

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
NO AUTORIZADO PARA USO PÚBLICO

PANAMÁ

FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA PROVINCIA DE CHIRIQUÍ

(PN-T1007)

PLAN DE OPERACIONES

Este documento fue preparado por el Equipo de Proyecto integrado por: Helí Nessim (RE2/EN2), Jefe Equipo de Proyecto. Miembros: Coral Fernández, N. Henrik Franklin, George Alexandrou (RE2/EN2); Miguel Coronado (LEG/OPR2); Rodrigo A. Coloane (COF/CPN); Silvia Echeverría (RE2/EN2)

ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO	1
II.	MARCO DE REFERENCIA	2
III.	OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN.....	4
A.	Objetivos y descripción	4
B.	Actividades y productos de la cooperación técnica.....	5
1.	Análisis institucional y de capacidad de gestión	6
2.	Evaluación y análisis de los sectores clave	6
3.	Formulación del Programa y Plan de Acción para su implementación ...	7
4.	Seguimiento, Evaluación y difusión de resultados.....	8
IV.	COSTO Y FINANCIAMIENTO.....	8
V.	EJECUCIÓN Y PLAN DE ACCIÓN	9
VI.	BENEFICIOS Y RIESGOS	9
VII.	SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	10
VIII.	IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES	10
IX.	RECOMENDACIÓN Y CERTIFICACIÓN.....	11
X.	APROBACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA	11

ANEXO

ANEXO I Presupuesto Detallado Estimado

INFORMACIÓN DISPONIBLE EN LOS ARCHIVOS DE RE2

ANEXO 1 Términos de Referencia Indicativos para Análisis Institucional y de
Capacidad de Gestión

ANEXO 2 Términos de Referencia Indicativos para la Evaluación y Análisis de
los Sectores Claves

ANEXO 3 Términos de Referencia Indicativos para la Formulación del
Programa

SIGLAS Y ABREVIATURAS

MP	Ministerio de la Presidencia
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
IDHP	Índice de Desarrollo Humano de Panamá
JICA	Agencia de Cooperación Internacional del Japón [<i>Japan international Cooperation Agency</i>]
JSF	Fondo Especial Japonés [<i>Japanese Special Fund</i>]
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas

**FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA
PROVINCIA DE CHIRIQUÍ
(PN-T1007)**

I. RESUMEN EJECUTIVO

Beneficiario:	La República de Panamá	
Organismo ejecutor:	Ministerio de la Presidencia (MP), a través de la Secretaría del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES) con el apoyo del Banco	
Beneficio y beneficiarios:	El Gobierno de Panamá, las instituciones y entidades vinculadas con la Provincia, gobiernos locales y la población residente en la Provincia	
Monto y fuente:	BID: (Fondo Especial del Japón - JSF)	US\$550.000
	Local:	US\$140.000
	Total:	US\$690.000
Objetivos:	El objetivo principal es apoyar al Gobierno y a las comunidades de la región, en la formulación y preparación de un Programa Integral de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí (PN-L1005) y su Plan de Acción para la implementación.	
Plazos:	Período de Ejecución:	6 meses después de firmada la Carta Convenio
	Período de Desembolso:	8 meses después de firmada la Carta Convenio
Condiciones contractuales especiales:	Ninguna	
Excepciones a las políticas del Banco:	Ninguna	
Revisión social y ambiental:	Esta operación, por sus características y tipo de actividades a desarrollar, tendrá impactos ambientales y sociales positivos. La misma contribuirá en la formulación de un Programa Integral de Desarrollo Sostenible, el cual se prevé formular, a través de un amplio proceso participativo y de creación de consenso a nivel regional y nacional.	
Coordinación con otras Instituciones Oficiales de Desarrollo	Las actividades de preparación de esta operación se coordinarán con todas las instituciones con responsabilidad sectorial, a través del MP. Las actividades relacionadas con otros donantes se manejarán con el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), MP y la Comisión Presidencial para Chiriquí. Entre los principales donantes se tienen: JICA, GTZ y Cooperación Española, con los cuales se mantendrá una coordinación más estrecha para evitar duplicidades en el trabajo.	

II. MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 La Provincia de Chiriquí está situada en el extremo occidental de Panamá, en la frontera con Costa Rica. Su población se estima en 394.364 personas, con un crecimiento promedio de 1,35% anual en los últimos 15 años, su superficie es de 6.476,5 km² y su densidad demográfica de 60,9 habitantes por km², casi el doble del país. Chiriquí es una provincia rural y agrícola, con menos del 45% de la población en áreas urbanas; su principal concentración de población es la ciudad de David con unas 60.000 personas. Chiriquí ocupa el 8,6% del territorio nacional y alberga al 13% de la población panameña. La Provincia está dividida en 13 distritos (municipios) y 91 corregimientos.
- 2.2 Chiriquí y sus pobladores tienen una reputación de prosperidad y progreso con relación al resto del país; sin embargo, las estadísticas muestran que en las últimas décadas estas características no se han sostenido: según el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)¹, un indicador de pobreza relativa, con base en el Censo de Población de 2000, la Provincia se encuentra por debajo del promedio para el país (0.692 comparado con 0.707 para Panamá); según el mapa de pobreza de 1997, la “Probabilidad de Ser Pobre” (PrP) en Chiriquí es de 0,60, mientras que en la Provincia de Panamá es de 0,28 y en la Provincia de Colón es de 0,48; el IDHP la clasifica en el 4º puesto y el PrP en el 5º entre las provincias menos pobres de Panamá; en Chiriquí, el 26% de las familias tienen un ingreso por debajo del costo de la canasta básica de alimentos, comparado con el 26,5% para el país. En el año 2000, de los 394.364 habitantes, más de 165.000 vivían en condiciones de pobreza, de los cuales 94.000 correspondían al grupo de pobreza extrema y el ingreso promedio anual es de US\$1.730 para Chiriquí comparado con US\$2.377 para Panamá. Esta situación se ha deteriorado aún más, recientemente, a causa de los problemas en las zonas bananeras y en especial en el Distrito de Barú- Divala. En los distritos de Barú y Alanje, con ingresos anuales promedio de US\$1.339 y US\$1.213 respectivamente en el año 2000, las condiciones se han deteriorado desde 1998 con la caída del empleo en el sector bananero, la principal actividad económica de la región.
- 2.3 La Provincia es relativamente rica en recursos naturales, incluyendo los marino-costeros. La fragilidad y riqueza biológica de las áreas protegidas (Parque Internacional La Amistad, parques Volcán Barú, Marino Golfo de Chiriquí, Refugio de Vida Silvestre Playa de Boca Vieja y Playa de la Barqueta Agrícola) que se encuentran en la región, hacen necesarias acciones de planificación que permitan que el desarrollo futuro no afecten significativamente dichos recursos. La actividad económica y la expansión urbana no planificadas vienen ocasionando el deterioro del medio ambiente de la región y una pérdida de la biodiversidad. Los estudios realizados han identificado problemas de pérdidas de suelos, desborde de ríos, sobre explotación de pesca y cacería ilegal, disminución de calidad de aguas, y contaminación por insumos químicos en la

¹ Este indicador es el resultado de medir tres dimensiones básicas del desarrollo humano: Acceso al Conocimiento; Longevidad; y, Nivel Decente de Vida, que se obtiene a través del ingreso promedio de los hogares, las condiciones materiales de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, y las condiciones del empleo. Las mediciones obtenidas deben evaluarse con la siguiente escala: 0-0.200 (Muy Bajo); 0.201-0.400 (Bajo); 0.401-0.600 (Medio); 0.601-0.800 (Medio Alto); 0.801-1.000 (Alto).

agricultura. Estos problemas deben ser evaluados desde una visión integral para proponer acciones adecuadas que cuenten con el respaldo de la comunidad.

