

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

APOYO PARA LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL

(PN-L1146)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jesús Navarrete (CSD/HUD), Jefe de Equipo; Laura Rojas (CSD/RND), Jefa Alterna; Raimundo Arroio, Alejandra Aguilar, Luis Schloeter (CSD/HUD); Melanie Argimon, Gines Suarez (CSD/RND), Félix Alderete (HUD/CPN); Javier Grau (INE/WSA); Gina Cambra (GRU/CPN); Galileo Solis (CTI/CPN); Helga Flores, Fadrique Iglesias (EXR/CSO); Julia Miguez, Maria José Carreras (VPS/ESG); Ezequiel Cambiasso (VPC/FMP); Maria Sofia Greco (LEG/SGO); y David Ochoa (FMP/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

INDICE

RESUMEN DEL PROYECTO	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	3
A. Antecedentes, Problemática y Justificación	3
B. Objetivos, Componentes y Costos	10
C. Indicadores Claves de Resultados.....	12
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de Financiamiento	13
B. Riesgos Ambientales y Sociales	15
C. Riesgos Fiduciarios	16
D. Otros Riesgos del Proyecto	16
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	16
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS (EER)
1. Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) / Plan Operativo Anual (POA) - INAC / MiAmbiente
2. Plan de Monitoreo y Evaluación
3. Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
4. Plan de Adquisiciones (PA) – INAC / MiAmbiente
OPCIONALES (EEO)
1. Análisis Económico del Proyecto
2. Plan de Gestión Ambiental y Social
3. Proyectos propuestos seleccionados - Fuertes de San Lorenzo y Portobelo
4. Proyecto de rescate y puesta en valor - Museo Antropológico Reina Torrez de Arauz
5. Anteproyecto de gestión y actividades del Museo Reina Torrez de Arauz
6. Proyectos propuestos: Parque Nacional Portobelo, Bosque Protector y Paisaje Protegido San Lorenzo
7. Parque Nacional de Coiba. Paquete de Diseño Conceptual
8. Plan de uso público del Parque Nacional Volcán Barú
9. Fichas proyectos para Áreas Protegidas (AP)
10. Análisis institucional y propuesta de esquema de ejecución
11. Enlaces bibliográficos
12. Instrumentos de Planificación INAC
13. Instrumentos de Planificación MiAmbiente
14. Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia para la Clasificación de Proyectos (SSF)

ABREVIATURAS	
AAS	Análisis Ambiental y Social
AP	Áreas Protegidas
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BPPPSL	Bosque Protector y Paisaje Protegido San Lorenzo
CCT	Comité de Coordinación Técnica
CO	Capital Ordinario
DAP	Disposición a Pagar
EER	Enlace Electrónico Requerido
EEO	Enlace Electrónico Opcional
EG	Ente de Gestión
GEF	Fondo para el Medio Ambiente Mundial (por sus siglas en inglés)
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
INAC	Instituto Nacional de Cultura
LPM	Lista de Patrimonio Mundial
MARTA	Museo Antropológico Reina Torres de Araúz
MDR	Matriz de Resultados
MiAmbiente	Ministerio de Ambiente
OE	Organismos Ejecutores
ONG	Organizaciones no Gubernamentales
PA	Plan de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PM	Planes de Manejo
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
PMEMAP	Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo del SINAP
PNC	Parque Nacional Coiba
PNP	Parque Nacional Portobelo
PNVB	Parque Nacional Volcán Barú
POA	Plan Operativo Anual
PPSL	Patronato de Portobelo y San Lorenzo
PUP	Planes de Uso Público
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
TIR	Tasa Interna de Retorno
TNP	Teatro Nacional de Panamá
UE	Unidades Ejecutoras
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés)

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
APOYO PARA LA CONSERVACIÓN Y GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL Y NATURAL
(PN-L1146)

Términos y Condiciones Financieras				
A. Primer Préstamo ^(a)			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(b)	
Prestatario: República de Panamá			Plazo de amortización:	25 años
Organismo Ejecutor (OE): Instituto Nacional de Cultura (INAC) - Componentes I (a) y II				
BID - Capital Ordinario (CO):	45.000.000	97,4%	Período de desembolso:	5 años
Aporte Local:	1.200.000	2,6%	Período de gracia:	5,5 años ^(c)
Total:	46.200.000	100,0%		
B. Segundo Préstamo ^(a)			Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Prestatario: República de Panamá			Comisión de crédito:	(d)
OE: Ministerio de Ambiente -Componentes I (b) y III			Comisión de inspección y vigilancia:	(d)
BID (CO):	62.000.000	92,5%	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años
Aporte Local:	5.000.000	7,5%		
Total:	67.000.000	100,0%	Moneda de aprobación: Dólares de los Estados Unidos de América	
Total del Programa	113.200.000	100,0%		
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto: El objetivo de la operación es contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales culturales y naturales del país. Los objetivos específicos son: (i) aumentar el acceso de la población a bienes culturales mejorando su gestión y rehabilitando dos sitios de patrimonio cultural; (ii) preservar cuatro áreas naturales protegidas mejorando su gestión e incrementando su sostenibilidad financiera; y (iii) incrementar emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país.				
Primer Préstamo				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) que se haya creado la Unidad Ejecutora (UE) (¶3.2), seleccionado al coordinador general, a los especialistas administrativo/financiero y adquisiciones, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco (¶3.4); y (ii) que se haya aprobado y entrado en vigencia el Reglamento Operativo del Programa (ROP-INAC), previamente acordado con el Banco (¶3.8).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: ver condiciones contractuales especiales de ejecución contenidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS).				
Segundo Préstamo				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) que se haya creado la UE (¶3.2), seleccionado al coordinador general y a los especialistas de planificación y monitoreo, adquisiciones, financiero, ambiental y social, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco (¶3.6); y (ii) que se haya aprobado y entrado en vigencia el Reglamento Operativo del Programa (ROP-MiAmbiente), previamente acordado con el Banco (¶3.8).				
Condición contractual especial de ejecución: ver condiciones contractuales especiales de ejecución contenidas en el IGAS .				

Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna			
Alineación Estratégica			
Desafíos^(e):	SI <input type="checkbox"/>	PI <input checked="" type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(f):	GD <input type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>

(a) El presente programa será financiado mediante dos préstamos a ser suscritos cada uno de ellos entre el Banco y la República de Panamá, hasta por la suma de US\$45.000.000 y US\$62.000.000, respectivamente, de conformidad con los proyectos de resolución adjuntos a esta Propuesta de Préstamo. Esta estructura de financiamiento asegura la coordinación de las acciones de preservación del patrimonio cultural y natural del país de forma integral, reconociendo la autonomía de sus instituciones rectoras.

(b) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

(c) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.

(d) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

(e) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

(f) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **Antecedentes.** Entre 2010 y 2016, la economía de Panamá creció a un promedio anual de 7,2% [1]¹. Esta expansión ha contribuido a un incremento en la inversión pública que para ese mismo periodo representó el 12,8% del Producto Interno Bruto (PIB). No obstante, esta inversión se ha concentrado en sectores como infraestructura, restando prioridad a otros, incluyendo cultura y ambiente, afectando la preservación del acervo patrimonial del país.
- 1.2 La inversión pública en el sector cultura (0,20% del total) es una de las menores de la región² [2], pese a que éste ha demostrado gran potencial económico en países como México y Perú, donde contribuye con cerca del 11% y 4,5% del empleo, respectivamente [3]. A pesar del incremento en años recientes de las asignaciones presupuestarias a su ente rector – el Instituto Nacional de Cultura (INAC) - entre 2010 y 2016 sólo se asignaron US\$193 millones de los US\$530 millones solicitados. Estas limitaciones financieras se suman a una gestión deficiente del propio INAC.
- 1.3 Aunque en la actualidad el 38% del territorio nacional ha sido declarado Área Natural Protegida (AP)³ bajo el resguardo del Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), su rol en la provisión de servicios ambientales⁴ y su contribución a la economía nacional no han sido plenamente reconocidos. Un ejercicio de valorización económica de los servicios ambientales derivados de 25 AP demostró que éstas generan anualmente bienes y servicios por un valor superior a US\$225 millones, lo que representa 12 veces el valor requerido para el manejo de las AP del país⁵. No obstante, la inversión pública asignada en 2016 para el manejo de las AP fue de US\$3,5 millones, equivalente al 0,006% del PIB - muy por debajo de la media mundial (0,040%) [4].
- 1.4 De singular importancia es que una parte substantiva del patrimonio cultural y natural del país se localiza en sitios coincidentes, requiriendo intervenciones coordinadas. Ejemplos de esto son las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo, inscritas en la Lista de Patrimonio Mundial (LPM), que se ubican dentro de las AP de Portobelo y San Lorenzo. No obstante, hasta ahora la coordinación entre INAC y MiAmbiente en el sitio ha sido inconstante.
- 1.5 **Desafíos del patrimonio cultural.** El patrimonio cultural del país está regentado por el INAC con base en la Ley 14 de 1982, la cual dicta medidas para su custodia,

¹ Los números en crochets se refieren a la referencia bibliográfica que pueden consultarse en [EEO#11](#).

² La inversión pública en el sector cultura como porcentaje del gasto público en México y Perú es de 0,42% y 0,43%, respectivamente.

³ El Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) comprende 119 AP, cubriendo una superficie de 6 millones de hectáreas terrestres y marinas.

⁴ Son servicios que la biodiversidad y los ecosistemas brindan a la sociedad, y entre los que se encuentran la purificación del agua y del aire y la regulación del clima.

⁵ Contempla las actividades para la preservación del AP, incluyendo investigación y monitoreo, desarrollo comunitario, y educación ambiental.

conservación y administración. Pero la precaria situación de los principales bienes culturales evidencia la falta de recursos y la debilidad institucional del sector.

