

**PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA PARA UN
PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR TURISMO**

(PN-0120)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO:	República de Panamá	
ORGANISMO EJECUTOR:	Instituto Panameño de Turismo (IPAT)	
MONTO Y FUENTE:	BID (Capital Ordinario):	US\$2.500.000
	Aporte local:	US\$1.084.000
	Total:	US\$3.584.000
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:	Plazo de amortización:	25 años
	Período de desembolso:	3 años
	Tipo de interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1%
	Comisión de crédito:	0,75%
	Moneda	US dólares de la Faci- lidad Unimonetaria
OBJETIVOS:	El objetivo general de este programa es proveer a la República de Panamá por medio del IPAT una estrategia que estimule la participación del sector privado en la industria turística. Los objetivos específicos son de implementar una estrategia para el desarrollo de una industria turística económica, ambiental, cultural y socialmente sostenible, y reestructurar el IPAT como órgano facilitador, normalizador y regulador de las actividades turísticas y a largo plazo incrementar los ingresos del sector y diversificar la economía y el empleo regional.	
DESCRIPCIÓN:	El programa tiene tres componentes: (1) estudio estratégico de mercado, (2) reestructuración institucional del IPAT, (3) planificación y monitoreo ambiental, y participación comunitaria y análisis económico.	
ROL DEL PROYECTO EN LA ESTRATEGIA DEL BANCO:	La reestructuración del IPAT constituye una pieza básica de esta estrategia del Banco, ya que busca asistir al sector privado en desarrollar una industria turística moderna, eficiente y ambientalmente sustentable. El Banco, en virtud de su apoyo técnico y financiero al proceso de reforma social y económica que lleva a cabo el país, pondrá	

particular atención en la reestructuración institucional y del estímulo al sector privado.

**REVISIÓN
AMBIENTAL Y
SOCIAL:**

Entre los resultados del Comité de Medio Ambiente se destararon: (i) los impactos cumulativos del estudio de capacidad de carga; (ii) el enfoque estratégico del marco normativo, regulatorio y administrativo; (iii) la desagregación de datos sobre el género, y sobre participación de la mujer en el estudio comunitario; (iv) el criterio de selección empleado para la participación comunitaria. Esta Cooperación Técnica Reembolsable no apoya inversiones que impactarían directamente sobre el medio ambiente; sin embargo, dentro de los estudios propuestos se está integrando el tema ambiental-social (participación comunitaria, y de la mujer), para asegurar la sustentabilidad de la estrategia turística y los proyectos específicos que de allí se desprenden.

BENEFICIOS:

Los beneficios de la operación propuesta son de contar con: a) un plan estratégico de mercadeo orientado a los segmentos de mercado con potencial de éxito; b) la reestructuración institucional del IPAT, con la misión de ser un ente facilitador y coordinador eficiente en la tarea de guiar los inversionistas tanto foráneos como nacionales y de coordinador entre las instituciones públicas, privadas y ONG's; c) proyectos turísticos con sustentabilidad ambiental y social, a la vez que establece un marco base y reglas del juego claras para la participación del sector privado y de las comunidades.

RIESGOS:

Se han identificado los siguientes riesgos: a) la reestructuración institucional y cambios normativos pueden ser socavados por resistencias al cambio o un rechazo de otras instituciones o de la sociedad al turismo. Este riesgo puede minimizarse por medio de un eficiente sistema de comunicación, información y participación del sector público, empresarial y de las comunidades; b) los estudios propuestos en este programa podrían quedar sin seguimiento por reacciones de resistencia interna.

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Se incluirán en el contrato las siguientes condiciones especiales:

a: Condiciones previas al primer desembolso

- Constitución de una Unidad Coordinadora del Programa (párrafo 3.3).

b: Otras condiciones

- Financiamiento retroactivo (párrafo 3.7).
- Obligaciones del Coordinador del Programa (párrafo 3.4).

El Convenio de Préstamo de Cooperación Técnica contendrá las demás condiciones estándares del Banco para este tipo de operaciones, así como las inspecciones, mantenimiento, adquisición de bienes y contratación de consultores.

**FOCALIZACION EN LA
POBREZA Y
CLASIFICACION DEL
SECTOR SOCIAL:**

Sin perjuicio de que el Programa concentra sus actividades en áreas geográficas con alta proporción de población de bajos ingresos, el mismo no está focalizado hacia la reducción de la pobreza.

**EXEPCION A
LA POLITICA DEL
BANCO:**

Ninguna

ADQUISICIONES:

Se aplicarán los procedimientos vigentes del Banco para la contratación de firmas consultoras, consultores individuales, servicios técnicos por encima de US\$200,000 y adquisiciones de bienes por encima de US\$250.000.

