. Tamaño de la institución en relación al personal contratado;
- e. Plan Estratégico Participativo de ANAM y del SIA;
- f. Plan Operativo para aplicar los planes estratégicos;
- g. El mecanismo de cooperación internacional con mayor dinámica y potencial;
- h. Incremento sustancial en los ingresos generados por la venta de servicios y bienes ambientales (madera);
- i. Capacitación masiva al personal de ANAM y de las instituciones del sector público, gremios, consultores y en general, organizaciones relacionadas con la gestión ambiental en Panamá;
- j. Red computacional integrada y operando a nivel nacional y regional;
- k. Equipo de transporte (terrestre, marítimo y fluvial) en buenas condiciones;
- l. Red de comunicaciones establecida y operando.

### 1.3.3 Fortalezas y debilidades

Probablemente la mayor debilidad fue el perfil del soporte técnico de las unidades administrativas. El Programa identificó esta debilidad previa al inicio del Programa e incluyó el financiamiento de funcionarios clave que apoyaran la dirección y el desarrollo de las tareas claves asignadas.

A nivel de fortalezas pueden mencionarse: i) La capacidad de respuesta y ajuste de su personal quedó demostrada. El PAN facilitó la capacitación de todos los funcionarios en temas de tecnología y relacionados con la gestión ambiental, a lo cual se observa una respuesta positiva de ajuste y ii) a nivel regional se observa un equipo humano comprometido con la institución. Funcionarios participan en eventos por fuera del horario de trabajo con compromiso y esmero

## 1.4 Recomendaciones

En efecto, la institución logró cumplir con el objetivo del Proyecto de Fortalecimiento de la ANAM. Sin embargo, esto no indica que se haya llegado a un nivel adecuado de eficiencia institucional, es decir, que atienda de manera eficiente las funciones y delegaciones establecidas en la Ley General del Ambiente.

1. La ANAM requiere continuar con el proceso de consolidación institucional, de manera que las funciones de administración de los recursos naturales se desarrollen en forma eficiente. Esto conlleva dirigir esfuerzos al fortalecimiento de la Dirección de Áreas Protegidas, y las unidades administrativas encargadas del recurso hídrico y los recursos forestales.
2. El hecho que el recaudo por servicios prestados esté en cerca de \$3 millones por año, no indica que los precios de dichos servicios reflejen adecuadamente el costo económico de ellos. Debe profundizarse en este proceso.
3. Si bien es cierto que la implementación del Plan Nacional de Capacitación contribuyó al fortalecimiento de las capacidades de sus funcionarios, especialmente a nivel central, es necesario continuar con los niveles regionales, los cuales mantienen una relación directa con las comunidades y serán en últimas los encargados de hacer cumplir la normativa ambiental, ya sea directamente o mediante apoyo a los gobiernos locales.
4. Una vez se consoliden las acciones de descentralización de la gestión pública establecida en la reforma constitucional del 2004, será necesario que las regionales de ANAM tengan la capacidad necesaria para apoyar el proceso y brindar la asistencia técnica necesaria a los gobiernos locales.
5. Las regionales de ANAM tienen fuertes restricciones para recibir responsabilidades desde el nivel nacional y hacer efectiva la desconcentración de las funciones. Es esencial continuar con su análisis y propiciar su discusión en los ámbitos correspondientes del gobierno central. Un ejemplo de ello es la Contraloría General de la República, que establece restricciones a la desconcentración de los mecanismos de contratación de la ANAM.

## 2. Fortalecimiento del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA) y la Red de Unidades Ambientales Sectoriales (RUAS)

### 2.1 Objetivo y Antecedentes

*“Desarrollar un proceso gradual de integración del SIA, mediante el fortalecimiento de las instituciones sectoriales prioritarias y los mecanismos de coordinación a fin de: a) Facilitar la compatibilización y articulación de las políticas y estrategias de gestión ambiental sectorial con la política y Estrategia Nacional del Ambiente; b) Viabilizar la implantación del proceso de evaluación de impacto ambiental; c) Generar, procesar y difundir la información para la gestión ambiental; y, d) Definir pautas para el ordenamiento ambiental territorial.”*

Este objetivo incorpora el mandato de la Ley 41 a la ANAM de coordinar o consultar con las instituciones sectoriales los aspectos pertinentes de la gestión ambiental.

### 2.2 Indicadores y metas

*Políticas y estrategias ambientales formuladas y consensuadas al menos en tres sectores claves. **Cumplida.** 10 UAS del SIA integradas y fortalecidas en sus capacidades para la gestión ambiental (MINSA, MICI, MOP, MIDA, ME, MIVI, AMP, Ente Regulador de los Servicios Públicos, IDAAN e IPAT). **Cumplida.** Implementado un Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA), generando indicadores de estado y evolución de los recursos naturales y el ambiente en el 3º año. **Cumplida.** Plan indicativo de ordenamiento territorial ambiental orientado al mejor uso del espacio en el 2º año. **cumplida.** Plan de Ordenamiento y Acción Ambiental para la Comarca Ngöbe Buglé. **Cumplida.***

### 2.3 Evaluación

#### 2.3.1 Análisis de resultados

Se formularon y consensuaron 9 políticas ambientales, la mayoría de ellas (7) estructuradas con recursos del PAN, planteando la orientación que se le dará en adelante a temas importantes para la consecución del desarrollo sostenible del país. Igualmente se estructuraron estrategias de manejo para implementar herramientas de gestión que coadyuven en la consecución de los fines que se ha trazado la Ley General del Ambiente y la Estrategia Nacional Ambiental.

Probablemente el mayor impacto está relacionado con el fortalecimiento de la UAS y su incorporación al proceso de gestión ambiental como parte fundamental del SIA. Se consolidó el Sistema de Información Ambiental (SINIA) y se cuenta con 20 indicadores ambientales. Se avanzó en el proceso de integración y consolidación del SIA.

Se cuenta con un Plan Indicativo General de Ordenamiento Territorial Ambiental (PIGOT), que contiene una primera zonificación del territorio, convertido en norma de forzoso cumplimiento a través del Decreto Ejecutivo 283 de 2006. Se tienen otras propuestas de ordenamiento territorial a nivel de provincia y distrito, que han sido validados. Uno de ellos, el de David, fue aprobado por el gobierno local.

### **2.3.2 Impacto**

El hecho que la ANAM haya avanzado en la elaboración y promulgación de su normativa es importante. La ANAM no solo logró elaborar su normativa, a pesar del Decreto 58 que establece una serie de restricciones, sino que también incorporó tareas y responsabilidades a las instituciones vinculadas al SIA.

A pesar de lo difícil del fortalecimiento institucional, la ANAM logró establecer relaciones positivas y constructivas con las instituciones del sector público a través de las UAS. Elaboró un modelo de gestión y logró su implantación.

Tiene establecido el SINIA con indicadores ambientales definidos. Consolidó información y la hizo pública.

Cuenta con instrumentos y una estructura organizacional para el ordenamiento territorial ambiental. Cuenta con una propuesta de ordenamiento del territorio a nivel nacional de obligatorio cumplimiento. Avanza en el ordenamiento integrando modelos de ordenamiento regional (cuencas). Cuenta con propuestas de ordenamiento territorial a nivel del país, dos provincias, tres comarcas, cuatro distritos, dos cuencas, un corregimiento y un corredor vial.

### **2.3.3 Fortalezas y debilidades**

La mayor debilidad está asociada a la falta de una estrategia financiera y un plan de acción para continuar fortaleciendo permanentemente: la operación de las UAS; el Sistema de Información Ambiental (SINIA) y el desarrollo de las tareas que imponen el ordenamiento ambiental del territorio.  
y la gestión de las UAS.

Como fortalezas se pueden destacar: i) La ANAM, con apoyo del PAN, ha brindado soporte en materia logística y permanente capacitación a las 11 Unidades Ambientales Sectoriales (UAS) que fueron conformadas para desarrollar una labor de apoyo en el proceso de evaluación de impacto ambiental; ii) La ANAM cuenta con la infraestructura necesaria para operar adecuadamente el Sistema de Información Ambiental (SINIA); y, iii) La ANAM cuenta con una estructura orgánica (a través del Departamento de Ordenamiento Territorial Ambiental - DOTA que hace parte de la Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental - DINEROA) que le permite desarrollar plenamente los objetivos de la Ley General del Ambiente y de la Estrategia Nacional Ambiental en materia de ordenamiento territorial ambiental.

## 2.4 Recomendaciones

El objetivo fue muy ambicioso en cuanto a la integración del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA). El fortalecimiento institucional para lograr objetivos cuyo alcance escapa a las mismas instituciones, como es el caso de las UAS, presenta fuertes dificultades. A pesar de haberse cumplido las metas propuestas para el proyecto, falta fortalecer el papel de las UAS al interior de las mismas instituciones, considerando además que se les están asignando más responsabilidades. Es recomendable hacer una evaluación de costo – beneficio sobre el aporte que están haciendo las UAS a la gestión ambiental del país, para determinar si es necesario replantear el esquema consagrado en la Ley 41 o si se debe dedicar mayores esfuerzos financieros, logísticos y de capacitación para su adecuado desempeño.

En materia de Políticas y Estrategias Ambientales es recomendable precipitar la expedición de los Decretos Ejecutivos que faltan por expedir e implementar mecanismos de seguimiento y evaluación permanente de su evolución, desarrollo y aplicabilidad, pues ellas inciden en diversas actividades de desarrollo económico y suponen grandes esfuerzos de las autoridades para lograr su implementación.

Es conveniente perfeccionar la metodología con la cual se va a desarrollar el ejercicio de ordenamiento ambiental del territorio en diferentes escalas territoriales y ecosistémicas, de manera tal que haya armonía y complementariedad entre ellos, interacción entre los actores que intervienen y el alcance pleno que impone este importante ejercicio de planificación. El proceso de ordenamiento ambiental del territorio impone un ejercicio un poco más complejo que involucra no solamente la zonificación del territorio y un reglamento de usos del suelo, sino que implica, a partir del conocimiento y la caracterización del territorio y de la zonificación que de ellos se desprenda, la implementación de un esquema de regionalización, bajo supuestos claros de productividad y competitividad, de desarrollo social y equidad territorial y de sostenibilidad ecológica.

Con la existencia de la DOTA, se tiene ya una estructura orgánica en la ANAM que le permite desarrollar los objetivos de la Ley General del Ambiente y de la Estrategia Nacional Ambiental en materia de ordenamiento territorial ambiental. Sin embargo se requiere su fortalecimiento para asumir las funciones asignadas.

Considerando la importancia que tiene el SINIA para la eficaz protección y recuperación del ambiente, conviene recomendar la construcción de *indicadores de conocimiento* o de *caracterización de recursos o ecosistemas*, que son la base fundamental para la construcción de los indicadores de impacto y de gestión, y sobre los cuales se fundamentan las políticas públicas, las leyes y las decisiones administrativas.



### 3. Fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada

#### 3.1 Objetivo

*“Contribuir a implementar y operativizar la gestión ambiental en forma descentralizada en una provincia, tres municipios y una comarca, a través de proyectos piloto que permitan adquirir experiencias para transmitirlos al resto del país”.*

#### 3.2 Indicadores y metas

*“Fortalecida la capacidad de gestión ambiental de cinco gobiernos locales, tres municipios (Panamá, David, Océ), una provincia (Coclé) y una comarca (Gnóbe Buglé), como experiencia piloto de gestión en 2do año. **Cumplida.** Personal capacitado y equipo logístico y de comunicación básico funcionando e integrado a la red institucional en el 4to año. **Cumplida parcialmente.** Cinco planes estratégicos formulados en 2do año y sus correspondientes proyectos financiados parcialmente en base a recursos de inversiones ambientales (Componente III)” **Cumplida***

#### 3.3 Evaluación

##### 3.3.1 Observaciones al objetivo

Este objetivo tiene un fundamento explícito en la Ley 41 de 1998, que le asigna como función a la ANAM *promover la transferencia a las autoridades locales* de las funciones relativas a los recursos naturales y el ambiente, mandato especialmente diseñado para descentralizar la gestión institucional en materia ambiental.

##### 3.3.2 Análisis de resultados

El apoyo dado a los gobiernos locales que conformaron la experiencia piloto de descentralización, a través de un especialista ambiental que les brindó apoyo, asesoría y promoción en esta materia, se considera exitoso y ha permitido despertar conciencia en las autoridades y las comunidades sobre el papel que deben desempeñar dentro del Sistema Interinstitucional del Ambiente.

Se logró implementar un amplio plan de capacitación que integró a los gobiernos locales y se dio impulso a la conformación de las Comisiones Consultivas Ambientales, haciendo concientes a sus integrantes de la importancia del papel que desempeñan en el SIA.



Se cuenta ya con una propuesta de descentralización para los entes locales que hicieron parte de este proyecto piloto que es necesario impulsar para que tenga en adelante una implementación adecuada que permita conseguir el propósito de articular dentro del SIA a los entes territoriales y depositar en ellos responsabilidades ambientales con la certeza de que serán cumplidas a cabalidad.

A excepción de Panamá los demás entes locales sobre los cuales recayó la experiencia piloto cuentan ya con un Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental, que para el caso de David y Océ aún requieren ser ajustados de acuerdo con las recomendaciones planteadas en la consultoría respectiva. En todo caso, hay que hacer claridad sobre el contenido y alcance que debe tener un Plan de Ordenamiento Territorial Ambiental y diferenciarlo de un plan de desarrollo, pues en todos los que se han elaborado hasta la fecha se identifican deficiencias en este sentido, ya que se han consolidado más como instrumentos encaminados a la formulación de proyectos de inversión que como herramientas que permiten conocer en detalle y planificar el territorio.

### **3.3.3 Impacto**

El modelo validado y los mecanismos de incorporación de los gobiernos locales en la gestión ambiental se han replicado a otros municipios no incluidos originalmente en el Programa. Es decir, se logró el diseño de un modelo y su réplica. Esto en sí mismo es un avance mayor al esperado.

Es preciso destacar que la ANAM fue la primera y es la única institución del gobierno central que ha entregado responsabilidades junto con el financiamiento correspondiente (descentralización) a los gobiernos locales.

### **3.3.4 Fortalezas**

La ANAM cuenta con un importante avance en el desarrollo de las tareas que la Ley le ha asignado en materia de fortalecimiento a la Gestión Ambiental Descentralizada. Hizo presencia institucional a nivel del territorio a través de los especialistas contratados y estableció una relación positiva de cooperación con los gobiernos locales.

### **3.3.5 Lecciones aprendidas**

El fortalecimiento institucional de otras instituciones no es fácil. La estrategia mediante la cual la ANAM financió especialistas en los gobiernos locales reportó resultados positivos mientras se mantuvieron dichos especialistas. Una vez terminados sus contratos la gestión perdió su dinámica. Este financiamiento no debe suspenderse y por el contrario, debe ser una estrategia mantenida de largo aliento.