1.6 **Deterioro de los bienes patrimoniales.** De los 18 museos públicos administrados por el INAC, seis están inoperantes, incluyendo el Museo Antropológico Reina Torres de Araúz (MARTA). De los tres teatros públicos, el Teatro Nacional de Panamá (TNP), el foro más importante de las artes escénicas del país se encuentra cerrado desde 2015. La debilidad del sector también ha afectado a los sitios patrimoniales más importantes, tales como las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo. Los retos actuales de los bienes culturales clasificados como prioritarios⁶ por el INAC se describen a continuación:

- a. **TNP.** Desde su apertura en 1908 ha albergado importantes eventos culturales. Argumentando riesgos de seguridad, el INAC anunció en 2015 el cierre preventivo del TNP y ha emprendido un proyecto integral de rehabilitación que contempla el fortalecimiento estructural, la mejora de la escenotécnica, y la restauración de los elementos funcionales y decorativos⁷. Adicionalmente, el TNP carece de un órgano de gestión en funcionamiento⁸, así como de instrumentos normativos, de planificación, administrativos-financieros y de promoción de la cultura escénica que garanticen una gestión sostenible.
- b. **MARTA.** Fundado en 1976, guarda el acervo arqueológico y antropológico más importante del país (16 mil piezas etnográficas y precolombinas). El museo cerró sus puertas en 2010 [5]. Sus problemas se centran en el deterioro de su edificio, el cual presenta desgaste de sus elementos arquitectónicos. No cuenta con salas de exposición y resguardo para su colección, ni cafetería y servicios sanitarios. También carece de una propuesta museográfica, de programación y de registro de su colección, además de un órgano de gestión en funcionamiento⁹ con personal técnico e instrumentos operativos y financieros.
- c. **Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo.** Erigidas durante los siglos XVII y XVIII están ubicadas dentro de las AP de Portobelo y San Lorenzo y fueron inscritas en la LPM en 1980. Su deterioro físico y estructural genera un alto riesgo de pérdida irreparable por lo cual la UNESCO las ha incluido en la lista del Patrimonio Mundial en Peligro (PMP), requiriendo la implementación de acciones de conservación¹⁰. Se ha desarrollado un Plan de Emergencia el cual no ha sido implementado debido a la falta de fondos. La UNESCO recomienda la realización de estudios técnicos y trabajos preventivos que salvaguarden la integridad de los monumentos [6]. Las fortificaciones carecen de infraestructura apta para la recepción de turistas (i.e. centro de visitantes,

⁶ La priorización respondió a los siguientes criterios: (i) declarados como Patrimonio de la Humanidad; (ii) considerados insignia de la identidad cultural del país; y (iii) con deterioro que los clasifica como inoperantes o en riesgo de pérdida.

⁷ En junio 2017, el Ministerio de Cultura inició las obras de ejecución del proyecto integral para la renovación y adecuación técnica del TNP. Las obras serán concluidas en diciembre 2018.

⁸ La Ley que crea el Patronato del TNP fue aprobada el 4 de enero de 2017. Dicho órgano aún no se encuentra en funcionamiento.

⁹ La Ley que crea el Patronato del MARTA fue aprobada el 4 de enero de 2017. Este órgano aún no se encuentra en funcionamiento.

¹⁰ La UNESCO solicita: (i) medidas correctivas para lograr el estado deseado de conservación; y (ii) medidas legales, institucionales y financieras para implementar las primeras.

servicios sanitarios y estacionamiento), requieren del fortalecimiento de su Patronato¹¹, y de un Plan de Manejo que garantice una gestión sostenible.

- 1.7 **Debilidad institucional.** Un factor clave en el deterioro de los bienes patrimoniales es la debilidad del INAC relacionada a la capacidad de sus equipos técnicos y la falta de instrumentos de planeación y gestión. Del total de sus 1.075 funcionarios, sólo 128 ocupan puestos técnicos/operativos y/o directivos, y ninguno de estos ha recibido capacitación en sus áreas de trabajo. La distribución del personal de apoyo no responde a los requerimientos de la institución, lo que genera deficiencias en áreas claves como las de compras y contrataciones, administración financiera, entre otras. Adicionalmente el INAC no cuenta con las herramientas tecnológicas que permitan la articulación de los sistemas internos o de la oficina central con aquellas desconcentradas.
- 1.8 **Sostenibilidad financiera.** El INAC no posee programas que generen recursos financieros para el mantenimiento de los bienes patrimoniales. La falta de fuentes de financiamiento ha sido un factor clave en el deterioro de los bienes. No obstante, el patrimonio cultural es una fuente económica desaprovechada. Por ejemplo, se estima que en 2015 San Lorenzo recibió 22.401 visitantes, sin ningún cobro por su visita. Así, la mejora de la infraestructura para visitantes y la implementación de mecanismos de cobros, son prioritarios para la sostenibilidad de este y otros sitios.
- 1.9 **Industrias creativas culturales.** Pese a su potencial para contribuir a su financiamiento y al fomento de la cultura, las industrias creativas [7] asociadas a bienes culturales son incipientes. Un estudio estima que para 2011 contribuyeron el 3% del PIB de Panamá, mientras que en Argentina, Perú y Brasil contribuyeron entre el 6 y el 10% [8]. Esto se asocia a la ausencia de instrumentos por parte del INAC¹² para identificar el impacto de los distintos subsectores de estas industrias en la economía y para impulsar un ecosistema competitivo para su desarrollo. Se carece también de los incentivos financieros¹³ y otros para generar procesos de incubación y aceleración de este tipo de emprendimiento, y de personal técnico para liderar un diálogo con actores estratégicos.
- 1.10 **Desafíos del patrimonio natural.** La gestión ambiental del país fue elevada a rango ministerial mediante la Ley 8 del 2015. MiAmbiente es la entidad rectora en materia de protección, conservación y preservación del ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales.
- 1.11 **Gestión operativa.** Según la evaluación realizada por el Programa de Monitoreo de la Efectividad del Manejo del SINAP (PMEMAP)¹⁴, en 2016 la media del nivel de gestión de las nueve AP prioritarias evaluadas era “poco aceptable”. Por otro lado, de las 119 AP que conforman el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), sólo 36 cuentan con planes para su manejo, y la gran mayoría no cuenta

¹¹ El Patronato no cuenta con personal técnico para el manejo de los temas sociales ni de desarrollo económico, y carece de planes de sostenibilidad financiera y de desarrollo comunitario.

¹² Esta situación se refleja en la ausencia de datos en las cuentas nacionales referentes a este sector, que otros países los obtienen a través de sus cuentas satélites de cultura.

¹³ Los incipientes estímulos fiscales al mecenazgo y la ausencia de fondos para emprendedores dificultan el aporte de recursos privados en los bienes y servicios culturales y creativos.

¹⁴ El PMEMAP se conforma de 33 indicadores en los ámbitos socio-cultural, administrativo, recursos naturales, político y legal, económico y financiero.

con la infraestructura necesaria para su administración y fiscalización. Para atender estas deficiencias, MiAmbiente ha implementado el proyecto Conservación de Biodiversidad a través de Ecoturismo de Bajo Impacto en el SINAP (ECOTUR-AP)¹⁵, mediante el cual se ha desarrollado la Estrategia Financiera e instrumentos tales como Planes de Manejo (PM) y Planes de Uso Público (PUP)¹⁶ para las AP prioritarias. Estos instrumentos no han sido implementados.

- 1.12 **Sostenibilidad financiera.** La gestión financiera de las AP recae principalmente en recursos auto generados¹⁷ los cuales resultan insuficientes. El ingreso por concepto de cobro por ingreso y otras actividades en las AP representó apenas 15% del presupuesto para el SINAP en 2010 [9]. En esas condiciones, para 2013, con fondos disponibles por US\$6,1 millones, se estimó una brecha financiera¹⁸ de US\$12,58 millones en el presupuesto requerido para el manejo del SINAP. Avances recientes, como el proyecto para operacionalizar el cobro en línea y la firma de decretos avalando los sistemas de participación o las concesiones (para involucrar económicamente las comunidades locales)¹⁹ ofrecen oportunidades al respecto, pero la falta de capacidad empresarial de las comunidades se mantiene como un reto importante.
- 1.13 **Turismo verde.** Una de las apuestas centrales de MiAmbiente para impulsar la sostenibilidad financiera de las AP²⁰ es el turismo verde²¹ que busca preservar el patrimonio natural mediante: (i) la generación de recursos financieros, (ii) la mejora de la experiencia del visitante en condiciones seguras para el sitio²²; y (iii) la generación de beneficios económicos a las poblaciones locales para incentivar el co-manejo. A pesar de la reciente tendencia incremental²³, y considerando los volúmenes de visitación establecidos por sus PUP, el número de visitantes a las AP es aún limitado. Por ejemplo, se estima que en el 2014, solamente el 3% de los visitantes internacionales a Panamá visitó una AP [10], un número bajo en comparación con 36% en Costa Rica²⁴. Entre las principales

¹⁵ El proyecto ECOTUR-AP (ATN/FM-12798-PN), financiado por el GEF y administrado por el BID, busca generar un modelo de ecoturismo de bajo impacto ambiental en el SINAP que contribuya a la conservación de la diversidad biológica y a la sostenibilidad de las AP.

¹⁶ El PUP es el documento que, en coherencia con lo establecido en el Plan de Manejo, propone el modelo y los parámetros de uso público para la AP.

¹⁷ Las transferencias presupuestales (US\$3,1 millones en 2016) apoyan la gestión administrativa del SINAP.

¹⁸ La brecha financiera es la diferencia entre los fondos disponibles y las necesidades financieras para alcanzar la conservación y el manejo sostenible de las AP.

¹⁹ Manejo compartido (Decreto Ejecutivo 59 de 2016); Concesiones (Decretos Ejecutivos 33 y 34 de 2017).

²⁰ A través del [Plan de Acción para el Desarrollo del Turismo Verde en AP 2016-2026](#).

²¹ El turismo verde se considera aquella modalidad turística ambientalmente responsable consistente en viajar o visitar áreas naturales con el fin de disfrutar, apreciar y estudiar los atractivos naturales de dichas áreas, así como cualquier manifestación cultural en el sitio, en proceso que promueve la conservación, tiene bajo impacto ambiental y cultural y propicia un involucramiento activo local (IUCN, 1996).

²² Dentro los parámetros establecidos por su Capacidad de Carga Efectiva (CCE) - el límite máximo de visitas que se puede permitir considerando la capacidad de manejo del sitio.

²³ Durante la última década, el crecimiento del turismo en Panamá ha sido constante (9% promedio anual). Además, se estima que tan sólo en 2015, el número de visitantes a las AP se incrementó en un 42%.

²⁴ Estadísticas del Sistema Nacional de Áreas de Conservación de Costa Rica (SINAC).

causas se han identificado la falta de promoción turística²⁵, de infraestructura y de servicios ecoturísticos [11].

