



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Financiamiento Suplementario para el Programa de Desarrollo Sostenible del Darién.

País: Panamá

Equipo de Proyecto Original: Eli Nessim, Carlos Tovar, Miguel Coronado, Cinthya Cordero y Rodrigo Coloane

Número de Préstamo: 1876/OC-PN

Fecha del QRR: 6 de junio de 2011

Fecha de Aprobación Final: 23 junio de 2011

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Rodrigo Coloane, Jefe de Equipo; Zuleyka Moreno, Analista de Operaciones.





Abreviaturas y Acrónimos

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
EIA	Evaluaciones de Impacto Ambiental
ENA	Estrategia Nacional del Ambiente
ISDP	Informe de Seguimiento y Desempeño de Proyecto
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MP	Ministerio de la Presidencia
OD	Objetivo de Desarrollo
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PI	Progreso en la Implementación
RRNN	Recursos Naturales
SO	Sostenibilidad
DAC	Dirección de Aeronáutica Civil
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
DINRA	Dirección Nacional de Reforma Agraria
CPA	Carretera Panamericana
CONADES	Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CIPAV	Centro para la Investigación en Sistemas Sostenibles de Producción Agropecuaria
CLC	Comité Local Consultivo
SECOIN	Secretaría de Coordinación Institucional del Programa
CEP	Comité Ejecutivo del Programa
PIOT	Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial





Índice

I.	INFORMACIÓN BÁSICA	4
II.	EL PROYECTO.....	5
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO	5
<i>i.</i>	<i>Objetivos del Desarrollo.....</i>	<i>6</i>
<i>ii.</i>	<i>Componentes (en este caso Proyectos)</i>	<i>6</i>
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	7
III.	RESULTADOS	8
A.	EFFECTOS DIRECTOS.....	8
B.	EXTERNALIDADES.....	10
C.	PRODUCTOS	11
D.	COSTOS DEL PROYECTO	14
<i>II.</i>	<i>Implementación del Proyecto.....</i>	<i>14</i>
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS.....	14
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA	15
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO	15
<i>III.</i>	<i>Sostenibilidad.....</i>	<i>15</i>
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS.....	15
B.	RIESGOS POTENCIALES	16
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL.....	17
<i>IV.</i>	<i>Evaluación y Seguimiento.....</i>	<i>18</i>
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS	18
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST	18
<i>V.</i>	<i>Lecciones Aprendidas.....</i>	<i>19</i>





I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO: PN-L1017

TÍTULO: Financiamiento Suplementario del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién

Prestatario: República de Panamá

Agencia ejecutora (AE): Ministerio de la Presidencia.

Fecha aprobación Directorio: 27 de junio de 2007.

Fecha efectividad contrato préstamo: 31 de octubre de 2007.

Fecha elegibilidad primer desembolso: 8 de abril de 2008.

Préstamo: 1876/OC-PN

Sector: Medio Ambiente y Desastres Naturales.

Meses en ejecución

* desde aprobación: 40

* desde efectividad del contrato: 36

Instrumento de préstamo:

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: 31 de octubre de 2010.

Fecha actual desembolso final: 31 de octubre de 2010.

Extensión acumulativa (meses): 0

Monto préstamo(s)

* **Monto original:** \$ 17.000.000

* **Monto actual:** \$17.000.000

* **Pari Passu (si aplica):** 80/20

Fueron fondos redireccionados de este proyecto?

[☒] N/A (*favor marcar una*)

Reducción de Pobreza (PTI): Si/No

Equidad Social (SEQ): Si/No

Clasificación ambiental: Total

Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:

Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:

Desembolsos

* **Monto actual:** 100% \$17,000,000

Costo total del proyecto (estimado original): \$21.000.000

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si/No

Resumen de la Clasificación de Desempeño

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





II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

El Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (PN-0116) diseñado en 1998 respondía a un enfoque integrado para tratar la variedad de problemas que afectan la Provincia de Darién y su modalidad de programación y ejecución por etapas se realizó con base a un Plan Estratégico acordado con el Gobierno y una Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social definida para atender los riesgos ambientales y sociales que acompañan a las inversiones en la carretera que penetra la provincia. El Programa era compatible integralmente con la política del Banco, en especial en lo que respecta con promover el desarrollo sostenible y fortalecer la gobernabilidad. El mismo proponía la incorporación de la población al desarrollo económico y social de la provincia y buscaba la conservación y manejo de los recursos naturales, caracterizados por su riqueza natural y su fragilidad.

En el año 2007, a ocho años de ejecución del Programa, el Gobierno de Panamá con el apoyo del Equipo de Proyecto del Banco, realizó una revisión de los diseños de proyectos de infraestructura, así como una evaluación de los sobre costos de los proyectos provocada por incremento de los precios de los productos, insumos y materiales derivados del aumento de hidrocarburos que afectaban la ejecución de algunos componentes del Programa. En ese sentido, el Gobierno solicitó un Financiamiento Suplementario del Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (PN-L1017) como una respuesta para completar la ejecución de actividades claves para alcanzar los objetivos de desarrollo del Programa PN-0116, de acuerdo con la Política del Banco sobre aumento de financiamiento (GN-2329).

A la fecha, existe el PCR del PN-0116 aprobado en el 2009 y se elabora este documento para reportar el cumplimiento de resultados y productos del Financiamiento Suplementario del Programa, que para el caso de los objetivos de desarrollo, estos complementan los planteados originalmente en el PN-0116. Con el objetivo de tener una visión completa del Programa (1999 – 2010) se adjunta la Evaluación Externa Independiente que incluye la evaluación de los resultados e impacto de los dos financiamientos.

b. Descripción del Proyecto (financiamiento suplementario)

El financiamiento suplementario propuesto permitiría que el Programa de Desarrollo Sostenible de Darién pudiera alcanzar sus objetivos, facilitando la ejecución de proyectos y actividades específicos priorizados en el Plan Operativo de 2006 y 2007, los cuales requerían de recursos adicionales. Existían una serie de obras de infraestructura y servicios básicos por realizar, que no tenían financiamiento por haberse usado los recursos del Programa aprobado en 1999 (préstamo 1160/OC-PN) para financiar las inversiones que costaron más de lo estimado. Estos sobrecostos se habían originado por: i) el incremento de los precios de los productos, insumos y materiales requeridos para la realización de las obras previstas, algunas de las cuales fueron atrasadas en su inicio para cumplir con las condiciones establecidas en la Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social del Programa; ii) la necesidad de cambiar las especificaciones de algunos proyectos debido a requerimientos adicionales, condiciones del suelo (aspectos que sólo fueron posible conocer durante la ejecución del Programa), y iii) la subestimación de costos de las obras del Programa (debido a las dificultades de acceso





a la provincia, los contratistas tuvieron costos mayores que los previstos). El financiamiento suplementario responde a la necesidad de cubrir estos sobre costos para poder cumplir con los objetivos previstos en el Programa.

i. Objetivos de Desarrollo

El objetivo principal del financiamiento suplementario del Programa era contribuir al desarrollo social y productivo sostenible y al manejo y protección de los recursos naturales de la Provincia de Darién. Los recursos se enfocaron en: i) completar la rehabilitación del sistema de transporte para facilitar la movilidad interna de pasajeros y carga y el acceso a la región, en forma consistente con el ordenamiento territorial vigente; y ii) mejorar el acceso efectivo de la población ubicada sobre la carretera, a los servicios básicos de agua potable y manejo de residuos sólidos.

ii. Componentes

- 1. Ordenamiento, Titulación, Manejo y Protección de los RRNN:** Incluía actividades claves para la gestión del territorio en la Provincia, en especial las relacionadas con: i) Implementación del Plan de Ordenamiento (ordenamiento urbano de los corregimientos de El Real, Meteti, Santa Fe y Yaviza), y ii) Catastro, Demarcación y Tribulación (titulación de ejidos municipales). Lo anterior permitiría ordenar el manejo de los servicios públicos y definir las áreas que corresponden a las municipalidades para proyectar sus propios desarrollos. Las actividades identificadas eran de corta duración, contaban con el respaldo de las respectivas municipalidades y *permitirían avanzar de un 96% a un 100% de ejecución* y cumplir ampliamente las metas trazadas para el componente original.
- 2. Fortalecimiento Institucional:** Incluía actividades del proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales y del Comité Provincial y su Junta Técnica, a fin de mejorar la eficiencia de los servicios que prestan las instituciones y brindar una mejor respuesta a la comunidad. Estas actividades se relacionaban con: Contribuir al proceso de descentralización fortaleciendo la capacidad de las instituciones (dos centros municipales, uno en Metetii y otro en la Palma, para evitar la dispersión de oficinas en cada municipalidad y asegurar la prestación y atención de servicios públicos en un solo local). Las municipalidades tienen asignados los terrenos correspondientes y las obras se realizarían por fases, en la medida que las instituciones confirmarn su traslado a la nueva sede. Lo anterior permitiría al Gobierno tener una mayor actuación y coordinación de sus actividades, a través de la Junta Técnica y su centro municipal. La ejecución de dichas actividades *permitiría cumplir con más del 100% de las metas trazadas*.
- 3. Actividades Productivas:** Incluía replicar experiencias de producción, con base a lecciones positivas de proyectos pilotos ya ejecutados en otras comunidades de la Provincia, a fin de difundir buenas prácticas y ampliar los porcentajes de cobertura de comunidades beneficiadas. Las actividades a financiar se relacionaban con: Transferencia de tecnología agropecuaria, agroforestal y pesquera (experiencias de manejo forestal con las comunidades de Sambú, Wargandi y Río Tuqueza; asistencia técnica ya probada a unos 200 pequeños productores -Agua fría, Santa Fe, Meteti, Río Iglesia y Yaviza-; y apoyo grupos comunitarios asociados con actividades de turismo -Chepigana, Pinogana, Cemaco y Sambu- y de pesca -Golfo de San Miguel). La ejecución de dichas actividades *permitiría pasar de un 55% a un 100% de ejecución física* y cumplir con las metas establecidas para el componente.





4. **Rehabilitación de la Infraestructura de Transporte:** Incluía actividades de rehabilitación de la carretera que garantizaran la comunicación de las comunidades de la Provincia con el resto del país. Las actividades a financiar se relacionaban con: i) Primera Etapa. Rehabilitación y Mejoramiento del Sistema de Puente Bayano-Metetí-La Palma (obras especiales -puntos críticos con deslizamientos- en el Tramo III de la carretera, comprendida entre Agua Fria-Santa Fe y Metetí); y ii) Tercera Etapa. Mejoramiento de los Sistemas de Transporte en el área La Palma-Yaviza (rehabilitación del Tramo V de la carretera, comprendida entre Canglón-Yaviza, y la construcción de dos embarcaderos sobre los ríos Tuira y Chucunaque, para facilitar la carga y descarga de mercancías de las comunidades de Yaviza y Garachiné). Lo anterior permitiría ejecutar obras especiales en el Tramo III (28 puntos críticos) y facilitar el acopio de mercancías y el transporte de pasajeros desde las comunidades indígenas que están establecidas a lo largo de los ríos Tupisa, Tuqueza, Membrillo, Río Chico, entre otros; y realizar trabajos de pavimentación y mantenimiento del Tramo V (26,7 Km.). La realización de dichas obras en un plazo estimado de 24 meses *permitiría pasar de un 63% a un 100% de ejecución física* y cumplir con las metas establecidas para dicho componente.

5. **Mejoramiento de los Servicios Básicos:** Incluía actividades destinadas a completar la dotación de agua potable a las comunidades ubicadas a lo largo de la carretera entre Arimae y Yaviza y aseguraría la disposición de los desechos sólidos de las comunidades de Chepigana y Pinogana. Dichas actividades estarían relacionadas con: Agua Potable, Saneamiento y Electricidad (construcción de dos subsistemas, uno en Villa Darién y el otro en Yaviza, para suministrar agua potable -bocatoma, bombeo, tanques de almacenamiento, planta de tratamiento y redes-; y saneamiento de los vertederos existentes y construcción dos rellenos sanitarios -uso de drenaje subterráneo y tinajas para desechos sólidos- en Chepigana y Pinogana). Estas obras beneficiarían de manera directa a 12.027 personas de 28 comunidades ubicadas a lo largo de la carretera entre las comunidades de Arimae y Yaviza y asegurarían la disposición de los desechos sólidos de las comunidades de Chepigana y Pinogana. La ejecución de las obras tenían un plazo de 18 meses, lo que *permitiría lograr avanzar de un 88% a un 100% de ejecución* del componente y alcanzar las metas establecidas para dicho componente.

c. **Revisión de la Calidad del Diseño**

Supuestos del Programa: se diseñó con una serie de supuestos optimistas que no se desarrollaron, lo cual requirió flexibilidad y mayores esfuerzos de coordinación, como por ejemplo el cumplimiento de las normas de ordenamiento territorial, normas que no fueron desarrolladas hasta 2006 y cuya institucionalidad no se creó hasta el año 2010 con el viceministerio de ordenamiento territorial.

Instrumentos de Planificación: en el diseño del PN-0116, fueron establecidos dos instrumentos de gestión básicos, a partir de los cuales se ejecutó el Programa: (i) El Plan Estratégico para la ejecución; y (ii) La Matriz de Secuenciamiento Ambiental y Social. Estos instrumentos partieron de la premisa que solo se avanzaría en la rehabilitación de la CPA en la misma medida en que se fueran cumpliendo con otros proyectos que debían asegurar la reducción de impactos negativos sobre el uso de los RRNN. Estos instrumentos fueron claves para avanzar en una ejecución ordenada y permitieron implementar actividades de prevención para que los impactos indirectos





negativos de la rehabilitación del sistema de transporte no afectaran los territorios indígenas y áreas protegidas.

Operación y Mantenimiento de las Inversiones: Los convenios de co-ejecución interinstitucionales no garantizaron, como se esperaba, la coordinación interinstitucional, ni tampoco que las instituciones sectoriales incorporaran los adecuados esquemas de operación y mantenimiento requeridos en las inversiones.

Rehabilitación de la Carretera Panamericana: Durante la fase de diseño del Programa, el análisis económico realizado para el sector infraestructura, indicó que no sería necesario utilizar los estándares de carretera panamericana para el proyecto de rehabilitación, lo que ocasionó que el BID y el Gobierno acordaran (1998) especificaciones menores para el proyecto, lo que ha ocasionado mayores costos de mantenimiento de acuerdo a las informaciones suministradas por el MOP.

Revisión de la Calidad del Diseño

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

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos	
1- Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial en ejecución incluyendo la demarcación de las comarcas, titulación de tierras y la delimitación efectiva de las áreas protegidas. Clasificación: Poco Probable	<u>Efectos Directos Planeados:</u> 1.1 Implementación de los Planes de Ordenamiento urbano de los poblados El Real, Metetí, Santa Fé y Yaviza. <u>Línea de Base Proyecto</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> Año 2007 1 plan elaborado Año 2010 5 planes en proceso de implementación	<u>Efectos Directos Logrados</u> Se elaboró el Plan de ordenamiento de La Palma el cual fue implementado parcialmente. Los otros planes de ordenamiento fueron pospuestos por el Gobierno Nacional, a través de la institución rectora (MIVI, acutal MIVIOT) debido a la falta de institucionalidad para la supervisión y seguimiento de la formulación de los planes. Para el caso de los ejidos municipales, PRONAT, institución coejecutara cancelo la ejecución de los productos, debido a la dificultad de consensuar la metodología con los Consejos Municipales y el Municipio
	1.2 Ejidos municipales titulados. <u>Línea de Base Proyecto</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> Año 2007 0 ejidos municipales titulados Año 2010 4 ejidos municipales	
Reajuste ISDP: [N/A] se califica como poco probable los resultados planeados que se financiarían por el Financiamiento Suplementario, sin embargo, los productos obtenidos por el Programa PN0116 logró la demarcación de las comarcas indígenas y la delimitación del Parque Nacional de Darién y otras áreas protegidas. A la fecha, persiste un conflicto con el área protegida Filo del Tallo que está en proceso de revisión por CONADES, ANAM y otras instituciones.		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos	





<p>2- Instituciones públicas, gobiernos locales y comarcales fortalecidos (para coordinar, supervisar, facilitar y ejecutar acciones tendientes a un manejo y uso eficiente de los recursos humanos, naturales y financieros de la región).</p> <p>Clasificación: Poco Probable</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>2.1 Contribuir al proceso de descentralización y fortalecimiento de la capacidad de las instituciones en la provincia.</p> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>Año 2007</td><td></td><td></td></tr></table> <p>Asegurar la prestación y atención de servicios públicos</p> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>Año 2007</td><td></td><td>Año 2007</td></tr></table> <p>Facilitar la coordinación del gobierno a través de la Junta técnica y su centro municipal</p>	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	Año 2007			<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	Año 2007		Año 2007	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>Con la construcción de las Villas Gubernamentales, se centralizó en La Palma y Metetí la gestión institucional lo que mejoró la coordinación y atención al cliente en una provincia tan dispersa como Darién.</p> <p>En los últimos años han entrado a prestar servicios en la región 12 instituciones gubernamentales que no tenían presencia en Darién. Sin embargo, la estrategia de descentralización gubernamental no ha sido implementada y se continúa con la política de centralizar la mayoría de las decisiones gubernamentales. De acuerdo a la Evaluación Externa (Anexo 1) el programa logró que muchas instituciones públicas en Darién mejoraran sus instalaciones y equipamiento, lo que ha facilitado su gestión, sin embargo, no se lograron <u>objetivos institucionales</u>.</p>						
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>																		
Año 2007																				
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>																		
Año 2007		Año 2007																		
<p>Reajuste ISDP: [N/A]</p>																				
<p>3- Establecer las condiciones para reestructurar la economía local orientándola a mejorar su eficiencia y sostenibilidad y estimular la diversificación, de tal forma que contribuya a incrementar los ingresos de la región.</p> <p>Clasificación: Probable</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>3.1 Difundir buenas prácticas y ampliar cobertura de las comunidades locales haciendo uso sostenible de los recursos agropecuarios, agroforestales y pesqueros.</p> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>Año 2007</td><td></td><td></td></tr></table> <p>CONADES ha ejecutado con éxito el proyecto de reconversión ambiental agropecuaria y manejo forestal comunitario</p> <p>Año 2010</p> <p>Experiencias replicadas de comanejo forestal en Sambú, Wargandí, y Río Tuqueza. Apoyo a grupos comunitarios asociados con actividades de turismo</p>	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	Año 2007			<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>Se logró replicar las experiencias de comanejo forestal comunitario en la Comarca de Wargandí y Embera Wounaan en Tuqueza, Mogote, El Salto y Río Chico con fondos externos al Programa aumentando ingresos y haciendo un manejo adecuado del bosque.</p> <p>A la fecha las comunidades de Puerto Lara y Sambú continúan recibiendo turistas lo que ha aumentado ingresos y diversificado la capacidad productiva de la región</p>												
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>																		
Año 2007																				
<p>4- Plan de Mejoramiento del Servicio de Transporte de Darién ejecutándose y la provincia integrada al resto del país.</p> <p>Clasificación: Probable</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>4.1 Costo efectivo de transporte entre Panamá y Metetí se debe mantener como consecuencia del mejoramiento de la carretera</p> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>Año 2000</td><td></td><td>Año 2008</td></tr><tr><td>\$14</td><td></td><td>\$14</td></tr></table> <p>4.2 Costo efectivo del transporte entre Pto Quimba y La Palma se debe mantener al final del Programa</p> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>Año 1999</td><td>N/A</td><td>Año 2007</td></tr><tr><td>\$2.5</td><td></td><td>\$2.5</td></tr></table>	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	Año 2000		Año 2008	\$14		\$14	<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	Año 1999	N/A	Año 2007	\$2.5		\$2.5	<p><u>Efectos Directos Logrados</u></p> <p>El costo del transporte terrestre se ha mantenido igual en los últimos 6 años, a pesar del aumento del petróleo, según la tarifa del terminal de transportes en Metetí; el tiempo en recorrer la Carretera Panamericana ha disminuido de aproximadamente 5 horas (entre el tramo de Puente Bayano a Yaviza en el 2000) a 2 horas.</p>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>																		
Año 2000		Año 2008																		
\$14		\$14																		
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>																		
Año 1999	N/A	Año 2007																		
\$2.5		\$2.5																		





<p>5- Contribuir al mejoramiento de la cobertura y calidad de Servicios Básicos: agua y saneamiento, educación, salud, electrificación.</p> <p>Clasificación: Probable</p>	<p>Efectos Directos Planeados:</p> <p>5.1 Aumento del % en el acceso de la población a los servicios de agua potable</p> <p><u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u></p> <p>Año 2007 problemas de continuidad del servicio de agua potable</p> <p>2010: 12,027 personas (28 comunidades) con agua potable</p> <p>1.1 5.2 Comunidades de Darién cuentan con rellenos sanitarios adecuados para la disposición final de residuos sólidos</p> <p><u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u></p> <p>Año 2007 0 rellenos sanitarios</p> <p>Año 2010 5 rellenos sanitarios en funcionamiento</p>	<p>Efectos Directos Logrados</p> <p>De acuerdo a la Evaluación Externa este componente no logró completamente algunos objetivos estratégicos, fue el que logró mayor avances significativos en el mejoramiento esperado de la cobertura y calidad de los servicios básicos, lo que se refleja en el mejoramiento de los indicadores de pobreza de la provincia. Sin embargo, en cada uno de los sectores se lograron mejoras significativas en cobertura y calidad del servicio respectivo. Como resultado, se aumentó significativamente la cobertura de agua potable y electricidad, la esperanza de vida al nacer y la escolaridad de un grupo crítico: los jóvenes menores de 17 años que terminan primaria y continúan a secundaria</p>
--	---	---

Reajuste ISDP: [N/A]

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

[] Muy Probable(MP) [x] Probable (S) [] Poco Probable (PP) [] Improbable (MI)

El Programa estableció que para lograr el desarrollo sostenible en el área rural, se requería además del desarrollo productivo, el desarrollo integral del sector no agrícola, rural y urbano, así como del nivel de educación, el acceso a infraestructura y servicios básicos, para que el modelo de desarrollo integral propuesto tuviera mayor probabilidad de lograr impactos y ser efectivos en el desarrollo. En el año 2000, este Programa representaba la mayoría del presupuesto de inversión pública en la Provincia y la inversión privada era muy limitada, hoy en día la inversión privada se ha multiplicado por tres, producto de los avances en la administración de la tierra, la mejora en la infraestructura y servicios básicos.

De acuerdo la la Evaluación Externa del Programa (Anexo 1), la conclusión general es que los recursos invertidos por el Estado a través de los dos Programas 1160/OC-PN y 1876/OC-PN (US\$ 125.7 millones entre 1998 y 2010) definitivamente han tenido resultados e impactos positivos, significativos y demostrables, sobre el nivel de vida de la población darienita, según los objetivos planteados en 1998, como lo muestra la verificación de los indicadores del marco lógico: el indicador de pobreza se redujo de 71.9% a 52.7%, entre 2003 y 2008, en Darién, comparado con una reducción de 36.8% a 32.7% en Panamá. La pobreza extrema en la provincia se redujo de 50.1% a 21.2% entre 1997 y 2008.¹ Esto se debe en gran parte a las inversiones en servicios básicos y a la mayor actividad económica generada por la pavimentación de la CPA, como se esperaba.

En relación a Indicadores Ambientales, podemos decir que en el año 2000 la Provincia de Darién tenía 8,521 km2 de superficie Boscosa y para el año 2008, 8,333km2 lo que representa una tasa de deforestación de -2,20% en 8 años, la más baja del país. Para el Parque Nacional Darién en el 2008 su cobertura boscosa representó el 98,44% de la superficie (ANAM-2009), lo que indica que en los últimos 8 años no había habido deforestación en el Parque. Estos índices de mejoramiento siguieron sostenibles durante la ejecución de este préstamo suplementario.

b. Externalidades

Por ser la Provincia de Darién fronteriza con Colombia y además, la más extensa del país, con la menor población, las externalidades juegan un rol importante. A nivel de ejecución, no son muchas las empresas que se interesaron en desarrollar obras o proyectos en la Provincia, y las que participaron no fueron necesariamente las empresas más experimentadas, lo que afectó considerablemente el cronograma de ejecución del Programa. El Proyecto de Tenencia de la Tierra logró cumplir con las metas. Sin

¹ Inicialmente (1998), se había propuesto como meta la reducción de la pobreza a 50% y de la pobreza extrema a 20% para 2004.





embargo, no necesariamente está ayudando al poblador local y existe un riesgo que parte de la tierra tituable en Darién quede en manos de personas externas a la Provincia, por eso la importancia de seguir brindando Asesoría Técnica con proyectos que ayuden al darienita a valorar sus recursos y mejorar sus ingresos.

La decisión de la ANAM, de no continuar con las concesiones forestales y de limitar la expedición de permisos de tala comunitarios, contribuyó significativamente a disminuir la presión sobre el bosque nativo y varios empresarios invirtieron en plantaciones de teca que hoy en día están iniciando las primeras exportaciones. Las demarcaciones de algunos territorios indígenas, así como el apoyo en la formulación de Planes de Manejo y el fortalecimiento institucional, fueron clave para que estas organizaciones tuvieran la capacidad de dialogar con agencias bilaterales y conseguir donaciones para pequeños proyectos, como lo fue las tierras colectivas de Arimae, Ipetí y Piriati. Por otro lado, en áreas protegidas, con la formulación del Plan de Manejo del Parque Nacional de Darién, que representó una inversión de no más de \$200 mil dólares, el Gobierno de Panamá logró negociar un canje de deuda externa con Estados Unidos por \$11 millones que deberán ser usados en la implementación del Plan de Manejo.

En Darién no existía presencia institucional, el presupuesto de inversión pública no se ejecutaba y la inversión privada era mínima, por lo que el Programa significó la única fuente de financiamiento en los primeros años (2000 – 2003) y la flexibilidad del diseño del Programa con 5 proyectos y 12 componentes, así como el esquema de ejecución propuesto (SECOIN, CLC y CEP) permitió integrar la planificación de desarrollo de la región y fortalecer a las instituciones para que implementaran la ejecución de sus presupuestos sectoriales, sin embargo, luego del cambio de estrategia para fortalecer y trabajar con las instancias establecidas por ley, como la Junta Técnica Provincial, Consejos Municipales y autoridades tradicionales, el éxito en la coordinación de actividades ha disminuido significativamente.

En el Informe de Rendición de Cuentas, entregado por CONADES que identifica las externalidades al Programa como uno de los impactos más importantes en la Región, sobre todo lo relativo a la “eficiencia en la inversión pública” donde claramente se contribuyó a: (i) mejorar y estabilizar el tema de Seguridad Internacional; (ii) el aumento en Comunicación, lo que implicó comercio y más empleo; (iii) aumento de hato ganadero para exportación, utilizando el mismo territorio, pero con más eficiencia; (iv) más producción de agua potable; (v) aumentos en la matrícula de educación preescolar; (vi) la Estación de Pesas y Dimensiones, que se ha transformado en un punto de supervisión para varias instituciones (ANAM, entre otras); y (vii) aumento de transacciones financieras y aumento en el otorgamiento de créditos bancarios.

c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)	
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto





1.1 Reforma Normativa Implementada: Poner en vigencia la estructura formativa apropiada para facilitar la ejecución del ordenamiento territorial y la regulación eficiente de los sectores forestales y pesqueros.	<u>Productos Planeados</u>			
	<u>Línea Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	<u>Productos Logrados</u>
	1 Plan de Ordenamiento Urbano (Dic 2007)		5 Planes de Ordenamiento Urbano (Dic 2010)	1 Plan de Ordenamiento de La Palma
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales: Se llegó a formular el Plan de Ordenamiento de la ciudad de la Palma, el cual consideramos no ha sido el instrumento de planificación adecuado para una comunidad tan pequeña y con una debilidad institucional marcada. Además, al momento de su formulación, este instrumento no estaba contemplado en la Ley (formulada en el 2006) lo que no daba un sustento legal. CONADES decidió no continuar apoyando los planes de ordenamiento distritales, por falta de institucionalidad tanto a nivel local y nacional, hasta tanto el MIVI (hoy MIVIOT) estableciera adecuadamente el reglamento de la Ley que rige estos instrumentos, ya que no se estaban obteniendo los resultado esperado				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio
1.2 Plan de Catastro y Titulación Implementado: Consolidar un patrón de tenencia de la tierra que garantice la seguridad jurídica necesaria, como medio para promover el manejo en forma sostenible.	<u>Productos Planeados</u>			
	<u>Línea Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	<u>Productos Logrados</u>
	2 titulación de ejidos municipales (Jun 2007)		2 ejidos municipales titulados (Dic 2010)	0 ejidos titulados
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales: CONADES en coordinación con PRONAT no avanzó en la titulación de los ejidos municipales debido a la dificultad de lograr consenso sobre la metodología con los Consejos Municipales y el Municipio.				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
2.1 Capacidad de las Instituciones Coejecutoras Mejoradas: ANAM, AMP, MIDA, MGJ, MEF, MOP, OER y MINSA para administrar los recursos naturales, los servicios básicos y las infraestructuras de transporte.	<u>Productos Planeados</u>			
	<u>Línea Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	<u>Productos Logrados</u>
	0 villas gubernamentales construidas y equipadas (Dic 2007)		2 Villas Gubernamentales construidas (Dic 2010)	2 Villas Gubernamentales Construidas y equipadas
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales: Se construyeron las Villas Gubernamentales en La Palma y Metetí, que alberga a las oficinas regionales de los ministerios de línea y los Municipios. CONADES informó que las Villas Gubernamentales estuvieron terminadas antes de la fecha prevista, pero que se tuvieron que hacer trabajos adicionales producto de las inundaciones sufridas en Darién				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
3.1. Tecnología Agropecuaria, Pesquera y Forestal adaptadas a la vocación territorial de la Provincia y transferidas a los productores.	<u>Productos Planeados</u>			<u>Productos Logrados</u>
	<u>Línea Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	
	0 Asistencia técnica en transferencia de tecnología agropecuaria, forestal y pesquera (Jun 2007)		200 pequeños productores beneficiarios (Dic 2010)	Con fondos de otros donantes se implementó asistencia técnica forestal para Tuqueza, Mogote, El Salto, Río Chico beneficiando a más de 200 productores forestales indígenas
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales: Con fondos de otros donantes, se implementó asistencia técnica en Tuqueza, Mogote, El Salto (con fondos de la WWF); Río Chico y Guargandí (con fondos de USAID).				
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)		<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio
4. Servicios Básicos Mejorados: el Programa contribuirá directamente al mejoramiento de la cobertura y calidad de los	<u>Productos Planeados</u>			
	<u>Línea Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>	<u>Productos Logrados</u>
	1) 0 poblados con vertederos Controlados de basura en Darién en el 2007		5 poblados cuentan con vertedero controlados de basura aprobado por ANAM en el 2010	4 vertederos aprobados por ANAM





servicios en los sectores de: educación, salud, saneamiento básico, electrificación, equipamiento comunitario y ordenamiento urbano.	2) 0 sistemas de agua potable a lo largo de la CPA entre Arimae y Yaviza (junio 2007)		1 sistema de agua potable entre Arimae y Yaviza (Dic 2010)	1 sistema construido, sin embargo no está operando a la fecha (Dic 2010)
	3) 0 viviendas con saneamiento de aguas servidas (Jun 2007)		642 viviendas con saneamiento de aguas servidas (Jun 2010)	567 viviendas con saneamiento de aguas servidas (oct 2010)

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales: En general, el aporte en inversión del Programa ha sido importante y el aumento de cobertura y beneficiarios lo demuestra. Sin embargo, la institución que opera el sistema de agua a nivel urbano (IDAAN), así como los municipios que administran los rellenos sanitarios, consideramos que no le dan el adecuado mantenimiento debido a la falta de fondos y las debilidades administrativas instituciones que administran y regulan los sistemas no ha sido satisfactoria (IDAAN y MINSA). Se lograron en Tucutí 150 viviendas con saneamiento de aguas servidas y 417 viviendas en Yaviza.

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio
5. Sistema de Transporte Intermodal Rehabilitado: mejorar la movilidad de pasajeros y carga en la Provincia y el acceso al resto del país.			
Productos Planeados			
	<u>Línea Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Al Término del Proyecto</u>
	<u>Productos Logrados</u>		
	1) 0 km. de carretera panamericana rehabilitada Canglón - Yaviza (Jun 2007)		27 km de carretera rehabilitada Canglón - Yaviza (Dic 2010)
	2) 0 embarcaderos construidos en los ríos Tuira y Chucunaque (Jun 2007)		2 embarcaderos construidos en los ríos Tuira y Chucunaque (Dic 2010)
	3) 28 puntos críticos de deslizamientos en la CPA entre Agua Fria y Metetí (jun 2007)		0 puntos críticos entre Agua Fria y Metetí (Dic 2010)
	4) 0 aeródromo en Jaque		1 aeródromo en Jaque
	5) 0 km de carretera rehabilitada entre Metetí y Canglón		23.4 km de carretera rehabilitada entre Metetí y Canglón

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales: Se desarrollaron todas las actividades planificadas y a octubre de 2010 se contaba con la CPA rehabilitada hasta Yaviza, el embarcadero comunal de Yaviza y el aeropuerto de Jaqué construido. Sin embargo, consideramos que el mantenimiento dado por el MOP a la CPA no es el adecuado, situación que fue reportada en los informes de inspección. Los dos puertos originalmente planificados (Puerto Quimba y La Palma), se encuentran ya licitados y en proceso de formalización de contrato.

Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (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)
---	---	---	---





d. Costos del Proyecto

	Categorías de Inversión	Préstamo Planeado	Aporte Local Planeado	Costo Total del Proyecto Planeado	Costo del Préstamo Ejecutado	Costo de Aporte Local Ejecutado	Costo Total del Proyecto Ejecutado	% del Total Planeado	% del Total Ejecutado
	ADMINISTRACION Y SUPERVISIÓN	100,000.00	350,000.00	450,000.00	100,000.00	1,626,243.58	1,726,243.58	2%	5%
1.1	Unidad Coordinadora	0.00	200,000.00	200,000.00	0.00	1,605,413.58	1,605,413.58		
1.2	Evaluación y Control	100,000.00	150,000.00	250,000.00	100,000.00	20,830.00	120,830.00		
2	COSTOS DIRECTOS	16,900,000.00	3,580,000.00	20,480,000.00	16,900,000.00	12,778,051.97	29,678,051.97	98%	95%
2.1	Ordenamiento, Titulación, Gest	800,000.00	500,000.00	1,300,000.00	0.00	27,934.50	27,934.50		
2.2	Fortalecimiento Institucional	1,130,000.00	300,000.00	1,430,000.00	2,485,592.00	87,275.81	2,572,867.81		
2.3	Actividades Productivas	550,000.00	400,000.00	950,000.00	11,300.00	96,972.90	108,272.90		
2.4	Rehabilitación, Infraestructura y Transporte	6,220,000.00	2,100,000.00	8,320,000.00	8,806,535.00	11,089,639.50	19,896,174.50		
2.5	Servicios Básicos	8,200,000.00	280,000.00	8,480,000.00	5,596,573.00	1,476,229.26	7,072,802.26		
4	COSTOS FINANCIEROS	0.00	70,000.00	70,000.00	0.00	0.00	0.00	0%	0%
4.2	Comisión de Crédito	0.00	70,000.00	70,000.00	0.00	0.00	0.00		
	TOTALES	17,000,000.00	4,000,000.00	21,000,000.00	17,000,000.00	14,404,295.55	31,404,295.55		

Explicación de los Cambios. Para el caso del componentes 2.1 el gobierno solicitó el traslado de los recursos debido que dichas actividades se cancelaron por dificultades con la institucionalidad del momento (MIVI) los recursos fueron a reforzar el componentes 2.4. Y para el caso del componente 2.3 las actividades fueron financiadas por otros donantes y los recursos disponibles fueron a reforzar el componente 2.4

II. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Es importante hacer una reflexión sobre las capacidades institucionales, que si bien es cierto son débiles a nivel provincial y local, su incorporación en la fase de ejecución en los proyectos es clave para la sostenibilidad, para la calidad de los proyectos y para encontrar las mejores soluciones a sus problemas. A pesar de los avances puntuales logrados a la fecha, aún no hay un proceso institucionalizado y no se ha consolidado el fortalecimiento de las instituciones regionales y comarcales. Cobra relevancia la participación de los gobiernos locales y sociedad civil, que siempre son los mejores supervisores de proyectos y obras. La participación también aumenta el empoderamiento de los proyectos, lo que permite superar cambios de gobierno e instituciones.

En relación a los proyectos de infraestructura, a pesar de que son los más visibles para la población, se han venido ejecutando con un sinnúmero de dificultades externas que han causado demoras en la construcción de las obras, así como en la calidad de las mismas. Esta situación se debió a varios factores: (i) el 70% del territorio de la Provincia está bajo protección especial, las empresas encontraron dificultades para





ubicar fuente de materiales de construcción que estuvieran fuera de las áreas protegidas, lo que ocasionó demoras en los licenciamientos ambientales y además materiales de baja calidad; (ii) para el sector privado, trabajar en Darién no es atractivo, implica sobrecostos en mano de obra y es una zona de difícil acceso, lo que provocó que las empresas que participaron en los proyectos no necesariamente fueran las mejores; (iii) equivocaciones en los diseños de las obras, producto del desconocimiento del área; y (iv) como se atrasaron los cronogramas de ejecución, el constante incremento en el precio de los hidrocarburos afectó significativamente el costo de las obras, llegando incluso a que empresas abandonaran los proyectos.

Hay que señalar también que la administración y supervisión de contratos en Darién no es oportuna ni permanente, por falta de personal y por qué no decirlo, por falta de prioridad para la institución de línea. Algunas instituciones co-ejecutoras no cuentan en la Provincia con personal calificado y a pesar de que los proyectos contaban con supervisores privados, en muchos casos, se requiere la participación de los co-ejecutores para la toma de decisiones, situación que no se dió oportunamente y afectó la calidad de los productos entregados por algunos de los contratistas del programa.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

En general, consideramos que el desempeño de la UCP fue satisfactorio y que sin el respaldo presidencial obtenido en las dos últimas administraciones, es probable que este Programa no hubiera tenido los resultados logrados a la fecha. La UCP logró ejecutar proyectos de infraestructura importantes como la rehabilitación de la Panamericana y los aeropuertos de La Palma y Jaqué, a pesar de la dificultad encontrada en la zona. A futuro, se recomienda que el proceso de coordinación con los coejecutores se sistematice de una manera periódica, de manera que se puedan anticipar los problemas de ejecución.

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

c. Desempeño del Banco

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

Ver Anexo 2, Evaluación de la Agencia Ejecutora

III. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

La expansión de la frontera agrícola. La dinámica generada en el comercio de tierras por efecto directo de la carretera y el proceso de catastro y titulación, están generando las condiciones para que la frontera agrícola, en este caso la ganadera, siga en expansión. Esta tendencia se explica en un lento pero irreversible proceso de degradación de los suelos. Aún persiste la subutilización de las zonas aptas para pastos mientras que las que tienen aptitud para agricultura intensiva, usos forestales y cultivos permanentes están dedicadas al pastoreo. Por otro lado se sabe que la expansión de





grandes superficies dedicadas al monocultivo de Teca y la compra de fincas cercanas a la carretera, ha dinamizado el mercado de tierras lo que genera el desplazamiento de antiguos pequeños agricultores o ganaderos hacia los centros urbanos, conformando así el primer eslabón para que estos a la postre busquen establecer potreros a expensas de zonas boscosas.

La explotación de los recursos marino costeros. El sector pesquero se caracteriza en Darién por la falta de presencia institucional, si bien Panamá cuenta con suficiente legislación para el control de la extracción de especies, la operación de la pesca industrial y el control de prácticas nocivas, ésta no se aplica principalmente por la debilidad de las instituciones. El principal instrumento encaminado al desarrollo sostenible del sector es el Plan de Manejo del Golfo de San Miguel concebido para una vigencia de 5 años, aprobado por la AMP en 2006, institución que no lo puso en práctica. Posteriormente debido a los ajustes institucionales, ARAP tomó la competencia del sector pesquero y aprobó el plan de manejo en 2010, es decir, 2 años después de que perdiera vigencia.

La intervención de áreas protegidas. Hay evidencias parciales sobre la intervención de las AP, principalmente en la reserva Hidrológica Filo del Tallo y la Reserva Forestal Canglón. Las limitantes de información no permiten una visión del estado de la totalidad de áreas protegidas de la Provincia, pero la información disponible sobre el proceso de intervención de la laguna de Matusagarantí indica la persistencia de procesos que ya no obedecen solo a la expansión de la frontera agrícola de subsistencia sino a la venta de predios con propósitos de cultivos extensivos.

Tanto la laguna que hace parte de la Reserva Forestal Canglón como la Reserva Hidrológica Filo del Tallo están incluidas en el plan de manejo formulado en 2006. Las propuestas en estudio por parte de ANAM para el reajuste de los linderos de las AP de Darién consideran reducciones de estas dos zonas, probablemente como respuesta a la presión de los propietarios y al reconocimiento institucional de la irreversibilidad del daño.

La tendencia de deforestación. En opinión de los residentes de la provincia el proceso de deforestación no ha parado, la debilidad de ANAM continua siendo uno de los factores que contribuyen a la extracción de madera y la última política forestal promulgada no tuvo mayor efecto.

b. Riesgos Potenciales

Estrategia de Desarrollo del Programa: las intervenciones de un Programa de Desarrollo Sostenible deben estar en función de una Estrategia consensuada y empoderada, de lo contrario las políticas sectoriales de una autoridad central pueden generar una falta de concordancia con una estrategia integral provincial. Las intervenciones multisectoriales deben responder a la estrategia integral provincial, en la cual la política o estrategia sectorial debe estar incorporada y así evitar el uso ineficiente de recursos públicos en inversiones que no necesariamente generen el impacto esperado. Por otro lado, la amplia gama de demandas de los residentes locales de la Provincia, a la cual responden muchas veces las autoridades sectoriales regionales, tiene el posible riesgo de motivar inversiones en forma aislada y dispersa, por lo que la Estrategia de Desarrollo Sostenible Provincial cobra una vital importancia.

Sostenibilidad de las inversiones: un elemento central para la sostenibilidad de las inversiones pública es su operación y mantenimiento, una responsabilidad que recae en





las autoridades sectoriales pertinentes. Si la inversión no es consensuada con la autoridad sectorial, existe el riesgo con el compromiso de la operación y mantenimiento por dicha entidad. Por el contrario, para el caso de instituciones sectoriales con baja incidencia en la provincia, existe el riesgo que la institución sectorial no realice la inversión requerida, por lo que se hace necesario acudir a una instancia con jerarquía para implementar la estrategia integral que priorice el fortalecimiento sectorial provincial y así lograr el impacto efectivo en el modelo de desarrollo integral.

Voluntad Política: el desarrollo sostenible se implementó como una política pública de estado, lo que permitió superar las transiciones de tres diferentes administraciones de gobierno que debe ser valorada por las futuras administraciones para continuar con los éxitos de estos Programas.

Adaptabilidad de las Instituciones: los Programas de Desarrollo Sostenible parten de una realidad de debilidad gerencial generalizada a nivel regional. Esto puede impedir una ejecución rápida y al mismo tiempo, generar expectativas entre beneficiarios locales que no se puedan cumplir en el corto plazo, por lo que es muy necesario iniciar con la implementación de un Plan de Fortalecimiento hecho a la medida para todas las instancias claves involucradas en la ejecución del Programa.

El marco normativo para el ordenamiento territorial y ambiental fue identificado como un riesgo relacionado con las dificultades que tendría el Gobierno Nacional para lograr la aprobación y aplicación de los instrumentos normativos. La aprobación del PIOT por la ANAM desde sus inicios, permitió reducir este riesgo y crear las condiciones para el ordenamiento territorial: aún cuando la fuerza legal del instrumento quedaba relegada a un plan “indicativo” en la medida que fue utilizándose como herramienta para la planificación territorial, se fue logrando la concertación entre las partes sobre la conveniencia de su uso. Hasta la fecha, no han sido muchos los cuestionamientos al instrumento propiamente.

Expansión de la frontera agrícola y presión sobre las áreas protegidas aun continua, en especial las áreas protegidas próximas a las zonas de producción como Filo del Tallo y Laguna de Matuzgaratí. Al respecto, se recomienda continuar con el fortalecimiento institucional para la administración de áreas protegidas en Darién, una mejor coordinación con la ANATI en el proceso de titulación y un Monitoreo Periódico de los indicadores de manejo de recursos naturales.

Concentración de la tierra de Darién en latifundios con riesgos de desplazamientos del pequeño agricultor y el potencial incremento de conflictos sociales producto del aumento del mercado de tierras debido al proceso de catastro y titulación iniciado por el programa. Al respecto, se recomienda hacer un análisis sobre el mercado de tierras, patrón de desplazamiento de la población rural y el cambio de uso del suelo coordinado por ANATI y ANAM. Así mismo, se recomienda continuar con el proceso de asistencia técnica focalizado a pequeños productores para propiciar el aumento de ingresos y la estabilización del territorio.

c. Capacidad Institucional

Durante la ejecución del Programa, la respuesta institucional de los co-ejecutores fue variada, incluso fue necesario que, en muchos casos, el Banco interviniera convocando reuniones de coordinación que ayudaran a racionalizar la inversión. Aún existe debilidad





de algunos co-ejecutores, que no necesariamente se resuelve con la adquisición de insumos o equipos, sino más bien con la voluntad institucional de trabajar en un área apartada que requiere soluciones innovadoras. Como se ha mencionado anteriormente, luego de la evaluación externa, se podrá contar con un análisis independiente de las capacidades institucionales de las instancias co-ejecutoras del Programa.

Por otro lado, consideramos que el esquema de ejecución propuesto, SECOIN, CLC y CEP contribuyó a la promoción del aprendizaje o “know how” entre los organismos co-ejecutores a nivel regional y central, como ejemplo podemos mencionar: (i) la ANAM logró establecer la base metodológica para el Ordenamiento Territorial Local validada a nivel regional y aceptada a nivel nacional; (ii) con los inventarios forestales de la principal región forestal del país y el apoyo a los mecanismos de control de la extracción de madera, permitió a la ANAM central promover y modificar la política forestal a nivel nacional; (iii) el conocimiento y el uso de tecnología para el proyecto de Catastro y Titulación en provincia propició la transferencia de conocimiento entre el MIDA, ANAM y MEF; (iv) el conocimiento obtenido con los proyectos agropecuarios ambientales sostenibles ha sido consensuado entre la ANAM y el MIDA, modelos que se están replicando en otras provincias del país; (v) se promovió el desarrollo sostenible como conocimiento, lo que permitió al gobierno establecer la política que se ha implementado a través de CONADES y ANAM, esta última con la promulgada (2008) Estrategia Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible consensuada con todos los sectores del país.

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

IV. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

De acuerdo a la Evaluación Externa, uno de las restricciones más serias para esta evaluación ha sido la disponibilidad de la información. El Sistema de Información diseñado dejó de funcionar y la ANAM no ha actualizado la información de cobertura y uso del suelo que permita, como en la evaluación intermedia, verificar y comparar el estado de los recursos naturales en la región después de 2003. No hay información actualizada del Índice de Calidad de Vida, pero se realizaron dos Encuestas de Nivel de Vida (ENV 2003 y ENV 2008) para medir los niveles de pobreza con la misma metodología que la ENV 1997. Solo algunas estadísticas del Censo de Población y Vivienda de 2010 están disponibles por provincia.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

Con relación a los indicadores de efectos y resultados, su calidad y mecanismo de recopilación de datos fue variada, se incluyeron indicadores que no se medían sistemáticamente y otros que no necesariamente eran afectados por las actividades planificadas. Esto requirió que durante la ejecución del Proyecto se realizaran varias sesiones de revisión de Marco Lógico. Por otro lado, la evaluación externa adjunta presenta la evaluación de impactos y resultados detallada de acuerdo a la información disponible (Anexo 1).





V. Lecciones Aprendidas

Diseño

1. Los instrumentos de gestión (Plan Estratégico y Matriz de Secuenciamiento) contribuyeron a lograr la ejecución a partir de premisas ambientales y de manejo de los RRNN, reduciendo los riesgos de cometer daños ambientales y de continuar con el proceso de degradación diagnosticado.
2. El desarrollo sostenible como paradigma en general y desde la perspectiva de la gestión multisectorial en particular, solo es posible si se asume como una política pública al más alto nivel de Gobierno. Su ejecución es compleja e incluye un período de ajuste y aprendizaje que tiene que ser considerado en la planificación.
3. Un Programa de desarrollo sostenible necesita estar preparado para hacer frente a conflictos intersectoriales que traban y demoran la implementación de las obras y los proyectos. Para esto es necesario tener una planificación consensuada y la suficiente jerarquía para solucionar los conflictos oportunamente.

Ejecución

4. Para lograr avances en la ejecución de los programas de desarrollo sostenible es imprescindible priorizar, en primer lugar, el desarrollo y el fortalecimiento de la gestión de los gobiernos locales de la provincia, que actúan como motores de arranque movilizando a las instituciones del Gobierno Regional y Nacional.
5. El logro de los objetivos de desarrollo es responsabilidad de cada una de las instituciones sectoriales competentes. Por lo tanto, el PDSD debería transferir el conocimiento y resultados generados por el Programa a estas instituciones. En cada sector se generó conocimientos y resultados concretos que deben aprovecharse. El MEF como coordinador de la asignación de los recursos públicos debería asimilar los resultados del PDSD para mejorar su gestión regional.
6. El convenio de co-ejecución establecido entre la Unidad Coordinadora del Programa y la institución co-ejecutora no sólo debe ser el instrumento de base legal para poder convocar y pedir cuentas a los ministros o administradores de instituciones de línea, además debe incluir al menos un anexo que operative la co-ejecución y no quede meramente como un documento más.
7. Los programas de desarrollo sostenible destinan una parte importante de su presupuesto a la ejecución de proyectos de incidencia local seleccionados por la vía de la demanda. Para asegurar que las decisiones han sido correctamente tomadas, así como, la calidad de las obras y proyectos, resulta indispensable la participación de los gobiernos locales y sociedad civil en la formulación de los Planes Operativos Anuales.
8. Un Programa de Desarrollo Sostenible regional debe contar con información financiera y de ejecución presupuestaria desagregada por sector, lo que permite integrar y hacer más eficiente el gasto público en la provincia, mejorando la capacidad de los tomadores locales de decisión, funcionarios provinciales y de gobiernos locales que, actualmente en la mayoría de los casos no conocen los mecanismos de planificación provincial ni la disponibilidad de la información para incorporar a los actores principales en la planificación de su desarrollo. En ese sentido, en Panamá la coordinación con el MEF se hace crucial.





9. La función de Supervisión y Seguimiento debe ser liberada de las Unidades Ejecutoras de estos Programas, evitando con esto ser juez y parte, y además permite a la UCP concentrarse en la coordinación y ejecución.

Finalmente, en los aspectos financieros, dependiendo de la situación del país y dentro de un escenario de restricción fiscal del Gobierno, es posible incorporar otros instrumentos financieros como los préstamos multifase que permiten al país utilizar recursos de Préstamo eficientemente, sin grandes cargas financieras. Los programas multifase permiten avanzar escalonadamente en la consolidación del componente institucional, antes de iniciar la fase fuerte de inversiones, y esto ayudaría a que las instituciones puedan hacerse cargo de la sostenibilidad de los proyectos con más eficiencia. Es nuestra opinión, el instrumento de financiamiento multifase utilizado en otros Programas (como el de Bocas del Toro) hubiera ayudado a disminuir la carga financiera que para el país significó este Préstamo y permitir avanzar primero en el fortalecimiento institucional, antes de hacer grandes inversiones. En el Anexo 2, Presentación de la Evaluación de CONADES, se incluye una filmina con algunas lecciones aprendidas identificadas por la Agencia Ejecutora.





Anexos:

1. Ayuda Memoria del Taller de Cierre
2. Evaluación externa independiente del programa 1998 – 2010
3. Formulario de Evaluación del Prestatario





PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE DARIEN
Financiamiento Suplementario del Programa
(Préstamo 1876/OC-PN)

AYUDA MEMORIA
TALLER DE CIERRE

Lugar: Ciudad de Panamá, Oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Día: Lunes 18 de abril de 2011

Horario: De 1:00 p.m. a 6:00 p.m.

I. Participantes:

- 1.1 Por CONADES: Danna Harrick, Secretaria Ejecutiva; Orlando Osorio, Secretario Técnico; Luzmila Rodríguez, Coordinadora de Planificación; Amira Barsallo, Coordinadora Administrativa y Financiera; Jaime Castañeda, Coordinador de Recursos Naturales; José Bethancourt, Coordinador Administrativo; Isaías Chang, Sistema de Evaluación de CONADES; Emerson Córdoba, Director del Programa en Darién; Dario Marín, Infraestructura; Ramón Diez, Asesor Legal.
- 1.2 Por el BID: Rodrigo Coloane y Zuleyka Moreno.
- 1.3 Invitados especiales: Fabio Bedoya, Dirección de Programación de Inversiones, MEF; Marco Fierro y Miguel Angel Correal, OTS Corp Grupo consultor evaluador externo.

II. Objetivos del Taller de Cierre:

- 2.1 Los objetivos del taller fueron: (i) revisar en conjunto con el Ejecutor el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) preparado por el Banco; (ii) evaluar los resultados del Programa; (iii) analizar la sostenibilidad de las acciones desarrolladas por el Programa; (iv) lecciones aprendidas.

III. Revisión del Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

- 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 (efectos), el progreso en la implementación del proyecto (Productos) y los componentes.

- 3.2 En relación a los productos, CONADES explicó que los Planes de Ordenamiento Territorial no se realizaron debido a la falta de capacidad institucionalidad a lo interno del MIVI (hoy MIVIOT) para darle seguimiento e implementar los planes, que no fue hasta el 2010 que se creó el viceministerio de Ordenamiento Territorial. Así mismo, se obtuvieron muy pocos resultados con el Plan de Ordenamiento de la Ciudad de La Palma que se elaboró en 1998. A pesar de esto, CONADES y el BID coincidieron en calificar este producto como Poco Satisfactorio.
- 3.3 En relación al Plan de Catastro y Titulación de los ejidos municipales, se explicó que por falta de compromiso de los alcaldes, así como del Consejo Municipal el Programa no pudo intervenir en ese tema y se decidió cancelar las actividades y productos planeados. Se acordó calificar este producto como poco satisfactorio.
- 3.4 Con respecto a la construcción y equipamiento de las Villas Gubernamentales, CONADES indicó que estas fueron construidas dentro del tiempo estipulado del contrato, y expresó la posibilidad de calificar este subcomponente como muy satisfactorio. Al respecto, el Banco aclaró que para calificar como muy satisfactorio, las obras y su equipamiento se debieron entregar antes del tiempo planificado y que además, debido a que se realizaron adendas a los contratos de construcción, lo que demoró la entrega final de las obras y el equipamiento. Se calificó el subcomponente como satisfactorio.
- 3.5 **Resumen de la Clasificación de Evaluación del Proyecto:** seguidamente, se revisó la Clasificación de Desempeño del Proyecto relacionado a los Objetivos de Desarrollo (OD), cuyo resumen indica clasificación **Probable¹**, en la cual el **Banco y CONADES coincidieron.**

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
Objetivos de Desarrollo	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
Promedio de Progreso en la Ejecución del Programa	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Sostenibilidad	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

IV. EVALUACION EXTERNA DEL PROGRAMA

- 4.1 La firma de Evaluación Externa contratada, informó que los recursos invertidos por el Estado tienen resultados probados y medibles, pero dichos resultados e impactos podrían haber sido mejores. Se tienen diversas justificaciones para esta afirmación, las cuales están detalladas en el Informe de Evaluación Externa, adjunta.

¹ **Muy Probable:** probabilidad muy alta de mantener el flujo de beneficios indicados por el Programa; **Probable:** que mantenga el flujo de beneficios iniciados en la población beneficiaria; **Poco Probable:** no es probable que mantenga el flujo de beneficios iniciados.

- 4.2 La firma de Evaluación externa del Programa informó que, según la encuesta de niveles de vida de 2003 y 2008, los niveles de pobreza bajaron de 71.9% a 52.7%, bajó sustancialmente pero está aún lejos de llegar a los niveles nacionales, que son de 36.8% en 2003 y 32.7% en 2008.
- 4.3 De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano (PNUD, 2007-2008), Darién aumentó 16.7%, mientras que Panamá, 5.4%.
- 4.4 En cuanto al bienestar de la población de 5 a 39 años en escuela (según censos 2000-2010), Darién paso de 43,2% a 50%, mejoró el número de maestros, el nivel de las escuelas.
- 4.5 De acuerdo a estadísticas del Ministerio de Salud y el Censo de la Población, el transporte mejoró significativamente para toda la población, aumentó significativamente la cobertura de agua potable y electricidad, la esperanza de vida al nacer y la escolaridad.
- 4.6 La demanda de electricidad aumentó en 10% anual en 10 años, según la empresa distribuidora. El número de empresas aumentó de 12 a 38 entre 2001 y 2010, según el censo de comercio e industrias. La ganadería creció al 9.4% anual en 10 años (a nivel nacional, fue menos del 1%), según censos agropecuarios.
- 4.7 Así mismo, la firma de Evaluación Externa manifestó que no se logró terminar el sistema de agua potable de la CPA ni la cobertura total de electricidad para las instalaciones públicas, no se asignó todo el personal médico requerido para mejorar la prestación de servicios de salud, la escolaridad de la población menor de 17 años y la tasa de analfabetismo todavía están por debajo del nivel nacional. Igualmente, los impactos en el bienestar de la población no fueron los esperados en los relacionados a la titulación de la tierra.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- 5.1 Primeramente, el Banco quiere reconocer el esfuerzo realizado por el Ministerio de la Presidencia, en especial la Secretaría de CONADES, lo que permitió que el Programa fuera exitoso y que se hayan cumplido con varias de las metas trazadas. Así mismo, CONADES resaltó el esfuerzo y apoyo del Banco y se reconoció que la experiencia conjunta fue valiosa.
- 5.2 CONADES manifestó que en el caso de procesos de licitación internacional para proyectos de obras *en zonas de difícil acceso*, una debilidad de las políticas de selección y contratación del Banco es que los procesos favorecen a oferente que presente el menor precio, y muchas veces las empresas internacionales no conocen el área, ni las especificidades del lugar, perjudicando los resultados del proyecto y por ende a los beneficiarios.

- 5.3 Finalmente CONADES solicitó destacar que se encuentra en proceso de consensuar la actualización de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Darién que espera se el instrumento estratégico que guie el futuro desarrollo de la región de Darién.

ANEXOS:

1. Agenda del Taller de Cierre



PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE DARIEN
Financiamiento Suplementario del Programa
(Préstamo 1876/OC-PN)

AGENDA
TALLER DE CIERRE

Lugar: Sala de Seminario, BID
Día: Lunes 18 de abril de 2011
Horario: De 1 pm. 5 p.m.

12:45- 1pm	Llegada y entrega del material a los participantes.
1- 1:10pm	Objetivos y metodología del Taller dar a conocer a los participantes los objetivos y resultados esperados del taller, así como la metodología del mismo. Por: Rodrigo Coloane – Jefe de Equipo de Proyecto – BID
1:10-2:00 pm	Evaluación Final del Programa: Presentación del Grupo Evaluador Externo (OPTIMA/OTS) Por: Por definir
2:00-2:45pm	Evaluación de los Productos: Revisar los productos planeados y obtenidos con el financiamiento suplementario. Por: Rodrigo Coloane
2:45-3:30 pm	Evaluación de los Resultados: Presentar los resultados alcanzados con la implementación de los productos del financiamiento suplementario. Por: Rodrigo Coloane -BID
3:30 – 4:15 pm	Impactos del Programa Revisión de los impactos del programa Por: Rodrigo Coloane
4:15 – 4:45 pm	Análisis de los Factores Críticos: Sostenibilidad del Programa analizar los factores relacionados a la sostenibilidad de los resultados logrados a través de la ejecución del Programa; Rodrigo Coloane – Jefe de Equipo de Proyecto – BID.
4:45 – 5:30 pm	Lecciones Aprendidas Objetivo: Presentar y discutir las lecciones aprendidas más relevantes en la implementación y el logro de los objetivos de desarrollo del proyecto. Moderador: Rodrigo Coloane – Jefe de Equipo de Proyecto - BID

República de Panamá
Ministerio de la Presidencia – MP
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible - CONADES

EVALUACIÓN EXTERNA FINAL
DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE DARIÉN – PDSD

Informe Final

Preparado por:
 **OTSCORP, S.A.**
OPTIMA, Technical Services

Panamá, junio de 2011

EVALUACIÓN EXTERNA FINAL
DEL
PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE DARIÉN – PDSD

Informe Final

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	V
INTRODUCCIÓN	1
1 COMPONENTE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, TITULACIÓN Y MANEJO AMBIENTAL.....	5
1.1 SUBCOMPONENTE DE REFORMA NORMATIVA.....	6
1.1.1 <i>Marco regulatorio forestal</i>	6
1.1.2 <i>Reglamentación de ley de pesca</i>	7
1.2 SUBCOMPONENTE DE IMPLEMENTACIÓN DEL PIOT	8
1.2.1 <i>El caso de la reserva hidrológica del Filo del Tallo – Canglón</i>	10
1.2.2 <i>Evolución del PIOT</i>	13
1.3 SUBCOMPONENTE DE CATASTRO Y TITULACIÓN	17
1.4 SUBCOMPONENTE DE INVENTARIO E INVESTIGACIÓN DE RECURSOS NATURALES	32
2 COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	33
2.1 SUBCOMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES	35
2.1.1 <i>La ANAM</i>	37
2.1.2 <i>El MIDA</i>	39
2.1.3 <i>La AMP y la ARAP</i>	41
2.1.4 <i>Otras 7 instituciones nacionales</i>	41
2.2 SUBCOMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES	41
2.3 CONCLUSIÓN.....	42
3 COMPONENTE DE APOYO A LA PRODUCCIÓN SOSTENIBLE	43
3.1 SUBCOMPONENTES	44
3.2 AGRICULTURA SOSTENIBLE	46
3.3 APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE.....	46
3.4 TURISMO.....	47
3.5 CONCLUSIONES.....	47
4 COMPONENTE DE TRANSPORTE	49
4.1 PLANIFICACIÓN DE LA RED DE TRANSPORTE.....	49
4.2 EJECUCIÓN Y <i>PRODUCTOS</i>	50

4.3	RESULTADOS E IMPACTOS.....	51
4.4	SOSTENIBILIDAD DE LA CPA.....	52
5	COMPONENTE DE SERVICIOS BÁSICOS.....	53
5.1	SUBCOMPONENTE DE AGUA POTABLE, SANEAMIENTO Y ELECTRICIDAD	53
5.1.1	Agua potable y saneamiento	53
5.1.2	Electricidad.....	56
5.2	SUBCOMPONENTE DE SALUD, EDUCACIÓN Y ORDENAMIENTO URBANO	62
5.2.1	Salud	62
5.2.2	Educación.....	64
5.3	CONCLUSIÓN	67
6	EL MARCO LÓGICO Y EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	69
6.1	EL PROGRAMA Y EL MEJORAMIENTO DEL NIVEL DE VIDA DE LA POBLACIÓN DARIENITA	72
6.2	EL PROGRAMA Y EL ESTADO Y TENDENCIA DE LOS RECURSOS NATURALES	73
6.3	SOSTENIBILIDAD DEL PDSD	76
7	EJECUCIÓN OPERATIVA DEL PROGRAMA	77
7.1	LA UNIDAD DE COORDINACIÓN DEL PROGRAMA (UCP)	77
7.2	INSTRUMENTOS DE APOYO A LA EJECUCIÓN.....	78
7.2.1	El Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial (PIOT)	78
7.2.2	La “Matriz de Secuenciamiento” ambiental y social.....	79
7.2.3	La “Programación Estratégica”	79
7.2.4	La SECOIN.....	80
7.2.5	El CLC.....	80
7.2.6	El CEP	80
7.2.7	El CAI	81
7.3	CONCLUSIÓN	81
8	EJECUCIÓN FINANCIERA DEL PROGRAMA	83
9	CONCLUSIONES	87
10	RECOMENDACIONES	91
	REFERENCIAS	93

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1-1 – Asignación inicial y final a los subcomponentes del Componente de Ordenamiento Territorial.....	5
Cuadro 1-2 – Subcomponente de Reforma Normativa, actividades ejecutadas	6
Cuadro 1-3 – Subcomponente de implementación del PIOT, proyectos ejecutados.....	9
Cuadro 1-4 – Evolución de la superficie de áreas protegidas en Darién	13
Cuadro 1-5 – Catastro y Titulación	17
Cuadro 1-6 – Superficie en Ha por uso y número de predios.....	19
Cuadro 1-7 – Número de predios por uso según tamaño.....	19

Cuadro 1-8 – Préstamos del BDA según actividad	20
Cuadro 1-9 – Superficie de uso agrícola en Darién.....	20
Cuadro 1-10 – Aptitud de uso de los suelos	20
Cuadro 1-11 – Superficie de la categoría de conflicto de uso.....	21
Cuadro 1-12 – Conflicto de uso del suelo según uso potencial.....	21
Cuadro 1-13 – Principales conflictos en el uso de la tierra en la zona catastrada	22
Cuadro 1-14 – Conflicto de uso del suelo por corregimiento	22
Cuadro 1-15 - Uso del suelo y predios en las AP según el PIOT (1999)	24
Cuadro 1-16 – Evolución de la Superficie catastrada y los cambios en AP de Darién	25
Cuadro 1-17 – Proyectos financiados por el PDSD, subcomponente Inventario de recursos naturales	32
Cuadro 2-1 – Instituciones que presentaron planes de acción de fortalecimiento institucional (PAFI).....	33
Cuadro 2-2 – PAFI de las instituciones nacionales financiados por el PDSD, costo y contenido	36
Cuadro 2-3 – ANAM, Lista parcial de obras, equipos e implementos financiados con el PAFI.....	37
Cuadro 3-1 – Proyectos financiados por el PDSD en agricultura	45
Cuadro 5-1 – Proyectos de agua potable financiados por el PDSD en Darién.....	54
Cuadro 5-2 – Darién, Cobertura del servicio de agua potable 1998-2007	55
Cuadro 5-3 – Inversiones del PDSD en saneamiento.....	55
Cuadro 5-4 – Inversiones del PDSD en el sector eléctrico de Darién.....	58
Cuadro 5-5 - Servicio de energía eléctrica, número de clientes facturados por subsistema.....	59
Cuadro 5-6 – Conexiones eléctricas en instalaciones educativas, comunales y de salud	60
Cuadro 5-7 – Proyectos y actividades financiadas por el PDSD en el sector salud.....	63
Cuadro 5-8 – Asignación de personal médico a Darién.....	64
Cuadro 5-9 – Indicadores de salud de Darién	64
Cuadro 5-10 – Inversiones del PDSD en educación	66
Cuadro 5-11 – Evolución de los indicadores básicos del sector educativo en Darién y Panamá.....	66
Cuadro 6-1 - MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA (ajustado en 2002)	69
Cuadro 6-2 – Algunos índices de bienestar en Darién y Panamá 1997-2010	72
Cuadro 8-1 – Costos del Programa: original, revisado y ejecutado según el PCR	85
Cuadro 8-2 – Programa Original Ejecutado según PCR, Crédito Suplementario y Financiamiento Total..	86

Resumen Ejecutivo

El *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (PDSD)*, ejecutado entre 1998 y 2010, con un costo total de B/. 125.7 millones, tenía por objeto revertir o frenar las tendencias de intervención y uso insostenible de los recursos naturales y mejorar el nivel de vida de la población de Darién, una región caracterizada por el contraste entre la riqueza de sus recursos naturales y el nivel de pobreza de la población. La región ha estado sujeta a un intenso y desordenado proceso de colonización, su rica economía extractiva en la explotación forestal y pesquera genera modestos beneficios a la población local y la agricultura ha estado limitada por los altos costos de acceso a los mercados.

Concepto y estructura del Programa. El componente central del Programa era *la pavimentación de la Carretera Panamericana (CPA)*, concebida como parte de un “plan de transporte intermodal” que incluía ramales de la CPA, vías de acceso, puertos, embarcaderos y aeropuertos, con el fin de mejorar la movilidad de la población y facilitar el transporte de bienes y servicios dentro de la región y con el resto del país. Debido a la riqueza y fragilidad de los recursos naturales de la región, que incluye áreas protegidas como el Parque Nacional Darién, manglares altamente productivos en el Golfo de San Miguel e importantes reservas forestales, y la tendencia observada de deterioro, era necesario anticipar los impactos negativos de la infraestructura de transporte, por lo que se incluyó un *componente de ordenamiento territorial* que además incluía actividades de titulación de tierras y manejo ambiental en el marco de un “Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial” (PIOT).

Debido a que la población de Darién estaba en una de las regiones más pobres del país, se incluyó un *componente de servicios básicos*. El *componente de producción sostenible* estaba orientado a mejorar los ingresos a la población local teniendo en cuenta la fragilidad de los recursos naturales, lo que requería mejorar los modelos de producción insostenibles aplicados durante el desordenado proceso de colonización en las últimas décadas.

Finalmente, observada la debilidad de las instituciones públicas en la región, especialmente las dedicadas a la administración de los recursos naturales, se incluyó el componente de *fortalecimiento institucional*.

Estos cinco componentes debían funcionar en el marco de referencia espacial y ambiental del PIOT. Su integración y su ejecución secuencial o paralela debían generar sinergias o productos complementarios para lograr el doble objetivo del PSDS: mejorar el nivel de vida de la población, aprovechando los recursos naturales en forma sostenible. Bajo este concepto general se formularon los componentes y subcomponentes del Programa.

Financiamiento. El PSDS fue financiado originalmente con un préstamo del BID por US\$ 77.4 millones (Préstamo 1160/OC-PN), aprobado en 1999, y un aporte del gobierno nacional de US\$ 17.6 millones, para un total de US\$ 88.0 millones. El 37.5% del costo total estaba destinado a la infraestructura de transporte, en particular a la pavimentación de la CPA. Posteriormente, en 2007, se solicitó un “financiamiento suplementario” (Préstamo 1876/OC-PN) por US\$ 17.0 millones con una contrapartida de US\$ 4.0 millones con el fin de financiar algunos proyectos de infraestructura que no se habían completado. El costo final del Programa fue de US\$ 125.7 millones, de los cuales el 50.3% se invirtió en infraestructura de transporte (ver cuadro adjunto).

La inversión en infraestructura de transporte fue casi el doble de lo estimado originalmente debido a mayores costos y un mayor alcance del componente. Así mismo, se incrementó la inversión en servicios básicos, lo cual tuvo un impacto en la reducción de los indicadores de pobreza.

Financiamiento del PDS							
Categoría de Inversión		Costo Original ^a			Costo final		
		Fuente		Total	Fuente		Total
		BID	Local		BID	Local	
1	Administración y supervisión	3,500	2,600	6,100	2,600.0	8,701.7	11,301.7
2	Costos directos	61,596	7,004	68,600	82,593.7	20,359.2	102,952.9
2.1	Ordenamiento territorial y protección ambiental	12,400	1,000	13,400	8,224.0	809.3	9,033.3
2.2	Fortalecimiento institucional	11,692	1,908	13,600	9,049.1	3,035.1	12,084.2
2.3	Apoyo a la producción sostenible	1,800	1,200	3,000	2,138.4	218.7	2,357.1
2.4	Rehabilitación del sistema de transporte	30,904	2,096	33,000	48,892.4	14,341.9	63,234.3
2.5	Servicios básicos y comunitarios	4,800	800	5,600	14,289.8	1,954.2	16,244.0
3	Sin asignación específica	4,600		4,600			
3.1	Imprevistos y escalamiento	4,600		4,600			
4	Costos financieros	704	7,996	8,700	519.5	9,234.3	9,753.8
5	Pago de préstamos PPF				1,686.8		1,686.8
	TOTAL	70,400	17,600	88,000	87,400.0	38,295.2	125,695.2

Ejecución. El PDS se preparó en 1997-98, el préstamo del BID se aprobó en 1999 y se terminó de ejecutar a finales de 2010, seis años más de lo previsto, por razones principalmente de asignación de presupuestos anuales. El cuadro adjunto presenta un resumen cronológico del Programa con el fin de entender el contexto en el que se ejecutó. El PDS se preparó bajo la administración que terminó en 1999, por lo que no se ejecutaron proyectos en ese período.¹

La ejecución propiamente de inició en la administración 1999-2004 pero se concentró en los tres últimos años del período, tomo mucho tiempo para que la nueva administración se familiarizara con el Programa y cumpliera con las condiciones previas.

En la administración 2004-2009 se ejecutó gran parte del Programa, incluyendo el “Crédito Suplementario”,

por lo que la administración actual que inició en 2009 prácticamente ha tenido a su cargo el cierre del mismo.

Para ejecutar el Programa y teniendo en cuenta las debilidades institucionales en la región se diseñó una compleja estructura institucional temporal, la cual incluía la UCP (Unidad Coordinadora del Programa),

Resumen cronológico del PDS

1998	Preparación del Programa
Diciembre 1998	Aprobación del financiamiento (BID-1160/OC-PN)
Febrero 1999	Firma de contrato de préstamo BID
Abril de 1999	Anticipo (US\$ 800.000) para actividades preparatorias
Septiembre 1999	Cambio de Gobierno
Agosto 2000	Elegibilidad para desembolsos BID
2002	Revisión, ajustes MEF-BID
Agosto 2003	Actualización Línea base SISEE
Agosto 2004	Evaluación Intermedia (1998-2003)
Septiembre 2004	Cambio de Gobierno
Enero 2005	Cambio de entidad ejecutora (MEF a MP-CONADES)
Junio 2007	Préstamo Suplementario (BID PN-L1017)
Diciembre 2008	Desembolso final BID 1160/OC-PN
Julio 2009	PCR BID-1160/OC-PN (a diciembre de 2008)
Febrero 2009	EDS, Ministerio de la Presidencia-CONADES
Septiembre 2009	Cambio de Gobierno
Diciembre 2010	Evaluación Final

¹ Solo se contrató con recursos del anticipo, la aerofotografía de un segmento a lo largo de la CPA para iniciar el catastro.

unidad especial del MEF, coordinada con una unidad de la Presidencia para asuntos de Darién, que luego fue trasladada a CONADES, unidad del Ministerio de la Presidencia; la SECOIN (Secretaría de Coordinación Interinstitucional), el CLC (Comité Local Consultivo), el CEP (Comité Ejecutivo del Programa) y el CAI (Comité Asesor Internacional).

Logros del Programa. La conclusión general de esta evaluación es que los recursos invertidos por el Estado a través del PDSD (B/. 125.7 millones entre 1998 y 2010) definitivamente han tenido resultados e impactos positivos, significativos y demostrables sobre el nivel de vida de la población darienita, según los objetivos planteados en 1998, como se resume en el cuadro adjunto.

Impacto del Programa					
Pobreza	1997	2003	2004	2008	Fuente
Darién		71.9		52.7	ENV
Meta PDSD			50%		PDSD
Panamá		36.8		32.7	ENV
Pobreza extrema	50.1			21.2	ENV
Meta PDSD			20%		PDSD
Índice de Desarrollo Humano					PNUD
Aumento % del índice		2001-2007			
Darién provincia		16.7%			
Darién comarca		18.6%			
Panamá		5.4%			
Escolaridad 5-39		2000	2010	Censos de Población	
Darién		43.2	50.0%		
Panamá		41.5	49.0%		
Analfabetismo					
Darién			15.9%		
Panamá			5.5%		

El indicador de pobreza se redujo de 71.9% a 52.7%, entre 2003 y 2008, en Darién, comparado con una reducción de 36.8% a 32.7% en Panamá. La pobreza extrema en la provincia se redujo de 50.1% a 21.2% entre 1997 y 2008.²

Esto se debe en gran parte a las inversiones en servicios básicos y a la mayor actividad económica generada por la pavimentación de la CPA, como se esperaba. A pesar de estos logros, Darién y las comarcas todavía están entre las regiones más pobres de Panamá. En este sentido, el PDSD ha demostrado la factibilidad de lograr impactos significativos en una región pero se requiere continuar estos esfuerzos. Se debe mencionar que una meta general del Programa era acercar los indicadores de Darién a sus respectivos promedios nacionales, lo cual se ha logrado pero no es suficiente.

Con respecto a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, los logros han sido menos contundentes. No se puede concluir que la frontera agrícola se ha estabilizado cuando la ganadería ha tenido una tasa de crecimiento 10 veces superior al promedio del país y el área en pastos ha aumentado por encima del área apta para este uso; el conflicto de uso del suelo ha aumentado; la tendencia de intervención de las áreas protegidas ha mejorado levemente pero algunas han disminuido en superficie y

² Inicialmente (1998), se había propuesto como meta la reducción de la pobreza a 50% y de la pobreza extrema a 20% para 2004.

otras, como la Serranía de Cañazas y los manglares de Río Congo – Cucunatí, ya no son “áreas protegidas”; la titulación ha sido un éxito como instrumento jurídico pero su impacto social y económico es cuestionable, no se han convertido los pequeños poseionarios en propietarios y agricultores como se esperaba y se ha generado un intenso proceso de especulación de tierras. A los precios actuales de la tierra a lo largo de la CPA, la pequeña agricultura no es financieramente viable. El precio de la tierra ha aumentado más de cinco veces con relación a 1998.

Los resultados e impactos del Programa fueron menores que su potencial, pudieron haber sido mejores, como lo demuestra la evaluación de cada uno de los cinco componentes. La explicación de esta conclusión es fuente de valiosas lecciones por aprender para mejorar la calidad de la inversión pública en Panamá.

La utilidad de esta evaluación está en la aplicación de las “lecciones aprendidas” y el conocimiento generado por las actividades del Programa a la gestión pública regional, ya sea a través de un enfoque integrado, como o el que se intentó, o mediante la gestión coordinada de las instituciones sectoriales.

Ordenamiento territorial. Bajo este componente se formularon cuatro subcomponentes no necesariamente relacionados en forma estricta con el ordenamiento territorial (reformas normativas; catastro y titulación; inventarios e investigación), pero importantes dentro del concepto del Programa. El subcomponente directamente relacionado, la implementación del PIOT, tenía por objeto elaborar los planes de manejo de las áreas definidas en el plan y ejecutarlos. Se prepararon varios planes, algunos de deficiente calidad, pero – con excepción del plan de manejo del PND – no se han implementado.

Se debe destacar el trabajo actual de ANAM en la revisión del PIOT para adecuar los límites de las áreas protegidas a los resultados del catastro y titulación, aunque en algunos casos como la Reserva Hidrológica de Filo del Tallo ha resultado en reducciones significativas de su superficie. Es posible que, como producto del catastro y titulación, se estén legalizando propiedades existentes en áreas protegidas.

Fortalecimiento institucional. El PDSD logró que muchas instituciones públicas en Darién mejoraran sus instalaciones y equipamiento, lo que ha facilitado su gestión. Sin embargo, no se lograron objetivos institucionales en parte porque no se identificaron y por lo tanto no se incluyeron en los PAFI (planes de acción de fortalecimiento institucional). Hay tres factores que explican gran parte de los deficientes resultados e impactos del Componente de Fortalecimiento Institucional del PDSD:

- i. Era demasiado optimista suponer que mediante un programa regional, bajo la autoridad de una Unidad Ejecutora dependiente de una dirección nacional de un ministerio (MEF y luego MP), se pudieran introducir reformas significativas a las dependencias regionales de ministerios fuertemente centralizados, donde casi todas las decisiones se toman a nivel central y las regionales solo ejecutan instrucciones con mínima autonomía; esto constituye un serio problema de formulación del Programa, pero se debe mencionar que en el momento de preparación, 1999, las autoridades superiores del gobierno insistieron en procurar todo el apoyo necesario para las instituciones con el fin de lograr los objetivos del Programa; no se logró que el nuevo gobierno diera la continuidad requerida.
- ii. No obstante este supuesto demasiado optimista y la debilidad de los convenios entre el MEF y las instituciones nacionales para la ejecución del PDSD, los PAFI fueron deficientemente formulados y la UCP no suministró las instrucciones o el apoyo necesario para incluir los objetivos institucionales junto con el suministro de oficinas e implementos.

- iii. Aparentemente hubo una diferencia en la interpretación de los objetivos del componente: se lograron los *productos* exitosamente (oficinas, implementos) pero no se consideraron los *resultados* (funcionamiento de las instituciones) e *impactos* (resultados de la gestión institucional).

Producción sostenible. El objetivo del PDSD de “*Orientar la producción local hacia prácticas con viabilidad económica y ambiental*” era demasiado ambicioso, optimista, difícil, o sencillamente inviable. Los productores requieren subsidios para garantizar la rentabilidad financiera de algunas actividades económicas, especialmente en la agricultura y aún más cuando se pretende establecer una agricultura “sostenible” que por razones de costos no es competitiva en el mercado o que genera beneficios públicos o que no son apropiables por el agricultor privado. En Darién, como en otras partes, sin subsidios que incentiven el uso de prácticas sostenibles ambientalmente, los agricultores han optado por una de las pocas actividades rentables: la ganadería.

Si la “frontera ganadera” ha sobrepasado su capacidad sostenible y está incurriendo altos costos ambientales, la solución más inmediata es la aplicación estricta del PIOT, dada la improbabilidad de que se apruebe y ejecute una política económica adecuada en el sector agrícola orientada a incentivar efectivamente la producción de cultivos y desincentivar la ganadería.

ELPDSD ha generado productos tecnológicos importantes, como los sistemas desarrollados en Río Congo y en la zona de amortiguación del PND. Sin embargo, un beneficio importante de esta inversión está por realizarse: el conocimiento de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad de las inversiones, que se debe obtener con el seguimiento a los proyectos. Es indispensable dar seguimiento a la replicabilidad de las prácticas y sistemas establecidos en los proyectos de la zona de amortiguación del PND y de Río Congo y al desarrollo mismo de los proyectos. Lo mismo se aplica a las iniciativas de turismo rural y ecoturismo.

Las instituciones competentes (MIDA, ANAM, ARAP, IPAT y otras) deberán continuar la labor del PDSD investigando las condiciones de viabilidad integral (ambiental, económica, financiera) de los modelos propuestos, de otra manera se habría perdido la inversión de los recursos públicos ejecutados por el Programa.

Transporte. Este componente absorbió la mitad de los recursos del Programa. La pavimentación de la CPA está generando los impactos esperados: la mayor actividad económica como consecuencia de menores costos y mejor acceso a la región, a pesar de que no se han terminado los tramos Metetí – Puerto Quimba y las instalaciones de Puerto Quimba y La Palma, parte del primer circuito de transporte intermodal.

Servicios básicos. A pesar de que este componente no logró completamente algunos objetivos estratégicos, indudablemente logró avances significativos en el mejoramiento esperado de la cobertura y calidad de los servicios básicos, lo que se refleja en el mejoramiento de los indicadores de pobreza.

No se logró terminar el sistema de agua potable de la CPA, ni la cobertura total de electricidad para las instalaciones públicas (escuelas, centros de salud, centros comunales); no se asignó todo el personal médico requerido para mejorar la prestación de los servicios de salud, y la escolaridad de la población menor de 17 años todavía está por debajo del nivel nacional.

Sin embargo, en cada uno de los sectores se lograron mejoras significativas en cobertura y calidad del servicio respectivo. El PDSD contribuyó con inversiones e intervenciones claves en cada sector y las

instituciones sectoriales cumplieron su función para acercar a la región hacia los niveles de servicio del resto del país. Como resultado, se aumentó significativamente la cobertura de agua potable y electricidad, la esperanza de vida al nacer y la escolaridad de un grupo crítico: los jóvenes menores de 17 años que terminan primaria y continúan a secundaria, como se indica en el cuadro adjunto.

Evolución comparativa de algunos indicadores de educación en Darién y Panamá									
		Matrícula Primaria		Primaria Tasa de deserción	Matrícula Secundaria	Relación Matrícula Secundaria/ Primaria	Número de:		
		Inicial	Final				Escuelas	Aulas	Docentes
1997	Darién	10,181	9,852	3.23%	1,912	19.41%	166	535	538
	Nacional	342,006	334,433	2.21%	187,090	55.94%			
2000	Darién	10,740	10,278	4.30%	2,235	21.75%	181	643	646
	Nacional	355,220	347,313	2.23%	192,458	55.41%			
2005	Darién	11,140	10,669	4.23%	3,058	28.66%	198	726	726
	Nacional	385,390	378,387	1.82%	217,428	57.46%			
2009	Darién	11,120	10,997	1.11%	3,807	34.62%	231	706	692
	Nacional	388,843	386,264	0.66%	220,767	57.15%			

Fuente: Ministerio de Educación.

En educación se obtuvieron resultados importantes en educación no formal y técnica con el apoyo de la regional de la Universidad de Panamá y se logró una coordinación efectiva entre la gestión del MEDUCA y el PDSD.

También es importante resaltar la gestión del Programa en el sector eléctrico, un sector clave no solo como servicio básico para las viviendas, sino también como soporte e indicador del crecimiento económico generado por la pavimentación de la CPA. El cuadro adjunto muestra el crecimiento significativo del sector, con tasas anuales entre 9.5% y 14.4% durante el período 1997-2009.

Crecimiento del sector eléctrico en Darién 1997-2009									
Subsistema	1997	2000	2003	Distribución regional 2003	Crecimiento anual 1997-2003	2006	2009	Distribución regional 2009	Crecimiento anual 2003-2009
Santa Fe	1,446	2,516	3,356	67.6%	14.0%	4,608	6,158	70.1%	10.1%
La Palma	648	687	753	15.2%	2.5%	1,030	1,099	12.5%	6.3%
Garachiné	n.d.	114	490	9.9%	4.9%	574	731	8.3%	6.7%
Jaqué	n.d.	166	206	4.1%	7.2%	408	532	6.1%	15.8%
Boca de Cupe	n.d.	84	97	2.0%	4.8%	122	150	1.7%	7.3%
Tucutí	n.d.	52	64	1.3%	6.9%	75	116	1.3%	9.9%
Total	2,094	3,619	4966	100.0%	14.4%	6,917	8,786	100.0%	9.5%

Fuente: Estimaciones con base en las cifras de ENSA 2010. La información de 1997 se obtuvo de los estudios preparatorios del PDSD.
n. d.: no disponible

Recomendaciones. El Programa generó numerosas lecciones que deberían ser asimiladas por los diversos actores del sector público y del Banco, independientemente de que se repita este tipo de operación

(Programas de Desarrollo Sostenible), ya que están relacionadas con la calidad e impacto de la intervención pública en todos los sectores.

- i. Los objetivos básicos del Programa permanecen vigentes. El Programa tuvo avances significativos pero se requiere continuar este proceso para acercarse más al promedio de Panamá en los indicadores pertinentes. El PDSD demostró que esto es factible. El logro de estos objetivos es responsabilidad de cada una de las instituciones competentes. Por lo tanto, el PDSD debería transferir el conocimiento y resultados generados por el Programa a estas instituciones. Por ejemplo, en el sector educación se lograron importantes resultados y se requiere avanzar en aspectos concretos como la baja escolaridad de jóvenes menores de 16 años; hay muchos estudios y planes por asimilar e implementar; en cada sector se han generado conocimientos y resultados concretos que deben aprovecharse. El MEF como coordinador de la asignación de los recursos públicos debería asimilar los resultados del PDSD para mejorar su gestión regional. Así mismo, CONADES como ejecutor regional de recursos públicos debería promover la gestión coordinada de las instituciones, clave para lograr los objetivos de aprovechamiento sostenible de los recursos en la que se requiere la colaboración integrada de ANAM, MIDA, ARAP, los municipios y otras instituciones.
- ii. La utilidad y aplicabilidad de la evaluación de medio término del programa debe ser una lección aprendida. Los modestos resultados del componente de ordenamiento, titulación y protección y manejo ambiental, en lo que respecta a la zona de producción, fueron advertidos en dicha evaluación, pero las recomendaciones orientadas a prevenir los impactos que ahora se registran no fueron incorporadas a lo que restaba de ejecución. Aunque los productos se obtuvieron no lograron la sostenibilidad que el Programa proponía.
- iii. En su momento se recomendó la utilidad de elaborar e implementar los planes de ordenamiento territorial local (OTL) y los requerimientos que impone el Decreto 5A, aún vigente, previo a la titulación de predios. Su aplicación habría sido atenuante para que en la zona catastrada no se presentara el proceso de degradación actual. Contrarrestar esta tendencia requiere del concurso de las autoridades ambientales, el MIDA y el BDA quienes deben coordinar acciones tendientes a mejorar el manejo de los recursos naturales.
- iv. La acelerada transformación de las zonas de producción hacia actividades exclusivamente ganaderas, en conflicto de uso de suelos, como se advirtió en el análisis, debe estudiarse con más detalle. Es importante dar respuesta a varios interrogantes surgidos a partir de la opinión de los darienitas³ y de las conclusiones del análisis cartográfico, entre otros:
 - ¿La política de financiamiento de actividades agropecuarias del BDA es totalmente inconsulta con las instancias de planificación del nivel central? Aparentemente la política del BDA incentiva la expansión de la ganadería (bajas tasas de interés), lo cual es contrario a los objetivos ambientales en la región. La política debería ser por lo menos neutral o uniforme con respecto a otras actividades económicas.
 - ¿El avance de los modelos de producción sostenible es tan modesto que la única alternativa para los campesinos es la pequeña ganadería? Es posible que haya modelos de producción sostenible y, al mismo tiempo, rentables financieramente, pero no se han identificado, por lo que se requiere hacer el seguimiento a los sistemas y modelos generados por el PDSD, analizar su viabilidad financiera y su replicabilidad, y establecer una política que subsidie –

³ Opiniones recogidas en el taller de inicio de la evaluación y durante las visitas de campo a los proyectos.

mediante esquemas de pagos por servicios ambientales – la producción sostenible. Pero esto debe ser parte de una política coherente del gobierno para el sector o la región.

- ¿Es Darién la zona de amortiguación de áreas ganaderas ya degradadas en la provincia de los Santos y Herrera? El transporte de ganado hacia Darién es un fenómeno no cuantificado que parcialmente se refleja en el acelerado crecimiento relativo del hato ganadero entre Darién y el resto del país y que debe ser analizado.
- ¿En qué medida y donde se encuentran las zonas cuya productividad se ha deteriorado y qué significa esta magnitud como factor de riesgo para la ampliación de la frontera ganadera?

Estos aspectos son parte del diálogo que debe llevarse a cabo entre las autoridades y los productores darienitas en el contexto de los objetivos del Programa que permanecen vigentes después de finalizado el mismo. Funcionarios y organizaciones en Darién han planteado estos temas durante el curso de esta evaluación, por lo que es importante darles seguimiento.

- v. La población pobre de Darién a quienes iba dirigido el Programa, por una parte mejoró la calidad de vida, pero por otro está sometida a un acelerado mercado de tierras que genera desplazamientos hacia los centros urbanos. Se requieren acciones conjuntas de las instituciones para diagnosticar y presentar alternativas a las implicaciones e impactos de este proceso, que en aras de la legitimidad de la propiedad privada puede generar impactos sociales y transformar el patrón de uso de los recursos naturales, en contravía a los requerimientos ambientales de Darién.
- vi. ANAM requiere fortalecer el proceso de formulación y ejecución de planes de manejo de AP. Las directrices técnicas para elaborar los estudios no son congruentes ni en tiempo ni costos para obtener los resultados esperados. El estudio de la Reserva Hidrológica del Filo del Tallo es representativo de esta incongruencia, el diagnóstico fue débil y las soluciones no se formularon en forma integral. Por otra parte los estudios encaminados al ordenamiento de comarcas indígenas no han adoptado las metodologías que estas zonas exigen, la evaluación de medio término ya lo había señalado. El enfoque de “diagnóstico participativo” no es aplicable en zonas donde se requiere partir de una línea de base científica, anteponiendo la visión localista de las comunidades manifiesta en la “lista” de sus problemas dándole así al plan de manejo una perspectiva asistencialista. No significa que el listado de problemas sea descartado, pero no debe ser la base del diseño del plan de manejo. Las metodologías de los POT en zonas comarcales han evolucionado positivamente,⁴ proceso que es recomendable consolidar marcando la diferencia con la gestión territorial en áreas protegidas.
- vii. Es recomendable poner en marcha el plan de manejo del Golfo de San Miguel y simultáneamente revisar la aplicabilidad de acciones basadas en condiciones sociales, económicas y del entorno natural que pueden haber cambiado durante los 7 años que no ha sido aplicado.
- viii. El MIDA, PRONAT y ANAM deberán acordar una estrategia para solucionar el traslape del programa de catastro y titulación con las AP. Se requiere intercambiar la información georeferenciada para nuevos frentes de catastro que sean colindantes con AP y en cuanto sea posible integrar a los planes de manejo los propietarios insertos dentro de los límites declarados en las diferentes categorías territoriales de SINAP.

⁴ Para el caso del POT de Sambú, la metodología empleada se ajustó a la normativa comarcal, que incluye las categorías de ordenamiento territorial ya preestablecidas. Para lo cual se hizo un trabajo de entendimiento y penetración en la cultura y formas de percepción del territorio de los indígenas.

Introducción⁵

Este informe responde a lo estipulado en los TDR y la propuesta técnica, que organiza las tareas y alcance solicitados en los TDR según el marco conceptual y la metodología de evaluación. El informe está orientado a evaluar los resultados e impactos de los cinco componentes⁶ en forma individual (capítulos 1 a 5), para luego analizar su agregación e integración en el *Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (PDSD)*, ejercicio que se reporta en el capítulo 6. Los capítulos 7 y 8 tratan los aspectos de ejecución operativa y financiera. Las conclusiones y recomendaciones se presentan en los capítulos 9 y 10.

Concepto y estructura del Programa. El componente central del Programa era *la pavimentación de la CPA*, concebida como parte de un “plan de transporte intermodal” que incluía ramales de la CPA, vías de acceso, puertos, embarcaderos y aeropuertos, con el fin de mejorar la movilidad de la población y facilitar el transporte de bienes y servicios dentro de la región y con el resto del país. Debido a la riqueza y fragilidad de los recursos naturales de la región, que incluye áreas protegidas como el Parque Nacional Darién, manglares altamente productivos en el Golfo de San Miguel e importantes reservas forestales, y la tendencia observada de deterioro, era necesario anticipar los impactos negativos de la infraestructura de transporte, por lo que se incluyó un *componente de ordenamiento territorial* que además incluía actividades de titulación de tierras y manejo ambiental en el marco de un “Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial” (PIOT).

Debido a que la población de Darién estaba en una de las regiones más pobres del país, a pesar de la riqueza de sus recursos, se incluyó un *componente de servicios básicos*. El *componente de producción sostenible* estaba orientado a mejorar los ingresos a la población local teniendo en cuenta la fragilidad de los recursos naturales, lo que requería mejorar los modelos de producción insostenibles aplicados durante el desordenado proceso de colonización en las últimas décadas. Finalmente, observada la debilidad de las instituciones públicas en la región, especialmente las dedicadas a la administración de los recursos naturales, se incluyó el componente de *fortalecimiento institucional*.

Estos cinco componentes debían funcionar en el marco de referencia espacial y ambiental del PIOT. Su integración y su ejecución secuencial o paralela debían generar sinergias o productos complementarios para lograr el doble objetivo del PSDS: mejorar el nivel de vida de la población, aprovechando los recursos naturales en forma sostenible. Bajo este concepto general se formularon los componentes y subcomponentes del Programa, que se detallan en los siguientes capítulos. La inversión total del Programa ascendió a US\$ 125.7 millones asignados entre 1998 y 2010.

Metodología de evaluación. La metodología detallada de evaluación ex post se presentó en la propuesta técnica y se basa en comparar lo esperado con lo logrado en cada etapa del desarrollo o ciclo de proyecto y explicar las diferencias. Estas etapas aplicadas a cada proyecto y al programa son: (1) el *diagnóstico*, que identifica los problemas y sugiere soluciones; (2) la *planificación* intenta responder a los problemas prioritarios identificados en el diagnóstico, debe incluir los lineamientos estratégicos, la formulación o

⁵ Este informe incluye las observaciones de los funcionarios del CONADES y el BID a un borrador discutido en el Taller del 3 de junio de 2011.

⁶ En el PCR del BID (2009), los “componentes” definidos en la formulación original del Programa se denominan “proyectos” y los subcomponentes originales, “componentes”. En este documento se mantiene la denominación original.

definición de objetivos en forma precisa, el diseño de los proyectos y la evaluación ex ante. En (3) el *financiamiento* (asignación de recursos o insumos para generar el *producto* del proyecto) se aplica los lineamientos y criterios que el Programa establece. Para convertir insumos o financiamiento en *productos*, se requieren (4) *procesos* con el fin de que los actores institucionales (ejecutoras) generen (5) los *productos* (inversiones en capital físico, natural, humano, social) que a su vez producen (6) los *resultados*, que son generalmente bienes o servicios finales, que a su vez generan (7) los *impactos*, objetivos finales de la inversión. Las experiencias acumuladas durante estas etapas deben contribuir a (1) actualizar el *diagnóstico* que dio inicio al ciclo de proyecto.

La metodología da especial atención a la secuencia *productos – resultados – impactos*, conceptos que tienen una definición precisa y objetiva en la metodología utilizada. Las etapas anteriores a estas son esenciales para explicar posibles fallas o identificar factores de éxito.

Problemas de información. El principal obstáculo encontrado para llevar a cabo esta evaluación fue la falta de información relevante. Hay serios problemas de información que han dificultado enormemente la evaluación oportuna del Programa. Estos problemas no son solamente de disponibilidad de datos pertinentes para la evaluación sino que parecen reflejar una concepción limitada de los objetivos fundamentales del Programa⁷ y una cultura de subutilización de la información⁸ que impide analizar y mejorar constantemente la gestión de los recursos públicos. Sin la información adecuada no es posible formular correctamente los proyectos a financiar o hacer los correctivos necesarios durante la ejecución o evaluar cómo las inversiones contribuyen a lograr los objetivos del Programa.

Base de datos de proyectos. No existe una base de datos de proyectos financiados por el Programa. La información sobre contratos ejecutados está desorganizada e incompleta, según la documentación presentada, “Los proyectos del 2003 hacia atrás no aparecen en el sistema porque el mismo inició prácticamente desde el 2004”, hay muchos contratos que “no aparecen si quiera en la estructura de proyectos” (comunicación de CONADES del 12 de noviembre de 2010). Solo algunos expedientes de proyectos están disponibles. Fue necesario construir una base de datos de proyectos utilizando la información, muy desordenada, de los “Informes de Progreso” y otras fuentes parciales.

Sistema de Seguimiento y Evaluación (SISEE). Este sistema prácticamente no se utilizó y se eliminó,⁹ reemplazándolo por un “sistema” (SESI) sobre el cual no hay informes; aparentemente los Informes de Progreso se basan en el SESI, pero estos son principalmente narraciones de eventos y actividades ejecutadas. Los informes de progreso son evaluaciones de contratos y productos, no contienen información de resultados e impactos. Al eliminar el SISEE, no existe información sobre los dos objetivos fundamentales del Programa: el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento

⁷ La ejecución del programa requería más que contratar y administrar contratos, era necesario planificar y diseñar proyectos, para lo cual la información es indispensable.

⁸ Los pocos expedientes de proyectos disponibles contienen poca información relevante, no hay memorias técnicas ni documentación de evaluación o discusión de los aspectos técnicos de los proyectos, los informes existen pero no hay comentarios que reflejen su asimilación por parte de los ejecutores, con excepción de algunos informes de supervisión contratada.

⁹ Inexplicablemente se eliminó este sistema que generaba la información precisa y resumida sobre los impactos del PDSD. La Evaluación Intermedia, a manera de ejemplo, mostró el valor analítico y la utilidad de los indicadores claves en educación definidos en el SISEE. Mostró, por ejemplo, dos problemas fundamentales de la educación en Darién (comparados con el resto del país): que las altas tasas de deserción no se debían a la falta de escuelas y maestros sino a las dificultades de acceso a las escuelas principalmente en las áreas rurales, y que existía un serio problema de baja escolaridad (asistencia a las escuelas) de los jóvenes menores de 16 años. Esto permitiría reorientar las inversiones en la región.

en el bienestar de la población darienita. La principal fuente de información para evaluar el estado y tendencias de los recursos naturales en Darién no se ha podido utilizar por problemas administrativos en su contratación en 2008. El SISEE se utilizó para establecer la línea base del Programa que solo se actualizó en la evaluación intermedia.

Acceso a la información nacional y sectorial. Infortunadamente la información del Censo de Población y Vivienda de 2010 solo está disponible parcialmente a nivel agregado y ha sido de limitada utilidad, lo mismo que la información del Censo Agropecuario 2010-11. La información de algunas entidades sectoriales, como MINSA, para salud y agua potable, ha sido extremadamente difícil de obtener, requiriendo autorización específica del Ministro; igualmente la información pertinente sobre tenencia y uso de la tierra relacionada con el proceso de titulación ha sido muy difícil de obtener a pesar de los esfuerzos del supervisor de esta consultoría en CONADES. El inventario de sistemas de agua potable realizado como parte del estudio de demanda y disponibilidad de agua en Darién (2000) no está disponible y nunca se actualizó, habiéndose perdido un activo importante para el desarrollo del sector. Los únicos sectores que cuentan con información pertinente y de fácil acceso son educación (MEDUC) y electricidad (ENSA, empresa privada).

Ejecución. Para ejecutar el Programa se diseñó un complejo esquema de instrumentos que se analizan en el capítulo 7. El cuadro adjunto presenta un resumen cronológico del Programa con el fin de entender el contexto en el que se ejecutó. El PDSD se preparó bajo la administración que terminó en 1999, por lo que no se ejecutaron proyectos en ese período.¹⁰

La ejecución propiamente de inició en la administración 1999-2004 pero se concentró en los tres últimos años del período, tomo mucho tiempo para que la nueva administración se familiarizara con el Programa y cumpliera con las condiciones previas. En la administración 2004-2009 se ejecutó

Resumen cronológico del PDSD	
1998	Preparación del Programa
Diciembre 1998	Aprobación del financiamiento (BID-1160/OC-PN)
Febrero 1999	Firma de contrato de préstamo BID
Abril de 1999	Anticipo (US\$ 800.000) para actividades preparatorias
Septiembre 1999	Cambio de Gobierno
Agosto 2000	Elegibilidad para desembolsos BID
2002	Revisión, ajustes MEF-BID
Agosto 2003	Actualización Línea base SISEE
Agosto 2004	Evaluación Intermedia (1998-2003)
Septiembre 2004	Cambio de Gobierno
Enero 2005	Cambio de entidad ejecutora (MEF a MP-CONADES)
Junio 2007	Préstamo Suplementario (BID PN-L1017)
Diciembre 2008	Desembolso final BID 1160/OC-PN
Julio 2009	PCR BID-1160/OC-PN (a diciembre de 2008)
Febrero 2009	EDS, Ministerio de la Presidencia-CONADES
Septiembre 2009	Cambio de Gobierno
Diciembre 2010	Evaluación Final

gran parte del Programa, incluyendo el “Crédito Suplementario”, por lo que la administración actual que inició en 2009 prácticamente ha tenido a su cargo el cierre del mismo.

Logros y limitantes del PDSD. El Programa tuvo importantes avances con respecto a sus objetivos generales, especialmente en mejorar el bienestar de la población darienita, pero no logró todo su potencial, como se muestra en la evaluación de los componentes y en la verificación de los indicadores del marco lógico (Capítulo 8).

Estas deficiencias se explican en gran parte con referencia a tres factores: algunos objetivos no eran viables o realistas; la complejidad del esquema de ejecución y la gestión del gobierno; y, en menor grado, el desempeño de la unidad ejecutora. Por ejemplo, con respecto al primer factor, los objetivos del

¹⁰ Solo se contrató con recursos del anticipo, la aerofotografía de un segmento a lo largo de la CPA para iniciar el catastro.

componente de apoyo a la producción sostenible eran muy difíciles de obtener porque dependían en gran parte de las políticas nacionales en el sector agrícola, que limitan la viabilidad financiera de la “producción sostenible” en Darién; los objetivos sociales de la titulación de tierras no eran realistas si se esperaba que los beneficiarios de la titulación se dedicaran a estabilizar su condición de pequeños productores agrícolas, en vez de vender sus tierras; la regulación adecuada de los dos sectores extractivos en los que se basa la economía de la región (forestal y pesca) no era viable en el contexto político-institucional vigente.

El segundo factor, la complejidad del esquema de ejecución, se analiza con respecto a la aplicación de varios instrumentos considerados fundamentales en el diseño del Programa para implementar los conceptos y guiar la ejecución del mismo: el marco lógico, el PIOT, la matriz de secuenciamiento ambiental y social, la estrategia de ejecución, la SECOIN, el CLC, el CEP y el CAI, tratando de funcionar dentro de la estructura centralizada del sector público. Estos instrumentos reflejan la importancia que se le daba a la integración de los componentes para lograr los objetivos de *Programa* y el marco espacial y secuencial de la ejecución de las actividades claves del mismo, pero pudieron haber resultado redundantes, excesivos o inefectivos (Capítulo 7).

El tercer factor, el desempeño de la UCP, ha afectado los resultados del Programa en la medida en que las autoridades superiores han determinado y apoyado las funciones específicas de la unidad en un ambiente de coordinación interinstitucional muy difícil, en el que la colaboración de las entidades competentes es crítica para el éxito de los proyectos específicos.

Este informe incorpora las observaciones y comentarios hechos a informes anteriores y en varias reuniones por I. Chang, supervisor de la evaluación por parte de CONADES, R. Coloane, BID, y J. Castañeda, PDSD. Estas observaciones y comentarios han sido muy pertinentes y contribuyen al entendimiento del Programa y sus impactos. Es importante resaltar la activa participación de la oficina del BID en Panamá en apoyo a la ejecución del Programa, manteniendo un seguimiento continuo durante los doce años de ejecución del Programa.

1 Componente de ordenamiento territorial, titulación y manejo ambiental

En el contexto del diagnóstico y formulación del PDSD, este componente – junto con el de Apoyo a la Producción Sostenible – estaba orientado a suministrar los instrumentos para detener o revertir las tendencias insostenibles de intervención de los recursos naturales de la región, garantizar o promover su aprovechamiento sostenible y establecer un marco de referencia espacial¹¹ para las demás actividades del Programa, especialmente en el entorno previsto a ser generado por la pavimentación de la CPA.

Para esto se elaboró, como parte de la preparación del Programa, el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial (PIOT) de Darién, el cual fue adoptado formalmente mediante la Resolución No. 0012 de ANAM en 1999. Se identificaron cuatro subcomponentes con una asignación original B/. 13.4 millones, como se muestra en el **Cuadro 1-1**.

Cuadro 1-1 – Asignación inicial y final a los subcomponentes del Componente de Ordenamiento Territorial		
<i>Subcomponente</i>	<i>Asignación inicial</i>	<i>Asignación final</i>
1.1 Reforma normativa	500	130
1.2 Implementación del plan de ordenamiento	5,500	1,455
1.3 Catastro y Titulación	5,700	8,107
1.4 Inventarios e investigación	1,700	1,083
Total componente	13,400	10,775

Según el PCR del BID,¹² al cierre del préstamo BID 1160/OC-PN al final de 2008, se habían ejecutado 9.0 millones, el financiamiento de este componente con el crédito suplementario fue mínimo, en total se ejecutaron B/. 9.033 millones, según el informe financiero (Cuadro 8-2). Las cifras de “asignación final” en el Cuadro 1-1 son aproximadas, provienen de la base de datos de proyectos financiados por el Programa construida de los informes de progreso, difieren de las anteriores debido a que las primeras pueden contener proyectos clasificados como fortalecimiento institucional en las cifras oficiales. Sin embargo, es importante observar la reasignación significativa al subcomponente de catastro y titulación y la reducción correspondiente en el de implementación del ordenamiento territorial.

Los cuatro componentes respondían a (i) la necesidad de mejorar el marco regulatorio de los sectores forestal y pesca; (ii) elaborar y ejecutar planes de manejo de las áreas protegidas; (iii) consolidar el proceso de colonización mediante la titulación de tierras que estaban en su mayoría con derechos posesorios; y, (iv) preparar inventarios forestales y de pesca con el fin de apoyar las actividades regulatorias, además de financiar investigaciones o estudios en áreas prioritarias.

¹¹ Como parte de la ejecución del Programa, se propuso una “matriz de secuenciamiento ambiental y social” que condicionaba la construcción de los tramos de la CPA al cumplimiento de acciones orientadas a anticipar posibles efectos negativos de las obras (ver capítulo 7).

¹² BID, "Project Completion Report (PCR)," (Panamá: BID, 2009).

1.1 Subcomponente de reforma normativa

El subcomponente de Reforma Normativa estaba orientado a ordenar la ocupación del territorio, el uso de los recursos y la regulación de los dos sectores extractivos más dinámicos en la región: el forestal y la pesca. Se consideraba que la normativa vigente entonces (1997) para estos dos sectores no promovía la explotación sostenible y permitía la intensa intervención observada. El Programa financió varias actividades por un total de US\$ 130,000 (Cuadro 1-2).

1.1.1 Marco regulatorio forestal

No se logró establecer un marco regulatorio adecuado para el sector forestal en gran parte por la falta de viabilidad política para reformar la normativa nacional que afecta a muchos intereses en forma diferente, desde las comunidades indígenas¹³ hasta las grandes empresas forestales.

No obstante, la reforma normativa no era necesariamente la solución a los problemas del sector. Gran parte del problema era la débil aplicación de la normativa vigente por parte de la ANAM. Por ejemplo, existía una gran discrepancia entre los registros de la autoridad y los volúmenes estimados mediante los conteos de camiones con tucas que salían de Darién. El puesto de inspección de la ANAM estaba cerca del límite entre las provincias de Panamá y Darién, lo que implicaba que la madera que salía de Río Congo (una de las áreas de mayor intervención) por Tortí no era registrada. El Director Forestal de ANAM no conocía que había grandes depósitos de tucas en Tortí y Platanilla

Cuadro 1-2 – Subcomponente de Reforma Normativa, actividades ejecutadas¹⁴			
#	Tema	Año de ejecución	Costo
1	Reglamentación de ley 58 de pequeños productores	2000	10,000
2	Reglamentación de ley de pesca	2001	40,000
3	Estudio jurídico y revisión del anteproyecto de ley de tierras colectivas	2001	10,000
4	Reforzamiento de las normas jurídicas para el ordenamiento de los recursos marinos costeros del Golfo de San Miguel	2002	20,000
5	Marco regulatorio forestal	2004	50,000
Total			130,000

(Evaluación Intermedia). Esto solo se mejoró gradualmente ya que la coordinación institucional y el fortalecimiento institucional de la ANAM en Darién fue muy lento (ver componente de Fortalecimiento Institucional). En efecto, la reducción de la explotación forestal en algunas áreas como Río Congo, se debió a la eliminación de las concesiones, aunque se reemplazaron *de facto* por permisos comunitarios. Según funcionarios de ANAM entrevistados, la tala ilegal ha continuado – aunque no se tienen estimaciones del volumen – pero la institución no cuenta con los recursos para regularla.

¹³ Según comentario de I. Chang, “...las concesiones forestales se dan en virtud a la Ley Forestal, es necesario revisar el impacto de éstas en el desarrollo socioeconómico de las comunidades.

¹⁴ Según I. Chang, “Estas reformas normativas no apuntan a la consolidación del Ordenamiento Territorial como instrumento de planificación, a mi juicio el error nace con el diseño del Programa” Esto es parcialmente correcto, las reformas normativas aludidas se referían al marco regulatorio de los sectores forestal y pesca solamente, independiente del ordenamiento territorial para lo cual se proponía una ley marco que no se aprobó, en su lugar se aprobó la Resolución de ANAM sobre el PIOT, que sí tuvo algún impacto en la asignación de la inversión pública, especialmente la del PDSD..

1.1.2 Reglamentación de ley de pesca

Los US\$40.000 reportados como ejecutados no cuentan con un respaldo de documentos ni contractuales ni de propuestas jurídicas. La evaluación intermedia señala que en el 2002 se contrató la consultoría *Reforzamiento de las normas jurídicas para el ordenamiento de los recursos marinos y costeros del Golfo de San Miguel*,¹⁵ que buscaba la reglamentación de varias actividades: el manejo marino costero integral, la zonificación, la veda de la concha negra, la creación de unidades de conservación y vigilancia en el Golfo e incluyó un plan de acción para implementar las recomendaciones. A la fecha de la evaluación intermedia se encontraba en la fase final de coordinación e integración con el Plan de Manejo (Arden & Price Consulting/ University of Miami 2003)

Ninguno de los informes de progreso menciona el estudio, solo en el de 2006 se reporta la contratación de un consultor (Aquiles Alvarez) para dar apoyo al manejo integral del Golfo de San Miguel. No obstante, en los informes del plan de manejo del Golfo se cita en repetidas ocasiones el estudio de Juárez y Eysseric¹⁶ aparentemente la unidad coordinadora no le hizo seguimiento.

Es evidente la duplicación de esfuerzos en los estudios que se relacionan con pesca en el Golfo de San Miguel, los estudios de plan de manejo adelantados por Arden & Price repiten en gran parte las caracterizaciones realizadas por Eysseric y Juárez, sin embargo, ninguno propone medidas concretas para fenómenos como el de captura por el método de “atajo” pese a que lo reconocen como uno de los problemas básicos que afectan las especies en crecimiento.

Al final la información producida por Arden & Price y Eysseric y Juárez contenían elementos técnicos para elaborar la reglamentación requerida por los recursos marino costeros de Darién pero la única evidencia de utilización de estos informes es el reconocimiento por parte de la Autoridad Marítima de Panamá mediante la resolución No 41 del 17 de marzo de 2006 en la que adopta el plan de manejo costero integrado del golfo de San Miguel y zonas adyacentes, en el marco del programa de desarrollo sostenible del Darién. Este reconocimiento no generó acciones importantes en el Golfo ni desarrolló las recomendaciones del plan. Tal vez porque en ese mismo año se estaba preparando la conformación de la Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá (ARAP) mediante Ley N° 44 de 23 de noviembre de 2006. Pasaron 4 años después de creada esta institución para que mediante la resolución N° ADM/ARAP 096 de 18 de agosto de 2010, se aprobara de nuevo el mismo plan de manejo para una vigencia de 5 años. Claramente no hubo coordinación entre las instituciones, es como si el estudio no hubiera existido para la AMP.

El estudio fue entregado en mayo del 2004, desde entonces han pasado 7 años en los cuales no se han tomado acciones concretas para la puesta en marcha del plan de manejo, probablemente muchos de los análisis socioeconómicos en las que basan las propuestas ya no tienen vigencia debido a los cambios y dinámicas inducidas en la provincia por la construcción de la CPA. La debilidad institucional y la falta de voluntad política manifiesta en la demora en la toma de decisiones es patente, fue hasta 2009 cuando la ARAP financió una consultoría que incluía el establecimiento de la unidad de coordinación interinstitucional UCI y sus sub-grupos, la unidad de conservación y vigilancia en el golfo de San Miguel-

¹⁵ Juárez, A. and L. Eysseric, Proyecto de reforzamiento de normas jurídicas para el ordenamiento de los recursos marinos costeros de la provincia de Darién. 2004, MEF/PDSD: Panamá. p. 126.

¹⁶ Para corroborar las citas ver Arden & Price Consulting/ University of Miami, "Consultoría para elaborar el plan de manejo costero integral en el Golfo de San Miguel y zonas adyacentes," (Panamá: Programa de Desarrollo Sostenible del Darién-Autoridad Marítima de Panamá, 2003). productos 3A, 3B, 5, 9A, 9B y 11

Darién, Bocas del Toro y Archipiélago de las Perlas.¹⁷ En síntesis el plan de manejo no se ha puesto en marcha, según los funcionarios de ARAP,¹⁸ por falta de recursos, limitante que también ha afectado el funcionamiento de la UCI.

Los nuevos reglamentos de la legislación panameña en materia de pesca han surgido a partir de 2007 sin ninguna relación con lo propuesto en el marco lógico del Programa. Panamá ha fortalecido la legislación del sector en temas sensibles como la exclusión de tortugas en la pesca, prohibición del aleteo de tiburones, aumento de las sanciones a las infracciones y la regulación a la extracción de especies como, camarón, poliquetos y caracol marino, pero la limitante principal sigue siendo la debilidad de las instituciones como lo concluye la reciente publicación del análisis histórico del sector (Menesses 2010):

“Una nueva institucionalidad ha surgido, con incidencia directa en el manejo de los recursos marino costeros: ANAM, ARAP y AMP. Sin embargo, aspectos clave de la gobernanza en este sector aún requieren de ser fortalecidos: mejorar los sistemas de mando y control para garantizar que las leyes de apliquen; así como crear mecanismos de participación y de consulta libre e informada.”

1.2 Subcomponente de implementación del PIOT

La implementación del PIOT era indispensable para ordenar la ocupación y uso del territorio y promover el aprovechamiento sostenible de los recursos. Para esto, el PDSO financiaría la preparación y el inicio de la ejecución de una serie de planes de manejo de las áreas protegidas y otras de manejo especial que servirían de guía para la gestión de la ANAM y demás agencias competentes.

El Cuadro 1-3 presenta los proyectos y actividades financiadas. Como se puede observar, se concentraron los recursos en la elaboración de planes y estudios que han aportado conocimiento y lineamientos para el manejo de los recursos. Sin embargo, la gestión de implementación ha sido modesta.

No hay evidencia específica para mostrar que los planes están en ejecución, con excepción del Plan de Manejo del PND, aunque ANAM y las demás instituciones han ejecutado numerosas actividades que son parte de dichos planes. El Plan del PND sirvió para concretar un canje de deuda por naturaleza con USAID y se está ejecutando por Fundación Natura.

El impacto de estas acciones se debería reflejar en los indicadores de intervención de las diferentes áreas pero no fue posible procesar la información. En 2003, según la Evaluación Intermedia, se observaba una reducción significativa de las tendencias de intervención en casi todas las áreas, que de continuar indicaría el logro de uno de los dos objetivos básicos del Programa: la reversión o desaceleración de la tendencia de intervención. Sin embargo, el rápido crecimiento de la ganadería en Darién, con tasas cercanas al 10% anual, pondría en duda esta conclusión, y como se muestra más adelante la titulación de tierras, que avanzó rápidamente, probablemente tuvo un efecto adverso.

El proyecto piloto de Ordenamiento Territorial Local (OTL), ejecutado en una zona de Río Congo, permitió validar la metodología y establecer acuerdos y compromisos finales con la comunidad, fue desafortunadamente desatendido por el gobierno. Significaba una oportunidad para implementar acuerdos con los pobladores en un área de mucha importancia ambiental, altamente frágil, que condujeran a mejorar el manejo de los recursos naturales y la calidad de vida de las comunidades, a través de un proceso de planificación participativo que se esperaba fuera replicable en otras zonas de la Provincia. Tal

¹⁷ Resolución N° ADM/ARAP 005 de 21 de enero DE 2009.

¹⁸ Entrevista con Anabieth Morales Directora de Conservación de ARAP. Durante esta evaluación (2011) se entrevistó a nuevo director regional de ARAP en Darién quien manifestó que estaba leyendo el plan de manejo y que “iba a necesitar los recursos para ejecutarlo”.

vez fue poco realista suponer que las instituciones competentes responderían a la asignación de recursos recomendada por el PDSD y el Programa tampoco logró asignar los recursos solicitados.

Cuadro 1-3 – Subcomponente de implementación del PIOT, proyectos ejecutados

#	Proyecto o actividad	Año	Zona PIOT	Distrito	Corregimiento	Costo
1	Validación de la metodología OTL de Río Congo	2001	ZDS 5	Chepigana	Río Congo	177,900
2	Elaboración del Plan de manejo del Golfo de San Miguel y zonas adyacentes	2002	ZDS 3C, ZDS 4B	Chepigana	Garachiné, Taimatí, La Palma, Setegantí, Río Iglesias, Cucunatí, Gonzalo Vásquez	538,100
3	Elaboración del Plan de manejo del PND	2002	PND			147,000
4	Formulación e implementación del POT de Cémaco	2002	ZDS 1	Cemaco	Manuel Ortega, Lajas Blancas, Cirilo Guaynora	139,000
5	Formulación e implementación del POT de Sambú	2003	ZDS 4A	CEW, Sambú	Jingurudó, Río Sabala	137,300
6	Evaluación ecológica de la Serranía de Darién	2003	ZDS 1, ZDS 3A	Pinogana, Cemaco, Comarca Wargandí, Comarca Madugandí		45,000
7	Elaboración de una visión de comanejo comunitario para reserva forestal de Chepigana	2003	ZDS 3C, PND	Chepigana	Chepigana	30,000
8	Elaboración de una visión de comanejo comunitario para reserva hidrológica de Filo del Tallo	2003	ZDS 3B	Chepigana	Chepigana	27,000
9	Elaboración de mapa de uso de suelo en Darién y CEW	2003	ZDS 3A	Pinogana	Metetí	9,345
10	Elaboración del plan de manejo de la reserva forestal de Canglón, reserva hidrológica Filo del Tallo y la Laguna de Matusagaratí	2007	ZDS 3A	Pinogana	Metetí	112,000
11	Red de apoyo al Parque Nacional Darién.		PND		El Real	13,336
12	Gestión para la declaración oficial de la zonificación del Golfo de San Miguel					10,000
13	Formulación del plan de ordenamiento territorial en el distrito de CEW, Sambú, realizado en los corregimientos de Río Sábalo y Jingurudo	2008	ZDS 4A	CEW, Sambú	Río Sábalo	69,000
Total						1,454,981

Las recomendaciones de la evaluación intermedia relacionadas con la calidad de algunos los planes de manejo que se estaban formulando no fueron atendidas, no hubo lecciones aprendidas ni en los aspectos metodológicos ni en los productos finales. Una de las observaciones al primer informe de esta evaluación

hecha por Isaías Chang¹⁹ señala la necesidad de adecuar metodologías acordes con las diferencias étnicas y culturales para la formulación de propuestas de ordenamiento.

Este aspecto fue puesto de presente en la evaluación intermedia con la siguiente recomendación aún vigente:

“Es importante formular metodologías de ordenamiento local adecuadas a cada grupo étnico de la provincia para implementar el PIOT. Cada metodología debe considerar la diferencia de intereses entre los grupos indígenas, afrodariénitas y colonos que exigen tratamientos igualmente diferenciados, a fin de evitar lo ocurrido en los estudios de ordenamiento de las comarcas, a los que se les recomendó equivocadamente seguir la metodología de OTL.”

Para el efecto se presentó en el Anexo 3 de dicha evaluación la metodología avalada por el BID sobre planes de ordenamiento territorial en comarcas indígenas aplicando el concepto de “usos culturales del territorio”. En este contexto, es importante observar que la ley de la Comarca E-W contiene categorías especiales de ordenamiento territorial.

Según la Evaluación Intermedia, la mayoría de los estudios de consultoría no generaron nueva información de línea base, se limitaron al aprovechamiento de las fuentes secundarias y su complementación a través de trabajos de campo, mientras que el plan de manejo del PND, el de ordenamiento de la comarca en Sambú y el del Golfo de San Miguel utilizaron información primaria. Para aprovechar estos resultados es necesario diseñar una estrategia de generación de información e investigación científica que responda a la caracterización de los ecosistemas y su planificación reuniendo las recomendaciones de los estudios mencionados.

El estudio de ordenamiento de la comarca en Cémaco no era aceptable. Se recomendó rehacerlo totalmente y concertar con las autoridades indígenas un cronograma que permita reorientar la asistencia al congreso comarcal en términos de estudios complementarios que contribuyan a consolidar el ordenamiento de la comarca incluyendo la variable cultural.

A diferencia del anterior el estudio de ordenamiento de la comarca en Sambú tiene un mejor nivel técnico, al parecer la recomendaciones presentadas en la evaluación de medio término se incluyeron en la metodología en el sentido de adecuar el estudio al contexto cultural de las comunidades.

1.2.1 El caso de la reserva hidrológica del Filo del Tallo – Canglón

A continuación se analiza el plan de manejo de la reserva hidrológica del Filo del Tallo-Canglón. Se ha tomado este estudio como muestra de la evaluación de las actividades de desarrollo de planes de manejo dentro del subcomponente de implementación del PIOT debido a la evidente intervención del bosque en la parte alta y el posible mercado de tierras que se ha dinamizado en la parte baja o zona de humedales. Las dos áreas protegidas son cercanas a la carretera panamericana lo que hace aún más pertinente la implementación de un plan que prevenga y corrija los daños ambientales acumulados desde antes de su declaratoria como AP, los actuales y la tendencia de uso de los recursos claramente insostenible.

La reserva Filo del Tallo fue establecida mediante Resolución 04 del 22 de enero de 1997, con 24.722²⁰ hectáreas con el objetivo de proteger el nacimiento de 11 ríos pequeños pero importantes para el

¹⁹ Isaías Chang anotaba con respecto al plan de ordenamiento de la Comarca Sambú: “La formulación de este plan dentro de un marco legal singular en el país debe ser objeto de un análisis. Una cosa es ordenar el territorio fuera del territorio cultural contextualizado en la cultura y mitos, que en espacios distintos en cuanto a etnia y patrones sociales”

abastecimiento de las poblaciones asentadas a lo largo de la carretera panamericana. La reserva forestal Canglón RFC fue declarada mediante el Decreto Ejecutivo 75 del 2 de octubre de 1984 con una superficie de 31.650 hectáreas, se pretendía proteger los bosques de cativo y humedales de importancia ambiental principalmente la Laguna de Matusagaratí.

Estas áreas son de gran biodiversidad, tan solo de angiospermas se registran 89 especies con 50 familias de la parte montañosa, mientras que en los humedales se registran 109 especies con 44 familias. La fauna también es diversa, se han identificado 43 mamíferos dentro de 10 órdenes 24 familias y 40 géneros, en aves se registran 120 especies en el Filo del Tallo y 134 en la RFC. Varias especies se encuentran en las listas de alta vulnerabilidad y en peligro de extinción tanto de flora como de fauna, de estas, 9 protegidas por la leyes panameñas, 25 que pertenecen a las listas CITES²¹ y 8 que hacen parte de las categorías listadas en rojo por UICN.²² Tal es el caso de reptiles como el babillo (*Caimán Crocodilus*) o el aguja (*Crocodilus Acutus*) y las tres especies de boas *Boa Constrictor*, *Corallus annulatus* y *Epícrates cenchira*.²³

El diagnóstico socioeconómico reporta la presencia de 399 fincas de las cuales 278 se ubican dentro del área protegida, sintomático de la tendencia de uso principalmente con potreros a lo largo de las márgenes de los Ríos Punuloso, Metetí, Iglesias, Nicanor, Sansón y Canglón. En el momento del diagnóstico solamente se encontró cobertura aceptable en la zona del río Portuacho.

Calidad del diagnóstico. Por su carácter de reserva hidrológica el diagnóstico no tiene el alcance requerido por este tipo de paisajes. El plan de manejo de una reserva hídrica requiere del diagnóstico detallado de las condiciones de recarga y almacenamiento, por lo que es necesario conocer al detalle la hidrodinámica de los suelos, caracterizar la cobertura, establecer el comportamiento de la escorrentía, identificar los procesos erosivos y geomorfológicos que determinan la densidad y magnitud del sistema de drenaje.

Con esta información se caracteriza el estado actual de la capacidad de almacenamiento de agua, en función de las variables que intervienen cada subcuenca. Al término del diagnóstico se deberían conocer las zonas críticas que están afectando el caudal medio de los ríos que allí nacen, lo que condiciona los objetivos de manejo consecuentes con su categoría territorial, además debería sustentar técnicamente la fusión de las dos áreas protegidas a través del estudio de las funciones hidráulicas del humedal en la RFC. Aunque no menos importante el estudio reporta la diversidad y riqueza ecológica compartida con el Filo del Tallo pero los aspectos de regulación hídrica y su papel en el entorno del sistema hídrico del golfo de San Miguel no se incluyeron en el diagnóstico.

El estudio sustenta el análisis hidrológico con datos del periodo 1980-1999 sin recopilar la información de los últimos 10 años y los caudales medios a partir de datos procesados por la Gerencia de Hidrometeorología de ETESA. Tanto los datos de lluvia como los de caudales no están analizados teniendo en cuenta los cambios de cobertura y uso de los suelos, de manera que no se conoce el patrón de transformación de la capacidad de infiltración y almacenamiento hídrico. El diagnóstico se limita a inferir

²⁰ Superficie que no coincide con los mapas ni del PIOT ni del SINAP. Es posible que hubieran hecho ajustes posteriores.

²¹ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres

²² Las listas rojas producidas por la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN) se han utilizado durante los últimos 30 años para llamar la atención sobre las especies que se encuentran en peligro de extinción a nivel mundial.

²³ Para más detalle del inventario y estado de la biodiversidad de la zona ver CEPESA, "Plan de Manejo de la Reserva Hidrológica Filo del Tallo – Canglón," (Programa de Desarrollo Sostenible de Darién-ANAM, 2005).

los posibles efectos de la deforestación y al “*mal uso de los recursos naturales*” como causantes principales del deterioro de las dos AP, sin tocar tampoco el tema del mercado de tierras que se viene presentando en la zona de la laguna de Matusagaratí desde hace más de 7 años.

El esfuerzo por hacer una descripción científica es remplazado por la magnificación del “diagnóstico participativo” que no registra la naturaleza técnica de los problemas, se limita a las consecuencias del agotamiento de los recursos y los problemas que los residentes enfrentan por la falta de servicios o la improductividad de la tierra, de la que ya se sabe, es su mayoría de vocación forestal. De este diagnóstico resulta un listado de solicitudes de la comunidad quienes esperan que el Gobierno sea el principal financiador. Así resulta un plan de manejo con una clara orientación asistencialista, sin promover mecanismos continuos de participación, discusión y decisión de los propios actores de la zona y su responsabilidad inherente por ocupar una zona protegida.

El Plan de Manejo. En general el plan de manejo presentado parece más unos términos de referencia para desarrollarlo, sobre unos lineamientos temáticos generales. No contiene acciones concretas consecuentes con la categoría de reserva hidrológica. Las alternativas propuestas para mejorar el uso irracional del suelo se basan en turismo, acuerdos con ganaderos para no intervenir la parte alta de la montaña, producción agrícola bajo prácticas amigables con el medio ambiente y pago por servicios ambientales. Estas actividades se proponen sin mayor desarrollo técnico, estudio de mercados ni análisis de oferta y demanda. Estas actividades serían el eje principal que el plan propone para revertir la actual tendencia. Los demás subprogramas como el administrativo, el de capacitación y el de desarrollo comunitario funcionarían como instrumentos de gestión para la puesta en marcha de los 4 principales.

El desarrollo del ecoturismo y agroturismo se propone como una idea general, no hay evidencia de mediciones de los posibles mercados e identificación de grupos motivacionales, ni caracterización de los sitios²⁴ con miras a un posible desarrollo. Por ejemplo, dentro de las actividades de ecoturismo se propone la construcción de un mirador en la isleta de Matusagaratí con el argumento único de la existencia de “rastros de vida silvestre en abundancia”

Por una parte el estudio propone investigar la capacidad de carga y la viabilidad de las propuestas y por otra las presenta para ejecución en los subprogramas asumiendo que ya son viables. Esto puede generar expectativas en la comunidad que en el evento de no tener viabilidad crean desconfianza en el plan y en las instituciones involucradas.

Los acuerdos con ganaderos se proponen sin un sustento jurídico ni un análisis de impacto en las unidades productivas, cuando supuestamente se suspenda la intervención al bosque. Se sabe que gran parte de los suelos son de vocación forestal por lo que no se entiende cual es la propuesta para que el ganadero remplace las zonas que inexorablemente van perdiendo productividad. Tampoco plantea una alternativa complementaria cuando el ganadero no corte más bosque. En estos caso resultaría más útil los instrumentos ya existentes como el Decreto 5A que condiciona la titulación del predio al uso adecuado del suelo.

²⁴ La sola presencia de riqueza biológica o paisajística no es garantía para que un sitio pueda desarrollarse como destino turístico. Entran en juego otras variables como la logística local, las vías o medios de transporte que por lo general son servicios externos prestados por terceros, la logística general y promoción del país, que determina la entrada total de turistas, de los cuales una fracción se interesa por el agro o ecoturismo. También debe considerarse la presencia de otros atractivos cercanos para conformar paquetes o destinos múltiples y generar economías de escala. Además se debe incluir una estrategia de negociación con los turoperadores quienes conforman una franja de poder y que la experiencia muestra como determinantes para la viabilidad de proyectos marginales, o por fuera de los enclaves turísticos tradicionales.

Las prácticas agrícolas amigables con el medio ambiente para actividades agrícolas no están bien definidas. El estudio menciona algunos avances obtenidos por COSAFIT y AGROMOFIT sin mencionarlos al detalle, y programa investigaciones en el tema. No parece una solución contundente a sabiendas que el uso insostenible de los suelos es uno de los principales problemas, el plan de manejo deja el tema como parte de las actividades pero no lo desarrolla. Se debería definir un escenario de riesgo en el evento que la generación de tecnología y su validación no presenten alternativas productivas compatibles.

Los mecanismos alternos de financiación propuestos como el pago por servicios ambientales o la subasta ganadera ecológica no cuentan con viabilidad técnica ni económica. Por el contrario, el plan es explícito en que estas actividades las debe desarrollar el plan mismo.

En síntesis, tanto el diagnóstico como el plan de manejo no corresponden a soluciones relacionadas con reservas hidrológicas, el enfoque del plan de manejo es hacia el desarrollo sostenible asistencial a través de proyectos con modelos teóricos sin viabilidad económica ni técnica.

No obstante la deficiencia del estudio, contiene 2 propuestas que parecen más razonables y realistas: apoyo a las actividades productivas en la zona de vecindad y el enriquecimiento de bosques existentes que junto con la ejecución del subprograma de vigilancia y control, podrían configurar las actividades prioritarias del plan.

Hacer este ejercicio era esencial para la ANAM y el PDSD como parte de la ejecución del Programa con el fin de lograr los objetivos fundamentales del mismo.

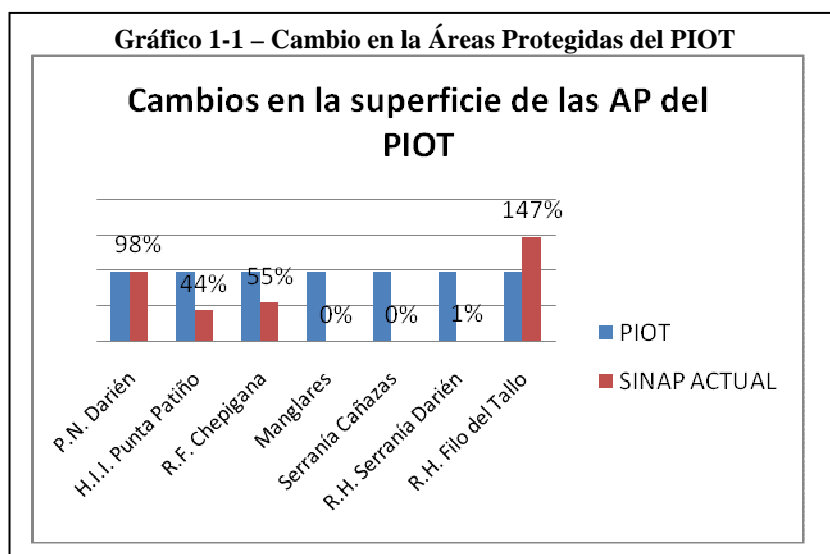
1.2.2 Evolución del PIOT

Inicialmente el PIOT propuso 8 áreas protegidas que sumaban unas 850.000 hectáreas teniendo en cuenta su fragilidad y valor ecológico, superficie que puede ser mayor en unas 30.000 hectáreas si se incluye el Corredor Biológico del Bagre que en gran parte estaba inserto en la RF Chepigana y que estaba reconocido desde 1995 pero no fue demarcado en el mapa final del PIOT.

Cuadro 1-4 – Evolución de la superficie de áreas protegidas en Darién				
AP	PIOT (Ha)	SINAP actual (Ha)	Observación	Proyectado (Ha)
R.H. Filo del Tallo	13,372	19,659		39,911*
Laguna de Matusagaratí	10,103		Entró a formar parte de la RFC	
P.N. Darién	578,857	569,430		590,679*
H.I.I. Punta Patiño	29,970	13,198		13,198
R.F. Chepigana	66,188	36,379		28,183*
Manglares	22,709			
Serranía Cañazas	55,509			
B. P. Alto Darién		216,385	Tomó 37.800 Ha. de la Serranía de Darién	216.385
R. F. Canglón		32,154		
CB Serranía del Bagre		43,239		31.733*
R.H. Serranía Darién	79,664	11,770	De la R.H. se sustrajeron 30.094	11.770
Comarca Cémaco			Se incorporó en un 90% al BP alto Darién Aprox. 150.000 Ha	
Total	856,372	942,214		931,859

Fuente: Proceso cartográfico OTS basado en coberturas ANAM. *Superficie de AP que ANAM estudia reformar a 2011

Para garantizar la conservación de las AP se definieron zonas aledañas para la producción donde el Programa pretendía promocionar el manejo sostenible el cual no se implementó, a excepción de algunos ensayos puntuales que no fueron multiplicados por falta de viabilidad o debilidad institucional.



Como consecuencia algunas AP fueron cediendo terreno a la intervención bajo el modelo de tala y siembra de potreros, en la mayoría de los casos. El primer gran territorio intervenido por dicho modelo y que fue recomendado como R.H.F corresponde a la Serranía de Cañazas de 50.000 Ha.

Igualmente las 20.000 hectáreas de manglar²⁵ no fueron declaradas como AP a pesar de su reconocida biodiversidad y los procesos de intervención no

sostenible, principalmente el pastoreo en zonas de inundación temporal. La Serranía de Darién se redujo drásticamente casi al 1% del territorio originalmente propuesto, lo cual afecta la condición de corredor biológico en el sistema mesoamericano.

Otra interrupción biológica importante lo constituye el Humedal de Importancia Internacional Punta Patiño, su reducción lo desconecta con la RF Chepigana y a su vez con el otro corredor biológico de Bagre.

El **Cuadro 1-4** muestra la superficie de cada AP propuesta por el PIOT y la adoptada por el SINAP desde 2002 en adelante y el **Gráfico 1-1** presenta el comportamiento de cada área en porcentaje, asumiendo que el 100% es la condición original. Así por ejemplo puede observarse que la RF Chepigana es actualmente el 55%, es decir perdió el 45% de la superficie.

El Mapa1 presenta las áreas originales propuestas por el PIOT comparadas con las adoptadas por el SINAP (en contorno rojo), allí se puede identificar por ejemplo, que el incremento superficial de la RH Filo del Tallo a la que se le adicionaron 6.287 hectáreas no corresponde a una iniciativa conservacionista o de protección, es solo un reacomodo de un sector ya protegido en la Laguna de Matusagaratí, la que a su vez se redujo en la zona donde se habían catastrado 9.569 predios dejando 818 en el AP. También la zona 1 que corresponde al Bosque Protector Alto Darién (SINAP) tomó 37.000 Ha de la RH Serranía del Darién (PIOT) e incorporó 150.000 Ha de la Comarca Cémaco.

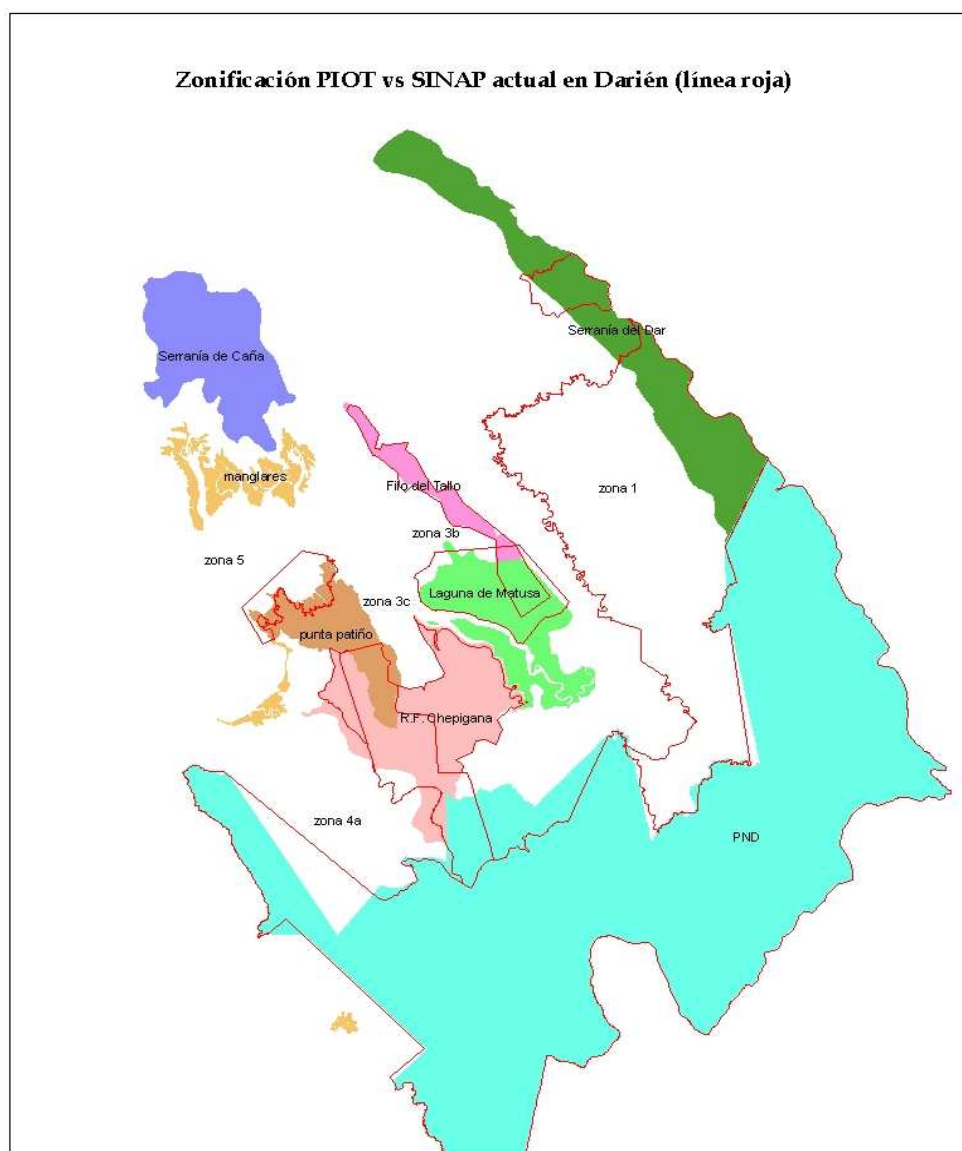
Llama la atención que la zona menos intervenida es el PN Darién, las demás categorías de manejo diferentes, aparentemente de menor jerarquía, fueron en muchos casos catastradas y el avance de la frontera agrícola parece inevitable. Tal vez porque no tienen el mismo nivel de vigilancia y control por parte de ANAM o porque la percepción del PND por parte de la población lo ha protegido. Sería

²⁵ El estudio de OTL de la zona de Río Congo recomendó la declaratoria de la zona de manglar como refugio de vida silvestre. De este tema no se obtuvo información en ANAM. Ver {OTSCORP, 2002 #3860}

importante establecer el porqué las reservas forestales, hidrológicas o los humedales no inspiran el mismo respeto.

De los ajustes al PIOT se puede concluir que las AP próximas a las zonas de producción terminaron cediendo terreno y seguramente vinculadas a producción agropecuaria, este realinderamiento también afectó la conectividad ecológica (CB Bagre) interna y externa (Serranía de Darién) de la provincia e interrumpió los corredores longitudinales que garantizan el paso de especies a través del istmo. La superficie protegida ha aumentado pero está localizada en zonas aisladas donde el riesgo de intervención es menor, así la función protectora del SINAP está en desventaja frente al avance de la frontera agrícola en la zona de influencia de la CAP y de las zonas de producción de mayor uso.

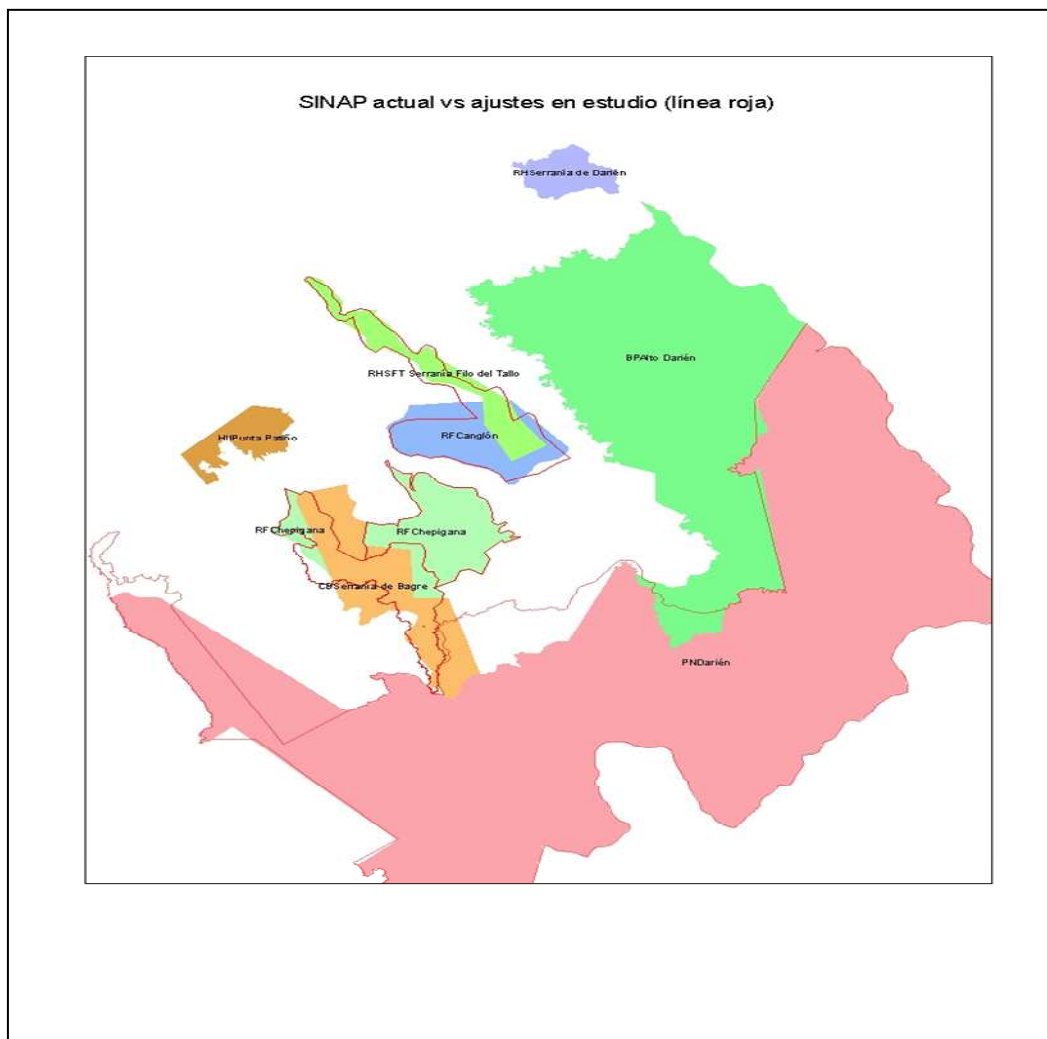
Mapa 1



La tendencia de reducción de áreas protegidas a expensas del proceso de catastro y titulación y de la agricultura y ganadería continúa en las zonas de mayor amenaza a la intervención antrópica o en la zona de influencia directa e indirecta de la carretera panamericana, en consecuencia SINAP tiene previsto o en estudio, (2011) la reagrupación y realinderamiento de las AP de Darién, transformando aun más la configuración del PIOT original.

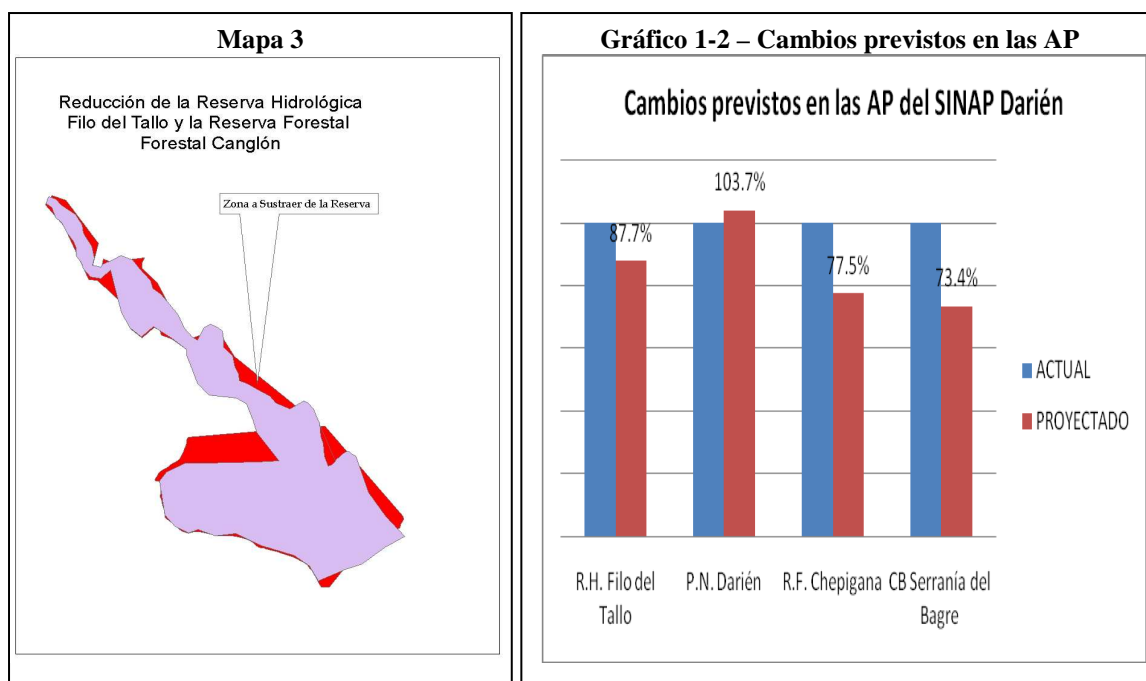
El Mapa 2 muestra en contorno rojo, las propuestas de reforma a la distribución actual (en colores).

Mapa2



En dicho mapa y según los datos de el **Cuadro 1-4** muestran que la única AP que crecerá es el PN Darién en 3.7%, las demás pierden área así: RH Filo del tallo 9.6%, RF, RF Chepigana 22.5% y el CB El Bagre 26.6%. El **Gráfico 1-2** esquematiza los porcentajes de transformación.

Un caso representativo de la reducción de áreas estratégicas para frenar el avance de la frontera agrícola es la RH Filo del Tallo fusionada con la RF Canglón que suma 45.526 hectáreas, pero una vez realinderada según el proyecto del SINAP, quedaría con 39.911 hectáreas. En el Mapa 3 se resalta con rojo las 5.615 hectáreas que serían sustraídas, coinciden en gran parte con las áreas catastradas como se verá más adelante en la sección 1.3.



1.3 Subcomponente de Catastro y Titulación

Las actividades financiadas por el subcomponente fueron las siguientes:

Cuadro 1-5 – Catastro y Titulación						
#	Proyecto o actividad	Año	Zona PIOT	Distrito	Corregimiento	Costo
1	Servicio generación de ortofotos, catastro rural y pretitulación de aproximadamente 400,000 ha en la provincia de Darién	2003	Darién			5,427,803
2	Demarcación y señalización de la comunidad indígena de Arimae, área de conflictos entre colonos e indígenas.		ZDS 3A	Pinogana		15,000
3	Mesas de consulta y concertación (Arimae-Comarca Wargandí - Piña)	2001	ZDS 3A	Chepigana, CEW	Puerto Piña, Comarca Wargandí	274,300
4	Mesas de consulta y concertación (Comarca Madugandí)	2001	ZDS 3A	Comarca Madugandí	Comarca Madugandí	25,000
5	Mesas de consulta y concertación	2001	ZDS 3A	Chepigana		1,000
6	Catastro y titulación (Arimae-Comarca Wargandi-Piña)	2002	ZDS 3A	Chepigana, CEW	Puerto Piña, Comarca Wargandí	275,000
7	Concertación, demarcación y señalización del PND	2002	ZDS 3A	Chepigana		90,000
8	Catastro y titulación de tierras en Chepigana	2002	ZDS 3A	Chepigana		80,000
9	Catastro de 847 predios	2002	ZSD 5	Chepigana	Agua Fría	69,332

Cuadro 1-5 – Catastro y Titulación

#	<i>Proyecto o actividad</i>	<i>Año</i>	<i>Zona PIOT</i>	<i>Distrito</i>	<i>Corregimiento</i>	<i>Costo</i>
10	Catastro 815 predios	2002	ZDS 5	Chepigana	Río Congo Arriba	66,713
11	Catastro de 362 predios	2002	ZDS 5	Chepigana	Cucunatí	59,264
12	Redemarcación y señalización de la reserva forestal de Chepigana.	2002	ZDS 3A	Chepigana	Chepigana	59,200
13	Concertación, demarcación y señalización de la Serranía de Darién	2002	ZDS 3B	Chepigana		28,500
14	Catastro de 327 predios	2002	ZDS 3C	Chepigana	La Palma	26,767
15	Estudio de recuperación costos de titulación	2002	ZDS 3A	Chepigana		2,300
16	Demarcación y señalización de la Comarca Wargandí	2002	ZDS 3A	Comarca Wargandí	Wargandí	60,000
17	Demarcación y señalización de la Comarca Madugandí	2003	ZDS 3A	Comarca Madugandí	Comarca Madugandí	500,000
18	Catastro y titulación en Bayano	2003	ZDS 3A	Comarca Madugandí	Comarca Madugandí	300,000
19	Catastro de 1,935 predios	2003	ZDS 3A	Pinogana	Metetí	158,391
20	Concertación, demarcación y señalización (Ipetí, Pariatí y Arimae)	2003		Chepigana	Ipetí, Pariatí y Arimae	30,000
21	Demarcación y señalización de 40km para el área protegida de Canglón y Filo del Tallo	2003	ZDS 3A	Pinogana	Metetí	50,000
22	Demarcación y señalización de la comunidad indígena de Arimae, área de conflictos entre colonos e indígenas	2003	ZDS 3A	Chepigana	Santa Fe	15,000
23	Catastro de 1,548 predios	2005	ZDS 3A	Chepigana	Santa Fe	126,713
24	Demarcación y señalización de la comarca Wargandí	2005	ZDS 3A	CEW	CEW	50,000
25	Catastro de 606 predios	2005	ZDS 4B	Chepigana	Garachiné	49,605
26	Catastro de 277 predios	2005	ZDS 5	Chepigana	Tucutí	22,674
27	Catastro de 143 predios	2005	ZDS 4A	CEW, Sambú	Río Sábalo, Jingurudó	11,705
28	Catastro de 107 predios	2005		Chepigana	Jaqué	8,759
29	Catastro 1,039 predios	2006	ZDS 2A	Pinogana	Yaviza	85,048
30	Catastro de 476 predios	2006	ZDS 3B	Chepigana	Río Iglesias	38,963
31	Catastro de 190 predios	2006	ZDS 2A	Pinogana	Yape	15,553
32	Catastro de 189 predios	2006	ZDS 2A	Pinogana	Pinogana	15,471
33	Catastro de 187 predios	2006	ZDS 5	Chepigana	Chepigana	15,307
34	Catastro de 106 predios	2006	PND	Pinogana	Boca de Cupé	8,677

El subcomponente de catastro y titulación de tierras sobrepasó las metas propuestas. En principio se esperaban 350,000 hectáreas catastradas, a la fecha esta cifra está por encima de las 400.000 hectáreas. Igualmente las metas de titulación que al tercer año deberían llegar a 50.000 hectáreas hoy sobrepasan las 250.000 hectáreas muy por encima de las 200.000 propuestas para el final del programa, según el marco

lógico. Inicialmente se asignaron B/. 5.5 millones pero finalmente se invirtieron más de B/.8 millones. Se había planeado ejecutar este subcomponente a través del MIDA/DINRA pero fue transferido al PRONAT.

Como parte del proceso de catastro se conformó una base de datos que reporta unos 10.000 predios catastrados, base que se le transfirió a PRONAT por parte del Programa.

Esta información es restringida a discreción de los funcionarios de PRONAT pese a tratarse de información pública de un programa prioritario del gobierno nacional. La base de datos entregada por CONADES tiene información valiosa pero de solo 4.000 predios²⁶ en vía de ser titulados, la cual fue completada con información de otras fuentes.

Sin contar el corregimiento de Agua Fría se dispone de datos sobre uso del suelo de 8.292 predios²⁷ en una superficie de 431.626 hectáreas, al momento del levantamiento catastral.

El procesamiento de esta información indica claramente que la tendencia de uso de los predios es para pastos o actividades ganaderas como muestra el Cuadro 1-6.

El 45% del área está dedicada a esta actividad en 3.772 predios y el 19% a la agricultura que por lo general es de subsistencia en 1.648 predios. De la superficie total dedicada a la agricultura y ganadería la proporción es de 30% de agricultura frente a al 70% de ganadería como muestra el **Cuadro 1-6**. Existe un importante número de predios de menos de una hectárea utilizados para ganadería, los 932 predios entre 1 y 5 hectáreas están en su mayoría dedicados a esta actividad.

En forma similar en las demás categorías de tamaño de predio, la actividad principal es el pastoreo. En general en los predios objeto de catastro en Darién, los de mayor actividad ganadera tienen superficies entre 1 a 5 y de 50 a 100 hectáreas (**Cuadro 1-7**).

La tendencia de uso una vez titulados los predios, a finales de 2010 sigue siendo la ganadería como lo confirman las transacciones bancarias en el BDA registradas en el **Cuadro 1-8**. Más del 90% de los préstamos otorgados en las sucursales de La Palma y Santa Fé están destinados al sector pecuario. La tendencia se consolida en 2010, en septiembre este porcentaje ya estaba en el 97%.

De acuerdo con las directivas del BDA en la región, los clientes no solicitan préstamos para actividades diferentes a las pecuarias debido a las bajas producciones y las dificultades para la comercialización de

Cuadro 1-6 – Superficie en Ha por uso y número de predios				
<i>Uso</i>	<i>Superficie en Ha.</i>	<i>%</i>	<i>Número de predios</i>	<i>%</i>
Agricultura	81.222,95	19	1648	20
Edificios	806,02	0	111	1
Ganadería	193.256,17	45	3772	45
Vivienda	968,74	0	610	7
Sin datos	155.372,88	36	2.151	26
Total	431.626,75	100	8292	100

Cuadro 1-7 – Número de predios por uso según tamaño			
<i>Tamaño de Predio en ha</i>	<i>Agricultura</i>	<i>Ganadería</i>	<i>Total</i>
Menos de 1	79	363	442
de 1 a 5	138	794	932
de 10 a 30	497	1770	2267
de 100 a 900	220	563	783
de 30 a 50	391	1053	1444
de 5 a 10	158	651	809
de 50 a 100	488	1176	1664
Mayor a 1000	1	7	8
Total			8349
Fuente: SIG OTS			

²⁶ La solicitud de información se presentó oficialmente ante PRONAT la cual después de tres meses no se obtuvo. La información sobre los restantes 6.000 predios fue suministrada de forma extraoficial, lo cual es una práctica irregular, toda vez que se trata de información pública generada con recursos de préstamos internacionales.

²⁷ Sin contar los predios del corregimiento de Agua Fría cuyo archivo digital de datos y cartográfico está dañado.

productos agrícolas. En opinión del gerente la ganadería les ofrece ingresos más rápidos y seguros.²⁸ Además no existe una política al interior del Banco para orientar o incentivar actividades acordes con el uso potencial e los suelos, ni ha habido en torno a este tema coordinación con otras instituciones.²⁹

Cuadro 1-9 – Superficie de uso agrícola en Darién		
<i>Actividad</i>	<i>Superficie</i>	<i>%</i>
Agricultura	81.223	30
Ganadería	193.256	70
Total Area de uso agrícola	274.479	100

Fuente SIG OTS

Cuadro 1-8 – Préstamos del BDA según actividad				
<i>Año</i>	<i>Pecuario</i>	<i>Agrícola</i>	<i>Otras actividades</i>	<i>Total</i>
2010	278	2	4	284
2009	186	10	18	214
2008	141	21	14	176
2007	225	2	16	243
2006	185	6	9	199

Fuente: Oficina de planificación del BDA

Aptitud de uso de los suelos

A partir del mapa de aptitud de uso de los suelos de Darién³⁰ superpuesto con el mapa de predios catastrados se concluye que la capacidad de uso del 56% de la zona catastrada es forestal, 21% de este territorio se recomienda solo para bosque de protección y 35% para bosques y cultivos permanentes. La zona en la que se recomiendan actividades agrícolas de cultivos temporales es de solo el 2% y la apta para ganadería es el 6%. La vocación del territorio es principalmente forestal y de cultivos permanentes. Ver **Cuadro 1-10**.

Se encontraron 1.526 predios en 92.384 hectáreas ubicados en la zona que el estudio de Moore recomendó como de protección o de condiciones ecológicas especiales por su diversidad o función ecosistémica.³¹

Cuadro 1-10 – Aptitud de uso de los suelos		
<i>Uso Potencial</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Agrícola	9.708	2
Bosque-proteccion	92.555	21
Ganadería	25.431	6
Silvestre	102.432	24
Agricultura-ganadería	47.337	11
Bosque-cultivos permanentes	151.281	35
SD	2.883	1
Total general	431.627	100

Fuente: SIG OTS

Aparentemente las directrices del componente de catastro y titulación no consideraron la importancia y funciones ecológicas de estas zonas, o por el contrario, si estaban informadas de este traslape, debieron incluir los planes de manejo correspondientes, de lo cual no hay evidencia por fuera de las recomendaciones puntuales de ANAM previo a la titulación del predio.

En la revisión de la base de datos se encontraron algunas de estas recomendaciones las cuales se refieren a condiciones locales de las fincas, en las

que el técnico se basa para recomendar por ejemplo, la preservación de áreas boscosas o el manejo de suelos. Estas recomendaciones no son condicionantes para la entrega o titulación ni están basadas en parámetros de manejo regionales o de zonas del PIOT y sus planes de manejo.

²⁸ Entrevista con el Señor Vladimiro Pinto gerente del BDA para la regional Darién.

²⁹ IBIDEM nota 28

³⁰ Dames & Moore. Plan indicativo de ordenamiento territorial de la Provincia de Darién. Mapa de uso potencial de suelos basado en el estudio edafológico de Darién, OEA 1982.

³¹ Este es uno de los temas que debe ser analizado a partir del mapa actualizado de cobertura a 2010, con el fin de tener certeza de la posible intervención de áreas protegidas que en gran parte coinciden con las identificadas en el mapa de aptitud de uso dentro de la categoría de “silvestre”.

Conflicto de uso de los suelos

El análisis de conflicto de uso se realizó mediante la superposición del mapa de uso que muy probablemente es el actual, como lo confirma la tendencia de uso del suelo en el **Cuadro 1-9**, sobre el mapa de uso potencial.

La categoría “conflicto” es la intervención con ganadería de una zona apta para agricultura, o cuando una zona apta para bosque o cultivos permanentes es cultivada con agricultura temporal. “Conflicto Severo” cuando una zona con aptitud de “Bosque de Protección” o aptitud para zonas “Silvestres” es ocupada con ganadería o con agricultura y “Sin Conflicto” cuando su utilización sigue la recomendación del mapa de aptitud de uso de los suelos.

De las 431.627 hectáreas analizadas el 45% están en conflicto severo y 12% en conflicto, para un total de 247.497 hectáreas, como muestra la Tabla 6. Solo el 13% de los predios no se encuentra en conflicto o es utilizado según la capacidad de los suelos.

El **Cuadro 1-11** presenta el conflicto de uso de suelos en forma general con clara tendencia al deterioro del recurso en condiciones de baja productividad. Probablemente PRONAT concentró sus esfuerzos en cumplir metas de catastro y entrega de predios sin consultar con la información de aptitud de los suelos. Por otra parte es evidente la falta de coordinación desde el PDSD para procurar la sostenibilidad agroecológica de las zonas objeto del subcomponente.

Cuadro 1-11 – Superficie de la categoría de conflicto de uso		
<i>Categoría de conflicto</i>	<i>Superficie en Ha</i>	<i>%</i>
Conflicto	52.509	12
Conflicto severo	194.988	45
Construcciones	960	0
Sin conflicto	56.419	13
Vivienda	1.091	0
Sin dato	125.659	29
Total general	431.627	100

Fuente: SIG OTS

Cuadro 1-12 – Conflicto de uso del suelo según uso potencial						
<i>Uso Potencial</i>	<i>Conflicto</i>	<i>Conflicto severo</i>	<i>Sin conflicto</i>	<i>Total general</i>	<i>Uso potencial</i>	<i>Diferencia</i>
Agrícola	6.422		1.239	7.661	9.708	2.047
Bosque-protección		69.370		69.370	92.555	23.185
Ganadería	5.800		14.200	20.001	25.431	5.430
Silvestre		59.007		59.007	102.432	43.425
Agricultura-ganadería			40.980	40.980	47.337	6.357
Bosque-cultivos permanentes	40.287	66.610		106.897	151.281	44.384
Total general	52.509	194.988	56.419	303.916	431.627	127.711

Fuente: SIG OTS

Las principales consecuencias del conflicto de uso de los suelos en cuanto a la distribución de las zonas por recuperar y las zonas subutilizadas se resume en el **Cuadro 1-12**.

En algunos corregimientos el conflicto es más concentrado, conformando unidades de paisaje que requieren atención, principalmente por la probabilidad de ser poco productivas para cultivos y pastos establecidos en áreas con fuertes limitantes edafológicas. Esta condición se configura como una amenaza para las áreas boscosas y áreas protegidas, pues en la medida que las actividades sean improductivas los ganaderos se ven obligados a buscar nuevos frentes para establecer pasturas, por lo general en las cotas altas o bosques aledaños.

Cuadro 1-13 – Principales conflictos en el uso de la tierra en la zona catastrada	
<i>Superficie en Hectáreas</i>	<i>Descripción del impacto</i>
2.047	Superficie de vocación agrícola subutilizada
23.185	Bosque de protección que sobrevive en la zona, ya se han intervenido 69.370 hectáreas que se deben recuperar.
5.430	Área apta para la ganadería que está subutilizada. Se deben reconvertir a usos compatibles 5.800 hectáreas
43.425	Superficie a conservar o de manejo especial dentro de las zonas catastradas, ya se han intervenido 59.000 hectáreas de esta zona de alta biodiversidad y vulnerabilidad ambiental que requieren planes de manejo y acciones institucionales urgentes.
6.357	Área apta para agricultura y ganadería que está subutilizada
44.384	Superficie que queda para el desarrollo de bosques y cultivos permanentes. Ya se han intervenido en conflicto de uso 106.000 hectáreas.

Fuente SIG OTS

Cuadro 1-14 – Conflicto de uso del suelo por corregimiento				
<i>Corregimiento</i>	<i>Conflicto (ha)</i>	<i>Conflicto severo (ha)</i>	<i>Sin conflicto (ha)</i>	<i>Total</i>
Camoganti	1.237	9.303	17	10.558
Chepigana	610	7.097		7.707
Cucunati	642	13.441	21	14.104
El real	257	8.891	54	9.202
Garachine	1.329	6.200	5.135	12.664
Jaque	399	2.958	498	3.854
Meteti	21.645	24.313	20.547	66.505
Pinogana	227	3.240	393	3.860
Rio congo	828	22.210	5.605	28.643
Rio congo arriba	1.302	22.140		23.442
Rio iglesias	2.578	9.058	1.408	13.044
Sambu	1.921	549	1.061	3.531
Santa fe	12.119	23.937	9.039	45.096
Seteganti	1.165	4.423	859	6.447
Taimati	130	4.338	2.674	7.141
Tucutí	1.610	6.771	27	8.408
Yape		1.166	311	1.477
Yaviza	3.345	20.530	7.911	31.785
Total general	52.509	194.988	56.419	303.916

Fuente: SIG OTS

Los corregimientos de mayor conflicto de uso son Metetí, Santafé, Río Congo Arriba, Río Congo y Yaviza. Garachiné con un nivel medio de conflicto junto a Seteganti y Tucutí. El corregimiento de Sambú presenta el mejor escenario de uso de la tierra en la provincia, posiblemente por la implantación de modelos con prevalencia de costumbres de manejo cultural de la tierra por parte de las comunidades indígenas (**Cuadro 1-14**).

Catastro y titulación y su relación con las áreas protegidas

Adicional a la incongruencia en el uso del suelo que generó la ejecución del subcomponente, también se ha identificado el catastro y posible titulación en áreas protegidas.

Aparentemente la falta de precisión de los linderos del sistema de áreas protegidas de Darién, llevó a que se catastraran 528 predios en su interior. Los más intervenidos por el catastro son la RH Filo del Tallo y la Laguna de Matusagaratí. No existen evidencias de acuerdos o legislación sobre sustracciones en AP que justifiquen la posible titulación de estos predios.³² Tampoco se encontraron evidencias que justificaran el catastro en zonas que el PIOT propuso como de manejo especial, dada su fragilidad e importancia ambiental tal como la zona de manglares con 168 predios y la Serranía de Cañazas con 1.175, o las agrupadas en el **Cuadro 1-5** bajo la columna AREAS FRÁGILES .

En menor escala están intervenidas por catastro el PND, la Reserva Natural Punta Patiño y la Reserva Forestal Chepigana.

Algunas de estas zonas como la Laguna de Matusagaratí, la Reserva Natural Punta Patiño y la Serranía de Cañazas no se incorporaron al SINA, pero son zonas de alta fragilidad y valor ambiental, que por no estar excluidas para usos productivos y comerciales, deben ser manejadas técnicamente para preservar sus cualidades.

En su mayoría coinciden con zonas que el mapa de usos potenciales del territorio clasificó dentro de la categoría “silvestre” o zonas de alto valor ecológico. Un caso de ocupación insostenible que el subcomponente generó, ocurre en la Serranía de Cañazas, con casi 50.000 hectáreas intervenidas, de las cuales 22.000 están en conflicto severo como se presentó en el **Cuadro 1-4** (Corregimiento de Río Congo Arriba).

Los manglares en el litoral formado por la desembocadura de los ríos Ríos Sabanas, Marea y Sambú reconocidos por el plan de manejo del Golfo de San Miguel como zona de manejo especial,³³ posteriormente declarados como *Humedal de Importancia Internacional Golfo de San Miguel*³⁴ también fueron catastrados aparentemente sin consultar su estatus jurídico.

Estos requieren medidas preventivas para preservar sus funciones e importancia ambiental, ante la intervención; a pesar de las declaraciones de ley presentan dinámicas asociadas al mercado de tierras que tienden a implantar cambios severos en el uso y manejo de zonas como el humedal de Matusagaratí.³⁵

Algunos casos de catastro que se pueden considerar especiales son los predios colindantes con el PND pertenecientes a los corregimientos de Jaqué, Tucutí y Camogantí de 2075, 1595 y 597 hectáreas

³² Como se mencionó, dentro de las dificultades al acceso de información de PRONATT está la falta de datos sobre los predios titulados.

³³ Arden and Price Consulting, Plan de Manejo Costero Integral en El Golfo de San Miguel y Zonas adyacentes, Panamá, 2004, p 58.

³⁴ ARAP, Resolución AG – 0491 de 2005, que regula la conservación de áreas protegidas con recursos marinos y costeros. La Resolución N° JD – 009 – 94, señala dentro de sus categorías de manejo, la de “Humedal de Importancia Internacional”, clasificación donde se encuentran áreas protegidas como el Humedal de Importancia Internacional del Golfo de Golfo de Montijo, creado por la Resolución JD – 015 – 94 de 26 de noviembre de 1990; el Humedal de Importancia Internacional Lagunas de Volcán, creado por la Resolución JD – 018 – 94 de 2 de agosto de 1994; y el Humedal de Importancia Internacional Punta Patiño, creado por la Resolución JD - 021 – 94 de 2 de agosto de 1990.

³⁵ Ver artículo de prensa: Arriaga Ligia, Venden Laguna de Matusagaratí en Mi Diario la voz de Panamá, 26 de noviembre de 2009. (http://www.midiario.com/history/2009/11/26/mi_pais_2.asp)

respectivamente, pero se explican como áreas de control para establecer la mediciones de los lotes privados externos al AP, los internos no revisten peligro porque no son titulables.³⁶

Cuadro 1-15 - Uso del suelo y predios en las AP según el PIOT (1999)				
AREAS DEL PIOT	AGRIC. (Ha)	GAN. (Ha)	TOTAL SUP. (Ha)	PREDIOS
Área Protegida (AP)				
R.H. Filo del Tallo	897	1,332	2,230	128
Laguna de Matusagaratí	1,330	8,240	9,569	258
PND	0	15	15	17
H. Punta Patiño	48	763	811	64
R.F. Chepigana	11	595	606	61
TOTAL AP	2,285	10,945	13,230	528
Áreas Frágiles (AF)				
Serranía de Cañazas	14,831	30,790	45,621	1,175
Manglares	299	1,381	1,680	168
Comarca Cémaco	350	1,752	2,102	191
Comarca Sambú	364	337	701	64
TOTAL AF	15,844	34,260	50,103	1,598
TOTAL	18,129	45,205	63,334	2,126

Uso del suelo en las AP del PIOT

La tendencia de uso del suelo dentro de áreas protegidas tiene un comportamiento similar que en las zonas de producción. Aunque estas zonas no pertenecieran al Sistema de Áreas Protegidas, el análisis de cobertura, solamente considerando la aptitud de uso en las cotas altas donde se encuentran las AP del PIOT señala la prevalencia de la categorías conflicto y conflicto severo, en zonas que deberían contar con planes de manejo pertinentes, en los que se considere la reubicación, toda vez que la ganadería es altamente contraproducente. En casos excepcionales que por derechos consuetudinarios o fenómenos sociales que deba admitir residentes en AP, se debería contar con una política clara al respecto.

El Cuadro 1-14 muestra que las zonas más afectadas, declaradas como AP en el momento de formular el PIOT, correspondía a la Reserva Hidrológica Filo del Tallo con 2.230 hectáreas entre agricultura y ganadería y la laguna de Matusagaratí con 9.569 hectáreas. Un caso crítico que si bien no es área protegida pero sí de vocación forestal, es la Serranía de Cañazas con 45.621 hectáreas.

El uso del suelo en las áreas catastradas dentro de las AP del PIOT llega al 82% en ganadería, lo cual empeora su condición de tendencia al deterioro.

El Mapa 4 muestra en rojo la ganadería y en verde la agricultura dentro de las AP y frágiles del PIOT. El verde más tenue corresponde a las zonas de manglar intervenidas como se puede ver, con solo ganadería.

³⁶ Las dudas sobre estos predios se aclararon con la ayuda de la información suministrada por la empresa COES y a través de las entrevistas con la ingeniera Marta Castro respecto al contenido y manejo de la base de datos. Como resultado de dichas aclaraciones la cantidad de predios identificados al interior de AP disminuyó considerablemente.

El ajuste al PIOT y las áreas catastradas

A partir de la propuesta del PIOT, el SINAP adoptó algunas zonas importantes pero excluyó del sistema otras áreas no menos valiosas ambientalmente como se presentó en **Cuadro 1-4**. Estos ajustes en su mayoría sustracciones de superficie, han cedido terreno a las fincas en explotación principalmente con ganadería. El **Cuadro 1-6** resume los cambios introducidos al conjunto de AP de la provincia a través del tiempo y registra la disminución dentro de las nuevas demarcaciones del SINAP de área cultivada y de número de predios, como evidencia del avance de la frontera agrícola. El comportamiento por AP se describe secuencialmente en los mapas 4,5 y 6.

Al comparar el Mapa 4 con el 5 se aprecia que el realineamiento de las AP del PIOT y su adopción dentro del SINAP redujo los polígonos rojos o zonas catastradas, pero a la vez contrajo las AP. Claramente ANAM a adoptado una política de legitimar los predios que estaban en conflicto por categoría territorial a expensas de las zonas frágiles y de valor ambiental. El cambio que se percibe entre el Mapa 5 y el 6 confirma esta tendencia, las AP intervenidas con catastro (en rojo) siguen disminuyendo, no obstante aún persisten conflictos como un indicador de expansión de la frontera agrícola.

Cuadro 1-16 – Evolución de la Superficie catastrada y los cambios en AP de Darién						
AREA PROTEGIDA	SUP. CATASTRADA PIOT (Ha) 1999 Mapa 4	PREDIOS	SUP. CATASTRADA SINAP ACTUAL (Ha) 2004-2011 Mapa 5	PREDIOS	SUP. CATASTRADA SINAP PROYECTADO (Ha) Posterior a 2011 Mapa 6	PREDIOS
R.H. Filo del Tallo*	2,230	128	2.276	128	3,128	170
Laguna de Matusagaratí	9,569	229				
PND	15	17	71	12	398	39
HII. Punta Patiño	811	64	3	4		
R.F. Chepigana	606	61	579	51	407	43
C.B. Bagre			1.105	27	191	10
B.P. Alto Darién			2.750	249		
R.F. Canglón			1.013	84		
R.H. Serranía Darién			38	4		

Fuente: Análisis cartográfico OTS basado en coberturas de ANAM, COES y PRONAT

*La RH filo del tallo en la columna de SINAP proyectado incluye la RF Canglón

Los cambios se describen a continuación:

RH del Filo del Tallo: Aunque el área aumentó de superficie (2004-2011) el número de predios no cambió debido que el nuevo territorio no contenía zonas catastradas, correspondía a una zona ya protegida (Laguna de Matusagaratí). A 2011 se está estudiando la fusión con la RF Canglón (RFC) que incluye a su vez todos los predios catastrados cercanos a la Laguna de Matusagaratí que no fueron excluidos cuando la laguna fue incluida en la RFC, por esta razón la RH del Filo de la Tallo quedaría a futuro con 3.128 hectáreas en 170 predios catastrados y probablemente titulados.

La Laguna de Matusagaratí: El SINAP la incluyó en la RFC, pero reduciendo la superficie original, de tal manera que legitimó 8.556 hectáreas catastradas en la laguna, este cambio se puede notar si se compara

el polígono rojo en la laguna del Mapa 4 y su reducción en el Mapa 5. Por esto no aparecen datos en las columnas de SINAP ACTUAL ni en SINAP PROYECTADO del **Cuadro 1-6**.

Parque Nacional Darién: Es el AP menos afectada si se tiene en cuenta su extensión. Los realineamientos han incrementado el AP por lo que el traslape con zonas catastradas aumentó de 15 a 71 y si se aprueban los nuevos límites quedaría en 398 hectáreas.

Humedal de Importancia Internacional Punta Patiño: Fue reducido drásticamente, prácticamente cedió gran parte de su superficie a la zona catastrada, pasó de 811 hectáreas a 11. Además quedó desconectado del corredor biológico Bagre.

Reserva Forestal Chepigana: Ha cedido terreno pero en menor medida, paso de tener 606 hectáreas a 579 catastradas y se tiene en proyecto un nuevo realinderamiento en el que quedarían incertos 43 predios con 407 hectáreas.

Corredor Bilógico Bagre: Aunque su creación data de 1995³⁷ el Mapa oficial del PIOT no lo considera probablemente por estar en gran parte superpuesto a la RF Chepigana, sin embargo, una vez incluido en el mapa oficial del SINAP se identifican 1.105 hectáreas en 27 predios catastrados, ANAM planea reducirlo junto con los ajustes a RFC, en cuyo caso quedarían en el corredor 191 hectáreas en 10 predios.

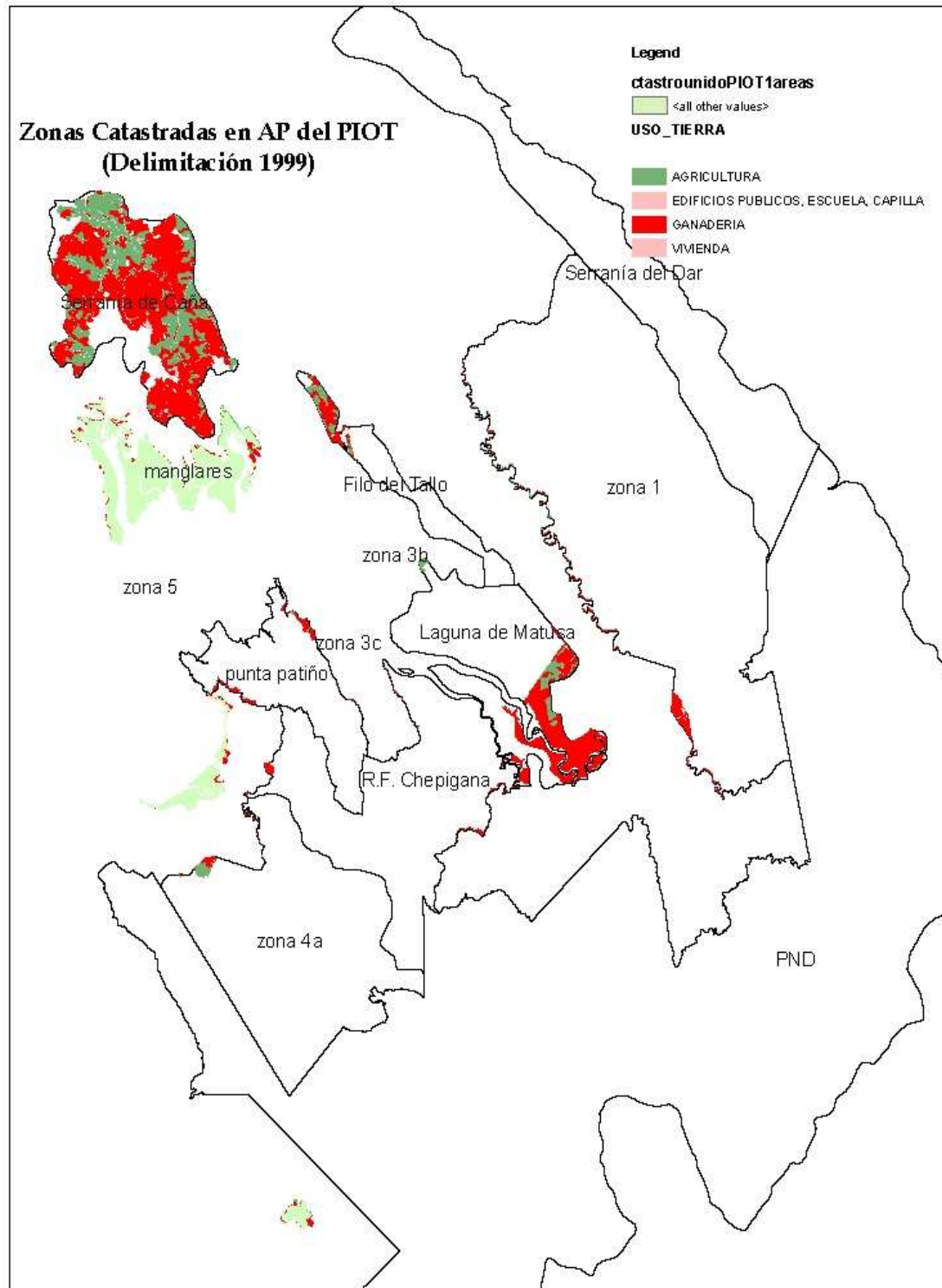
Bosque Protector Alto Darién: Esta zona estaba incluida en gran parte en la comarca Cemaco según el PIOT, cuando el SINAP la incluyó en el mapa oficial aparecen un traslape de 2.750 hectáreas en 249 predios.

Reserva Forestal Canglón: Como ya se explicó en esta zona se incluyen las 1.013 hectáreas en 84 predios que pertenecían a la Laguna de Matusagaratí.

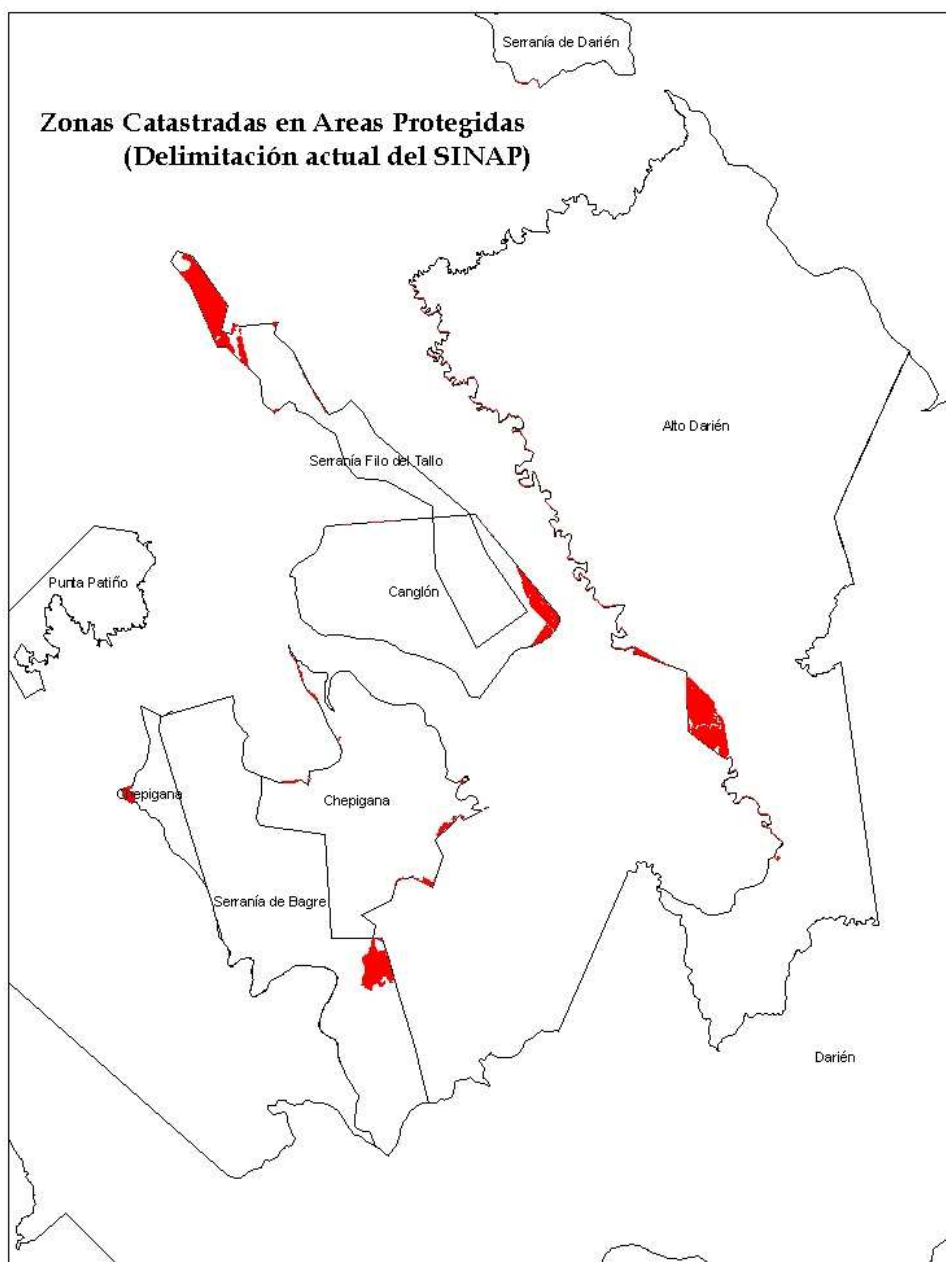
Reserva Hidrológica Serranía de Darién: Si bien fue reducida en el SINAP actual a su mínima expresión, aún se traslapa con 38 hectáreas en 4 predios.

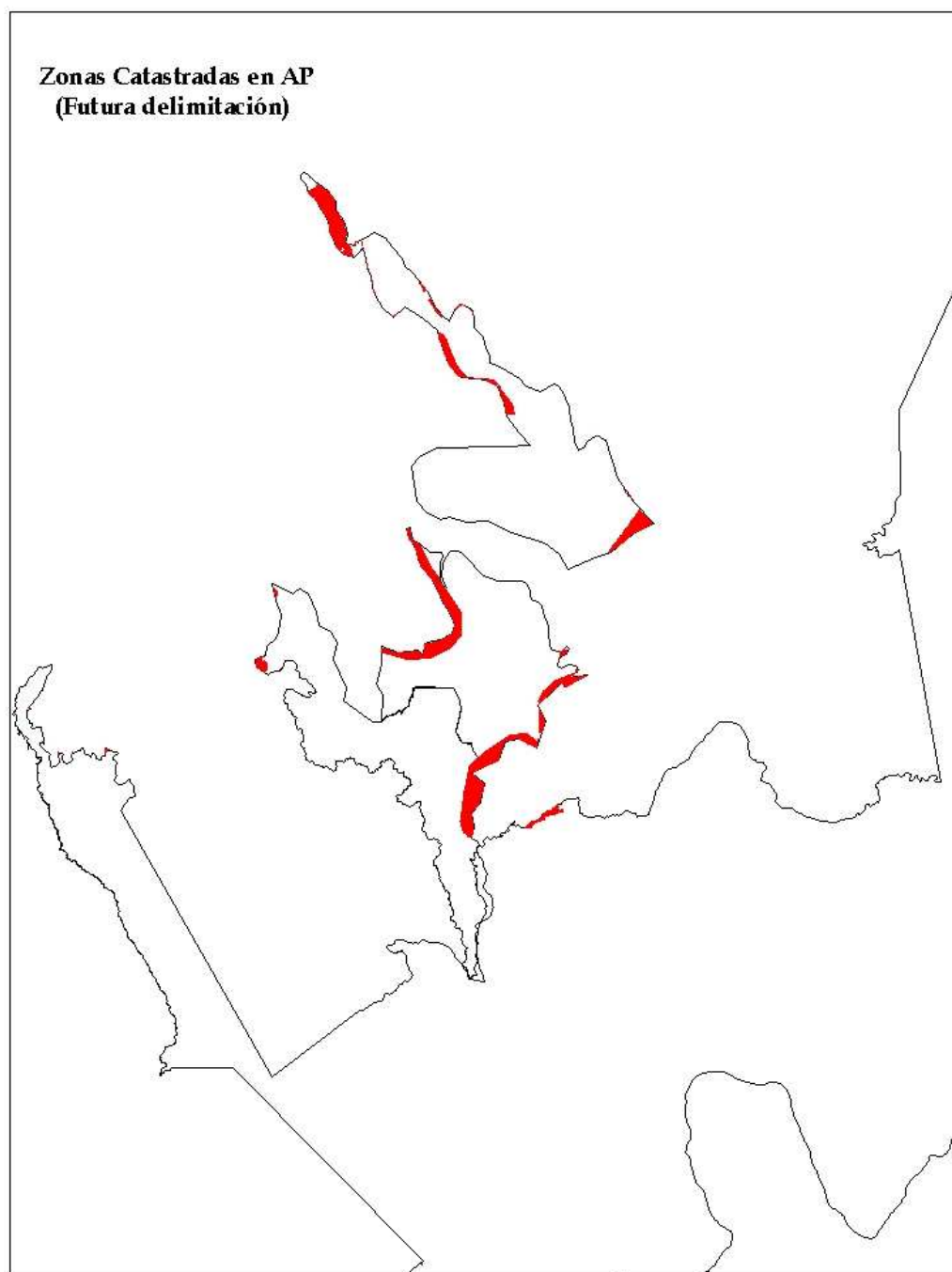
³⁷ Resolución J. D. N° 01 – 95, registrada en la Gaceta Oficial 22,846 del 11 de agosto de 1995.

Mapa 4



Mapa 5



Mapa 6**Conclusiones**

Una de las premisas del Programa, para consolidar el ordenamiento territorial, es la definición del estatus legal de la tierra procurando la estabilización de los productores en zonas definidas, tratando de evitar el conflicto de uso y facilitar el acceso a los servicios básicos. Otra premisa es prevenir y atenuar el posible

conflicto de tierras debido a la segmentación étnica de la población ya que los pueblos indígenas reclaman tierras adicionales a la Comarca, los colonos principales usufructuarios de los derechos posesorios, reclaman que la titulación sea más ágil y menos costosa, y las instituciones tienen el deber de garantizar la preservación de las áreas protegidas por ser de interés estratégico y general. Para resolver estos conflictos y facilitar el alinderamiento de las áreas de manejo especial determinadas por el PIOT se formuló este subcomponente.