I. ANTECEDENTES Y PROBLEMAS SECTORIALES

A. El contexto

- 1.1 Según cifras oficiales la economía panameña ha generado una tasa de crecimiento real de 4,4% durante 1997, lo que representa una consolidación del proceso de recuperación iniciado en 1996, con un sustancial despegue de las exportaciones, el crecimiento de la Zona Libre de Colón, y el incremento de la inversión en puertos, carreteras, minas y en el financiamiento de la Banca Internacional.
- 1.2 La política económica del país ha logrado la reducción progresiva de aranceles y subsidios económicos, la eliminación de muchas distorsiones, una mayor apertura comercial, la privatización de infraestructura y el crecimiento de las inversiones del sector privado.
- 1.3 Existe una considerable necesidad para diversificar la economía panameña. La economía todavía se basa en servicios relacionados con el Centro Financiero Internacional, la Zona Libre de Colón y el Área del Canal. Juntos ellos conforman un importante valor agregado, sin embargo en una base relativamente estrecha y centralizada en la Región Interoceánica, vulnerable a la competencia externa y al cambio de políticas. En adición, estas actividades no generan suficiente empleo a largo plazo. La utilización de mano de obra intensiva en actividades agropecuarias, minería, y la tradicional industria manufacturera es muy limitada. La razón principal es el relativamente alto costo del componente laboral.
- 1.4 Dada las restricciones de la tasa de cambio que se mantiene fija y el costo laboral, la estrategia de desarrollo requiere mayor profundización en las actividades con ventaja comparativa percibida, mayormente en el sector de servicios. Actualmente existe una industria turística considerable que sirve a los clientes de los sectores financieros y comerciales. Dada la necesidad de diversificar para generar suficiente nivel de crecimiento, divisas y mejor distribución regional del empleo, una extensión de los subsectores de transporte y hotelería, enfocada en ecoturismo sería una alternativa que no requeriría excesivas inversiones adicionales en infraestructura y equipamiento.
- 1.5 Además, el país cuenta con activos significativos tanto naturales como históricos, étnicos y culturales para promover un desarrollo sostenible del turismo de alto valor agregado. Dentro de este contexto, el turismo no solo permite mejorar el desempeño de la economía en todas sus dimensiones, pero también puede contribuir a reducir los niveles de pobreza y mejorar la distribución de ingreso subregional a través de la generación de empleo y del desarrollo sostenible de áreas deprimidas en el interior del país.

B. Turismo: cambio del enfoque

- 1.6 Actualmente, el turismo contribuye al Producto Interno Bruto (PIB) con el 4%, ocupando directa o indirectamente alrededor del 5% de la fuerza laboral panameña, equivalente aproximadamente a 50,000 empleos. Después de un período de decrecimiento del turismo entre 1989 y 1995, a partir de 1996 aparecen fuertes evidencias de recuperación. La demanda actual de visitantes internacionales está orientada principalmente a los negocios (un 85%), lo que responde a la actividad económica nacional y regional. La capacidad hotelera es de 8.500 habitaciones, en donde cerca de la mitad está ubicada en la ciudad de Panamá. Al principio de 1998, están disponibles más de 900 nuevas habitaciones de lujo en la ciudad de Panamá, y pronto se iniciará el desarrollo del complejo turístico de Fuerte Amador (área revertida) con capacidad de recibir cruceros que actualmente transitan el Canal, pero no paran en el país.
- 1.7 Dada las limitaciones del país en su mejoramiento de la competitividad, el gran desafío es entonces diversificar el perfil de visitantes actualmente orientados a los negocios y comercio, y lograr desarrollar nuevos productos turísticos de alto valor agregado. Esto requiere un esfuerzo para superar las barreras que impiden la contribución positiva que podría producir el sector turístico para la economía nacional, en términos de la inversión privada y en la generación de empleo e ingresos en el sector de la micro-empresa.
- 1.8 Entre otros obstáculos figuran prominentemente la debilidad institucional de la principal agencia pública de promoción turística del país (IPAT). Actualmente el IPAT está encargado no solamente con la promoción turística del país con el sector privado, sino también actúa como entidad pública con funciones de planificación y ejecución de proyectos turísticos, emisor de permisos, proveedor de capacitación y organizador del mayor Centro de Convenciones del país.
- 1.9 Para mejorar la competitividad del sector turístico en el futuro, el país necesita una agencia pública que pueda facilitar la iniciativa privada, para que sea consistente con los objetivos del desarrollo económico y social. Dentro de este contexto, el nuevo papel del IPAT debe ser el promotor y generador de la inversión privada para proyectos turísticos de carácter sostenible en las áreas ambientales y culturales. El motivo de esta operación es crear un ambiente necesario para conducir este nuevo enfoque.