## **3.4 Recomendaciones**

Es importante seguir impulsando la conformación de las Comisiones Consultivas Ambientales en todos los municipios, provincias y comarcas, para hacerlas partícipes de la gestión ambiental local y articularlas dentro del trabajo que desarrolla la ANAM.

La propuesta de descentralización planteada para los distritos, la provincia y la comarca que conformaron el proyecto piloto debe ponerse en marcha con el apoyo de la ANAM e igualmente debe servir de modelo para implementar en otros entes territoriales la estrategia de descentralización ambiental.

Es necesario revisar el contenido y alcance que deben tener los Planes de Ordenamiento Territorial Ambiental para que sean instrumentos que permitan el conocimiento y la planificación del territorio. Elaborar el POTAM de Panamá y reformar los de David y Océ, como quedó establecido en las recomendaciones de la respectiva consultoría.

Es conveniente apoyar el financiamiento de los proyectos que fueron priorizados para los gobiernos locales, ya sea financiándolos a través de otras instituciones de orden nacional o apoyando su ejecución con personal técnico.



## 4. Educación ambiental y sensibilización pública

### 4.1 Objetivo

*“Fomentar la educación ambiental y la sensibilización de la ciudadanía con el fin de formar valores y crear capacidades en la ciudadanía en general, de manera que les permita interactuar en su entorno y contribuir a la implementación de la política y estrategia del ambiente”.*

#### 4.1 Indicadores y metas

*El componente ambiental está incorporado en el Plan Nacional de Educación, incluyendo los contenidos curriculares y material didáctico en los programas de estudios en todos los niveles y la capacitación a docentes. **Cumplida.** La Comisión Nacional de Educación Ambiental y la Dirección de Educación Ambiental de Ministerio del Educación fortalecidas según el Plan específico. **Cumplida parcialmente.** Plan de Educación No Formal diseñado e implementado, incluyendo el establecimiento de una red de cooperación interinstitucional. **Meta Cumplida.** Dirección Nacional de Fomento de la Cultura Ambiental fortalecida según plan acordado. **Meta Cumplida.** Cuatro Proyectos pilotos de educación ejecutados en áreas prioritarias como agua, aire, desechos sólidos y recursos marino – costeros. **Meta cumplida parcialmente.** Estrategia de Información y Comunicación Ambiental establecida en el 2º año, incluyendo la ejecución de campañas pilotos de difusión. **Meta Cumplida.** Reglamentación para el reconocimiento público por aportes relevantes al ambiente. **Meta cumplida.***

### 4.2 Evaluación

#### 4.2.1 Observaciones al objetivo

*Este objetivo tiene un fundamento explícito en la Ley 41 de 1998, que le asigna como función a la ANAM, cooperar en la elaboración y ejecución de programas de educación ambiental, formal y no formal, en coordinación con el Ministerio de Educación y las instituciones especializadas.*

#### 4.2.2 Análisis de resultados

*El cumplimiento de los objetivos y las finalidades de este proyecto es difícil de medir como lo es determinar la contribución relativa de los diferentes actores de la sociedad en la creación de valores ambientales y capacidades para interactuar en su entorno. Aun así, en Panamá se ha progresado significativamente en estos asuntos desde 1999, pues, en términos generales, se percibe mayor sensibilidad en el ciudadano del común hacia los temas ambientales y preocupación por los problemas de deterioro y contaminación de la oferta natural.*

La ANAM y el PAN han tenido una participación importante como fuente de información, apoyo y orientación a la ciudadanía. Sin embargo, la tarea es de largo plazo e incorpora muchos actores (medios de comunicación, sociedad civil, instituciones públicas, empresa privada y universidades, entre otros), por lo cual debe mantenerse dentro de la agenda de la Autoridad Ambiental.

El propósito del PAN, de contribuir a impulsar el proceso de fortalecimiento de la educación ambiental y la sensibilización ciudadana, ha tenido resultados claramente positivos, pues con el apoyo brindado al MEDUC, se aceleró la incorporación de lo ambiental en la educación formal (En el salón de clase).

En la educación ambiental no formal, resulta esencial seguir un proceso ordenado de identificación de temática, actividades prioritarias y poblaciones objetivo, a ser incluidas en los planes operativos.

Aunque se desarrollaron a cabalidad las actividades comunitarias que se priorizaron para despertar conciencia ciudadana en materia ambiental, tales acciones no logran consolidarse como proyectos piloto de educación ambiental.

#### ***4.2.3 Impacto***

A través de la Estrategia Nacional de Educación Formal se incluyó el componente ambiental en la educación formal. Se cuenta con Guías Didácticas de Educación Ambiental. Los educadores han sido capacitados en materia ambiental. Se implementó una Estrategia de Educación Ambiental No Formal. Se cuenta con una estrategia de información y comunicación ambiental y una experiencia importante en el desarrollo de campañas de difusión de lo ambiental a través de los medios de comunicación. Se cuenta con una Red de Cooperación Interinstitucional de Educación No Formal en operación. Se entregaron por primera vez premios por aportes relevantes al medio ambiente. Se han desarrollado numerosos cursos de capacitación en materia ambiental y algunos trabajos comunitarios.

#### ***4.2.4 Fortalezas y debilidades***

Las principales debilidades observadas son: El apoyo de la ANAM al MEDUC fue financiero y logístico; fue escaso el aporte en materia de objetivos, contenido y alcance de la educación ambiental formal. La ANAM no cumplió a cabalidad la meta de desarrollar proyectos piloto de educación ambiental, toda vez que los trabajos comunitarios desarrollados no constituyen experiencias piloto pues tienen debilidades metodológicas. Se percibe una confusión conceptual sobre el alcance de la educación ambiental, pues se confunden con los planes de capacitación laboral. El Plan de Capacitación Ambiental de la ANAM incluye temáticas ajenas a lo ambiental y carece de un diseño estratégico y priorizado, de acuerdo a la población objetivo.

Las principales fortalezas observadas son: La ANAM brindó apoyo al MEDUC para capacitar a los educadores en materia ambiental. La ANAM ha hecho esfuerzos logísticos y financieros para ilustrar, educar y concienciar a la ciudadanía en materia ambiental, a través de numerosos cursos de capacitación. La ANAM desarrollo trabajos comunitarios a través de consultorías externas. La ANAM cuenta con una Dirección de Fomento a la Cultura Ambiental (DNFCA) organizada y dotada para asumir las tareas que le impone la ley en materia de educación ambiental.

#### **4.2.5 Lecciones aprendidas**

Se recalca la dificultad de fortalecer dependencias de otras instituciones para que efectúen actividades relacionadas con la gestión de la ANAM.

### **4.3 Recomendaciones**

Sigue siendo necesario el fortalecimiento del MEDUC para optimizar su capacidad de gestión y lograr la adecuada orientación de las temáticas ambientales que harán parte de los contenidos académicos.

Es importante construir indicadores de impacto que permitan de manera objetiva medir los efectos que producen en la ciudadanía los trabajos de educación o sensibilización.

Hay que definir la metodología a utilizar en el futuro para implementar proyectos piloto de educación ambiental.

Conviene también precisar los objetivos y el alcance de la educación ambiental y la sensibilización ciudadana, diferenciándolos de los que traen consigo los planes de capacitación laboral orientados a fortalecer la capacidad de gestión de las instituciones públicas.



---

## **COMPONENTE II, Desarrollo de Normatividad, Reglamentación e Instrumentos de Gestión Ambiental**

El objetivo de este componente era *“Facilitar la aplicación efectiva de la Ley 41 mediante la preparación, discusión, aprobación y promulgación de los reglamentos priorizados de esta Ley, la compatibilización de las políticas ambientales y competencias interinstitucionales en temas relevantes y aplicación de instrumentos económicos viables.”*

El Componente II estuvo conformado por cuatro proyectos: a) Compatibilización de la normativa y reglamentación ambiental a nivel general y sectorial; b) Mecanismos para la evaluación ambiental de proyectos; c) Mecanismos de seguimiento, control y fiscalización de la contaminación; d) Formulación de normas y estándares de calidad y emisión ambiental; e, e) instrumentos económicos de gestión ambiental y promoción del desarrollo limpio.

La ejecución de este proyecto equivale al 33% (\$6.6 millones) de los recursos asignados a costos directos. La inversión de este componente es un poco más de la mitad del Componente I. La asignación original era del 44% de los costos directos.





## 5. Compatibilización e implementación de la normativa y reglamentación ambiental

### 5.1 Objetivo y Antecedentes

El objetivo del proyecto de compatibilización y reglamentación ambiental, como parte del Programa Ambiental Nacional (PAM) era:

*“Facilitar la aplicación efectiva de la Ley 41, mediante la preparación, discusión, aprobación y promulgación de los reglamentos priorizados de esta Ley, y la compatibilización de políticas ambientales y competencias interinstitucionales en temas relevantes y la aplicación de instrumentos económicos viables.”<sup>8</sup>*

### 5.2 Indicadores y metas

*Once reglamentos expresamente previstos en la Ley 41 elaborados, promulgados y divulgados. Cumplida.*

1. Mecanismos de Consulta Pública para temas ambientales relevantes.
2. Instalación y funcionamiento del Consejo Nacional del Ambiente
3. Instalación y funcionamiento de la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente y Comisiones Consultivas Provinciales, Comarcales y Distritales.
4. Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental.
5. Procedimiento para la elaboración de normas de calidad ambiental.
6. Proceso de control y cumplimiento de los EIA a través de los Planes de Manejo Ambiental.
7. Mecanismos de seguimiento y control de la calidad ambiental dentro del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA).
8. Contenido del Informe del Estado del Medio Ambiente.
9. Proceso para celebrar contratos de manejo y disposición de sustancias peligrosas
10. Procedimiento de concesiones de áreas protegidas.
11. Fijación de tarifas por uso de servicios ambientales en áreas protegidas.

*Ocho adicionales prioritarios, elaborados, promulgados y divulgados (Cumplida)*

<sup>8</sup> En el objetivo se incorpora “... la aplicación de instrumentos económicos viables.”. Este objetivo se adicionó al proyecto de Desarrollo Limpio e instrumentos económicos, por lo tanto, se analiza allí.

1. Planes de prevención de accidentes y descontaminación. Planes de prevención de desastres ambientales y de contingencia.
2. Auditorías Ambientales (AA)
3. PAMAs
4. Competencias en residuos sólidos domiciliarios, industriales y hospitalarios.
5. Sistema Interinstitucional del Ambiente
6. Daño ecológico y costos de limpieza, mitigación y compensación.
7. Sanciones
8. Certificación de procesos y productos ambientalmente limpios.
9. Políticas y mecanismos acordados para superar conflictos de competencia preferentemente en las áreas de: agua, aire, recursos marino-costeros, desechos sólidos.

### **5.3 Evaluación**

Los objetivos y metas de este proyecto se cumplieron. Más de treinta procesos de reglamentación han sido desarrollados exitosamente con los estudios técnicos, sociales y científicos que les sirven de soporte. Esto claramente permitirá la aplicación de la Ley General del Ambiente al igual que el resto de la legislación ambiental.

Ha sido necesario un trabajo conjunto entre las direcciones técnicas encargadas de los proyectos de reglamentación y la Oficina de Asesoría Legal para que estos reglamentos se hayan promulgado. Esto ha enriquecido las capacidades de la ANAM y ha generado un mayor fortalecimiento institucional, fundamental para la aplicación de dichos reglamentos.

#### ***5.3.1. Análisis de resultados***

De los 11 reglamentos expresamente indicados en el marco lógico del programa solamente el que se refiere al proceso para celebrar contratos de manejo y disposición de sustancias peligrosas se encuentra en elaboración. Actualmente se discute una versión del proyecto con el Ministerio de Salud. Los restantes 10 reglamentos se cumplieron como se reporta en el cuadro 5-1 del diagnóstico.

De los 8 reglamentos adicionales prioritarios 3 no se han cumplido, entre estos el que corresponde con la certificación de procesos y productos ambientalmente limpios se encuentra en las últimas revisiones técnicas. Adicionalmente, lo cual se puede presentar como uno de los impactos del componente, se han producido 12 reglamentos que aunque no hacían parte de los objetivos del programa claramente aportan a que la gestión ambiental sea más integral y completa.

En la sección 5.7 del diagnóstico (Ver Anexo 2) se presenta un análisis detallado de cada uno de los reglamentos desde el punto de vista de los objetivos, indicadores y metas del marco lógico.

### 5.3.2. *Impacto*

Alrededor de 30 reglamentos han sido estudiados, elaborados y/o expedidos durante la vigencia del PAN, la mayor parte de ellos prioritarios y necesarios para la aplicación e implementación de la Ley General del Ambiente. Esto ha fortalecido la institución y al estado panameño en general, a nivel técnico y jurídico, debido a que cuenta con numerosas herramientas legales para la administración y manejo del ambiente. Incluso se han rebasado las metas mediante la producción de 12 reglamentos adicionales no considerados dentro de las metas originales del programa.

Este fortalecimiento gracias al cual se ha enriquecido la legislación ambiental nacional cuenta con ANAM como garante para continuar a través de nuevos reglamentos, la aplicación y el seguimiento de la reglamentación expedida, lo cual solo es posible en la práctica y ejecución.

Los reglamentos se han convertido en el insumo que fundamenta los procesos de descentralización de la gestión ambiental, se constituyen como un logro por ser una herramienta para la aplicación de la legislación ambiental vigente. En este sentido la descentralización permitirá medir la eficacia de la misma en el campo y confrontarla en diferentes escenarios y situaciones.

Por otra parte los agentes contaminadores que anteriormente no eran objeto de sanciones y regulaciones comienzan a ser controlados lo cual genera nuevas actitudes para el cumplimiento de la ley.

### 5.3.3. *Fortalezas y debilidades*

#### *Debilidades*

El avance en la elaboración y promulgación de los reglamentos ambientales ha sido lento por varias razones: La primera, consiste en que la Contraloría General de la República exigió una fianza a los consultores individuales, tanto en contratos en ejecución como nuevos, lo que obligó a la ANAM a realizar adendas para acogerse a esta disposición. También fueron necesarias adendas para dar cumplimiento a lo dispuesto por el ITBM, que contempla el pago del 5% en los contratos de servicios.

Adicionalmente, la Ley de Presupuesto de 2005 estableció que todos los contratos deben ser enviados a la Dirección de Presupuesto de la Nación del Ministerio de Economía y Finanzas, una vez se haya comprometido la partida de gastos para ese contrato, con el fin de que sea verificada. Esto ha dilatado enormemente el proceso de contratación.