Entre los objetivos estaban: i) consolidar las zonas identificadas como de producción en el PIOT, ii) facilitar la ejecución de los planes de manejo en áreas colindantes de áreas protegidas, iii) estabilizar la ocupación y utilización de las zonas aptas para actividades agropecuarias, creando las condiciones para mejorar su productividad y iv) regular el proceso de colonización actual mediante la estabilización de la población. La contrastación de las anteriores premisas con los resultados e impactos obtenidos permiten concluir:

- Hay evidencias parciales sobre la intervención de las AP, principalmente en la reserva Hidrológica Filo del Tallo y la Reserva Forestal Canglón. Las limitantes de información no permiten una visión del estado de la totalidad de áreas protegidas de la Provincia, pero la información disponible sobre el proceso de intervención de la laguna de Matusagaratí indica la persistencia de procesos que ya no obedecen solo a la expansión de la frontera agrícola de subsistencia sino a la venta de predios con propósitos de cultivos extensivos.
- De los ajustes al PIOT se puede concluir que las AP próximas a las zonas de producción terminaron cediendo terreno y seguramente vinculadas a producción agropecuaria, este realinderamiento también afectó la conectividad ecológica (CB Bagre) interna y externa (Serranía de Darién) de la provincia e interrumpió los corredores longitudinales que garantizan el paso de especies a través del istmo. La superficie protegida ha aumentado pero está localizada en zonas aisladas donde el riesgo de intervención es menor, así la función protectora del SINAP está en desventaja frente al avance de la frontera agrícola en la zona de influencia de la CAP y de las zonas de producción de mayor uso.
- Tanto la laguna que hace parte de la Reserva Forestal Canglón como la Reserva Hidrológica Filo del Tallo están incluidas en el plan de manejo formulado en 2006. Por la calidad del diagnóstico y las acciones propuestas basadas en supuestos conservacionistas sin viabilidad técnica ni económica, hacen suponer que aunque se ejecutara dicho plan, poco serían los logros para frenar la intervención. Las propuestas en estudio por parte de ANAM para el reajuste de los linderos de las AP de Darién consideran reducciones de estas dos zonas, probablemente como respuesta a la presión de los propietarios y al reconocimiento institucional de la irreversibilidad del daño.
- Si se considera que el Programa propició también la intervención en áreas protegidas a través del componente de catastro y titulación, ya fuera por omisión o por falta de coordinación entre las instituciones competentes, ha legitimado dicha intervención y ha generado un conflicto entre la categoría territorial de las AP y el estatus de propiedad de cientos de predios, conflicto en el tienen responsabilidad PRONAT, PDSD y ANAM. Es uno de los problemas a que se enfrenta la expansión propuesta a la superficie del PND ya que es evidente el traslape entre predios catastrados y las zonas a incorporar al parque. Es posible que en otras AP la intervención no sea severa lo cual se puede explicar por la concentración de actividades en las zonas de producción consolidadas a través del catastro. Sería paradójico que un programa de desarrollo sostenible

hubiera logrado frenar la intervención en las AP sacrificando la zona de producción, sometidas hoy a un severo proceso de degradación.

- Como se vio en la sección 1.3, el subcomponente lejos de “*consolidar las zonas identificadas como de producción*” incentivó el uso incorrecto del suelo. Si bien a PRONAT no le compete el desarrollo técnico que garantice el uso del suelo en función de su vocación, la ausencia de coordinación interinstitucional permitió que el subcomponente se entendiera como el cumplimiento de las metas físicas de levantamiento y ejecución del catastro, sin establecer el inicio o punto de arranque de estrategias que garantizaran “*estabilizar la ocupación y utilización de las zonas aptas para actividades agropecuarias, creando las condiciones para mejorar su productividad.*”
- Los resultados del análisis de uso del suelo frente al objetivo del componente en el sentido de “Consolidar un patrón de tenencia de la tierra que garantice la seguridad jurídica necesaria como medio para promover el manejo en forma sostenible” denota un resultado precario desde el punto de vista de sostenibilidad. Aunque las metas físicas del componente se cumplieron, la seguridad jurídica no ha sido un medio para alcanzar la sostenibilidad ambiental, ni tampoco, probablemente la económica ya que el mismo sistema ha incentivado el uso donde seguramente el suelo no es productivo.³⁸
- El componente de catastro y titulación sin analizar todavía la dinamización del mercado de tierras y sus efectos negativos a la sostenibilidad de la provincia, ha estado en contravía con los propósitos y metas del programa. Esto es sintomático en la actitud de los funcionarios de PRONAT que presentan el cumplimiento de las metas físicas y los procesos de titulación como éxitos en congruencia con las políticas centrales del gobierno. Sin embargo, ha estimulado el uso no sostenible. Es evidente la falta de comunicación entre la Unidad Coordinadora y el PRONAT para garantizar desde el principio del proceso, el manejo adecuado de los recursos, pese a que existen las herramientas jurídicas en la legislación panameña, tal como el decreto No 5-A cuyo uso e implementación fue recomendado desde la evaluación de medio término del programa.
- Desde la perspectiva institucional es notoria la desvinculación y desinterés del BDA por participar en el uso adecuado de los recursos. De acuerdo con las entrevistas no existe ni se proyecta tener una política de coordinación ni con el Programa ni con el MIDA, que permita incentivar el uso adecuado de los suelos, bien sea mediante la restricción o condicionamiento de los créditos o mediante la asistencia técnica necesaria dirigida a los clientes del banco. Al fin y al cabo el BDA es el factor que dinamiza el patrón de uso, dado que es la única fuente de crédito en la región.³⁹
- El sistema de seguimiento y monitoreo del programa falló debido a la confusión entre el cumplimiento de resultados y el logro de los impactos esperados. Hoy se puede afirmar que el componente al contrario de contribuir con el manejo sostenible ha sido factor causante del deterioro ambiental de la provincia, el 57% de la zona catastrada en conflicto y conflicto severo es un indicador contundente.

³⁸ Zonas deforestadas garantizan pasturas exitosas y nutritivas en los tres primeros años, posteriormente si no se siembran árboles que aporten nitrógeno a los suelos comienza el proceso de degradación lo que unido al pisoteo acelera el daño.

³⁹ Se debe mencionar que “*el BDA no es la única fuente de financiamiento en Darién para crédito agropecuario, además del BDA existen créditos otorgados por el Banco Nacional y el HSBC.*” (comunicación del Ing. Jaime Castañeda). Sin embargo, el BDA y el Banco Nacional, que financian la mayor parte del crédito a la agricultura, son bancos del Estado, por lo que se esperaría una mayor integración y coherencia de la política crediticia.

- Los intentos por establecer modelos de producción sostenible han sido puntuales y aislados, la evaluación de una muestra de estos proyectos en el componente de producción sostenible indica logros modestos en cuanto a adopción tecnológica y rentabilidad. La tendencia de uso en las zonas de producción y algunas áreas protegidas parece desbocada hacia la ganadería, lo cual requiere de la decisión política de no permitir el deterioro de los recursos de Darién, que al contrario de generar sustentabilidad económica y ambiental ha extendido modelos agropecuarios no aptos para la capacidad del territorio.

1.4 Subcomponente de inventario e investigación de recursos naturales

Se consideraba esencial que las instituciones competentes del Estado conocieran los recursos que debían administrar. En el sector forestal no se conocían las cantidades y características de los bosques de producción y protección que sirvieran de base para la administración y manejo de concesiones y permisos forestales; así mismo, se percibían serios problemas con la sostenibilidad de la explotación pesquera en el Golfo de San Miguel pero no había estimaciones confiables de su capacidad. Por lo tanto, se formuló este subcomponente para financiar inventarios y diagnósticos de los recursos naturales de la región. Se ejecutaron 9 proyectos o actividades en este subcomponente.

Según las entrevistas con funcionarios de la ANAM, los inventarios forestales han sido de mucha utilidad para otorgar los 8 permisos comunitarios vigentes. En general, los productos de este componente constituyen un acervo importante de conocimiento sobre los recursos naturales de la región que debe ser asimilado por las instituciones y aplicado a la gestión pública en Darién.

Cuadro 1-17 – Proyectos financiados por el PDSD, subcomponente Inventario de recursos naturales

#	<i>Proyecto o actividad</i>	<i>Año</i>	<i>Zona PIOT</i>	<i>Distrito</i>	<i>Corregimiento</i>	<i>Costo</i>
1	Zonificación de áreas de cultivo ZDS-3A y ZDS-5	2002	ZDS 2A, ZDS 3C	Pinogana, Chepigana	Yaviza, La Palma	350,000
2	Inventario forestal en Pinogana	2002	ZDS3	Pinogana		250,000
3	Diagnóstico de recursos pesqueros	2002	ZDS 5	Chepigana	La Palma, Santa Fe y Agua Fría	125,000
4	Diagnóstico de recursos marino pesqueros	2002	ZDS3	Pinogana		100,000
5	Inventario forestal en el sector de Alto Chucunaque	2002	ZDS 5	Chepigana	Chepigana	53,400
6	Inventario forestal de la reserva forestal Chepigana	2002	ZDS 5	Chepigana	Chepigana	50,000
7	Evaluación de los recursos naturales de Comarca Wargandí.	2003	ZDS 3A	Comarca Wargandí	Wargandí	75,000
8	Zonificación de áreas de cultivo de Serranía de Cañaza	2004	ZDS 5	Chepigana	La Palma	40,000
9	Zonificación de áreas de cultivo ZDS-3 en Yaviza	2004	ZDS3	Pinogana	Yaviza	40,000

2 Componente de fortalecimiento institucional

Según la propuesta original del PDSD (MEF/UCP 1998b),

“Este componente tiene por objeto implantar una estructura institucional con capacidad para: administrar los recursos naturales, ejecutar las medidas de mitigación de los impactos de las inversiones en infraestructura, mejorar la administración y el manejo financiero de los gobiernos locales en el contexto del proceso de descentralización y la participación de las organizaciones comunitarias.”

Para lograr estos objetivos se formularon dos subcomponentes: (i) fortalecimiento de las instituciones nacionales en Darién; y, (ii) fortalecimiento de los gobiernos locales.

Se debe mencionar que, teniendo en cuenta las debilidades institucionales en la región, como parte del PDSD se creó una estructura institucional temporal para apoyar la ejecución del Programa, la cual incluía la UCP (Unidad Coordinadora del Programa), unidad especial del MEF coordinada con una unidad de la Presidencia para asuntos de Darién, la SECOIN (Secretaría de Coordinación Interinstitucional), el CLC (Comité Local Consultivo), el CEP (Comité Ejecutivo del Programa) y el CAI (Comité Asesor Internacional). Esta estructura temporal se analiza como parte de la ejecución del PDSD (capítulo 7); el componente de fortalecimiento institucional se refería a la estructura institucional permanente del Estado en la región.

El marco lógico revisado en 2002, establecía como propósito:

“Instituciones públicas, gobiernos locales y comarcales fortalecidos para coordinar, supervisar, facilitar y ejecutar acciones tendientes a un manejo y uso eficiente de los recursos (humanos, naturales y financieros) de la región.”

Es decir, se cambió el enfoque inicial de fortalecer las instituciones encargadas de “*administrar los recursos naturales, ejecutar las medidas de mitigación...*” a fortalecer las instituciones para el “*manejo y uso eficiente de los recursos (humanos, naturales y financieros)*”. Este cambio es importante porque implicó que en vez de concentrar el apoyo a las tres instituciones clave en el manejo de los recursos naturales (ANAM, AMP, MIDA), el fortalecimiento se dispersó a casi todas las instituciones involucradas en la ejecución del Programa.

Cuadro 2-1 – Instituciones que presentaron planes de acción de fortalecimiento institucional (PAFI)

<i>Instituciones Nacionales</i>		<i>Gobiernos Locales</i>
ANAM	MEF/DPCR	Gobernación Comarcal E-W
AMP	MOP	Congreso General E-W
MIDA	MGJ/DGPI	Municipio de Cémaco
MINSA	MGJ/DGGL	Municipio de Sambú
FIS/OER	Universidad de Panamá	Municipio de Pinogana
Fuente: PAFI suministrados por CONADES		

El instrumento para lograr el objetivo de fortalecimiento institucional era el Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional (PAFI), que se debía preparar para cada institución. El progreso de este subcomponente se mediría por el porcentaje de cada PAFI ejecutado. El PDSD financió 15 PAFI a las instituciones que se muestran en el Cuadro 2-1.

En 2009, al final del Programa y de la administración 2004-2009, se elaboró una “Estrategia de Desarrollo Sostenible (EDS)” que menciona lo siguiente:

“En enero de 2007 se lleva a cabo otra evaluación de los avances de la implementación del PDSD. A diferencia de la evaluación realizada en 2004, de esta evaluación se desprende que el estado de avance en la ejecución muestra un alto nivel de cumplimiento. La mayoría de las actividades por componentes han sido cumplidas y las que no, se hallan “en proceso de cumplimiento”. De acuerdo con esta evaluación, el progreso en la Implementación del Programa ha sido Satisfactorio, tanto para el Programa como para sus componentes.

Esta cita parece indicar una discrepancia entre las evaluaciones de 2004 y 2007 y sirve para aclarar varias diferencias conceptuales muy pertinentes: en primer lugar, en 2007 no se “lleva a cabo otra evaluación”; dicha “evaluación” se refiere al Informe de Progreso anual, al cual se hace referencia en la Introducción de este informe. El Informe de Progreso reporta los *productos*, actividades y eventos financiados o realizados por el PDSD, no es una evaluación de *resultados* o *impactos*. Claramente los *productos* se pueden lograr sin que se logren los *resultados*. Por esto, la supuesta “evaluación de 2007” puede reportar que el “progreso en la Implementación del Programa ha sido Satisfactorio” aunque en muchos casos no se hayan logrado los *resultados* y menos los *impactos* (Ver Recuadro 2-1 y Recuadro 2-2).

Recuadro 2-1 – SESI, PDSD, Informe de Progreso 2009 sobre el PAFI de ANAM

Los instrumentos a utilizar para este fortalecimiento, eran los **Planes de Acción de Fortalecimiento Institucional (PAFI)**. Con cada una de las instituciones pertinentes, se desarrollaría un PAFI, o lista de acciones para mejorar la capacidad institucional, las cuales serían financiadas por el Programa. Dichos planes de acción deberían establecer objetivos institucionales (resultados de gestión o desempeño) conjuntamente con los requerimientos (infraestructura, equipo, capacitación) de cada institución.

a. Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional del ANAM

La ANAM debe alcanzar al final del Programa una ejecución de 100% del Plan de Fortalecimiento Institucional (PAFI) programado para esta institución. ANAM alcanzó la meta establecida.

➤ Año 2005 y 2006

Para elevar la capacidad de gestión de la ANAM, se han realizado los siguientes avances hasta el 31 de diciembre de 2005:

- Construcción de las oficinas y dormitorios de las Agencias de Yaviza y La Palma, por \$138,870.22
- Construcción Puesto de Control en Tortí, por \$9,325.80
- Construcción de la Sede de la Administración Regional en Metetí, por \$118,904.33
- Remodelación de las Oficinas de la ANAM en la sede regional de Darién en Metetí por \$118,904.33
- Recurso Humano capacitado en manejo de recursos hídricos, fiscalización y manejo de la Ley Forestal, Producción Sostenible, normas, Áreas Silvestres Protegidas, Servicios Ambientales,
- Capacitación Software ARCVIEW, ERDAS, ARQUINFO
- Hasta el año 2005, se habían adquirido unos B/.100,400.00 en equipamiento de oficinas, con su software correspondiente, impresoras, Computadoras, Baterías, Equipo y mobiliario de oficina, Pantalla de Retroproyector, Scanner, Plotters, Impresora Triplete, cámaras Digitales, GPS con su Antena, Planta Eléctrica, Software, Scanner, Cortagrama, Motor Fuera de Borda, Laptops, Bote, 2 motocicletas, 2 Refrigeradoras, Televisor, 13 Camas, 2 Máquina Sumadoras, 4 Radio Base/Portátil.
- Además, en el año 2006, se programó la implementación de una red de apoyo al Parque Nacional Darién lográndose un lento progreso.

➤ Año 2007

En el 2007, se concluyó el proyecto con la Comisión Interinstitucional establecida, que la acompaña la red de apoyo al Parque Nacional Darién. El proyecto es innovador y se necesita de la anuencia y participación comunitaria. Se ha tenido especial cuidado en difundir y acoger a todos los involucrados e interesados en esta actividad.

Fuente: Informe de Progreso Anual al 31 de diciembre de 2009 Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (p. 103)

Esto es muy pertinente para el componente de fortalecimiento institucional, ilustra directamente la aparente discrepancia: en la mayoría de los casos se lograron los *productos* o actividades (construcciones, compra de equipos, realización de eventos) pero no se lograron, o no se formularon, los *resultados* (objetivos institucionales, desempeño de las instituciones, cumplimiento de las funciones pertinentes, como manejo apropiado de áreas protegidas, cumplimiento de las regulaciones forestales y de pesca, uso apropiado de los predios titulados, cobertura de servicios públicos, etc.).

En este contexto, es importante aclarar que si el objetivo del fortalecimiento institucional era suministrar oficinas, computadores, medios de transporte y otros implementos, muy probablemente se logró, como lo indica el párrafo citado. (Ver Recuadro 2-1 y Recuadro 2-2). Pero si el objetivo era mejorar el desempeño de funciones fundamentales para el desarrollo sostenible de Darién, para lo cual se requería algo más que implementos, entonces los logros fueron muy modestos.

El problema se originó en la deficiente formulación del componente, en el cual no se especificó o no se indicó en forma explícita qué debería contener un PAFI. Claramente falló el supuesto implícito de que la unidad ejecutora, con base en los convenios entre el MEF y las instituciones sectoriales, interpretaría adecuadamente que se requería establecer objetivos institucionales para resolver los problemas identificados en los diagnósticos, no solamente suministrar implementos y oficinas – según la interpretación del párrafo citado. El Programa no suministró las instrucciones apropiadas a las instituciones para elaborar los PAFI.

Como no se formularon los objetivos institucionales, tampoco existe información sobre *resultados* (mejoras en el desempeño de las instituciones) o *impactos* (efectos reales de la gestión institucional), por lo que fue necesario entrevistar a los funcionarios de las principales instituciones involucradas, quienes generalmente consideraron al PDSD como una fuente adicional al presupuesto para adquirir implementos y realizar eventos, sin compromisos institucionales.

2.1 Subcomponente de fortalecimiento de las instituciones nacionales

El documento del Programa (MEF/UCP 1998b) indicaba que:

“Se requiere mejorar la capacidad de la Autoridad Nacional Ambiental (ANAM), la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), instituciones claves en la administración de los recursos en la provincia.”

El marco lógico revisado en 2002, establecía:

“Fortalecimiento de las instituciones coejecutoras: ANAM, AMP, MIDA, MGJ, MEF, MOP, OER y MINSA para administrar los recursos naturales, los servicios básicos y la infraestructura de transporte.”

Como se mencionó, se introdujo un cambio de enfoque: de concentración en las instituciones claves (ANAM, AMP, MIDA) a dispersión del apoyo a casi todas las instituciones nacionales con alguna presencia en la región. Por otra parte, se incluyeron en los PAFI inversiones en obras para la prestación de servicios que debían haberse incluido en el Componente de Servicios Básicos, claramente reflejando una ambigüedad en el concepto de fortalecimiento institucional.

El Programa financió 10 planes (PAFI) a instituciones nacionales en Darién (Cuadro 2-2).

Se suponía en forma muy optimista que el PAFI incorporaría todos los elementos necesarios para que la institución respectiva mejorara su capacidad y por lo tanto su desempeño o ejecución de las funciones que requerían mejoramiento según los diagnósticos y conceptos del Programa. En la práctica, como se mencionó, los PAFI se concentraron en identificar y financiar obras y equipamiento pero los objetivos institucionales no se formularon.

Cuadro 2-2 – PAFI de las instituciones nacionales financiados por el PDSD, costo y contenido

<i>Institución</i>	<i>Fecha de presentación</i>	<i>Período de ejecución</i>	<i>Costo (B/.)</i>	<i>Contenido del PAFI</i>
1. ANAM	Abr-01	2001-2004	1,044,611	Construcción de oficinas, equipos, contratación de personal, capacitación.
2. AMP	Ene-04	2003-2005	437,305	Más del 50% en equipamiento; personal; actividades de manejo.
3. MIDA	Feb-03	2003-2004	1,137,687	Más del 70% en construcción y equipos; alguna capacitación; sistemas administrativos.
4. MINSA	2001	2001-2004	1,790,322	50% en infraestructura incluye prestación de servicios de salud; 30% en equipo médico; 20% en planeación, capacitación e implementación.
5. UP	Feb-03	2003-2004	168,153	Construcciones, equipo, alguna capacitación. ⁴⁰
6. MOP	2003	2003-2005	116,159	Equipos de oficina y programas, herramientas y repuestos menores. ⁴¹
7. MEF/DPCR	Nov-03	2004-2005	189,898	Construcción de edificio, equipo y mobiliario, capacitación en manejo de programas de oficina.
8. OER	2003	2002-2003	50,000	Incluyó capacitación en supervisión, función esencial de la OER en Darién.
9. MGJ/DNGL	2001	2002-2004	148,500	Oficinas, equipamiento, sistema de información (no está en operación), talleres. ⁴²
10. MGJ/DNPI	Ago-01	2002-2004	394,450	Describe una nueva estructura de la Dirección; actividades de la dirección sin objetivos concretos.
Total			5,477,085	

Fuente: PAFI suministrados por CONADES.

En la Evaluación Intermedia se había observado que

“Ha sido difícil establecer planes de acción con objetivos institucionales, los PAFI tienden a concentrarse en la compra de computadores y otros equipos, el financiamiento de algunas consultorías y eventos de capacitación y construcción de oficinas. A pesar de los convenios con cada institución, le ha sido muy difícil al Programa exigir resultados sustantivos (metas) de las

⁴⁰ Por iniciativa de la UP/Universidad del Trabajo en Darién se han desarrollado importantes actividades en la región a las cuales el PDSD contribuyó modestamente. (Según entrevista del 13 de enero de 2011 en Metetí con la representante de la UP.)

⁴¹ Se esperaba actualizar el Plan de Transporte Intermodal de Darién y elaborar el plan de mantenimiento de la CPA en Darién.

⁴² El MEF con financiamiento del BID estaba ejecutando un Programa de Desarrollo Municipal, aparentemente sin mayor coordinación con este esfuerzo. El PAFI del MEF incluye entre sus objetivos ayudar a los gobiernos locales en la ejecución de sus PAFI.

instituciones, por ejemplo: mayor control forestal por parte de ANAM y de la pesca por parte de la AMP; ordenamiento en los procedimientos de adjudicación de tierras por parte del MIDA; asignación de personal médico por parte del MINSA.”

Los funcionarios de las instituciones, según las entrevistas realizadas, reconocen los beneficios del apoyo por parte del PDSD a través de los PAFI, especialmente en infraestructura y equipo, lo que indudablemente ha facilitado las operaciones diarias. Algunas instituciones han desarrollado actividades importantes por su propia iniciativa con un modesto apoyo de los implementos suministrados por el Programa, como se describe en las próximas secciones, pero en general no se logró el esfuerzo coordinado de las instituciones para lograr “objetivos de Programa”.

2.1.1 La ANAM

La ANAM era la institución clave en el logro de objetivos relacionados con el desarrollo sostenible. El objetivo del apoyo institucional a la ANAM en Darién era mejorar el desempeño de sus funciones relacionadas con la administración de los recursos naturales en la región, lo cual incluía la implementación del PIOT y en particular el manejo de las áreas protegidas y la regulación del sector forestal, actividades de alta prioridad debido al estado y tendencias de intervención identificadas en el diagnóstico y al impacto previsto de la pavimentación de la CPA. Adicionalmente, la ANAM tiene una función muy importante en el establecimiento de las condiciones ambientales para la titulación de tierras según el Decreto 5-A que regula este proceso en Darién.

La formulación de este apoyo respondía al diagnóstico realizado en 1997 en el cual se detectó la debilidad institucional en estas áreas; coincidió con la reestructuración institucional por la cual se creó la ANAM (mediante la Ley 41 de 1998) sustituyendo al INRENARE como autoridad ambiental, administradora de los recursos naturales (terrestres) y reguladora del sector forestal.

Cuadro 2-3 – ANAM, Lista parcial de obras, equipos e implementos financiados con el PAFI

<i>Obras e implementos</i>	<i>Costo B/.</i>
Construcción de la oficinas y dormitorios de las agencias en Yaviza y La Palma.	138,870
Remodelación de las oficinas sede de la administración regional de Darién en Metetí.	118,904
Remodelación de las oficinas sede de la administración regional de Darién en Metetí.	84,500
Construcción de las oficinas y dormitorios en Yaviza y La Palma	65,000
Adquisición de los programas para el sistema de información geográfica	30,000
Mejoramiento instalaciones PND - Rancho Frío	15,000
PND Red de apoyo a la administración del parque	13,336
Construcción de los puestos de control en Tortí	9,326
Contratación unidad de enlace con PDSD	6,800
Mejoramiento PND – Sede	3,400
Construcción puesto control forestal	9,300
Agencia de Chepigana	2,500
Subagencia de río Congo Arriba	45,000
Agencia Garachiné	1,300
Mantenimiento de sede y agencias	50,000
Estructura organizacional	6,600

Por lo tanto, se esperaba que este apoyo resultara en un mecanismo institucional desempeñando sus funciones en forma efectiva, generando resultados en: la implementación del PIOT, el manejo adecuado

de las áreas protegidas y la regulación apropiada del sector forestal. Estos resultados se generarían conjuntamente con los del componente de Ordenamiento Territorial. Es decir, el apoyo institucional y las actividades de ese componente eran dos insumos indispensables para obtener los objetivos del PDSD.

En 2001, la ANAM presentó el PAFI acordado con el PDSD con un costo de B/. 1,044,000, que incluía obras (construcciones de oficinas), capacitación, equipo y personal. (Cuadro 2-3)

Solo incluía B/. 6,600 para “Estructura Organizacional” o la realización de siete talleres para definir una “Matriz de Funciones” en siete áreas básicas de competencia de la ANAM en Darién, tarea que se debía haber completado antes de definir las demás actividades del PAFI. Esta es la única mención en el PAFI de aspectos institucionales propiamente.

Se debe observar que la mencionada “matriz de funciones” fue producto de aplicar una metodología de “autodiagnóstico institucional participativo” en un taller con los funcionarios de ANAM/Darién en 2001, actividad financiada con recursos del BID/Panamá, que reflejaba la preocupación del Banco por el lento avance del fortalecimiento de la ANAM en Darién.

En este autodiagnóstico, los funcionarios mismos identificaron las deficiencias en el desempeño de las funciones básicas asignadas por la ley y los reglamentos de la institución, señalaron las causas y propusieron soluciones. Por ejemplo, según los funcionarios, no se estaba haciendo el seguimiento requerido de los planes de manejo de concesiones forestales debido a la falta de personal, medios de transporte y presupuesto. Claramente, esto sugería una solución institucional que debía ser financiada por el PAFI, pero relacionando insumos (personal, equipo) con resultados institucionales (implementación real de los planes de manejo). Estos resultados no se incluyeron en el PAFI. Otro ejemplo se refiere a la debilidad identificada por los funcionarios para vigilar y regular el uso del agua, función de ANAM. No se contaba con la información hidrométrica más elemental o los medios para obtenerla, por lo que se propuso “iniciar” un proceso con modestos recursos para obtener información de caudales, requerida para evaluar las alternativas del proyecto de agua potable de la CPA; aparentemente no se inició ningún proceso.

Por otra parte, el PAFI sí menciona una serie de proyectos, no incluidos explícitamente en el financiamiento solicitado, que eran elegibles para financiamiento bajo el componente de Ordenamiento Territorial. Dichos proyectos eran coherentes con la función de implementación del PIOT (Validación de la Metodología de Ordenamiento Territorial Local; Redemarcación de la RF de Chepigana; Monitoreo y protección del PND; Supervisión, vigilancia y control de la actividad forestal y de cambio en el uso del suelo; y, Educación ambiental en áreas protegidas).

Algunos de estos proyectos fueron financiados con recursos asignados al subcomponente de implementación del PIOT (Validación de la metodología, RF de Chepigana, PND). Otros se incluyeron “implícitamente” en el PAFI, como la “Supervisión, vigilancia y control de la actividad forestal y de cambio en el uso del suelo”, pero lo que debía ser una función permanente de la institución se ejecutó como un modesto “operativo” con un costo de B/. 20,000, lo que refleja otro problema de interpretación del concepto de fortalecimiento institucional.

Las entrevistas con funcionarios de la ANAM indican que la capacidad institucional en Darién no ha mejorado significativamente durante el período de ejecución del PDSD en las tres áreas básicas de su gestión relacionadas con los objetivos de desarrollo sostenible del Programa: ordenamiento territorial (para el desarrollo sostenible), regulación del sector forestal y apoyo al proceso de titulación de tierras. Los logros en estas áreas se mencionaron en el Capítulo 1 sobre el componente de Ordenamiento Territorial.

En 2001 se desarrolló un sistema (SISAL) para administrar por muestreo el cumplimiento de los planes de manejo a nivel de las fincas tituladas según la normativa del Decreto 5-A. Este sistema no se implementó, por lo que no hay monitoreo de las condiciones de titulación, las cuales son prácticamente inocuas. Se suponía que estos planes eran relativamente simples, identificaban hitos reales en cada finca, los cuales eran objeto de monitoreo, como sitios de cobertura boscosa, protección de cauces o fuentes de agua, frontera de manglares, etc.

Con respecto a la regulación del sector forestal, se ha mejorado la gestión en algunos aspectos, se han utilizado los inventarios forestales financiados con recursos del PDSD (componente de Ordenamiento Territorial), se suspendieron las concesiones forestales, se otorgaron ocho permisos comunitarios en áreas indígenas, pero – según el funcionario de ANAM-Darién entrevistado – la tala ilegal todavía es un problema.

En resumen, el PDSD apoyó en forma significativa, con instalaciones y equipos, el mejoramiento de la capacidad de ANAM en Darién pero esto no fue suficiente para mejorar su gestión en las áreas mencionadas y generar el impacto esperado, como se indicó en el Capítulo 1.

2.1.2 El MIDA

El MIDA también era una institución estratégica debido a sus funciones de adjudicación de tierras a través de la Dirección Nacional de Reforma Agraria (DINRA) en una región de intensa colonización y de los aspectos de regulación y promoción de la producción agrícola en una región donde operaban modelos de producción no sostenibles relacionados con dicha colonización, que requerían transformación hacia una agricultura sostenible en el marco del PIOT.

El financiamiento del PDSD a través del PAFI se orientó en más del 70% a la construcción de oficinas, adquisición de equipos, alguna capacitación y sistemas administrativos. El Recuadro 2-2 ilustra el seguimiento al PAFI del MIDA.

Recuadro 2-2 – Secciones del Informe de Progreso 2009 sobre el fortalecimiento institucional del MIDA

MIDA: Para el MIDA, se diseñó el Plan de Fortalecimiento Institucional, el cual según el compromiso para el PDSD era de apoyar en la ejecución del 75% de este Plan lo cual fue cumplido. A seguir, el detalle de los avances y acciones realizadas:

➤ Año 2006

Entre las principales actividades realizadas en el año 2006 están: la adquisición de equipamiento básico como 2 aires acondicionados, 2 cámaras digitales y un motor fuera de borda para efectivizar la labor de esta institución en la Provincia, por un monto total de B/9,253.44.

➤ Año 2007

Se dio orden de proceder el 24 de mayo de 2007 a Constructora Hidrotérmica para la construcción de la sede del MIDA en La Palma, tiene un avance del 69%.

➤ Año 2008

Se concluyó la construcción de la Sede Regional del MIDA en La Palma a un costo de B/165,054.43. El día **10 de diciembre de 2008**, personal del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, sostuvo una reunión en las oficinas del Programa Darién, ubicadas en Metetí donde se brindó información sobre el proyecto de Vulnerabilidad y Adaptación al Cambio Climático el cual tiene planificado llevarse a cabo en la Cuenca del Río Chucunaque. Es importante destacar que los trabajos ejecutados por el Programa Darién en la Cuenca del Río Chucunaque, deben servir de base a este nuevo esfuerzo que busca apoyar a los habitantes de la cuenca y manejar adecuadamente los Recursos.

Con crédito suplementario: Fortalecimiento de las Instituciones Co Ejecutares del Programa

• Año 2008

Proyecto en ejecución por Administración Directa, con un avance físico de un 20%. Este proyecto inició con la revisión y/o adecuación de los Planes de Acción y Fortalecimiento Institucionales (PAFI). El proyecto completo debe finalizar en Oct 2010, se estima en B/.300,000.00.

Medidor: 1. Cuatro Planes Estratégicos de Fortalecimiento Institucional aprobados e implementados de la ANAM, AMP, MIDA y MINSA al 3er. Año de ejecución del Programa.

% de cumplimiento del medidor	100%
--------------------------------------	-------------

Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional del MIDA. El MIDA debe alcanzar al final del Programa, una ejecución de 75% del Plan de Fortalecimiento Institucional (PAFI) programado para esta institución, el cual fue aprobado finalmente en mayo del 2005. Sin embargo, a pesar de no tener un PAFI aprobado se ha estado apoyando a la institución en varias acciones para su capacidad de gestión en la provincia. El MIDA la meta establecida. A seguir detalle:

➤ **Año 2005**

Para elevar la capacidad de gestión del MIDA, se han realizado los siguientes avances hasta el 31 de diciembre de 2005:

- Construcción de la nueva sede en Santa Fe para la Dirección Nacional de Reforma Agraria que alberga también la Unidad Técnica de Apoyo (UTA) y la Agencia de Servicio al Productor, obra realizada por un monto de \$126,789.20.
- Hasta el 2005, se habían adquirido en equipamiento básico la suma de B/.20,769.00 en computadoras, scanner, impresoras, cámara digital.

➤ **Año 2006**

Para el año 2005, se esperaba apoyar al MIDA para capacitar a los productores en el monitoreo y seguimiento de las experiencias pilotos de sistemas sostenibles de producción agropecuaria, construcción de la sede regional de MIDA en La Palma y su equipamiento.

Con respecto a estas últimas actividades programadas en el POA 2006, se logró avanzar de la siguiente manera:

- Asistencia Técnica para el seguimiento a de las experiencias pilotos de sistemas sostenibles de producción agropecuaria. El MIDA Elaboró la propuesta del Plan de Trabajo, la cual está en revisión y aprobación. Se espera que a inicios de 2006 se logre comenzar con este monitoreo.
- Con respecto a la sede regional del MIDA en La Palma, se estudia la posibilidad de hacer una sede gubernamental en la Provincia la cual albergue en un solo lugar todas las dependencias del Estado y así crear las sinergias e interacciones necesarias con el consecuente beneficio directo para los usuarios.

➤ **Año 2007**

En ejecución la sede regional del MIDA en La Palma. Se espera culminar la obra en el I trimestre del año 2008.

➤ **Año 2008**

Se culminó la obra correspondiente a la sede regional del MIDA en La Palma por un monto total de B/.165,054.00.

Evidentemente, el objetivo implícito en el informe del Recuadro 2-1 es la dotación de oficinas y equipo para el MIDA. No hay indicadores del desempeño institucional del MIDA en Darién pero tampoco se establecieron como parte del apoyo del PDSO. El proceso de titulación no fue asignado a la DINRA, según la estructura y funciones del Estado establecidas por la ley, se estableció una unidad (UTA) para ejecutar las actividades de catastro y titulación que posteriormente se trasladó al PRONAT. El MIDA ha participado modestamente en la ejecución de los proyectos y actividades del componente de Apoyo a la Producción Sostenible (ver Capítulo 3).

Como en los demás casos, las instalaciones y equipamiento suministrado por el PDSO contribuyeron significativamente a facilitar la gestión de los funcionarios del MIDA en Darién pero no se establecieron objetivos institucionales y no hay mayor coordinación en el seguimiento de importantes actividades como las de los proyectos de transferencia de tecnología agropecuaria. El “Porcentaje de cumplimiento del medidor: 100%”, mencionado en el Recuadro 2-2, claramente contrasta con la debilidad observada del MIDA en la región tanto en la administración de tierras como en el apoyo a las actividades de producción sostenible del Programa.

2.1.3 La AMP y la ARAP

La ARAP creada en 2006 tomó las funciones que ejercía previamente la AMP con respecto a la regulación de los recursos pesqueros. Antes de 2006, si bien la AMP se benefició de algunos recursos del programa para sus oficinas en Darién, no se logró una contribución sustantiva a la regulación efectiva de los recursos del Golfo de San Miguel. Según el Informe de Progreso de 2006,

“El fortalecimiento de la Autoridad Marítima de Panamá tiene un avance acumulado, según su Plan de Fortalecimiento Institucional diseñado, de un 70%. Entre las principales actividades realizadas en el año 2006 están: el apoyo de 6 consultores que desde el 2005 se encargarán de la implementación de diversos temas relacionados con el Plan de Manejo Integral del Golfo de San Miguel. Además, se han adquirido equipamiento básico como: equipo de cómputo, telefax, aire acondicionado, un bote de fibra de vidrio con su motor fuera de borda, para apoyar la labor que realiza esta institución en la Provincia, por un monto total de B/.17,279.28.”

La ARAP heredó la puesta en marcha del plan de manejo del Golfo pero sin los recursos correspondientes. Al momento de la evaluación, la Dirección Regional de ARAP estaba estudiando el plan pero según su director requiere los recursos para ejecutarlo. En resumen, la institucionalidad en el sector pesquero relacionada con los objetivos del PDSD está en el mismo nivel que en 1997, la diferencia es que se han desarrollado instrumentos, como estudios y el plan de manejo del Golfo de San Miguel, para que la nueva institución asimile y utilice.

2.1.4 Otras 7 instituciones nacionales

El PDSD contribuyó en forma significativa a mejorar la capacidad física de las direcciones regionales en Darién de las instituciones nacionales a través de los PAFI. Se financió la construcción de oficinas y el suministro de equipamiento. En particular, se construyeron las Villas Gubernamentales en La Palma y Metetí, en donde se concentrarán las oficinas de las diversas instituciones nacionales en Darién. Esto contribuye significativamente a facilitar la gestión de las instituciones pero – como se mencionó – los objetivos institucionales no se establecieron, por lo que no se puede concluir que el fortalecimiento institucional esperado se haya logrado.

Por otra parte, es importante mencionar la contribución de la regional de Darién de la Universidad de Panamá que, si bien recibió algún apoyo del Programa a través del PAFI, sus iniciativas en educación no formal y técnica fueron fundamentales para el éxito relativo de la gestión del Programa en educación como servicio básico. Por iniciativa de la UP/Universidad del Trabajo en Darién se han desarrollado importantes actividades en la región a las cuales el PDSD ha contribuido.⁴³ (Ver componente de servicios básicos).

2.2 Subcomponente de fortalecimiento de los gobiernos locales

Como en el caso de las instituciones nacionales, el PDSD financió actividades que contribuyeron a facilitar la gestión de los gobiernos municipales, comarcales y los corregimientos y comunidades, especialmente con relación a equipamiento y oficinas. En el caso de los municipios, el fortalecimiento institucional es aun más complejo porque depende del proceso de descentralización que no se ha logrado concretar a nivel político, aunque se implementaron algunas reformas marginales en la estructura del gobierno municipal.

⁴³ Según entrevista del 13 de enero de 2011 en Metetí con María Vásquez, representante de la UP.

Sin embargo, es importante resaltar algunas acciones que contribuyeron significativamente al objetivo propuesto, como las actividades financiadas por el Programa en el municipio de Pinogana sobre procesos y catastro que incidieron en aumentos significativos en la recaudación de rentas municipales.

2.3 Conclusión

Indudablemente, el PDSD logró que muchas instituciones públicas en Darién mejoraran sus instalaciones y equipamiento, lo que ha facilitado sus operaciones cotidianas. Sin embargo, no se lograron objetivos institucionales, aunque estos objetivos eran difíciles de lograr, como se explica a continuación.

Hay tres factores que explican gran parte de los deficientes resultados e impactos del Componente de Fortalecimiento Institucional del PDSD:

- i. Era demasiado optimista suponer que mediante un programa regional, bajo la autoridad de una Unidad Ejecutora dependiente de una dirección nacional de un ministerio (MEF y luego MP), se pudieran introducir reformas institucionales significativas a las dependencias regionales de ministerios fuertemente centralizados, donde casi todas las decisiones se toman a nivel central y las regionales solo ejecutan instrucciones con mínima autonomía; esto constituye un serio problema de formulación y diseño del Programa, pero se debe mencionar que en el momento de la preparación, en 1999, las autoridades superiores del gobierno insistieron en procurar todo el apoyo necesario para las instituciones con el fin de lograr los objetivos del Programa;⁴⁴ no se logró que el nuevo gobierno (1999-2004) diera la continuidad requerida.
- ii. No obstante este supuesto demasiado optimista y la debilidad de los convenios entre el MEF y las instituciones nacionales para la ejecución del PDSD, los PAFI fueron deficientemente formulados y la UCP no suministró las instrucciones o el apoyo necesario para incluir los objetivos institucionales junto con el suministro de oficinas e implementos. La cooperación de las instituciones quedó a su propia discreción y según su coincidencia con los planes del PDSD, como en el caso de la UP y el MEDUC.
- iii. Aparentemente hubo una diferencia en la interpretación de los objetivos del componente: se lograron los *productos* exitosamente (oficinas, implementos) pero no se consideraron los *resultados* (funcionamiento de las instituciones) e *impactos* (resultados de la gestión institucional).

⁴⁴ Por ejemplo, se prometió facilitar el aumento del personal médico al MINSA (significativamente menor que el promedio nacional en ese momento) para mejorar los servicios de salud mediante los aumentos requeridos en el presupuesto de funcionamiento, sobre lo cual el MEF (entidad ejecutora del PDSD en ese período) tenía algún control. Al terminar la administración en 1999, aparentemente se olvidaron estos compromisos; la planta de personal médico en 2010 es igual o menor que en 1998.

3 Componente de apoyo a la producción sostenible⁴⁵

Según el diagnóstico elaborado en 1998 para formular el PDSD (BID 1998),

“.... los sistemas de producción agropecuaria, en su forma actual, no pueden contribuir significativamente a mejorar el bienestar de la población de Darién. La frontera agrícola ha sobrepasado sus límites con cultivos de bajo valor y bajos rendimientos, principalmente para autoconsumo. Los sectores extractivos no generan una demanda importante de mano de obra o servicios localmente, y la agricultura de subsistencia escasamente mantiene a la población actual, la cual deriva sus ingresos monetarios con la venta informal (y frecuentemente ilegal) de madera, la pesca artesanal y otras actividades marginales.⁴⁶

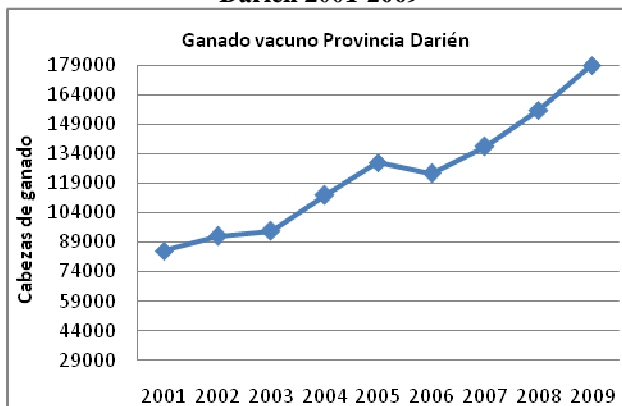
Sin embargo, parece haber un potencial significativo para mejorar la productividad de la agricultura, cambiar los patrones de cultivos y aumentar el empleo y el ingreso, el cual debe ser estudiado con mayor profundidad.⁴⁷ Los sectores extractivos (forestal y pesca) también tienen un importante potencial pero requieren un esquema regulatorio efectivo, y los servicios, como el ecoturismo, tienen un potencial que no se ha empezado a explotar. (Subrayado en original)

Se puede decir que esta situación no ha mejorado significativamente y algunos indicarían que se ha desmejorado, por ejemplo, con la explotación de teca en plantaciones que genera poca demanda de mano de obra⁴⁸ y poco valor agregado local.

Por otra parte, mientras que en Darién la ganadería ha crecido a una tasa del 9.4% entre 2001 y 2009 (Gráfico 3-1), pasando del 5.8% al 11.4% del total de cabezas de ganado vacuno del país, que creció a menos del 1% en el mismo período, la producción de cultivos se ha mantenido estancada.

La producción de frijol era menor en 2009 que en 2001, lo mismo que la producción de maíz y arroz. La población porcina y avícola también han permanecido a los niveles de hace 10 años.

Gráfico 3-1 – Número de cabezas de ganado vacuno en Darién 2001-2009



Fuente: MIDA

El alto crecimiento de la ganadería en Darién ha sido causado en gran parte por el estancamiento de los mercados de los principales cultivos, que a su vez refleja las tendencias nacionales generadas por las políticas agrícolas que han favorecido las

⁴⁵ El Ing. Jaime Castañeda del PDSD ha hecho importantes comentarios a los informes previos sobre este componente, los cuales se han incorporado en este informe.

⁴⁶ Los pequeños agricultores reclaman que la eliminación de precios de garantía y del programa de compras de productos agrícolas por parte del sector público ha contribuido a la desordenada explotación del bosque por falta de alternativas rentables. Pero como se mencionó anteriormente, esa política también distorsionó la economía agrícola en la medida en que la expansión de la frontera agrícola en áreas no aptas para la agricultura se hizo artificialmente rentable, con una carga fiscal insostenible. Esto sugiere claramente la necesidad de consistencia y precisión en el diseño de las políticas de incentivos. Los incentivos a la reforestación son otro ejemplo de este problema.

⁴⁷ No se cuenta con un diagnóstico adecuado del sector agropecuario que determine la rentabilidad de los sistemas actuales y establezca la viabilidad técnica y económica de la posible reestructuración del sector agropecuario de Darién.

⁴⁸ El mercado laboral en Darién requiere mayor análisis ya que informalmente se reporta escasez de mano de obra para ciertas actividades como la construcción. Las actividades comerciales generadas por la pavimentación de la CPA también han aumentado la demanda de mano de obra. Pero la estructura de calificaciones de la oferta no es consona con la demanda.

importaciones. En este contexto y a causa de los altos costos de producción en Darién, la ganadería es la alternativa más rentable, si no la única. Por esto, el impacto del PDSD en los sectores productivos necesariamente está limitado por las políticas nacionales.⁴⁹ Es pertinente mencionar las observaciones del Ing. Castañeda, especialista del PDSD y observador directo del desarrollo del sector en Darién:

“La Banca Agropecuaria Privada y Estatal financia ganadería extensiva, lo cual provoca el aumento de este tipo de ganadería en Darién y sostengo la tesis que mientras no se incida sobre la forma de otorgar crédito es bien difícil aproximar unas actividades productivas que armonicen viabilidad económica y ambiental”

El marco lógico (versión 2002) establecía como fin:

“Orientar la producción local hacia prácticas con viabilidad económica y ambiental.”

Y como propósito:

“El Programa establecerá las condiciones para reestructurar la economía local orientándola a mejorar su eficiencia y sostenibilidad y a estimular su diversificación, de tal manera que esto contribuya a incrementar los ingresos de la región.”

Claramente, en el contexto de lo señalado anteriormente estos objetivos resultaron muy optimistas. Por ejemplo, según el Ing. Castañeda, *“El PDSD logró validar tecnologías productivas que tienden a mejorar el manejo de los Recursos Naturales pero su difusión depende del seguimiento del MIDA y del financiamiento de las mismas.”* Sin embargo, no hay interés del MIDA de promover esta actividad y tampoco hay financiamiento para subsidiarlas. No solo el MIDA tiene serias debilidades de capacidad institucionales, sino que hay serias dudas sobre la viabilidad de las “tecnología productivas” sin subsidios permanentes.

3.1 Subcomponentes

Para lograr los objetivos mencionados, se formularon tres subcomponentes: (i) Transferencia de tecnología agropecuaria, forestal y pesquera; (ii) Manejo de áreas críticas; y, (iii) Actividades estratégicas. El primero tenía por objeto transformar los modelos de producción insostenibles desarrollados por los colonos; el segundo, implementar mecanismos piloto de Pagos por Servicios ambientales en áreas ambientalmente frágiles, incentivando la conservación en vez de las actividades productivas; y, el tercero, financiar algunas iniciativas productivas de las comunidades.

Debido a que no se formularon y diseñaron proyectos específicos, las inversiones en estas áreas requerían que la UCP o las instituciones competentes (MIDA, AMP, ANAM) tuvieran la capacidad técnica adecuada (o contratar los servicios) para planificar las inversiones (realizar estudios diagnósticos específicos, identificar y formular proyectos), algo que no se materializó.