C. Estrategia del BID para el desarrollo nacional

- 1.10 Tal como está establecido en el Documento del País, el Banco apoya a Panamá en lograr reformas y cambios estructurales para cambiar el modelo de desarrollo económico tradicionalmente orientado hacia el mercado interno, el manejo sustentable de sus recursos naturales, políticas y programas sociales para modernizar las instituciones con eficacia y equidad. La reforma institucional constituye una

pieza básica de esta estrategia, la cual en este caso, es un pre-requisito para que el país desarrolle una industria turística más fuerte, moderna, eficiente y ambientalmente sustentable. El Banco, en virtud de su apoyo técnico y financiero al proceso de reforma social y económica que lleva a cabo el país, pondrá particular atención en este programa de apoyo al turismo a la capacidad institucional, el desarrollo del recurso humano y la participación del sector privado.

- 1.11 En cuanto al condicionante de desarrollo sustentable, el Banco ya está respondiendo a la solicitud del Gobierno Nacional en apoyar la elaboración de la Estrategia Nacional Ambiental, incluida una Ley Orgánica del Ambiente, asimismo tiene vínculos con otros programas como el saneamiento de la bahía de Panamá y el desarrollo de áreas verdes de la ciudad de Panamá, lo cual complementaría las regulaciones ambientales específicas del sector turismo.

D. Compatibilidad con otros programas del Banco y otras organizaciones

- 1.12 En 1993 el BID cofinanció un estudio de turismo con la OEA. En 1995, la JICA financió otro estudio orientado a identificar el potencial turístico del país. La mayor debilidad de estos estudios, es que se han concentrado en resaltar el listado de los atractivos turísticos de Panamá y no han puesto suficiente atención a las consideraciones de la demanda del mercado, al igual que a los parámetros de sustentabilidad y protección ambiental. Sin embargo, representa una base de información valiosa que complementa los resultados esperados de los estudios y actividades propuestas bajo esta cooperación técnica.
- 1.13 Actualmente el BID está respaldando al país en sus esfuerzos para la apertura económica y comercial y para sentar las bases para un mayor crecimiento económico así como promover el desarrollo sustentable. Esta cooperación técnica, será un elemento importante en este proceso, particularmente con respecto a la diversificación de la economía sustentada en la inversión privada. El programa está fuertemente relacionado al tema ambiental donde el Banco ya tiene algunos proyectos en preparación que pretenden entre otros propósitos, mejorar la regulación ambiental y preservar la biodiversidad en Panamá.

II. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo general de la presente Cooperación Técnica es proveer al Gobierno de Panamá por medio del IPAT una estrategia que estimule la participación del sector privado en la industria turística.
- 2.2 Los objetivos específicos del programa son:
 - a. Reestructurar el IPAT como órgano facilitador y normalizador de las actividades turísticas, capaz de coordinar con el sector privado, comunidades, ONG's y los demás organismos públicos.
 - b. Obtener información actualizada sobre los mercados, los productos turísticos de Panamá, y sobre aspectos socioeconómicos y ambientales para la toma de decisión.
 - c. Adecuar el marco normativo y operativo para el nuevo enfoque del sector, incluyendo el monitoreo social y ambiental, así como la protección o mejoramiento de la calidad de los servicios turísticos.
 - d. Concientizar al pueblo panameño sobre el potencial e importancia del turismo sostenible, promover la participación de las comunidades y mejorar la imagen de Panamá como destino turístico.

B. Descripción del programa

- 2.3 Este programa tiene los siguientes componentes: 1) estudio estratégico de mercado, 2) reestructuración institucional del IPAT y cambio de su enfoque, 3) planificación y monitoreo ambiental, participación comunitaria y análisis económico. Se encuentra en Marco Lógico (Ver anexo I).

1. Estudio estratégico de mercado (US\$500,000)

- 2.4 Actualmente, la mayor parte de los turistas que visitan al país lo hacen para efectuar transacciones comerciales y financieras. Esta orientación del sector turismo hacia el sector de negocios y servicios, significa que las estadías son bastante cortas y altamente vulnerables frente a las fluctuaciones de la actividad comercial. Se propone ampliar la base de las actividades turísticas, obteniendo y respondiendo a información sobre las demandas del mercado. Así, Panamá puede identificar y desarrollar de manera sustentable sus ventajas comparativas y sobre esta base posicionarse como país frente a la competencia. Para superar esta barrera, se está realizando con este programa un estudio estratégico de mercado que proporcione información y criterios actualizados para guiar la inversión pública y privada en turismo.