- 2.4 La superficie boscosa de la Provincia es solo el 18,6% del territorio (ANAM, 2003). El 35% del territorio (226.700 hectáreas) tiene tierras aptas para la agricultura, incluyendo casi 150.000 hectáreas en las categorías de capacidad agrológica II y III. Sin embargo, se explotan 427.938 hectáreas (Censo Agropecuario de 2001), en su mayor parte con ganadería extensiva y cultivos tradicionales de baja productividad en tierras no aptas para la agricultura. La superficie con cultivos temporales y permanentes es de 95.000 hectáreas, y unas 260.000 hectáreas tienen pastos tradicionales, naturales y mejorados con menos de una cabeza de ganado por hectárea. Estas cifras indican que la tierra agrícola está subutilizada y la de baja capacidad está sobreutilizada. El tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias es de 8,8 hectáreas, pero 28.000 explotaciones tienen menos de una hectárea y cuentan con menos de 5.000 hectáreas de superficie. De las 48.502 explotaciones, solo 17.440 tienen título de propiedad.
- 2.5 El litoral pacífico tiene un potencial de pesca industrial y artesanal y dispone de una infraestructura en Puerto Pedregal con alto calado y mal utilizada. La zona es un destino potencial de turismo de playa y ecológico cuyos principales sitios de interés son playa de la bahía de Charco Azul y Limones, y otras zonas protegidas de la región. Además de las oportunidades para la observación de la naturaleza y la visita a las zonas protegidas, la región cuenta también con un potencial turístico poco explotado en las playas, y lugares para la práctica de deportes marinos y pesca deportiva, así como el atractivo de las manifestaciones culturales propias de la región. Sin embargo, los servicios turísticos son deficientes y, en muchos casos, informales. A pesar del potencial turístico y de los beneficios que pueden traer su desarrollo, no se cuentan con estimados de la capacidad de carga ni de la demanda nacional e internacional.
- 2.6 Los niveles de precipitación, que llegan hasta los 2.500 mm anuales en algunas zonas sobre la cordillera, alimentan una serie de ríos que bajan desde la cordillera hacia el Mar Pacífico con cuencas de alto gradiente que favorecen una rápida descarga sobre la planicie costera y generan inundaciones rápidas en formación y desagüe. Este proceso natural que siempre ha afectado a la agricultura y a las viviendas, parece estar intensificándose a causa de la deforestación de las cuencas altas. Las fuertes lluvias en diciembre de 2004 han concientizado a la población y a las autoridades locales sobre la vulnerabilidad del área. El aprovechamiento del potencial económico de la región requiere reducir el riesgo presentado por estos factores de vulnerabilidad.
- 2.7 **Problemas generales y perspectivas de la Provincia.** El actual gobierno de Panamá, que inició labores en septiembre de 2004, ha realizado una serie de Consejos Consultivos Comunitarios a nivel de Provincia. En el correspondiente a Chiriquí los representantes de los distritos identificaron la falta de caminos, agua potable y otras deficiencias típicas de las zonas rurales. Sin embargo, el principal problema de la región está relacionado con la evolución del subsector bananero y se concentra en las áreas de Barú y Divala, fronterizas con la República de Costa Rica.