El Programa financió 43 proyectos y actividades por un monto de B/3.3 millones en el “sector productivo”, no necesariamente clasificadas de acuerdo con los subcomponentes formulados. El segundo subcomponente no tuvo resultados. En el sector agrícola se financiaron 23 proyectos por un valor de B/. 2.7 millones (Cuadro 3-1). Estas cifras pueden ser diferentes de las reportadas en el cuadro final de costos (capítulo 8) que reporta una asignación total de B/2.3 millones a este componente, debido a que algunos proyectos estaban clasificados como “fortalecimiento institucional”.

⁴⁹ Si bien *“El crecimiento de la ganadería y el no avance de otras opciones productivas obedecen básicamente a lineamientos fuera del área de influencia del PDSD”*, según comentario del Ing. Castañeda, es importante mencionarlo porque uno de los objetivos del Programa era *“apoyar en la reestructuración de los modelos de producción no sostenibles”* observados durante el diagnóstico (1998), un objetivo muy ambicioso para el PDSD.

Cuadro 3-1 – Proyectos financiados por el PDSD en agricultura

#	Proyecto o actividad	Año	Zona PIOT	Municipio	Corregimiento	Costo
1	Ejecución de proyectos de transferencia de tecnología agrícola	2001				100,000
2	Proyecto piloto de tecnología agroecoficiente	2001				175,000
3	Formulación y diseño del proyecto de transferencia de tecnología	2002				50,000
4	Implementación de proyectos de transferencia de tecnología agrícola	2002				40,000
5	Módulos de asistencia técnica agropecuaria	2002				180,000
6	Construcción de pequeños silos para almacenamiento de granos realizado en los corregimientos, Tucutí, Camogantí y CEW, Sambú	2007	ZDS 5	Chepigana	Tucutí	10,000
7	Asistencia técnica al IMA para introducción de uso de secadoras solares y silos para almacenamiento de granos básicos en: Boca de Sabalo, Puerto Indio, Taimati, Caña Blanca, Barriales, Camogantí, Chepigana y Tucutí	2002	ZDS- 4A	Chepigana, Comarca Wounaan (Sambú)	Taimati, Río Congo, Río Sábalo, Camogantí, Chepigana y Tucutí	10,000
8	Diseño de una estrategia local para mejorar la producción de pequeños agricultores	2002				335,000
9	Asistencia técnica al MIDA Darién para introducción de uso de secadoras solares y silos para almacenamiento de granos básicos en: El Salto, La Esperanza, Punta Grande, Villa Nueva, Yaviza y Pinogana	2003	ZDS- 1	Pinogana	Lajas Blancas, Manuel Ortega, Pinogana, Yaviza	1,500
10	Estrategia productiva para los pequeños productores y medianos productores de Río Congo	2007	ZDS 5	Chepigana	Río Congo	195,000
11	Formulación y diseño del proyecto de transferencia de tecnología agropecuaria	2007	ZDS 5	Chepigana	Río Congo Arriba	9,950
12	Seguimiento al desarrollo de la estrategia productiva para pequeños y medianos agricultores de Río Congo					46,000
13	Estrategia productiva para la Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Darién, área de Sambú y Garachine.		PND-ZA			539,982
14	Estrategia productiva para la Zona de Amortiguamiento del Filo del Tallo, Canglón y la Laguna de Matusagaratí.					572,115
15	Ejecución de mecanismos para recuperación de áreas	2001				20,000
16	Producción en áreas de manejo especial Río Congo – Cañazas	2003		Chepigana	Río Congo	50,000
17	Apoyo a la producción no tradicional (plantas medicinales y desechos maderables)	2004				75,000
18	Pago por servicios ambientales en la cuenca de Río Congo.				Río Congo	136,588
19	Evaluación de mecanismos de comercialización	2003				30,000
20	Evaluación de la comercialización de productos agrícolas	2003				10,000

#	Proyecto o actividad	Año	Zona PIOT	Municipio	Corregimiento	Costo
21	Plan de Capacitación con señalamiento de carreras: Uso, producción y comercialización de plantas medicinales	2003		Chepigana	Chepigana	23,156
22	Control fitosanitario cultivo de ñame y plátano	2006				100,000
23	Rehabilitación de un local para instalar una piladora de arroz y maíz.					2,024
		Total				2,711,315

3.2 Agricultura sostenible

Dos de los proyectos que mejor ilustran la intervención del Programa en la agricultura de la región son:

- “*Desarrollo de una estrategia local que contribuya a mejorar la productividad e ingresos de pequeños y medianos agricultores de la provincia de Darién, Zona de Amortiguamiento del Parque Nacional Darién y la Reserva Forestal de Chepigana*” con un costo de B/. 580,000.
- “*Estrategia productiva para los pequeños productores y medianos productores de Río Congo*” con un costo de B/. 335,000.

Estos proyectos se formularon con la participación de los beneficiarios, agricultores de las zonas respectivas, se obtuvieron los *productos* (infraestructura en finca, establecimiento de cultivos, capacitación) y *resultados* (fincas operando) en las fincas de los “productores colaboradores (PC)” seleccionados; los sistemas diseñados e implementados son en su mayor parte pecuarios (silvopastoriles) y agroforestales, ambientalmente sostenibles; sin embargo, no hay evidencia de la reproducción del modelo en otras fincas.

El principal problema de estos proyectos es su viabilidad financiera, aspecto que fue ignorado en su formulación y aplicación. Los proyectos se concentraron adecuadamente en los aspectos de sostenibilidad ambiental, pero los agricultores requieren – en primer lugar – que los proyectos sean financieramente rentables. Los agricultores beneficiarios dieron buena recepción a estos proyectos porque lograron capitalizar sus fincas y mejorar su conocimiento sobre sistemas sostenibles mediante una donación, pero no se puede esperar que este esquema sea replicable, a menos que se continúe el esquema de donaciones para financiar las inversiones o que mediante algunos ajustes a los modelos se pueda establecer un equilibrio viable entre lo ambiental y lo financiero, lo que requiere esfuerzos adicionales del Programa o del MIDA.

3.3 Aprovechamiento sostenible

En el sector forestal se logró implantar un modelo con mayores posibilidades de ser sostenible integralmente (ambiental y financieramente) porque tiene las características de “aprovechamiento sostenible” del bosque. Este es el “*Manejo Forestal Comunitario de Río Tupiza*”, con un costo de B/. 100,000. El proyecto está obteniendo resultados e impactos (ingresos para la comunidad):

- US \$204,882.71 recibidos por venta de madera en los ríos Tupiza y Marragantí.
- US \$11,610 recibidos por venta de artesanías en río Tupiza.
- US \$11,000 en comercialización de productos agrícolas.

- Un contrato a 10 años firmado, con potencial de generar ingresos por más US \$227,000 en el primer año.
- Cinco mil jornales generados en actividades de planificación y aprovechamiento forestal de productos maderables y no maderables.

Según observaciones durante la visita al proyecto y entrevistas a funcionarios y beneficiarios, este modelo de manejo se ha extendido y difundido como elemento clave para el buen manejo del bosque y para la generación de beneficios tangibles para las comunidades. Hoy en día se han logrado:

- Cuatro Empresas Forestales Comunitarias y 4 Organizaciones de Mujeres Artesanas.
- Más de 2,131 personas de 408 familias participan de este proceso.
- Nueve Comunidades se han organizado para la producción forestal sostenible: Nuevo Belén, Punta Grande, La Pulida, La Esperanza, Barranquillita, Marragantí, Bajo Chiquito, El Salto y Mongotes.
- Cuatro Unidades de Manejo Forestal Sostenible.
- 80,000 hectáreas bajo manejo efectivo.
- 43,000 hectáreas evaluadas con el Sistema de Aproximación Gradual a la Certificación Forestal bajo estándares internacionales (FSC).

El principal ingrediente de este proyecto, además de la inversión en equipamiento y capacitación es la organización, lo cual se facilita por el carácter colectivo de la producción en la comunidad indígena. Será necesario establecer las condiciones de sostenibilidad de este modelo sin apoyo financiero y la posibilidad de replicarlo en las comunidades no indígenas.

3.4 Turismo

Durante la preparación del PDSD se identificaron varios estudios y estrategias para desarrollar el turismo en Darién con base en su riqueza natural. El Plan de Manejo del PND sugirió una estrategia para el desarrollo del turismo como un servicio sujeto a “pagos por servicios ambientales”. Durante la ejecución del Programa se presentó un *Plan Estratégico para turismo rural y ecoturismo en tres áreas de Darién* (2004).⁵⁰ Con base en este plan, el Programa contrató la preparación de un “*Plan de Trabajo para la Implementación de la Estrategia de Turismo a lo largo de la carretera Santa Fe –Metetí y en la Zona Costera del Golfo de San Miguel*” (2005), que contiene su propia estrategia.

El plan mencionado propone una serie de proyectos piloto con inversiones modestas, menores de B/. 50,000, que serían operados por las comunidades. En Puerto Lara se han desarrollado algunas actividades turísticas en el contexto del proyecto piloto recomendado. Sin embargo, las comunidades requieren financiamiento, capacitación y un compromiso firme para operar los pequeños proyectos que tienen una rentabilidad marginal debido a que se requiere un esfuerzo mayor en términos de promoción, mercadeo y publicidad en un mercado relativamente pequeño.

El PDSD debería transferir estos estudios al IPAT y éste desarrollar las recomendaciones.

3.5 Conclusiones

El objetivo del PDSD de “*Orientar la producción local hacia prácticas con viabilidad económica y ambiental*” era demasiado ambicioso, optimista, difícil, o sencillamente inviable. El problema del desarrollo de la economía de Darién tiene las características básicas de muchas otras regiones de Panamá

⁵⁰ El informe se presentó en inglés y ha sido de limitada divulgación: *Strategic Plan for Rural and Ecotourism in Three Areas of the Darién* (2004)

y de muchos otros países: los productores requieren subsidios para garantizar la rentabilidad financiera de algunas actividades económicas, especialmente en la agricultura y aún más cuando se pretende establecer una agricultura “sostenible” que por razones de costos no es competitiva en el mercado o que genera beneficios públicos o que no son apropiables por el agricultor privado.

En Darién, como en otras partes, sin subsidios que incentiven el uso de prácticas sostenibles ambientalmente, los agricultores han optado por una de las pocas actividades rentables: la ganadería.

En este contexto, el Programa realizó importantes esfuerzos por desarrollar modelos y prácticas sostenibles en la agricultura, como los dos proyectos mencionados en este capítulo y el forestal del Río Tupiza, éste último con mayor probabilidad de obtener los impactos esperados.

En general los B/. 2.7 millones invertidos en este componente se utilizaron adecuadamente, dado el contexto en que se realizaron las inversiones, que requieren de la gestión privada y de factores externos, como los mercados nacionales e internacionales, para obtener los impactos esperados. Se hizo un esfuerzo por buscar modelos “sostenibles” ambientalmente, pero no son viables financieramente y no hay una política que los haga viables, la que implicaría subsidios importantes.

Si la “frontera ganadera” ha sobrepasado su capacidad sostenible y está incurriendo altos costos ambientales, la solución más inmediata es la aplicación estricta del PIOT, dada la improbabilidad de que se apruebe y ejecute una política económica adecuada en el sector agrícola orientada a incentivar efectivamente la producción de cultivos y desincentivar la ganadería.

ELPDSD ha generado productos tecnológicos importantes, como los sistemas mencionados. Sin embargo, un beneficio importante de esta inversión está por realizarse: el conocimiento de las condiciones de viabilidad y sostenibilidad de las inversiones, que se debe obtener con el seguimiento a los proyectos. Por ejemplo, es necesario dar seguimiento a la replicabilidad de las prácticas y sistemas establecidos en los proyectos de la zona de amortiguación del PND y de Río Congo y al desarrollo mismo de los proyectos. Lo mismo se aplica a las iniciativas de turismo rural y ecoturismo.

Las instituciones competentes (MIDA, ANAM, ARAP, IPAT y otras) deberán continuar la labor del PDSD investigando las condiciones de viabilidad integral (ambiental, económica, financiera) de los modelos propuestos, de otra manera se habría perdido la inversión de los recursos públicos ejecutados por el Programa.

4 Componente de Transporte

Este componente, y el Programa mismo, se originaron en la solicitud de financiamiento del Gobierno de Panamá al BID en 1997 para la pavimentación de la Carretera Panamericana (CPA) en el tramo Puente Bayano - Yaviza. Sin embargo, debido a los impactos ambientales que ya se habían observado con la apertura de la carretera en 1976 y los que se esperaban con la pavimentación, el Gobierno y el Banco acordaron incluir una serie de medidas para mitigar dichos impactos, el conjunto de estas medidas, la pavimentación de la CPA y otras obras de infraestructura conformaron el PDSD.

Según el diagnóstico (MEF/UCP 1998b) que dio origen a la formulación de este componente,

“La red vial está conformada por cinco circuitos aislados que mantienen las zonas correspondientes de la provincia igualmente aisladas: (1) la Carretera Panamericana, con una longitud de 183 km desde la ciudad de Panamá hasta Yaviza, sin pavimentar, con pequeños ramales en ambos lados de la carretera, los cuales suman 97 km y dan acceso a las explotaciones agropecuarias en esa zona; en su tramo final Canglón – Yaviza (26 km), el tráfico se dificulta severamente durante la época lluviosa; (2) el circuito del Tuira con 35 kms., que conecta a las poblaciones alrededor de Yaviza; (3) el circuito de Sambú con 30 kms. que une a las poblaciones de Santa Barbara, Garachiné y Sambú; (4) el circuito de La Palma que une a esta población con Setegantí y Chepigana en una longitud de 22 kms; y, (5) el circuito Tortí – Río Congo, un ramal de la CPA con entrada por la provincia de Panamá, que ha servido como vía de penetración a la zona de Río Congo, una de las concentraciones de explotación forestal más importantes en la última década, pero que también ha contribuido a la deforestación de áreas frágiles en la Serranía de Cañazas. Cada uno de estos circuitos incluye un gran número de caminos y trochas de penetración utilizados en su mayor parte para la explotación forestal y la consecuente colonización.”

Por otra parte, se consideró que la pavimentación de la CPA debería enmarcarse en el contexto de la red de transporte de la región que incluía importantes segmentos fluviales, marítimos y aéreos que se conectan con la red vial en puntos claves como Puerto Quimba, Yaviza y El Real.

4.1 Planificación de la red de transporte

Como parte del proceso de formulación de este componente se elaboró un estudio detallado sobre el transporte en la región (Pucci 1998) y con base en este se preparó el *Plan de mejoramiento del servicio de transporte de Darién* (MEF/UCP 1998a). Este plan se dividía en tres etapas en orden de prioridad: la primera incluía el mejoramiento del circuito Puente Bayano - Metetí – Puerto Quimba – La Palma, incluyendo los “ramales de la CPA”, como el tramo Santa Fe – CPA y otros similares; la segunda, la rehabilitación y mejoramiento del segmento Metetí – Yaviza, y la tercera, el mejoramiento del transporte en el área La Palma – Yaviza (principalmente en el margen izquierdo del río Tuira). Aunque se asignaron recursos a cada una de estas etapas en forma preliminar, solo la primera etapa contaba con proyectos bien definidos. Se asignaron US\$ 33 millones para este componente (37.5% del costo total original del PDSD).

Se esperaba que el plan de transporte fuera actualizado periódicamente para reflejar los cambios en prioridades, modificaciones en los proyectos propuestos y la identificación de nuevos proyectos, producto de las experiencias en la ejecución del Programa. No hay evidencia de que el plan se haya actualizado. El componente ha tenido algunas modificaciones durante su ejecución.

Por otra parte, la falta del plan de transporte actualizado, la ausencia de información y análisis adecuado ha impedido que se optimice la asignación, los diseños y la programación de los recursos. Por ejemplo, se

construyó el nuevo aeropuerto de La Palma pero se suspendieron los vuelos porque la demanda se redujo por efectos de la pavimentación de la CPA que acortó significativamente el tiempo y el costo del viaje del trayecto Panamá – Metetí – Puerto Quimba – La Palma.

Los estudios de preinversión generalmente no contienen un análisis de viabilidad económica. El tramo Canglón – Yaviza, no incluido en el financiamiento original, se ha tratado como una serie de reparaciones (incluyendo la pavimentación) muy costosas y de corta duración en vez de haberlo diseñado con las especificaciones apropiadas. No hay información de tráfico actualizada; no se continuó con los conteos de tráfico que existían en 1998 que fueron actualizados en 2003.

La vía de Tortí a Barriales en Río Congo fue discutida como parte del mecanismo de Ordenamiento Territorial Local (OTL) con las comunidades de Río Congo que solicitaban esta carretera y estaban dispuestos a colaborar en los aspectos de mitigación de los impactos ambientales. Finalmente, la vía se construyó sin financiamiento del Programa y el OTL no se ejecutó.

Se han ejecutado numerosos proyectos de rehabilitación para facilitar el tránsito en la estación seca y se han identificado otros proyectos sin el beneficio de un plan de transporte y con dudosos impactos ambientales, entre ellos:

- Carretera Punuloso – Chatí
- Carretera Santa Fé – La Cantera – Punta Rosero
- Carretera Río Iglesia – La Reversa
- Carretera Mundillo-Guabillo
- Caminos y Puentes Zimba
- Diseño y Construcción de Caminos y Puentes de Palmira

Algunos de estos proyectos son trochas de muy corta duración que requieren rehabilitación anual.

4.2 Ejecución y Productos

A diciembre de 2003, según la Evaluación Intermedia, ya se habían firmado contratos por US\$ 28 millones para pavimentar los primeros tramos de la CPA. En 2007 el BID aprobó un Crédito Suplementario para completar algunos proyectos. Actualmente, 12 años después de iniciado el Programa y una inversión significativamente mayor (más de B/. 60 millones) que la programada inicialmente, se encuentran algunos proyectos estratégicos sin terminar, como el tramo Matetí – Puerto Quimba y las instalaciones de los puertos de La Palma y Puerto Quimba.

Los principales proyectos de este componente tuvieron serios problemas para generar los *productos* en forma satisfactoria (obras terminadas según las especificaciones técnicas); estos problemas son bien conocidos por el Programa y los coejecutores; se han dedicado considerables esfuerzos para resolverlos y se han resuelto, aunque los costos han aumentado significativamente. Los informes de progreso narran los numerosos problemas en la ejecución de los diferentes tramos, como se ilustra a continuación.

Pavimentación del Tramo III de la CPA (Aguas Fría No. 1 – Metetí) y el segmento Metetí – Puerto Quimba. Este tramo ilustra los principales problemas de ejecución del Programa. Si bien, las etapas previas a la ejecución (diagnóstico, planificación, financiamiento) se realizaron en forma satisfactoria, aunque pueden haber algunas dudas sobre el diseño, y el proyecto ha generado los resultados e impactos esperados, la ejecución ha tenido (todavía no se ha completado) muchos problemas. Los funcionarios de MEF/UC, MOPT y CONADES/UC han tenido muchas lecciones para aprender durante la ejecución de este tramo.

El Informe de Progreso de 2009 indica que en 2006, este tramo de 58 km en carpeta asfáltica (CPA) y 18 km en doble sello (Metetí Puerto Quimba), que se había contratado en julio de 2003 por B/.9,471,928.00 con una duración de 18 meses, presentaba un atraso “por falta de una adecuada organización de la empresa.” Fue necesario cambiar el diseño del pavimento, en octubre de 2004 el MOP aprobó el nuevo diseño. En agosto de 2005, se acordó una extensión del plazo de entrega hasta el 30 de julio de 2006 y “se reconoció un sobre-coste de B/.1,461,168.30 por la aplicación del polímero en el hormigón asfáltico caliente modificado” y un nuevo plazo hasta 31 de diciembre de 2006. El tramo Metetí-Puerto Quimba no presentaba en ese momento frente de trabajo. En 2007, la obra – con un costo acumulado de B/.11,807,055 – tenía pendiente trabajos menores pero se prorrogó la fecha de entrega al 30 de abril de 2008.

Según el informe de progreso, “Por otro lado, se gestionó el diseño de la Rehabilitación de los Puntos Críticos del Tramo III por B/.72,500. Los puntos críticos que se encuentran a la altura de Quebrada Félix estaban siendo reparados por el Gobierno Nacional a través del MOP.”

En 2008, todavía estaba pendiente el recubrimiento de área con parcheo, se determinó un avance físico de 79%. Se consideró la opción de suspender o resolver el contrato, el saldo del contrato utilizarlo para contratar una empresa que realice las reparaciones indicadas por el MOP.

El proyecto para reparar puntos críticos se licitó y se adjudicó por un monto total de B/.3,264,807.19, con una duración de 8 meses a partir del primer semestre del 2009. En 2009, se rescindió el contrato del Tramo III. La obra tenía un avance del 93%. El MOP incluyó en el presupuesto 2010 la rehabilitación. Se culminó la construcción de 28 puntos críticos.

Actualmente (Octubre de 2010), el segmento Metetí – Puerto Quimba está en construcción y el Tramo III está sin señalización.

4.3 Resultados e impactos

Los problemas de ejecución no han constituido un obstáculo para obtener el resultado principal: facilitar la movilidad de la población dentro de la región y su conexión con Panamá y reducir el costo del transporte en el segmento Panamá – Metetí con efectos sobre casi toda la red de transporte.

Este resultado indudablemente ha tenido el impacto esperado: un aumento significativo en la actividad económica del área. A pesar de la escasa disponibilidad de información cuantitativa sobre este impacto, es evidente el crecimiento de la actividad comercial a lo largo de la CPA y en Metetí, lo que se refleja – por ejemplo – en el crecimiento de más de 10% anual en la demanda de electricidad en esa zona.⁵¹ El costo de la carga se ha reducido debido a la disminución del costo de operación de vehículos. Esto ha sido fuente de crecimiento de la economía local, como se esperaba.

Las numerosas entrevistas con funcionarios y pobladores indican claramente los beneficios percibidos: el costo del transporte se ha reducido en términos reales (nominalmente no han cambiado las tarifas a pesar de los aumentos en el precio de los combustibles); el tiempo de transporte y la conveniencia han mejorado significativamente.

En resumen, la pavimentación de la CPA, como subcomponente, ha logrado plenamente los resultados e impactos esperados, aunque a un costo mayor que el proyectado debido a los problemas de ejecución mencionados. Para los demás subcomponentes (puertos, aeropuertos y caminos) los resultados e impactos

⁵¹ El consumo de electricidad es un indicador muy consistente del crecimiento económico.

no son evidentes. No hay información disponible para llegar a una conclusión definitiva pero la evidencia indirecta pone en duda la viabilidad de algunos proyectos, como el aeropuerto de La Palma, las instalaciones de Puerto Quimba y el embarcadero de Yaviza. Los caminos de acceso probablemente están incentivando la intervención de áreas, sin mejorar la producción agrícola. Y recientemente se ha retomado el carácter intermodal del transporte en Darién reorientando las inversiones hacia la rehabilitación de pequeños puertos o embarcaderos, un servicio esencial en las áreas rurales de la región.

El menor costo de transporte para el sector forestal ha incentivado la explotación en lugares menos accesibles, pero precisamente para mitigar este impacto se había formulado el componente de ordenamiento territorial y el fortalecimiento institucional de la ANAM. Por otra parte, la pavimentación de la CPA, junto con la titulación, han contribuido al aumento del precio de la tierra a lo largo de la carretera y al proceso actual de especulación y concentración de la tenencia, para lo cual las medidas regulatorias han sido débiles, como se menciona en el Capítulo 1.

4.4 Sostenibilidad de la CPA

Las especificaciones técnicas de la pavimentación de la CPA se determinaron teniendo en cuenta los volúmenes de tráfico proyectados en 1997 y la optimización de la inversión. La alternativa correspondía a las especificaciones de la CPA al oeste de Panamá (loza de concreto), con un costo mucho más alto que no se justificaba económicamente por el tráfico proyectado. Sin embargo, la alternativa seleccionada (asfalto) tenía costos de mantenimiento mayores. El MOP se vio enfrentado a un gasto anual relativamente alto que probablemente no consideraba en su presupuesto. Por esto se recomendó contratar la construcción con cinco años de mantenimiento por parte del contratista, esquema que no ha funcionado como se esperaba.

La geografía y el clima de Darién imponen mayores demandas al mantenimiento, que de ignorarse pueden resultar en serios daños a la infraestructura de la vía, como ya se ha observado en numerosos “puntos críticos”. El tramo Canglón – Yaviza es un caso extremo en el que se han invertido cuantiosos recursos en rehabilitaciones debido a las deficientes especificaciones de la vía con relación a la topografía e hidráulica del trazado, que no corresponde con el del tramo anterior.

Por esto es esencial apoyar la gestión del MOP para garantizar el mantenimiento adecuado de la vía, de otra manera en muy poco tiempo será necesario realizar una rehabilitación mayor.

5 Componente de servicios básicos

Este componente y el de Apoyo a la Producción Sostenible estaban orientados a mejorar directamente el bienestar de la población y a reducir la pobreza dentro del concepto y características del Programa para manejar los impactos de la pavimentación de la CPA y ordenar el uso y aprovechamiento de los recursos naturales de la región.

La modesta asignación inicial de US\$ 5.6 millones tenía en cuenta que el objetivo del PDSD no era sustituir sino complementar la intervención de las instituciones sectoriales y los presupuestos anuales de inversión pública para el mejoramiento de la cobertura de los “servicios públicos básicos”, como educación, salud, agua potable y electricidad. Adicionalmente, se asignó un monto para atender pequeñas obras urbanas identificadas por las comunidades durante el proceso de consulta y concertación para la formulación del Programa.

El marco lógico revisado en 2002 para este componente establecía:

***“FIN:** Lograr un nivel adecuado de las condiciones de vida de la población darienita a través del mejoramiento en la cobertura y calidad de los servicios básicos que, a su vez, contribuya a la estabilización de la ocupación de lugares poblados en áreas de producción.*

***PROPOSITO:** El Programa contribuirá directamente al mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios en los sectores de: educación, salud, saneamiento básico, electrificación, instalaciones comunitarias y ordenamiento urbano, y procurará la utilización y complementación de los recursos disponibles en otros proyectos.”*

El componente de servicios básicos se dividió en dos subcomponentes: (i) Agua potable, saneamiento y electricidad; y, (ii) Salud, educación y ordenamiento urbano.

5.1 Subcomponente de agua potable, saneamiento y electricidad

El marco lógico establecía como objetivo de este subcomponente (denominado “actividad” en el marco lógico revisado): *“Mejorar la cobertura y calidad en las comunidades y en especial en las escuelas, centros de salud e instalaciones comunitarias.”*

5.1.1 Agua potable y saneamiento

Según el diagnóstico de 1997,

“El servicio público de agua potable es deficiente, aún en aquellos sitios en donde existe infraestructura disponible, como son: Yaviza, El Real y La Palma, sistemas operados y administrados por el Instituto de Agua y Alcantarillado Nacional (IDAAN). Estos sistemas presentan un mantenimiento deficiente, altos costos de producción por metro cúbico (superior a los US\$0.30/m3) y dependen de subvenciones del Estado. Los sistemas rurales están bajo la responsabilidad del Ministerio de Salud, el cual tiene escasos recursos para operarlos, para lo cual depende de las comunidades. El servicio de agua potable es especialmente deficiente en las comunidades ubicadas a lo largo de la CPA debido a los altos costos de suministrar el servicio durante los meses de baja precipitación (enero-abril), y en La Palma y Yaviza. Ninguna de las concentraciones urbanas cuenta con alcantarillado sanitario.

En 1997, la cobertura del suministro de agua a las viviendas (no toda el agua es potable) se estimaba en 35.9% (MINSA: 20.5%; IDAAN: 15.4%). El IDAAN administraba siete sistemas: La Palma, Chepigana, Garachiné, Jaqué, Tucutí, El Real y Yaviza. En las comunidades atendidas por el IDAAN, la mayor parte de las viviendas estaban servidas por el acueducto, no todas cuentan con una conexión

formal. Por ejemplo, en Yaviza, el IDAAN estimaba una atención de 2,621 habitantes, mientras que solo reporta 250 conexiones, lo que sugería un número de habitantes por conexión de 10.5. La población no conectada a los sistemas del IDAAN o del MINSA (64.1% de la población total), obtenía el agua de fuentes cercanas a su vivienda (pozos individuales, ríos, nacimientos).” (MEF/UCP 1998b)

Según el marco lógico revisado, la “cobertura del servicio de agua potable en el área de la CPA debe aumentar al 60% al final del 3er. año; 2,000 nuevas viviendas contarán con servicio de agua potable al final del Programa.”

El PDSO financió directamente 18 proyectos (Cuadro 5-1) por un total de B/. 11 millones, de los cuales B/. 9.5 millones corresponden al sistema de la CPA. El MINSA ejecutó numerosos proyectos pequeños y el IDAAN, con fondos del gobierno central, ejecutó la rehabilitación del sistema de La Palma.

Cuadro 5-1 – Proyectos de agua potable financiados por el PDSO en Darién

#	Proyecto	Año Inicio	Zona PIOT	Distrito/Comarca	Corregimiento	Costo B/.
1	Construcción de un sistema de suministro de agua potable en la comunidad de Boca de Cupe	2000	PND/ZA	Pinogana	Boca de Cupe	63,178
2	Adquisición de filtros de tratamiento de agua para el sistema de San José de Cañazas	2001	ZDS 3A	Pinogana	San José de Cañazas	93,502
3	Rehabilitación del acueducto de Barriales	2001		Chepigana	Río Congo	74,675
4	Mejoras al acueducto de Santa Fe	2001	ZDS 3A	Chepigana	Santa Fe	15,837
5	Construcción de los acueductos de Pucuru y Paya	2002		Pinogana	Pucuru , Paya	162,372
6	Suministro de agua potable mediante carro cisterna para la comunidad de Santa Fe	2002	ZDS 3A	Chepigana	Santa Fe	12,000
7	Refuerzo del acueducto de Boca de Cupe	2002	PND	Pinogana	Boca de Cupé	9,939
8	Mejoras al acueducto de Zapallal	2002	ZDS 3A	Chepigana	Santa Fe	7,986
9	Rehabilitación del Acueducto de CEW, Sambú y sus ramales	2003	ZDS 4A	CEW (Sambú)	Comarca Wounaan (Sambú), Ramales	159,556
10	Acueducto de La Colonia, Bayamón	2003	ZDS 4A	CEW (Sambú)	La Colonia y Bayamón	10,698
11	Diseño del acueducto de Boca de Cupe	2003	PND	Pinogana	Boca de Cupé	2,500
12	Mejoras al acueducto de Nuevo Progreso	2005	ZDS 2A	Pinogana	Yaviza	82,713
13	Capacitación y operación de comités de juntas de agua, Agua Fria	2006	ZDS 3A	Chepigana	Agua Fria	4,847
14	Formulación del acueducto de Cape Tuira	2006	ZDS 1	Cemaco	Cirilo Guaynora	4,000
15	Estudio de factibilidad y diseño para el sistema de agua potable de la CPA	2006	ZDS 3A	Chepigana	Metetí, Yaviza, Santa Fe	353,776
16	Construcción del sistema de agua potable para las comunidades a lo largo de la CPA	2007	ZDS 2A	Chepigana, Pinogana	Metetí, Yaviza, Santa Fe	9,460,450
17	Acueducto de Vista Alegre	2007	ZDS 1	Comarca Cemaco	Vista Alegre	4,500
18	Supervisión de la construcción del sistema de agua potable de la CPA	2008	ZDS 2A	Pinogana	Metetí, Yaviza, Santa Fe	500,000
Total						11,022,529

Fuente: Base de datos de proyectos elaborada por OTSCORP

Para 2003, el 5o. año del Programa, esta situación había mejorado significativamente debido en gran parte a la intervención del MINSA con recursos de un préstamo del Banco Mundial. Según la Evaluación Intermedia:

“La cobertura de agua potable aumentó un 14.5% entre 1999 y 2003. Se construyeron y rehabilitaron 38 acueductos que abastecen a 2,612 viviendas, beneficiando así a 12,172 habitantes adicionales en la Región de Darién. De éstos, el Programa financió la construcción de 2 sistemas con 203 conexiones y la rehabilitación de otros 2 con 637 conexiones.”

A 2007, la cobertura se había incrementado en más de 3,300 viviendas (Cuadro 5-2), el 67% del total de viviendas. Sin embargo, después de 12 años de ejecución, el principal proyecto – el suministro de agua al área de la CPA – no se ha concluido.

El Cuadro 5-2 presenta la evolución de la cobertura del servicio en el período 1998-2007. Durante el período de ejecución del PDSD, ésta aumentó de 39.5% en 1997 a más del 70% en 2010. En las áreas servidas por el IDAAN, la cobertura se duplicó (15% en 1997 a 29% en 2010); el nuevo sistema de la CPA una vez terminado servirá a casi un tercio de la población de la región.

Cuadro 5-2 – Darién, Cobertura del servicio de agua potable 1998-2007

Año	Viviendas	Conexiones	Cobertura
1998	10,202	4,295	42.1%
2000	10,586	5,535	52.3%
2003	10,913	6,180	56.6%
2007	11,500	7,686	66.8%
Fuente: MP-CONADES 2009, p. 35 (datos de 1998-2003 con base en SISEE)			

Cuadro 5-3 – Inversiones del PDSD en saneamiento

#	Proyecto	Año Inicio	Zona PIOT	Distrito/Comarca	Corregimiento	Costo B/.
1	Construcción del sistema de alcantarillado condominial de Yaviza	2006	ZDS 2A	Pinogana	Yaviza	493,479
2	Construcción de sistema de recolección y disposición de desechos sólidos	2006	ZDS 3C ZDS 3A	Chepigana	La Palma , Santa Fe , Agua Fria	317,431
3	Saneamiento de los vertederos sanitarios y construcción de los rellenos sanitarios de El Real, Yaviza, Metetí, La Palma y Santa Fe.	2007	ZDS 2A ZDS 3A	Pinogana	El Real, Yaviza, Metetí, La Palma y Santa Fe.	280,000
4	Adquisición de equipo para el proyecto de desechos sólidos en El Real, Yaviza y Meteti.	2007	ZDS 2A ZDS 3A	Pinogana	El Real, Yaviza y Metetí	274,365
5	Construcción del sistema de alcantarillado condominial de Tucuti	2007		Chepigana	Tucuti	211,575
6	Sistema alcantarillado condominial de Boca de Cupe	2007	PND	Pinogana	Boca de Cupé	191,310
7	Construcción de letrinas y baños en las comunidades de Camoganti , Pinogana	2007		Pinogana	Camoganti , Pinogana	162,042
8	Relleno sanitario para el manejo de los residuos sólidos en Pinogana	2007		Pinogana	Pinogana	158,715
9	Letrinación Garachine	2007	ZDS 4B	Chepigana	Garachiné	39,926
10	Manejo de desechos sólidos de Jaque	2007	ZDS 6	Chepigana	Jaqué	9,750
Total						2,138,593

El PDSD financió 10 proyectos de saneamiento (disposición de aguas servidas y excretas y manejo de desechos sólidos) por un valor de B/. 2.1 millones (**Cuadro 5-3**), un aumento de cobertura significativo en una región donde ninguna concentración de población contaba con alcantarillado y la basura generalmente se arrojaba en los cauces de ríos y quebradas o a vertederos a cielo abierto. Según el MINSA, en 2005, el 50% de las viviendas contaban con servicio sanitario.

No obstante, las cifras anteriores no reflejan la calidad de los servicios de agua potable, lo que ha sido un serio problema en muchas comunidades y especialmente a lo largo de la CPA. En efecto, el resultado principal del sistema de agua potable de la CPA, en construcción, será mejorar la confiabilidad del servicio, más que en aumentar la cobertura, ya que sustituirá varios sistemas pequeños con insuficiente capacidad para atender la demanda.

Por otra parte, será necesario atender la operación de los sistemas, algunos muy costos, otros con una capacidad muy limitada de las comunidades para operarlos, especialmente los sistemas pequeños construidos por el MINSA; algunos sistemas tienen altos costos de operación y requieren subsidios; el nuevo sistema de la CPA, a ser operado por el IDAAN, es relativamente complejo debido a la estacionalidad y calidad del suministro de agua cruda. Estos aspectos no han tenido suficiente atención debido a la limitada capacidad técnica de las instituciones involucradas a nivel local o su competencia en el tema de agua potable; la división de competencias entre el MINSA y el IDAAN no constituye una estructura adecuada para el desarrollo del sector. Estos elementos son importantes para la “sostenibilidad del desarrollo” de Darién.

5.1.2 Electricidad

El documento del Programa (MEF/UCP 1998b) contiene un diagnóstico detallado del sector eléctrico en Darién en 1997, el cual se caracterizaba por una baja cobertura acorde con sus características rurales y población dispersa, servicio básico en las áreas urbanas más importantes suministrado por sistemas locales aislados y de baja capacidad y baja cobertura en instalaciones públicas (escuelas, centros de salud, centros comunitarios, alumbrado público).

El servicio era prestado por el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), el cual fue privatizado en 1998. Algunas comunidades tenían pequeños generadores a base de diesel o gasolina para actividades especiales (equipos de sonido para fiestas o pequeñas bombas para extracción de agua para consumo humano), su funcionamiento era irregular y dependía de la disponibilidad de recursos para comprar combustible.

Con base en ese diagnóstico se establecieron objetivos y metas para el apoyo al sector como parte del componente de servicios básicos del Programa, teniendo en cuenta la estrategia de ordenamiento territorial por la cual se pretendía incentivar las actividades económicas en las ZDS, complementar otras inversiones y mejorar los servicios públicos para la población local.

Según el documento del Programa (MEF/UCP 1998b, Anexo 7, Servicios Básicos), el objetivo general era “*proporcionar las condiciones básicas del suministro de energía eléctrica, para facilitar el desarrollo sostenible en Darién.*”⁵² Se plantearon los siguientes “objetivos complementarios”:

⁵² Se debe tener en cuenta que durante la formulación del PDSD el sector eléctrico estaba en proceso de privatización de la prestación del servicio, que estaba a cargo del IRHE y se transfirió a la empresa Electra Noreste (hoy ENSA) bajo el sistema de concesiones.

- i. *Apoyar el desarrollo institucional del sector mediante la conformación de cooperativas para la prestación del servicio.*
- ii. *Apoyar el desarrollo económico en zonas de potencial productivo (línea Metetí - Puerto Quimba).*
- iii. *Apoyar el desarrollo social de Darién mediante la electrificación de los centros comunitarios, escuelas y centros de salud.*
- iv. *Mejorar el bienestar de las familias que serán conectadas a las redes de energía eléctrica.*

Y se definieron las siguientes metas:

- i. La construcción de la línea de subtransmisión Metetí - Puerto Quimba de 34.5 kv;
- ii. La instalación de celdas fotovoltaicas en los centros de salud, escuelas y centros comunitarios de las zonas no atendidas;
- iii. La instalación del servicio de energía eléctrica en los centros de salud, escuelas y centros comunitarios de las zonas atendidas;
- iv. La conexión de 500 nuevos usuarios en las zonas identificadas como de producción.

El marco lógico revisado en 2002 establecía: “*Los índices de cobertura de energía en instalaciones públicas debe ser del 100% al final del Programa*” además de: “*la disponibilidad de energía eléctrica en Puerto Quimba para apoyar actividades de comercialización y transporte.*”

Se debe observar que en esta revisión no se establecieron metas de cobertura de viviendas. Por una parte, la modesta meta de 500 conexiones se había logrado fácilmente con las inversiones del Programa y de la nueva empresa distribuidora.⁵³ Por otra parte, el nuevo esquema privatizado requería un subsidio a la empresa distribuidora en aquellas áreas que por su baja densidad de clientes no era financieramente rentable para la empresa. Este subsidio no era elegible para financiamiento con recursos del Programa, por lo que requería una asignación de presupuesto a través del FIS/OER, trámite que causó que algunos sistemas permanecieran por más de un año sin energizar. Este aspecto se trató en la Evaluación Intermedia (OTSCORP 2004) y fue resuelto en gran parte. Adicionalmente, se abandonó el esquema de cooperativas, una posible modalidad de prestación del servicio para zonas con población dispersa donde la empresa distribuidora no opera.⁵⁴

Según la Evaluación Intermedia,

“El programa de electrificación de Darién se enmarca en la nueva estructura del sector y aprovecha la capacidad institucional de la nueva Oficina de Electrificación Rural, que ahora [2003] forma parte del FIS. Este programa está orientado a: mejorar el servicio en las escuelas, centros de salud y otras instalaciones públicas; mejorar la cobertura en áreas de producción a través del apoyo al establecimiento de cooperativas de distribución en áreas no concesionadas al operador privado; y, estimular la actividad económica, especialmente en el sector pesquero con la línea de transmisión Metetí – Puerto Quimba.”

⁵³ Según la Evaluación Intermedia (2003): “*La cobertura del servicio de energía aumentó un 24.4% de 1998 al 2003 (incluye conexiones instaladas por Elektra Noreste). El PDSD financió 4 proyectos, de los cuales 2 se encuentran energizados beneficiando a 45 nuevas viviendas. Más de 500 viviendas, que cuentan con la red construida, están en espera del servicio.*”

⁵⁴ Esto es un aspecto significativo debido a que la modalidad de cooperativas eléctricas rurales, en muchos países, es un esquema eficiente para la prestación del servicio en áreas donde no es comercialmente rentable para el operador privado. Inicialmente había algún entusiasmo por esta modalidad en Darién (por parte de OER) pero no se concretó posiblemente por la falta de “capital social”, falta de liderazgo y organización social a nivel comunitario y cambio de prioridades de la OER, a pesar de los avances en participación generados por el Comité Local Consultivo (CLC).

Evidentemente, según todas las fuentes mencionadas, la estrategia del Programa para el sector eléctrico, en el contexto de los objetivos del PDSD (aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el mejoramiento del bienestar de la población local), tenía tres elementos básicos: (i) el aumento de la cobertura a las viviendas, (ii) el apoyo al desarrollo económico local (línea Metetí-Puerto Quimba) y (iii) el suministro de electricidad a las instalaciones públicas.

Cuadro 5-4 – Inversiones del PDSD en el sector eléctrico de Darién

#	Proyecto	Año Inicio	Zona PIOT	Distrito/Comarca	Corregimiento	Costo US\$
1	Diseño de la línea de distribución eléctrica desde Tucutí a Chuleti y Camogantí	2002	ZDS 5	Chepigana	Tucutí	6,000
2	Estudio de impacto ambiental del proyecto de construcción de la línea de distribución eléctrica Metetí – Puerto Quimba	2003	ZDS 3A ZDS 3B	Chepigana y Pinogana	Metetí, Río Iglesias	9,850
3	Instalación de luminarias solares en Nazareth y La Esperanza.	2004	ZDS 1	Cémaco	Manuel Ortega	19,985
4	Instalación de luminarias solares en Villa Caleta y El Salto	2004	ZDS 1	Cémaco	Lajas Blancas	19,730
5	Línea de interconexión eléctrica Canglón – Las Peñitas	2003	ZDS 3A	Chepigana	Yaviza	250,922
6	Línea de interconexión eléctrica Vista Alegre – Boca de Cupe	2003	ZDS 1	Cémaco		226,437
7	Línea de interconexión eléctrica Jaqué – Puerto Piña	2003	ZDS 6	Pinogana	Jaqué, Puerto Piña	199,731
8	Construcción integración eléctrica Camogantí – Tucutí, Sansón – Lajas Blancas, Tortí – Platanilla	2007	ZDS 2B ZDS 3A	Chepigana, Chepo	Camogantí, Tucutí, Río Congo, Metetí, Tortí	961,341
9	Construcción del sistema eléctrico El Común, El Salto	2007	ZDS 1	Cémaco		525,224
10	Construcción del sistema eléctrico de Comarca Cémaco, El Naranjal y Santa Rosa	2007	ZSD 1	Cémaco		498,068
11	Construcción de línea de distribución eléctrica Metetí – Puerto Quimba	2002	ZDS 3A ZDS 3B	Pinogana y Chepigana	Metetí, Río Iglesias	176,919
12	Reparación e instalación de una planta eléctrica en la comunidad de Corozal	2006	ZDS 1	Cémaco	Manuel Ortega	1,614
13	Capacitación y promoción de proyectos de integración eléctrica	2006	ZDS 1	Pinogana	Yape	6,000
14	Construcción del sistema eléctrico Taimatí	2007	ZDS 4B	Chepigana	Taimatí	514,316
15	Diseño de la línea eléctrica Agua Fría – Palmira	2005	ZDS 3A	Chepigana	Agua Fría	3,845
16	Asistencia Técnica en Sistemas Eléctricos aislados	2005	Darién			27,619
Total						3,447,601

Fuente: Base de datos de proyectos elaborada por OTSCORP con base en los Informes de Progreso y otras fuentes del PDSD.

En los 12 años de ejecución (1998-2010), el PDSD financió directamente 16 proyectos y estudios en el sector eléctrico de Darién por un valor de B/. 3.5 millones (**Cuadro 5-4**) e indudablemente contribuyó a viabilizar el suministro bajo la nueva estructura institucional del sector (creada en 1998) mediante la construcción de infraestructura concesionada a la empresa distribuidora y los subsidios de la OER a dicha empresa.

Esto se refleja en los resultados que se presentan el **Cuadro 5-5**, la cobertura, medida por el número de clientes o conexiones al servicio de electricidad, ha crecido rápidamente: en la primera mitad del período de ejecución creció a una tasa anual de 14.4% y, en la segunda, a una tasa de 9.5%. Más de 6,500 conexiones se instalaron durante la ejecución del PDSD, en 2009 había más de cuatro veces el número de conexiones de 1997.

Según los Censos de Población y Vivienda de 2000 y 2010, en 2000 había 9,088 viviendas en Darién y 3,619 conexiones, por lo que la cobertura del servicio se estimaba en 39.8%, según las cifras del **Cuadro 5-5**. El número de viviendas aumentó a 17,721 en 2010 y el número de conexiones a 9,083, por lo que la cobertura del servicio aumentó a 51.3%, un aumento significativo pero todavía por debajo del promedio nacional de 76% (según ASEP).

Cuadro 5-5 - Servicio de energía eléctrica, número de clientes facturados por subsistema

<i>Subsistema</i>	<i>1997</i>	<i>2000</i>	<i>2003</i>	<i>Distribución regional 2003</i>	<i>Crecimiento anual 1997-2003</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>Distribución regional 2009</i>	<i>Crecimiento anual 2003-2009</i>
Santa Fe	1,446	2,516	3,356	67.6%	14.0%	4,608	6,158	70.1%	10.1%
La Palma	648	687	753	15.2%	2.5%	1,030	1,099	12.5%	6.3%
Garachiné	n.d.	114	490	9.9%	4.9%	574	731	8.3%	6.7%
Jaqué	n.d.	166	206	4.1%	7.2%	408	532	6.1%	15.8%
Boca de Cupe	n.d.	84	97	2.0%	4.8%	122	150	1.7%	7.3%
Tucutí	n.d.	52	64	1.3%	6.9%	75	116	1.3%	9.9%
Total	2,094	3,619	4966	100.0%	14.4%	6,917	8,786	100.0%	9.5%

Fuente: Estimaciones con base en las cifras de ENSA 2010. La información de 1997 se obtuvo de los estudios preparatorios del PDSD. n. d.: no disponible.

La distribución regional también debe resaltarse: el consumo en Santa Fe (medido en MWh) ha crecido a una tasa anual de 10.7% (similar al crecimiento del número de conexiones de 10.1%) entre 2003 y 2009, la participación de este subsistema aumentó de 67.6% en 2003 a 70.1% en 2009. Mientras que la participación de La Palma en el número de conexiones se redujo de 15.2 a 12.5%, a pesar de que su tasa de crecimiento anual aumentó de 2.5% a 6.3%. Esto es indicativo del impacto de la pavimentación de la CPA como factor de crecimiento de las actividades económicas locales, que afectó en menor grado al “Viejo Darién” (La Palma).

Por lo tanto, el objetivo de cobertura se está cumpliendo, se están obteniendo los *resultados* (sistemas funcionando) y muy probablemente el *impacto* esperado de tener el servicio de electricidad en las viviendas que no lo tenían.

Lo mismo se aplica parcialmente al objetivo de desarrollo regional, ya que las cifras de cobertura incluyen clientes comerciales, industriales e institucionales. Sin embargo, la “línea estratégica” Metetí – Puerto Quimba, construida, no ha tenido el impacto esperado debido a los atrasos en la rehabilitación de la

carretera Metetí-Puerto Quimba y las instalaciones (embarcadero) de Puerto Quimba, aunque es evidente el desarrollo del centro poblado de Metetí a lo largo de esta vía.