- 2.5 El primer componente de estudio estratégico de mercado, propone la:
- a. Identificación de recursos turísticos claves y mercados objetivos, con énfasis en las ventajas comparativas del país.
 - b. Investigación y análisis detallado de los mercados objetivos.
 - c. Elaboración de un plan estratégico de promoción de inversión privada, local e internacional para el desarrollo de los segmentos claves del mercado y áreas turísticas en Panamá.
 - d. Comunicación de resultados y del análisis de la estrategia identificada a los involucrados (gobiernos locales y sector privado).
- 2.6 Cabe mencionar que se aprobó en septiembre de 1997 un FPP por US\$500.000 (préstamo 1040/OC-PN) de la Facilidad de Preparación de Proyectos para avanzar en la ejecución de este componente. Dicho monto será reembolsado al Fondo, tan pronto la operación propuesta en este sea considerada elegible para el primer desembolso.
2. Reestructuración institucional (US\$767,000)
- 2.7 Este componente apoyará al IPAT, a convertirse en una institución facilitadora, y promotora de las actividades turísticas del sector privado y de la sociedad civil. El IPAT fue creado en 1960 como una entidad pública autónoma del Estado, con personería jurídica propia, que opera con presupuesto propio y cuyo vínculo con el Organo Ejecutivo se realiza a través del Ministerio de Comercio e Industrias. El régimen orgánico que dicta su operación y funcionamiento no ha experimentado cambios significativos a lo largo de sus 37 años de vigencia, salvo las modificaciones realizadas en 1976.
- 2.8 El IPAT inició un proceso de análisis y revisión de la organización a fines de 1996 con miras a preparar una propuesta de cambio a la Ley orgánica y a la estructura administrativa de la institución, la cual está en proceso de cumplimiento. Las limitaciones actuales al funcionamiento eficiente del IPAT son: la falta de capacidad para actuar eficazmente como facilitador de las inversiones turísticas en el país y de ser coordinador entre las organizaciones públicas, privadas y la sociedad civil; la obsolescencia o insuficiencia de sus sistemas de informática, documentación y comunicación para la toma de decisión; falta de normas para los servicios turísticos; sistemas débiles de investigación de mercado, mercadeo y promoción turística; falta de metodologías e indicadores para el monitoreo socioeconómico y ambiental del sector.
- 2.9 Actualmente existe en el IPAT una disposición nueva y un dinamismo para modernizarse y readecuarse para responder mejor a las necesidades del sector privado para competir con éxito con otras zonas turísticas. Sin embargo, hay otros organismos (ARI, PRO PANAMÁ) que también hacen promoción y desarrollo del sector turístico de Panamá o que están encargados de la protección ambiental como INRENARE, con los cuales el IPAT debe establecer una coordinación eficiente.

2.10 A través de este programa se espera transformar al IPAT, en un ente facilitador de la inversión privada y fortalecer su capacidad para impulsar la participación local. Las actividades principales incluyen:

- a. Identificación de las necesidades de reestructuración institucional del IPAT, con respecto a la definición clara del rol de las agencias públicas (especialmente en el contexto del Plan de Desarrollo Regional del ARI) y privadas y las ONG's, sus respectivas responsabilidades en el mercadeo, promoción, revisión y monitoreo de proyectos de desarrollo turístico, así como la protección ambiental, la conservación del patrimonio cultural (como el Casco Viejo), regulación y relaciones con la comunidad. Con base a esto, se definirán las necesidades presupuestarias del IPAT, así como sus sistemas operativos, recursos humanos, y la mezcla de capacidades técnicas requeridas y un cronograma de implementación de estos cambios. El proceso de reestructuración se inicia con la creación de un núcleo de especialistas con capacidad de efectuar el nuevo enfoque del instituto y su implementación.
- b. Análisis del sistema de informática y comunicación actual del IPAT y readecuación que permita introducir un apoyo tecnológico para minimizar el tiempo de respuesta y de procesamiento, y mejorar el acceso a fuentes de datos nacionales e internacionales.
- c. Diseño de un programa integral de capacitación y desarrollo de recursos humanos para mejorar la capacidad operativa del personal, así garantizando la transformación del IPAT en un ente facilitador. Dada la necesidad del IPAT de mejorar su capacidad técnica, además de conocer las experiencias de otras entidades exitosas a nivel regional y extra-regional, se prevé financiar la participación de un grupo reducido de técnicos y funcionarios en seminarios y talleres durante la ejecución del Programa, cuyos fondos serán manejados por el IPAT.
- d. Revisión del sistema de recuperación de costos de IPAT, a través de ingresos tributarios, no tributarios y otros ingresos previstos, con el fin de hacerlo autosostenible financieramente y vincular sus ingresos corrientes con el nivel de desempeño de la promoción de proyectos turísticos privados.

2.11 El grado de cumplimiento efectivo de esta reestructuración institucional determinará en gran medida las oportunidades futuras de financiamiento por parte del BID en el sector del turismo en Panamá.