- 1.14 **Infraestructura de soporte.** Otro factor que ha afectado el manejo sostenible de las AP es el deterioro o la carencia de infraestructura de soporte tanto para los visitantes como para el personal de vigilancia. Por ejemplo, en 2013, el PMEMAP encontró que sólo cinco de las 36 AP evaluadas disponían de señalización, y en la mayoría los puestos de control se encontraban inoperantes o deteriorados [12]. Este es el caso del Parque Nacional Coiba (PNC), donde la vigilancia resulta inefectiva dado que sólo cuenta con un puesto de control operativo. Por otro lado, las AP más emblemáticas (i.e. Volcán Barú/PNVB o San Lorenzo/PNSL) carecen de la infraestructura y los servicios para el disfrute y concientización ambiental del visitante, pues no cuentan con módulos de información u opciones de alojamiento y alimentación [13].
- 1.15 **AP prioritarias.** Para atender los desafíos mencionados, MiAmbiente ha definido planes de acción para cuatro AP prioritarias²⁶. Estos planes incorporan las acciones identificadas en los respectivos PM y PUP, los cuales han sido validados por los actores locales²⁷, y actualmente aguardan implementación.
- a. **Parque Nacional Coiba - PNC (254.822 ha).** Localizado en el Golfo de Chiriquí, fue inscrito en la LPM de la UNESCO en 2005 y es una de las áreas que recibe el mayor número de visitantes (15.000 en 2016) [14]. El incremento de visitantes ha evidenciado la falta de infraestructura para actividades turísticas y el deficiente sistema de vigilancia para asegurar la conservación de sus ecosistemas. Además de la mejora de las instalaciones para la administración, la instalación de puntos de control y la provisión de servicios turísticos, el PUP prioriza la preservación del edificio carcelario en ruinas.
 - b. **Parque Nacional Volcán Barú - PNVB (35.838 ha).** Ubicado en la Provincia de Chiriquí, la cima del volcán (3.457m de altura) constituye el punto más alto de Panamá. Aun sin contar con la infraestructura adecuada, el PNVB recibe aproximadamente 9.200 visitantes anuales [15]. El PNVB está rodeado por poblaciones (3.365 viviendas en el área de influencia) que utilizan y usufructúan los recursos que se originan del AP. El PUP identifica como prioritario el ordenamiento del espacio con infraestructura para actividades turísticas tales como centros de visitantes, la rehabilitación de senderos y la provisión de puestos de control. Incluye su saneamiento paisajístico y la implementación de modelos de gestión para el involucramiento de las comunidades locales.
 - c. **Parque Nacional Portobelo - PNP y Bosque Protector y Paisaje Protegido San Lorenzo - BPPPSL (22.909 ha).** Localizados en la Provincia de Colón, estas AP poseen importantes atractivos naturales, además de albergar las

²⁵ Recientemente se aprobó el Fondo de Promoción Turística para la implementación del Plan Maestro de Turismo Sostenible de Panamá (2007-2020). Este Fondo cuenta con un aporte anual de US\$20 millones, y entre los miembros de su Comité Técnico se encuentran la ATP, MiAmbiente e INAC.

²⁶ Las AP prioritarias responden a los criterios: (i) declaradas por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad; (ii) particularmente destacadas por el aporte de servicios ecosistémicos estratégicos para el país; y (iii) con mayor incremento de número de visitantes.

²⁷ Que incluyen: comunidades vinculadas al AP, comunidades de base, operadores y guías de turismo, y ONG.

Fortificaciones de San Lorenzo y Portobelo, convirtiendo el conjunto en uno de los sitios más valiosos del patrimonio cultural y natural del país. Se estima que en el 2016 el BPPPSL recibió cerca de 20.000 visitas [16]. El PUP identifica acciones para el manejo de visitantes, incluyendo controles de acceso, sitios de visitación y oficinas administrativas, que son complementarias a las requeridas para la protección de las fortificaciones. Prioriza también la participación y capacitación de las comunidades locales en el manejo del sitio y en la provisión de productos y servicios turísticos, para potenciar el desarrollo local²⁸. Por otro lado, el PM observa que Portobelo no cuenta con el equipamiento y servicios urbanos ni de movilidad adecuados para el disfrute y aprovechamiento del patrimonio.

- 1.16 **Justificación.** El patrimonio cultural y el natural son fuentes de enriquecimiento para la humanidad y realizan un aporte importante para el desarrollo inclusivo y sostenible. Este programa utiliza la preservación del patrimonio como catalizador de procesos productivos que contribuyan al desarrollo socio-económico, cultural y ambiental del país. Busca promover nuevas modalidades de gestión, uso y consumo del patrimonio cultural y natural, de forma integrada y mirando a la protección de este valioso acervo del país para el disfrute y beneficio de la sociedad.
- 1.17 El programa también apoya al cumplimiento de compromisos internacionales adquiridos por el país. Las acciones para preservar y mejorar el manejo de las Fortificaciones contribuirán a mitigar el riesgo de su deterioro y a asegurar su permanencia en la LPM. Igualmente, el apoyo a la rehabilitación y gestión del MARTA y el TNP adquiere carácter prioritario ante la designación de la Ciudad de Panamá como Capital Iberoamericana de la Cultura 2019. Por otro lado, la conservación y gestión sostenible de las AP es considerada una tarea crítica pendiente, dado el valor de las mismas y su reconocimiento como patrimonio natural de la humanidad y como parte de la Reserva de la Biósfera. Finalmente, las acciones del programa contribuirán al compromiso de Panamá con las Metas Aichi 2020²⁹.
- 1.18 **Estrategia del programa.** El programa adopta un enfoque integral de preservación patrimonial, apoyando acciones coordinadas destinadas a salvaguardar de forma sostenible los bienes patrimoniales culturales y los sitios naturales protegidos del país. Sus principales actividades se concentran en la rehabilitación y protección de bienes emblemáticos en riesgo o estado crítico, y su puesta en valor, a través de esquemas de uso y gestión que contribuyan a su financiamiento y promoción. La estrategia se apoya en la participación de la iniciativa privada y las comunidades locales en el manejo y protección del acervo natural y cultural, y en la promoción de industrias culturales.
- 1.19 Un aspecto central de esta estrategia es el rol estratégico de las instituciones rectoras del sector (INAC y MiAmbiente), cuya actuación debe ser integrada y

²⁸ Portobelo (población de 4.317 habitantes) cuenta con alrededor de 36 organizaciones comunitarias, las cuales incluyen comités de salud, juntas locales y clubes deportivos, entre otros. Las tradiciones más fuertes en Portobelo son los Congos y las festividades religiosas relativas al Cristo Negro.

²⁹ Las 20 metas Aichi para la diversidad biológica responden a objetivos estratégicos que deberán alcanzarse al 2020. La Meta 11 establece que las áreas para la conservación sean administradas de manera eficaz y equitativa, con énfasis en la diversidad biológica y los servicios ecosistémicos.

coordinada. El fortalecimiento de estas entidades y su actuación articulada, para crear sinergias que faciliten la relación con otros actores públicos y privados para el alcance de sus objetivos³⁰, es decisivo para el éxito de la operación (ver ¶2.2).

- 1.20 **Experiencia del Banco y conocimiento sectorial.** La operación se beneficia de lecciones aprendidas de programas del Banco vinculados con la protección y puesta en valor del patrimonio cultural y la preservación de bienes naturales y ambientales. Entre los primeros, destacan los programas: Puesta en Valor del Patrimonio (1952/OC-CH) y el Programa de Protección y Recuperación del Patrimonio Cultural (2678/OC-EC). Entre los segundos: Desarrollo del Petén para Conservación de la Reserva de la Biósfera Maya (1820/OC-GU) y Manejo Ambiental Islas Galápagos (1274/OC-EC).
- 1.21 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación, al introducir nuevas tecnologías para la vigilancia de las AP y herramientas para la mejor gestión de los bienes culturales emblemáticos. Asimismo, se alinea con los temas transversales de: (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental al promover la gestión y el uso sostenible del patrimonio natural, y la protección efectiva de bienes culturales vulnerables; y (ii) capacidad institucional y estado de derecho al fortalecer los sistemas de gestión de los entes rectores del patrimonio del país. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) mediante los mencionados indicadores. El programa está también alineado con el Documento de Marco Sectorial de Desarrollo Urbano y Vivienda (GN-2732-6), al contribuir a la preservación del patrimonio histórico; el Documento del Marco Sectorial de Medio Ambiente y Biodiversidad (GN-2827-3) al promover la incorporación del valor económico de bienes y servicios ambientales en sectores productivos y de infraestructura; y con las metas de la Estrategia Sectorial sobre el Turismo (GN-2779-3), que identifica la puesta en valor del patrimonio natural y la biodiversidad como factor de competitividad turística. El programa se encuentra también alineado con las metas de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y Bienestar Social (GN-2587-2), al promover acciones de desarrollo local. También se incluye en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2017 (GN-2884). Aproximadamente el 5,95% de los recursos de la operación se invierte en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático, según la metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de [financiamiento climático](#). Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fin de año 2020. Como adicionalidad el programa identificará oportunidades para promover la igualdad de género. Para tal efecto, tendrá su línea de base desagregada por género en los emprendimientos de industrias creativas apoyados por el programa (Ver Matriz de Resultados).

³⁰ Esta estrategia también se apoya en la experiencia exitosa del Patronato "Panamá Viejo" en la preservación y puesta en valor de dicha área. Creado en 1995, el Patronato priorizó obras de restauración y la modernización de su sistema de gestión. Instrumentos claves incluyeron desarrollo de un Plan de Manejo y la conformación de una Junta Directiva con autonomía jurídica. Estas reformas han permitido la realización de negocios que actualmente contribuyen al 50% de sus gastos operativos.

B. Objetivos, Componentes y Costos

- 1.22 **Objetivo.** El objetivo de la operación es contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales culturales y naturales del país. Los objetivos específicos son: (i) aumentar el acceso de la población a bienes culturales mejorando su gestión y rehabilitando dos sitios de patrimonio cultural; (ii) preservar cuatro áreas naturales protegidas mejorando su gestión e incrementando su sostenibilidad financiera; y (iii) incrementar emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país.
- 1.23 **Componente I. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial (US\$12,0 millones).** Este componente tendrá dos sub-componentes:
- a. **Fortalecimiento estratégico del INAC (US\$4,0 millones)**³¹ financiará:
 - (i) apoyo a la reingeniería organizacional del INAC, incluyendo la formulación y puesta en marcha de un plan estratégico/organizacional, el fortalecimiento de los sistemas de planeación y los instrumentos de monitoreo y evaluación, el fortalecimiento de áreas estratégicas tales como compras y mantenimiento, y el diseño e implementación de una estrategia de gestión del cambio;
 - (ii) diseño e implementación de la plataforma “QueCultura”, un sistema para el manejo de información económica, estadística y programática del sector;
 - (iii) implementación de acciones de promoción de industrias creativas, mediante el fortalecimiento de capacidades técnicas en el INAC, el desarrollo del ecosistema empresarial a través del financiamiento de emprendimientos y la implementación de un plan de promoción y difusión^{32 33}; y (iv) diseño e implementación de un plan de comunicación para el INAC.
 - b. **Apoyo a la gestión sostenible de las AP**³⁴ **(US\$8,0 millones)** financiará:
 - (i) acciones prioritarias para el cumplimiento de las recomendaciones de la UNESCO; (ii) actividades comunitarias de conservación de la biodiversidad, apoyo a la implementación de los esquemas de co-manejo y concesiones y emprendimiento de industrias creativas; y (iii) estrategias de innovación tecnológica para vigilancia, control y monitoreo, de comunicación y promoción y otras actividades identificadas en el Plan de Manejo correspondiente³⁵.
- 1.24 **Componente II. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Culturales (US\$34,9 millones).** Contempla tres bienes patrimoniales emblemáticos:

³¹ Estas actividades de fortalecimiento institucional estarán complementadas por las actividades financiadas en el marco de la CT ATN/OC-16462-PN que incluye el desarrollo de instrumentos y herramientas de gestión.