La tercera razón que ha generado dilación y dificultad en la terminación exitosa de los proyectos de normas, ha sido, según funcionarios de la ANAM, la falta de capacidad y rigor técnico de los consultores a cargo de los estudios socio-económicos, científicos y jurídicos.

### *Fortalezas*

Los logros obtenidos por la ANAM en la reglamentación expedida evidencian fortalecimiento en la institución, no solo en la parte técnica sino en la legal. A pesar de que algunos procesos han demorado más tiempo del previsto inicialmente, otros han logrado ser culminados o incluso revisados en el tiempo acordado. La autocrítica del procedimiento para la elaboración de reglamentos es un indicador positivo del nivel de gestión al interior de la institución. Los avances han sido significativos, principalmente si se tiene en cuenta que el objetivo del PAN en este caso fue facilitar la aplicación de la Ley 41. En muchos casos se ha avanzado en su aplicación y en otros, incluso se ha reglamentado y se ha trabajado en la revisión de esos reglamentos, como el Decreto para la elaboración de normas de calidad ambiental,<sup>9</sup> o el decreto de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>10</sup>

Contando con la legislación ambiental vigente es posible la aplicación de la Ley General del Ambiente, meta buscada por el PAN. Es fundamental que en adelante se continúe con el fortalecimiento de las herramientas técnicas y legales, con el fin de que la aplicación de las leyes y reglamentos sirva para el ajuste continuo de los reglamentos frente a las realidades nacionales.

#### **5.3.4. Lecciones aprendida**

La principal lección aprendida es la identificación de los procedimientos y metodologías para la elaboración de normas, igualmente se ha ganado experiencia en el seguimiento en la aplicación de los reglamentos y en el reconocimiento de las dificultades para descentralizar la aplicación, lo cual en últimas es uno de los principales eslabones que garantizan que la ley 41 sea efectivamente aplicada en todo el territorio del país.

### **5.4 Recomendaciones**

Las recomendaciones puntuales de cada proceso reglamentario se han presentado en la descripción de cada reglamento en la sección 5.9 del Anexo 2 de diagnóstico. Adicionalmente, es necesario continuar fortaleciendo la institución a nivel técnico y jurídico con el fin de que la legislación ambiental lograda sea una herramienta vigente y eficaz en la protección del medio ambiente. Para esto es necesario que los reglamentos sean al mismo tiempo aplicados y revisados en forma permanente tanto por las

---

<sup>9</sup> Decreto 58/00, actualmente en revisión.

<sup>10</sup> Decreto 59/00 derogado por D.E. 209/06

Direcciones técnicas involucradas en su aplicación como por la Oficina de Asesoría Legal.

La consolidación de los procesos de descentralización también constituyen una herramienta que requiere continuo fortalecimiento con el fin de que la legislación ambiental sea además de vigente, eficaz en todo el territorio.

Es recomendable desarrollar mecanismos de aplicación y seguimiento al cumplimiento de los reglamentos expedidos. Por ello las herramientas informáticas integran a través de la legislación las deferentes instancias de gestión: OTA, EIA, PAMAS, Auditorias y Calidad.



## 6. Mecanismos para Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos

### 6.1 Objetivo

*“Fortalecer la construcción de las capacidades en las instituciones involucradas en el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental previsto en la Ley 41, a fin de incorporar efectivamente los EIA en el ciclo de vida de las actividades, obras, proyectos que por su naturaleza, características y ubicación pudieran generar riesgos ambientales”. (Marco Lógico)*

### 6.2 Indicadores y metas

*“Reglamento único para el proceso de EIA y el Manual de Procedimientos implementados en 1er año. **Cumplida.** Automatización para el seguimiento y control de los EIA y sus respectivos planes de manejo. **Cumplida.** Personal técnico de ANAM a nivel central y regional, capacitado y dotado de equipo básico según programa de EIA propuesto. **Cumplida.** Diez UAS implementadas con capacidad técnica y equipamiento para responder a EIA en 2do año. **Cumplida.** Plan de cooperación con las universidades para implementar la capacitación a capacitadores. **Cumplida.** Ejecución de seis proyectos pilotos en sectores claves para la gestión ambiental, con el propósito de desarrollar guías y metodologías de EIA, por tipo de proyecto, identificación de estándares de calidad ambiental y estándares de emisiones requeridos en EIA.” **Cumplida.***

### 6.3 Evaluación

Revisados los resultados, se considera que el proyecto “Mecanismos para Evaluación de Impacto Ambiental de los Proyectos” ha cumplido con el propósito del PAN, toda vez que se han desarrollado las capacidades técnicas de la ANAM, UAS y SIA y ha coadyuvado al fortalecimiento de la gestión ambiental.

#### 6.3.1 Análisis de resultados

Las metas propuestas fueron cumplidas tal como se registra en el cuadro 6.1 del Anexo 2. Está pendiente por mejorar el manejo sistematizado de todo el proceso y de los expedientes de EIA de tal forma que se consolide como herramienta para el seguimiento de los planes de manejo. La ANAM ya cuenta con un software denominado Sistema de Seguimiento, Vigilancia y Control Ambiental SVCA el cual puede ser ampliado para administrar el seguimiento de los planes a desarrollar por los promotores de los proyectos.



Los avances más significativos se obtuvieron en las actividades de capacitación, se prepararon manuales para los sectores de energía, residuos sólidos, tenerías y forestal, y, el desarrollo de siete (7) guías y metodologías para la evaluación de EIA, de sectores claves como el desarrollo urbano, agropecuario, minería, forestal, vías de comunicación y residuos sólidos, los que establecen directrices específicas de los EIA.

La evaluación de “medio término” del programa, realizada en enero de 2004, señaló que el objetivo propuesto se había cumplido de forma satisfactoria, y logró avances significativos en la implementación del proceso de EIA, como el fortalecimiento de las UAS, el establecimiento de las RUAS y la incorporación de las UAS - SIA, en otras actividades de la gestión ambiental. También resaltó en la necesidad de continuar con el fortalecimiento de las RUAS y consolidar el mecanismo de coordinación entre las RUAS y la ANAM.

El PAN, durante el período 2004-2006 continuó con el fortalecimiento de la ANAM, UAS y SIA, sin embargo, aún la RED y las UAS, no operan de forma activa y en lo que respecta a la incorporación efectiva de los EIA en el ciclo de vida de las actividades, obras o proyectos, en su mayoría, el nivel de jerarquía continua por posicionarse en los sectores. Ver Apéndice 6.1 de la sección 6 del Anexo 2 que contiene las opiniones de los funcionarios de las UAS y de otras instituciones.

De todas maneras gran parte de la consolidación de ANAM como ente encargado de la gestión ambiental ha estado relacionada con los procesos de EIA, se puede considerar que el sector productivo y los usuarios de los recursos naturales están en el proceso de asimilación de la normativa y de la aceptación de que los compromisos ambientales son una variable importante en el ciclo de proyectos. El compromiso de ANAM con el proceso de EIA ha llevado a la institución a hacer seguimiento de todo el sistema, al punto que el Decreto 59 de 2000, fue modificado por el Decreto 209 de 2006 buscando ajustar los aspectos en el que fallaba el reglamento anterior.

### **Análisis del Reglamento aprobado mediante Decreto Ejecutivo N° 209 de septiembre de 2006.**

Este decreto es mas amplio, atiende las debilidades identificadas en el 59, como la ampliación de la lista taxativa por medio del código SIU, el establecimiento de Guía de Buenas Practicas Ambientales, la Evaluación Ambiental Estratégica, Consignación de una Garantía o Aval de cumplimiento, la atención de eventos catastróficos, proyectos a desarrollar dentro del Corredor Biológico, ampliación de los términos de la Resolución Ambiental entre otras.

El nuevo Decreto exige de la presentación de EIA, si el promotor demuestra que usa otra herramienta ambiental (normas ISO u otros instrumentos ), presentación de líneas bases previamente avaladas por la ANAM, de áreas donde ya se han aprobado proyectos similares, ampliación del proceso administrativo, ampliación de los contenidos mínimos de los EIA; sin embargo siguen siendo contenidos genéricos

aplicables a todos los estudios que no utilizan normas específicas ni aplicables a un caso particular. La ANAM aún no ha definido el alcance de los EIA, por sector, además de establecer nuevos requisitos en la presentación de los EIA, así como la eliminación de la Declaración Jurada. Los detalles del análisis del nuevo decreto se presentan en la sección 6.7 del Anexo 2 de Diagnóstico.

**Análisis de capacidad disponible para aplicación del nuevo reglamento (ANAM, UAS, consultores, promotores de proyecto, Sindicato de Industriales, comunidades Indígenas Comarca Ngobe Bugle, Asociaciones Comunitarias, ONGS, Universidades.**

De acuerdo a información suministrada por la ANAM, actualmente del Departamento de evaluación de EIA, cuenta con 10 funcionarios a nivel central y 1 en cada regional, los mismo han indicado que todavía están en proceso de adaptación del nuevo Decreto, por lo que consideran que requieren mayor tiempo y esfuerzo para su implementación, ya que, sus funciones se han ampliado, no obstante consideran que los términos están muchos mas claros y permite realizar una mejor evaluación.

En cuanto a las UAS, en su mayoría cuentan con un promedio entre 3 y 6 funcionarios, a nivel nacional ubicados en Panamá, manifiestan cierto grado de confusión en lo que obedece a la falta de capacitación en la implementación del Decreto, además han señalado ciertas disconformidades, sobre todo las sectoriales, de manera general el Decreto aumenta sus funciones como es el caso de la EAE.

Por su parte los consultores, han precisado de manera general que el Decreto 209, tiene fortalezas y debilidades, se han agregado nuevas reglas, pero muchas no están claras, no son específicas como el aumento del contenido mínimo de los EIA, tales como Valoración Monetaria del Impacto y de las Externalidades Sociales.

Otros aspectos de la capacidad institucional para aplicar el nuevo decreto se desarrollan en la sección 6.7 del Anexo 2 de Diagnóstico

### **6.3.2 Impacto**

El proceso de EIA fue el primero que estableció relaciones directas con las demás instituciones del sector público a través de las UAS. Esto facilitó la integración de otros instrumentos de gestión ambiental (ordenamiento, calidad, educación). Logró que las UAS no solo apoyaran la gestión de los estudios de impacto ambiental, también se convirtieron en el eslabón que conecta a la ANAM con las instituciones desde el punto de vista operativo.

Tal vez uno de los componentes ejecutados por el PAN que más ha generado impactos es el de EIA. El concepto ha penetrado todos los niveles de la sociedad. Hoy en día en

Panamá no hay un grupo o comunidades que no estén familiarizadas con la necesidad de efectuar evaluaciones ambientales de las actividades humanas que desarrollan.

Como es de esperarse los procesos ha estado sujeto a presión de los sectores económicos y de índole político ya que el cumplimiento de los planes de manejo ambiental conlleva compromisos que anteriormente estos grupos no consideraban, cuando asumían que el uso o efecto sobre los recursos naturales y del medio ambiente se consideraba libre. Situación que a su vez ha generado otro impacto positivo al interior de ANAM, en la medida que pese a la presión externa la institución ha demostrado su interés por posicionar el instrumento de gestión que le proporciona los EIA.

### **6.3.3 Fortalezas y debilidades**

#### *Fortalezas*

Institucionalmente ANAM se ha fortalecido en respuesta a los requerimientos impuestos por la dinámica de la aplicación de los EIA, así emprendió la reestructuración de la Dirección Nacional de Evaluación y Ordenamiento Ambiental (**DINEORA**), aprobada mediante Decreto N° 163, en el cual se crea el Departamento de Gestión Ambiental, instancia encargada de promover regulaciones, guías y manuales. Esto garantiza un mecanismo oficial de seguimiento a los estándares de calidad de los EIA., además unifica el contenido de los estudios y mantiene contacto con las RUAS.

Los avances en cuanto a la documentación de apoyo como guías sectoriales y metodologías se consideran una fortaleza y la integración de los planes de ordenamiento territorial al proceso de EIA mediante la exigencia de la Constancia de Uso Conforme como requisito previo a la realización del Estudio de Impacto Ambiental de cualquier categoría.<sup>11</sup>.

#### *Debilidades*

Claramente una de las debilidades es el seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental. El número de planes por monitorear rebasa la capacidad de la ANAM. Se requiere la implementación de alternativas distintas al seguimiento estricto de los planes.

A pesar que la mayoría de UAS cuenta con las instalaciones y equipos mínimos, financiados por el PAN, algunas todavía no son consideradas de relevancia dentro de las instituciones. La encuesta realizada (ver Apéndice 6.1 de la sección 6 del Anexo 2 de Diagnóstico) identificó algunos problemas de burocratización intrainstitucional como la demora en la emisión de conceptos, además de que existe desmotivación, toda vez que no son informados del resultado de sus conceptos.

### **6.3.4 Lecciones aprendidas**

---

<sup>11</sup> Título I, Capítulo II, Decreto Ejecutivo N° 283

La promulgación del nuevo decreto pone en práctica un conjunto de lecciones aprendidas en cuanto al alcance y deficiencias del Decreto 59, complementado con la capacidad desarrollada la interior de ANAM para la producción de normas. Por otra parte la institución ha identificado la dinámica de las medidas contempladas en los planes de manejo las cuales requieren que la reglamentación y normas de calidad estén en pleno funcionamiento, para que de esta forma las actividades de recuperación y mitigación tengan sustento legal y se puedan establecer metas cuantificables en los planes de manejo emanados de los EIA.

Otra lección aprendida está relacionada con el esquema sancionatorio, en algunos casos para los promotores de los proyectos les es más rentable pagar las multas impuestas que invertir en los correctivos o medidas de recuperación ambiental.

#### **6.4 Recomendaciones**

Definir la herramienta informática para la administración y seguimiento de los planes de manejo producidos en los EIA. Una posible solución puede ser la ampliación del sistema informático de seguimiento, vigilancia y control ambiental SVCA

Fortalecer el proceso de descentralización de la gestión ambiental como una medida para distribuir funciones ante la alta demanda de seguimiento de planes de manejo.

Continuar con la consolidación de los procesos de OTA para articularlos a los requerimientos de los EIA en temas como: generación de línea de base ambiental, restricciones y condiciones de uso del suelo, recursos naturales, ecosistemas y áreas protegidas.

Ampliar el vínculo de los sistemas de ordenamiento ambiental con los EIA incluyendo también el ordenamiento urbano, planes de ordenamiento de turismo, zonificación agro ecológica y planes de ordenamiento de recursos marino costeros.

Continuar trabajando con las UAS de tal manera que estas unidades pasen de la fase de revisión de documentos y emisión de conceptos hacia actividades dinámicas como el seguimiento y la actualización de los compromisos de los planes de manejo.