3. Planificación ambiental, participación comunitaria y evaluación económica (US\$650,000)

2.12 Una meta fundamental del programa es incorporar las consideraciones ambientales, culturales y sociales en la política nacional turística, la planificación, revisión de proyectos y monitoreo. Esto depende del papel del IPAT como enlace con las entidades públicas encargadas con las políticas ambientales, y como promotor

de buenas prácticas en el sector del turismo. En este momento IPAT no tiene una política específica con relación al turismo ambientalmente sostenible. El Registro Nacional de Turismo dentro del IPAT depende de la Unidad Nacional para la Evaluación y Protección Ambiental (UNEPA) del INRENARE para revisar los proyectos turísticos del sector privado y UNEPA tiene capacidad limitada para cumplir con los plazos estipulados en la legislación para el sector. La calidad de los análisis de impacto ambiental es inadecuada, no hay guías específicas por proyectos en el sector turismo, y frecuentemente no se cumple con las medidas de prevención o mitigación de impactos negativos. Durante la preparación de esta operación se promovieron reuniones con los representantes del sector público, ONG's ambientales y operadores turísticos, cuando se identificaron la importancia y dificultades actuales en asegurar el monitoreo ambiental efectivo de actividades turísticas.

- 2.13 En estas circunstancias, el crecimiento rápido y la expansión del sector turismo puede resultar en una degradación acelerada del medio ambiente y de los recursos naturales tales como los bosques tropicales, la fauna, los arrecifes coralinos, y otros ecosistemas marinos, de los cuales depende el sector turismo. La misma observación se aplica a la evaluación de los impactos sociales así como la conservación del patrimonio cultural del país.
- 2.14 El marco actual del IPAT y sus actividades no se orientan para incentivar el ecoturismo y el Instituto ha expresado su interés en desarrollar este segmento del mercado. Hay oportunidades significativas para operaciones ecoturísticas en varias partes de Panamá y éstas se pueden diseñar para lograr objetivos sociales así como ampliar la base para micro y pequeñas empresas en áreas rurales donde hay pocas alternativas de empleo.
- 2.15 Durante las reuniones con los operadores ecoturísticos se identificaron la necesidad de capacitar a los operadores turísticos, guías y empresas relacionadas, para poder suministrar un producto sostenible. También, se necesita informar a las comunidades y municipios de las oportunidades que les ofrece el turismo y como pueden aprovecharlas.
- 2.16 IPAT ha iniciado un proceso para formalizar su compromiso institucional a la sostenibilidad ambiental de turismo, nombrando un coordinador de medio ambiente. Esto representa una oportunidad para reforzar el marco ambiental y social del sector, así como la coordinación con otras entidades como la INRENARE y la ARI y el sector privado.
- 2.17 El componente (3) del programa reconoce las limitantes mencionadas actuales y por eso financiará actividades orientadas a proveer al grupo núcleo de especialistas la información actualizada, nuevas metodologías de análisis ambiental y económico, e instrumentos e incentivos para promover la participación de las comunidades afectadas. Incluye entre otros los siguientes:

- a. Elaboración del marco normativo para la protección y manejo ambiental de los recursos turísticos, y los instrumentos para incentivar el cumplimiento del sector privado dentro de este marco. El mismo será desarrollado de manera consistente con las iniciativas existentes sobre políticas ambientales y planificación regional, tales como la Estrategia Nacional Ambiental, la Estrategia nacional Sobre Biodiversidad y el Plan de Desarrollo Sustentable de Darién.
 - b. Elaboración de los mecanismos operativos, los que serán aplicados para la revisión, consulta, y monitoreo ambiental de los proyectos turísticos. Esta actividad incluiría la capacitación en Evaluación de Impactos Ambientales para proyectos turísticos, orientados hacia ambos sectores, el público (IPAT, INRENARE, MIPPE) y el privado.
 - c. Desarrollo de una metodología y guías para la evaluación cultural, social y comunitaria del impacto de los proyectos turísticos, con el fin de maximizar la participación comunitaria y su sentido de propiedad de las actividades desarrolladas, a la vez que se asegura que las actividades a desarrollar sean socialmente compatibles. El método y las guías deben aplicarse a la evaluación de las facilidades turísticas existentes, servicios, destrezas e intereses de la comunidad, evaluación de la generación potencial de empleos, impactos sociales, culturales y ambientales del turismo, consideraciones sobre el género, particularmente con respecto a las diferencias en la inserción laboral y la participación de las mujeres y hombres en la fuerza laboral, evaluación del uso tradicional de los activos turísticos potenciales, métodos y canales de comunicación con comunidades locales. Especial atención será dada en la delimitación de zonas de amortiguamiento para proteger las tierras de los grupos indígenas o de otras áreas culturalmente sensitivas.
 - d. Preparación de un programa para incentivar la participación de las comunidades y las ONG's en proyectos turísticos sostenibles en sitios seleccionados.
 - e. Desarrollo de criterios y guías para la valoración económica del sector turístico. Se incluye la creación, consolidación y actualización de una base de datos sobre las condiciones de base del sector, el impacto económico de los proyectos y sus beneficios directos e indirectos en la economía nacional y en el desarrollo subregional.
- 2.18 Para asegurar la implementación del nuevo marco normativo, el proyecto financiará iniciativas de carácter piloto en algunos sitios (como Bocas del Toro) donde los aspectos operacionales serían validados y las lecciones aprendidas serían incorporadas en las normas finales, procedimientos y material educativo. Durante el proceso de transición, el IPAT acumularía experiencia relativa en su papel de facilitador entre los gobiernos locales y el sector privado. Estas iniciativas posibilitarían también el refinamiento de los indicadores y las metodologías de monitoreo de los impactos ambientales, sociales y económicos.