- 2.8 Como en muchas zonas bananeras de Latinoamérica, en los distritos de Barú y Alanje (al cual pertenece el corregimiento de Divalá) se creó una situación de dependencia de un solo cultivo, el banano, con un enclave productivo operado verticalmente por una empresa multinacional que no solo controlaba todo lo relacionado con la producción, el transporte y la comercialización del banano sino también muchos de los servicios públicos que normalmente presta el Estado. Esto permitió que el sector público tuviera un “bajo perfil” en la zona, situación que muchos identifican como causa de las deficiencias observadas en cobertura y calidad de los servicios básicos.
- 2.9 Los cambios en los mercados internacionales, junto con una estructura de costos relativamente alta, obligaron a la empresa bananera en Barú a retirarse de la zona, primero trasladando el sitio de embarque al Atlántico y luego transfiriendo la producción a una cooperativa controlada por el sindicato de trabajadores, esquema que no ha funcionado como se esperaba. Este proceso ha tenido graves consecuencias para los trabajadores bananeros; antes de 1990, se empleaban más de 7.000 trabajadores beneficiando a 35.000 personas, con una producción de 12,5 millones de cajas que generaba US\$70 millones a la economía local; para 2004, el empleo se había reducido a 2.870 trabajadores, la cooperativa que opera las fincas transferidas atraviesa una seria crisis financiera, muchos de los productores independientes también han tenido dificultades, generando un serio problema de solvencia financiera en el subsector.
- 2.10 Ante la gravedad de estos problemas, el gobierno creó una Comisión Presidencial con el fin de dar respuestas a los problemas de la región. Según ésta, el problema central es que “No hay suficiente actividad económica y las [empresas] que generaban actividad están colapsando producto de la dependencia del monocultivo, creando más desempleo e inseguridad socio-económica”. Este problema se presenta en un contexto de inestabilidad en el mercado internacional, el cual ha sido afectado por los cambios en el régimen de importación de la Unión Europea donde el aumento en el arancel puede significar la inviabilidad de la producción bananera panameña. Adicionalmente, la producción nacional debe cumplir con nuevas normas ambientales que requieren la reubicación de viviendas de los trabajadores para evitar los efectos de los agroquímicos utilizados en las fincas bananeras. La Comisión Presidencial presentó una propuesta general para financiar un programa de apoyo a la región que requiere revisión y preparación.
- 2.11 El gobierno, a través del MEF, ha solicitado al Banco apoyo para la preparación de un Programa de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí (PN-L1005). Para responder a dicha solicitud, se tramita la presente cooperación técnica, con recursos no reembolsables, a fin de apoyar al gobierno en disponer de soluciones con visión integral a la problemática planteada anteriormente.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN

A. Objetivos y descripción

- 3.1 El objetivo principal es apoyar al Gobierno y a las comunidades de la región, en la formulación y preparación de un Programa Integral de Desarrollo Sostenible para la

Provincia de Chiriquí (PN-L1005) y de su Plan de Acción para su implementación. En particular, se propone utilizar los elementos de los diagnósticos efectuados y los planes propuestos por las diferentes organizaciones y comisiones, dando oportunidad a las organizaciones locales y las comunidades, de seleccionar de entre las muchas acciones y proyectos, aquellas que contribuyan más a la satisfacción de sus necesidades y aspiraciones y al logro del objetivo propuesto para el Programa de Desarrollo, es decir, al aprovechamiento del potencial de la región para beneficio de la población local mediante el crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza en la Provincia.

- 3.2 Con base en lo anterior, se propondrá un conjunto interrelacionado de medidas que permitan: i) aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos con la participación efectiva de los gobiernos locales y las comunidades, mejorando en general la capacidad y educación de la población para un mejor desempeño en las actividades productivas; ii) introducir un cambio en los modelos existentes de producción agropecuaria y aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo los marino costeros, para garantizar su sostenibilidad; iii) mejorar el ingreso y la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos naturales, manteniendo a su vez la diversidad y productividad biológica; iv) potenciar y complementar la inversión pública en infraestructura de carreteras, puertos y aeropuerto y los servicios básicos, enfatizando aquellos con los mayores vínculos positivos hacia el aumento de la productividad, generación de empleo, disminución de la pobreza y disminución de los riesgos de fenómenos naturales.

B. Actividades y productos de la cooperación técnica

- 3.3 El Gobierno de Panamá requiere de precisar y profundizar el diagnóstico y las soluciones a lo que se ha identificado como una tendencia de deterioro de las condiciones socio-económicas de la Provincia y en particular de la región Barú-Divalá afectada por los problemas de la industria bananera. Para ello es necesario actualizar y/o completar algunos estudios básicos que permitan comprender en mejor forma las causas de los problemas existentes, caracterizar las demandas e identificar aquellos elementos sobre los cuales una acción del Banco pueda lograr los mayores beneficios relativos para el logro de los objetivos indicados.
- 3.4 Para el logro de los objetivos anteriores, la Cooperación Técnica (CT) financiará servicios de consultoría, talleres de consulta y concertación y equipamiento (hardware y software) para apoyar a MP y los gobiernos y organizaciones locales, en la formulación del Programa de Desarrollo para la Provincia, el cual debe responder a las oportunidades, características, situaciones y coyuntura únicas de la Provincia, para lograr un crecimiento económico sostenible de la misma a fin de contribuir a las metas de reducción de la pobreza. La cooperación técnica incluirá las siguientes actividades: i) evaluación de los sectores claves; ii) lecciones aprendidas; iii) formulación de escenarios, objetivos de desarrollo e indicadores de impacto; iv) definición de líneas estratégicas de acción; v) diseño del Plan de Acción, Programa de Inversiones y proyectos específicos; y vi) diseño de estructura de la ejecución. Las actividades anteriores se agruparon en cuatro paquetes de consultoría, uno de ellos relacionado con el análisis institucional y