Evaluar el sistema de tarifas y cobros sancionatorios para hacerlos acordes con la magnitud y capacidad de los promotores de los proyectos.

## 7. Mecanismos de Seguimiento, Control y Fiscalización de la Contaminación

### 7.1 Objetivo

*“Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de ANAM y del SIA para conocer, medir, seguir, y controlar la situación ambiental a través de la formulación de un plan de monitoreo de la calidad ambiental del agua, aire y ruido”.*

### 7.2 Indicadores y metas

*Sistema de Monitoreo de calidad del agua diseñada para una cuenca piloto. **Parcialmente Cumplida***  
*Planes de Control de calidad de aire y ruido en Panamá, San Miguelito y Colón, diseñados.*  
**Parcialmente Cumplida**

### 7.3 Evaluación

#### 7.3.1 Análisis de resultados

Para la evaluación es necesario advertir que en la ejecución de los dos proyectos previstos inicialmente en el marco lógico, las condiciones climatológicas y de seguridad no permitieron obtener el alcance previsto, por esto algunos análisis se hicieron de forma genérica, sin obtener resultados en aspectos fundamentales de las variables monitoreadas y su correspondencia con efectos o impactos sobre la salud y el medio ambiente

La primera meta se considera **Parcialmente Cumplida**. Se diseñaron dos programas, aplicados al Río La Villa, uno para el monitoreo de la calidad del agua y otro para la vigilancia y control de la calidad del agua en áreas críticas del río. A partir de éstos se diseñó un manual operativo del programa de monitoreo, vigilancia y control de la calidad del agua aplicable a otras cuencas hidrográficas, con las guías y protocolos correspondientes. Los detalles de los resultados del estudio de consultoría correspondiente se presentan en el cuadro 7.1 y la evaluación de la consultoría en particular en la sección 7.8 del Anexo 2 de diagnóstico

Desde el punto de vista técnico, las recomendaciones de la evaluación de medio término no se tuvieron en cuenta, las campañas de monitoreo no relacionan el caudal de río ni se procesaron para determinar el comportamiento espacial y temporal. Los muestreos no reportan los controles de calidad adoptados para garantizar la confiabilidad de la información.

Los aspectos particulares que deben ser aclarados para que el modelo de monitoreo del río la Villa sea útil para ese cuerpo de agua y replicable en otras cuencas son los siguientes:

Disponibilidad de agua para futuras concesiones

Participación de cada usuario frente a la oferta hídrica del río

Inclusión de las fuentes difusas de contaminación (solo se consideraron 8).

La formulación de la estructura funcional para el programa de monitoreo el cual debe servir de modelo para replicar en otras cuencas

Pautas de diseño que se deben seguir para formular la misma estrategia de monitoreo en otras cuencas.

La segunda meta de diseñar planes de control de calidad de aire y ruido en centros urbanos también se considera **parcialmente cumplida**. Para formular el plan se realizaron los monitoreos continuos pero no se cumplieron los tiempos de medición ni la cantidad de puntos a monitorear lo cual generó dificultades para comparar los datos. Se cuenta con planes de acción estratégicos a 25 años y se ha avanzado en la capacitación de funcionarios. (Ver cuadro 7.1 del Anexo 2).

Aunque para ambos componentes ambientales, calidad del aire y ruido, se establecieron planes de acción específicos, no están basados en los resultados de las campañas de monitoreo directamente. Son recomendaciones generales aplicables a cualquier entorno. El análisis del estudio correspondiente se presenta en la sección 7.8 numeral 3 del Anexo 2.

ANAM a través del PAN realizó otras actividades complementarias:

- i) Estudio para la red de monitoreo de la calidad de agua en las cuencas de los ríos Caimito y Chiriquí, estudio que también presenta deficiencias y desarticulación con el del río la Villa que se esperaba sirviera de modelo.
- ii) Diseño y reglamentación de un Programa de Seguimiento, Vigilancia y Control Ambiental para las Principales Mega Fuentes en Panamá, estudio que hace importantes aportes, entre otros el diseño y desarrollo de un programa informático de Seguimiento, Vigilancia y Control Ambiental (SVCA) llamado “Inventario Nacional de Establecimientos Emisores (INEE), el cual cuenta con una alternativa de acceso para cualquier usuario, buscando facilitar el seguimiento y control del sector productivo.

### 7.3.2 Impacto

El principal impacto es el posicionamiento del tema de calidad de agua y aire al interior de la institución. Si bien no se ha iniciado la implementación de planes concretos, el paso previo de alistamiento institucional se considera básico. Es indudable el desarrollo de capacidades para obtener información de referencia sobre condiciones ambientales de algunos cuerpos de agua superficiales así como de la calidad atmosférica de algunas zonas del país.

### 7.3.3 Fortalezas y debilidades

#### *Fortalezas*

- Presencia institucional en cada una de las provincias del país, lo que permite un mayor conocimiento del territorio y de las necesidades de herramientas para el fortalecimiento de los programas de seguimiento y control.
- Disponibilidad de equipo de monitoreo.
- Participación activa del sector productivo en el fortalecimiento del conocimiento técnico y científico para el mejoramiento del desempeño ambiental de las empresas.
- Si bien se deben complementar los estudios ANAM cuenta con los siguientes instrumentos para la gestión de agua y aire:
  - La definición de programas de monitoreo y vigilancia de la calidad del agua y del aire como herramienta para la gestión ambiental integral.
  - Lineamientos, directrices, metodologías, procedimientos operativos, protocolos y criterios estandarizados para su aplicación a nivel nacional.
  - Disponibilidad de mecanismos de verificación de la calidad del recurso hídrico y del aire.
  - Mayor conocimiento de las condiciones cualitativas y cuantitativas de los componentes agua y aire del país.
  - Mecanismo legal que obliga la participación de todas las entidades y organismos asociados con el componente ambiental a participar en los procesos de gestión, como el Comité Asesor Operativo de Calidad Ambiental.

#### *Debilidades*

- Limitada interacción con otras entidades del SIA para tratar el tema de contaminación hídrica y del aire.
- Escasa participación de las regionales en la definición de los planes de acción como actores claves que conocen las áreas de estudio, las fuentes más impactantes y las zonas críticas donde se generan mayores denuncias por parte de la comunidad, además han tenido poca participación en las campañas de monitoreo, organización y desarrollo de los procesos de validación.
- Deficiencia en los procesos de divulgación de los resultados de los proyectos y de criterios técnicos que pueden ser adoptados a nivel nacional para estandarizar metodologías, que permitan la comparación de registros e información capturada en campo.
- Demora en la revisión de informes y documentos por parte del Comité Asesor Operativo de Calidad Ambiental, lo que afectaba el plazo en la ejecución de los estudios. Además, existía una marcada diferencia de criterios entre los miembros del Comité, que en la mayoría de los casos no eran acordes con el alcance de las consultorías, lo que generaba observaciones no pertinentes a los productos e informes.
- Diferencias de criterios técnicos entre las entidades del SIA y dentro de las mismas entidades.

- Falta de claridad de competencias frente a situaciones que comprometen la salud humana y el ambiente.

#### **7.3.4 Lecciones aprendidas**

En general los obstáculos y deficiencias aportan un conjunto de lecciones para mejorar la gestión de agua y aire. Por su parte el análisis técnico de cada estudio define los aspectos a tener en cuenta para nuevos estudios producto de deficiencias técnicas o de supervisión. Adicionalmente los obstáculos que en este caso corresponden las condiciones climáticas, de seguridad y logística enseñan a mejorar el funcionamiento de las redes de monitoreo como las lecciones dejadas por el estudio exploratorio de la calidad del aire y ruido en los distritos de Panamá, San Miguelito y Colón, donde circunstancias ajenas al consultor y a la entidad no permitieron dar cumplimiento a la totalidad de los objetivos propuestos.

#### **7.4 Recomendaciones**

Se recomienda que para futuros proyectos relacionados con el monitoreo de los componentes del ambiente (principalmente agua y aire), se consideren las metodologías y protocolos ya diseñados, en aspectos tales como: sitios seleccionados en los estudios, variables a medir, continuidad en el monitoreo y como mínimo dos mediciones al año, una en la época seca y otra en la época lluviosa que permita conformar registros históricos para evaluar la gestión ambiental en las áreas monitoreadas, así como priorizar las acciones y orientar la toma de decisiones, respecto al ordenamiento de los ecosistemas monitoreados.

Es importante que se inicie la implementación de redes automáticas de monitoreo, que permitan registrar en tiempo real, eventos que puedan alterar las condiciones normales de los ecosistemas monitoreados, con el fin de adelantar acciones inmediatas de comando y control o acciones tendientes a minimizar los impactos que puedan generar dichos eventos (descargas o emisiones contaminantes).

Por otra parte, sería conveniente que se adelanten procesos de divulgación de los resultados de los estudios y sobretodo de los manuales de procedimientos y protocolos, con el fin de que sean adoptados e implementados a nivel nacional. Para esto se puede utilizar como herramienta la red de investigación científica y tecnológica ambiental.

También se recomienda que los funcionarios adiestrados y capacitados sean multiplicadores de los conocimientos transferidos, al interior de las instituciones, especialmente en las dependencias regionales, donde las tareas de comando y control son prioritarias.







## 8. Formulación de Normas de Estándares de Calidad y Emisión Ambiental

### 8.1 Objetivo

*“Desarrollar las capacidades de la ANAM para la coordinación de procesos de generación de normas ambientales y darle operatividad al reglamento que contiene el procedimiento formal en el país [Decreto No. 58 de 16 de marzo de 2000.<sup>12</sup>]” (Marco Lógico)*

Este objetivo tiene dos partes, una general sobre el desarrollo de “las capacidades de la ANAM” y otra específica, detallada en los indicadores y metas.

### 8.2 Indicadores y metas

Los indicadores establecidos para este proyecto fueron: *Seis estándares de calidad y/o reglamentos formulados y promulgados, preferentemente para agua, aire, ruido y residuos domésticos, industriales y hospitalarios.”* **Cumplida parcialmente**

- Normas de calidad de aire
- Norma para el control de olores molestos
- Norma de calidad aguas marinas y costeras
- Norma de Calidad Ambiental y Límites Máximos Permisibles de Aguas Continentales para uso Recreativo con y sin contacto directo.
- Modificación de los Reglamentos Técnicos para reutilización de aguas residuales tratadas: DGNTI – COPANIT 24-99, DGNTI – COPANIT 35-2000, DGNTI – COPANIT 39-2000, Y DGNTI –COPANIT 47-2000.
- Normas de calidad de suelos para diversos usos.
- Normas de calidad ambiental para aguas naturales
- Anteproyecto de Norma para Descargas de Aguas Residuales de los Procesos de Beneficios de Café (norma adicional incluida por iniciativa en ANAM, no considerada en los ajustes del marco lógico)

### 8.3 Evaluación

#### 8.3.1 Análisis de resultados

Las metas e indicadores se consideran **cumplidas parcialmente**. Las normas no han sido emitidas, pero se cumplió cabalmente con el objetivo de desarrollar la capacidad para coordinar procesos de generación de normas al interior de la ANAM. Este fortalecimiento se demuestra, no solo en la capacidad de supervisión técnica que ha adquirido la ANAM a través de la DINAPROCA en evaluar las propuestas de normas

---

<sup>12</sup> El Decreto No. 58 de 16 de marzo de 2000 (G.O. 24.014 de 21 de marzo de 2000) establece los procedimientos de elaboración de normas de calidad ambiental y límites máximos permisibles, que incluyen la elaboración de estudios científicos y técnicos, una evaluación del impacto del anteproyecto de norma, consulta ciudadana, consideración de comisiones consultivas, entre otros.

presentadas, sino en la iniciativa que ha promovido para la modificación del Decreto Ejecutivo 58/00. La versión que se está trabajando actualmente hace más operativas y claras las responsabilidades de los actores en el proceso de elaboración de las normas ambientales y modifica los términos establecidos de manera coherente con la situación institucional y ambiental del país.

Las normas acordadas y otras definidas por la ANAM han sido formuladas y se encuentran en proceso de trámite para su promulgación, la cual se espera para mediados de 2007. El estado de avance del desarrollo normativo se explica en el Cuadro 8.1 y se analiza en detalle en la sección 8.7 del Anexo 2.

### 8.3.2 *Impacto*

El principal impacto es el desarrollo de la capacidad de ANAM para emitir normas, lo cual se ha demostrado no solo en los procesos que se llevan a cabo sino en la capacidad de autocrítica reflejada en los cuestionamientos al Decreto Ejecutivo 58-00. Además los estudios científicos y técnicos de los anteproyectos aportan conocimientos a la ANAM que permitirán realizar un mejor seguimiento en la aplicación de dichas normas una vez sean promulgadas.

Un impacto sobresaliente es que el paquete de normas en preparación reforzará los esfuerzos de otras dependencias al contar con parámetros de medición útiles para el control de agentes contaminantes, seguimiento de planes de manejo producidos en los EIA y PAMAS en los que se comprometan los sectores productivos.

### 8.3.3 *Fortalezas y debilidades*

#### *Fortalezas*

El fortalecimiento institucional que ha adquirido la DINAPROCA y a través suyo la ANAM, son una garantía para que la revisión del Decreto 58 del 2000 repercuta en la agilidad y rapidez para producir normas que, sirvan de soporte al control y protección del ambiente a nivel nacional. La experiencia técnica y la trayectoria de los estudios realizados para la expedición de los estándares y normas de calidad son un camino recorrido para la expedición de futuras normas

La ANAM con este proyecto ha logrado dar operatividad al reglamento que contiene el procedimiento formal para la expedición de normas de calidad ambiental, tal como estaba planteado en el objetivo de este proyecto.

Adicionalmente, logró mayor fortalecimiento a través del esfuerzo técnico que ha hecho la DINAPROCA en el seguimiento que da a los estudios técnicos, científicos, sociales y de impacto de los anteproyectos de normas.

### *Debilidades*

Los desfases en el cronograma inicial, ocasionados en gran parte, a dificultades en la aplicación del Decreto 58 del 2000. Los plazos y requisitos establecidos en el Decreto han dificultado en ocasiones la toma de decisiones acordes con necesidades reales de la institución. Por este motivo la ANAM a través de la DINAPROCA está liderando su revisión, con el fin de que el nuevo Decreto se ajuste a las necesidades y realidades de las instituciones involucradas y de la situación ambiental nacional.

Aunque no es una debilidad relacionada estrictamente con los objetivos del proyecto, la capacidad local en las regiones, para la puesta en práctica de las normas y su respectivo seguimiento debe ser fortalecida tanto desde la perspectiva de capacitación de los funcionarios como del apoyo logístico e informático que requiere.