III. EJECUCION DEL PROGRAMA

A. La Unidad ejecutora

- 3.1 El Prestatario será el Gobierno de Panamá, el cual asumirá las obligaciones del servicio de la deuda. El IPAT será la agencia ejecutora, siendo una entidad pública autónoma adscrita al Ministerio de Hacienda y Tesoro y que opera actualmente con la asignación presupuestaria del gobierno central.

B. Ejecución del programa

- 3.2 El IPAT tendrá toda la responsabilidad de la ejecución del programa por parte del Gobierno de Panamá y será el representante oficial del prestatario en todas sus transacciones con el Banco sobre la ejecución del programa.

C. Mecanismos de ejecución

- 3.3 El IPAT será directamente responsable del seguimiento y supervisión de la preparación de los documentos de licitación y contratación para la provisión de bienes y servicios, supervisión de la calidad y de la ejecución de todas las actividades del programa, monitoreo y coordinación de los componentes, desembolsos y la preparación de reportes trimestrales al Banco durante la ejecución del programa. Para poder apoyar al IPAT en esta tarea se propone como condición previa al primer desembolso, el establecimiento de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) con aproximadamente 11 personas entre coordinador, técnicos y personal de apoyo, para la supervisión y seguimiento de los distintos componentes del proyecto.
- 3.4 Con los recursos del programa se contratará a un Coordinador, cuya función será la coordinación y dirección técnica general de la cooperación técnica, correspondiéndole integrar tanto a los grupos de consultores como a su calendario de trabajo, orientar la actuación de éstos, y supervisar la ejecución de las actividades incluyendo la presentación oportuna de los informes de progreso. El coordinador del programa en el IPAT someterá los siguientes informes al Banco: al cabo de un mes después de la fecha de inicio del Programa un cronograma actualizado de licitación, a los 3 meses a partir de la misma fecha un plan de trabajo y el cronograma de ejecución del Programa, y a los 12 meses a partir de la misma fecha un informe de evaluación del Programa en que analice el plan de trabajo original, los alcances obtenidos y acciones pendientes.

D. Seguimiento y supervisión

- 3.5 La supervisión básica de esta operación será responsabilidad de la Representación del Banco en Panamá. El Banco realizará una revisión de medio término dentro de los doce meses de la entrada en vigencia del Convenio, o en una fecha posterior mutuamente acordada, para

evaluar el progreso logrado para cumplir con los objetivos establecidos en el programa, especialmente los cambios requeridos para la reestructuración institucional del IPAT. Previo a la realización de esta revisión, el IPAT deberá presentar al Banco el informe de evaluación intermedia a que se refiere el párrafo 3.10 (ii).

E. Resultados esperados y procedimientos de licitación

- 3.6 En la adquisición de equipos, bienes y servicios para la ejecución de trabajos con recursos del programa, se seguirán los actuales procedimientos del Banco.

F. Presupuesto del programa y financiamiento

- 3.7 El costo total se estima en US\$3,58 millones. La contribución del Banco será de US\$2,5 millones con recursos provenientes del Capital Ordinario, Facilidad Unimonetaria, y la contrapartida local de US\$1,08 millón. El Banco aprobó el fondo de FPP para el componente (1) del proyecto por US\$500.000 y US\$400.000 de aporte local. La siguiente tabla resume el costo de diferentes categorías y fuentes de financiamiento. El Banco reconocerá como financiamiento retroactivo con cargo a los recursos del Préstamo, aquellos gastos por concepto de adquisición de mobiliario, equipo de oficina y telecomunicaciones para la Unidad Coordinadora del Programa, en que se hayan seguido los procedimientos del Banco, que se estima en unos US\$150.000.