³² En lo posible, se fomentará la participación de las comunidades locales y el diseño de actividades específicas, se apoyará en estrategias que promuevan la equidad de género. Las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios, y los procedimientos de asignación y montos de financiamiento se detallarán en el ROP.

³³ Para el caso particular de Portobelo, se han identificado cuatro categorías de industrias creativas, a saber, arte, música, gastronomía y danza.

³⁴ Parque Nacional Volcán Barú, PNC, AP de San Lorenzo, PNP, así como otras AP que pudieren identificarse durante la ejecución del programa (tales como el Parque Nacional Soberanía, Parque Nacional Camino de Cruces, Parque Nacional Chagres, y Parque Nacional Altos de Campana) siempre que se haya obtenido la no objeción previa del Banco y se haya aprobado el Plan de Manejo y el Plan de Uso Público correspondiente.

³⁵ Siempre que se haya obtenido la no objeción del Banco y se verifique su cumplimiento con las políticas de salvaguardias ambientales y sociales del Banco.

- a. **TNP**, financiará: (i) el establecimiento del Patronato del TNP con equipos técnicos y administrativos calificados³⁶; y (ii) el desarrollo e implementación de un plan de desarrollo y gestión enfocado a consolidar al TNP como la principal institución teatral del país.
- b. **MARTA**, incluirá: (i) la rehabilitación y adecuación técnica del edificio y su entorno, y la construcción de un área para el resguardo de la colección; (ii) el desarrollo de la museografía y programación incluyendo la curaduría de la colección y de la experiencia del visitante, y la implementación de programas educativos; (iii) el establecimiento del Patronato del MARTA con equipos técnicos y administrativos calificados³⁷; y (iv) el desarrollo e implementación de un plan de gestión.
- c. **Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo**, financiará para ambas: (i) la implementación de las acciones prioritarias dentro del Plan de Emergencia para la preservación de las Fortificaciones (incluyendo actividades para la consolidación de las estructuras, la reposición de materiales y restauración de muros, pisos y cañones, y la realización de obras de arqueología³⁸); (ii) la realización de estudios técnicos y trabajos preventivos para la salvaguardia de los monumentos³⁹; (iii) la provisión de infraestructura turística básica (módulo de información, servicios sanitarios, cafetería, oficinas administrativas, entre otros) y la rehabilitación del antiguo edificio de la aduana de Portobelo⁴⁰; (iv) el reforzamiento de las capacidades del PPSL; y (v) el desarrollo del Plan de Manejo de las fortificaciones⁴¹.

1.25 **Componente III. Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales (US\$50,4 millones).** Financiará la provisión de: (i) servicios e infraestructura para visitantes, investigadores y estudiantes (ej. centro de visitantes, puntos de interpretación, cabañas de hospedaje, senderos); (ii) construcción y rehabilitación de vías de acceso a atractivos naturales (ej. muelles, boyas de amarre); (iii) provisión y rehabilitación de instalaciones para la administración y el manejo sostenible de las AP (ej. puntos de control, edificios de operaciones); y (iv) infraestructura complementaria para desarrollar el potencial turístico de las AP (ej. acciones de mejoramiento paisajístico y rehabilitación de inmuebles patrimoniales) que integran diseños, materiales y tecnologías ambientalmente amigables (colectores solares, recolección de agua); entre otras. Dichas

³⁶ Incluirá los salarios de dos funcionarios del Patronato del TNP por un periodo de dos años, después de los cuales se incorporarán en la nómina de dicho Patronato.

³⁷ Financiará los salarios de dos funcionarios del Patronato del MARTA por un periodo de dos años.

³⁸ El plan abarca obras en los fuertes de Santiago el Nuevo, Santiago el viejo, San Jerónimo y San Fernando (Portobelo) y en el Castillo (San Lorenzo).

³⁹ Estos incluirán estudios geológicos y geotécnicos y obras de ingeniería para la estabilización de suelos (ej. drenaje) en las laderas al sur de los Fuertes de Portobelo. Dichos estudios contemplarán diversos escenarios de cambio climático para el área de Portobelo.

⁴⁰ Esta actividad está sujeta a la aprobación de la junta directiva del INAC.

⁴¹ El Plan de Manejo incluye la elaboración de planes tales como: prospección arqueológica, gestión turística; sostenibilidad económica; uso público y capacidad de carga; recorridos de interpretación; adaptación y mitigación al cambio climático.

actividades serán implementadas en los puntos estratégicos de las AP que se detallan a continuación, según lo establecido por sus respectivos PUP⁴².

- a. **PNC**, financiará: (i) dos sitios de visitación (Gambute y Central Penal); y (ii) un centro administrativo (Machete). La intervención en Coiba incluirá también acciones de preservación del edificio carcelario (en ruinas) para posibilitar su visita ([EEO#7](#)).
- b. **PNVB**, financiará: (i) un sitio de visitación (Cima del Volcán-Los Fogones); y (ii) cuatro puestos de control (Llanos de Volcán, Camiseta), e incluirá actividades para la reubicación de antenas como parte del saneamiento paisajístico del sitio⁴³.
- c. **BPPPSL y PNP**, financiará para el primero: (i) dos sitios de visitación (Playa Tortuguilla y Achiote); (ii) un centro administrativo (Entrada San Lorenzo-Sherman); y (iii) dos puntos de acceso (Muelle Gallo y Desembocadura Río Chagres), y para el segundo: acciones prioritarias del Plan de Manejo del AP⁴⁴, incluyendo el Plan de Desarrollo Comunitario.

- 1.26 **Gastos de Administración del Programa (US\$12,6 millones).** Financiará los gastos correspondientes a la conformación de las Unidades Ejecutoras (UE), auditoría, evaluación, monitoreo, así como los estudios requeridos para el cumplimiento del Plan de Gestión Ambiental y Social - PGAS ([EEO #2](#)).

C. Indicadores Claves de Resultados

- 1.27 **Indicadores claves.** Los principales resultados esperados del programa serán: (i) el fortalecimiento de la capacidad institucional del INAC y del MiAmbiente medido, entre otros factores, por una mayor sostenibilidad financiera; (ii) generación de nuevos negocios vinculados a los bienes culturales y naturales intervenidos; y (iii) aumento del acceso de la población a bienes culturales y naturales intervenidos por la operación dentro de sus límites de carga diaria. Para la lista completa de indicadores, ver Matriz de Resultados - MDR (Anexo II). Los principales beneficiarios del programa serán: (i) los funcionarios del INAC y MiAmbiente que contarán con mayor capacidad técnica y mejores instrumentos para la gestión del patrimonio bajo su salvaguarda; (ii) las comunidades locales que contarán con acceso a nuevas oportunidades de emprendimientos y empleos asociados al patrimonio intervenido; y (iii) los visitantes y usuarios del patrimonio del país que dispondrán de mejores condiciones para su disfrute y apreciación.
- 1.28 **Evaluación Económica.** Se realizó un análisis económico ([EEO#1](#)) mediante el método de costo beneficio de cada una de las intervenciones del programa:

⁴² Podrá intervenir en otras áreas protegidas que pudieren identificarse durante la ejecución del Programa (tales como el Parque Nacional Soberanía, Parque Nacional Camino de Cruces, Parque Nacional Chagres, y Parque Nacional Altos de Campana) siempre que se haya obtenido la no objeción previa del Banco y se haya aprobado el Plan de Manejo y el Plan de Uso Público correspondiente.

⁴³ La intervención se realizará sobre un plan de acción que se diseñará con base en diagnósticos técnicos y legales. Previo al inicio de la implementación de las actividades de reubicación de antenas, el Banco deberá dar su no-objeción al plan de acción.

⁴⁴ Las acciones a ser implementadas serán definidas de acuerdo a los estudios de prefactibilidad correspondientes, y podrán incluir aquellas relacionadas a las mejoras en: la movilidad para el uso público en el PNP, la calidad de la experiencia en el espacio público, mejoras a los servicios públicos para atender la visitación esperada, o proyectos para mejorar la atención al turista. El diseño para un centro de visitación en la Entrada San Lorenzo-Sherman serán proveídos por el PPSL.

MARTA, Fortificaciones de Portobelo y el entorno natural de su Parque Nacional, el Fuerte San Lorenzo y su entorno natural protegido, PNVB y PNC. En el coste del programa se incluyeron las inversiones totales previstas para cada una de dichas intervenciones más los costos incrementales de operación y mantenimiento, convertidos a su valor económico. Los beneficios económicos de las intervenciones se estimaron por el método de Disposición a Pagar (DAP). Para ello se utilizaron los datos de 1.200 encuestas socioeconómicas de valuación contingente, realizadas entre marzo-abril 2017. Los cinco proyectos evaluados resultan ser socioeconómicamente viables con Tasas Internas de Retorno (TIR) superiores al 20% (tasa social de descuento usada en el análisis). Los proyectos más rentables económicamente resultaron ser: Portobelo (TIR=55%) y PNVB (41%).

- 1.29 El análisis de sensibilidad incluyó variaciones en los costos de inversión y en los valores de la DAP. Los resultados muestran que la rentabilidad superior al 12% de las intervenciones son robustas frente a una variación de los costos o de la DAP. El proyecto MARTA es el más sensible, si los costos de inversión se incrementan más allá del 23% o si la DAP se reduce en 19%, disminuyendo su rentabilidad por debajo del 12% (TIR<12%). Para los otros cuatro proyectos, el incremento de costos de inversión debería ser superior al 45% para que la rentabilidad descendiera a menos del 12%. El proyecto más robusto resulta ser el de Portobelo con un valor crítico de +222%.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El programa tiene un costo total de US\$113,2 millones, y será financiado mediante dos préstamos de inversión. Cada préstamo financiará actividades relacionadas a las responsabilidades específicas de las entidades responsables. El primer préstamo (INAC) será por la suma de US\$46,2 millones, de los cuales US\$45,0 millones serán financiados con recursos del CO del Banco y US\$1,2 millones corresponden al Aporte Local. El segundo préstamo (MiAmbiente) será por la suma de US\$67,0 millones de los cuales US\$62 millones serán financiados con recursos del CO del Banco, y US\$5,0 millones corresponden al Aporte Local. El periodo de desembolsos de cada uno de los préstamos será de cinco años. En los siguientes cuadros se detallan los costos y programación de desembolsos del programa.