#### **8.3.4      *Lecciones aprendidas***

Los aprendizajes más importantes se refieren al tiempo requerido para la producción de una norma en las diferentes instancias nacionales. Estas lecciones se decantan en las mejoras que se hagan con la revisión del Decreto 58-00 lo cual redundará en la posterior formulación y promulgación de otras normas necesarias con mayor precisión y rapidez.

### **8.4      Recomendaciones**

Es importante la modificación del Decreto Ejecutivo 58/00, con el fin de culminar el proceso de expedición de normas y estándares de calidad con un reglamento que sirva de apoyo a la institución en la elaboración, formulación y expedición d estándares y normas de calidad ambiental.

Trabajar en la elaboración de una propuesta de sostenibilidad del sistema de seguimiento, aplicación y control de la calidad del agua y aire y de la gestión de residuos soportados en el conjunto de normas de calidad. Esta propuesta puede incluir incentivos, sanciones y la participación de las regionales y municipios de manera que sirva de plataforma de descentralización de funciones que procuren la calidad de los recursos.

## 9. Instrumentos económicos de gestión ambiental y promoción del desarrollo limpio

### 9.1 Objetivo

*“Elaborar instrumentos de políticas para desarrollar los conceptos del tema de producción limpia a fin de poner en marcha un plan de regulación ambiental con miras a armonizar objetivos ambiental y de competitividad empresarial”. (Marco Lógico)*

### 9.2 Indicadores y metas

*“Adoptado el instrumento de gestión: planes de descontaminación. **Cumplida parcialmente.** Catastro de fuentes de contaminantes en las principales zonas industriales del país elaborados en el 2do año. **Cumplida.** Instrumentos económicos de gestión aplicados en al menos tres áreas claves de gestión ambiental (recursos hídricos, forestal y áreas protegidas)” **Cumplida.***

### 9.3 Evaluación

#### 9.3.1 Observaciones al objetivo

Durante la ejecución del proyecto se hicieron algunos cambios acordados entre ANAM y el BID. En Junio de 2003 se cambió el nombre original del proyecto “Promoción del Desarrollo Limpio” por el de “Instrumentos económicos de gestión ambiental y promoción del desarrollo limpio”. En principio el PAN tenía previsto en este proyecto financiar actividades para alcanzar las siguientes metas:

1. Adoptados los siguientes instrumentos de gestión: Auditorias ambientales, planes de adecuación y manejo ambiental (PAMAS) y planes de descontaminación.
2. Catastro de fuentes de contaminantes en las principales zonas industriales del país elaborados en el 2do año.
3. Promocionada la participación del sector empresarial, en el desarrollo de tecnologías limpias incluyendo el establecimiento de premios y reconocimiento públicos, el apoyo a la solución de conflictos, la divulgación de información, la aplicación de la norma ISO 14000, diseño de mecanismos de sellos verdes y certificación.

De las anteriores metas quedaron para financiamiento del Programa los planes de descontaminación y el catastro de fuentes, tanto los PAMAS como las auditorias ambientales se financiaron por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN). La meta

3 de desarrollo limpio se trasladó al Programa de Producción más Limpia mediante del convenio ANAM-BID-CONEP.

### 9.3.2 *Análisis de resultados*

ANAM había iniciado la consultoría para obtener el reglamento de “Planes de prevención de accidentes y *planes de descontaminación*” contrato que fue suspendido porque según funcionarios de ANAM el estudio no cumplió los requerimientos técnicos exigidos. El atraso de este proyecto no altera significativamente las metas esperadas ya que la demora en la producción de normas, situación que estuvo por fuera del alcance del PAN, atenúa la no formulación de planes de descontaminación, no tiene sentido emprender planes de descontaminación sin que las normas de calidad ambiental estén listas para ser aplicadas.<sup>13</sup>

*Catastro de fuentes de contaminantes en las principales zonas industriales del país.* Este producto se obtuvo según el cronograma previsto. Aunque no se cumplió como parte de este proyecto, se desarrolló dentro del proyecto de mecanismos de seguimiento, control y fiscalización de la contaminación. Como parte de los resultados se cuenta con una base de datos y los mapas de las principales fuentes de contaminación de la ciudad de Panamá, San Miguelito, Arraiján y la Chorrera. Como parte del cumplimiento de esta meta se deben tener en cuenta los siguientes estudios que se revisan en detalle en el proyecto mencionado: Diseño de la Red de Monitoreo de la Calidad del agua en las Cuencas Hidrográficas del Río Caimito y Río Chiriquí; Proyecto Piloto de Monitoreo de la Calidad del agua en la Cuenca Hidrográfica del Río La Villa y su Aplicación en las Principales Cuencas Hidrográficas de Panamá; y, Diseño y Reglamentación de un Programa de Seguimiento, Vigilancia y Control Ambiental para las Principales Mega Fuentes en Panamá.

Con respecto a los *Instrumentos económicos de gestión aplicados en al menos tres áreas claves de gestión ambiental*, aún cuando no se ha implementado a la gestión algún instrumento económico proveniente de la propuesta del estudio en cuestión, el informe provee una base sólida para el fortalecimiento del tema de valoración de los recursos naturales y le da una plataforma de trabajo concreta a la UNECA. Por otra parte, contribuye en forma indirecta a la identificación de variables ambientales que además de servir a la base de datos recomendada son de evidente utilidad para la gestión ambiental integral. El estudio aporta una base conceptual aplicada a casos en zonas específicas de Panamá de tal manera que suministra una visión realista de los posibles escenarios de valoración. Adicionalmente hace una propuesta interesante de coordinación entre las posibles cuentas satélites de turismo con las cuentas satélites ambientales.

El proyecto *cumplió* las metas propuestas. Se buscaba cubrir la necesidad de contar con instrumentos que apoyen el desarrollo de conceptos de producción limpia y de regulación ambiental con miras a armonizar los objetivos ambientales y de

---

<sup>13</sup> Ver evaluación del proyecto II-4 en la capítulo 8.

competitividad empresarial. Este objetivo se considera alcanzado ya que ANAM a través del PAN y de las actividades adelantadas por el convenio ANAM-BID-CONEP ha posicionado el tema de producción más limpia (P+L) y el de mecanismos de desarrollo limpio con actividades que no están financiadas con recursos del PAN pero que complementan la estrategia inicial y que a la postre consolidan la capacidad de ANAM en el tema de generación de los instrumentos mencionados.

Entre las actividades más destacadas, producto del convenio ANAM-BID-CONEP, se destacan: La reglamentación para el ecoetiquetado, los premios ambientales por P+L y los mecanismos de desarrollo limpio MDL, actividades que estaban previstas en el Programa y que posteriormente se financiaron con recursos provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

El proyecto cumplió las metas propuestas. Se buscaba cubrir la necesidad de contar con instrumentos que apoyen el desarrollo de conceptos de producción limpia y de regulación ambiental con miras a armonizar los objetivos ambientales y de competitividad empresarial. Este objetivo se considera alcanzado ya que ANAM a través del PAN y de las actividades adelantadas por el convenio ANAM-BID-CONEP ha posicionado el tema de producción más limpia (P+L) y el de mecanismos de desarrollo limpio con actividades que no están financiadas con recursos del PAN pero que complementan la estrategia inicial y que a la postre consolidan la capacidad de ANAM en el tema de generación de los instrumentos mencionados.

Entre las actividades más destacadas, producto del convenio ANAM-BID-CONEP, se destacan: La reglamentación para el ecoetiquetado, los premios ambientales por P+L y los mecanismos de desarrollo limpio MDL, actividades que estaban previstas en el Programa y que posteriormente se financiaron con recursos provenientes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN).

### 9.3.3 Impactos

Los impactos de este proyecto son de más largo plazo, una vez que se obtengan consensos para la aplicación de normas y parámetros, la elaboración de los instrumentos jurídicos con base en los instrumentos técnicos y económicos elaborados y su aplicación efectiva.

### 9.3.4 Fortalezas y debilidades



La principal fortaleza de este proyecto es la disponibilidad de estudios básicos con resultados específicos que constituyen una base técnicamente sólida para promover el uso de instrumentos económicos con el fin de mejorar la asignación, uso y protección de los recursos naturales y el ambiente.

Sin embargo, los resultados y recomendaciones de los estudios requieren interpretarse y adecuarse al contexto de los sectores, actividades y mercados en Panamá, para lo cual la ANAM requiere apoyo técnico, especialmente en los aspectos económicos.

#### **9.3.5 Limitaciones y logros**

Una de las mayores limitaciones en la aplicación de los instrumentos económicos es la viabilidad política para emitir las leyes o decretos ejecutivos correspondientes. Ciertamente, algunas medidas – por ejemplo, los cargos por contaminación de aguas servidas domésticas – afectan a grupos de población con baja capacidad de pago o a sectores que generan grandes volúmenes de contaminantes. Esto requiere un trabajo gradual de consulta y concertación con otras entidades, empresas y con la población. A pesar de esto, la evidencia (componente 2) indica que la ANAM ha obtenido logros significativos en el desarrollo y aprobación de normas ambientales.

#### **9.4 Recomendaciones**

Con los estudios revisados en este proyecto, la ANAM tiene una gran tarea de implementación. Los estudios han desarrollado las bases para aplicar los instrumentos económicos pero es necesario interpretarlos y adecuarlos a los escenarios pertinentes en Panamá. Los parámetros de precios de los recursos naturales y cargos por contaminación, así como las varias iniciativas de “pago por servicios ambientales” deben ser adecuados para aplicarlos en el contexto de los sectores pertinentes de Panamá.

### **Componente III, iniciativas de gestión ambiental**

Este componente inicialmente estaba conformado por dos proyectos, preinversión e inversión. Los fondos de preinversión fueron eliminados porque al iniciar la ejecución del PAN existían numerosas propuestas de proyectos formulados. Sin embargo, muchos de estos proyectos no contaban con diseños o análisis de factibilidad adecuados, por lo que estas actividades tuvieron que ser desarrolladas durante la ejecución, lo cual afectó el proceso de selección, como se indicó en la evaluación intermedia, y en algunos casos la ejecución.

Estas “Iniciativas de Gestión Ambiental”, en general, resultaron de mucho interés porque resolvieron problemas específicos o atendieron asuntos ambientales pertinentes, lo hicieron con el apoyo de las comunidades y generaron lecciones no solo para ANAM sino para las instituciones regularmente encargadas de este tipo de proyecto y para el BID, lecciones que deben ser aprendidas y aplicadas a futuras.



## 10. Iniciativas de gestión ambiental

### 10.1 Objetivos

*“Contribuir a la ejecución de diversas iniciativas de mejoramiento ambiental a través de inversiones para responder a las demandas locales en áreas y temas ambientales no cubiertos con recursos existentes” (Marco Lógico)*

### 10.2 Indicadores y metas

*“Treinta (30) proyectos ambientales generados por las comunidades y financiados con recursos del Programa.” (Marco Lógico)*

### 10.3 Evaluación

Para esta evaluación se consultaron los siguientes informes: ANAM 2006, CGR 2006, Fundación Natura 2004, Fundación Natura 2005, y Fundación Natura 2006, y se analizó una muestra de 6 proyectos mediante visitas a cada uno y reuniones con los beneficiarios y autoridades locales, un resumen de la evaluación de cada proyecto se presenta en el Anexo 2 capítulo 10 anexo 10.1

#### 10.3.1 Observaciones al objetivo

Inicialmente, se había propuesto el siguiente objetivo: *“Contribuir a la ejecución de diversas iniciativas de mejoramiento ambiental, de alto impacto social, generadas a nivel de las comunidades como experiencia piloto a través de: i) Asignación de recursos de preinversión para dinamizar e incentivar el proceso a fuentes existentes de financiamiento para inversiones; y, ii) Inversiones para responder a las demandas locales en áreas y temas ambientales no cubiertos con recursos existentes”.*

Por consiguiente, el componente se estructuró inicialmente con dos *“proyectos”*. El primero, ***Asignación de recursos de preinversión***, se propuso para asistir a las comunidades en la formulación de iniciativas de gestión ambiental, a través de la elaboración de estudios que ayudaran a determinar la viabilidad de las propuestas de inversión.

El segundo, ***Inversiones***, buscaba financiar iniciativas de mejoramiento ambiental que respondieran a las demandas locales en áreas y temas ambientales no cubiertos con recursos actualmente disponibles. El componente estaba inicialmente relacionado con el

proyecto “*Fortalecimiento de la gestión ambiental descentralizada*” (Proyecto I-3), mediante el cual se esperaba promover la presentación de iniciativas ambientales por los gobiernos locales para ser financiadas con recursos del FOIAMBI.

Como las actividades de preinversión propuestas inicialmente fueron eliminadas, la meta establecida quedó como se indica en la sección 10.2.

Aunque el objetivo formal de este componente era atender algunas demandas de pequeños proyectos ambientales y comunitarios que no contaban con fuentes regulares de financiamiento y facilitar el trabajo de descentralización de la gestión ambiental con los gobiernos locales, también se logró promover el acercamiento de la ANAM y las comunidades con el fin de facilitar la gestión de la institución a nivel local.

### **10.3.2 *Análisis de resultados***

Se ejecutaron 22 proyectos de los 30 establecidos como meta, los cuales se relacionan en el cuadro 10.2 del Anexo 2. Aunque se ejecutaron menos proyectos que los planeados, esto no se debe considerar como una deficiencia ya que el costo promedio de los proyectos resultó un poco más alto que lo anticipado, los beneficiarios hicieron aportes significativos.

Estos proyectos en su mayor parte fueron presentados por ONGs a nombre de las comunidades; todos son “iniciativas ambientales” o “demandas locales”, por lo menos la mitad orientados a resolver serios problemas sanitarios; y, al momento de su identificación, ninguno tenía otra fuente de financiamiento. En total se ejecutaron proyectos con cinco Juntas Comunales y dos municipios. Los 15 restantes se ejecutaron a través de ONGs.

A finales de 2003 se habían seleccionado los proyectos y comprometido prácticamente todos los recursos del componente, estaban en ejecución 16 proyectos pero no había ninguno terminado. En el período 2003-2004 se avanzó rápidamente en la ejecución, de tal manera que el administrador del FOIAMBI, la Fundación Natura, presentó el “Informe Evaluativo Final” en mayo de 2004 (Fundación Natura 2004) con 22 proyectos ejecutados y todos los recursos asignados. En mayo de 2005 se presentó el informe financiero final.

La mitad de los proyectos ejecutados corresponde a saneamiento (letrinas, tanques sépticos, rellenos sanitarios); la otra mitad es de protección de recursos naturales (fuentes de agua, arrecifes), y capacitación.

El análisis de una muestra de 6 proyectos indica lo siguiente:

- Tres de los proyectos relacionados con la solución de problemas ambientales y sanitarios en comunidades rurales tuvieron resultados altamente exitosos que ameritan su divulgación como modelos de gestión. El de mayor éxito es el de la solución de aguas servidas de la barriada El Prado en Penonomé. Está funcionando en forma eficiente y sostenible; está administrado, operado y mantenido por la comunidad sin ningún apoyo externo. Los otros dos son proyectos de tanques sépticos para dos comunidades que por la concentración de sus viviendas estaban expuestas a altos riesgos sanitarios. En ambos casos se resolvieron los problemas, la comunidad y la Junta Comunal participaron en la ejecución, y los sistemas están operando normalmente.
- El proyecto de relleno sanitario de Santa María tiene alto potencial para ser considerado como una solución modelo para pequeños municipios. Ya ha tenido un impacto en la eliminación de cuatro vertederos de basura a cielo abierto y está operando. Sin embargo, requiere un apoyo adicional para consolidar sus aspectos técnicos y financieros, los cuales están claramente identificados.
- El proyecto de protección del arrecife de corales de Isla Iguana no generó los resultados esperados por razones de diseño, ejecución y falta de seguimiento. La ANAM está tomando las medidas correctivas para rescatarlo.
- El proyecto de apoyo al establecimiento de un centro para capacitación, eventos ambientales y agroturismo en Santiago, promovido por una ONG local, también tiene algún potencial para prestar estos servicios, pero depende de la gestión de la ONG. En este proyecto, el FOIAMBI cumplió su objetivo de apoyar una actividad piloto, aunque no es claro que sea replicable.

El anexo 10.1 (capítulo 10 del Anexo 2) presenta los detalles de la evaluación de estos proyectos.

### **10.3.3 Impacto**

El PAN-FOIAMBI, a través de los proyectos ejecutados ha logrado los siguientes impactos: (i) algunas comunidades han recibido beneficios tangibles y directos – como la solución definitiva de problemas sanitario-ambientales, lo cual ha sido positivo para la relación de la ANAM con las comunidades; (ii) se ha demostrado que las comunidades, con algún apoyo (en este caso de PAN-FOIAMBI) pueden resolver sus propios problemas de saneamiento ambiental en forma más efectiva que a través de los canales tradicionales de suministro de servicios públicos; y, (iii) se generó infraestructura y capacidad institucional local para promover la concienciación de los asuntos ambientales.

### **10.3.4 Fortalezas y debilidades**

La principal fortaleza del proyecto ha sido la identificación de iniciativas con objetivos, soluciones y beneficios específicos y precisos que promueven el involucramiento efectivo de las comunidades u organizaciones beneficiarias interesadas, lo que garantiza el éxito de los proyectos

Una característica fundamental de los proyectos financiados es la importancia del seguimiento, este es un aspecto que debe fortalecerse en la ejecución de algunos proyectos, como se observa en el análisis de los seis proyectos de la muestra analizada.

La debilidad de los gobiernos locales como ejecutores y operadores de proyectos (por ejemplo, rellenos sanitarios) puede afectar la ejecución, los resultados y el impacto de los proyectos.

### **10.3.5 Lecciones aprendidas**

Los proyectos de protección de recursos son intensivos en actividades de manejo. Generalmente requieren modestas inversiones iniciales pero mucha atención permanente. Los proyectos de saneamiento, como los tanques sépticos, son los que requieren más inversión y menos atención permanente pero los beneficiarios deben estar alerta sobre su mantenimiento. Los proyectos de disposición de residuos sólidos (rellenos sanitarios) son intensivos en actividades de operación, por lo cual requieren fortalecer su administración. En todos los proyectos es indispensable definir claramente las responsabilidades con respecto a su administración, operación y mantenimiento. A pesar de que esto está definido formalmente en los reglamentos operativos del FOIAMBI y el convenio con el administrador financiero, lo importante es que estas responsabilidades sean efectivamente atendidas, ya que tanto los gobiernos locales como las organizaciones locales son débiles en sus aspectos administrativos y financieros, y generalmente aceptan las responsabilidades pero no tienen capacidad para atenderlas.

## **10.4 Recomendaciones**

En la Evaluación Intermedia se presentaron algunas observaciones relacionadas con el financiamiento de este tipo de proyectos y los procedimientos de selección y ejecución (ver en el Anexo 2 capítulo 10 anexo 10.2). Estas observaciones son válidas para futuras operaciones de financiamiento de iniciativas ambientales en la comunidad y para “proyectos ambientales piloto” como las que financió el FOIAMBI. Pero, como se observó en la evaluación intermedia, requiere mejoras importantes en los siguientes aspectos: (a) la identificación, selección, y programación de proyectos comunitarios; (b) la eficiencia en la asignación de recursos; y, (c) la efectividad en la ejecución de los proyectos aprobados. Como resultado de la evaluación de los proyectos financiados, en particular de la muestra analizada, se debe agregar: (d) el seguimiento de los proyectos, de tal manera que se garantice su funcionamiento y sostenibilidad mediante el

establecimiento de responsabilidades efectivas, no solamente formales, sobre la administración, operación y mantenimiento de cada proyecto. Esto puede implicar un apoyo adicional para una etapa inicial de operación de los proyectos.

Esta observación debe ser interpretada en forma positiva; no implica que se hayan malgastado los recursos; todos los proyectos están funcionando, algunos con excelentes resultados (por ejemplo, el saneamiento de la Barriada El Prado). Se requiere simplemente hacer un seguimiento de cada proyecto para garantizar que continúen funcionando adecuadamente o que se tomen las medidas correctivas necesarias. En el Anexo 2, capítulo 10 anexo 10.1 se dan recomendaciones para este seguimiento en cada uno de los proyectos analizados.





## 11. Ejecución financiera

De acuerdo con las auditorías externas efectuadas anualmente, la gestión financiera reportó un manejo adecuado. Se atendieron los procedimientos de contratación, desembolso y procedimientos de reembolso de recursos.

La gestión financiera del PAN recayó sobre la Dirección financiera de ANAM, que se benefició de una consultoría específica para mejorar sus procedimientos.

### La gestión financiera

El Cuadro 11-1 presenta el presupuesto original del Programa. Los componentes de Fortalecimiento de la institucionalidad y de Desarrollo de la normativa representaban juntos el 69% de los recursos. La ejecución administrativa representaba un 11.1%.

### Fuente de los recursos

La principal fuente de recursos para la ejecución del Programa fue el préstamo otorgado por el BID a la República de Panamá. El cuadro muestra la fuente de recursos y los montos anuales.

El PAN recibió \$1.8 millones más del presupuesto original. Este monto adicional se agregó por parte de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI), y por

**Cuadro 11-1** PAN, Presupuesto original del PAN  
(Cifras en miles \$)

Categorías de Inversión	Presupuesto Original			
	BID	Local	Total	%
<b>1.Administración y Supervisión</b>	<b>2,300</b>	<b>200</b>	<b>2,500</b>	<b>11.1%</b>
1.1 Unidad de Planificación Operativa	1,700	100	1,800	8.0%
1.2 Evaluación y Diseño II Etapa	300		400	1.8%
1.3 Administración	300	100	300	1.3%
<b>2.Costos Directos</b>	<b>12,950</b>	<b>4,400</b>	<b>17,350</b>	<b>76.8%</b>
<b>2.1 Fortal.de ANAM y SIA</b>	<b>5,800</b>	<b>2,200</b>	<b>8,000</b>	<b>35.4%</b>
2.1.1 Fortalec. Inst. de la ANAM	3,300	1,000	4,300	19.0%
2.1.2 Fortalec. SIA	1,700	600	2,300	10.2%
2.1.3 Fortalec. de la GAD	420	200	620	2.7%
2.1.4 Educ. Ambiental y Sens. Pública	380	400	780	3.5%
<b>2.2 Desarrollo Norm, Regl. Inst. GA</b>	<b>5,900</b>	<b>1,700</b>	<b>7,600</b>	<b>33.6%</b>
2.2.1 Comp. e imple. norm. Reglamenta	1,060	100	1,160	5.1%
2.2.2 Mecanismos EIA proyectos	2,300	580	2,880	12.7%
2.2.3 Mecanismos Seg. Control Fiscal	490	200	690	3.1%
2.2.4 Normas Estándares C.AMB	1,150	500	1,650	7.3%
2.2.5 Promoción de Desarrollo Limpio	900	320	1,220	5.4%
<b>2.3 Iniciativas de Gestión Ambiental</b>	<b>1,250</b>	<b>500</b>	<b>1,750</b>	<b>7.7%</b>
2.3.1 Preinversión/Dinamización	150	100	250	1.1%
2.3.2 Inversiones Ambientales	1,100	400	1,500	6.6%
<b>3.Sin Asignación Específica</b>	<b>392</b>	<b>120</b>	<b>512</b>	<b>2.3%</b>
3.1 Imprevistos y Escalamiento	392	120	512	2.3%
<b>85. Pago PPF</b>				
PPF 1090 Préstamo e Intereses				
<b>4.Costos Financieros</b>	<b>158</b>	<b>2,080</b>	<b>2,238</b>	<b>9.9%</b>
4.1 Intereses		1,830	1,830	8.1%
4.2 Comisión de Crédito		250	250	1.1%
4.3 FIV	158		158	0.7%
<b>TOTAL</b>	<b>15,800</b>	<b>6,800</b>	<b>22,600</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Informes Financieros del PAN, Autoridad Nacional del Ambiente.

parte del Gobierno Central. Los aportes adicionales del Gobierno Central estimados en \$1.588,000 fueron asignados a la atención del servicio de la deuda durante el período de ejecución y al financiamiento de actividades adicionales del Componente I, Proyecto de Fortalecimiento de ANAM.

**Cuadro 11-2** Fuente de recursos y montos anuales  
(cifras en miles \$)

Fuente de Fondos	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total
BID	1,200	1,637	4,138	2,507	1,280	1,157	2,886	697	15,50
Local	481	1,142	978	1,602	1,900	1,557	728		8,38
Cooperación de Canadá	171			350					52
Total Recibido	1,851	2,779	5,116	4,459	3,180	2,715	3,614	697	24,41
	8%	12%	23%	20%	14%	12%	16%	3%	108%

La participación corresponde a la relación entre el monto recibido y el monto estimado del Programa en \$22.8 millones.

El Gobierno de la República de Panamá se comprometió a aportar la suma de \$6,800,000 por concepto de Contrapartida Local. Al 31 de Diciembre del 2006, el Gobierno había aportado la suma de \$ 8,388,247. El BID se comprometió a aportar \$15,800,000 y a Diciembre de 2006 su desembolso fue de \$14,805,215. Se estima que a Julio del 2007, el BID haya desembolsado un monto adicional de 696,598, correspondiente a compromisos adquiridos por el PAN, para alcanzar un aporte de \$15.5 millones.

Se observa que en el año 2000 y 2003 se recibió un aporte de \$520,645 como Donación de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI).

#### *Uso de los recursos*

La Unidad de Planificación Operativa (UPO) tenía una asignación estimada del 8%, es decir, un estimado de 2% al año para un período de cuatro años. A pesar que la ejecución del PAN tomó siete años y medio, el costo total de la UPO fue de \$1.36 millones, equivalente al 7% del presupuesto, es decir, cerca del 1% anual. Este es uno de los aspectos a resaltar. La institución, al haber integrado a la UPO en su estructura, internalizó los costos relacionados con su funcionamiento (transporte, arriendo, servicios públicos, vigilancia y transporte, entre otros).

El proyecto tuvo unos costos de administración especialmente bajos al compararlos con otros proyectos en Panamá y en la región. Al haber efectuado los desembolsos a través de su estructura institucional y con la participación de la Contraloría, se lograron ahorros de al menos \$540,000, equivalente al 3% de \$18 millones, que hubiera sido lo desembolsado por servicios de pagos externos. El Cuadro 11-1 presenta la distribución de la inversión por categoría.

**Cuadro 11-1** Uso de recursos por categoría de inversión

Categorías de Inversión	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Total	Presupuesto (%) Original	Presupuesto Original
<b>1. Administración y Supervisión</b>	<b>179</b>	<b>205</b>	<b>199</b>	<b>211</b>	<b>215</b>	<b>134</b>	<b>149</b>	<b>70</b>	<b>1,362</b>	<b>5.6%</b>	<b>2,500</b>
1.1 Unidad de Planificación Operativa	179	205	199	211	215	134	149		1,292		1,800
1.2 Evaluación y Diseño II Etapa								70	70		400
1.3 Administración											300
<b>2. Costos Directos</b>	<b>1,091</b>	<b>2,091</b>	<b>4,619</b>	<b>3,807</b>	<b>2,353</b>	<b>1,824</b>	<b>3,542</b>	<b>627</b>	<b>19,954</b>		<b>17,350</b>
<b>2.1 Fortal.de ANAM Y SIA</b>	<b>634</b>	<b>1,757</b>	<b>3,626</b>	<b>2,344</b>	<b>1,069</b>	<b>887</b>	<b>1,477</b>		<b>11,794</b>	<b>48.3%</b>	<b>8,000</b>
2.1.1 Fortalec. Inst. de la ANAM		1,547	3,009	1,339	255	569	301		7,020		4,300
2.1.2 Fortalec. SIA		98	302	667	547	248	518		2,380		2,300
2.1.3 Fortalec. de la GAD		20	101	127	204	4	74		530		620
2.1.4 Educ. Ambiental y Sens. Pública		91	214	209	62	65	584		1,225		780
<b>2.2 Desarrollo Norm. Regl. Inst. GA</b>	<b>457</b>	<b>334</b>	<b>543</b>	<b>906</b>	<b>804</b>	<b>937</b>	<b>2,019</b>	<b>627</b>	<b>6,627</b>	<b>27.1%</b>	<b>7,600</b>
2.2.1 Comp. e imple. norm. Reglamenta	457	111	8	9	83	194	499	195	1,556		1,160
2.2.2 Mecanismos EIA proyectos		94	220	603	59	211	293		1,480		2,880
2.2.3 Mecanismos Seg. Control Fiscal		72	223	261	52	63	233		904		690
2.2.4 Normas Estándares C.AMB		57	42	33	212	367	699	431	1,841		1,650
2.2.5 Promoción de Desarrollo Limpio			49		396	100	295		840		1,220
<b>2.3 Iniciativas de Gestión Ambiental</b>			<b>450</b>	<b>557</b>	<b>481</b>		<b>45</b>		<b>1,533</b>	<b>6.3%</b>	<b>1,750</b>
2.3.1 Preinversión/Dinamización											250
2.3.2 Inversiones Ambientales			450	557	481		45		1,533		1,500
<b>3.Sin Asignación Especifica</b>	<b>32</b>							<b>272</b>	<b>304</b>	<b>1.2%</b>	<b>512</b>
3.1 Imprevistos y Escalamiento	32							272	32		512
<b>4.Costos Financieros</b>	<b>37</b>	<b>408</b>	<b>275</b>	<b>510</b>	<b>456</b>	<b>512</b>	<b>592</b>		<b>2,790</b>	<b>11.4%</b>	<b>2,238</b>
4.1 Intereses		163	270	462	449	504	590				1,830
4.2 Comisión de Crédito		200	4	37	7	8	2				250
4.3 FIV		44		11							158
<b>TOTAL</b>	<b>1,339</b>	<b>2,704</b>	<b>5,093</b>	<b>4,528</b>	<b>3,024</b>	<b>2,470</b>	<b>4,283</b>	<b>969</b>	<b>24,410</b>	<b>100.0%</b>	<b>22,600</b>

El Componente I, de fortalecimiento de la institucionalidad tuvo una asignación mayor, lo que hizo que su participación pasara de un 34% a un 44% del monto final del Programa. Es decir, el establecimiento de la ANAM, tuvo un costo agregado de \$11.79 millones. El costo estimado originalmente fue de \$8 millones. Los costos adicionales se financiaron con recursos del Componente II, \$1 millones, una mayor asignación de recursos por parte del Gobierno Central estimadas en \$1.2 millones, ahorros en la ejecución del programa, \$1 millón.

El Componente II tuvo una asignación de \$6.6 millones. Esto significa una menor asignación del presupuesto original estimado en \$7.6 millones.

El Componente III, al no haber efectuado las preinversiones, ahorró cerca de \$240,000. Alcanzó una inversión de \$1.53 millones.

## **Capacidad de la institución para la ejecución financiera**

Uno de los mayores beneficios del PAN está relacionado con el desarrollo de capacidades especiales en la ejecución financiera. Este desarrollo de capacidades beneficia todas las operaciones financieras que desarrolla la institución y genera un elemento de confianza en la institucionalidad.

Dos evidencias de la capacidad de ejecución de la ANAM se muestran a continuación:

a) En el año 2000, el Programa tenía un presupuesto programado de US\$ 2.65 millones, no obstante el Gobierno aprobó US\$ 1.96 millones. Para dicho año la ANAM ejecutó US\$ 1.82 millones, equivalentes al 94% de lo asignado. Y, b) En el 2001, a la ANAM le asignaron US\$ 5.83 millones, de los cuales logró comprometer el 91%. Sin embargo, para ese año se desembolsó el 38% de lo asignado debido a problemas de trámite administrativos, a los retrasos de la Contraloría General de la República y al desfase normal de los pagos a contratos que terminan en el siguiente año.

### **Control financiero**

La ejecución financiera ha tenido un seguimiento directo por parte del BID, a través de las misiones anuales de administración y las visitas de inspección realizadas por el oficial de proyecto del Banco.

Los informes financieros del Banco y de la Contraloría coinciden en la forma satisfactoria como se efectuaron los procedimientos de presupuesto, contratación y desembolsos.

### **Fortalezas**

Es conveniente mencionar las dos siguientes fortalezas: a) En el 2003 la ANAM mostró una gran fortaleza en su agilidad para la ejecución financiera del PAN, a pesar de contar con fuertes restricciones financieras originadas en la no aprobación del presupuesto. Y, b) Hay que destacar la capacidad de asimilación de nuevos procedimientos e instrumentos por parte del equipo humano que forma parte de la Dirección Financiera.

#### **11.1 Impactos**

- a. Se tiene una Dirección financiera capacitada en procedimientos, instrumentos y herramientas computacionales, con la capacidad de liderar la gestión financiera de la institución (recaudo, desembolsos, informes financieros).
- b. Se cuenta con un equipo humano capacitado y con la experiencia para ejecutar una segunda fase del PAN.
- c. La credibilidad por parte de los contratistas, a quienes se les cumplió las obligaciones que la institución asumió con recursos del PAN.

- d. Probablemente uno de los aspectos más positivos fue la incorporación de la ANAM al SIAFPA en una etapa temprana de ejecución del PAN. La ANAM fue la primera institución del Gobierno no Central en incorporarse al sistema financiero.

## **11.2 Conclusión**

Es necesario resaltar la capacidad de ANAM para la ejecución financiera de recursos. Su estructura está capacitada y cuenta con la experiencia necesaria para consolidar la ejecución de los recursos propios y provenientes de fuentes de financiamiento externo.

La ejecución financiera tuvo retrasos que representaron \$522,000 en costos financieros. Los atrasos se explican principalmente por tres razones: (i) La no asignación oportuna de los recursos de contrapartida por parte del Gobierno Central, la cual afectó de manera general a todo el sector público en los años 2002 y 2003; (ii) Durante la ejecución del PAN, el presupuesto del Gobierno Central no fue aprobado por la Asamblea, por lo tanto debió ejecutarse el mismo del 2001 y hacer los ajustes correspondientes durante el año; y, (iii) durante la ejecución del PAN hubo dos cambios de gobierno, con todas las implicaciones que ello significa a nivel del cambio en las direcciones de las instituciones del sector público.



## 12. Ejecución operativa

### 12.1 Objetivo

La ejecución operativa tiene como propósito asegurar el cumplimiento de los procesos de adquisiciones y contrataciones, junto con los asuntos administrativos del contrato de préstamo. Esta evaluación corresponde a la gestión de la Unidad de Planificación Operativa.

### 12.2 Evaluación

La ejecución operativa, definida aquí como el proceso de adquisiciones y contrataciones junto con los asuntos administrativos del contrato de préstamo, ha sido responsabilidad de la Unidad de Planificación Operativa (UPO). El éxito en la ejecución del PAN se debe en gran parte a la integración que la UPO (Unidad ejecutora), ha tenido en la institución. La UPO ha sido la encargada de coordinar y administrar el Programa, de darle seguimiento y de ser el enlace con la institución financiera. A diferencia de otras unidades ejecutoras, la UPO fue relativamente pequeña; no tuvo personal ni equipo de apoyo exclusivo como conductores, mensajeros, vehículos, etc.. Mantuvo una coordinación operativa adecuada con las unidades pertinentes de la institución. Estas características, junto con una labor efectiva por parte de la dirección de la UPO, explican en gran parte los resultados positivos de la ejecución operativa del PAN.

#### 12.2.1 Análisis de resultados

Además de la estructura de la Dirección de Planificación y Política Ambiental de la ANAM, se contó con dos comités de apoyo a la ejecución del Programa.

#### *Seguimiento*

El **Comité de Seguimiento del Programa** se creó con el objetivo de servir como foro para la coordinación, toma de decisiones y solución de problemas que pueden afectar el cumplimiento de las metas del Programa. El Comité es presidido por la Administración General y está conformado por todos los directores de la institución. Este comité se institucionalizó como reunión de Directores, en la cual se analiza la gestión institucional, se analizaron los asuntos relacionadas con el PAN y se propusieron las acciones pertinentes. La evidencia, según las actas de las reuniones, indica que hubo un seguimiento constante de las actividades que se desarrollaron con recursos del PAN.



El **Comité Operativo de Recursos Humanos de ANAM** fue responsable del proceso de reasignación, contratación de personal y de planificar la participación del personal en la capacitación requerida. Este comité está conformado por las jefaturas de las siguientes unidades administrativas: Oficina de Recursos Humanos, Dirección Administrativa y Financiera, Dirección de Planificación y Política Ambiental, UPO y Departamento Legal. El brazo operativo de este comité es la Oficina de Recursos Humanos, la cual reporta sus progresos y resultados al Comité de Seguimiento. El Comité se reunió con alguna periodicidad hasta algunos meses después de su conformación y logró efectuar algunos traslados y recomendar la contratación de personal adicional. Las decisiones de contratación de nuevo personal recayeron en la Administración General.

Seguimiento Gobierno-ANAM-BID. Durante la ejecución del PAN se efectuaron cuatro misiones de administración (2001 – 2004). En el año 2005 y 2006 se efectuaron reuniones de seguimiento por parte del oficial del programa de la oficina del Banco en Panamá.

Los informes de las misiones de administración reportaron consistentemente una ejecución financiera y operativa satisfactoria, considerando las restricciones financieras impuestas a la ejecución del Programa por parte del Gobierno Central.

### ***Plazo de ejecución***

El PAN inició su ejecución el 14 de diciembre de 1999 y debía finalizar en diciembre de 2003. En la Misión de Administración de 2003, el BID aprobó una prórroga de 20 meses para terminar la ejecución de las actividades pendientes del Programa y recomendó elaborar un “plan B”, que consiste en una estrategia para cumplir con las metas del PAN en caso que el Gobierno Central no apruebe el presupuesto requerido en su totalidad para la ejecución de las actividades restantes durante el período 2004. Se esperaba entonces que la ejecución del PAN terminara formalmente en junio de 2005. Sin embargo no fue posible debido a retrasos ocasionados por el cambio de gobierno que trajo consigo cambios en la Dirección de ANAM que incluyó el cambio en todos sus directores, exceptuando la Dirección de Planificación, y el cambio en la Contraloría General de la República, y el ajuste correspondiente. Formalmente, la ejecución del Programa terminó en diciembre del 2006. El Banco, debido a compromisos ya adquiridos por el Programa, efectuará la ejecución financiera de cuatro contratos que están pendientes por terminar, hasta junio del 2007.

### ***Contrataciones***

Las adquisiciones de bienes y servicios y la contratación de los servicios de consultoría y de algunas obras menores, se realizan según los procedimientos acordados con el BID y las normas establecidas por la legislación panameña (Ley 56) que incorpora la participación de la Contraloría General de la República mediante los controles previos para contrataciones y desembolsos.

### ***Supervisión de las consultorías y aplicación de resultados***

La supervisión técnica de los estudios recayó en cada una de las unidades responsables según el tema. Hasta el 2004 no hubo una unidad o un especialista que integrara los resultados y examinara la manera de integración entre las consultorías, aunque la UPO trató de llenar este vacío asignando un funcionario a cada proyecto y tema. A partir del 2004, la Dirección de Planificación hizo esfuerzos para integrar los resultados de las consultorías, especialmente aquellas que involucraran la participación de más de una unidad. Algunos funcionarios estudian las consultorías a su cargo y transmiten a la Oficina de Planificación sus sugerencias.

Lo anterior sugiere un desarrollo institucional deseado, mediante el cual se analizan las necesidades, se preparan los términos de referencia para la contratación correspondiente, se agiliza el contrato y se verifica el cumplimiento de los objetivos así como el de los tiempos y productos a entregar. Este proceso ha tomado un poco más del tiempo estimado, pero se está consolidando.

#### ***12.2.2 Impacto***

El plazo pactado para la ejecución fue de cuatro años. Sin embargo, debido principalmente a la falta de contrapartida del Gobierno Central, a dos cambios de gobierno con sus ajustes correspondientes y a los procesos oficiales de contratación a través de la Contraloría General de la República, la ejecución tomó siete años. El cierre financiero tomó seis meses más.

Se destacan los siguientes impactos: a) Se integró la gestión de compras a la ejecución operativa de manera que si la institución lo decide, fácilmente la Oficina de Compras puede asumir el trabajo de las licitaciones; b) se tiene una relación directa y positiva con la oficina delegada de la Contraloría General en la institución. Con esta institución se tiene una relación positiva y proactiva, de manera que se vincula a la gestión de adquisiciones (licitaciones, contrataciones, desembolsos); c) Las unidades técnicas participan activamente en la elaboración de los términos de referencia de las consultorías requeridas. Así mismo verifican el cumplimiento de los trabajos y resultados esperados, de manera que apoyen la gestión de la institución; d) El empoderamiento de la Oficina de Planificación para efectuar la coordinación y seguimiento de los proyectos que desarrolla la institución.

### 12.2.3 Fortalezas y debilidades

Probablemente la mayor debilidad interna se observó en la lenta incorporación de las unidades administrativas en la gestión de sus proyectos. Esto afectó la elaboración oportuna de los TdR y el apropiamiento de los resultados de las consultorías desarrolladas. La falta de un sistema de seguimiento y evaluación también afectó la oportuna ejecución de las actividades.

Los cambios de gobierno causaron demoras en la ejecución debido principalmente a los tiempos de ajuste de los nuevos equipos directivos. Además, todo cambio de gobierno viene acompañado por un cambio en la Contraloría General de la República, el cual se da unos meses después y genera a su vez una demora adicional en los trámites;

Como fortalezas se destacan: (a) La comunicación directa entre la UPO y la Administración General, la cual facilitó la ejecución del programa; y, (b) La debilidad técnica de la UPO debido a la no asignación del personal propuesto originalmente se convirtió en una fortaleza, al requerir y hacer efectiva una coordinación con las dependencias técnicas de la institución.

Tres aspectos externos positivos se hace necesario resaltar: a) La participación proactiva del oficial del BID, quien participó en las visitas de administración y de inspección. El oficial constantemente apoyó la ejecución del Programa, y estuvo atento a resolver solicitudes de manera muy ágil. b) La buena relación establecida con la Contraloría General de la República para la supervisión y apoyo en la ejecución de los proyectos. Y, c) La ejecución efectuada mediante el mecanismo de la Unidad Operativa y la Contraloría ahorró recursos considerables al país. Estos recursos fueron asignados a la ejecución de actividades propias del Programa en el Componente I.

### 12.3 Recomendaciones

1. Consolidar la ejecución operativa de los proyectos y programas que ejecute la ANAM, esencialmente en la forma que ha venido operando la UPO pero dentro de un proceso de transición que tenga como finalidad el fortalecimiento del Departamento de Compras para que éste pueda realizar todos los procesos de adquisiciones y contrataciones de los proyectos y programas de la institución. La “alianza” UPO/Departamento de Compras debe fortalecerse con personal operativo, no necesariamente técnico, de acuerdo con los requerimientos de la ejecución operativa del programa de tal manera que a mediano plazo, el Departamento de Compras tenga la capacidad necesaria para manejar el proceso de Adquisiciones y Contrataciones para todos los programas y proyectos que ejecute la ANAM, independientemente de su fuente de financiamiento.
2. En los primeros años de ejecución la UPO no contó con el apoyo de la DIRPPA. Para los siguientes años (2003 – 2006), gran parte de este trabajo recayó en la

Dirección de Planificación y se hizo evidente el esfuerzo y apoyo realizado en las actividades desarrolladas por el PAN, sin embargo, como se describió en el documento de evaluación del proyecto de fortalecimiento de ANAM, requiere consolidar su organización y capacidad, no para la ejecución operativa del PAN II, sino para consolidar el fortalecimiento de la capacidad institucional de ANAM.