Presupuesto Resumido (en miles de US\$)				
Categorías Presupuestarias	BID/CO	Aporte Local	Total	%
A. Componentes	1.917	705.0	2.622	73,2%
1. Estudio Estratégico Mercado (reembolso a la línea de crédito FPP)	500	400	900	
2. Reestructuración Institucional				
3. Planificación Ambiental, Participación Comunitaria y Evaluación Económica	767 650	185 120	982 740	
B. Administración Unidad Coordinadora	312	318	630	17,6%
C. Costos Financieros	25	61	86	2,4%
1. Intereses	---	52,5	52,5	
2. Comisión de Crédito	---	8,5	8,5	
3. F.I.V.	25	---	25,0	
D. Sin Asignación Específica	246	---	246	6,9%
Total	2.500	1.084	3.584	100,0%

G. Período de Ejecución y Desembolso

- 3.8 El período de ejecución del Programa será de 32 meses y el período de desembolsos será por 36 meses.
- 3.9 Con los recursos del Banco se establecerá un fondo rotatorio, y los desembolsos se realizarán en forma de anticipos contra solicitudes del IPAT, según necesidad. Cada solicitud de desembolso irá acompañada de un informe de cumplimiento de metas operativas o de corto plazo (benchmarks) durante el período anterior. Cualquier solicitud de desembolso para la adquisición de equipo (Ver Anexo II, Plan de Adquisiciones) irá acompañada de especificaciones y tres ofertas.

H. Informes

- 3.10 Para el seguimiento de las actividades propuestas, el IPAT presentará al Banco los siguientes informes: (i) un informe inicial, que incluya un plan de trabajo y un cronograma de ejecución para el primer trimestre del programa; (ii) dentro de los 12 meses contados a partir de la entrada en vigencia del Convenio o en una fecha posterior previamente acordada por las partes, un informe de evaluación intermedia, destacando el grado de cumplimiento de metas de corto plazo en el desarrollo de los componentes del programa; (iii) dentro de los 6 meses contados a partir de la fecha del último desembolso del financiamiento un informe de evaluación final del programa, que analice el plan de trabajo original y los resultados obtenidos respecto a los objetivos propuestos con base en los indicadores definidos en el informe inicial.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Impacto ambiental

- 4.1 De la ejecución de este programa se espera el siguiente impacto ambiental positivo:
- a. Elaboración del marco regulatorio y los mecanismos necesarios para el monitoreo y protección ambiental de los activos turísticos para las actuales y futuras actividades, es decir reglas claras del juego para la actuación del sector privado.
 - b. Identificación y promoción de productos turísticos ambientalmente sustentables, basados en la investigación de mercado.
 - c. Involucramiento y participación comunitaria y de ONGs en la identificación y ejecución de actividades turísticas ambientalmente sustentables.
 - d. Identificación y asignación de responsabilidades ambientales, incluyendo las instituciones relacionadas con la protección del medio ambiente.
 - e. Planificación y desarrollo de proyectos turísticos ambientalmente sustentables a mediano y largo plazo.
- 4.2 Esta Cooperación Técnica no contempla la ejecución de trabajos físicos, y por lo tanto no debe tener impactos directos negativos sobre los recursos naturales. Sin embargo, el conocimiento por parte de inversionistas del programa en preparación, podría estimularles a adelantarse en iniciar algunas actividades para el aprovechamiento de los atractivos turísticos del país y dada la debilidad institucional y de las normas y reglamentos ambientales en vigencia, podrían generar impactos ambientales y sociales negativos indirectamente. Se espera abarcar este tema con las medidas que serán propuestas por los estudios contenidos en el componente (3).

B. Beneficios y riesgos

- 4.3 Los beneficios de la operación propuesta son:
- a. Proveerá un análisis de los recursos turísticos panameños basado en las necesidades y expectativas del mercado, lo que permitirá desarrollar un plan estratégico de mercadeo orientado a los segmentos de mercado con potencial de éxito.
 - b. Permitirá el desarrollo de un plan de reorganización y regulación de las actividades turísticas y la reestructuración institucional del IPAT.
 - c. Permitirá el desarrollo de proyectos turísticos con sustentabilidad ambiental y social, a la vez que establece un marco base y reglas del juego claras para la evaluación de futuras estrategias que faciliten la participación del sector privado y de las comunidades.

- d. Estimulará al sector privado a impulsar la industria turística y así ayudar a diversificar la economía a largo plazo.

4.4 Se pueden identificar los siguientes riesgos:

- a. La reestructuración institucional y cambios normativos pueden ser socavados por resistencias al cambio o un rechazo de la sociedad al turismo. Este riesgo puede minimizarse por medio de un eficiente sistema de comunicación, involucramiento y participación del sector empresarial y de las comunidades.
- b. Los estudios pueden resultar ser meramente de investigación sin que se les dé seguimiento alguno. Este riesgo se minimiza a través de un programa de comunicación intensiva durante y después del proceso, con divulgación de los objetivos y plan de acción al finalizar cada componente de los estudios.
- c. Si los estudios carecen de un análisis y marco adecuado, un plan de desarrollo turístico pudiera generar riesgos económicos, ambientales y sociales en una etapa posterior. Este riesgo se minimizará por contar con una Unidad Ejecutora que hará que las firmas consultoras cumplan con los términos de referencia, durante la etapa de elaboración de los estudios.