Cuadro 1. Costos por Préstamo (US\$ millones)

Categorías de Inversión	Primer Préstamo [INAC]			Segundo Préstamo [MiAmbiente]			TOTAL	%
	BID	Aporte Local	Sub-Total	BID	Aporte Local	Sub-Total		
I. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial	4,0	0	4,0	8,0	0	8,0	12,0	10,5
a. Fortalecimiento Estratégico del INAC	4,0	0	4,0	0	0	0	4,0	3,5
b. Apoyo a la Gestión Sostenible de las AP	0	0	0	8,0	0	8,0	8,0	7,0
II. Rehabilitación y puesta en Valor de Bienes Culturales	34,9	0	34,9	0	0	0	34,9	30,5
III. Preservación y uso sostenible de Bienes Naturales	0	0	0	50,4	0	50,4	50,4	45,0
Sub-Total Componentes	38,9	0	38,9	58,4	0	58,4	97,3	86,0
Administración	4,4	1,2	5,6	2,0	5,0	7,0	12,6	11,0
Imprevistos	1,7	0	1,7	1,6	0	1,6	3,3	3,0
TOTAL	45,0	1,2	46,2	62,0	5,0	67,0	113,2	100,0

Cuadro 2. Cronograma de Desembolsos (US\$ millones)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
Primer Préstamo (INAC)	5,5	13,5	16,9	5,0	5,3	46,2	41,0
BID	5,4	13,2	16,7	4,8	4,9	45,0	40,0
Aporte Local	0,1	0,3	0,2	0,2	0,4	1,2	1,0
Segundo Préstamo (MiAMBIENTE)	13,9	26,8	13,2	7,3	5,8	67,0	59,0
BID	13,3	25,6	12,2	6,2	4,7	62,0	55,0
Aporte Local	0,6	1,2	1,0	1,1	1,1	5,0	4,0
TOTAL	19,4	40,3	30,1	12,3	11,1	113,2	100,0
%	17,1	35,6	26,6	10,9	9,8	100,0	

- 2.2 El esquema de financiación propuesto, contribuye a materializar la visión integral del patrimonio del país como un bien de valor económico y cultural. Esta estrategia de actuación promueve de forma efectiva la coordinación interinstitucional entre el INAC y MiAmbiente, generando espacios de diálogo entre estas entidades, y de ellas con otros interlocutores internos (Alcaldía y Autoridad de Turismo) y externos (UNESCO, sector privado). Adicionalmente, facilita la acción coordinada en los sitios patrimoniales con responsabilidad compartida, tales como el sitio de Portobelo y San Lorenzo.
- 2.3 La razón principal para que la operación sea financiada por dos préstamos⁴⁵ responde, a que las entidades ejecutoras tienen rangos institucionales distintos (un ministerio y un instituto), son instituciones independientes con mandatos

⁴⁵ Una modalidad similar fue empleada en la operación PR-L1081, la cual fue financiada por tres préstamos (3354/OC-PR-1; 3354/OC-PR-2; 3354/OC-PR-3).

sectoriales específicos (cultura y ambiente), y por ende cuentan con capacidades institucionales y de ejecución diferentes. Esta estructura financiera permitirá que cada organismo ejecutor ejerza control operativo y financiero del préstamo correspondiente, manteniendo estrecha relación entre ellos con respecto al alcance de los objetivos del programa.

B. Riesgos Ambientales y Sociales

- 2.4 En conformidad con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703) del BID, la operación ha sido clasificada como Categoría “B”, ya que se prevé que sus impactos negativos serán de carácter temporal y localizado, disponiéndose ya de medidas efectivas para evitarlos y/o mitigarlos. De acuerdo con la Política de Gestión del Riesgo de Desastres (OP-704), la operación ha sido categorizada como de riesgo medio, debido a la vulnerabilidad de Portobelo frente a deslizamientos. También se identificó como riesgo medio la limitada capacidad institucional del INAC para gestionar los potenciales impactos socioambientales del proyecto, para lo cual se prevé la incorporación de un Especialista Ambiental y un Especialista Social al EG.
- 2.5 Como parte de la preparación de la operación se realizó un Análisis Ambiental y Social (AAS) y el correspondiente PGAS ([EEO#2](#)) de las obras descritas en el IGAS. Los posibles impactos ambientales durante la construcción se relacionan con: (i) generación de polvo, ruidos, residuos y escombros; (ii) congestión vehicular; y (iii) riesgos relacionados con la salud y seguridad laboral. Durante la operación de los proyectos ubicados en AP, un incremento de visitantes por encima de su capacidad de carga podría generar impactos acumulativos que se traducirían en una degradación medioambiental, para lo cual se elaborarán PMS de Incremento de Flujo de Visitantes. Las medidas de mitigación están señaladas en el PGAS, el cual deberá ser actualizado a fin de incluir cualquier modificación a las actividades/obras analizadas. El PGAS incluye lineamientos para el diseño e implementación de un Plan de Participación Comunitaria, incluyendo un mecanismo de quejas y reclamos.
- 2.6 Durante la preparación del AAS/PGAS, se consultó con 22 actores claves incluyendo autoridades de MiAmbiente, INAC, jefes de AP y organizaciones sociales. Adicionalmente, en marzo 2017 se celebró una audiencia pública en Portobelo donde se presentaron los proyectos a implementar, sus posibles impactos y medidas de mitigación, con lo que se dan por satisfechos los requisitos de consulta del Banco ([EER#3](#)). A fin de fortalecer la apropiación del proyecto por parte de la población de Portobelo, se desarrollaron diversos encuentros con la comunidad con base en los cuales se ha elaborado el Plan Participativo de Desarrollo Comunitario, resultando en la identificación de propuestas de intervención específicas, las cuales han sido incorporadas al programa (ej. la rehabilitación de la antigua aduana de Portobelo).
- 2.7 El programa incluye la implementación de proyectos prioritarios que serán identificados en el Plan de Manejo del AP de Portobelo. Previo a la licitación de cada obra se deberá elaborar el AAS/PGAS respectivo, consultarlo con la población y presentarlo al Banco. Cualquier actividad u obra dentro de posibles nuevas áreas protegidas deberá estar en cumplimiento con las políticas de salvaguarda del Banco y no provocará reasentamiento físico ni impactos negativos sobre pueblos indígenas.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.8 Durante el proceso de diseño del programa se llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional de los Organismos Ejecutores (OE) que no evidenció riesgos fiduciarios significativos. En el marco del taller de gestión de riesgos, se detectó un riesgo de nivel medio asociado a retrasos en las adquisiciones debido a la falta de experiencia y conocimientos de las políticas del Banco por parte de los OE. Para mitigar este riesgo y dar eficiencia a la ejecución, las adquisiciones de ambos préstamos fueron agrupadas en paquetes de actividades similares. Así mismo, se llevará a cabo un taller de capacitación sobre las políticas de compras y contrataciones del Banco para entrenar a los funcionarios de los OE. El Gobierno de Panamá se encuentra en proceso de implementar el nuevo sistema de contabilidad y presupuesto ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa). Al respecto, se realizarán las gestiones necesarias para que los OE cuenten con la capacitación necesaria y el sistema esté parametrizado para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar los pagos del programa.

D. Otros Riesgos del Proyecto

- 2.9 Se clasificaron como riesgos medios, para el programa: (i) la falta de coordinación entre los OE y con otros agentes locales e internacionales relevantes; que se mitigará con la creación de un Comité de Coordinación Técnica (CCT); y (ii) la limitada capacidad de gestión de los entes responsables de administrar los servicios y las nuevas infraestructuras beneficiadas por el programa. Este riesgo será mitigado a partir del fortalecimiento técnico y el desarrollo de PM que serán ejecutados y financiados, para el caso del INAC (primer préstamo), a través de la gestión de los patronatos que contarán con recursos generados por la operación de los bienes rehabilitados y la asignación de recursos por parte del INAC, y para MiAmbiente (segundo préstamo), a través de la implementación de mecanismos de concesión en las AP.
- 2.10 Para el primer préstamo se detectó como riesgo alto atrasos en su ejecución debido a la limitada capacidad del INAC para realizar procesos claves operativos y técnicos. Para su mitigación se propone la contratación de un Ente de Gestión (EG) y asistencia técnica especializada. Se detectaron como riesgos medios: (i) la resistencia al cambio al proceso de reforma institucional en el INAC, para lo cual se prevé la definición e implementación de una estrategia de gestión del cambio; y (ii) la afectación al patrimonio cultural por intervenciones no acordes con los estándares internacionales, para lo cual se prevé fortalecer las capacidades del INAC con asesoramiento para la aplicación de estándares internacionales.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá. Los OE serán el INAC y MiAmbiente. Para el primer préstamo, el INAC será responsable por la ejecución del Componente I (a) y del Componente II. Para el segundo préstamo, MiAmbiente será responsable por la ejecución del Componente I (b) y del Componente III. Cada OE será responsable de ejecutar las actividades de administración, evaluación y auditoría correspondientes.

- 3.2 La ejecución de ambos préstamos se realizará a través de UE independientes. **Será condición contractual especial previa al primer desembolso de los recursos de cada préstamo que se haya creado la UE respectiva ([EEO#10](#)).** Para MiAmbiente la UE dependerá del Despacho Superior, estará bajo la supervisión técnica de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y se vinculará directamente con el Banco. Para INAC la UE dependerá de la máxima autoridad institucional y se vinculará directamente con el Banco. Serán responsables de la planificación, gestión técnica, presupuestaria, administrativa, de adquisiciones, financiera-contable, y de monitoreo y evaluación. Bajo este esquema los OE mantendrán la responsabilidad única y exclusiva sobre el manejo de los recursos del préstamo que le corresponda.
- 3.3 Cada UE contará con un Coordinador General, que será contratado específicamente para esta función y será responsable dentro del ámbito que les corresponde de: (i) la interlocución con el Banco; (ii) las solicitudes de desembolsos; (iii) las propuestas de contrataciones y adquisiciones; (iv) los reportes sobre el uso de los recursos; y (v) la remisión al Banco del Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y de los Planes Operativos Anuales (POA) ([INAC/MiAmbiente](#)), Planes de Adquisiciones (PA) ([INAC/MiAmbiente](#)), e informes de progreso, de auditoría y de evaluación. Asimismo, serán responsables de realizar los controles que correspondan a los efectos de garantizar el adecuado uso y transparencia de los fondos bajo su responsabilidad.
- 3.4 **Para el primer préstamo, será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que se haya seleccionado un: Coordinador General, Especialista en Adquisiciones, y Especialista Administrativo/Financiero, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.** La UE-INAC también contará con un especialista en industrias culturales creativas, especialista de reingeniería de procesos y especialista en planes de gestión de patrimonio cultural.
- 3.5 El INAC contará, además, con un EG de apoyo técnico. El EG asistirá a la UE en la gestión de los procesos de planificación y monitoreo, preparación de documentos técnicos y de licitación, administración de contratos, supervisión de obras, verificación previa de pagos y apoyo operativo en la cobertura de necesidades logísticas prioritarias. El EG contará con el siguiente equipo fijo, un: (i) Gerente; (ii) Especialista en Planificación y Monitoreo; (iii) Especialista Ambiental; (iv) Especialista Social; y (v) Especialista de restauración de fortificaciones. La contratación es necesaria debido a lo explicado en el párrafo ¶2.10 y en [EEO#10](#).
- 3.6 **Para el segundo préstamo, será condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento que se haya seleccionado un: Coordinador General, Especialista en Planificación/Monitoreo, Especialista en Adquisiciones, Especialista Financiero, Especialista Social y Especialista Ambiental, de conformidad con los términos previamente acordados con el Banco.**
- 3.7 **Coordinación del programa.** Para garantizar la integralidad del programa, la coordinación efectiva entre las UE y la ejecución articulada de las actividades bajo su responsabilidad será conformado un CCT. Este comité, integrado por el INAC y MiAmbiente, será la instancia consultiva y de coordinación interinstitucional para tratar los temas técnicos específicos y comunes que afecten la ejecución del

programa, y podrá ser convocado las veces que sea necesario de forma *ad hoc*, en respuesta a las necesidades que surjan durante la ejecución. Además, de esta función de coordinación, el CCT jugará también un importante rol de interlocutor para facilitar el diálogo con agentes locales (alcaldías, patronatos, ATP) e internacionales (UNESCO), en aquellas actividades relevantes para la preservación y puesta a valor del patrimonio vinculado al programa. Su mecanismo de funcionamiento será definido en el Reglamento Operativo del Programa (ROP).

- 3.8 **Reglamentos Operativos del Programa (ROP).** Cada préstamo se ejecutará con base en su respectivo ROP, que detallan aspectos de la ejecución de cada préstamo. Estos reglamentos definirán la estrategia de ejecución del programa para cada préstamo e incluirán, entre otros: (i) el esquema organizacional correspondiente; (ii) los arreglos técnicos y operativos para la ejecución, incluyendo los requerimientos ambientales y sociales; (iii) el esquema de programación, seguimiento y evaluación de los resultados; (iv) los lineamientos para los procesos financieros, de auditoría y de adquisiciones; y (v) los detalles de las funciones de la UE así como las responsabilidades de otras instancias relevantes relacionadas con el programa. Entre sus anexos se incluirá, por lo menos: (i) MDR; (ii) los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios; (iii) el Plan de Monitoreo y Evaluación (PME); (iv) el Presupuesto Detallado; y (v) el PGAS. **Será condición contractual especial previa al primer desembolso de los recursos de cada préstamo que se haya aprobado y entrado en vigencia el ROP respectivo, previamente acordado con el Banco.**
- 3.9 **Adquisición de obras, bienes y servicios.** Las adquisiciones de obras y bienes y la selección de servicios de consultoría se realizarán de acuerdo con las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y con las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).
- 3.10 **Selección directa.** Se propone la contratación de forma directa de la Fundación Ciudad del Saber para ejecutar las actividades del Componente I (a) (ii-iii). Esta contratación se justifica dado que es la única firma que cuenta con experiencia excepcional para desarrollar estos servicios, según indicado en el párrafo 3.10(d) de las políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9) (ver Anexo III).
- 3.11 **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a recursos del Primer Préstamo, hasta US\$9,0 millones (20% del monto del primer préstamo), en gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para las adquisiciones de bienes, servicios de no consultorías, obras y servicios de consultoría, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. También, y en condiciones análogas, podrá financiar con cargo a recursos del Segundo Préstamo, hasta US\$12,4 millones (20% del monto propuesto del segundo préstamo). Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 23 de febrero de 2017, cuando fue aprobado el Perfil de Proyecto, pero en ningún caso incluirá gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**
- 3.12 **Monitoreo.** Para el seguimiento y evaluación de la ejecución de cada préstamo, se implementará un sistema que se concentrará en: (i) el cumplimiento de la

ejecución de las actividades del programa; y (ii) el logro de los indicadores de producto y resultados de la MDR. Para cada préstamo se emplearán los siguientes instrumentos: (i) MDR; (ii) PEP; (iii) POA; (iv) PME; (v) PA; (vi) Matrices de Gestión de Riesgo; (vii) Informes Semestrales de Avance; y (viii) Estados Financieros Auditados. Se realizará anualmente una reunión conjunta entre cada OE y el Banco, donde se discutirá, entre otros aspectos: (i) el avance de las actividades identificadas en el POA; (ii) el nivel de cumplimiento de los indicadores establecidos para cada componente; (iii) el POA para el año siguiente; (iv) el PA para los próximos 18 meses y las posibles modificaciones de las asignaciones presupuestarias por componente (ver [EER#2](#)); y (v) seguimiento a las matrices de riesgos del proyecto.

- 3.13 **Evaluación.** Para realizar la evaluación de cada préstamo se utilizarán la MDR y el PME. El programa tiene previsto realizar una evaluación intermedia, una final y una de costo-beneficio ex post para cada préstamo, que abarquen los aspectos técnicos, administrativos y financieros. La intermedia se realizará al alcanzar por lo menos el 40% de los desembolsos o hayan transcurrido dos años y medio desde la entrada en vigencia del contrato de préstamo (lo que ocurra primero). Esa evaluación tendrá como principales objetivos revisar el avance de todas las actividades programadas para ese momento, las posibles desviaciones ocurridas y sus causas, y proponer medidas correctivas a ser aplicadas, además de verificar los productos intermedios generados, la ocurrencia de los riesgos previstos en la matriz correspondiente y la aplicación de las medidas para mitigarlos. La evaluación final de cada préstamo se realizará cuando los desembolsos alcancen al menos un 90% del préstamo a evaluar, y sus objetivos serán verificar el cumplimiento de las metas previstas para cada uno de los resultados esperados y el alcance de los productos previstos para cada componente.
- 3.14 La evaluación costo-beneficio ex post se realizará una vez realizado el último desembolso de cada préstamo. Utilizará la misma metodología empleada en el análisis económico ex ante de esta operación, y su objetivo será verificar la viabilidad económica del programa. Se alimentará de registros administrativos del INAC y de MiAmbiente. Adicionalmente, una vez concluidas las evaluaciones finales de cada préstamo, y obtenidos los costo-beneficios ex post, se realizará la consolidación de dichos informes con miras a establecer el alcance de los objetivos generales del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Productividad e Innovación -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital natural (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)* -Áreas terrestres y marinas con una gestión mejorada (hectáreas)* -Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital cultural (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país		
Matriz de resultados del programa de país	GN-2284	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2017.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.1	
3.1 Diagnóstico del Programa	2.4	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.7	
4. Análisis económico ex ante	8.5	
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	0.0	
4.4 Supuestos Razonables	1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5	
5. Evaluación y seguimiento	6.6	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5	
5.2 Plan de Evaluación	4.1	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Contratación de consultor individual.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Planeación Estratégica, Sistema Nacional de Monitoreo y Evaluación.
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Igualdad de género		
Trabajo		
Medio ambiente		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	Se brindó asistencia técnica a través de la Cooperación Técnica PN-T1174.
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

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

El proyecto presenta un diagnóstico completo; con una descripción precisa de la situación actual de los bienes patrimoniales y culturales del país, así como la capacidad institucional de los Ministerios involucrados. En términos de la matriz de resultados, los indicadores de resultados son SMART y cuentan con medios de verificación.

El análisis económico del proyecto se llevó a cabo mediante un análisis de costo-beneficio (ACB) para cada uno de los bienes patrimoniales y parques que harán parte de la intervención. El ACB es coherente con la lógica del programa, cuenta con supuestos razonables y utiliza una metodología rigurosa. El análisis concluye que los proyectos evaluados son económicamente viables, todos ellos con una TIR que oscila entre un 22% y un 55%, utilizando una tasa de descuento del 12%.

El proyecto incluye un plan de monitoreo y evaluación que va acorde los estándares del Banco. La eficacia de la intervención propuesta se medirá siguiendo varios enfoques: un enfoque de análisis de costo-efectividad ex post y una comparación antes-después.

Los riesgos identificados en la matriz de riesgos están clasificados para realizar un seguimiento de su aplicación en cuanto a su magnitud, las medidas de reducción y métricas relacionadas para realizar un seguimiento de su aplicación.

MATRIZ DE RESULTADOS

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

RESULTADOS ESPERADOS¹

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
PATRIMONIO CULTURAL									
Resultado esperado 1: Gestión del INAC fortalecida									
1.1 Ingresos propios anuales sobre el total del presupuesto anual del INAC	% ingresos	2	2016			7	2022	Informes de avance del II semestre de cada año	El INAC cuenta con ingresos propios por los arrendamientos de los teatros y estacionamientos, el cobro de las entradas a los museos, matriculas de las Escuelas de Bellas Artes y Folklore entre otros
1.2 Consultas anuales al Sistema de Información Cultural de Panamá	Hitos /año	0	2017			30.000	2022	Página WEB del SICP Informes de avance del II semestre de cada año	
Resultado esperado 2: Bienes culturales rehabilitados y puestos en valor									
2.1. Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital cultural	# beneficia rios	39.500	2016			55.000	2022	Informe de los Patronatos y de Avance del Programa	Turistas nacionales e internacionales que visitan las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo
2.2. Visitas diarias promedio al MARTA por año	# visitas	0	2017			120	2022	Informes de gestión de la Coordinación	Actualmente este promedio para el total de los Museos Públicos en el país (sin el MARTA) es de 213

¹ Para todos los resultados y productos tanto del Patrimonio Cultural como del Patrimonio Natural el encargado de recolectar el dato será el Especialista de Planeación y Monitoreo de la UEP respectiva

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
								Nacional de Museos/INAC	
2.3. Fortificaciones intervenidas por el proyecto retiradas de la de Lista de Patrimonio Mundial en peligro (LPMP) de la UNESCO	# fortificaciones	0	2017			1	2022	LPMP UNESCO	Las fortificaciones intervenidas se encuentran, desde 2012, en la LPMP. La UNESCO mide estas fortificaciones como un conjunto único
2.4. Proyectos de emprendimiento vinculados a los bienes culturales que fueron financiados por el programa y se encuentran en operación	% proyectos	0	2017			30	2022	Informes de avance del proyecto	
PATRIMONIO NATURAL									
Resultado esperado 3: Áreas Naturales Protegidas con una gestión sostenible									
3.1 Brecha financiera en la gestión del Parque Nacional Coiba (PNC) ²	%	44	2016			40	2022	Informe de gestión del SINAP y de avances del proyecto	Es la relación entre ingresos propios y los gastos para su gestión. Se refiere exclusivamente al PNC ya que sus ingresos representan el 86% del total de los ingresos de las 4 áreas intervenidas (\$466 mil de \$542 mil)
3.2 Efectividad de la gestión de las AP intervenidas	Nota ³	48	2016			60	2022		La línea de base es la media del valor de referencia de la herramienta de seguimiento obtenida para las 4 AP en el PMEMAP del SINAP. Consiste en 33 indicadores que se agrupan en cinco ámbitos de gestión

² Una vez se levante esta información para los otros parques se actualizará este indicador.

³ Según metodología y resultados del estudio. El instrumento considera 5 niveles de gestión: (i) 0-25 no aceptable; (ii) 26-50 poco aceptable; (iii) 51-75 regular; (iv) 76-90 aceptable; y (v) más de 90 satisfactorio.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
Resultado esperado 4: Bienes naturales preservados y con uso sostenible									
4.1 PNC se mantiene como Patrimonio Natural de la Humanidad (LPM) de la UNESCO	#	1	2017			1	2022	LPM de la UNESCO.	UNESCO hizo una serie de recomendaciones con carácter urgente para no colocarlo en la LPMP
4.2 Visitas promedio anuales al PNC en relación a su capacidad de carga efectiva (CCE) ⁴	% visitas	39	2016			67	2022	Informe de gestión del SINAP y de avances del proyecto	Se refiere a la ensenada de Gambute, el área más visitada. En 2016 recibió un promedio anual de 41 visitas/diarias frente a una CCE de 105
4.3 Visitas promedios anuales al PNP/CCE	% visitas	35	2016			60	2022		Se refiere al Sendero Pavón el más utilizado de los dos existentes. En 2016 recibió un promedio anual de 54 visitas diarias frente a una CCE de 153
4.4 Visitas promedio anuales al PNVB/CCE	% visitas	13	2016			25	2022		Se refiere a la Vía Camiseta que es la más utilizada. En 2016 recibió un promedio anual de 25 visitas diarias frente a una CCE de 139
4.5 Hectáreas de áreas territoriales y marinas con una gestión mejorada en el contexto de corredores biológicos y ecosistemas naturales	# Ha	0	2017			313.569	2022		PNC 254.822ha; PNVB 35.838ha; AP de Portobelo y San Lorenzo 22.909ha. La mejora de la gestión se medirá con el Resultado (3.2)

⁴ La Capacidad de Carga Efectiva es el límite máximo de visitas que se puede permitir para ordenarlas y manejarlas. Se obtiene comparando la Capacidad de Carga Real (CCR) con la Capacidad de Manejo (CM) de la administración del área, que se define como la suma de condiciones que la administración de un área protegida necesita para poder cumplir con sus funciones y objetivos.

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base		Mediciones intermedias		Metas		Fuente/ Medio de verificación	Observaciones
		Valor	Año	Valor	Año	Valor	Año		
4.6 Proyectos de emprendimiento vinculados a las AP que fueron financiados por el programa y se encuentran en operación	% proyectos	0	2017			30	2022	Informes de Avance del Proyecto Informes de Avance de Proyecto	Las actividades de emprendimiento buscan incentivar la capacidad emprendedora local mediante el fomento de proyectos de turismo en AP a través de instancias de asociatividad microempresaria turística, la capacitación continua a emprendedores y la asistencia en la formulación y la gestión de proyectos turísticos
4.7 Beneficiarios de una mejor gestión y uso sostenible del capital natural	# beneficiarios	0	2017			150,000	2022		La mejor gestión del capital natural se mide anualmente con el PMEMAP. A partir del momento que el AP obtenga una nota mayor del 10% a la actual ⁵ se contabilizará los visitantes anuales como beneficiarios, la meta es acumulativa para las 4AP. En el PMR se desagregará por año

⁵ Total ponderado PMEMAP (2016): PNC (57); PNP (38); PPSL (50); PMVB (47)

PRODUCTOS

PATRIMONIO CULTURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costos	Línea de Base	Año 1 ⁶	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final ¹	Medios de Verificación	Comentarios
Componente I. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial											
Sub-Componente I.a): Fortalecimiento Estratégico del INAC											
P1. Plan de Fortalecimiento estratégico del INAC implementado	# Plan	790.000	0					1	1	-Informe de diagnóstico y propuesta de reingeniería, con disposición de aprobación	
P2. Capacitación de personal del INAC en la implementación del nuevo modelo de gestión, realizada	# Talleres	400.000	0			100	100		200	-Informe de desarrollo de los talleres -Listado de asistencia y notas	
P3. Sistema Informático Integrado de Gestión del INAC, creado	# Sistema	815.000	0				1		1	-Documento de diseño/Arquitectura del Sistema -Reportes de puesta en marcha emitidos desde el Sistema -Reportes de operación emitidos desde el Sistema	Incluye el desarrollo del sistema e implementación
P4. Sistema de Información Cultural de Panamá – QueCultura, implementado	# Sistema	250.000	0					1	1	-Informe de Modelo de Implementación del Sistema -Reportes de operación emitidos desde el Sistema	Implementado implica haber desarrollado un modelo de articulación entre actores para la actualización del sistema y ejecutado acciones para la

⁶ Corresponde al periodo de 12 a partir de la vigencia del contrato de préstamo.

[illegible]

PATRIMONIO CULTURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costos	Línea de Base	Año 1 ⁶	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final ¹	Medios de Verificación	Comentarios
Componente II. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Culturales											
Sub-Componente II.a): Teatro Nacional de Panamá											
P9. Plan de gestión del teatro implementado	# Plan	943.600	0				1		1	-Informe de Gestión del Plan	Implementado implica el desarrollo del Plan, la ejecución de actividades priorizadas del Plan, recursos para la operación del Patronato y actividades iniciales de funcionamiento del Teatro
Total Sub-componente II.a):		943.600									
Sub-Componente II.b): MARTA											
P10. Museo rehabilitado, ampliado, equipado e instalado	# Museo	11.057.500	0			1			1	-Actas de recepción final de obras; del equipamiento; y de servicios	
P11. Instrumentos de gestión del museo implementados	# Instrumentos	559.000	0					3	3	-Informe de Gestión del Plan	Implementado implica el desarrollo de los Instrumentos, la ejecución de actividades priorizadas, recursos para la operación del Patronato y actividades iniciales de funcionamiento del Museo
Total Sub-componente II.b):		11,616,500									
Sub-Componente II.c): Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo											
P12. Obras de contención en Portobelo realizadas	# Obras	2.000.000	0			1			1	-Acta de recepción final de obra	

PATRIMONIO CULTURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costos	Línea de Base	Año 1 ⁶	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final ¹	Medios de Verificación	Comentarios
P13. Fuertes en Portobelo restaurados y rehabilitados	# Fuertes	12.680.000	0			2	1	1	4	-Acta de recepción final de obra	
P14. Estación de servicios múltiples (baños, oficinas administrativas, de migración y aduanas, taquillas) construidos y/o rehabilitados	Obras	600.000	0			1			1	Acta de recepción final de obra	
P15. Muelles construidos y/o rehabilitados	Obras	750.000	0			2			2	Acta de recepción final de obra	Incluye la restauración del Muelle de Santiago y la construcción del Muelle de San Fernando
P16. Fuerte de San Lorenzo restaurado y rehabilitado	# Fuertes	4.094.900	0			1			1	-Acta de recepción final de obra	
P17. Planes integrales de gestión para las fortificaciones de San Lorenzo y Portobelo, elaborados		920.000	0	1	1	1	1	1	5	-Documento del Plan -Informe de Gestión del Plan	Podrán incluir: Plan de Gestión del PPS, el Plan de Prospección Arqueológica, el Plan de Gestión Turística - Promoción, Difusión y Señalización, el Plan de Desarrollo Comunitario, el Plan de Sostenibilidad Económica, el Plan de Uso Público y capacidad de carga y el Plan de recorridos.
P18. Capacitación técnica a los funcionarios del PPSL realizada	Talleres	150.000		1	1	1	1	1	5	Informe de ejecución de capacitaciones	Capacitaciones en: formulación y gestión de proyectos; administración financiera; inspección de obras; comunicación

PATRIMONIO CULTURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costos	Línea de Base	Año 1 ⁶	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final ¹	Medios de Verificación	Comentarios
											y sensibilización de la comunidad, entre otros.
P19. Capacitación en restauración de conservación de fuertes realizada	# Talleres	145.000	0	2		1			3	-Informe de ejecución de capacitaciones	
P20. Edificio de la Aduana rehabilitado	# Obras	1.000.000	0			1			1	Acta de recepción final de obra	Incluye edificio principal, rehabilitación del segundo piso y la preparación e instalación de la museografía.
Total Sub-componente II.c):		22.339.900									
Total Componente II:		34.900.000									

PATRIMONIO NATURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costo	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final ¹	Medios de Verificación	Comentarios ²
Componente I. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial											
Sub-Componente I.b): Apoyo a la gestión de las Áreas Protegidas											
P21. Planes de negocios realizados	# Planes	544.000	0	5	10	5			20	-Informe de Planes de Negocio aprobados	Planes para establecer negocios en los parques o en las comunidades vinculada a los parques.
P22. Capacitación de emprendedores en habilidades empresariales y en la provisión de servicios vinculados a los parques intervenidos realizada.	# Talleres	780.000	0		6	7	2		15	-Informe de ejecución de capacitaciones -Listado de asistencias	Esta capacitación es para miembros de la comunidad con intención de realizar emprendimientos vinculados a los parques
P23. Micro-pequeñas y medianas empresas financiadas.	# MIPYMES	150.000			4	4	8		16	-Informe de Gestión y Rendición de cuentas de los Proyectos	MIPYMES para proveer servicios vinculados a los parques intervenidos, financiados.
P24. Capacitación en temas ambientales para la comunidad vinculadas a actividades de turismo verde, realizada	# Talleres	200.000			1	2	1		4	-Informe de ejecución de capacitaciones -Listado de asistencias	
P25. Estrategia de nuevas tecnologías para el monitoreo, control y vigilancia de los 4 AAPP, implementada	# Talleres	1.200.000	0		1				1	- Informe Semestral de Avance del Proyecto -Informes de recepción de las estrategias/ nuevas tecnologías	Implementada implica apoyar actividades de patrullaje y vigilancia a través de provisión de equipos con tecnología punta que permitan detectar embarcaciones de pesca ilegal, control de la capacidad de carga, monitoreo de objetos de conservación de las áreas protegidas.

PATRIMONIO NATURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costo	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final¹	Medios de Verificación	Comentarios²
P26. Proyecto de solución paisajística en la cima del volcán creado	# Proyecto o	1.993.400	0			1			1	-Informe final del proyecto	Incluye diseño plan de acción e implementación de acciones según definición de prioridades
P27. Plataformas digitales para mejorar la coordinación y articulación de los proveedores de servicios en los parques, y para cobro en línea en las AAPP creadas	# Plataforma	1.132.000	0		1	2	2		5	-Informes de Gestión por la prestación de los servicios	
P28. Plan comunicacional de las AAPP intervenidas diseñado e implementado	# Plan	700.000	0			1			1	-Informe del Plan Comunicacional -Informe de implementación	Significa contratación de la empresa y puesta en marcha del Plan
P29. Estudios para cumplir las recomendaciones de la UNESCO elaborados	# Estudio	1.000.000	0	2	2	1	1		6	-Informe de Estudios	
P30. Plan de Bioseguridad para las AAPP, diseñado e implementado	# Plan	300.000	0	1					1	-Documento del Plan -Informe de ejecución del Plan	
Total Sub-componente I.b):		7.999.400									
Componente III. Conservación y Valorización de Bienes Naturales											
P31. PNC rehabilitado para preservación completado	#	27.500.000	0			1			1	-Acta de recepción final de obras	Incluye construcción y/o rehabilitación de sitios de visitación, senderos y centro administrativo
P32. Parque Nacional de Portobelo y San Lorenzo rehabilitado para preservación completado	#	20.800.600	0					1	1	-Acta de recepción final de obras	Incluye construcción y/o rehabilitación de sitios de visitación, senderos, centro administrativo y construcción de muelles, en Portobelo y San Lorenzo. Podrán

PATRIMONIO NATURAL											
Productos	Unidad de Medida	Costo	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta Final ¹	Medios de Verificación	Comentarios ²
											incluir aquellas relacionadas a las mejoras en la movilidad, espacio público y recreativo, mejoras a los servicios públicos, proyectos para mejorar la atención al turista (centros de visitación), u otras actividades prioritarias del Plan de Manejo.
P33. PNVB rehabilitado para preservación completado	#	2.100.000	0		1				1	Acta de recepción final de obras	Incluye construcción y/o rehabilitación de sitios de visitación, senderos y puestos de control
Total Componente III:		50.400.600									

Montos en US\$**INAC**

Costos Directos	38.900.000
Administración, Auditoría y Evaluación	5.600.000
Imprevistos	1.700.000
Sub-total INAC:	46.200.000

MiAmbiente

Costos Directos	58.400.000
Administración, Auditoría y Evaluación	7.000.000
Imprevistos	1.600.000
Sub-total MiAmbiente:	67.000.000

Total Componentes del Programa:	97.300.000
Total Administración	12.600.000
Total Imprevistos	3.300.000
Total del Programa	113.200.000

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Panamá

PROYECTO No./NOMBRE: PN-L1146- Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural

ORGANISMO EJECUTOR: Instituto Nacional de Cultura (INAC) y Ministerio de Ambiente (MiAmbiente)

PREPARADO POR: David Ochoa y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 1.1 El proyecto será ejecutado por INAC y MiAmbiente a través de Unidades Ejecutoras (UE) específicas que serán constituidas para la ejecución de los componentes y/o productos respectivos. Para MiAmbiente la UE dependerá del Despacho Superior, estará bajo la supervisión técnica de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y se vinculará directamente con el Banco. Para INAC la UE dependerá de la máxima autoridad institucional y se vinculará directamente con el Banco. Serán responsables de la planificación, gestión técnica, presupuestaria, administrativa, de adquisiciones, financiera – contable, de monitoreo y evaluación. Bajo este esquema ambas instituciones mantendrán responsabilidad sobre el manejo de los recursos del proyecto que le correspondan. El INAC contará con un Ente de Gestión que asistirá a la UE para gestionar procesos de planificación y monitoreo, preparación de documentos técnicos, elaboración de documentos de licitación, administración de contratos, supervisión de obras, verificación previa de pagos y apoyo operativo en la cobertura de necesidades logísticas prioritarias.

II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 Durante el proceso de diseño del programa se llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional de los Organismos Ejecutores (OE) que no evidenció riesgos fiduciarios significativos. En el marco del taller de gestión de riesgos, se detectó un riesgo de nivel medio asociado a retrasos en las adquisiciones debido a la falta de experiencia y conocimientos de las políticas del Banco por parte de los OE. Para mitigar este riesgo y dar eficiencia a la ejecución, las adquisiciones de ambos préstamos fueron agrupadas en paquetes de actividades similares. Así mismo, se llevará a cabo un taller de capacitación sobre las políticas de compras y contrataciones del Banco para entrenar a los funcionarios de los OE. El Gobierno de Panamá se encuentra en proceso de implementar el nuevo sistema de contabilidad y presupuesto ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa). Al respecto, se realizarán las gestiones necesarias para que los OE cuenten con la capacitación necesaria y el sistema esté parametrizado para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar los pagos del programa.

III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 3.1 Se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:

- a. Debido a que cada ejecutor llevara contabilidad de su porción del préstamo independientemente, se solicitarán estados financieros auditados anuales del proyecto, de manera individual para cada ejecutor.
- b. Cada ejecutor tendrá un sub-préstamo en el sistema de desembolsos del Banco (WLMS), para garantizar que los anticipos y justificaciones de un ejecutor, no se vean afectados por los del otro.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

A. Ejecución de las adquisiciones

- 4.2 Se aplicarán las políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).

- a. **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría:** las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- b. **Selección y Contratación de Consultores:** los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- c. **Selección de Consultores Individuales:** se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- d. **Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones:** El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso.
- e. **Financiamiento retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a recursos del Primer Préstamo, hasta US\$9.000.000 (20% del monto del primer préstamo), en gastos elegibles efectuados por el Prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para las adquisiciones de bienes, servicios de no consultorías, obras y servicios de consultoría, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. También, y en condiciones análogas, podrá financiar con cargo a recursos del Segundo Préstamo, hasta US\$12.400.000 (20% del monto propuesto del segundo préstamo). Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 23 de febrero de 2017, cuando fue aprobado el Perfil de Proyecto, pero

en ningún caso incluirá gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.

- f. **Selección directa (SD):** Con base en la política GN-2350-9 párrafo 3.10(d), se propone la SD de la Fundación Ciudad del Saber por un monto de US\$1.369.000 para ejecutar las actividades del Componente I (a) (ii) para la implementación de las actividades del sistema de información y del Componente I (a) (iii) referente a las industrias creativas. La SD se basa en la experiencia única que tiene esta entidad en el país para el diseño e implementación de sistemas de información similares aunado la familiaridad con el sector. Asimismo, posee una capacidad técnica y experiencia excepcional avalada por la efectividad de los resultados obtenidos en la incubación, la aceleración de emprendimientos y el conocimiento del país y su entorno.
- g. **Gastos recurrentes:** El Banco podrá financiar gastos recurrentes consistentes en salarios de dos funcionarios que formaran parte del Patronato del TNP y otros dos del Patronato de MARTA, todos ellos por un periodo de dos años, de acuerdo a solicitud del INAC. Dichos gastos son necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo del Programa, y para asegurar la correcta administración de los Patronatos. Transcurrido el periodo de dos años este personal hará parte de la planilla del INAC, lo que se contempla como posible debido al aumento esperado de los ingresos del INAC, asegurando su sostenibilidad en el tiempo.
- h. **Preferencia Nacional:** no aplica.
- i. **Plan de adquisiciones (PA):** Se usará SEPA o versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

B. Tabla de montos límites para adquisiciones (US\$)

Cuadro 1. Montos límites para Adquisiciones

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para Obras complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes complejos	Internacional	Nacional
Mayores o iguales a \$3.000.000	Mayores a \$250.000 y menores a \$3.000.000	Menores a \$250.000	Mayores o iguales a \$250.000	Mayores a \$50.000 y menores a \$250.000	Menores a \$50.000	Mayores a \$200.000	Menores o iguales a \$200.000

C. Adquisiciones principales

Cuadro 2. Adquisiciones principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Obras		
Firma constructora para ejecución de Obras civiles de Restauración integral y equipamiento escenotécnico del TNP	LPI	12.500.000
Firma para ejecución de obras civiles para la rehabilitación, equipamiento y resguardo del MARTA	LPI	10.454.000
Firma para construcciones y/o ejecución de obras civiles de rehabilitación para Portobelo y San Lorenzo	LPI	16.266.500
Firma para construcción y/o rehabilitación de Módulos de Servicios Básicos en los Fuertes de Santiago el Nuevo y San Fernando, incluyendo parada de Autobuses - Mercado de Artesanías	LPI	1.213.500

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Firma para construcción y/o rehabilitación de Obras civiles en Parque Nacional de Coiba: Gambute, Central Penal y Machete, incluye provisión de servicios básicos según lo programado	LPI	4.345.000
Servicios de Consultoría		
Firma Gerenciadora para Servicios de Apoyo en Gestión Fiduciaria, Técnica y en Supervisión de Obras, Supervisión Ambiental y Social, incluyendo logística	SBCC	4.500.000
Firma consultora para elaboración de planes de negocios y/o propuestas de gestión, realización de actividades de fortalecimiento de organizaciones comunitarias que fomenten la creación de capital social, capacitación a transportistas	SBCC	1.050.000

D. Supervisión de adquisiciones

- 4.3 Todas las LPI y contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y selecciones directas serán revisadas en forma previa. El resto de contratos, será determinado caso por caso en el PA.

E. Disposiciones especiales

- 4.4 No se prevén.

F. Registros y archivos

- 4.5 El ejecutor deberá mantener registros actualizados y archivos debidamente ordenados de tal manera que puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- a. El archivo con documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
 - b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

V. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 5.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada año debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional (AN), responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de inversiones, ingresos y egresos del sector público. En la ley de presupuesto para la vigencia 2018 se crearon los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID y aporte local. Una vez aprobado el préstamo cada ejecutor deberá solicitar la asignación del presupuesto respectivo.

B. Contabilidad y sistemas de información

- 5.2 Con el objetivo de modernizar la gestión gubernamental, el Gobierno Nacional de Panamá, a través del MEF y la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) se encuentra en proceso de implementar el sistema de contabilidad y presupuesto

ISTMO (Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa). Cada ejecutor deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener sus respectivos usuarios, capacitación y parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos. Al ser un nuevo sistema el mismo no ha sido evaluado¹ para su uso en proyectos financiados por el BID y se requiere el uso de un sistema paralelo.

- 5.3 La contabilidad se registrará bajo normas expedidas por la Contraloría General de la República (CGR), que no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

C. Desembolsos y flujo de caja

- 5.4 En Panamá en segundo semestre de 2013 se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó finalizando 2014 por las cuentas del MEF y en 2015 en algunos ministerios. En 2017 se espera realizar evaluación de la CUT y su relación con la implementación del ISTMO para determinar si puede ser utilizada en proyectos financiados por el BID.
- 5.5 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por cada organismo ejecutor. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos² que cubran necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
- 5.6 El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2018 se requerirán desembolsos por US\$19,4 millones.

D. Control interno y auditoría interna

- 5.7 Como consecuencia del control previo ejercido por la CGR, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

E. Control externo e informes

- 5.8 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar control externo del programa.
- 5.9 Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual para cada ejecutor por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.

¹ En 2017 se realizará evaluación del ISTMO para determinar el avance de la implementación.

² De conformidad con lo establecido en Guía OP-273-6.

F. Plan de supervisión financiera

- 5.10 La supervisión financiera estará focalizada en informes de los auditores mencionados en párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar auditorías o en visitas de inspección financieras que se realicen.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/17

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio
Cultural y Natural

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 del programa "Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural". Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$45.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2017)

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/17

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio
Cultural y Natural

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 del programa "Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural". Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$62.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2017)