3. En miras a una segunda fase del PAN, es esencial fortalecer la capacidad de apoyo de las “*unidades técnicas*” hacia la UPO, especialmente en lo referente a la preparación de TdR y supervisión técnica de las consultorías. Este fortalecimiento debe hacerse en el contexto del desarrollo institucional específico en cada Dirección. Por esto es importante el concepto o elemento de “*consolidación*” que debe incorporar la ANAM en sus labores inmediatas con o sin financiamiento externo.
4. Con el cambio en la estructura organizacional de ANAM, la Oficina de Planificación consolidó su posición como unidad líder de la gestión institucional. Para cumplir con su posición, puede considerarse la contratación de un asesor técnico de alto nivel en el área institucional ambiental, adjunto a la Oficina de Planificación ó a la Administración General, que apoye a las unidades técnicas en la supervisión de las actividades que se programarán como parte del PAN II, garantizando la calidad de las consultorías y la coordinación interna para efectos de la implementación y absorción de los resultados y recomendaciones de las mismas.
5. La UPO debe revisar los tiempos pertinentes en el proceso de adquisiciones y contrataciones con el fin de determinar las causas específicas de las demoras observadas y tomar las acciones que sean necesarias. Aunque la Contraloría se tomó para algunas contrataciones tiempos significativos (más de seis meses), en promedio su respuesta fue ágil (un promedio de 33 días). En otros procesos que se ejecutan al interior de la institución, las actividades previas a la participación de la contraloría tomaron en promedio 240 días. Esto sugiere que una segunda operación requerirá apoyo específico en estas actividades.

## Recomendaciones

En los capítulos anteriores se presentaron los principales logros relevantes de los 10 proyectos que conformaron el PAN. En cada uno de ellos se han resaltado aspectos a considerar para continuar su desarrollo. Independientemente de que se realice una **segunda fase del PAN** con financiamiento del BID, el trabajo futuro de ANAM tanto en sus dos funciones básicas – gestión ambiental y administración de los recursos naturales – como en su propio desarrollo institucional está relativamente bien definido como una etapa de consolidación.

Como se mencionó, la voluminosa normativa está en varios niveles de desarrollo, algunos cuerpos normativos como el EIA ya son operativos, pero otros están en etapas de aprobación, elaboración o estudio. En esta área, la ANAM requiere complementar su capacidad interna. Se han elaborado varios instrumentos para la administración de los recursos naturales que requieren interpretación y adaptación para su aplicación. Estos aspectos requieren el fortalecimiento de las unidades operativas de la ANAM, unidades de primer contacto con la población, especialmente las Direcciones Regionales y las UAM, éstas últimas en coordinación con los gobiernos locales que ejecutan sus propios procesos de fortalecimiento institucional.

Las recomendaciones se dirigen a:

6. *Fortalecimiento de las regionales.* El Anexo 3 presenta una propuesta de modelo para orientar el fortalecimiento de las regionales. La propuesta parte de identificar la normativa y las delegaciones a las regionales. Aquí se incluye la descentralización de funciones que la ANAM ha efectuado a algunas municipalidades, de manera que el seguimiento y apoyo para su cumplimiento recaiga en la regional correspondiente. Una vez se precisa la normativa se identifican las funciones a delegar. A continuación se analizan los procedimientos y la estructura institucional para cumplir con dichas funciones. Existe normativa que establece la estructura institucional de las regionales, la cual requerirá su revisión como parte de las recomendaciones del estudio. Luego se diseñan los procedimientos (algunos ya están establecidos en la normativa), los manuales de cargos y los requerimientos de capacitación. Finalmente se puede elaborar los planes de trabajo para cada regional y su sistema de seguimiento y evaluación.
7. *Fortalecimiento de la gestión ambiental municipal.* El Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PDMAD) ejecutado por el Ministerio de Economía y Finanzas cuenta con una estrategia para el fortalecimiento de las Unidades Ambientales Municipales, como parte de la normativa que deben atender los gobiernos locales. La ANAM por su parte ha avanzado en este proceso y descentralizó algunas de sus funciones en seis municipios. Se sugiere

- efectuar los contactos correspondientes entre la ANAM y el PDMAD en búsqueda de sinergia.
8. *En materia de Políticas y Estrategias Ambientales.* Se recomienda implementar mecanismos de seguimiento y evaluación permanente de la evolución, desarrollo y aplicabilidad, pues las normas inciden en diversas actividades de desarrollo económico y suponen esfuerzos de las autoridades para lograr su implementación. Es esencial que los instrumentos tengan su adecuada integración en orden de cobertura e importancia: OTA, EIA, PAMAS, Auditorias y procesos de calidad.
  9. *Ordenamiento territorial.* Es esencial madurar el modelo de ordenamiento territorial. El ordenamiento de cuencas es un modelo de ordenamiento territorial a menor escala que el ordenamiento regional y nacional, en las cuales se tienen a las autoridades territoriales y nacionales como partícipes y ejecutores. Este elemento requiere análisis debido a que el ordenamiento debe integrar todos los aspectos territoriales (producción, área urbana, industria, infraestructura, etc.). Continuar con la consolidación de los procesos de OTA para articularlos a los requerimientos de los EIA en temas como: generación de línea de base ambiental, restricciones y condiciones de uso del suelo, recursos naturales, ecosistemas y áreas protegidas.
  10. *EIA.* Después de siete años de operar el mecanismo de EIA y haberlo ajustado, es conveniente efectuar un análisis económico de su aporte. Se compararía contra una alternativa que la ANAM cuente ella misma con los recursos necesarios para dichas evaluaciones, ya sea a través de contratación de especialistas o contratación de consultores individuales para atender los aspectos técnicos no atendidos por la institución.
  11. *SINIA.* Considerando su importancia para la protección y recuperación del ambiente, conviene recomendar el uso de *indicadores de conocimiento* o de *caracterización de recursos o ecosistemas*, que son el fundamento para la construcción de los indicadores de impacto y de gestión, y sobre los cuales se fundamentan las políticas públicas, las leyes y las decisiones administrativas.
  12. *Instrumentos económicos de gestión ambiental.* ANAM cuenta con una unidad de economía ambiental que tiene retos bien definidos en relación con la fijación de precios por el uso de recursos naturales, las tarifas por servicios prestados por ANAM, los cargos por contaminación, los cobros sancionatorios, el análisis de las iniciativas de pagos por servicios ambientales y los incentivos a procesos de desarrollo limpio.

El hecho de que el recaudo por servicios prestados y venta de recursos naturales sea cercano a los \$3 millones por año, no indica que los precios de dichos servicios reflejen adecuadamente su costo económico. Debe profundizarse en este aspecto y ajustarlo a las condiciones de las diferentes regiones en Panamá para reflejar elementos de mercado.

13. *Calidad.* Es importante que se inicie la implementación de redes automáticas de monitoreo, que registren eventos que puedan alterar las condiciones normales de los ecosistemas monitoreados, con el fin de adelantar acciones inmediatas de comando y control o acciones tendientes a minimizar los impactos que puedan generar dichos eventos (descargas o emisiones contaminantes).
14. *Administración de los recursos naturales.* Estos aspectos no fueron incluidos en las actividades del PAN y por lo tanto escapan al alcance de esta evaluación.

# ANEXO IV

Actas del  
Taller de Cierre



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO**  
**REPRESENTACION EN PANAMÁ**

**PROGRAMA AMBIENTAL NACIONAL**  
**(Préstamo 1222/OC-PN)**

**AYUDA MEMORIA**

**TALLER DE CIERRE DE PROYECTO**  
**12 de octubre de 2007, Ciudad de Panamá**

**I. ANTECEDENTES Y PROPÓSITOS**

- 1.1 Atendiendo el requerimiento para la preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR), se realizó un Taller de Cierre de Proyecto, cuyo propósito principal fue el de discutir y acordar de manera participativa los resultados del Proyecto, así como las lecciones aprendidas y el futuro seguimiento. El PCR discutido durante el taller fue preparado por el Especialista Sectorial, Rodrigo Coloane y contaba con los insumos del Equipo de Proyecto Eli Nessim, Ricardo Quiroga y Henrik Franklin.

**II. REUNIÓN DE TRABAJO, LUGAR Y PARTICIPANTES**

- 2.1 El Taller de Cierre se realizó el 12 de octubre de 2007 en las oficinas del Banco en la Ciudad de Panamá y contó con la participación de: Por parte de las **Autoridades de la ANAM**: Roberto de la Cruz, Director de Planificación; Ana Danello, Coordinadora de la Unidad de Planificación Operativa (UPO), Melvys Vega, Especialista en Gestión Ambiental; Nacian Torrero, Especialista Financiero; Julio Salcedo, Analista Financiero; Alberto Arosemena, Analista Financiero; Marisel Galvez, Asistente Administrativa; y Yajaira de Cano, Asistente Contable; **Por parte del BID**: Rodrigo Coloane, Especialista Sectorial.

**III. ASPECTOS TRATADOS Y RECOMENDACIONES**

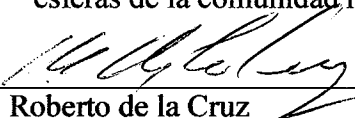
- 3.1 **Proceso de preparación del Informe de Terminación de Proyecto (PCR)**: se inició el taller con una explicación por parte del Banco sobre el proceso de preparación del PCR, así como los criterios utilizados en el informe para la evaluación de los objetivos de desarrollo, el progreso en la implementación del proyecto y los componentes.
- 3.2 **Resumen de la Clasificación de Evaluación del Proyecto**: seguidamente, se revisó el Resumen de la Clasificación de Desempeño del Proyecto relacionado a Objetivos de Desarrollo (OD) cuyo resumen indica clasificación Probable en la cual el Banco y la ANAM coincidieron. Así mismo, se revisó el resumen de la Clasificación del Progreso en la Ejecución del Proyecto (IP) de satisfactorio y el Banco indicó que mantiene dicha clasificación, a pesar de que el proyecto cumplió con todas las metas establecidas y en algunos casos las superó, el tiempo requerido para su cumplimiento requirió 36 meses adicionales y 6 meses más para tramitar el último desembolso. Sobre el particular, la

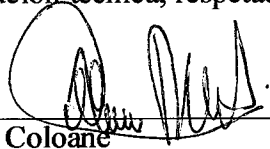
ANAM solicitó al Banco, reflejar en la Ayuda Memoria la posición de ANAM, ya que no están de acuerdo con esta clasificación y estiman debe ser muy satisfactoria, principalmente por las metas alcanzadas y que los atrasos en la ejecución se debieron a situación externas, como la asignación presupuestaria, el proceso de control ex ante de Contraloría y el tiempo adicional necesario para lograr el consenso en el proceso de formulación de Normas de Calidad.

- 3.3 **Diseño del Proyecto:** al respecto la ANAM solicitó ajustar el PCR para reflejar que no se contemplo el tiempo real necesario para consensuar las Normas de Calidad Ambiental con la Sociedad Civil y el Sector Privado, situación externa que afectó la ejecución del proyecto. Sin embargo, dejar constancia que el diseño del Programa y la forma de supervisión del Banco, fue lo suficientemente flexible para permitir la prórroga del plazo para la ejecución del proyecto.
- 3.4 **Externalidades:** la ANAM solicitó que se incluyera además, el cambio de legislación tributaria ocurrida en el país durante el 2004 que impacto sobre los contratos adjudicados en la cual cambió el régimen de impuestos y fianzas, lo que contribuyó a la demora en la formalización de contratos, incluso hubo la necesidad de renegociar contratos en algunos casos. Por otro lado, la ANAM informó que existen dificultades con Contraloría, relacionadas a la interpretación de la legislación de contrataciones nacional y las políticas del Banco, muchas veces los funcionarios no la conocen y retrasan los procesos hasta varios meses.
- 3.5 **Riesgos Potenciales:** la ANAM solicitó ajustar el párrafo debido a que actualmente, la Dirección de Planificación cuenta con un Sistema de Seguimiento y Evaluación que fue producto de la consultoría de la firma INVERTEC, que ya tiene una actualización realizada en el 2006 y que están migrando a un sistema de gestión por resultados, el cual estará implementado en el 2008.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

- 4.1 Primeramente, el Banco quiere reconocer el esfuerzo de integración de la ANAM en la ejecución del Proyecto, lo que ha permitido que el proyecto sea exitoso y que se haya cumplido con todas las metas del Proyecto. Adicionalmente, resaltar que a pesar de que la ANAM no es una institución que gestione en 100% de sus recursos, lo cual la hace dependiente del presupuesto que se asigne a nivel central, el posicionamiento obtenido por la institución en estos últimos 7 años, así como el profesionalismo que tienen sus funcionarios, ha logrado consolidarla como una institución técnica, respetada en todas las esferas de la comunidad nacional y el sector privado.

  
Roberto de la Cruz  
Director de Planificación de la ANAM

  
Rodrigo Coloane  
Especialista en Recursos Naturales y  
Medio Ambiente

# ANEXO V

Formulario de  
Evaluación del Prestatario



**Banco Interamericano de Desarrollo  
Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR  
Evaluación del Prestatario**

Nombre del Proyecto: Programa Ambiental Nacional (PAN)

Agencia(s) Ejecutora(s): Autoridad Nacional del Ambiente

Prestatario:

Fecha de Aprobación del Proyecto: 1999

Fecha Efectividad Contrato: 2000

Fecha Evaluación Prestatario: Oct., 2007

Fecha Esperada Taller de Cierre: 12 Oct., 2007

**Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario**

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

[ X ] Muy Probable (MP)      [ ] Probable (P)      [ ] Poco Probable (PP)      [ ] Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

[ X ] Muy Satisfactorio (HS)      [ ] Satisfactory (S)      [ ] Poco Satisfactorio (PC)      [ ] Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

[ X ] Muy Probable (MP)      [ ] Probable(P)      [ ] Poco Probable (PP)      [ ] Improbable (I)

Comentarios:

**Desempeño del Prestatario Durante la Ejecución del Proyecto**

Por favor clasifique su propio desempeño durante la Ejecución del Proyecto:

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

Comentarios: Aspectos relacionados a recortes presupuestarios y dos cambios de gobierno, además de los cambios en las interpretaciones de nuevas legislaciones fiscales por parte de Control Fiscal de la Contraloría General de la República, afectaron el desempeño.

**Desempeño del Banco Durante la Preparación del Proyecto**

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados).

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

Comentarios: Ambigüedad en la interpretación de algunos procedimientos, que en ocasiones difieren de los establecidos por Control Fiscal de la Contraloría.

<b>Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco</b>
Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

El proyecto se vio afectado por factores externos mencionados en los dos puntos anteriores.

Consideramos importante se busque el mecanismo que permita acercar los procedimientos del Banco a las políticas y legislaciones nacionales, con lo cual mejoraría la capacidad del gobierno y de la Institución para que las contrataciones y adquisiciones se agilicen manteniendo altos niveles de transparencia y una adecuada ejecución física y financiera.