Todos los proyectos fueron ejecutados en Zonas de Desarrollo Sostenible (ZDS), según la estrategia del Programa.

Con respecto a los establecimientos públicos, se han incluido en la electrificación de las respectivas comunidades, aunque no se formuló un proyecto específico y el PDSO no cuenta con información al respecto ni se hizo un seguimiento del mismo, a pesar de que este era un objetivo fundamental dentro del concepto del PDSO, repetido en los varios documentos del Programa y explícito en el marco lógico revisado.

Para obtener información sobre este objetivo, se solicitó la colaboración de los municipios de Chepigana y Pinogana, la CEW y las regionales del MINSA y MEDUCA, los resultados se reportan en el Cuadro 5-6: solo el 45.5% de los centros educativos y el 69% de los centros comunales cuentan con “luz eléctrica”, es decir no se logró la meta de 100%. (No se ha podido obtener información sobre las instalaciones de salud).

Cuadro 5-6 – Conexiones eléctricas en instalaciones educativas, comunales y de salud

Distrito	Corregimiento	Escuelas		Centros comunales		Instalaciones de Salud	
		Con Luz	Sin Luz	Con Luz	Sin Luz	Con Luz	Sin Luz
Chepigana	Agua Fría	6	3	X			
	Camoganti		3	X			
	Cucunati		7		X		
	Chepigana		4	X			
	Garachine	5	3	X			
	Jaque	4	6	X			
	La Palma	7	5	X			
	Puerto Piña	3		X			
	Rio Congo		14		X		
	Rio Congo Arriba	2	10		X		
	Rio Iglesias	3	5	X			
	Sambu	3		X			
	Santa Fé	12	13	X			
	Seteganti	4		X			
	Taimanti	4		X			
	Tucuti	8	2	X			
Pirogana	Boca de Cupe	3	4	X			
	El Real de Santa María	2	2	X			
	Meteti	15	5	X			
	Paya		1		X		
	Pinogana	1		X			
	Púcuro		1	X			
	Yape	2		X			
	Yaviza	6	2	X			
Cémaco	Cirilo Guainora	6			X		
	Lajas Blanca	5	11		X		

<i>Distrito</i>	<i>Corregimiento</i>	<i>Escuelas</i>		<i>Centros comunales</i>		<i>Instalaciones de Salud</i>	
		<i>Con Luz</i>	<i>Sin Luz</i>	<i>Con Luz</i>	<i>Sin Luz</i>	<i>Con Luz</i>	<i>Sin Luz</i>
	Manuel Ortega	2	11		X		
Sambú	Jingurudo		7		X		
	Río Sabalo	2	4		X		
Comarca Wagarbí		1	4				
Total		106	127	20	9		
Logrado		45.5%		69%			

Fuentes: Escuelas: Ministerio de Educación (MEDUCA); Centros Comunales: Gobernación de Comarca Embera-Wounaan, Ministerio de Gobierno y Justicia, Municipio de Pinogana, Municipio de Chepigana.

No hay evidencia de que la UCP haya formulado o preparado proyectos para atender las instalaciones públicas o coordinado con las instituciones competentes la preparación de proyectos para dar cubrimiento a las instalaciones públicas. Hay una recomendación específica sobre este aspecto en la evaluación intermedia.

Según las cifras anteriores, el PDSD ha invertido B/. 523 por cada nueva conexión instalada durante la ejecución del Programa, sin incluir los subsidios de la OER a la empresa distribuidora.⁵⁵ Claramente, el PDSD ha cumplido con el objetivo de impulsar el desarrollo de un sector que hoy, con la contribución del Programa, es autosostenible en el sentido de que el sector ha mejorado la cobertura significativamente mediante el apoyo público al sector privado, la oferta y demanda privadas están funcionando según el mercado; el desarrollo a lo largo de la CPA se refleja en la alta demanda del servicio; la OER ha operado efectivamente para suministrar subsidios a muchos sistemas no comercialmente rentables.

Sin embargo, los objetivos sociales no se han cumplido como se esperaba: muchas instalaciones públicas no cuentan con el servicio, la cobertura (51.3%) es relativamente baja con respecto al promedio nacional (76%) y se concentra en las zonas menos pobres y la capacidad instalada del sistema Metetí – Puerto Quimba está subutilizada por falta de las instalaciones de Puerto Quimba y la rehabilitación de la carretera Metetí – Puerto Quimba.

Con el fin de identificar y entender los problemas específicos de la ejecución de inversiones en este sector se analizaron dos proyectos como parte de la muestra de proyectos del componente de servicios básicos:

- i. Instalación de luminarias solares en Nazareth y La Esperanza, con un costo de B/. 20,000.
- ii. Construcción del sistema eléctrico El Común – El Salto, ZDS 1 con un costo de B/. 525,224.

En el primero el servicio es irregular porque las baterías se han deteriorado y requieren reemplazo, un aspecto generalizado en estos proyectos por falta de interés de la comunidad para manejar los activos donados por el Programa. En el segundo, el servicio es normal, atendiendo la cobertura anticipada, aunque la capacidad es mayor que la requerida.

Finalmente, es importante tener en cuenta que el servicio de energía es un insumo para casi todas las actividades económicas y también un bien final (transporte de pasajeros). En ambos casos, es un indicador de la demanda generada por la mayor actividad económica; es evidente que el crecimiento del sector eléctrico responde a la demanda generada por el crecimiento económico a lo largo de la CPA que a su vez ha sido generado por la pavimentación de la carretera.

⁵⁵ Si se incluyen estos subsidios, el costo por conexión será mucho más alto pero dentro de un rango razonable para este tipo de cobertura (pendiente verificación con OER).

5.2 Subcomponente de salud, educación y ordenamiento urbano

El objetivo inicial de este subcomponente era mejorar los niveles de vida de la población darienita, por lo menos para alcanzar los niveles del resto del país. Según el marco lógico, se pretendía “*reorientar recursos existentes a nivel nacional para apoyar las iniciativas de estos sectores en la provincia.*” Si bien, en la forma expresada en el marco lógico, este objetivo no era viable, ya que el Programa no tenía la autoridad para “reorientar recursos existentes a nivel nacional”, la intención general del gobierno durante la preparación del Programa era mejorar la asignación de los presupuestos sectoriales para equiparar las condiciones de Darién con las del resto del país.

Esta “intención general” se trató de incorporar en los convenios que el MEF firmó con cada una de las instituciones sectoriales pero aparentemente no se materializó en los presupuestos anuales de las instituciones sectoriales. Por ejemplo, se trataba de que el MINSA y el MEDUCA asignarán relativamente más recursos a Darién, provenientes de los programas nacionales que estaban ejecutando, y aumentarían los presupuestos de funcionamiento en la región (para aumentar la asignación de personal, entre otros gastos). Por su parte, el PDSO financiaría algunos proyectos y actividades estratégicas de esas instituciones a través de los componentes de fortalecimiento institucional y servicios básicos.

5.2.1 Salud

Según el diagnóstico de 1998,

“Los indicadores de salud en Darién son los más deficientes del país. La esperanza de vida es de 63.8 años (1996) comparada con el promedio nacional de 73.7 años. La mortalidad infantil es de 46.4 comparada con el promedio nacional de 22.6 (1996). Las principales causas de morbilidad en la zona están relacionadas con el consumo de agua no potable y con la presencia de un vector de dengue. En años recientes la incidencia de malaria ha aumentado significativamente. El sistema de salud cuenta con un hospital regional en La Palma, y dos hospitales rurales, uno en Yaviza y otro en El Real. Hay 21 centros de salud, de los cuales cerca de 10 se encuentran sin médico nombrado. Darién tiene un promedio de 4.9 médicos y 4.3 enfermeras por 1000 habitantes, comparado con el promedio nacional de 11.7 y 10.7 respectivamente. Existen solicitudes para la rehabilitación de los tres hospitales y de algunos puestos de salud, solicitudes que están siendo incorporadas en el programa nacional de modernización del sector de salud, el cual cuenta con financiamiento y se encuentra en etapa de ejecución. El sector requiere el fortalecimiento y la asistencia del programa de salud preventiva, el cual no ha logrado la cobertura ni el impacto esperado. ... El principal problema del sector es el financiamiento de su presupuesto de funcionamiento.”

“Este sector requiere asistencia técnica para la planificación de las inversiones y operación del sistema en Darién; sus requerimientos de infraestructura son relativamente modestos y están limitados por el presupuesto de funcionamiento.”

Según los estudios preparatorios (MEF/UCP 1998b, Anexo 7), la prestación de servicios de salud solo atendía el 50% de la demanda de consultas médicas y menos del 20% de consultas odontológicas. La propuesta original recomendaba la elaboración de un “Plan de mejoramiento de los servicios de salud de Darién (PMSS)” con el fin de guiar los recursos asignados al sector. Este plan se presentó en febrero de 2000. El objetivo del PMSS era identificar y programar las inversiones y demás acciones para lograr un aumento significativo en el nivel de salud de la población darienita procurando la optimización de los recursos disponibles. El plan identificó necesidades de inversión en la región por un monto de B/. 66.1 millones, en un período de 20 años, a ejecutarse desde el año 2000 hasta el 2020.

En el 2001 se aprobó, dentro del componente de fortalecimiento institucional, el *Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional* (PAFI) del MINSA, “el cual incluyó la compra de 34 motores fuera de borda para llevar los servicios a las comunidades y trasladar pacientes hacia los establecimientos de salud

de la Región, y diez proyectos de infraestructura de salud derivados del PMSS.” (Evaluación Intermedia). Estos proyectos deberían incluirse en el componente de servicios básicos, pero debido a la limitada asignación de fondos en este componente, se incluyeron en el componente de fortalecimiento institucional.

Según el marco lógico revisado, las intervenciones del PDSO en salud buscaban apoyar al MINSA en la “reducción de los indicadores de morbilidad de la población.”

El Programa financió 17 proyectos de infraestructura y equipamiento médico (Cuadro 5-7).

Cuadro 5-7 – Proyectos y actividades financiadas por el PDSO en el sector salud

#	Proyecto	Año	Zona PIOT	Municipio	Corregimiento	Costo B/.
1	Construcción y ampliación de los puestos de salud de Platanilla y Barriales	2001		Chepigana	Río Congo Arriba	112,997
2	Remodelación y mantenimiento del centro materno infantil de Metetí	2004	ZDS 3A	Pinogana	Metetí	292,350
3	Remodelación y mantenimiento del Centro Materno Infantil de Santa Fe	2004	ZDS 5	Chepigana	Santa Fe	181,797
4	Rehabilitación del hospital de El Real	2004	ZDS 2B	Pinogana	El Real	128,088
5	Compra de equipos médicos par las instalaciones de salud de Santa Fe, Metetí, Barriales, Plantadilla, Yaviza y La Palma	2006	ZDS 5 ZDS 3A ZDS 3C ZDS 2A	Chepigana, Pinogana	Santa Fe, Metetí, Río Congo, Río Congo Arriba, Yaviza y La Palma	132,870
6	Adquisición de equipos médicos para instalaciones de salud en Darién	2007	ZDS 3C	Chepigana	La Palma	100,000
9	Construcción de los puestos de salud de Wala y Nurra	2007	ZDS 3A	Comarca Kuna de Comarca Wargandí	Comarca Kuna de Comarca Wargandí	99,611
10	Instalación de equipo médico para las instalaciones de salud en Darién en La Palma	2007		Chepigana	La Palma	95,000
11	Adición y mejoras al centro materno Infantil de Boca de Cupe	2007	PND	Pinogana	Boca de Cupe	79,870
12	Rehabilitación del Hospital San José de La Palma	2007	ZDS 3C	Chepigana	La Palma	74,205
13	Mejoras al centro materno infantil de Jaqué	2007	PND	Chepigana	Jaqué	20,889
14	Adquisición de ambulancia acuática	2007	PND	Pinogana	Boca de Cupé	14,607
15	Adquisición de equipo médico cirujano para el hospital de Yaviza y el centro materno infantil de Santa Fe	2007	ZDS 2A	Pinogana	Yaviza	10,000
16	Adquisición de equipo médico y de oficina	2005				94,220
17	Suministro, transporte, descarga, instalación, capacitación y prueba en sitio de 34 motores fuera de borda para la región de salud de Darién.	2007	Cemaco ZDS 1	Todos	Todos	93,279
Total						1,529,782

Por su parte, el MINSA debería aumentar el personal médico permanente, algo que no se logró, como se muestra en el Cuadro 5-8.

Cuadro 5-8 – Asignación de personal médico a Darién

	Personal médico por 10,000 habitantes							
	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Médicos	26	34	34	24	23	31	31	34
Odontólogos	10	12	10	12	12	9	4	9
Enfermeras	36	37	31	31	33	35	36	37
Auxiliar de Enfermería	35	30	32	27	33	26	33	33
Total	107	113	107	94	101	101	104	113

Fuente: MINSA

Aparentemente se repite el patrón tradicional de construir infraestructura sin asignar el personal requerido, lo que probablemente se refleja en los indicadores de salud del período 1997-2009 (**Cuadro 5-9**) que no muestran un impacto contundente en el estado de salud de la población, con excepción del indicador de “Esperanza de vida al nacer” que aumentó significativamente de 64.3 a 70.3 años (a nivel nacional aumentó de 73.7 a 75.7 en el mismo período).

Cuadro 5-9 – Indicadores de salud de Darién

<i>Indicadores</i>	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Casos de malaria	187	222	158	89	292	70	100	123	122	215	38	28
Casos de dengue	6	1	2	76	4	0	0	52	0	2	0	
Casos de Leishmaniasis	195	73	105	261	98	47	34	38	106	70	87	171
Casos de Diarrea	2,078	2,535	2,786	2,318	2,519	2,955	1,888	2,571	2,646	3,000	3,446	6,260
Casos de TBC	0	12	0	8	11	17	29	20	25	17	20	11
Esperanza de vida al nacer	64.3	65.1	68	68	68	69.8	69.34	69.6	69.86	70.2	70.37	70.3
Tasa de natalidad	22.4	19.3	20.8	21.8	24.2	23.2	23.3	24.3	23.2	23.2	20.9	21.36
Tasa de mortalidad gral.	2.1	1.7	2.1	2.6	2.4	2.9	2.4	2.9	2.6	2.9	2.6	2.4
Tasa de mortalidad infantil	25.5	22.6	32.4	24	21.1	28.4	15.4	20	23.9	26.1	11.3	11.2

Fuente: MINSA

5.2.2 Educación

Según el diagnóstico elaborado en 1998 para formular el PDSD,

“Los indicadores de cobertura de la educación en Darién son los más bajos de Panamá. Los menores con edades entre los 6 y los 14 años son 14,647,⁵⁶ mientras que la matrícula estudiantil solo alcanza 11,201,⁵⁷ lo que indica, que la cobertura es del 76%. Sin embargo, la matrícula escolar incorpora menores con mayor edad en las escuelas secundarias y por lo tanto, la cobertura presenta una sobreestimación. Si se incluyen los menores de 15 años (1,398), la cobertura alcanza solo el 70%.

Las comunidades indígenas, localizadas en los distritos de Cémaco y Sambú, presentan los más altos índices de analfabetismo del país (entre el 44% y 70%).⁵⁸ De acuerdo con el censo de población y

⁵⁶ “Estimación de la población total de la república, por provincia, según sexo y grupos de edad al 1 de julio de 1998”, Censo de población y vivienda, 1990.

⁵⁷ Departamento de Estadística, Ministerio de Educación, 1995.

⁵⁸ Ministerio de Educación, *Estrategia decenal de modernización de la educación panameña*, 1997

vivienda de 1990, el índice de analfabetismo en Panamá es del 10.7%. En Darién, el indicador es de 30.4%.⁵⁹ (MEF/UCP 1998b, Anexo 7).

El Programa no pretendía intervenir directamente en el sector educativo en Darién sino apoyar marginalmente – como en otros sectores – al Ministerio de Educación a mejorar la situación de la educación en Darién relativa al resto del país. En efecto, el ministerio tenía una “estrategia decenal de modernización de la educación” y según el documento citado, *“El sector tiene recursos disponibles en dos programas recientemente aprobados por el BID y el Banco Mundial, por lo cual se requiere la identificación de proyectos y actividades específicas en Darién que serían financiadas con dichos recursos.”* No hay evidencia de que esto se haya hecho. No hay evidencia de que el Programa haya comunicado al ministerio o que se haya discutido en la SECOIN la importancia de este aspecto, a pesar de que fue identificado en el diagnóstico (1998) y también por el SISEE (2003).

El marco lógico revisado en 2002, proponía la *“Mejora de los indicadores de retención estudiantil en las escuelas y colegios”* y el *“Aumento en la matrícula y mejora en los índices de eficiencia de la educación laboral y técnica”*, aunque no se identifica un cambio de estrategia o acciones específicas para lograr estos objetivos.

En 2003, como parte del ejercicio de actualización de la línea base y sistematización del SISEE, se realizó una evaluación del sector (MEF/UCP 2003) en la que se identificaba una situación preocupante: la baja escolaridad de los jóvenes menores de 17 años, grupo que además era afectado por la falta de oportunidades de empleo.

Según la Evaluación Intermedia (2004),

“La oferta educativa en Darién, medida en términos de escuelas, aulas y profesores, ha mejorado significativamente desde 1997 a causa de las inversiones y aumentos en gastos de funcionamiento efectuados por el MEDUC. Sin embargo su impacto, medido por los niveles de escolaridad y deserción ha sido muy modesto. Estos niveles permanecen por debajo de los promedios nacionales.”
(Resaltado agregado)

Por lo tanto,

“Las causas del bajo impacto del aumento en la oferta pueden estar relacionadas con “factores complementarios” como la pobreza de muchas familias y la falta de medios de transporte que faciliten el acceso a las escuelas.”

El grupo de jóvenes de 12 a 17 años debe ser un grupo objetivo prioritario para la educación secundaria y vocacional debido a sus altas tasas de deserción y baja escolaridad.”

El PDSD financió 9 proyectos y actividades en educación en Darién por un monto de B/. 0.7 millones. Como se indica en el Cuadro 5-10, la principal inversión fue la construcción del Colegio Forestal y Agropecuario de Darién, que claramente responde al problema identificado; las otras inversiones mencionadas en ese cuadro son complementarias a la inversión del ministerio en las áreas regulares de educación primaria y secundaria. Es decir, se refleja una estrategia implícita de atender aspectos especiales del sector: los programas Darién Aprende y Maestro en Casa (por radio) son bien conocidos y populares en la región; el telebásico y las infoplazas; las aulas para discapacitados; la biblioteca de La Palma.

⁵⁹ Propuesta de préstamo, *Proyecto de Desarrollo educacional*, BID, abril de 1997.

Cuadro 5-10 – Inversiones del PDSO en educación

#	Proyecto	Año	Zona PIOT	Municipio	Corregimiento	Costo
1	Darién aprende	2001	Región			50,000
2	Maestro en casa	2003	Región			25,000
3	Construcción y equipamiento de aula en la extensión universitaria de Darién	2003	ZDS 3A	Pinogana	Metetí	92,345
4	Construcción de cuatro aulas para el centro telebásico en Agua Fría No.2	2003	ZDS 5	Chepigana	Agua Fría	47,378
5	Rehabilitación de la biblioteca Gil Colunge de La Palma	2004	ZDS 3C	Chepigana	La Palma	14,940
6	Construcción y equipamiento del Colegio Forestal y Agropecuario de Darién	2004	ZDS 3A	Pinogana	Yaviza	280,894
7	Construcción de internado en el Instituto Forestal Agropecuario	2005	ZDS 2A	Pinogana	Yaviza	54,930
8	Construcción y equipamiento para el aula de niños discapacitados	2006	ZDS 2A	Pinogana	Yaviza	45,000
9	Construcción de aulas para el I.P.T. UNANDRUCIA	2007	ZDS 4A	Sambú	Río Sábalo	92,669
Total						703,155

Como se indica en el Cuadro 5-11, la tasa de deserción en la educación primaria, que siempre fue mayor que el promedio nacional, ha disminuido significativamente, aun teniendo en cuenta la tendencia nacional decreciente, de los altos niveles de principios de la década de 2000 a 1.1% en 2009. En este período, la matrícula en secundaria se duplicó a pesar de que la población ha tenido un crecimiento muy pequeño. En efecto, se puede decir que el porcentaje de jóvenes que terminando la primaria continúan a secundaria tuvo un aumento muy importante, de 19% a 35%, a pesar de que permanece por debajo del nivel nacional que aumentó de 56% a 57% en el período.

Cuadro 5-11 – Evolución de los indicadores básicos del sector educativo en Darién y Panamá

		Matrícula Primaria		Primaria Tasa de deserción	Matrícula Secundaria	Relación Matrícula Secundaria/ Primaria	Número de:		
		Inicial	Final				Escuelas	Aulas	Docentes
1997	Darién	10,181	9,852	3.23%	1,912	19.41%	166	535	538
	Nacional	342,006	334,433	2.21%	187,090	55.94%			
2000	Darién	10,740	10,278	4.30%	2,235	21.75%	181	643	646
	Nacional	355,220	347,313	2.23%	192,458	55.41%			
2005	Darién	11,140	10,669	4.23%	3,058	28.66%	198	726	726
	Nacional	385,390	378,387	1.82%	217,428	57.46%			
2009	Darién	11,120	10,997	1.11%	3,807	34.62%	231	706	692
	Nacional	388,843	386,264	0.66%	220,767	57.15%			

Fuente: Ministerio de Educación.

Si bien, este no es un efecto directo de las inversiones del PDSD en educación, se puede considerar que es parte del impacto esperado del Programa sobre el desarrollo económico y social de la región y ciertamente de la estrategia del gobierno de mejorar los indicadores de Darién con respecto al nivel nacional, lo que era parte del concepto del PDSD. Se debe resaltar que los indicadores reflejan un esfuerzo por extender la educación primaria a la población más dispersa; así, a pesar de que la matrícula solo aumentó en 9% durante el período 1997-2010, el número de escuelas, aulas y docentes (**Cuadro 5-11**) aumentó en 39, 32 y 29% respectivamente.

5.3 Conclusión

A pesar de que este componente no logró completamente algunos objetivos estratégicos, indudablemente logró avances significativos en el mejoramiento esperado de la cobertura y calidad de los servicios básicos.

No se logró terminar el sistema de agua potable de la CPA (a la fecha, junio de 2011, está próximo a completarse), ni la cobertura total de electricidad para las instalaciones públicas (escuelas, centros de salud, centros comunales); no se asignó todo el personal médico requerido para mejorar la prestación de los servicios de salud, y la escolaridad de la población menor de 17 años todavía está por debajo del nivel nacional.

Sin embargo, en cada uno de los sectores se lograron mejoras significativas en cobertura y calidad del servicio respectivo. El PDSD contribuyó con inversiones e intervenciones claves en cada sector y las instituciones sectoriales cumplieron su función para acercar a la región hacia los niveles de servicio del resto del país. Como resultado, se aumentó significativamente la cobertura de agua potable y electricidad, la esperanza de vida al nacer y la escolaridad de un grupo crítico: los jóvenes menores de 17 años que terminan primaria y continúan a secundaria.

Los logros de este componente han sido esenciales para mejorar los índices de pobreza en Darién, un objetivo fundamental del Programa.

6 El Marco Lógico y el logro de los objetivos del Programa

En 1999 se elaboró un marco lógico que establecía los objetivos, indicadores y supuestos fundamentales del Programa y cada uno de los componentes. Este marco lógico se ajustó en 2002 en consulta entre el MEF y el BID para simplificar algunos objetivos y sus indicadores pero no es significativamente diferente del original. El Cuadro 6-1 presenta los objetivos más generales, *Fin* y *Propósito*, del marco lógico ajustado en 2002.

El PDSD tenía dos objetivos interrelacionados y complementarios que se reflejan en el marco lógico y en los componentes del Programa: el mejoramiento en el bienestar o nivel de vida de la población darienita con respecto al resto del país y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de la región. El *fin* del marco lógico (Cuadro 6-1) incluye atributos adicionales, como la diversidad étnica, equidad y participación.

Cuadro 6-1 - MARCO LÓGICO DEL PROGRAMA (ajustado en 2002)

<i>Objetivos</i>	<i>Indicadores</i>	<i>Medios de verificación</i>	<i>Supuestos</i>
<p>FIN Alcanzar el mejoramiento del bienestar de la población, respetando la diversidad étnica con un desarrollo económico equitativo participativo sostenible orientado a la región del Darién, que tenga como base el manejo de los recursos naturales</p> <p>PROPOSITO Instituciones públicas y sociedad civil fortalecidas orientadas a promover una adecuada gestión social, ambiental y económica que permita el desarrollo sostenible de Darién.</p>	<p>Al finalizar el Programa, se debe haber estabilizado la expansión de la frontera agrícola, la explotación de los recursos marino costeros, la intervención de áreas protegidas y la tendencia de deforestación. Así mismo, se debe observar un mejoramiento en los indicadores de bienestar de la población. Para esto, al finalizar el Programa, se debe haber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mantenido el área clasificada como "de uso correcto" al 80% (nivel actual: 79.3%), • Incrementado el Índice de Calidad de Vida significativamente en un 20%, con respecto al promedio nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • El Sistema de Seguimiento y Evaluación del Programa (SISEE) producirá la información al final del programa sobre cobertura y uso de suelos con base en la actualización de la información de diagnóstico. • Así mismo, el sistema incluirá anualmente los resultados de la Encuesta de Niveles de Vida (ENV) aplicada regionalmente con base en la encuesta nacional de 1997 y las estadísticas anuales de los sectores sociales y las actividades económicas. 	<p>El alcance de los objetivos del Programa supone la voluntad política del Gobierno con respecto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • el cumplimiento de las normas sobre ordenamiento territorial; • la racionalización de la inversión pública en la Provincia; • la racionalización del marco regulatorio de los sectores de forestal y pesca; • los procesos de consulta y concertación con las comunidades; • la articulación de las actividades de otros proyectos con los del Programa, la cual está prevista con la creación de la Secretaría de Coordinación Interinstitucional (SECOIN)

Un componente, Ordenamiento Territorial, estaba dirigido directamente al manejo de los recursos naturales; tres componentes, a mejorar el nivel de vida de la población: servicios básicos, producción sostenible e infraestructura de transporte; el quinto, a facilitar la gestión del sector público en la región.

El ordenamiento territorial era el elemento integrador del Programa y marco de referencia espacial, los proyectos de todos los componentes deberían ejecutarse en el marco de este ordenamiento, para lo cual se

diseñó el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial (PIOT), que se ejecutaría con el apoyo de dos instrumentos adicionales: la “Matriz de Secuenciamiento” ambiental y social; y, la “Programación Estratégica” de actividades claves del Programa, teniendo en cuenta que la mayor parte de las actividades serían el resultado de las consultas con la comunidad a través del CLC y con las instituciones sectoriales a través de la SECOIN.

En esta versión del marco lógico (Cuadro 1-1), el *propósito* está referido a los aspectos institucionales, los cuales se han evaluado en el componente de Fortalecimiento Institucional (Primer Informe). El PDSD ha dado un apoyo importante a las instituciones del sector público, incluyendo los gobiernos locales, pero este apoyo ha estado dirigido a suministrar elementos operativos como oficinas y equipamiento, los objetivos institucionales (gestión con resultados e impactos) han sido escasos debido en gran parte a la dificultad de intervenir a nivel regional en la estructura centralizada de las instituciones públicas.

Los supuestos. Según los conceptos del marco lógico, los supuestos son condiciones necesarias o elementos importantes para lograr los objetivos (fallas en los supuestos pueden afectar o evitar el logro de los objetivos); en el caso del PDSD, no todos los supuestos se cumplieron en forma completa, lo que afectó parcialmente el logro de los objetivos, como se muestra a continuación. Estos temas son en sí mismos aspectos relevantes en el desarrollo del Programa, desde su diagnóstico hasta su evaluación ex post, están directamente relacionados con el logro de los objetivos del Programa independientemente de que se continúe aplicando el enfoque del Programa en el futuro y dependen críticamente de las políticas y de la “voluntad política” del gobierno.

- el cumplimiento de las normas sobre ordenamiento territorial;

Las “normas sobre ordenamiento territorial” no se cumplieron estrictamente debido a la complejidad de administrar un conjunto de numerosas áreas protegidas, regular el sector forestal y aplicar la normativa ambiental con la capacidad limitada de la ANAM, que además debe responder a las presiones sociales del proceso de colonización de la región, las comunidades indígenas y los productores forestales. Sin embargo, hay evidencia de los procesos de divulgación del conocimiento y la concienciación de las comunidades sobre la importancia de la conservación de los recursos naturales y los instrumentos normativos aplicables que han complementado y facilitado la gestión de la ANAM. Los numerosos talleres y actividades a nivel de las comunidades han tenido un impacto en la creación de la “conciencia colectiva” sobre la importancia de proteger los recursos.⁶⁰

- la racionalización de la inversión pública en la Provincia;

Tampoco se puede concluir que se racionalizó la inversión pública en la provincia. El supuesto implícito de que el MEF coordinaría la asignación de recursos públicos – a través del presupuesto de las entidades sectoriales – no funcionó en parte porque la influencia del MEF en los presupuestos operativos y planes de inversión a nivel regional de los demás ministerios es limitada; sin embargo, en algunos sectores (por ejemplo: educación, electricidad) las entidades desempeñaron las funciones esperadas en el contexto del Programa.

- la racionalización del marco regulatorio de los sectores de forestal y pesca;

⁶⁰ Las comunidades residentes cerca de los límites del Parque Nacional Darién han tenido una función importante en prevenir la intervención del parque, según el Plan de Manejo del mismo.

Con respecto a la racionalización del marco regulatorio del sector forestal no se presentaron avances significativos en el marco regulatorio vigente en 1998,⁶¹ pero se implementaron algunas mejoras en la aplicación de la normativa (como la suspensión de concesiones) que lograron algunos efectos marginales en la racionalización de la explotación forestal. En cuanto a la pesca, tampoco se lograron importantes avances normativos o regulatorios durante la ejecución del Programa. La creación de la ARAP que tomó las funciones de la AMP en el sector todavía no ha tenido mayores impactos.

- los procesos de consulta y concertación con las comunidades;

Aunque los procesos de consulta y concertación con las comunidades no eran supuestos necesarios para el éxito del Programa, sí aportaban a la calidad del mismo y generalmente se cumplieron a través de la gestión del CLC que permitió involucrar a la comunidad en el proceso de decisiones sobre la inversión pública relacionada con los recursos del Programa, lo que permitió que el mismo fuera “participativo”, “equitativo” y ciertamente tuvo en cuenta la “diversidad étnica” de la región, como se planteaba en el marco lógico.

- la articulación de las actividades de otros proyectos con los del Programa, la cual está prevista con la creación de la Secretaría de Coordinación Interinstitucional (SECOIN)

Esta articulación se cumplió parcialmente, limitada por la autoridad y competencia legal de la SECOIN, un órgano temporal que derivó su existencia jurídica del Programa pero con influencia sobre la asignación de los recursos del mismo, frente a las instituciones establecidas y centralizadas del Estado.

Según la Evaluación Intermedia,

En general, estos supuestos resultaron muy optimistas y no se han cumplido en la forma esperada o requerida para facilitar el logro de los objetivos del Programa. Si bien, el MEF desde 2001 ha hecho un esfuerzo importante para asignar los recursos en los presupuestos anuales y el Despacho Superior ha asignado una alta prioridad al Programa y ha mantenido su interés en el mismo, no se ha logrado obtener todo el apoyo requerido de las demás instituciones. Esto ha afectado significativamente la efectividad del Programa.

En resumen, los gobiernos no siempre tuvieron la voluntad política para emitir o hacer cumplir las normativas relevantes, o no era viable ejecutar las acciones previstas consideradas como supuestos o condiciones necesarias para el éxito del PDSO; la coordinación (o cooperación) interinstitucional ha sido incierta, dependiendo de la institución y las autoridades de turno, aunque se hicieron importantes esfuerzos en la SECOIN. Esto afectó parcialmente el logro del objetivo general (fin) del Programa.

Los medios de verificación. Como se indicó, uno de las restricciones más serias para esta evaluación ha sido la disponibilidad de la información. El SISEE dejó de funcionar y la ANAM no ha actualizado la información de cobertura y uso del suelo que permita, como en la evaluación intermedia, verificar y comparar el estado de los recursos naturales en la región después de 2003. No hay información actualizada del Índice de Calidad de Vida, pero se realizaron dos Encuestas de Nivel de Vida (ENV 2003 y ENV 2008) para medir los niveles de pobreza con la misma metodología que la ENV 1997. Solo algunas

⁶¹ Se emitieron algunos instrumentos normativos generales, como la “política forestal” que no tiene mayor relevancia sustantiva para la administración del sector.

estadísticas del Censo de Población y Vivienda de 2010 están disponibles por provincia. En las siguientes secciones se verifican los indicadores del marco lógico.

6.1 El Programa y el mejoramiento del nivel de vida de la población darienita

Con respecto al nivel de vida de la población darienita, el marco lógico estipula que: “*se debe observar un mejoramiento en los indicadores de bienestar de la población*”; y, se debe haber “*incrementado el Índice de Calidad de Vida significativamente en un 20%, con respecto al promedio nacional*”.

En general, se puede concluir que este objetivo se cumplió, el bienestar de la población darienita mejoró significativamente con respecto a los promedios nacionales pero todavía permanece entre las regiones más pobres del país, como se muestra en el Cuadro 6-2.

Cuadro 6-2 – Algunos índices de bienestar en Darién y Panamá 1997-2010					
Pobreza	1997	2003	2004	2008	Fuente
Darién		71.9		52.7	ENV
Meta PDSD			50%		PDSD
Panamá		36.8		32.7	ENV
Pobreza extrema	50.1			21.2	ENV
Meta PDSD			20%		PDSD
Índice de Desarrollo Humano					PNUD
Aumento % del índice		2001-2007			
Darién provincia		16.7%			
Darién comarca		18.6%			
Panamá		5.4%			
Escolaridad 5-39		2000	2010	Censos	
Darién		43.2	50.0%		
Panamá		41.5	49.0%		
Analfabetismo					
Darién			15.9%		
Panamá			5.5%		

Según las ENV de 2003 y 2008 (MEF-Contraloría): el indicador de pobreza se redujo de 71.9% a 52.7% en Darién,⁶² comparado con una reducción de 36.8% a 32.7% en Panamá. La pobreza extrema en la provincia se redujo a 21.2% de un nivel de 50.1% (ENV 1997). Inicialmente (1998), se había propuesto como meta la reducción de la pobreza a 50% y de la pobreza extrema a 20% para 2004. Es decir las metas propuestas en 2008 se cumplieron en forma casi exacta pero con un desfase de cuatro años. Sin embargo, el porcentaje de hogares en condiciones de pobreza en Darién es el más alto entre las provincias de Panamá: 47.8%, según ENV 2008.

Según PNUD, 2007-2008, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para Darién, entre 2001 y 2007, aumentó en 16.7% y para la Comarca Embera-Wounaan en 18.6%, comparado con un aumento del 5.4% para el país.

⁶² Estas cifras se refieren a la provincia, en las comarcas los indicadores de pobreza permanecen muy altos (más de 90%), pero los conceptos aplicables a las provincias no se aplican estrictamente a las comarcas que en gran parte – tienen una economía colectiva en la producción y el consumo.

El porcentaje de la población de 5-39 que asisten a la escuela (según censos de población y vivienda 2000-2010)⁶³ en Darién aumentó de 43.2% a 50.0%, mientras que en Panamá aumentó de 41.5% a 49%. Sin embargo, la tasa de analfabetismo (2010) permanece relativamente alta para Darién (15.9%) con relación a Panamá (5.5%).

Este impacto es consecuencia de mejoras en la cobertura de servicios básicos financiados por el Programa o por las instituciones sectoriales en el marco del Programa, y por la mayor actividad económica generada por la pavimentación de la CPA.

Sin embargo, como se muestra en la evaluación de los componentes, el Programa no logró todo su potencial, hubiera tenido impactos más significativos si se hubieran logrado resultados más efectivos en la ejecución y en el cumplimiento de los supuestos mencionados, como se demuestra en la evaluación de los componentes.

Por otra parte, se presentaron también resultados adversos para el bienestar de la población local, como la especulación de tierras que ha facilitado la venta de los predios titulados a inversionistas extranjeros, muchos colonos y moradores beneficiarios de la titulación han realizado una ganancia de corto plazo cuando se esperaba una estabilización de la pequeña agricultura, como impacto de la titulación.

6.2 El Programa y el estado y tendencia de los recursos naturales

Como se menciona en el marco lógico, se esperaba: haber estabilizado (i) la expansión de la frontera agrícola, (ii) la explotación de los recursos marino-costeros, (iii) la intervención de áreas protegidas y (iv) la tendencia de deforestación. Además se propone que “el área clasificada como “de uso correcto” [se mantenga] al 80% (nivel actual [1998]: 79.3%)”.

La verificación de estos objetivos implicaba contar con la información actualizada de los usos del suelo y cobertura para continuar con la comparación del periodo 2000-2003 tal como se presentó en la evaluación intermedia. No obstante la falta de datos cartográficos, algunos aspectos basados en la observación de campo de la dinámica territorial a 2010, en el impacto del subcomponente de catastro y titulación y en las proyecciones que ANAM tiene para el realinderamiento de algunas áreas protegidas, pueden dar indicios sobre el comportamiento de los indicadores.

La expansión de la frontera agrícola. La dinámica generada en el comercio de tierras por efecto directo de la carretera y el proceso de catastro y titulación, están generando las condiciones para que la frontera agrícola, en este caso la ganadera, siga en expansión. Esta tendencia se explica en un lento pero irreversible proceso de degradación de los suelos: en la zona de producción denominadas de desarrollo sostenible según el PIOT, el catastro y titulación incentivó la actividad ganadera, en claro conflicto con la capacidad de uso de los suelos. Aún persiste la subutilización de las zonas aptas para pastos mientras que las que tienen aptitud para agricultura intensiva, usos forestales y cultivos permanentes están dedicadas al pastoreo. El BDA, principal entidad financiera en la región, reconoce esta actividad como la más demandada por los usuarios pero al tiempo la más conveniente para sus intereses financieros. Dada la tendencia de uso y el poco interés de las instituciones en incentivar la sostenibilidad, es probable que la degradación de los suelos debido al conflicto de uso, obligue en el futuro a la búsqueda de nuevas áreas para talar e implementar pasturas.

⁶³ Este indicador es pertinente porque el diagnóstico identificó la baja escolaridad de la población de Darién y el PDSD en coordinación con el Ministerio de Educación logró ejecutar varias actividades en educación básica de adultos y jóvenes.

Por otro lado se sabe que la expansión de grandes superficies dedicadas al monocultivo de Teca y la compra de fincas cercanas a la carretera, ha dinamizado el mercado de tierras lo que genera el desplazamiento de antiguos pequeños agricultores o ganaderos hacia los centros urbanos, conformando así el primer eslabón para que estos a la postre busquen establecer potreros a expensas de zonas boscosas. Ya sea por desplazamiento de pequeños propietarios o por la pérdida de productividad de los suelos, existen evidencias de expansión de la frontera agrícola, al menos en las áreas adyacentes a las zonas de producción y de la CPA, como lo confirma el proyecto de reducción de la Reserva Hidrológica del Filo del Tallo por parte de ANAM, lo cual posiblemente se deba a la presión de los ocupantes para legalizar sus predios dentro de esta AP.

La explotación de los recursos marino costeros. El sector pesquero se caracteriza en Darién por la falta de presencia institucional, si bien Panamá cuenta con suficiente legislación para el control de la extracción de especies, la operación de la pesca industrial y el control de prácticas nocivas, ésta no se aplica principalmente por la debilidad de las instituciones. El principal instrumento encaminado al desarrollo sostenible del sector es el Plan de Manejo del Golfo de San Miguel concebido para una vigencia de 5 años, aprobado por la AMP en 2006, institución que no lo puso en práctica. Posteriormente debido a los ajustes institucionales, ARAP tomó la competencia del sector pesquero y aprobó el plan de manejo en 2010, es decir, 2 años después de que perdiera vigencia. Entre tanto es posible que los problemas que el Programa pretendía solucionar persistan, probablemente agravados por el agotamiento a causa de la sobre explotación de los recursos marinos de los Golfos de Chiriquí y Montijo mencionados por Menesses 2010.

La intervención de áreas protegidas. Hay evidencias parciales sobre la intervención de las AP, principalmente en la reserva Hidrológica Filo del Tallo y la Reserva Forestal Canglón. Las limitantes de información no permiten una visión del estado de la totalidad de áreas protegidas de la Provincia, pero la información disponible sobre el proceso de intervención de la laguna de Matusagaratí indica la persistencia de procesos que ya no obedecen solo a la expansión de la frontera agrícola de subsistencia sino a la venta de predios con propósitos de cultivos extensivos.

Tanto la laguna que hace parte de la Reserva Forestal Canglón como la Reserva Hidrológica Filo del Tallo están incluidas en el plan de manejo formulado en 2006. Por la calidad del diagnóstico y las acciones propuestas basadas en supuestos conservacionistas sin viabilidad técnica ni económica, hacen suponer que aunque se ejecutara dicho plan, poco serían los logros para frenar la intervención. Las propuestas en estudio por parte de ANAM para el reajuste de los linderos de las AP de Darién consideran reducciones de estas dos zonas, probablemente como respuesta a la presión de los propietarios y al reconocimiento institucional de la irreversibilidad del daño.

Si se considera que el Programa propició también la intervención en áreas protegidas a través del componente de catastro y titulación, ya fuera por omisión o por falta de coordinación desde la Unidad Ejecutora, ha legitimado dicha intervención y ha generado un conflicto entre la categoría territorial de las AP y el estatus de propiedad de cientos de predios, conflicto en el tienen responsabilidad PRONAT, PDSD y ANAM. Es uno de los problemas a que se enfrenta la expansión propuesta a la superficie del PND ya que es evidente el traslape entre predios catastrados y las zonas a incorporar al parque. Es posible que en otras AP la intervención no sea severa lo cual se puede explicar por la concentración de actividades en las zonas de producción consolidadas a través del catastro. Sería paradójico que un programa de desarrollo sostenible hubiera logrado frenar la intervención en las AP sacrificando la zona de producción, sometidas hoy a un severo proceso de degradación.

La tendencia de deforestación. En opinión de los residentes de la provincia el proceso de deforestación no ha parado, la debilidad de ANAM continua siendo uno de los factores que contribuyen a la extracción descontrolada de madera y la última política forestal promulgada no tuvo mayor efecto, debido a que no abordó los problemas identificados reiteradamente. La provincia de Darién se deforestó 1.6 veces más rápido que el promedio nacional en el periodo comprendido entre 1992 y 2000; su tasa de deforestación fue de 1.74% mientras que la del país fue de 1.12 %. Para el periodo 2000-2008, según ANCON,⁶⁴ esta tendencia se mantiene en las zonas fuera de las comarcas y el PND:

“Al igual que los datos de todo Darién, en el periodo 2000-2008, las cifras son menores que las calculadas para el periodo 1992-2000, pero la tendencia de la porción de Darién que no está incluida en las comarcas ni en el PN Darién se mantiene, pues la tasa de deforestación calculada para ese periodo es de 0.76 % anual, mayor que la tasa nacional, la cual es de 0,41% anual; si bien la relación entre ambas es menor que en el periodo anterior, pues ahora la tasa de deforestación de esta parte de Darién es solo 1.86 veces que la tasa nacional, y la proporción de hectáreas perdidas también disminuyó al 16.2 % o 1/6 de la pérdida total de bosques del país.”

Estas cifras de la tasa de deforestación podrían interpretarse como un aporte positivo del Programa que logró una disminución de la tendencia pero no una estabilización deseable. Difícilmente esta tendencia puede ser mejorada si se tiene en cuenta la incapacidad de ANAM, la debilidad de los planes de manejo de las AP y los planes de reducción de estas áreas que se preparan actualmente,⁶⁵ frente a las mejores condiciones de costos de transporte de madera, generadas por la pavimentación de la CPA.

“Uso correcto del suelo”. Como se menciona en el marco lógico (Cuadro 1-1) se esperaba haber “mantenido el área clasificada como “de uso correcto” al 80%) (nivel actual (1997): 79.3%).” En ausencia de registros cartográficos de cobertura vegetal, el análisis de uso del suelo sobre 303.916 hectáreas catastradas señala un 81% del territorio en uso incorrecto (17% conflicto y 64% en conflicto severo) y 19% de uso correcto. Esta es una cifra que representa una parte del área de producción y que no es comparable con la utilizada al inicio del Programa, teniendo en cuenta las observaciones de la evaluación intermedia y que en la práctica invalidan la utilidad del indicador. (Ver Anexo 1 de la Evaluación Intermedia).

En resumen, se puede concluir que: (1) el Programa cumplió el objetivo de mejorar el bienestar de la población darienita con respecto a los promedios nacionales aunque todavía permanece entre las regiones más pobres del país, (2) con respecto al objetivo de protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en particular, la estabilización de la expansión de la frontera agrícola, la explotación de los recursos marino-costeros, la intervención de áreas protegidas y la tendencia de deforestación, los logros han sido modestos, no se ha logrado la estabilización esperada aunque se ha reducido la tendencia de deterioro en algunos casos, en otros se ha incrementado, y los impactos de la titulación de tierras no han sido los que el Programa esperaba con respecto al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. EL PDSD no logró todo su potencial, hubiera tenido impactos más significativos si se hubieran tenido resultados más efectivos en la ejecución y en el cumplimiento de los supuestos del marco lógico.

⁶⁴ Ver página WEB de ANCON:

http://www.ancon.org/index.php?option=com_content&view=article&id=219%3Adeforestacion-darien-contexto-nacional&catid=79%3Adeforestacion-&Itemid=208&lang=es

⁶⁵ La ANAM prepara actualmente una revisión de los límites de las áreas protegidas que resultan en reducciones de algunas áreas y por lo tanto en aumentos en las áreas de explotación forestal. (Nota DASIAM-026-2011 de ANAM a CONADES, 5 de abril de 2011).

6.3 Sostenibilidad del PDSD

El concepto de sostenibilidad utilizado en la formulación del Programa se refería a la protección de los ricos y frágiles recursos naturales de la región intervenidos durante varias décadas de colonización y extracción desordenada y amenazados por el crecimiento económico que se anticipaba como resultado de la pavimentación de la CPA.

Todos los instrumentos de apoyo a la ejecución (capítulo 7) estaban orientados a este fin y los componentes de ordenamiento territorial, apoyo a la producción sostenible y fortalecimiento de las instituciones administradoras de los recursos naturales estaban estructurados para garantizar que el desarrollo económico previsto no los afectara adversamente y revirtiera las tendencias de intervención observadas.

El éxito del Programa en este aspecto ha sido modesto, a pesar de importantes esfuerzos para ejecutar los proyectos y actividades pertinentes.

Las tendencias de intervención de áreas protegidas, frágiles y de manejo especial, que al momento de la evaluación intermedia se habían reducido significativamente, se han incrementado. Son pocas las actividades de los planes de manejo que están en ejecución. Algunas áreas de importancia ambiental y productiva, como los manglares de Río Congo – Cucunatí están seriamente afectadas por la expansión de la ganadería. Y la titulación de tierras ha dado lugar a un proceso intenso de especulación, generando una estructura latifundista con posibles impactos adversos para los recursos naturales de la región, como se demostró en el capítulo 1.

El estado de los recursos naturales es desfavorable con respecto a 1997 especialmente porque se han dado procesos irreversibles como los cambios en la estructura de tenencia de la tierra. En efecto, la ANAM está revisando el PIOT para reconocer estas realidades, aunque todavía es posible retomar el concepto original de sostenibilidad para orientar el crecimiento económico de la región.

7 Ejecución operativa del Programa

7.1 La Unidad de Coordinación del Programa (UCP)

Si la ejecución operativa se refiere a la contratación de bienes y servicios para los proyectos financiados con recursos del Programa y la administración de los contratos respectivos, según las normas y procedimientos acordados entre el Gobierno de Panamá y el BID, la UCP tuvo un desempeño satisfactorio, a pesar de algunos problemas originados en la formulación y diseño o en situaciones imprevistas de algunos proyectos como los tramos de pavimentación de la CPA. La supervisión, apoyo y asesoría del BID en este proceso a nivel local fue de mucha utilidad.

Sin embargo, en la forma diseñada, la ejecución del Programa requería importantes funciones de identificación, planificación y diseño de proyectos específicos por parte de la UCP en coordinación con las instituciones competentes, especialmente porque a la aprobación del préstamo por parte del BID, los únicos proyectos listos para iniciar el proceso de contratación eran los tramos de la CPA y el catastro de una zona de Darién para la cual se había contratado la aerofotografía, financiada con recursos del Fondo Japonés.

Por otra parte, se requería el apoyo político o de las autoridades superiores para realizar una labor efectiva de coordinación con las instituciones públicas de varios sectores clave para la ejecución del Programa. Era muy optimista pretender que una unidad del MEF, como la UCP, pudiera liderar la intervención pública de los demás ministerios en la región, a menos que tuviera el apoyo del más alto nivel,⁶⁶ y – en la región – su influencia operativa estaba limitada por la estructura centralizada de las instituciones sectoriales en las que las Direcciones Regionales de las entidades sectoriales ejecutan instrucciones específicas del nivel central, no deciden sobre planes o inversiones regionales.

Por lo tanto, las funciones requeridas de la UCP no eran solamente de elaboración de los POA, o la contratación y administración de contratos. Se esperaba que la UCP fuera el órgano ejecutivo y técnico del MEF para coordinar la inversión pública en la región, identificar, preparar, contratar y supervisar proyectos. Para esto contaba con una serie de instrumentos que se en la siguiente sección y que probablemente resultaron en una carga para la capacidad de la UCP más que en apoyo efectivo.

Como parte de la preparación del Programa se elaboraron manuales para la preparación y evaluación de proyectos identificados durante la ejecución, no hay evidencia de que se hayan utilizado.

El Reglamento Operativo del Programa contenía criterios generales y adicionales que no se tuvieron en cuenta estrictamente. Por ejemplo, a pesar de que se requería una evaluación económica ex ante de los proyectos, especialmente los de infraestructura, no hay evidencia de que se hayan aplicado criterios económicos a las inversiones. La viabilidad económica de inversiones como el aeropuerto de La Palma, las instalaciones portuarias de Puerto Quimba, La Palma y Yaviza no están demostradas.

El Plan de Transporte, necesario para programar y dimensionar los proyectos, no se actualizó; no se continuó el levantamiento de los datos de tráfico, esenciales para analizar y planificar la red de transporte intermodal. El Plan de Salud no tuvo seguimiento.

⁶⁶ En este contexto, se justificaba el traslado de la UCP del MEF al Ministerio de la Presidencia.

La evaluación intermedia (2004) había identificado los problemas relacionados con la ejecución del Programa en el contexto de los requerimientos mencionados. Esencialmente, la UCP se orientó a la contratación y administración de contratos, su desempeño en los aspectos de identificación, planificación, diseño y coordinación interinstitucional fue menos exitoso.

No hay evidencia de que el desempeño de la UCP haya cambiado como resultado de su traslado al Ministerio de la Presidencia en 2005.

Sin embargo, el problema de organización de la información pareció agravarse. El Programa no cuenta con una base de datos de los proyectos, no hay estadísticas sobre los proyectos ejecutados por componente y varios funcionarios tienen diferentes datos, solo hay listas de contratos. La mayor parte de los expedientes de los proyectos no están disponibles y los consultados no cuentan con información sustantiva o técnica del proyecto.

El sistema de evaluación y seguimiento se eliminó a pesar de que en la evaluación intermedia se utilizó para demostrar su utilidad (ver: Evaluación Intermedia, Informe 7, Anexo 2, “Para qué sirve el sistema de evaluación”).

Se debe aclarar que los problemas de gestión de la UCP no se debieron al desempeño del personal; por el contrario, la unidad se mantuvo con el personal adecuado y calificado, la rotación fue relativamente baja, hay funcionarios que han trabajado con el Programa desde su formulación y el inicio de su ejecución, otros funcionarios han tenido un desempeño exitoso en otros programas financiados por el BID, su participación en numerosas actividades relacionadas con las evaluaciones del Programa muestran claramente su conocimiento de la región y los problemas sustantivos y particulares de la gestión pública relacionada con el PDSD, y sus recomendaciones reflejan este conocimiento.

Las deficiencias en la ejecución están relacionadas con la dirección institucional o directrices de la unidad que en el MEF estaba aislada de las direcciones técnicas y en el Ministerio de la Presidencia no cuenta con la capacidad o apoyo técnico necesario. La UCP ha estado limitada por su posición y naturaleza dentro de la estructura gubernamental, dominada por la gestión de las instituciones sectoriales.

7.2 Instrumentos de apoyo a la ejecución

El mecanismo de ejecución del PDSD estaba diseñado para orientar la ejecución del Programa según el concepto de “desarrollo sostenible”, con énfasis en la coordinación de las instituciones rectoras de los diferentes sectores relacionados con los dos objetivos fundamentales: mejoramiento del nivel de vida de la población con protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Como parte de este mecanismo se estableció una serie de instrumentos de apoyo a la ejecución del Programa. La complejidad del esquema de ejecución se refleja en la dificultad de operar estos instrumentos en el contexto de la coordinación interinstitucional requerida. A continuación se describen estos instrumentos.

7.2.1 El Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial (PIOT)

El PIOT elaborado con base en los estudios diagnósticos preparatorios del PDSD y el conjunto de normas (leyes, decretos, resoluciones) declaratorias de áreas protegidas y de manejo especial en Darién, vigentes en 1997, fue emitido como una resolución de ANAM en 1999; era una condición del financiamiento del BID. El concepto de “indicativo” tenía por objeto servir como un plan de trabajo que las autoridades deberían ajustar en la medida que lo requería la ejecución del Programa. (Ver Nota al pie # 65).

Además de las áreas protegidas existentes y sus objetivos generales de manejo, el PIOT definía las Zonas de Desarrollo Sostenible (ZDS) en las que se deberían concentrar las actividades productivas, la infraestructura y los servicios con el fin de incentivar el asentamiento de la población en esas áreas y evitar la intervención de las AP. El PIOT constituía el marco de referencia espacial para la ejecución del PDSD.

El uso del PIOT como instrumento de apoyo a la ejecución del PDSD se analiza en el componente de Ordenamiento Territorial, en el que uno de los subcomponentes es la “implementación del PIOT”.

El PIOT sirvió su propósito parcialmente. Los proyectos productivos y de servicios básicos efectivamente se ejecutaron en las ZDS, se elaboraron los planes de manejo de las principales áreas protegidas, incluyendo el PND, el cual cuenta con un fondo especial para su ejecución, y la ANAM está revisando el PIOT con base en las experiencias del Programa. Sin embargo, su implementación no ha sido suficientemente efectiva para prevenir las tendencias insostenibles de intervención, como se mostró en la sección anterior. El PIOT era un instrumento fundamental en la ejecución pero su implementación dependía de la ANAM.

7.2.2 La “Matriz de Secuenciamiento” ambiental y social

Este instrumento pretendía condicionar la ejecución de algunos proyectos, principalmente la pavimentación de tramos de la CPA y otras obras civiles, al cumplimiento de acciones específicas orientadas a evitar o mitigar impactos ambientales y sociales. Por ejemplo, para ejecutar el Tramo III (Agua Fría-Metetí) de la pavimentación de la CPA, se requerían siete acciones ejecutadas total o parcialmente, entre ellas: emitir la “Carta Orgánica de la Comarca Cémaco”, la demarcación del Corredor Biológico de la Serranía de Darién, actividades de fortalecimiento de la ANAM en Darién, aprobación del EIA e implementación del PAMA del Tramo III.

Este tipo de condiciones se estableció para 11 obras o proyectos de infraestructura de transporte. Todas se cumplieron, según el informe preparado en mayo de 2006 por CONADES, con excepción del plan urbano de Yaviza que era condición para la ejecución del proyecto del puerto de Yaviza.⁶⁷

El secuenciamiento o condicionamiento de la ejecución de la infraestructura permitió que se ejecutaran acciones necesarias para mitigar el impacto de las obras y contribuyó en parte a promover la importancia de ejecutar las inversiones en el marco del ordenamiento territorial propuesto. El que se hayan cumplido las condiciones, la mayoría de las cuales dependían de la ANAM, fue un logro de la gestión de coordinación interinstitucional del Programa.

7.2.3 La “Programación Estratégica”

Otro instrumento diseñado para apoyar la ejecución del PDSD fue la “Programación estratégica de las actividades del Programa” (MEF/UCP 1998b, Anexo 5), complementario a la Matriz de Secuenciamiento, según el cual,

“La necesidad de programar las inversiones estratégicamente en el tiempo y en el espacio se debe a las características de ordenamiento espacial del Programa, a la situación actual, tendencias e incentivos de ocupación de áreas protegidas y a la necesidad de anticipar y minimizar los probables impactos ambientales adversos de algunas inversiones, como la rehabilitación de la CPA. Por consiguiente, se ha definido una secuencia de ejecución referida al ordenamiento territorial

⁶⁷ En Yaviza se construyeron las instalaciones de un embarcadero, sin un plan urbano y sin un plan de transporte. Estos elementos hubieran podido modificar el proyecto.

propuesto, al objetivo de utilizar las áreas productivas en forma más eficiente y a la estrategia de limitar la intervención de las áreas protegidas.”

Mientras que la matriz de secuenciamiento contenía condiciones, la programación estratégica contenía recomendaciones para ejecutar las principales actividades identificadas para financiamiento del PDSD. Se definieron tres “frentes de trabajo” para guiar la ejecución del programa según los conceptos fundamentales del mismo resumidos en el párrafo citado. Los POA propuestos y ejecutados reflejan en gran parte esta programación, aunque no se ejecutó estrictamente debido a factores pertinentes al diseño del Programa, como la participación de las comunidades a través del CLC, que facilitó la identificación de sus propias prioridades e implicaron modificaciones a la programación original, y las recomendaciones y acuerdos de la SECOIN.

7.2.4 La SECOIN

La Secretaría de Coordinación Interinstitucional estaba concebida como una instancia de apoyo a la identificación, programación y ejecución de inversiones a ser financiadas con recursos del Programa y de los presupuestos de las instituciones en la región. Las Actas de las reuniones de la SECOIN y las entrevistas con los funcionarios indican que efectivamente había un intercambio de información y se daban recomendaciones, aunque el poder de decisión de esta instancia era limitado. La SECOIN era una instancia paralela, casi duplicativa, a la Junta Técnica Provincial; el objetivo era fortalecer la junta técnica para que retomara las actividades de la SECOIN. A pesar de la intervención de la SECOIN, no se resolvieron los problemas más importantes de la coordinación interinstitucional

7.2.5 El CLC

El Consejo Local Consultivo (CLC) era el instrumento de participación de la comunidad para la identificación de prioridades de inversión. El CLC llenó un vacío porque en la estructura centralizada del sector público no había instancias para comunicar las aspiraciones de las comunidades a las entidades que toman las decisiones de asignación de los recursos públicos. El CLC llegó a tener una influencia importante en la gestión del Programa a través de la preparación y aprobación de los POA. Según la Evaluación Intermedia tuvo un impacto importante en la percepción de la comunidad sobre su propia participación en las decisiones gubernamentales. Sin embargo, esta función terminó cuando se terminaron los recursos del PDSD.

7.2.6 El CEP

El Comité Ejecutivo del Programa (CEP) había sido diseñado como una “junta directiva” del PDSD con el fin de involucrar a los niveles superiores en la dirección del Programa y asesorarlo en la resolución de asuntos específicos que requerían decisiones de las autoridades superiores. Esta instancia era esencial porque permitía llevar al más alto nivel de la administración la coordinación interinstitucional cuando enfrentaba obstáculos a nivel de la coordinación entre la UCP y las direcciones regionales. En la práctica, solo funcionó inicialmente.⁶⁸ Pero hay alguna evidencia de que su intervención en algunos asuntos fue decisiva. El CEP contribuyó a resolver los problemas de tierras en las comunidades indígenas de Ipetí y Piriati durante el proceso de titulación, entre otros. Esta era la función esperada del comité, que no ejerció en forma suficiente para apoyar el difícil proceso de coordinación interinstitucional en el contexto de la ejecución del Programa.

⁶⁸ No se pudieron obtener las actas del comité.

7.2.7 El CAI

El Comité Asesor Internacional (CAI) era una instancia de apoyo político internacional al Programa debido a la importancia internacional ambiental de la región de Darién. Solo se reunió un par de veces sin consecuencias prácticas.

Este complejo esquema de apoyo a la ejecución que debía funcionar dentro de la estructura del sector público, caracterizada por su centralización y autonomía relativa de las instituciones sectoriales, no funcionó como se esperaba. Algunas instancias desaparecieron lentamente.

Finalmente el único mecanismo efectivo fue la negociación bilateral entre el Programa – bajo la autoridad del Ministro – y la autoridad competente de la institución sectorial que manejaba el proyecto respectivo. Por ejemplo, en el sector salud, no se logró incentivar al MINSA para aumentar la asignación de personal médico en Darién; en el sector de agua potable, la debilidad de la estructura institucional (IDAAN-MINSA) muy probablemente explica las demoras en el proyecto de agua potable de la CPA programado para los primeros años del Programa y todavía por terminar; con el MIDA no fue posible acordar una estrategia bien definida para el componente de apoyo a la producción sostenible y la DINRA no fue fortalecida, habiéndose sustituido por el PRONAT.

7.3 Conclusión

El PDSD no se ejecutó en la forma diseñada, lo que afectó la optimización de las inversiones, pero ésta tenía serios problemas de viabilidad; en la terminología del marco lógico: los supuestos no se cumplieron o no eran realistas.

Con respecto a la ejecución del Programa, lograr el máximo impacto requería: (i) un alto grado de coordinación institucional, un aspecto muy difícil en cualquier país; y, (ii) apoyo específico de las autoridades superiores a la ejecución integrada del Programa, aspecto que solo dio inicialmente y luego esporádicamente. En este contexto, la UCP tuvo un desempeño satisfactorio, teniendo en cuenta que debía seguir los lineamientos y directrices de las autoridades de turno en el MEF y en el MP-CONADES, los cuales se modificaban con cada cambio de gobierno y dirección.

La ejecución de PDSD tuvo un costo de B/. 11 millones (9% del costo total del Programa) durante el período 1998-2010. Este costo no es excesivo teniendo en cuenta la duración del Programa y la complejidad de las tareas y hubiera sido mayor si se hubieran ejecutado otras actividades importantes de planificación y diseño de proyectos.

8 Ejecución financiera del Programa

El PDSD fue financiado originalmente con un préstamo del BID por US\$ 77.4 millones (Préstamo 1160/OC-PN), aprobado en 1999, y un aporte del gobierno nacional de US\$ 17.6 millones, para un total de US\$ 88.0 millones. El 37.5% del costo total estaba destinado a la infraestructura de transporte, en particular a la pavimentación de la CPA. Posteriormente, en 2007, se solicitó un “financiamiento suplementario” (Préstamo 1876/OC-PN) por US\$ 17.0 millones con una contrapartida de US\$ 4.0 millones con el fin de financiar algunos proyectos de infraestructura que no se habían completado. El costo final del Programa fue de US\$ 125.7 millones, de los cuales el 50.3% se invirtió en infraestructura de transporte.

El Cuadro 8-1 presenta tres conjuntos de costos: el costo original del PDSD acordado con el BID en 1999,⁶⁹ los ajustes reportados en la Propuesta de Préstamo del crédito suplementario y el cuadro de costos del programa original (1160/OC-PN) ejecutado y reportado en el PCR.

En 2007 se revisaron los costos con ocasión del trámite del crédito suplementario, los costos directos del Programa (los 5 componentes) habían aumentado en US\$ 7.0 millones, producto de un aumento de más de US\$ 11.0 millones en el costo de la pavimentación de la CPA financiados con transferencias internas de los componentes de ordenamiento territorial y fortalecimiento institucional en su mayor parte. Los costos de ejecución (MEF/UCP y CONADES) habían aumentado del 7% asignado originalmente a más del 10%.

En 2009, al cierre del Préstamo 1160/OC-PN, se habían ejecutado US\$ 6.3 millones adicionales al presupuesto revisado en 2007 financiados con un aumento en el aporte nacional de US\$ 17.6 a 23.9 millones. Este aumento fue asignado a los rubros de “Administración y supervisión” (unidad ejecutora) y al componente de Servicios Básicos, principalmente. Los costos financieros aumentaron de US\$ 8.7 a 9.7 millones.

El Cuadro 8-2 presenta los costos del proyecto original ejecutado (1160/OC-PN), el préstamo suplementario (1876/OC-PN) y el total del PDSD ejecutado.

Las dos operaciones que financiaron el PDSD ascendieron a US\$ 87.4 millones de los dos préstamos del BID, con un aporte nacional de US\$ 38.3 millones en el período 1999-2010, para un total de US\$ 125.7 millones.

El costo de ejecución fue de 9% del total, superior al 7% asignado originalmente debido al período de ejecución que tomó seis años más de lo programado. El 82% del costo total se destinó al financiamiento de los costos directos, es decir, a los proyectos y actividades de los componentes del Programa.

El componente de transporte, tenía una asignación original de US\$ 33 millones pero finalmente se asignaron US\$ 63 millones, lo cual estaba previsto en el programa original, que solo anticipaba financiar los proyectos prioritarios de la pavimentación de la CPA, no incluía el tramo Canglón-Yaviza y otras obras ejecutadas para las cuales se preveía financiamiento con aportes nacionales u otras fuentes, como efectivamente sucedió.

⁶⁹ El cuadro original de costos reportado en la Propuesta de Préstamo del BID contiene varios errores, las cifras reportadas en el **Cuadro 8-1** fueron tomadas del informe de la Evaluación Intermedia que aparentemente corrigió dichos errores.

Al componente de fortalecimiento institucional se asignaron originalmente US\$ 13.6 millones dirigidos a la ANAM, AMP y MIDA, como entidades relacionadas con el manejo de los recursos naturales, y a los gobiernos municipales. Esta asignación cambió significativamente durante la ejecución. El fortalecimiento estuvo dirigido a apoyar a casi todas las instituciones públicas que operan en la región en la forma de instalaciones y equipos, pero se incluyeron también inversiones en servicios básicos, por lo que la asignación neta fue menor que la original y se destinó a más instituciones.

Por otra parte, solo se habían asignado US\$ 5.6 millones para el componente de servicios básicos (Cuadro 8-1) debido a que algunos sectores como salud y educación en 1998 contaban con recursos de fuentes externas (Banco Mundial), pero finalmente se asignaron US\$ 16.2 millones más las inversiones incluidas en el componente de fortalecimiento institucional (Cuadro 8-2).

Aunque más de US\$ 11.0 millones fueron asignados a un solo proyecto, el del sistema de agua potable de la CPA, se estima que la asignación total de Programa a los servicios básicos fue de más de US\$ 20.0 millones (incluyendo las inversiones incluidas en el componente de fortalecimiento institucional). Las instituciones sectoriales (MINSA, MEDUC, OER) aportaron una cantidad similar, lo que en conjunto explica el mejoramiento de la cobertura y los indicadores de educación, que a su vez explican la reducción significativa en los indicadores de pobreza reportados.

Por otra parte, el ordenamiento territorial estuvo “subfinanciado”, lo que puede reflejarse en parte en los menores logros de ese componente.

Cuadro 8-1 – Costos del Programa: original, revisado y ejecutado según el PCR
(Miles de US\$)

<i>Categoría de Inversión</i>		<i>Costo Original ^a</i>			<i>Costo Revisado ^b</i>			<i>Costo Ejecutado (PCR) ^c</i>		
		<i>Fuente</i>		<i>Total</i>	<i>Fuente</i>		<i>Total</i>	<i>Fuente</i>		<i>Total</i>
		<i>BID</i>	<i>Local</i>		<i>BID</i>	<i>Local</i>		<i>BID</i>	<i>Local</i>	
1	ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN	3,500	2,600	6,100	2,880	2,600	5,480	2,500.0	7,075.5	9,575.5
1.1	Unidad Coordinadora	3,000	2,500	5,500						
1.2	Evaluación y control	400		400						
1.3	Supervisión y concertación	100	100	200						
2	COSTOS DIRECTOS	61,596	7,004	68,600	65,240	7,000	72,240	65,693.7	7,581.1	73,274.8
2.1	Ordenamiento territorial y protección ambiental	12,400	1,000	13,400	9,120	1,000	10,120	8,224.0	781.4	9,005.4
2.1.1	Reforma formativa	500		500						
2.1.2	Implementación del plan de ordenamiento	5,200	300	5,500						
2.1.3	Catastro y Titulación	5,100	600	5,700						
2.1.4	Inventarios e investigación	1,600	100	1,700						
2.2	Fortalecimiento institucional	11,692	1,908	13,600	7,140	1,900	9,040	6,563.5	2,947.8	9,511.3
2.2.1	Fortalecimiento de instituciones nacionales	9,892	1,408	11,300						
2.2.2	Asistencia a los gobiernos locales	1,800	500	2,300						
2.3	Apoyo a la producción sostenible	1,800	1,200	3,000	1,700	1,200	2,900	2,127.1	121.7	2,248.8
2.3.1	Transferencia de tecnología	800	400	1,200						
2.3.2	Proyecto piloto de reforestación	200	150	350						
2.3.3	Actividades estratégicas	800	650	1,450						
2.4	Rehabilitación del sistema de transporte	30,904	2,096	33,000	42,130	2,100	44,230	40,085.9	3,252.3	43,338.2
2.4.1	Primera etapa	16,904	1,096	18,000						
2.4.2	Segunda etapa	11,200	800	12,000						
2.4.3	Tercera etapa	2,800	200	3,000						
2.5	Servicios básicos y comunitarios	4,800	800	5,600	5,150	800	5,950	8,693.2	477.9	9,171.1
2.5.1	Agua potable, saneamiento y electricidad	3,150	450	3,600						
2.5.2	Salud, educación e infraestructura común	1,650	350	2,000						
3	Sin asignación específica	4,600		4,600	1,580		1,580			
3.1	Imprevistos y escalamiento	4,600		4,600						
4	Costos financieros	704	7,996	8,700	700	8,000	8,700	519.5	9,234.3	9,753.8
4.1	Intereses		7,468	7,468						
4.2	Comisión de Crédito		528	528						
4.3	Inspección y Vigilancia	704		704						
5	Pago de préstamos PPF							1,686.8		1,686.8
	TOTAL	70,400	17,600	88,000	70,400	17,600	88,000	70,400.0	23,890.9	94,290.9

^a Cifras tomadas del informe de Evaluación Intermedia (2004), las cifras del documento de préstamo de 1998 contienen numerosos errores en la desagregación de los componentes. ^b Cifras reportadas en el documento de préstamo del crédito suplementario, 2007 (p.10) corregidas. ^c Cifras reportadas como “Costo del Proyecto Ejecutado” en el PCR del BID (2009).

Cuadro 8-2 – Programa Original Ejecutado según PCR, Crédito Suplementario y Financiamiento Total

Categoría de Inversión		Suplementario aprobado			Suplementario ejecutado			Total financiamiento PDSD			%
		Fuente		Total	Fuente		Total	Fuente		Total	
		BID	Local		BID	Local		BID	Local		
1	ADMINISTRACIÓN Y SUPERVISIÓN	100	350	450	100	1,626.2	1,726.2	2,600.0	8,701.7	11,301.7	8.99
1.1	Unidad Coordinadora		200	200	0	1,605.4	1,605.4				1.28
1.2	Evaluación y control	100	150	250	100	20.8	120.8				0.10
1.3	Supervisión y concertación										
2	COSTOS DIRECTOS	16,900	3,580	20,480	16,900.0	12,778.1	29,678.1	82,593.7	20,359.2	102,952.9	81.91
2.1	Ordenamiento territorial	800	500	1300		27.9	27.9	8,224.0	809.3	9,033.3	7.19
2.1.1	Reforma formativa										
2.1.2	Implementación del plan de ordenamiento	200		200							
2.1.3	Catastro y Titulación	600	500	1100							
2.1.4	Inventarios e investigación										
2.2	Fortalecimiento institucional	1,130	300	1,430	2,485.6	87.3	2,572.9	9,049.1	3,035.1	12,084.2	9.61
2.2.1	Fortalecimiento de instituciones nacionales	130	300	430							
2.2.2	Asistencia a los gobiernos locales	1,000		1,000							
2.3	Apoyo a la producción sostenible	550	400	950	11.3	97.0	108.3	2,138.4	218.7	2,357.1	1.88
2.3.1	Transferencia de tecnología	550		550							
2.3.2	Proyecto piloto de reforestación		400	400							
2.3.3	Actividades estratégicas										
2.4	Rehabilitación del sistema de transporte	6,220	2,100	8,320	8,806.5	11,089.6	19,896.1	48,892.4	14,341.9	63,234.3	50.31
2.4.1	Primera etapa	1,000		1,000							
2.4.2	Segunda etapa										
2.4.3	Tercera etapa	5,220	2,100	7,320							
2.5	Servicios básicos y comunitarios	8,200	280	8,480	5,596.6	1,476.3	7,072.9	14,289.8	1,954.2	16,244.0	12.92
2.5.1	Agua potable, saneamiento y electricidad	8,200	280	8,480							
2.5.2	Salud, educación e infraestructura común										
3	Sin asignación específica										
3.1	Imprevistos y escalamiento										
4	Costos financieros		70	70				519.5	9,234.3	9,753.8	7.76
4.1	Intereses										
4.2	Comisión de Crédito		70	70							
4.3	Inspección y Vigilancia										
5	Pago Prestamos PPF							1,686.8		1,686.8	1.34
	TOTAL	17,000	4,000	21,000	17,000.0	14,404.3	31,404.3	87,400.0	38,295.2	125,695.2	100.00

^a Costos por componente de la Evaluación Intermedia (2004), ^b informe del préstamo suplementario para Darién CRG.

9 Conclusiones

La conclusión general de esta evaluación es que los recursos invertidos por el Estado a través del PDSD (B/. 125.7 millones entre 1997 y 2010) definitivamente han tenido resultados e impactos positivos, significativos y demostrables, sobre el nivel de vida de la población darienita, según los objetivos planteados en 1998. Como lo muestra la verificación de los indicadores del marco lógico, el indicador de pobreza se redujo de 71.9% a 52.7%, entre 2003 y 2008, en Darién, comparado con una reducción de 36.8% a 32.7% en Panamá; la pobreza extrema en la provincia se redujo de 50.1% a 21.2% entre 1997 y 2008. Inicialmente (1997), se había propuesto como meta la reducción de la pobreza a 50% y de la pobreza extrema a 20% para 2004. Estos logros se deben en gran parte a las inversiones en servicios básicos y a la mayor actividad económica generada por la pavimentación de la CPA, como se esperaba.

Con respecto a la protección y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, los logros han sido menos contundentes. No se puede concluir que la frontera agrícola se ha estabilizado cuando la ganadería ha tenido una tasa de crecimiento 10 veces superior al promedio del país y el área en pastos ha aumentado por encima del área apta para este uso; el conflicto de uso del suelo ha aumentado; la tendencia de intervención de las áreas protegidas ha mejorado levemente pero algunas han disminuido en superficie y otras, como la Serranía de Cañazas y los manglares de Río Congo – Cucunatí, ya no son “áreas protegidas”; la titulación ha sido un éxito como instrumento jurídico pero su impacto social y económico es cuestionable, no se han convertido los pequeños poseionarios en propietarios y agricultores como se esperaba y se ha generado un intenso proceso de especulación de tierras. A los precios actuales de la tierra a lo largo de la CPA, la pequeña agricultura no es financieramente viable. El precio de la tierra ha aumentado más de cinco veces con respecto al de 1998.

Los resultados e impactos del Programa fueron menores que su potencial, pudieron haber sido mejores, como lo demuestra la evaluación de cada uno de los cinco componentes. La explicación de esta conclusión es fuente de valiosas lecciones por aprender para mejorar la calidad de la inversión pública en Panamá y se presenta en la evaluación de cada componente.

El Programa y el desarrollo sostenible. La complejidad de la ejecución aludida en el capítulo 7 pone en duda la viabilidad (o la necesidad) de un programa que intenta integrar diversos componentes orientados hacia un fin: el “desarrollo sostenible” interpretado en los dos objetivos fundamentales del PDSD. Es decir, ¿no sería más fácil si cada institución cumple estrictamente las funciones de su competencia con base en sus propios planes y programas de inversión en una región como Darién? ¿Cuál es el valor agregado del programa? ¿Es mayor que la suma de los componentes? ¿Qué ineficiencias se generan en la integración?

La experiencia del PDSD indica que sí hay un valor agregado en la integración, por lo menos para evitar ineficiencias que se generan cuando los planes y programas de dos sectores no coinciden, como sucedió con la expansión de los servicios de educación y salud con infraestructura sin suministro de agua potable y electricidad (ver componente de Servicios Básicos). La reducción significativa de los indicadores de pobreza entre 1997 y 2008 está relacionada con el suministro simultáneo (si no integrado) de servicios básicos y la actividad económica generada por la pavimentación de la CPA, conjuntamente.

Si bien, esta es una función básica de la Junta Técnica Provincial liderada por la dirección regional del MEF, el PDSD actuó como un elemento integrador o concertador de la inversión pública sectorial debido

a que contaba con sus propios recursos. Muy probablemente, la inversión regular de las instituciones sectoriales en Darién hubiera sido menor en ausencia del Programa. En efecto, la inversión regular de las principales instituciones no se redujo, por lo que la inversión del PDSD fue adicional y focalizada.

A pesar de la gestión del PDSD, no se logró el nivel de integración o coordinación requerido para optimizar el impacto del Programa. La integración efectiva requiere autoridad u orientación a un nivel superior, no solo de discusión sino que obligue a los participantes (instituciones sectoriales) a trabajar efectivamente (asignar y ejecutar los recursos) dentro del concepto y objetivos del Programa. Este era un supuesto que no se cumplió completamente. Como se mencionó en el Capítulo 7, la gestión del CEP no fue suficiente para lograr esta coordinación a nivel superior.

Pero además de autoridad se requería actualizar, profundizar y asimilar el conocimiento generado por las actividades del Programa. Por ejemplo, el diagnóstico general, elaborado en 1997-98, que sirvió para conceptualizar y planificar el Programa, suponía que el ejecutor (inicialmente el MEF) profundizaría y actualizaría el análisis a nivel de sector y proyecto, lo que permitiría contar con un conocimiento sólido de los problemas específicos de la región, que a su vez facilitara y sirviera de guía a la intervención pública en una de las regiones de mayor contraste entre la riqueza natural y la pobreza de la población.

Este proceso no se llevó a cabo en la forma esperada. Algunos estudios, como los que respaldan los planes de manejo del Golfo de San Miguel y el PND, el trabajo de detalle en Río Congo para elaborar el OTL (ordenamiento territorial local) y otros, no han sido aprovechados o asimilados institucionalmente.

El Plan de Transporte y el Plan de Salud que pretendían orientar la inversión en esos sectores no fueron actualizados. Algunos proyectos importantes se formularon sobre la base de propuestas generales, sin el beneficio de un diagnóstico detallado; es notoria la ausencia de análisis y criterios económicos en la formulación de los proyectos. Por ejemplo, el nuevo aeropuerto de La Palma no tuvo en cuenta los cambios en los flujos de tráfico generados por la pavimentación de la CPA que junto con el mayor costo de acceso ha resultado en la cancelación de los vuelos regulares entre Panamá y La Palma que existían cuando se formuló el PDSD. El embarcadero de Yaviza sirve para darle algún carácter a la infraestructura urbana, pero su función primaria es muy modesta: el tráfico de carga fluvial ha disminuido, y el plátano se sigue transfiriendo de las pangas a los camiones en la misma forma que se ha hecho por décadas, al lado del embarcadero. El tramo Canglón - Yaviza se ha tratado como una serie de reparaciones costosas que probablemente han costado más que lo que hubiera costado una solución con las especificaciones apropiadas. El proyecto de agua potable de la CPA, por terminar, tiene altos costos de operación, lo que va a requerir subsidios importantes del IDAAN.

El esfuerzo de integración (la gestión del PDSD), en numerosos casos exitoso, tuvo un costo de más de B/. 11 millones (9% del costo total de Programa), una parte de sus beneficios no se han realizado: el capital humano creado durante la ejecución y el conocimiento que han generado los numerosos estudios y planes que pueden facilitar la gestión futura de las instituciones, si se asimilan sus resultados.

Ordenamiento territorial. Bajo este componente se formularon cuatro subcomponentes no necesariamente relacionados en forma estricta con el ordenamiento territorial (reformas normativas; catastro y titulación; inventarios e investigación), pero importantes dentro del concepto del Programa. El subcomponente directamente relacionado, la implementación del PIOT, tenía por objeto elaborar los planes de manejo de las áreas definidas en el plan y ejecutarlos. Se prepararon varios planes, algunos

requieren revisión como el de Cémaco y el de la Reserva Hidrológica del Filo del Tallo y los que tienen planes financiados solo se está implementando el del PND.⁷⁰

Se debe destacar el trabajo actual de ANAM en la revisión del PIOT para adecuar los límites de las áreas protegidas a los resultados del catastro y titulación, aunque en algunos casos como la Reserva Hidrológica de Filo del Tallo ha resultado en reducciones significativas de su superficie. Es posible que, como producto del catastro y titulación, se estén legalizando propiedades existentes en áreas protegidas.

Fortalecimiento institucional. El PDSO logró que muchas instituciones públicas en Darién mejoraran sus instalaciones y equipamiento, lo que ha facilitado su gestión. Sin embargo, no se lograron objetivos institucionales en gran parte porque no se identificaron y por lo tanto no se incluyeron en los PAFI. Hay tres factores que explican gran parte de los deficientes resultados e impactos del Componente de Fortalecimiento Institucional del PDSO:

- i. Era demasiado optimista suponer que mediante un programa regional, bajo la autoridad de una Unidad Ejecutora dependiente de una dirección nacional de un ministerio (MEF y luego MP), se pudieran introducir reformas significativas a las dependencias regionales de ministerios fuertemente centralizados, donde casi todas las decisiones se toman a nivel central y las regionales solo ejecutan instrucciones con mínima autonomía; esto constituye un serio problema de formulación del Programa, pero se debe mencionar que en el momento de preparación, 1999, las autoridades superiores del gobierno insistieron en procurar todo el apoyo necesario para las instituciones con el fin de lograr los objetivos del Programa;⁷¹ no se logró que el nuevo gobierno diera la continuidad requerida.
- ii. No obstante este supuesto demasiado optimista y la debilidad de los convenios entre el MEF y las instituciones nacionales para la ejecución del PDSO, los PAFI fueron deficientemente formulados y la UCP no suministró las instrucciones o el apoyo necesario para incluir los objetivos institucionales junto con el suministro de oficinas e implementos.
- iii. Aparentemente hubo una diferencia en la interpretación de los objetivos del componente: se lograron los *productos* exitosamente (oficinas, implementos) pero no se consideraron los *resultados* (funcionamiento de las instituciones) e *impactos* (resultados de la gestión institucional).

Producción sostenible. El objetivo de este componente era “Orientar la producción local hacia prácticas con viabilidad económica y ambiental.” El Programa pretendía “*establecer las condiciones para reestructurar la economía local orientándola a mejorar su eficiencia y sostenibilidad y a estimular su diversificación, de tal manera que esto contribuya a incrementar los ingresos de la región.*” Estos objetivos resultaron muy optimistas, si se trataban del sector agrícola y no incluían los subsidios necesarios para hacer financieramente rentable la producción, como lo demostraron los proyectos ejecutados, con las características ambientales apropiadas pero sin sostenibilidad financiera. En efecto, la

⁷⁰ Para lo cual se creó un Fideicomiso que financia los proyectos derivados del Plan. En general el Diseño del Programa no consideró los mecanismos de Gestión o financiamiento para la puesta en marcha de los planes de manejo.

⁷¹ Por ejemplo, se prometió facilitar el aumento del personal médico al MINSA (significativamente menor que el promedio nacional en ese momento) para mejorar los servicios de salud mediante los aumentos requeridos en el presupuesto de funcionamiento, sobre lo cual el MEF (entidad ejecutora del PDSO en ese período) tenía algún control. Al terminar la administración en 1999, aparentemente se olvidaron estos compromisos; la planta de personal médico en 2010 es igual o menor que en 1998.

ganadería tuvo un alto crecimiento porque es prácticamente la única actividad financieramente viable en el sector agrícola de Darién.

Los recursos invertidos por el PDSD en el diseño y establecimiento de sistemas de agricultura sostenible, implementados en forma piloto, con buenos resultados a nivel técnico, requieren seguimiento y adaptación para determinar su viabilidad financiera. El modelo forestal implantado en Tupiza ha tenido buenos resultados y también requiere análisis y seguimiento con el fin de determinar las condiciones de replicabilidad y sostenibilidad.

Transporte. Este componente absorbió la mitad de los recursos del Programa. La pavimentación de la CPA está generando los impactos esperados: la mayor actividad económica como consecuencia de menores costos y mejor acceso a la región, a pesar de que no se han terminado los tramos Metetí – Puerto Quimba y las instalaciones de Puerto Quimba y La Palma, parte del primer circuito de transporte intermodal.

Servicios básicos. A pesar de que este componente no logró completamente algunos objetivos estratégicos, indudablemente logró avances significativos en el mejoramiento esperado de la cobertura y calidad de los servicios básicos, lo que se refleja en el mejoramiento de los indicadores de pobreza.

No se logró terminar el sistema de agua potable de la CPA, ni la cobertura total de electricidad para las instalaciones públicas (escuelas, centros de salud, centros comunales); no se asignó todo el personal médico requerido para mejorar la prestación de los servicios de salud, y la escolaridad de la población menor de 17 años todavía está por debajo del nivel nacional.

Sin embargo, en cada uno de los sectores se lograron mejoras significativas en cobertura y calidad del servicio respectivo. El PDSD contribuyó con inversiones e intervenciones claves en cada sector y las instituciones sectoriales cumplieron su función para acercar a la región hacia los niveles de servicio del resto del país. Como resultado, se aumentó significativamente la cobertura de agua potable y electricidad, la esperanza de vida al nacer y la escolaridad de un grupo crítico: los jóvenes menores de 17 años que terminan primaria y continúan a secundaria.

10 Recomendaciones

El Programa generó numerosas lecciones que deberían ser asimiladas por los diversos actores del sector público y del Banco, independientemente de que se repita este tipo de operación (Programas de Desarrollo Sostenible), ya que están relacionadas con la calidad e impacto de la intervención pública en todos los sectores.

- i. Los objetivos básicos del Programa permanecen vigentes. El Programa tuvo avances significativos pero se requiere continuar este proceso para acercarse más al promedio de Panamá en los indicadores pertinentes. El PDSO demostró que esto es factible. El logro de estos objetivos es responsabilidad de cada una de las instituciones competentes. Por lo tanto, el PDSO debería transferir el conocimiento y resultados generados por el Programa a estas instituciones. Por ejemplo, en el sector educación se lograron importantes resultados y se requiere avanzar en aspectos concretos como la baja escolaridad de jóvenes menores de 16 años; hay muchos estudios y planes por asimilar e implementar; en cada sector se han generado conocimientos y resultados concretos que deben aprovecharse. El MEF como coordinador de la asignación de los recursos públicos debería asimilar los resultados del PDSO para mejorar su gestión regional. Así mismo, CONADES como ejecutor regional de recursos públicos debería promover la gestión coordinada de las instituciones, clave para lograr los objetivos de aprovechamiento sostenible de los recursos en la que se requiere la colaboración integrada de ANAM, MIDA, ARAP, los municipios y otras instituciones.
- ii. La utilidad y aplicabilidad de la evaluación de medio término del programa debe ser una lección aprendida. Los modestos resultados del componente de ordenamiento, titulación y protección y manejo ambiental, en lo que respecta a la zona de producción, fueron advertidos en dicha evaluación, pero las recomendaciones orientadas a prevenir los impactos que ahora se registran no fueron incorporadas a lo que restaba de ejecución. Aunque los productos se obtuvieron no lograron la sostenibilidad que el Programa proponía.
- iii. En su momento se recomendó la utilidad de implementar los OTL y los requerimientos que impone el Decreto 5A, aún vigente, previo a la titulación de predios. Su aplicación habría sido atenuante para que en la zona catastrada no se presentara el proceso de degradación actual. Contrarrestar esta tendencia requiere del concurso de las autoridades ambientales, el MIDA y el BDA quienes deben coordinar acciones tendientes a mejorar el manejo de los recursos naturales.
- iv. La acelerada transformación de las zonas de producción hacia actividades exclusivamente ganaderas, en conflicto de uso de suelos, como se advirtió en el análisis, debe estudiarse con más detalle. Es importante dar respuesta a varios interrogantes surgidos a partir de la opinión de los darienitas⁷² y de las conclusiones del análisis cartográfico, entre otros:
 - ¿La política de financiamiento de actividades agropecuarias del BDA es totalmente inconsulta con las instancias de planificación del nivel central? Aparentemente la política del BDA incentiva la expansión de la ganadería (bajas tasas de interés), lo cual es contrario a los objetivos ambientales en la región. La política debería ser por lo menos neutral o uniforme con respecto a otras actividades económicas.

⁷² Opiniones recogidas en el taller de inicio de la evaluación y durante las visitas de campo a los proyectos.

- ¿El avance de los modelos de producción sostenible es tan modesto que la única alternativa para los campesinos es la pequeña ganadería? Es posible que haya modelos de producción sostenible y, al mismo tiempo, rentables financieramente, pero no se han identificado, por lo que se requiere hacer el seguimiento a los sistemas y modelos generados por el PDSD, analizar su viabilidad financiera y su replicabilidad, y establecer una política que subsidie – mediante esquemas de pagos por servicios ambientales – la producción sostenible. Pero esto debe ser parte de una política coherente del gobierno para el sector o la región.
- ¿Es Darién la zona de amortiguación de áreas ganaderas ya degradadas en la provincia de los Santos y Herrera? El transporte de ganado hacia Darién es un fenómeno no cuantificado que parcialmente se refleja en el acelerado crecimiento relativo del hato ganadero entre Darién y el resto del país y que debe ser analizado.
- ¿En qué medida y donde se encuentran las zonas cuya productividad se ha deteriorado y qué significa esta magnitud como factor de riesgo para la ampliación de la frontera ganadera?

Estos aspectos son parte del diálogo que debe llevarse a cabo entre las autoridades y los productores darienitas en el contexto de los objetivos del Programa que permanecen vigentes después de finalizado el mismo. Funcionarios y organizaciones en Darién han planteado estos temas durante el curso de esta evaluación, por lo que es importante darles seguimiento.

- v. La población pobre de Darién a quienes iba dirigido el Programa, por una parte mejoró la calidad de vida, pero por otro está sometida a un acelerado mercado de tierras que genera desplazamientos hacia los centros urbanos. Se requieren acciones conjuntas de las instituciones para diagnosticar y presentar alternativas a las implicaciones e impactos de este proceso, que en aras de la legitimidad de la propiedad privada puede generar impactos sociales y transformar el patrón de uso de los recursos naturales, en contravía a los requerimientos ambientales de Darién.
- vi. ANAM requiere fortalecer el proceso de formulación y ejecución de planes de manejo de AP. Las directrices técnicas para elaborar los estudios no son congruentes ni en tiempo ni costos para obtener los resultados esperados. El estudio de la Reserva Hidrológica del Filo del Tallo RHFT es representativo de esta incongruencia, el diagnóstico fue débil y las soluciones no se formularon en forma integral. El enfoque de “diagnóstico participativo” no es aplicable en zonas donde se requiere partir de una línea de base científica como se mostró en el análisis del estudio de la RHFT, anteponiendo la visión localista de las comunidades manifiesta en la “lista” de sus problemas dándole así al plan de manejo una perspectiva asistencialista. No significa que el listado de problemas sea descartado, pero no debe ser la base del diseño del plan de manejo.
- vii. Es recomendable poner en marcha el plan de manejo del Golfo de San Miguel y simultáneamente revisar la aplicabilidad de acciones basadas en condiciones sociales, económicas y del entorno natural que pueden haber cambiado durante los 7 años que no ha sido aplicado.
- viii. El MIDA, PRONAT y ANAM deberán acordar una estrategia para solucionar el traslape del programa de catastro y titulación con las AP. Se requiere intercambiar la información georeferenciada para nuevos frentes de catastro que sean colindantes con AP y en cuanto sea posible integrar a los planes de manejo los propietarios insertos dentro de los límites declarados en las diferentes categorías territoriales de SINAP.

Referencias

- BID (1998). "Programa de Desarrollo Sostenible de Darién, Propuesta de Préstamo (PN- O 116)." Washington, D.C.
- ENSA (2010). "Pronóstico de compra de energía y potencia." Panamá: ENSA.
- MEF/UCP (1998a). "Plan de mejoramiento del servicio de transporte de Darién (Anexo 1 del documento: UCP, Programa de Desarrollo Sostenible de Darién 1998)." Panamá: MEF-BID.
- MEF/UCP (1998b). "Programa de Desarrollo Sostenible de Darién." 65. Panamá: MEF-BID.
- MEF/UCP (2003). "Modificaciones al SISEE." Panamá: MEF.
- Menesses, Isidra (2010). "Análisis Histórico e Institucional del Sector Pesquero de Panamá." 18. Panamá: ARAP.
- MP-CONADES (2009). "Estrategia de Desarrollo Sostenible de Darién." Panamá: CONADES.
- OTSCORP (2004). "Programa de Desarrollo Sostenible de Darién - Evaluación Intermedia, Informe Final." Panamá: MEF-BID.
- Pucci, Antonello (1998). "Estudio de transporte intermodal de la provincia de Darién." Panamá: MOP-BID.



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

Nombre del Proyecto: PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA PROVINCIA DE DARIEN	
Agencia(s) Ejecutora(s): Ministerio de la Presidencia – Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)	
Prestatario: Ministerio de Economía y Finanzas	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 16 de diciembre de 1998	Fecha Efectividad Contrato: 21 de febrero de 1999
Fecha Evaluación Prestatario: 01 de junio de 2011	Fecha Esperada Taller de Cierre: 03 de junio de 2011

Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

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

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable (P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Poco Satisfactorio (PC) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☐ Muy Probable (MP) ☒ Probable(P) ☐ Poco Probable (PP) ☐ Improbable (I)

Comentarios:

Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

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

Comentarios:

Durante el período 2002-2004 se logró acelerar por primera vez el ritmo de ejecución de los proyectos y se incorpora definitivamente a los líderes comunitarios en los procesos. Por ejemplo, se inició una participación activa en los Comités de Selección de las consultorías con el fin de ser testigos y voceros de la transparencia con que se ejecuta el Programa. Además, una política de puertas abiertas a todos los grupos representativos de Darién y un franco diálogo y visitas a los diferentes sitios de la Provincia permitió conocer y monitorear la ejecución del Programa.

En el período 2005- 2009, el ritmo de ejecución fue superado debido a una clara visión de que los Programas de Desarrollo Sostenible son proyectos de largo plazo, por lo tanto, requieren de continuidad en el acompañamiento institucional y primario.

Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución 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). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

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

Comentarios:

El apoyo del Banco, especialmente del oficial a cargo Lic. Rodrigo Coloane fue crucial. Éste siempre mantuvo una disposición de apoyo y búsqueda de soluciones y alternativas a los problemas y dificultades que surgían. Su permanente revisión del avance del Programa, ofrecimiento de apoyo en resolver los escollos propios de un programa integral – multisectorial, su disponibilidad de ir a campo y sobre el terreno visualizar las dificultades fue de gran ayuda para la ejecución del Programa; bajo el contexto de la complejidad de esta operación inédita en el país.

Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

De estos Programas multisectoriales con una visión estratégica del territorio se deriva que

1. Se debe tener paciencia, porque en los primeros dos años de ejecución son lentos debido a la curva de aprendizaje que hay que enfrentar.
2. Se deben incorporar a las comunidades, no solo en la formulación de los proyectos o talleres de trabajo para diseños sino en las actividades diarias para generar comprensión y conocimiento sobre los temas diversos que desarrolla el Programa.
3. Se debe contemplar costos de inversión para diseñar e implementar una estrategia de comunicación y/o divulgación a fin de que la comunidad y los beneficiarios sean los voceros de las ventajas y beneficios recibidos por los Programas
4. Fortalecer las capacidades institucionales de las entidades de gobierno provincial y local en las etapas tempranas del proyecto
5. Diseñar y ejecutar un plan agresivo de divulgación sobre los alcances del programa y la ejecución de los proyectos que permita dar a conocer de manera continua lo que se está haciendo en los proyectos.
6. Crear un comité conformado por la Comunidad/Programa/Coejecutores para realizar visitas de seguimiento a los proyectos y evitar de esta forma malas interpretaciones sobre la situación que afrontan los proyectos que presentan dificultades en su ejecución.