MARCO LÓGICO - IPAT

	Indicadores	Medios de Verificación	Supuestos
sostenible del sector turismo,	Ingreso del sector turismo incrementado para fines de 1999.	Estadísticas confeccionadas por el Depto. De Migración e INDESA sobre ingresos y tipo de turistas en Panamá.	-La estrategia para el desarrollo su del sector turismo está siendo impl
para el desarrollo sustentable de la stica en Panamá, elaborada.	Estrategia aprobada por el IPAT para enero/99.	Estudios contenidos en el plan de apoyo al sector turismo finalizados y aprobados por el IPAT, MIPPE y GOPN, listos para su implementación.	-El sector privado está de acuerdo recomendaciones. -La opinión pública indica el ampli público al programa turístico. -Instrumentos legales aprobados po en base a las recomendaciones ema los estudios. -Se mantiene la prioridad gubernan el sector turismo.
NTES			
NTE 1 estratégico de mercado, elaborado	Estudio de mercado terminado y aprobado por el IPAT y el BID para octubre/98.	Informe final de la consultoría recibido. Número de entrevistas, realizadas de acuerdo con el TOR, verificado a través de muestras representativas entre operadores turísticos en algunos de los países estudiados.	-Las informaciones generadas del e utilizadas para guiar las inversiones del sector privado en forma sosteni
NTE 2			
de Reestructuración Institucional,	Estudio de Reestructuración Institucional terminado y aprobado por el IPAT y el BID en febrero/99.	Informe final de la consultoría recibido. Divulgación de manuales de procedimientos desarrollados a través del programa aprobados e incluidos en los seminarios del componente 1. Acuerdo de cooperación inter-institucional entre IPAT, UNEPA e INRENARE firmado. Seminarios y talleres con participación de personal del IPAT, y aprobados por Banco.	Prioridad del gobierno central y de del IPAT en la reorganización insti mantiene. Se mantendrá la prioridad del IPAT capacitación e información continu

TE 3			
de normativas y reglamentos elaborado.	Estudio de normativas y reglamentos ambientales terminado y aprobado por el IPAT y el BID para febrero/99.	Informe final de la consultoría recibido. Instrumento legal regulando las zonificaciones, usos de suelos, planificación urbana y rural, etc. para sitios turísticos en base a los resultados del estudio, aprobados por las autoridades competentes (IPAT y MIVI).	Hay aceptación y conciencia ambiental por parte de los involucrados para aplicar las normas.
de participación comunitaria,	Estudio de participación comunitaria terminado y aprobado por el IPAT y el BID para febrero/99.	Informe final de la consultoría recibido. Número de entrevistas, realizadas de acuerdo con el TOR, verificado a través de muestras representativas entre las comunidades estudiadas.	Las comunidades involucradas perciben los beneficios del estudio y participan en el proyecto ambiental.
socio-económico, elaborado.	Estudio socioeconómico terminado y aprobado por el IPAT y el BID en febrero/99.	Informe final de la consultoría recibido. Parámetros socioeconómicos utilizados cónsonos con estadísticas recientes de la Contraloría e INDESA y criterios de evaluación normalmente aceptados.	Informe generado por el estudio, es actualizado y es utilizado por el sector turístico público y privado para generar beneficios socioeconómicos previstos en los estudios.
DES			
ón de estudio estratégico de	Estudio realizado.	Aprobación IPAT/BID	Se mantiene el plazo y costo original.
ción del estudio de normativas y ambientales.	Estudio realizado.	Aprobación IPAT/BID.	Se mantiene el plazo y costo original.
ación del estudio de participación	Estudio realizado.	Aprobación IPAT/BID.	Se mantiene el plazo y costo original.
ción del estudio socio-económico.	Estudio realizado.	Aprobación IPAT/BID.	Se mantiene el plazo y costo original.
ón del estudio de Fortalecimiento	Estudio realizado.	Aprobación IPAT/BID.	Se mantiene el plazo y costo original.

PLAN DE CONTRATACION DE CONSULTORES

Descripción Total: US\$ M	Grupo de Licitación	Método LPI/otro	PRECA Sí/No	Publicidad AEA Trim./Año
Estudio de mercado*	I	LPI	Sí	II/1997
Estudio planificación y normativa ambiental	II	LPI	Sí	II-98
Estudio socioeconómico				
Participación comunitaria				
Reestructuración institucional	III	LPI	Sí	III/1998
Contratos Total: 3.5 M				
Montos Límites: % de Financiación Consultoría US\$ 350,000 BID 70% Local 30%				
*Contrato licitado				

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA A LA REPUBLICA DE PANAMA
PARA UN PROGRAMA DE APOYO AL SECTOR TURISMO

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios con la República de Panamá y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones de un préstamo de cooperación técnica para un Programa de Apoyo al Sector Turismo, a que se refiere el Documento
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$2.500.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable.