

**PROGRAMA DE ALIVIO A LA POBREZA Y DESARROLLO COMUNITARIO
(PN-0111)**

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Panamá	
Organismo Ejecutor:	Fondo de Emergencia Social (FES)	
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$ 48,85 millones
	Local:	US\$ 17,5 millones
	Total:	US\$ 66,35 millones
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	30 años
	Período de Gracia:	4,5 años
	Desembolso:	4 años
	Tasa de Interés:	variable
	Inspección y vigilancia:	1 %
	Comisión de crédito:	0,75 %
	Moneda:	US\$ Facilidad Unimonetaria
Objetivos:	<p>El objeto general del Programa es maximizar el impacto favorable de las inversiones para mejorar las condiciones de las comunidades pobres en Panamá y fomentar la participación de dichas comunidades en el proceso de desarrollo de las mismas. Los objetivos específicos son: (i) introducir un proceso de asignación de recursos transparente, basado en criterios de pobreza; (ii) desarrollar una metodología de planificación comunitaria para que los recursos sean utilizados de acuerdo a las prioridades de la comunidad; (iii) ampliar el menú de actividades elegibles al financiamiento para que éstas reflejen las preocupaciones e intereses de las comunidades; y (iv) descentralizar el proceso de línea del FES para que éste se acerque más a las realidades locales.</p>	
Descripción:	<p>El programa contempla dos componentes: (i) inversiones locales y (ii) desarrollo comunitario. El primer componente distribuirá los recursos de inversión social en base a una fórmula transparente determinada por el porcentaje de pobres en cada municipio. Se ampliará el menú de inversiones en dos grandes grupos: (a) proyectos de infraestructura social básica y (b) servicios sociales esenciales, ambos determinados a través de un proceso de priorización comunitaria.</p> <p>El segundo componente se orienta a desarrollar la capacidad necesaria a nivel local de manera que las inversiones respondan a</p>	

las prioridades allí establecidas. Para concretar este objetivo se desarrollarán dos líneas de acción. Primero, la promoción y planificación comunitaria elaborará planes operativos anuales de inversión que detallen los acuerdos logrados entre los actores locales acerca de la prioridades de inversión en dicha localidad. Segundo, el programa impulsará el proceso de descentralización de la línea de producción del FES, hacia el nivel provincial, con el objeto de atender mejor a las comunidades en la ejecución de los proyectos.

Relación del Proyecto a la estrategia del Banco en el país y sector:

El Banco en sus lineamientos operativos para los países de la Región 2 en el área de descentralización y desarrollo municipal, define tres núcleos de intervención y define acciones estratégicas para cada uno de ellos. Primero, las ciudades de más 200.000 habitantes. Segundo, aquellos centros de 20.000 habitantes y más los cuales se constituyen en centros urbanos emergentes. Por último, existe una multitud de pequeños municipios predominantemente rurales, los cuales son el vínculo entre la economía rural y los mercados locales de consumo.* Dado que en Panamá la mayor parte de la población pobre vive en este último tipo de centros, el desarrollo comunitario se vuelve un elemento esencial del combate de la pobreza. Más importante aún en un escenario donde la pobreza se concentra en áreas geográficas rurales y en donde la presencia de los gobiernos locales es casi nula. El desarrollo comunitario permite viabilizar las inversiones y contribuir a la superación de la pobreza extrema, en cuanto las comunidades se apropián de los proyectos de manera integral.

Revisión social y ambiental:

En los pars. 4.9 y 4.11 se detallan los resultados de la evaluación sobre la calidad ambiental y las mejoras implementadas después de dichas recomendaciones. Asimismo, se detallan las medidas de calidad ambiental a las que los nuevos proyectos estarán sujetos. En relación a los temas de impacto social y étnico, el proyecto se centra en el aumento de la participación de las comunidades beneficiarias en la definición de sus problemas prioritarios y posibles soluciones. Para ello, la Guía de Planificación Participativa asegurará la participación más amplia posible de los beneficiarios incluyendo las minorías excluidas. En el caso de las comarcas indígenas los procesos participativos se diseñarán considerando las interacciones particulares de cada etnia específica. (ver par. 2.1, 2.11 al 2.18, y 3.5 al 3.12)

* Sub National Finance and Development: A Draft Operational Strategy for Region 2. IADB, 1998.

Beneficios:

El presente programa se destina para combatir la pobreza y enfrentar las disparidades de bienestar en el país. El FES da prioridad a inversiones en infraestructura social para atender a las necesidades básicas de los pobres y fomentar inversiones en programas sociales para asistir a los grupos vulnerables. Se espera que el programa sea altamente efectivo en cuanto a su impacto social, ya que: (i) focalizará el nivel de inversiones en las comunidades más pobres de Panamá, a través del Mapa de Pobreza, y al mismo tiempo; (ii) desarrollará capacidades a nivel local para que las comunidades se apropien de los procesos de decisión que las afectan mejorando, de esta manera, la pertinencia de los proyectos financiados.

La implantación de un **nuevo esquema de focalización** para preasignar fondos de acuerdo con la incidencia de pobreza asegurará que el programa tenga un alto impacto redistributivo. La asignación de fondos a municipios basada en su correspondiente proporción de población pobre garantizará que las inversiones per capita sean mayores en los municipios que tengan mayor porcentaje de pobres. Por ejemplo, la inversión per cápita promedio del grupo de distritos más pobres será más de cuatro veces la inversión del grupo con una incidencia de pobreza menor.

Riesgos:

La Planificación Comunitaria, exigirá una transición institucional de una metodología de promoción con un menú preestablecido a un esquema de operación más flexible. Es probable que la intensificación de la participación comunitaria en la identificación de proyectos y en la planificación de recursos, además de la introducción de proyectos nuevos e innovadores, demorará el desarrollo de los proyectos al inicio del programa. Para mitigar este riesgo, el programa introducirá este esquema de manera gradual en el primer año de ejecución de manera de permitir que la institución no pierda su dinamismo, ni comprometa la auténtica participación por la necesidad de acelerar procesos. Asimismo, las actividades a desarrollarse dentro de este esquema están bien definidas y estarán plasmadas en el manual operativo del programa.

Poblaciones en extrema pobreza. Existe el riesgo que la población más pobre no se beneficie del programa como se esperaba dado que en general tienen menor capacidad de desarrollar propuestas de proyectos y una voz más débil dentro de la comunidad. La asistencia técnica del FES hacia las comunidades y el papel proactivo de los promotores serán muy importantes para asegurar que estas comunidades participen adecuadamente en los beneficios del programa. Asimismo, el programa mantendrá el criterio de elegibilidad mínima en cuanto al ingreso promedio de las comunidades beneficiarias por debajo de la línea de pobreza.

Condiciones contractuales especiales:

Condiciones Especiales Previas al Primer Desembolso:

- (a) Que el prestatario presente evidencia de que ha entrado en vigencia el Reglamento Operativo del programa, de acuerdo con los términos previamente acordado con el Banco. El Reglamento Operativo deberá incluir la Guía de Planificación Participativa general del Programa y la correspondiente para las Comarcas indígenas.
- (b) Que el prestatario presente evidencia de que ha contratado a la firma consultora para la realización de la evaluación concurrente del programa, de acuerdo con los términos previamente acordados con el Banco.
- (c) Que el prestatario presente evidencia de que ha contratado a una firma independiente de auditores aceptable al Banco para la realización de la auditoría concurrente del programa, de acuerdo con los términos previamente acordados con el Banco.
- (d) Que el prestatario haya presentado un informe en el que se establezca los tipos, montos y condiciones bajo las cuales el aporte local de las comunidades participantes en el programa podrá cuantificarse como contrapartida del mismo.

Otras condiciones:

- (a) Revisiones anuales (ver par. 3.27).
- (b) Evaluación concurrente y de impacto (ver par. 3.29)
- (c) Desembolso especial para iniciar las actividades del programa (ver par. 3.23)

Clasificación del sector social y de la pobreza:

Esta operación califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza y equidad social, como se describe en los objetivos claves para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos.

Excepciones a las políticas del Banco:

Ninguna

Adquisiciones:

Las adquisiciones de bienes y servicios, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco. Se requerirá la utilización del procedimiento de licitación pública internacional para: (i) construcción de obras por un valor igual o mayor a US\$1.000.000; (ii) adquisición de bienes por un valor igual o mayor a US\$250.000 y; (iii) contratación de servicios de consultoría por un valor igual o mayor a US\$200.000. Los bienes, obras y servicios de consultoría contratados por montos menores a los indicados, se sujetarán a los procedimientos que se anexan al Plan de Adquisiciones, y que serán incorporados como Anexo D

del Contrato de Préstamo y que se resumen en el par. 3.18. El organismo ejecutor, no podrá adjudicar nuevos contratos de obras a un mismo grupo económico, cuando el valor total de los contratos adjudicados a ese grupo económico, sea igual o mayor al equivalente de US\$1.000.000, salvo que la adjudicación del nuevo contrato se realice mediante el procedimiento de licitación pública.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Condiciones de bienestar y el gasto social

- 1.1 Panamá cuenta con un nivel de desarrollo humano relativamente alto, especialmente en comparación con los países centroamericanos.¹ El PIB per cápita se encuentra cerca del promedio regional; la esperanza de vida ha aumentado de 70 años en 1980 a 74 en 1997; la mortalidad infantil ha caído a un nivel de 22 por mil nacidos vivos para 1997. Los indicadores educativos también han mejorado, el porcentaje de adultos alfabetos es relativamente alto (91.1).
- 1.2 Este progreso en los indicadores sociales se explica, en parte, por un nivel de gasto en sectores sociales de los más altos de la región (21% del PIB). Aún más, el nivel de gasto ha venido creciendo en los últimos cinco años a una tasa anual de 6,3%. Sin embargo, la evidencia empírica muestra que los beneficios de este gasto no han sido distribuidos de manera equitativa. Por ejemplo, los pobres representan el 43% de la población en edad escolar, pero sólo reciben el 28% del total del gasto para este sector.² El gasto es también regresivo en términos geográficos. Sólo la mitad de la población en edad escolar reside en el área urbana y sin embargo, reciben dos tercios del total del gasto educativo. Este patrón se reproduce en casi la totalidad de los demás sectores sociales.

B. Una pobreza altamente concentrada y severa

- 1.3 Los niveles de pobreza son relativamente moderados pero altamente concentrados en el área rural e indígena. El 37% de los panameños viven bajo la línea de pobreza, pero el 77% de éstos viven en el área rural³. Esto denota que no sólo la probabilidad de ser pobre es más alta en el sector rural, sino que la mayoría de los pobres viven en esta área.⁴ Aún cuando las poblaciones indígenas conforman alrededor del 7,6% de la población total de país, el 86% viven en pobreza extrema. Es decir, su consumo es inferior a los requisitos calóricos mínimos para una ingesta adecuada.
- 1.4 La pobreza no sólo se encuentra concentrada en las áreas rurales e indígenas, sino que además ésta es más severa. La brecha de pobreza es un indicador que mide que tan pobre son los pobres, al medir la distancia promedio a que se encuentran los hogares de la línea de pobreza.⁵ Para los pobres urbanos, la brecha entre la línea de pobreza general y el consumo promedio es 3,9%, pero esta brecha es de 32,1% para los pobres rurales y de 66,1% para los pobres de las áreas indígenas.

¹ El Índice de Desarrollo Humano (HDI) del país es .79, sólo Costa Rica exhibe un nivel superior de .80. (PNUD)

² Panamá. Poverty Assessment. Priorities and Strategies for Poverty Reduction. (1999) The World Bank.

³ Todas las cifras de pobreza están basadas en el consumo de los hogares vs. el ingreso. El consumo es considerado una medida superior de bienestar, ya que no adolece de los problemas de sub-declaración que tiene el ingreso, entre otros.

⁴ La tendencia en LAC denota que aún cuando la probabilidad de ser pobre es más alta en el sector rural, el mayor número de pobres viven en el área urbana.

⁵ La línea de pobreza se estimó basado en los requisitos calóricos de adultos equivalentes y el nivel de consumo de los hogares. La línea global se estableció en Balboas/905 por persona al año y la de indigencia en Balboas/519 per cápita anual.

- 1.5 La concentración y severidad de la pobreza en Panamá refleja la alta desigualdad en el ingreso y el consumo en el país. Panamá es uno de los países con más desigualdad en el patrón de consumo en la región con un coeficiente de Gini de .60, con el cual alcanza el nivel de Brasil. La severidad de la desigualdad se nota en el porcentaje de consumo total recibido por el quintil más pobre (3%) en comparación con el del cuarto quintil (8%), y en el salto exhibido por porcentaje de consumo del quintil más rico (53%) en comparación con el quintil anterior (22%).

Cuadro I-1: Resumen de la pobreza en Panamá.

	Número de pobres (miles)	Distribución de la población total (%)	Distribución de la población pobre (%)	Incidencia de la pobreza (%)	Índice de profundidad	Número de indigentes (miles)	Distribución de los indigentes (%)	Incidencia de la indigencia (%)
Total	1020.1	100	100	37.3	16.4	514.8	100	18.8
Area								
Urbana	232	55.6	22.7	15.3	3.9	47.3	9.2	3.1
Rural-total	788.1	44.4	77.3	64.9	32.1	467.5	90.8	38.5
Rural no indígena	591.1	36.9	57.9	58.7	25.2	289.2	56.2	28.7
Rural indígena	197	7.6	19.3	95.4	66.1	178.3	34.6	86.4
Zona Geográfica								
Región Metropolitana	314.8	Total 54	30.9	Total 21		96.9	18.8	6.6
Excl. Panamá-San Miguelito	224.7	Total 26 Urbana 14 Rural 12	Total 22 Urbana 5 Rural 17	Total 32 Urbana 14 Rural 54				
Región Central	268.7	Total 20 Urbana 6 Rural 14	Total 26 Urbana 3 Rural 17	Total 48 Urbana 19 Rural 61		133	25.8	23.8
Región Occidental	181.4	Total 15 Urbana 7 Rural 8	Total 18 Urbana 5 Rural 13	Total 44 Urbana 29 Rural 56		67.9	13.2	16.3
Áreas Indígenas	197	8	19.3	95.4		178.3	34.6	86.4
Áreas de difícil acceso	58.3	3	5.7	77.9		38.8	7.5	51.8

Fuente: Perfil y Características de los Pobres en Panamá, MEF/PNUD, 1999. Encuesta de Niveles de Vida, 1997. Dirección de Políticas Sociales. Ministerio de Economía y Finanzas.

- 1.6 Aún cuando la incidencia de pobreza en las áreas indígenas es alta, ésta varía entre los grupos étnicos. Clasificados en base a su lenguaje, los grupos indígenas en general tienen una incidencia de pobreza de 84%. El grupo con la mayor incidencia de pobreza es el grupo con mayor población, el Ngabe Buglé. Hay que destacar que la ubicación geográfica es un factor importante de la pobreza indígena. La incidencia de la pobreza indígena fuera de las comarcas indígenas es casi la mitad de la incidencia dentro de éstas. Por ejemplo, la incidencia de pobreza de la población Kuna viviendo fuera de su comarca es 34%, alrededor del promedio nacional. Esto se explica en parte por el alto grado de aislamiento geográfico en que se encuentran las comarcas.

Cuadro I-2. Incidencia de la pobreza por etnicidad y ubicación geográfica

No Indígena	Indígena	Ngabe-Buglé	Emberá-Wounan	Kuna	Indígena – en comarcas	Indígena – fuera de comarcas
32	84	92	80	65	96	53

Fuente: Panamá. Poverty Assessment, World Bank. 1999.

C. La estrategia del país para la reducción de la pobreza

1. Propuesta estratégica y Agenda Social de los 100 días

- 1.7 El “Nuevo Enfoque Estratégico Frente a la Pobreza” del Gobierno (GOPN) anterior estaba orientado a aumentar la participación de la población pobre, y de los grupos vulnerables, en los beneficios del crecimiento económico y social. Por lo tanto, la estrategia se orientaba a, por un lado proteger de manera transitoria a aquéllos que pueden marginarse del proceso de crecimiento, y por otro a aquéllos que están excluidos de él. El Gobierno actual ha esbozado la Agenda Social para los primeros 100 días, el contenido de la cual concuerda con los objetivos y elementos del anterior enfoque, enfatizando la importancia de que toda inversión de gobierno debe volcarse hacia los pobres extremos del país, a través de procesos de diálogo abierto a la comunidad.
- 1.8 Los objetivos específicos del Enfoque Estratégico eran: (i) mejorar la calidad de vida de la población pobre, garantizándole un acceso adecuado a los servicios básicos de educación, capacitación para el trabajo, salud, agua potable, saneamiento y electricidad; al igual que la infraestructura vial y de apoyo a la producción y fortaleciendo programas para la preservación del medio ambiente y para mejorar el acceso a la tierra y su tenencia; (ii) reasignar el gasto público social en términos de programas, áreas geográficas y grupos prioritarios a fin de mejorar al mismo tiempo, los niveles de equidad, eficiencia y eficacia; (iii) mejorar el impacto del gasto social en la distribución del ingreso; (iv) movilizar la participación de las comunidades, la ciudadanía y la sociedad civil en las actividades dirigidas a la reducción de la pobreza, a través de la participación comunitaria, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de las actividades y la prestación de servicios para los pobres.⁶
- 1.9 Los objetivos antes expuestos se concretizan a través de los siguientes lineamientos generales.
 - **Eficiencia en el Gasto Social.** Revisión de los criterios de asignación de recursos con el propósito de asignarlos en base al rendimiento como un incentivo para mejorar la eficiencia de los programas. A su vez, se espera simplificar las normas y trámites burocráticos para agilizar el gasto y brindar respuestas de forma oportuna.
 - **Focalización del Gasto Social a los Pobres.** El principal instrumento propuesto para una política de focalización del gasto a los pobres es el Mapa de Pobreza basado en la Encuesta de Niveles de Vida levantada por el Ministerio

⁶ Nuevo Enfoque Estratégico frente a la Pobreza. 1998-2003. Resolución de Gabinete No. 134. Gaceta Oficial No. 23,635 de 22 de septiembre de 1998.

de Planificación y Política Económica (MIPPE) en 1997 (ENV-97). Este instrumento permitiría distribuir hacia los sectores más pobres medido en base al consumo familiar y no al ingreso.

- **Descentralización del Gasto.** Se postula que la política de focalización producirá resultados más eficaces y eficientes en la medida que vaya acompañada de una política de descentralización del Estado. Sin embargo, dicha descentralización debe ir acompañada de un fortalecimiento previo de los gobiernos locales y de las organizaciones de base a través de programas de capacitación y asistencia técnica.
- **Participación de las Comunidades, la Ciudadanía y la Sociedad Civil.** La política social y más aún aquella de combate a la pobreza no puede tener el mismo efecto si no se permite que sus beneficiarios se desprendan de un enfoque asistencial y fortalezcan sus sistemas de solidaridad.

1.10 La Agenda Social recomienda que toda acción del Gabinete de Gobierno se dedique a resolver el problema social. La prioridad de las acciones se determinará en la medida que afecten de manera positiva a los excluidos. Se recomienda la comunicación, la participación comunitaria y la transparencia como *modus operandis* de las acciones. Más importante aún la Agenda contiene 10 metas de progreso social.

- Reducir la desnutrición infantil de 16% a 5% y la desnutrición indígena de 50% a 10%;
- Democracia Participativa. Aumentar el impacto directo de la inversión social obteniendo mayor eficiencia con la participación de las comunidades;
- Política social hacia y con los pueblos indígenas;
- Descentralización y desburocratización de la inversión social;
- Mejorar el nivel de vida de los pobres. Reducir la pobreza extrema 3% por año;
- Empleo y auto-empleo;
- Salud pública y seguridad social. Fortalecimiento de la red primaria;
- Mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación;
- Cultura y Deporte; y
- Medio ambiente, grupos vulnerables y seguridad ciudadana.

1.11 Los programas enfocados a las poblaciones pobres deben considerar en su diseño estos lineamientos básicos. Para alinear las acciones del Fondo de Emergencia Social (FES) con dicha estrategia se considera como requisito mínimo hacer más eficiente la focalización del gasto y hacer más activa la participación de la comunidad. Para concretar dichos cambios será importante introducir criterios de descentralización del mismo FES, para acercarlo a las necesidades de las comunidades.

2. El Fondo de Emergencia Social (FES)

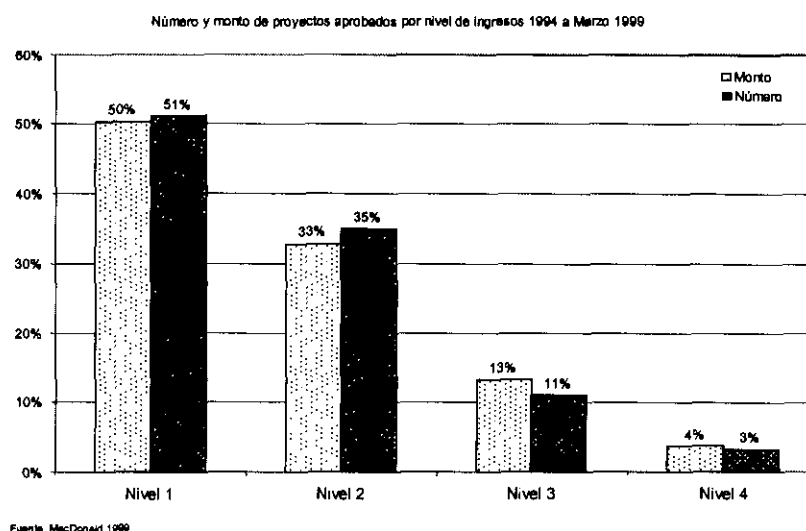
- 1.12 El FES fue creado en Mayo de 1990, con el fin de servir como un instrumento financiero temporal para dar respuesta inmediata a las necesidades básicas de las comunidades pobres y mejorar la calidad de vida de los sectores menos favorecidos de la población. En 1996, dejó de ser una institución con un mandato temporal y su funcionamiento fue extendido indefinidamente. En diciembre de 1994, el Banco aprobó un Programa de Inversión Social (854/OC-PN) a ser ejecutado por el FES. La participación de la comunidad se limitaba a presentar y administrar los proyectos una vez que éstos eran aprobados por el FES.
- 1.13 El Programa de Inversión Social incluyó una evaluación concurrente, lo cual benefició enormemente el desarrollo del programa, dado que el FES pudo ajustar e incorporar nuevos procedimientos y criterios que redituaron en una gestión altamente eficiente. Por ejemplo, a pesar que la operación incluía la evaluación, no se financió ninguna otra actividad de fortalecimiento institucional, con lo cual se dificultaba la implementación de las recomendaciones contenidas en la evaluación. Sin embargo, las subsecuentes evaluaciones indican que el FES buscó recursos adicionales para lograr las mejoras recomendadas. Asimismo, la evaluación indica que el FES ha sido una institución altamente eficiente en canalizar recursos y asistencia técnica a los sectores más pobres (Gráfica I-1). (Webb, 1998).
- 1.14 La evaluación concurrente del programa recomendó la implementación de un sistema de capacitación comunitaria para la manutención y operación de los proyectos. Estas actividades no se encontraban previstas en el diseño original. La Dirección de Capacitación Comunitaria del FES, diseñó e implementó el sistema propuesto y paulatinamente cubrió cerca del 30% de los proyectos financiados para la evaluación de medio término. Específicamente, la evaluación recomendó fortalecer la capacitación para la sostenibilidad y mantenimiento de caminos y acueductos por ser éstos los más problemáticos. Los resultados al final del programa han sido positivos y se recomendó destinar el resto de los recursos disponibles en el préstamo a finalizar estas actividades (Webb, 1998).

a. Focalización

- 1.15 En el Programa de Inversión Social (854-5/OC-PN), el FES implementó un sistema de focalización de los proyectos que utilizaba el promedio del ingreso a nivel de la comunidad como el criterio principal de definir la elegibilidad de los proyectos. El sistema calculaba el ingreso mensual per cápita para una comunidad, derivado del Censo de Población y Vivienda de 1990. Se establecieron cuatro niveles de pobreza: Nivel 1 (B\$0-B\$44), pobreza extrema; Nivel 2 (B\$45-B\$88), pobreza; Nivel 3 (B\$89-B\$132), casi pobreza; y Nivel 4 (B\$132+), no pobre. El programa focalizó recursos a Niveles 1 y 2, los cuales abarcaron más de un millón de habitantes o el 49% de la población total. Las poblaciones que se encontraban cerca de la línea de pobreza (Nivel 3) y las poblaciones clasificadas en estado de no pobreza (Nivel 4) eran elegibles para inversión bajo ciertas condiciones (por ejemplo la presencia de grupos en estado de pobreza los cuales se beneficiarían del proyecto propuesto).
- 1.16 De acuerdo con la información suministrada por el FES, casi el 85% de los proyectos financiados por el programa BID entre 1994-1999 beneficiaron a

poblaciones bajo condiciones de pobreza o de pobreza extrema (Gráfica I-1). De acuerdo a la segunda evaluación concurrente del FES, las inversiones por provincia hasta 1997 excedieron el porcentaje de población a focalizar en cuatro provincias y una región; y fueron inferiores al porcentaje a focalizar en tres provincias y una región (Webb, 1998).

Gráfica I-1



- 1.17 Como parte de un préstamo del Banco Mundial, el FES acaba de implementar un sistema de focalización geográfica a nivel municipal basado en un Mapa de Pobreza derivado de los resultados de la ENV-97 y datos censales de 1990. Dicho mapa indica la probabilidad de ser pobre a nivel municipal y clasifica ocho grupos de incidencia de pobreza en el país. El FES asigna fondos del componente de infraestructura social para cada municipio basado en su porcentaje de pobres (calculado de la probabilidad de ser pobre y la población total del distrito). Este método de focalización garantiza que las inversiones per cápita sean mayores en los municipios que tengan mayor porcentaje de pobres, utilizando el consumo total como medida de la pobreza.
- 1.18 La alta concentración geográfica de la pobreza en Panamá justifica un sistema de focalización espacial. Además, una focalización geográfica facilita la redistribución de recursos a la población indígena dado que la mayoría de estos grupos étnicos vive dentro de su comarca.⁷ La mayor incidencia de pobreza dentro de la población indígena que vive en las comarcas refuerza este beneficio.

b. Desarrollo comunitario

- 1.19 El FES ha ido evolucionando en el concepto de participación comunitaria que utiliza, a la par del resto de los Fondos de Inversión Social de la región. Originalmente, se consideraba que era importante que la comunidad participara en

⁷ Así 70% de la población indígena vive en áreas indígenas, mientras que 19% vive en áreas urbanas y la restante vive en áreas rurales no indígenas. Este patrón varía dentro de los grupos indígenas. Casi la mitad de la población Kuna y de Embera-Wounan vive fuera de áreas indígenas mientras que 84% de los Ngobe-Buglé vive en áreas indígenas.

la etapa de identificación de los proyectos, luego se incorpora la importancia de la participación comunitaria en la manutención de los proyectos de manera de asegurar la sostenibilidad de éstos.

- 1.20 La identificación de proyectos no es sistemática, en la cual las comunidades no priorizan sus necesidades dentro de un escenario presupuestario determinado. En la mayoría de los casos, el FES recibe peticiones por medios semi-informales, y éstos son “verificados” por la comunidad cuando los promotores del FES llegan al terreno. Esto ha excluido a los beneficiarios y a otros agentes locales, incluidos los municipios y las juntas comunales, de la mayor parte de las etapas decisorias alrededor de la inversión realizada.
- 1.21 Por otro lado, el país cuenta con (i) nueve provincias con Gobernadores designados, (ii) 75 municipios dirigidos por alcaldes electos, (iii) 588 corregimientos dirigidos por un representante electo. Además existen 4 comarcas indígenas autónomas equivalentes al nivel provincial. Panamá es uno de los países más centralizados de la región centroamericana,⁸ y por ende, los municipios tienen un papel muy restringido en la provisión de servicios, su jurisdicción se limita a actividades de ornamento, gestión de activos comunitarios y actividades festivas y de asistencia social.
- 1.22 El Banco en sus lineamientos operativos para los países de la Región 2 en el área de descentralización y desarrollo municipal, define tres núcleos de intervención y define acciones estratégicas para cada uno de ellos. Primero, figuran las ciudades de más 200.000 habitantes. Segundo, están aquellos centros de 20.000 habitantes y más, los cuales se constituyen en centros urbanos emergentes. Por último, existe una multitud de pequeños municipios predominantemente rurales, los cuales son el vínculo entre la economía rural y los mercados locales de consumo.⁹ En Panamá la mayor parte de la población pobre vive en este último tipo de centros.
- 1.23 El desarrollo comunitario se vuelve un elemento esencial del combate de la pobreza en un escenario donde por un lado la pobreza se concentra en áreas geográficas rurales y por otro donde la presencia de los gobiernos locales es casi nula. El desarrollo comunitario permite viabilizar las inversiones y contribuir a la superación de la pobreza extrema, en cuanto las comunidades se apropian de los proyectos de manera integral.

⁸

Descentralización y Servicios Públicos Locales en Panamá. Draft Concept Paper. 1999 BID-RE2

⁹

Sub National Finance and Development: A Draft Operational Strategy for Region 2. IADB. 1998.

II. EL PROGRAMA, SU COSTO Y FINANCIAMIENTO

A. Objetivos

- 2.1 . El objeto general del Programa es maximizar el impacto favorable de las inversiones para mejorar las condiciones de las comunidades pobres en Panamá y fomentar la participación de dichas comunidades en el proceso de desarrollo de las mismas. Los objetivos específicos son: (i) introducir un proceso de asignación de recursos transparente, basado en criterios de pobreza; (ii) desarrollar una metodología de planificación comunitaria para que los recursos sean utilizados de acuerdo a las prioridades de la comunidad; (iii) ampliar el menú de actividades elegibles al financiamiento para que éstas reflejen las preocupaciones e intereses de las comunidades; y (iv) descentralizar el proceso de línea del FES para que éste se acerque más a las realidades locales.

B. Componentes

1. Componente de Inversiones Locales (US\$47 millones)

- 2.2 El programa financiará proyectos de infraestructura social básica y servicios sociales que permitan reflejar los intereses y preocupaciones de la comunidad. Para ello se propone migrar de un menú de inversiones limitado a uno negativo, por el cual se especifican las inversiones que no se podrán financiar dado su bajo beneficio social, o poca pertinencia con los objetivos básicos del programa (ie, pobreza y desarrollo local). La apertura del menú es fundamental para permitir a las comunidades definir que las inversiones son las que realmente responden a sus necesidades locales. Existe abundante evidencia que la mayor participación de la comunidad en los procesos decisorios que la afectan aumentan la sostenibilidad de las inversiones. (PR-2249, BID). El cuadro II-1 resume los intereses y preocupaciones de las comunidades panameñas derivado de la Encuesta Comunitaria de la ENV-97. Aunque es difícil predecir la mezcla de inversiones que las comunidades demandarán, si es posible establecer que dicha demanda se encuentra altamente diferenciada según el origen de la comunidad.

Cuadro II-1. Prioridades de las Comunidades por Area Geográfica

AREA RURAL	AREA INDIGENA	AREA URBANA
Transporte, caminos	Educación	Seguridad, crimen
Electricidad, teléfonos	Agua potable	Transporte, caminos
Agua potable	Alcohol, drogas	Trabajo
Salud	Transporte, caminos	Servicios sanitarios
Trabajo	Salud	Agua potable
Educación	Vivienda	Centros Comunes
Vivienda	Seguridad, crimen	Vivienda, títulos
Centros Comunes	Trabajo	Alcohol, drogas
Seguridad, Crimen	Servicios sanitarios	Salud
Titulación de tierras	Electricidad, teléfonos	Pandillas juveniles
Servicios sanitarios	Centros Comunes	Iluminación, teléfonos
Alcohol, drogas		Desechos, basura
		Educación

Fuente: Panamá. ENV-97. Cuestionario Comunitario. Prioridades de acuerdo a frecuencia de mención.

- 2.3 El menú de inversiones elegibles se ampliará para que se permita el desarrollo de programas de alto contenido social. Como se ve en el Cuadro II-1, un programa de

desarrollo local que pretenda reducir la pobreza debe tomar en cuenta que las comunidades tienen problemas sociales graves que no podrían ser atacados si se restringiese el menú a infraestructura social. Por ejemplo, el alto grado de desnutrición en las comarcas indígenas es notable, como también lo son la violencia y las drogas para los centros urbanos.

- 2.4 El FES bajo el préstamo del Banco Mundial ha venido experimentando ya por tres años con programas sociales de atención a grupos vulnerables, como jóvenes, niños en circunstancias difíciles, y poblaciones indígenas. La mayoría de éstos son ejecutados a través de ONGs o asociaciones privadas (al igual que la inversión en infraestructura social básica). El programa financiará la integración del desarrollo y ejecución de programas no tradicionales de servicios sociales esenciales, como lo son programas de alimentación, guarderías infantiles, etc.
- 2.5 Dentro de esta nueva concepción de menú ampliado el FES no aplicará su lista de proyectos establecida ex-ante. El componente financiará no sólo los costos de las obras, sino también el equipamiento y la asistencia técnica para la capacitación en manutención, operación, manejo ambiental, evaluación, entre otros. A fin de ilustrar la variedad de proyectos que pueden ser financiados se incluye una categorización amplia de inversiones (ver FISDL, 1997).
 - a. **Proyectos de infraestructura económica y social:** incluye reparación de escuelas, equipamiento, capacitación relacionada al proyecto, reparación de centros de salud primaria, abastecimiento de agua, saneamiento básico, electricidad rural, muros de contención, drenaje, vados y zarzos, guarderías infantiles, reforestación, y caminos rurales, entre otros.
 - b. **Proyectos prioritarios de la comunidad.** Programas para jóvenes, niños en circunstancias difíciles, programas anti-drogas, seguridad ciudadana, alimentación infantil, nutrición, etc.
- 2.6 El menú negativo excluye del financiamiento actividades relacionadas a: vivienda, construcción y reparación de edificios gubernamentales, salarios públicos, equipo para el sector público, micro-crédito, vehículos, actividades o edificios religiosos o afiliados con partidos políticos, fiestas patronales, actividades relacionadas a la lotería local o juegos, armas u otro tipo de armamento bélico, carreteras de alto volumen vehicular y apertura de nuevos caminos rurales.
- 2.7 El FES contará con recursos para contratar especialistas para que diseñen las dimensiones técnicas de los proyectos que se agreguen a su lista actual. Los criterios técnicos que se desarrollen deberán ser incorporados a la lista de criterios técnicos, ambientales y de costo-eficiencia que se maneja en la etapa de evaluación del ciclo de proyectos. El FES continuará desarrollando las actividades de capacitación comunitaria en mantenimiento de las obras realizadas, de manera de asegurar que las inversiones mantengan un nivel de operación compatible con el servicio que deben prestar.
- 2.8 El programa asignará montos anuales de inversión social al nivel geográfico distrital, utilizando el mecanismo de focalización de Mapa de Pobreza derivado de

la ENV-97.¹⁰ La unidad de menor representación del Mapa es el distrito o municipio. Si bien, los recursos se distribuyen ex-ante a nivel municipal, no es éste, sino las instancias locales y comunales a través de la planificación comunitaria las que determinarán cómo este volumen de recursos será distribuido dentro de las municipalidades y en qué proyectos. La lista de proyectos a ser financiados se incluirá en Planes Operativos Anuales (POAs), que deberán ajustarse a los criterios técnicos, económicos, ambientales y de mantenimiento específico a cada tipo de inversión, establecidos en el Reglamento Operativo del Programa. Asimismo, serán proyectos elegibles aquéllos que tengan como beneficiarios a comunidades de un ingreso promedio inferior a la línea de pobreza (905 balboas per capita anual).

- 2.9 Cada distrito podrá incluir infraestructura social básica hasta por un 70% del total de los recursos financieros asignados y servicios sociales esenciales por el restante 30%. El monto total asignado ex-ante a infraestructura social básica es de US\$31,5 millones, y para servicios sociales US\$13,5 millones y US\$4 millones de recursos no distribuidos ex-ante para cubrir sobrecostos durante la ejecución. Esta división de recursos será objeto de la evaluación concurrente del programa y se podrá cambiar la distribución entre subcomponente de acuerdo a las recomendaciones y hallazgos de dicha evaluación.
- 2.10 La distribución de recursos del programa se incluye en el Anexo III. Esta distribución se ajustará después del primer año de ejecución a la luz de información más reciente relativa a: (i) la nueva ENV a desarrollarse en el año 2001; (ii) el Censo de Población del año 2000; y (iii) se incorporará una variable que refleje los costos más altos por unidad de inversión en las áreas de más difícil acceso a desarrollarse en el primer año de ejecución. El nuevo censo arrojará información más reciente acerca de las variables correlacionadas a la pobreza y la distribución geográfica de la población, que se usaron para desarrollar la primera versión del Mapa.

2. Componente de Desarrollo Comunitario (US\$11 millones)

- 2.11 El componente tiene como objetivo específico desarrollar la capacidad necesaria a nivel de las instancias locales – FES regionales, municipios, juntas comunales, ONGs locales, y la propia comunidad de forma que tomen responsabilidad por las inversiones desarrolladas dentro la comunidad. Para ello, se desarrollarán dos actividades principales: (i) se fortalecerá la planificación participativa comunitaria de manera que las inversiones reflejen las preocupaciones e intereses de las comunidades, (ii) se descentralizarán las funciones del FES a los niveles regionales de manera de que éste pueda proveer asistencia técnica de manera rápida y eficaz. Las acciones de desarrollo comunitario han de enfocarse en los procesos de planificación comunitaria y articulación de los representantes locales con las necesidades de la comunidad, y no en el fortalecimiento municipal *per se*.

¹⁰ El porcentaje de recursos asignado por distrito se deriva por la población distrital multiplicada por la incidencia de pobreza en es distrito, dividido por la totalidad de la población pobre. El mapa de pobreza se pondera por costos de inversión mayores en las comunidades apartadas.

a. Promoción y planificación comunitaria (US\$5,6 millones)

- 2.12 Se financiará asistencia técnica para la implementación de un nuevo mecanismo de planificación comunitaria. Para ello, se necesita cambiar radicalmente la forma de operar del FES en la etapa de planificación y promoción de inversiones. Los promotores del FES deberán asumir un rol altamente proactivo en la identificación de actores comunitarios relevantes, articulación de sus necesidades y planificación de inversiones. Le cabrá al FES proveer asistencia técnica a las comunidades, que incluyen a las juntas comunales, ONGs locales, los municipios, y otras instancias comunitarias para que éstas puedan contar con la información técnica y costos que se relacionan con cada tipo de inversión.
- 2.13 La metodología de planificación comunitaria tendrá tres fases: (i) divulgación del proceso de planificación comunitaria y de la formulación de los Planes Operativos Anuales (POAs) a nivel municipal, (ii) realización de cabildos abiertos a nivel de corregimientos y (iii) cabildo abierto a nivel municipal y formulación del POA. Los detalles de las actividades contempladas se encuentran en los par. 3.6 al 3.10.
- 2.14 El FES divulgará a lo largo de cada municipio el monto anual asignado a cada uno de ellos para ejecutar proyectos a través del FES. La divulgación incluirá la fecha y lugar, la estructura de la convocatoria de un cabildo abierto para priorizar propuestas y elaborar el Plan Operativo Anual. Asimismo, se incluirá asistencia técnica para que los actores comunales puedan contar con formularios y criterios mínimos para la formulación de las propuestas a ser presentadas y discutidas en el cabildo abierto.
- 2.15 El marco lógico del programa incluye la progresión de estas actividades hasta cubrir el 100% de los municipios para el final del programa. En aquellos municipios en donde no se aplique la planificación comunitaria, el FES podrá financiar proyectos hasta por el monto asignado, siempre y cuando, cuenten con los criterios de viabilidad técnica, económica, ambiental y de nivel de ingreso promedio de la comunidad que se especifiquen en el Reglamento Operativo del programa. Al término de la ejecución del Programa, la totalidad (100%) de las comunidades participantes deberán de contar con los POAs respectivos. Con este fin, al término de los dos primeros años de ejecución, el treinta (30%) por ciento de las comunidades participantes en el Programa deberán de contar con los POAs respectivos. Este porcentaje deberá incrementarse gradualmente, de acuerdo con los resultados que se vayan obteniendo de la evaluación concurrente del Programa y de las revisiones anuales de ejecución.
- 2.16 Con el objetivo de implementar la planificación comunitaria, el FES ajustará su metodología de planificación participativa de acuerdo al menú ampliado de proyectos de infraestructura social y de servicios sociales. En particular, es necesario cambiar radicalmente la forma de operar del FES en la etapa de planificación e identificación de inversiones de forma que la comunidad tenga un rol relevante en la identificación y conceptualización de los proyectos. Los promotores del FES deberán asumir un rol altamente proactivo en la identificación de actores comunitarios relevantes, la articulación de sus necesidades y la planificación de inversiones. Además, el FES debe vigilar que los procesos participativos incluyan a los más pobres entre los pobres, quienes en general son los que tienen menos voz dentro de las comunidades. Los FES regionales tendrán

la mayor parte de la responsabilidad de implementar la metodología de planificación comunitaria.

- 2.17 Este proceso de planificación participativa debe ser alimentado con amplia información relativa a los aspectos sociales, económicos, ambientales y de género¹¹. En particular, debe ajustarse a la historia, cultura, tradiciones e idiomas de los pueblos indígenas beneficiarios¹², así como a la estructura y organización de los municipios comarcales cuando corresponda. Para promover los procesos participativos entre las comunidades indígenas se deberá tomar ventaja del hecho de que históricamente, los pueblos indígenas han utilizado la organización comunitaria para enfrentar problemas económicos, políticos y sociales. Por ejemplo, los Kuna y los Emberá-Wounaan tienen una larga tradición de organización comunitaria¹³. En este sentido, se deberá tomar en consideración la fortaleza de las organizaciones indígenas para promover actividades de desarrollo socioeconómico y de alivio a la pobreza para estos pueblos. Se pondrá especial atención en asegurar la participación de las comunidades indígenas que estén ubicadas en jurisdicciones fuera de las comarcas establecidas.
- 2.18 Se fomentará la participación de las mujeres de forma que los proyectos financiados por el FES tomen en cuenta sus necesidades especiales. Para hacer más efectiva la participación femenina dentro del contexto de la presente operación, se considerará el triple rol que desempeñan las mujeres, reconociendo sus limitaciones de tiempo y prioridades de desarrollo dada la forma distinta en que controlan los recursos. Se dirigirán esfuerzos a asegurar que ellas se beneficien de las oportunidades de empleo que se crearán en el sector de infraestructura. Para lograr estos fines, se deberá tomar ventaja del hecho de que hay equidad de género a nivel de los procesos de participación comunitaria en Panamá. De hecho, a nivel comunitario las mujeres participan en la definición de problemas y ofrecimiento de soluciones. También en las comunidades indígenas, el papel de la mujer a nivel comunitario se transforma en uno cada vez más activo y aceptado por los hombres¹⁴.

b. Descentralización del FES (US\$5,4 millones)

- 2.19 En 1997, el FES comenzó un proceso de descentralización para responder de manera más efectiva a las necesidades de las comunidades. Hasta la fecha se han establecido oficinas regionales en Chiriquí, Colón, Veraguas, Coclé y Los Santos. El programa financiará la apertura de al menos dos oficinas regionales adicionales con el objeto de dar una mejor atención a las comunidades rurales e indígenas de difícil acceso.

¹¹ La planificación participativa debe tener un enfoque de género para propiciar el análisis de las relaciones genéricas en las comunidades con el fin de iniciar cambios que lleven al desarrollo equitativo.

¹² Entre las características que distinguen a los pueblos indígenas se encuentran un gran apego por sus tierras ancestrales, su dependencia en recursos naturales renovables, prácticas de subsistencia y su propia historia, cultura y lenguaje. El desafío es incorporar tal diversidad de cultura, historia, lenguas y perspectiva ecológica en los objetivos de la presente operación.

¹³ Panama Poverty Assessment. Priorities and Strategies for Poverty Reduction. The World Bank. June 28, 1999

¹⁴ Ibid, 1999.

- 2.20 El presente programa plantea el fortalecimiento de los FES regionales de forma que aumenten su presencia local a través de la provisión de asistencia técnica y de un acompañamiento efectivo, rápido y eficaz a las instancias locales -- ONGs locales, municipios, corregimientos, juntas comunales y la propia comunidad-- a lo largo del desarrollo del ciclo de proyectos. Se financiará el desarrollo de Planes de Acción para la descentralización de las oficinas regionales, que incluirá el detalle de necesidades de personal técnico, capacitación, sistemas y equipos de cada oficina en particular.
- 2.21 Se financiará asistencia técnica para el desarrollo de propuestas de descentralización de sistemas, personal, equipamiento. Asimismo, se financiarán los costos de capacitación, equipamiento, publicación de materiales y sistemas de información. Se espera que para el final del programa las direcciones y departamentos que conforman la línea de producción se encuentren en operación en todas las oficinas regionales.
- 2.22 En la preparación del programa se identificaron las siguientes áreas para mejorar la eficiencia y el impacto de las inversiones: planificación, evaluación técnica y económica, medio ambiente, desarrollo comunitario y descentralización de la línea de proyectos a las oficinas regionales. Con el programa se apoyarán los esfuerzos del FES a través de las siguientes actividades: (i) fortalecer el papel de la Dirección de Planificación en configurar la orientación estratégica de la institución, incluyendo mecanismos transparentes; (ii) contratar una consultoría con miras a revisar y afinar los criterios y procesos de revisión económica de los proyectos y ampliar la lista de criterios para incorporar los nuevos tipos de programas que se generarán con la apertura del menú; (iii) contratar consultorías de apoyo a la Dirección de Calidad Ambiental, de manera que los nuevos proyectos generen criterios ambientales para ser incluidos en sus respectivas fichas ambientales; (iv) se ampliará substancialmente el área de promoción de manera que ésta pueda apoyar a la comunidad a desarrollar las actividades de planificación comunitaria e informe a la comunidad de la evolución del desarrollo técnico de los proyectos, (v) descentralizar las funciones de línea a las oficinas regionales incluyendo actividades ambientales; como así también la apertura de no menos de dos (2) oficinas regionales de manera de poder establecer una presencia permanente en las regiones más distantes.

C. Costos y Financiamiento del Programa

- 2.23 En el Cuadro II-2 se presenta un desglose por categoría de inversión y fuente de financiamiento.

Cuadro II-2 Cuadro de Costos (en millones de US\$)

Categorías	BID	GOPN	TOTAL
1. Inversiones Sociales	39,5	7,5	47,0
Infraestructura Social	26,0	5,5	31,5
Servicios Sociales	13,5		13,5
Sobrecostos de los proyectos		2,0	2,0
2. Desarrollo Comunitario	8,5	2,5	11,0
Planificación Participativa	5,6		5,6
Descentralización	2,9	2,5	5,4
3. Auditorías	0,3615		0,3615
4. Costos Financieros			

Intereses		6,6	6,6
Inspección y Vigilancia	0,4885		0,4885
Comisión de Crédito		0,875	0,875
Total	48,85	17,5	66,35
Porcentaje	74	26	100

1. Financiamiento del programa

- 2.24 El costo estimado del programa es de US\$66,35 millones. El préstamo del Banco por un valor de 48,85 millones estará expresado en dólares de los Estados Unidos y se otorgará con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del capital ordinario del Banco. Con el financiamiento del Banco se cubrirá aproximadamente el 74% del costo total del programa, ya que esta operación califica como una inversión focalizada en la pobreza por sector y geográficamente. Los gastos por concepto de intereses durante la ejecución serán financiados con cargo al préstamo. En el Cuadro II-3 se presenta el detalle de los plazos y condiciones del préstamo propuesto.

Cuadro II-3. Condiciones del préstamo

Fuente de Financiamiento	Capital Ordinario (Facilidad Unimonetaria)
Monto	US\$48,85
Plazos:	
Amortización	30 años
Período de gracia	4,5 años
Compromiso	3,5 años
Desembolso	4 años
Tasa de interés	Variable
Supervisión	1% del monto del préstamo
Comisión de crédito	0,75% anual sobre saldo no desembolsado

2. Contribución Local

- 2.25 Los fondos nacionales de contrapartida, ascienden a US\$17,5 millones en el curso de cuatro años. Será un aporte para: (i) infraestructura social básica y para un fondo que cubra sobrecostos justificados que surjan durante la ejecución (US\$7,5), y ii) para apoyar el proceso de descentralización institucional del FES (US\$2,5). Las comunidades contribuirán a financiar aproximadamente hasta un 10% del costo de los proyectos en forma de efectivo, materiales y mano de obra. Esta contribución será incluida en la contabilización de los fondos nacionales de contrapartida.

III. MARCO INSTITUCIONAL Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. El Prestatario y el organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será el Gobierno de Panamá. El Organismo Ejecutor será el Fondo de Emergencia Social (FES). El FES tiene gran experiencia en la ejecución de programas financiados por instituciones financieras internacionales. Su capacidad de ejecución ha sido ampliamente demostrada en proyectos financiados con recursos del Banco y del Banco Mundial.

B. Ejecución del programa

- 3.2 El período de ejecución será de cuatro (4) años y el período de desembolsos de los recursos del financiamiento será de cuatro años y medio (4,5), ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo.
- 3.3 El esquema básico de ejecución ha sido diseñado de modo que sus acciones sean compartidas entre el FES y las organizaciones de la comunidad, las ONGs locales, otros proveedores de servicios especializados y los gobiernos locales como los municipios, las juntas comunales, y los representantes de los corregimientos. Dentro de este esquema le cabe al FES las siguientes responsabilidades: (i) trabajar con las juntas comunales, otras asociaciones comunales y los consejos municipales para desarrollar actividades de planificación comunitaria, del cual se derivarán los POAs anuales para cada municipio y sus corregimientos correspondientes; (ii) desarrollar los programas incluidos en los POAs de manera que estos sean técnica, económica y ambientalmente viables; (iii) licitar la ejecución de los proyectos, obras y programas incluidos en los POAs; (iv) licitar la administración del programa a organismos comunales; (v) supervisar la capacitación comunitaria en mantenimiento de obras antes y después de la finalización de las mismas; (vi) supervisar conjuntamente con la comunidad la ejecución de los programas, y (vii) contratar evaluaciones independientes de los mecanismos de operación, desarrollo comunitario e impacto del programa.
- 3.4 Otros organismos participantes del programa serán las juntas comunales, y los consejos municipales, los cuales conjuntamente con otros actores de la comunidad celebrarán cabildos abiertos en los cuales se desarrollarán los POAs anuales que el FES, de manera conjunta con la comunidad, ejecutará. En la etapa de desarrollo de los proyectos individuales, le cabe a la comunidad conjuntamente con sus representantes elegidos: (i) seleccionar al administrador del programa, (ii) actuar como órgano de apoyo en la supervisión de los programas, (iii) capacitarse en procesos de mantenimiento de los proyectos, y (iv) ejecutar las actividades de mantenimiento.
- 3.5 La metodología de planificación comunitaria tendrá tres fases: (i) divulgación del proceso de planificación comunitaria, que dará lugar a la formulación de los Planes Operativos Anuales (POAs) a nivel municipal; (ii) realización de cabildos abiertos a nivel de corregimientos y (iii) cabildos abiertos a nivel municipal y formulación del POA. La implementación de esta metodología tomará en cuenta los idiomas nativos y la cultura de las diferentes etnias indígenas.
- 3.6 **Divulgación.** La responsabilidad de llevar a cabo el proceso de divulgación de la metodología de participación comunitaria y de la formulación de los POAs será de

la Dirección de Promoción del FES.¹⁵ El promotor del FES se responsabilizará por la divulgación del nuevo programa, informando a los líderes de las comunidades y municipios sobre el proceso de planificación comunitaria aquí planteado. Se asegurará a través de panfletos de información, anuncios en las escuelas, puestos de salud u otras áreas comunales, talleres con ONG's y otros medios de información, que todos los miembros de la comunidad, inclusive aquellas áreas aisladas e indígenas, conozcan el nuevo programa del FES.

- 3.7 **Priorización comunitaria.** Después de realizadas las tareas de divulgación, el FES convocará cabildos abiertos a nivel de corregimiento. La convocatoria debe ser con suficiente anticipación de parte de los cabildos para asegurar participación comprehensiva, inclusive en las comunidades más aisladas e indígenas.
- 3.8 Los promotores se asegurarán de informar a las comunidades acerca de las características de la metodología de planificación comunitaria, los procedimientos de estimar las necesidades y priorizar proyectos¹⁶, el menú negativo de inversiones, los recursos disponibles por municipio para financiar proyectos comunitarios prioritarios, los costos promedio por tipo de inversión e información técnica adicional, como también el lugar de la reunión/cabildo y la fecha. De esta forma, las comunidades tendrán los elementos necesarios para presentar formalmente sus propuestas de proyectos ante el cabildo de corregimiento. Los promotores podrán proveer ejemplos de posibles proyectos para que las comunidades se familiaricen con el tipo de proyectos elegibles.
- 3.9 Durante la reunión de cabildo de corregimiento, todos los habitantes podrán presentar propuestas de proyectos, las que se volcarán en una lista final, de acuerdo a un proceso estricto de priorización y selección que siga las prioridades del corregimiento. La reunión de cabildo de corregimiento será presidida conjuntamente por el promotor del FES y el representante del corregimiento, quienes se encargarán de confirmar la participación de todas las comunidades y asegurar la participación femenina. Asimismo, coordinarán la selección de la lista final de proyectos y el levantamiento del acta.
- 3.10 **Planificación municipal.** El tercer paso en este proceso será el gran cabildo abierto. Todos los corregimientos en un determinado municipio presentarán sus listas de proyectos prioritarios durante la reunión del cabildo municipal. De nuevo, el promotor del FES, en conjunto con el consejo municipal, se encargará de convocar el cabildo municipal con suficiente anticipación y de proporcionar a los participantes la información necesaria para llegar a una priorización de proyectos a nivel municipal y para la formulación del Plan Operativo Anual (POA) del municipio, incluyendo el monto presupuestario asignado a cada municipio para financiar proyectos prioritarios. La convocatoria incluirá la fecha y lugar de la reunión.
- 3.11 Durante la reunión del cabildo municipal, el promotor del FES, conjuntamente con el Consejo Municipal, facilitarán el proceso de priorizar los proyectos identificados por los corregimientos, utilizando la misma metodología de selección de proyectos

¹⁵ El promotor del FES debe estar presente para cada uno de estos eventos.

¹⁶ Esto incluye, por ejemplo, los requisitos técnicos para el diseño del proyecto o los posibles beneficios de proyectos aún no considerados por la comunidad.

de los cabildos de corregimiento. Además se encargarán de asegurar que la configuración de la lista final de proyectos a ser financiados a nivel municipio, sea participativa y dentro de la asignación de recursos presupuestarios a nivel municipal. Se procede a levantar el acta del cabildo municipal, la que sentará las bases para la formulación del Plan Operativo Anual (POA) para el municipio. Los POAs deberán ser divulgados en forma pública a la comunidad respectiva.

- 3.12 El marco lógico del programa incluye la progresión de estas actividades hasta cubrir el 100% de los municipios para el final de la ejecución del proyecto. Al término de los dos primeros años de ejecución al menos el treinta (30%) de las comunidades participantes deberán contar con sus POAs respectivos. Este porcentaje se incrementará gradualmente, de acuerdo con los resultados que se vaya obteniendo de la evaluación concurrente y de las revisiones anuales. En aquellos municipios en donde no se aplique la metodología de planificación comunitaria, el FES podrá financiar proyectos utilizando el menú negativo, hasta por el monto asignado a nivel municipal (70%-30% en infraestructura social y proyectos prioritarios respectivamente) siguiendo su metodología tradicional de promoción, siempre y cuando cuenten con los criterios de viabilidad técnica, económica, ambiental y de nivel de ingreso promedio de la comunidad, que se especificarán en el Reglamento Operativo de este programa.
- 3.13 El FES utiliza un concepto de línea de producción para el manejo de los recursos. Esta línea incluye las etapas de Promoción, Evaluación, Gestión y Seguimiento, Calidad Ambiental y Capacitación Comunitaria. Adicionalmente, existen las direcciones de apoyo encargadas de las cuestiones legales y de planificación, sistemas y administración. En el nuevo programa se espera que el FES amplíe su presencia regional a través de (i) apertura de oficinas regionales adicionales y (ii) descentralización de las funciones de línea a las regionales.
- 3.14 La **Dirección de Planificación** tendrá la responsabilidad de preparar los planes operativos anuales de trabajo del programa que incluirán las actividades propuestas para el año, los proyectos generados de los procesos de planificación comunitaria, su calendario y su presupuesto. Estos programas se prepararán de manera que el FES pueda incorporar los requisitos presupuestarios del programa en su propuesta de recursos para el año siguiente.
- 3.15 El **Departamento de Promoción** tendrá la responsabilidad de desarrollar las actividades contempladas en el Componente II, a. relacionadas con la promoción y la planificación comunitaria. Esto implica un cambio radical en las responsabilidades que los promotores tendrán y requiere que se amplíe el perfil del personal a gente con experiencia en desarrollo comunitario. Los promotores conjuntamente con el **Departamento de Evaluación**, la **Dirección de Sistemas de Calidad Ambiental** y el **Departamento de Capacitación Comunitaria** deberán analizar en forma participativa (con las instancias locales) la viabilidad económica, técnica y ambiental de los proyectos que están considerando para la inclusión en los POAs municipales.
- 3.16 Las Direcciones y Departamentos de línea antes mencionados, además del **Departamento de Seguimiento y Control**, y los técnicos de la unidad de grupos vulnerables, tendrán la responsabilidad de preparar los programas individuales contenidos en los POAs y su ejecución. Si hubiese problemas substanciales con

uno o más de los proyectos propuestos en cuanto a su viabilidad técnica, ambiental o económica, las unidades de línea responsables estarán encargadas conjuntamente con los promotores de entablar un diálogo con la comunidad y definir alternativas.

C. Adquisición de bienes y contratación de obras y servicios de consultoría.

- 3.17 Las adquisiciones de bienes y servicios, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos estándares del Banco. Se requerirá la utilización del procedimiento de licitación pública internacional para: (i) construcción de obras por un valor igual o mayor a US\$1.000.000; (ii) adquisición de bienes por un valor igual o mayor a US\$250.000 y; (iii) contratación de servicios de consultoría por un valor igual o mayor a US\$200.000.
- 3.18 Las adquisiciones y contrataciones por montos inferiores a los límites antes mencionados se sujetarán a los procedimientos que se incluirán como Anexo D del Contrato de Préstamo. De conformidad con dichos procedimientos se requerirá licitación pública nacional (LPN) para obras igual o mayor a US\$250.000 y menor de US\$1.000.000; para bienes igual o mayor a US\$100.000 y menor de US\$250.000; y servicios de consultoría igual o mayor a US\$100.000 y menor de US\$200.000. Se requerirá licitación nacional privada (LNP) para obras por un valor menor a US\$250.000; para bienes por un valor menor a US\$100.000 y para servicios de consultoría por un valor menor a US\$100.000. El organismo ejecutor, no podrá adjudicar nuevos contratos de obras a un mismo grupo económico, cuando el valor total de los contratos adjudicados a ese grupo económico, sea igual o mayor al equivalente de US\$1.000.000, salvo que la adjudicación del nuevo contrato se realice mediante el procedimiento de licitación pública. La contratación directa de bienes o servicios relacionados, contratación de obras y servicios de consultoría solamente procederá en los casos de adquisiciones o contrataciones por montos menores a los indicados para el Concurso o Licitación Nacional Privada y en las siguientes circunstancias: (i) que se hayan declarado desierto dos actos de selección de contratistas; y, (ii) inaccesibilidad de los oferentes al área de realización de las obras.
- 3.19 Dado que la presente operación prevé un alto volumen de transacciones para la adquisición de bienes y la contratación de servicios, el FES y las autoridades mantendrán, en sus archivos los originales y/o las copias de los contratos, los pedidos, facturas, recibos, comprobantes de pago, certificados del proveedor y todo otro documento necesario para corroborar la información proporcionada en el informe que se presente al Banco para desembolsar los recursos del financiamiento. La documentación que debe guardar el FES, estará debidamente identificada y archivada y deberá proporcionarse al Banco y a los auditores externos para su examen. En materia de registros contables y para tener seguridad de que los recursos del fondo rotatorio se distinguen en todo momento de otros recursos administrados por el ejecutor, se abrirán cuentas bancarias y registros contables separados de conformidad al catálogo de cuentas aprobado por el Banco.
- 3.20 Se recomienda que el Banco revise en forma ex-ante la documentación relativa a los primeros tres (3) procesos licitatorios para la adquisición de bienes y servicios relacionados, la contratación de obras y de servicios de consultoría. La revisión de

la documentación correspondiente a los procesos licitatorios posteriores se efectuará en forma ex-post de acuerdo con las políticas del Banco en la materia.

D. Fondo rotatorio y desembolsos.

- 3.21 De acuerdo con las disposiciones vigentes del Banco se utilizará el mecanismo de fondo rotatorio, el cual será limitado al 5% del monto total del préstamo. El prestatario deberá presentar semestralmente y dentro de un plazo de sesenta (60) días contados a partir del cierre de cada semestre un informe financiero de carácter contable relacionado con el uso de los recursos del fondo rotatorio. Las reposiciones del fondo estarán vinculadas al monto de los gastos considerados elegibles al programa, debidamente justificados con documentación comprobatoria.
- 3.22 El cronograma de desembolsos del programa será el siguiente:

Cuadro III-1. Distribución propuesta de los recursos del Programa.

Fuente	Primer Año	Segundo Año	Tercer Año	Cuarto Año	TOTAL
BID	8,8	12	15,2	12,3	48,3
Local	2,0	3	3,0	2,0	10,0

E. Desembolso especial para iniciar las actividades del programa

- 3.23 Se recomienda que el Banco después de la firma del contrato y antes del cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso, desembolse hasta la suma de setenta mil (US\$ 70.000) de los recursos del financiamiento para iniciar las actividades del programa relacionadas con las condiciones especiales. De los cuales diez mil (US\$10.000) serán para iniciar la contratación de la evaluación concurrente, veinte mil (US\$20.000) para la contratación de la auditoría concurrente y cuarenta mil para (US\$40.000) para la contratación del reglamento operativo que incluye la Guía de Planificación Participativa.

F. Contabilidad y auditoría externa.

- 3.24 El FES establecerá y mantendrá cuentas y registros adecuados, que serán auditados dentro de los ciento veinte (120) días siguientes al cierre del ejercicio presupuestario del gobierno por un firma de auditoría independiente y calificada a satisfacción del Banco. Los estados financieros auditados deberán ser presentados a partir de los seis primeros meses del año de inicio de los desembolsos y durante cada año subsiguiente de ejecución del proyecto. El pago de las auditorías será con cargo al proyecto.
- 3.25 Además de la auditoría anual de los estados financieros del proyecto, se llevará a cabo una auditoría concurrente, que comprenderá la documentación vinculada con las solicitudes de desembolso, y toda la documentación relativa a los procedimientos de adquisiciones. Se contratará una firma independiente para que realice la auditoría en forma semestral y durante toda la ejecución del programa..

G. Informes anuales.

- 3.26 Durante la ejecución del proyecto el FES preparará informes anuales de progreso basados en los principales objetivos e indicadores de seguimiento acordados e incorporados en el marco lógico del programa. Dichos informes deberán

presentarse a los sesenta días (60) contados a partir de cada año calendario. Estos informes serán la base para la revisión anual del programa.

H. Revisiones anuales.

- 3.27 Durante la ejecución del programa, el FES y el BID realizarán revisiones anuales conjuntas a fin de tener la oportunidad de evaluar el impacto y desempeño del programa, de acuerdo con la metodología, los términos de referencia y los indicadores de impacto establecidos en el marco lógico del programa previamente acordados entre el FES y el Banco. La primera de dichas revisiones se llevará a cabo dentro de los sesenta días siguientes a la finalización del primer semestre calendario, o en otro plazo que las partes acuerden.. La revisión anual prestará especial atención a: (i) las recomendaciones de la evaluación concurrente, prevista en el punto J siguiente; (ii) la revisión y aprobación de los programas anuales de trabajo (POAs municipales); (iii) los recursos de contrapartida disponibles para el siguiente año, entre otros. Si de dichas revisiones, el Banco identificara desviaciones importantes de los criterios establecidos en el Reglamento Operativo del Programa, el FES deberá presentar dentro de los sesenta días siguientes a dicha revisión las medidas correctivas a implementar y el cronograma de actividades para la ejecución de las mismas. El equipo de supervisión estará integrado por el Equipo de Proyecto, el especialista de la Representación, y cuando fuera necesario, por consultores. Al lograr desembolsar el 50% los recursos del programa se realizará una misión de revisión de medio término para revisar el impacto intermedio del programa.

I. Supervisión del Banco

- 3.28 El Banco supervisará el progreso y la ejecución del programa a través de la Oficina de País en Ciudad de Panamá y de misiones anuales técnicas de seguimiento a cargo del equipo de proyecto para revisar el avance del programa y el cumplimiento de las metas.

J. Evaluación concurrente y de impacto.

- 3.29 El programa contará con el desarrollo de una evaluación concurrente a su ejecución. Esta modalidad fue integrada en el préstamo anterior y dio resultados muy positivos, pudiendo ajustarse la ejecución en temas tan importantes como la calidad ambiental y el mantenimiento de las obras. En el presente programa, la evaluación se enfocará en el desarrollo de las actividades de planificación comunitaria, la calidad ambiental de la apertura del menú, entre otros. Los informes de evaluación serán tres: (i) al 25% de la ejecución del programa, (ii) al 50% de ejecución, y (iii) al 75% del compromiso de los recursos. El FES deberá presentar para la aprobación del Banco, y dentro de los sesenta días siguientes contados a partir del último desembolso del financiamiento un informe de evaluación final que incorporará un análisis de los beneficiarios y beneficios del programa para establecer los efectos de las inversiones sobre la calidad de vida de las comunidades.

K. Condiciones previas al primer desembolso.

Cuadro III-2. Condiciones previas al primer desembolso

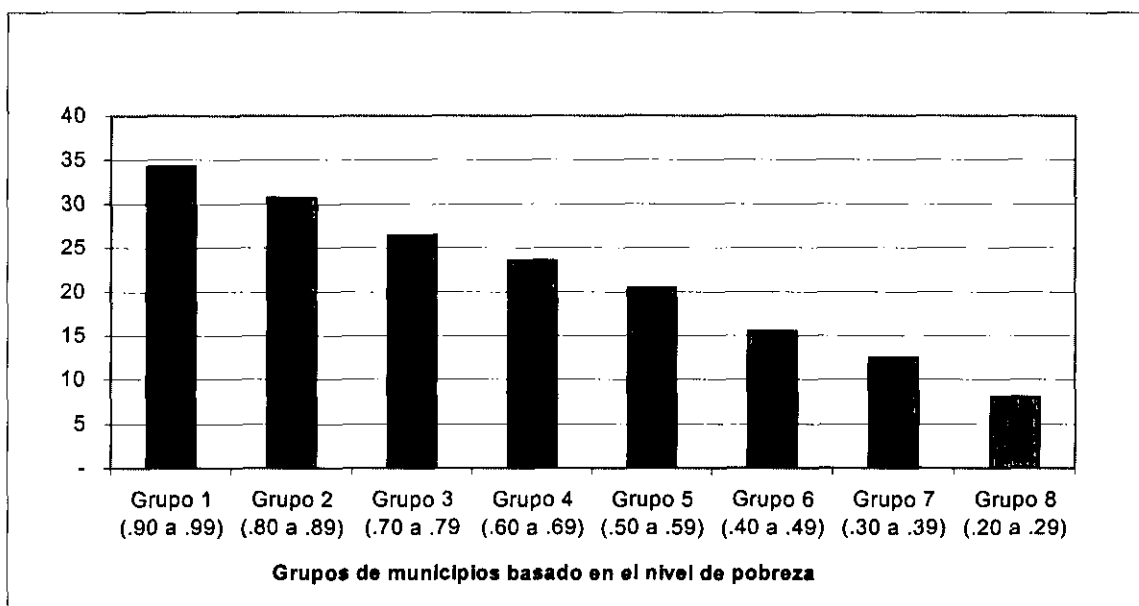
Condición	Fecha de cumplimiento	Instrumento de verificación
Que el prestatario presente evidencia de que ha entrado en vigencia el Reglamento Operativo del programa, de acuerdo con los términos previamente acordado con el Banco. El Reglamento Operativo deberá incluir la Guía de Planificación Participativa general del Programa y la correspondiente para la Comarcas indígenas.	4 meses	Resolución oficial de la Junta Directiva del FES, mediante la cual entra en vigencia del Reglamento Operativo. Informe del Reglamento Operativo
Que el prestatario presente evidencia de que ha contratado al/la consultor(a) ó a la firma consultora para la realización de la evaluación concurrente del programa, de acuerdo con los términos previamente acordados con el Banco.	3 meses	Términos de Referencia acordados con el Banco. Evidencia de la contratación y de los procedimientos utilizados.
Que el prestatario presente evidencia de que ha contratado a una firma independiente de auditores aceptable al Banco para la realización de la auditoria concurrente del programa, de acuerdo con los términos previamente acordados con el Banco.	3 meses	Términos de Referencia acordados con el Banco. Evidencia de la contratación y de los procedimientos utilizados.
Que el prestatario haya presentado un informe en el que se establezca los tipos, montos y condiciones bajo las cuales el aporte local de las comunidades participantes en el programa podrá cuantificarse como contrapartida del mismo.	2 meses	Informe metodológico acordado con el Banco

IV. BENEFICIARIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficiarios

- 4.1 El presente programa se destina para combatir la pobreza y enfrentar las disparidades de bienestar en el país. El FES da prioridad a inversiones en infraestructura social para atender a las necesidades básicas de los pobres y fomentar inversiones en programas sociales para asistir a los grupos vulnerables. Se espera que el programa sea altamente efectivo en cuanto a su impacto social, ya que: (i) focalizará el nivel de inversiones en las comunidades más pobres de Panamá, a través del Mapa de Pobreza, y al mismo tiempo, (ii) desarrollará capacidades a nivel local para que las comunidades se apropien de los procesos de decisión que las afectan mejorando, de esta manera, la pertinencia de los proyectos financiados.
- 4.2 La implantación de un **nuevo esquema de focalización** para preasignar fondos de acuerdo con la incidencia de pobreza asegurará que el programa tenga un alto impacto redistributivo. La asignación de fondos a municipios basada en su correspondiente proporción de población pobre garantizará que las inversiones per capita sean mayores en los municipios que tengan mayor porcentaje de pobres. Por ejemplo, la inversión per cápita promedio del grupo de distritos más pobres será más de cuatro veces la inversión del grupo con una incidencia de pobreza menor (Gráfico IV-1).

Gráfica IV-1. Inversión per capita por grupo de distritos

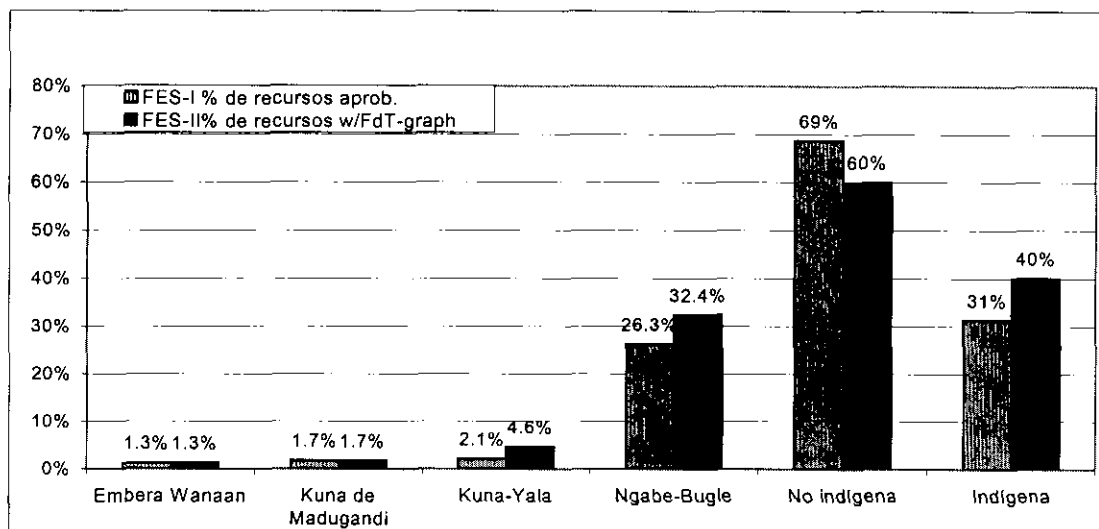


- 4.3 El antiguo método de focalización utilizado en el FES-I se basó en el promedio del ingreso a nivel de la comunidad derivado del Censo de Población y Vivienda de 1990. Se establecieron cuatro niveles de pobreza: Nivel 1 (B\$0-B\$44), pobreza extrema; Nivel 2 (B\$45-B\$88), pobreza; Nivel 3 (B\$89-B\$132), casi pobreza; y Nivel 4 (B\$132+), no pobre. De acuerdo a análisis desarrollados durante la preparación de la operación, la focalización de los recursos fue efectiva. Casi el

85% de los proyectos financiados por el programa BID entre 1994-1999 beneficiaron a poblaciones bajo condiciones de pobreza o de pobreza extrema (Webb, 1998).

- 4.4 La distribución de recursos bajo el nuevo sistema de focalización será parecida a la del esquema previo, aunque asignará un mayor porcentaje de fondos al grupo de municipios más pobres y a los municipios con mayor población indígena (Gráfico IV-2).

Gráfico IV-2. Distribución de recursos FES-I v. FES-II
(Con factor de transporte)



- 4.5 El método de asignación de fondos es transparente ya que se basa en el Mapa de Pobreza desarrollado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Además, un sistema de focalización espacial se justifica por la alta concentración geográfica de la pobreza en Panamá. Una focalización geográfica facilitará la redistribución de recursos a la población indígena dado que la mayoría de estos grupos étnicos vive dentro de su comarca.¹⁷ La mayor incidencia de pobreza dentro de la población indígena que vive en las comarcas refuerza este beneficio.

B. Viabilidad de las inversiones

- 4.6 Para asegurar la calidad y viabilidad de cada uno de los proyectos, el FES utiliza un proceso de evaluación que consiste en un análisis socio-económico, un análisis técnico, de impacto ambiental y un análisis económico.
- 4.7 En el análisis socio-económico se verifica que los beneficiarios del proyecto pertenecen a los grupos de ingreso que se identifican como población objetivo del FES, que el proyecto es realmente una necesidad de la comunidad y el interés de aportar al costo del proyecto y/o a su mantenimiento.

¹⁷ Casi 70% de la población indígena vive en áreas indígenas, mientras que 19% vive en áreas urbanas y la restante vive en áreas rurales no indígenas. Este patrón varía dentro de los grupos indígenas. Casi la mitad de la población Kuna y de Embera-Wounan vive fuera de áreas indígenas mientras que 84% de los Ngobe-Buglé vive en áreas indígenas.

- 4.8 En el análisis técnico del proyecto se verifica el dimensionamiento propuesto en la formulación del proyecto. Este análisis considera si existen alternativas, tomando en cuenta otras soluciones técnicas. En todos los sectores, los proyectos se benefician de una cercana colaboración entre el FES y los ministerios del sector respectivo, los cuales han proporcionado y/o aprobado los diseños, planes y especificaciones técnicas de los proyectos. Por ejemplo, en el caso de los proyectos del sector de educación, los diseños arquitectónicos y los criterios utilizados para dimensionarlos son adecuados a las normas del Ministerio. Asimismo, los proyectos del sector salud son coherentes con los lineamientos de políticas, programas y normas del Ministerio de Salud. Los proyectos de agua potable y alcantarillado, se han diseñado siguiendo la normativa del Ministerio de Salud, además del Instituto de Acueducto y Alcantarillado Nacional en el caso de los proyectos de saneamiento. Para los proyectos del sector de infraestructura vial, el FES ha colaborado con el Ministerio de Obras Públicas en cuanto a los lineamientos y las normas vigentes.
- 4.9 **El sistema de calidad ambiental del FES.** La evaluación concurrente del préstamo 854-5/OC, concluyó que el tratamiento de la variable ambiental en el ciclo de proyectos adolecía de las siguientes fallas: (i) el proceso de levantamiento (promoción) de los proyectos omite sistemáticamente la inclusión de la variable ambiental, la cual en teoría, debería ser incorporada desde el inicio mismo de las actividades de planificación; (ii) no existe una evaluación específica y por proyecto que incorpore relaciones causa-efecto entre las acciones y las posibles implicaciones ambientales que estas últimas puedan considerar, ni tampoco una valoración del impacto ambiental que permita continuar con análisis ambientales más detallados; (iii) las fallas ambientales en la concepción de la evaluación ambiental ex ante y la falta de control durante la ejecución de los mismos, hace que, se generen situaciones adversas en la construcción que pudieron haberse detectado por un buen análisis ambiental en la fase de diseño; y por último (iv) los contratos preparados por la Dirección de Gestión se deberían convertir en un poderoso mecanismo de prevención para impedir manejos ambientales inadecuados de las obras en las etapas de diseño, construcción y operación.
- 4.10 A consecuencia de estos resultados se propuso la implantación de un sistema de análisis ambiental de los proyectos FES. El sistema comenzó a implementarse hacia principios de 1998. El esquema se detalla a continuación y se resume en el gráfico IV-1. Se revisa el impacto ambiental potencial de todos los proyectos. Durante la identificación de los proyectos se releva información por medio de fichas ambientales disponibles por tipo de inversión. La Dirección de Evaluación del FES recomienda la clasificación ambiental del proyecto. Si el proyecto clasifica en categoría 1, se considera que su impacto ambiental es mínimo; si clasifica en 2, se requiere que se desarrolle un estudio de impacto ambiental (EsIA) para dicho proyecto. La Dirección de Gestión incorpora las medidas de mitigación ambiental en la relación legal entre el ejecutor de las obras, el inspector y el FES. La Dirección de Seguimiento y Control realiza la inspección ambiental, asegurando el cumplimiento de las condiciones descritas en las Especificaciones Técnicas Ambientales para la ejecución de los proyectos.¹⁸ Por otra parte, la comunidad se

¹⁸

Las Especificaciones Técnicas Ambientales se encuentran en el documento **Mecanismos Operativos de la Dirección de Sistemas de Calidad Ambiental del FES**, Julio de 1997.

encarga de llenar una ficha especial para constatar que el administrador, inspector y constructor de la obra han cumplido con las obras ambientales indicadas en los pliegos de cargos, especificaciones técnicas ambientales y en el contrato de construcción respectivo.

- 4.11 En el marco del nuevo programa la apertura del menú generará nuevos tipos de proyectos para los cuales el FES no cuenta con fichas ambientales de relevamiento, ni cuenta con experiencia en el desarrollo de términos de referencia para la contratación de EsIA en éstas nuevas áreas. Por ello, dentro del marco de la presente operación se reforzará la Dirección de Sistemas de Calidad Ambiental, de manera que cuente con personal y procedimientos idóneos para enfrentar las nuevas demandas. Además, para aquellos proyectos de inversión que la comunidad seleccione en los cuales el FES no cuente con fichas ambientales y/o que difieran del menú anterior, clasificarán automáticamente como categoría II. El FES contratará expertos (de corto plazo) en impactos ambientales específicos para cada nueva área de manera que se generen términos de referencia para la realización de un EsIA que permita desarrollar fichas ambientales para los futuros proyectos en el sector identificado. La evaluación concurrente del programa incluirá la calidad ambiental de los proyectos, el funcionamiento del nuevo sistema y las modificaciones relativas a la apertura del menú.
- 4.12 El análisis económico incluye tres aspectos. El primero es un análisis de la oferta de servicios similares a los que el proyecto pretende dar, contra la demanda de tales servicios en el área de influencia del proyecto. Si determina que hay un déficit, se analiza el proyecto para ver si éste satisface el mismo. Segundo, se verifica que la solución propuesta es la de costo mínimo tomando en cuenta los costos de inversión, de operación y mantenimiento, de las distintas alternativas de solución. Por último se realiza el análisis económico del proyecto, según su tipo y vida útil. La metodología para este análisis, dependiendo del tipo de proyecto, puede ser: de costo eficiencia¹⁹ o costo-efectividad, cuando la naturaleza del proyecto no permite una cuantificación razonable, adecuada y confiable de los beneficios, o de beneficio-costos,²⁰ cuando los beneficios sí son cuantificables. En los proyectos de educación y salud, y de letrinas se utiliza la metodología de costo eficiencia, mientras que en los proyectos de acueductos se utiliza la metodología de costo-beneficio.

¹⁹ En la metodología de costo eficiencia se determinan primero los costos del proyecto, utilizando como patrón de referencia el Sistema de Costos del FES, que utiliza una combinación de los precios actuales del mercado por región y las listas de los precios oficiales publicada por la Cámara Panameña de la Construcción, actualizada cada seis meses. Se calculan parámetros o indicadores para el proyecto específico que se está evaluando a fin de comparar y determinar si excede o no los límites preestablecidos como referencia para proyectos de tipo similar, denominados indicadores de eficiencia. Una vez desarrollada una muestra representativa de proyectos similares, se puede determinar con relativa confianza el valor de tales indicadores a los cuales se les denomina líneas de corte, los que se utilizan entonces como las líneas de referencia antes mencionadas.

²⁰ En la metodología de costo-beneficio, se determinan los flujos de beneficios y de costos, en términos monetarios, durante la vida útil del proyecto. Con estos flujos el evaluador calcula la rentabilidad económica del proyecto, sea a través de la determinación del Valor Actual Neto del flujo de beneficios y costos del proyecto o a través de la Tasa Interna de Retorno que es la tasa que actualiza el flujo de beneficios y costos del proyecto, haciendo cero su balance en el tiempo cero.

- 4.13 En la evaluación de los centros educativos, se determinan el número de aulas elegibles, el área mínima normativa, las obras especiales y el equipamiento requerido para cada escuela según el número de maestros, la matrícula de cada grado, y la utilización de las aulas. En la evaluación de los centros de salud, se toman en cuenta la demanda efectiva anual medida por los servicios prestados (número de consultas, atenciones y curaciones), y el grado de utilización de los servicios. La obra civil puede incluir reparación, ampliación o reemplazo dependiendo del estado de la planta física existente.
- 4.14 Como resultado de la revisión de una muestra de proyectos en las evaluaciones concurrentes del programa, presentada al Banco, se puede concluir que el FES ha desarrollado una capacidad de evaluación suficiente para llevar a cabo eficientemente la tarea de desarrollar y financiar los proyectos presentados por la comunidades.

C. Viabilidad institucional

- 4.15 El FES ha adquirido casi diez años de experiencia en la ejecución de proyectos. En el periodo 1991-1998, el FES ejecutó inversiones bajo varios programas que abarcan cuatro categorías amplias de proyectos: infraestructura económica, infraestructura social, asistencia social y apoyo a actividades productivas.²¹ Tiene un personal gerencial y técnico capaz y unos procedimientos internos de control y de operación que han estado en práctica desde hace años.
- 4.16 La institución ha pasado por varias iniciativas de fortalecimiento y evaluación. En 1996, se simplificó su estructura para mejorar la eficiencia y efectividad institucional. A partir del año 1997, el FES emprendió un proceso de reingeniería basado en un estudio exhaustivo de la institución y su dirección por Price Waterhouse, que trajo como resultado una nueva estructura organizativa y de enlace con la visión, misión, objetivos estratégicos y plan de acción institucional. Como resultado del rediseño de los procesos y actividades del ciclo del proyecto, el FES procuró mejoras en la eficiencia en su ciclo de proyectos. Además, el FES cuenta con un Sistema de Información Gerencial (ORACLE) que ha sistematizado los datos requeridos del desarrollo de los proyectos. Este nuevo sistema de información facilita la busca de información y preparación de informes de proyectos en cada etapa del ciclo. El presente programa expandirá acceso al ORACLE a las oficinas regionales.
- 4.17 Como parte del sistema de manejo de información, el FES desarrolló una serie de indicadores claves de desempeño para vigilar la eficiencia de la línea de producción y asistir en la identificación de los obstáculos con prontitud. Se definieron tres tipos de indicadores: volumen y costo de producción, tiempo de

²¹ El programa de BID 854/855 y BID 220 representó al promedio 23 por ciento de todos los recursos que el FES ejecutó en el periodo de desembolsos 1994-1998. Otros programas que ejecuta el FES son El Programa de Desarrollo Comunitario (Programas Circuitales), el Programa de Desarrollo para las Comunidades de Ngobe Buglé, y el Programa Despacho Presidente para Asuntos de Colón. Los Programas Circuitales, financiados por el Gobierno de Panamá, son significativos. Durante 1994-1998, el FES desembolsó más del US\$65 millones bajo este programa, lo cual representó 40% de todos sus desembolsos. Otro programa significativo es el programa del Banco Mundial (US\$38), de lo cual desembolsó más de US\$3 millones en 1998, representando 10% de todos los desembolsos.

procesamiento, y calidad total de inversiones. Estos se aplicarán a los proyectos financiados bajo el presente programa como los financiados por el Banco Mundial. Además, se desarrollará indicadores adicionales que midan la participación comunitaria.

- 4.18 Bajo el programa de BID 854/855 y BID 220 desde 1994 hasta marzo 1999, el FES aprobó el financiamiento de 1102 proyectos de infraestructura por un monto de más de US\$43 millones, incluyendo 260 proyectos de educación, 215 del sector de agua, 194 proyectos viales, 132 proyectos de saneamiento, 134 proyectos de salud, y los restantes 167 de otro tipo. El costo promedio por proyecto de infraestructura fue aproximadamente US\$40.000. El FES ha mantenido sus costos administrativos bajo 10 por ciento de desembolsos. Se generaron, entre 1994 y octubre de 1997, un total de 2377 empleo meses temporales mediante los proyectos de infraestructura del FES.²² En los proyectos del FES, el salario promedio de obreros calificados fue de US\$1.555 por proyecto y el de obreros no calificados, US\$864.
- 4.19 **Coordinación inter-institucional.** En los proyectos de infraestructura hay convenios de coordinación inter-institucional que son suscritos como criterio de elegibilidad de financiamiento de cada línea de proyectos. El personal de los ministerios participa en el análisis técnico de los proyectos. La sostenibilidad y los gastos de operación de los proyectos de educación y salud están garantizados por los ministerios respectivos, mientras que el mantenimiento está garantizado por parte de los ministerios y/o por las propias comunidades. En 1997, el ciclo del proyecto se revisó para incluir la capacitación comunitaria en pos de la sostenibilidad y mantenimiento de los proyectos.

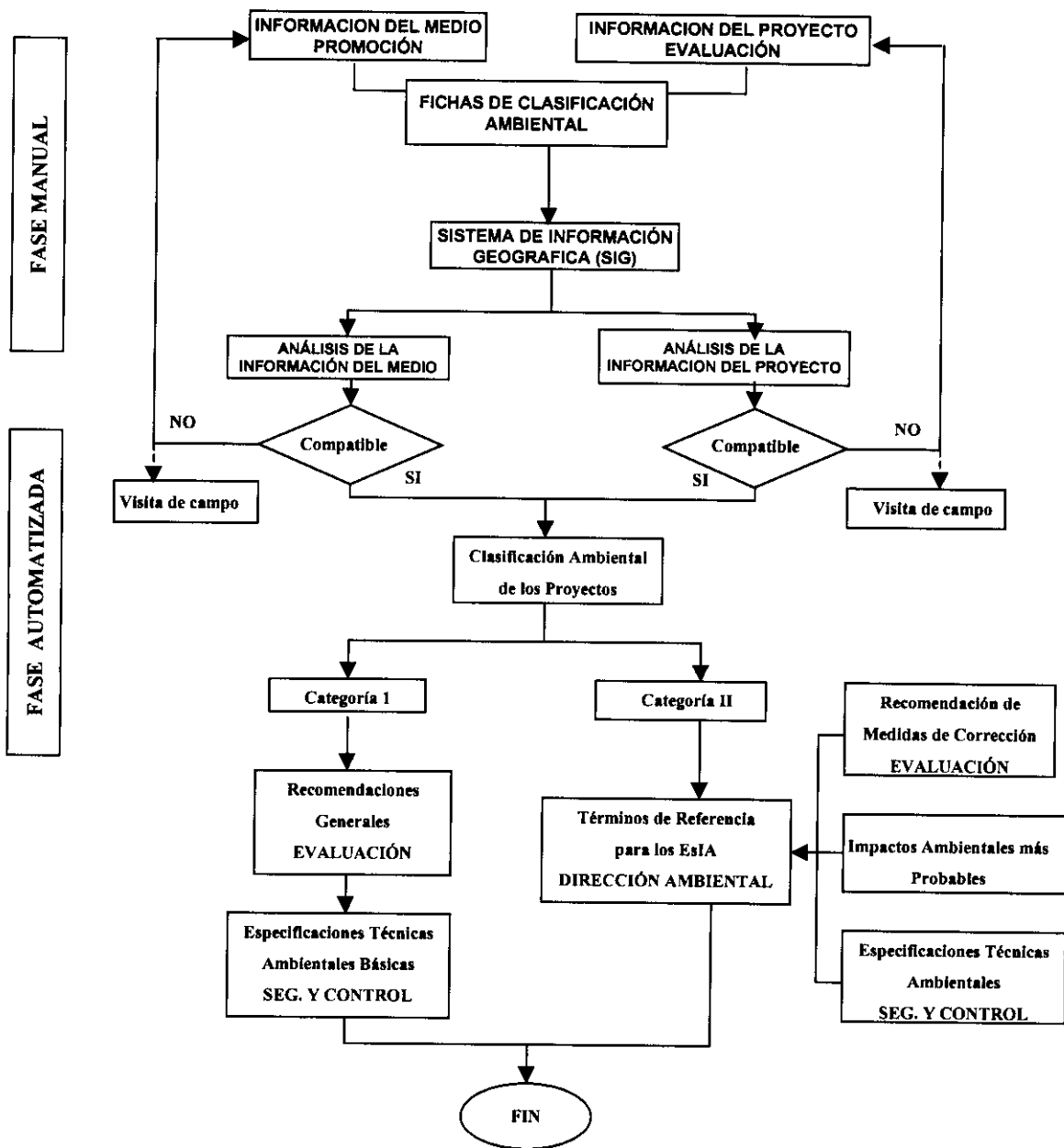
D. Riesgos

- 4.20 **La Planificación Comunitaria,** exigirá una transición institucional de una metodología de promoción con un menú preestablecido a un esquema de operación más flexible. Es probable que la intensificación de la participación comunitaria en la identificación de proyectos y en la planificación de recursos, además de la introducción de proyectos nuevos e innovadores, demorará el desarrollo de los proyectos al inicio del programa. Para mitigar este riesgo, el programa introducirá este esquema de manera gradual en el primer año de ejecución de manera de permitir que la institución no pierda su dinamismo, ni comprometa la autentica participación por la necesidad de acelerar procesos. Asimismo, las actividades ha desarrollarse dentro de este esquema están bien definidas y estarán plasmadas en el manual operativo del programa.
- 4.21 **Poblaciones en extrema pobreza.** Existe el riesgo que la población más pobre no se beneficie del programa como se esperaba dado que en general tienen menor capacidad de desarrollar propuestas de proyectos y una voz más débil dentro de la comunidad. La asistencia técnica del FES hacia las comunidades y el rol proactivo de los promotores serán muy importante para asegurar que estas comunidades participen adecuadamente en los beneficios del programa. Asimismo, el programa mantendrá el criterio de elegibilidad mínima en cuanto al ingreso promedio de las comunidades beneficiarias por debajo de la línea de pobreza.

²² Los ejecutores de los proyectos estaban obligados contractualmente a emplear el 70 por ciento de la mano de obra no calificada entre los residentes de las comunidades.

ANALISIS AMBIENTAL DE LOS PROYECTOS FES

Fase de Formulación



MARCO LÓGICO- Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Local (PN-0111)

Objetivos	Indicadores	Verificadores	Supuestos
El programa tiene 2 metas generales complementarias: (i) maximizar el impacto de las intervenciones sobre la incidencia de la pobreza y (ii) aumentar la participación de las comunidades en el proceso de desarrollo de las mismas. Los objetivos específicos son: (i) introducir un proceso de asignación de recursos transparente, basado en criterios de pobreza; (ii) desarrollar una metodología de planificación comunitaria de acuerdo a las prioridades de la comunidad, (iii) ampliar el menú de actividades elegibles de financiamiento de forma que reflejen las ocupaciones e intereses de las comunidades, (iv) centralizar el proceso de línea del FES para que se acerque más a las realidades locales.	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción del índice de pobreza y pobreza extrema1 -Aumento de la productividad a nivel municipal2. -Aumento de la productividad del FES central y regionales de acuerdo a sus objetivos institucionales y los de la agenda social del país. -Al menos 50% de los recursos del programa distribuidos entre la población extremadamente pobre (519 balboas per capita por año). -% de recursos que benefician a poblaciones inelegibles de acuerdo al criterio de pobreza. 	<ul style="list-style-type: none"> -Encuesta Nacional de Niveles de Vida y cuentas nacionales3. -Análisis estadístico del sistema de información de la Dirección Nacional de Encuestas de la Contraloría4. -Producto Interno Bruto (PIB) de las municipalidades/PIB nacional5. -Indicadores de desempeño internos del FES. 	<ul style="list-style-type: none"> -Condiciones políticas, económicas y sociales en el país favorables al proyecto. -Coordinación satisfactoria entre el FES central, los FES regionales y las entidades locales (ej. ONG, comités vecinales, etc.) para la ejecución del proyecto. -Aporte de contrapartida del GOB.
Componentes y Actividades			
Inversiones Locales. El programa asignará montos anuales de inversión social a nivel municipal, utilizando el Mapa de Pobreza derivado de la ENV-97. Las autoridades locales y comunales determinarán la distribución de los recursos en el municipio y la lista de proyectos prioritarios para el mismo a través de la metodología de planificación comunitaria. La lista de proyectos seleccionados se incluirán en Planes Operativos Anuales (POAs). Este componente comprende de las siguientes actividades: (i) proyectos	<ul style="list-style-type: none"> -Asignación equitativa de recursos a nivel municipal de acuerdo a la metodología de focalización del programa. Los montos desembolsados por distrito corresponden a los montos pre-asignados por año. -Ajustar la distribución de recursos de manera que refleje los resultados del Censo del año 2000 en cuanto a población, incidencia de pobreza, y nivel de focalización . -Ajustar la distribución de fondos asignados por distrito después del primer año de ejecución para incorporar una variable que 	<ul style="list-style-type: none"> -Sistemas de información gerencial del FES (ORACLE). -Nueva versión del Cuadro de distribución de recursos. -Indicadores de desempeño internos del FES. -Visitas e informes de inspección de las oficinas regionales del FES. -Visitas e informes de inspección 	<ul style="list-style-type: none"> -Los POAs reflejan los proyectos que participaron de la planificación de los procesos por los cuales se asigna el mismo para cada área geográfica. -Los resultados del Censo de la ENV-01 están oportunamente incorporados. -Los FES regionales y locales acompañan efectivamente la formulación de los POAs.

Verificadores provistos por el FES.

Indicadores de verificación provistos por el FES.

<p>infraestructura económica y social y (iii) proyectos prioritarios de la comunidad</p> <p>de difícil acceso.</p> <p>-Incorporar la información sobre pobreza de la ENV-01 al cálculo de distribución de recursos</p> <p>-Los montos asignados por distrito se gastan en inversiones prioritarias.</p> <p>-% proyectos financiados con sobrecostos.</p> <p>-% proyectos financiados con sobre tiempos.</p> <p>-% proyectos que no cumplen con criterios de elegibilidad (criterios de pobreza, requisitos técnicos y ambientales).</p> <p>% de recursos que benefician a poblaciones ilegales de acuerdo al criterio de pobreza.</p> <p>-Número de días promedio del ciclo de proyectos del FES.</p> <p>-Municipios incluyen distribución de inversiones prioritarias: 70% en infraestructura y 30% en servicios sociales respectivamente.</p> <p>-Mecanismos para el diseño y evaluación de nuevos proyectos establecidos dentro de los primeros 6 meses de ejecución.</p> <p>-% de proyectos financiados de menú ampliado (fuera del menú tradicional).</p> <p>-Contribución de la comunidad en efectivo o especies por un porcentaje del costo total del proyecto, a ser acordado participativamente.</p> <p>-Los proyectos nuevos del menú ampliado para los que no se haya desarrollado una ficha ambiental son sometidos a un EIA.</p>	<p>refleje los costos más altos por unidad de inversión en las áreas</p> <p>de la Oficina de País del Banco en Panamá.</p> <p>-Misiones anuales técnicas de seguimiento realizadas por el equipo de proyecto.</p> <p>-Mantenimiento de infraestructura por la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES.</p> <p>-Evaluación concurrente del programa, ha incluir un análisis o evaluación de la satisfacción de la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES.</p>	<p>de la Oficina de País del Banco en Panamá.</p> <p>-Misiones anuales técnicas de seguimiento realizadas por el equipo de proyecto.</p> <p>-Mantenimiento de infraestructura por la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES.</p> <p>-Evaluación concurrente del programa, ha incluir un análisis o evaluación de la satisfacción de la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES.</p>	<p>-Los proyectos nuevos (menú ampliado) para desarrollados a un EIA.</p> <p>-Mantenimiento de infraestructura por la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES.</p> <p>-Evaluación concurrente del programa, ha incluir un análisis o evaluación de la satisfacción de la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES.</p>
<p>Desarrollo Comunitario. Se desarrollará la necesidad necesaria a nivel de las instancias locales - regionales, municipios, juntas comunales, ONGs locales, y la propia comunidad para que se desarrollen por las inversiones comunitarias. Se desarrollarán 2 actividades: (i) fortalecimiento de la planificación participativa comunitaria; y (ii) centralización de las funciones del FES a niveles locales.</p>	<p>Plan operativo de planificación comunitaria (metodología de planificación participativa) y la estrategia para su implementación y evaluación a nivel nacional elaborado en los primeros 6 meses.</p> <p>-POA's y cabildos abiertos a nivel de corregimiento y municipal realizados en por lo menos 23 municipios durante los primeros dos (2) años de ejecución del Programa.</p> <p>- Aumento de metas para el porcentaje de POAs para los siguientes años determinados por la evaluación concurrente.</p> <p>- 100% de los municipios cuentan con POAs financiados para el</p>	<p>-Términos de referencia del Plan Operativo de Planificación Comunitaria</p> <p>-Materiales tales como panfletos, anuncios etc. utilizados por el FES en su proceso de divulgación del programa a nivel comunitario y municipal.</p> <p>-Anuncios de radio, televisión, periódicos utilizados por el FES en sus esfuerzos de divulgación del</p>	<p>-La metodología participativa ajustada a inversiones y a la descentralización de las funciones del FES a nivel regional y local.</p> <p>-Los FES regionales y locales toman la responsabilidad efectivamente la ejecución de la metodología de planificación comunitaria.</p> <p>-El FES vigila que la planificación comunitaria no se pierda entre las municipalidades en la divulgación de</p>

	<p>final del Programa.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Talleres de asistencia técnica a la comunidad que incluirán información de costos promedios por inversión, así como el material/formularios y criterios mínimos para la formulación de propuestas a ser presentadas en los cabildos abiertos, provistos por el FES a instancias comunitarias (juntas comunales, ONGs locales, los municipios, etc.) 1 vez al año por corregimiento. -2 oficinas regionales adicionales del FES establecidas y en funcionamiento al final del primer año de ejecución. -El plan de acción para la descentralización de las funciones de las direcciones de línea del FES central a las oficinas regionales, formulado para cada oficina regional, incluyendo las 2 oficinas adicionales, en los primeros tres meses de ejecución del programa. El ciclo de proyectos del FES descentralizado a las oficinas regionales al final del cuarto año de ejecución. -Sesiones de capacitación para el personal del FES en promoción, administración financiera, control ambiental, sistemas de información gerencial y planificación y en cualquier otro tema que se considere pertinente a mejorar su funcionamiento. -Contribución de la comunidad en efectivo o especies por un porcentaje del costo total del proyecto, a ser acordado participativamente. 	<p>programa a nivel comunitario y municipal.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Actas de los cabildos abiertos realizados a nivel comunitario y municipal -Memorias de los talleres de asistencia técnica a las comunidades y al personal del FES. -Actas de los cabildos abiertos publicadas en los periódicos de mayor circulación del municipio. -Lista de asistentes a los cabildos abiertos comunitarios y municipales. -Los Planes Operativos Anuales (POA) formulados a nivel municipal. -Informes de progreso del programa preparados por la Oficina de País del Banco en Panamá. -Montos desembolsados. - Evaluación concurrente del programa, ha incluir un análisis o evaluación de la satisfacción de la comunidad (beneficiary assessments) con los proyectos financiados por el FES. 	<p>programa, de los recursos a nivel municipal y de planificación comunitaria.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las comunidades entiendo de planificación comunitaria participan en los talleres técnicos del FES y se sienta la capacidad necesaria para proyectos y presentarlos en cabildos abiertos comunitarios y -La planificación comunitaria, los esfuerzos de asistencia técnica del FES, se ajustan a las tradiciones e idiomas indígenas beneficiarios de la estructura y organización comarcales. -La planificación comunitaria participación de las mujeres y sus necesidades especiales. -Las mujeres se benefician de oportunidades de empleo en el sector infraestructura. -La planificación comunitaria protección del medio ambiente y conservación de los recursos. -Se dan las condiciones necesarias todo en cuanto a atraer inversión calificada requerido y sistemas de información para poner en marcha la descentralización de funciones de línea del FES.
--	--	---	--

Plan de Adquisiciones

Principales Adquisiciones	Financ.	Método de Adquisición (miles)	Registro/ Precalificación	Año
A. Ejecución del Programa				
1. Obras US\$39,5 millones US\$9,5 millones	BID GOPN	LPI sobre US\$1,000	S/N	1,2,3 y 4
		LPN de US\$1,000 a US\$250		
2. Consultorías y Otros Servicios a/ US\$4,5 millones US\$0,5 millon	BID GOPN	LNP menor de US\$249 LPI sobre US\$200	N/N	1, 2 y 3
		LPN de US\$100 a US\$199		
3. Equipos y mobiliarios US\$2,0 millones US\$1,0 millon	BID GOPN	LNP menor de US\$99		
		LPI sobre US\$250	N/S	2 y 3
		LPN de US\$249 a US\$100		
		LNP menor a US\$99		
B. Administración del Programa				
1. Consultorías de corto y mediano plazo US\$2,0 millones US\$1,0 millones	BID GOPN	LPI sobre US\$200	S/N	1,2,3 y 4
		LPN de US\$100 a US\$199		
		LNP menor de US\$99		

CD – Contratación Directa: El procedimiento de contratación directa de bienes y servicios relacionados, contratación de obras y servicios de consultoría solamente procederá en los casos de adquisiciones o contrataciones por montos menores a los indicados para el concurso o licitación nacional privada, y en las siguientes circunstancias: (i) que se hayan declarado desierto dos (2) actos de selección de contratistas; y (ii) inaccesibilidad de los oferentes al área de realización de las obras.

LNP– Licitación Nacional Privada

LPN – Licitación Pública Nacional

LPI- Licitación Pública Internacional

a/ otros servicios- capacitación en planificación comunitaria

Asignación preliminar de recursos del programa

Comarca	Provincia	Distrito	Ranking de Distritos ENV-97 rev.1999	Probabilidad pobre (%) ENV-97 revisión en 1999	Estimación de la población al 1° de julio de 1998	FES-II monto preasignado TOTAL	FES-II monto preasignado ANUALES
Ngabe-Bugle	- Bocas Toro	Chiriquí Grande	4.0	95%	5,651	189,386	47,347
	Bocas Toro	Kankintu	4.5	95%	21,054	705,599	176,400
	- Bocas Toro	Bocas del Toro	14.0	87%	8,842	271,375	67,844
Ngabe-Bugle	Bocas Toro	Kusapín	14.5	87%	15,752	483,453	120,863
Ngabe-Bugle	- Bocas Toro	Changuinola	40.0	65%	80,992	1,857,184	464,296
	- Chiriquí	Tolé	6.0	93%	13,330	437,333	109,333
	Chiriquí	Muna	6.5	93%	25,153	825,225	206,306
Ngabe-Bugle	- Chiriquí	San Lorenzo	9.0	90%	6,521	207,041	51,760
Ngabe-Bugle	Chiriquí	Besiko	9.5	90%	15,579	494,631	123,658
	- Chiriquí	Remedios	10.0	89%	3,570	112,088	28,022
	Chiriquí	Nole Duima	10.5	89%	8,110	254,630	63,658
Ngabe-Bugle	- Chiriquí	San Félix	16.0	86%	5,316	161,281	40,320
Ngabe-Bugle	Chiriquí	Mirono	16.5	86%	9,791	297,047	74,262
	- Chiriquí	Gualaca	29.0	73%	8,129	209,343	52,336
	- Chiriquí	Renacimiento	30.0	73%	17,672	455,101	113,775
Ngabe-Bugle	- Chiriquí	Alanje	43.0	63%	15,052	334,529	83,632
	- Chiriquí	Boquerón	44.0	63%	11,141	247,608	61,902
	- Chiriquí	Bugaba	49.0	57%	66,082	1,328,793	332,198
Ngabe-Bugle	- Chiriquí	Barú	51.0	56%	68,679	1,356,786	339,197
	- Chiriquí	Dolega	54.0	54%	14,690	279,843	69,961
	- Chiriquí	Boquete	55.0	53%	15,984	298,855	74,714
Ngabe-Bugle	- Chiriquí	David	60.0	40%	118,441	1,671,327	417,832
	- Coclé	Olá	11.0	89%	6,341	199,089	49,772
	- Coclé	La Pintada	18.0	85%	23,599	707,639	176,910
Ngabe-Bugle	- Coclé	Penonomé	28.0	73%	69,382	1,786,772	446,693
	- Coclé	Antón	32.0	72%	41,791	1,061,487	265,372
	- Coclé	Natá	42.0	64%	17,755	400,867	100,217
Ngabe-Bugle	- Coclé	Aguadulce	59.0	42%	37,011	548,377	137,094
	- Colón	Donoso	13.0	87%	12,045	369,680	92,420
	- Colón	Chagres	25.0	80%	10,557	297,941	74,485
Ngabe-Bugle	- Colón	Santa Isabel	39.0	67%	3,224	76,203	19,051
	- Colón	Portobelo	46.0	62%	6,774	148,162	37,040
	- Colón	Colón	65.0	30%	162,835	1,723,330	430,832
Embera Woanaan	Darién	Cémaco	2.0	98%	8,389	290,025	72,506
Embera Wanaan	Darién	Sambú	3.0	98%	2,783	96,214	24,054
	- Darién	Chepigana	23.0	81%	33,261	950,429	237,607
	- Darién	Pinogana	27.0	78%	17,029	468,579	117,145
Embera Wanaan	- Herrera	Las Minas	12.0	88%	9,158	284,304	71,076
	- Herrera	Los Pozos	24.0	80%	8,515	240,311	60,078
	- Herrera	Ocú	33.0	71%	16,756	419,690	104,922
Embera Wanaan	- Herrera	Pesé	45.0	62%	12,735	278,542	69,635
	- Herrera	Parita	50.0	56%	9,130	180,367	45,092
	- Herrera	Santa María	52.0	55%	7,154	138,807	34,702
Embera Wanaan	- Herrera	Chitré	67.0	25%	39,471	348,111	87,028

Comarca	Provincia	Distrito	Ranking de Distritos ENV-97 rev.1999	Probabilidad pobre (%) ENV-97 revisión en 1999	Estimación de la población al 1º de julio de 1998	FES-II monto preasignado TOTAL	FES-II monto preasignado ANUALES
	- Los Santos	Tonosí	35.0	70%	9,469	233,831	58,458
	- Los Santos	Macaracas	38.0	67%	9,573	226,268	56,567
	- Los Santos	Pocrí	48.0	57%	3,633	73,053	18,263
	- Los Santos	Pedasí	53.0	54%	3,321	63,265	15,816
	- Los Santos	Guararé	56.0	49%	8,903	153,898	38,474
	- Los Santos	Los Santos	57.0	46%	22,636	367,330	91,833
	- Los Santos	Las Tablas	61.0	39%	22,144	304,663	76,166
	- Panamá	Chimán	17.0	86%	4,002	121,416	30,354
	- Panamá	Capira	31.0	73%	33,788	870,131	217,533
	- Panamá	San Carlos	34.0	71%	14,245	356,796	89,199
Kuna de Madugandi	- Panamá	Chepo	36.0	70%	36,306	896,553	224,138
	- Panamá	Balboa	41.0	65%	2,861	65,604	16,401
	- Panamá	Chame	47.0	58%	17,617	360,462	90,115
	- Panamá	Arraiján	62.0	38%	83,348	1,117,322	279,330
	- Panamá	Taboga	63.0	37%	2,136	27,881	6,970
	- Panamá	La Chorrera	64.0	36%	108,842	1,382,288	345,572
	- Panamá	San Miguelito	66.0	26%	315,382	2,892,742	723,185
	- Panamá	Panamá	68.0	20%	692,774	4,887,885	1,221,971
Kuna-Yala	- San Blas	San Blas	1.0	98%	39,178	1,354,465	338,616
	- Veraguas	Cañazas	5.0	94%	17,206	570,568	142,642
	- Veraguas	Las Palmas	7.0	93%	20,077	658,690	164,673
Ngabe-Bugle	- Veraguas	Nürün	7.5	94%	10,276	340,762	85,191
	- Veraguas	Santa Fé	8.0	91%	13,151	422,182	105,545
	- Veraguas	San Francisco	15.0	86%	9,840	298,533	74,633
	- Veraguas	Calobre	19.0	85%	13,348	400,253	100,063
	- Veraguas	La Mesa	20.0	84%	12,950	383,750	95,938
	- Veraguas	Soná	21.0	82%	30,284	876,045	219,011
	- Veraguas	Rio de Jesús	22.0	81%	5,703	162,963	40,741
	- Veraguas	Montijo	26.0	78%	12,964	356,725	89,181
	- Veraguas	Atalaya	37.0	68%	8,256	198,051	49,513
	- Veraguas	Santiago	58.0	45%	68,173	1,082,242	270,560
		Total	75.0		2,763,612	45,000,000	11,250,000

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO No. ____/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA

(Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Alivio a la Pobreza y Desarrollo Comunitario. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$48.850.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.