capacidad de gestión incluyendo planes de acción distritales, uno con la evaluación de los sectores clave, uno relacionado con la formulación del Programa y uno relacionado con la supervisión y seguimiento, tal como se indica a continuación:

1. Análisis institucional y de capacidad de gestión

- 3.5 Incluye un diagnóstico del entorno institucional tanto público como privado, incluyendo las oficinas regionales de las instituciones del Estado, los gobiernos locales, organizaciones comunitarias, cooperativas, grupos de productores, pescadores y pequeña y mediana empresa. Asimismo, se examinará el entorno legal y normativas vigentes y los incentivos económicos vigentes. Este diagnóstico identificará las fortalezas y debilidades del marco institucional vigente, señalando las áreas sobre las cuales una acción del Programa produciría los mayores beneficios y el mayor valor agregado. Este estudio planteará alternativas de acción para cada uno de los aspectos analizados, las cuales podrán ser incorporadas al hacer la formulación de escenarios de desarrollo, el diseño de la estructura de ejecución y el dimensionamiento del componente de capacidad de gestión. Finalmente, el estudio elaborará Planes de Acción Distrital para apoyar a los gobiernos locales en los aspectos administrativos y fiscales y Planes de Acción para el fortalecimiento a nivel regional de instituciones claves tales como la Autoridad Marítima de Panamá (AMP), y la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

2. Evaluación y análisis de los sectores clave

a) Análisis de la estructura económica regional y las alternativas productivas para la generación de empleo

- 3.6 Se propone analizar la estructura económica de la Provincia, la capacidad y el potencial de generación de empleo e ingresos de la economía y, determinar las condiciones bajo las cuales el proceso de desarrollo de la región permitiría un mayor impacto en reducir los niveles de pobreza y desempleo. Para poder aprovechar el potencial de desarrollo económico es necesario considerar en forma realista una serie de iniciativas de desarrollo agrícola local para fomentar nuevos cultivos, agroindustria, agricultura orgánica, pesca industrial, turismo y otros proyectos propuestos localmente, atendiendo la eficiencia económica y la efectividad de la actual estructura de incentivos, así como los efectos y beneficios de ello en el sector más pobre de la población. Resulta de especial importancia que estos estudios consideren los posibles efectos que las actuales negociaciones sobre los tratados de libre comercio entre los países centroamericanos y los Estados Unidos, así como la situación del acceso de los productos de Chiriquí a los mercados asiáticos. Estos efectos incluyen las nuevas oportunidades de negocio, así como la identificación de “ganadores” y “perdedores” y de actividades para mitigar los efectos negativos sobre la economía local. Finalmente, este estudio planteará alternativas de acción para cada uno de los aspectos analizados, las cuales podrán ser incorporadas al hacer la formulación de escenarios de desarrollo.

b) Evaluación de la infraestructura productiva y de servicios básicos

- 3.7 Con el mismo enfoque mencionado en el párrafo anterior y en la medida que tengan una relación directa con los sectores potencialmente productivos, se analizarán las necesidades y posibles impactos, tanto positivos como negativos, de ampliación en la red de transporte, el desarrollo portuario y los servicios básicos que, como el manejo y disposición de desechos sólidos, ha sido caracterizado localmente como uno de los mayores problemas de saneamiento en las zonas urbanas de la región. Asimismo, se realizará un análisis de necesidades de vivienda relacionadas con la reubicación de la fuerza de trabajo de las fincas bananeras. Se dará especial atención a los posibles efectos de las propuestas de ampliación de Puerto Armuelles, Zona Fronteriza Paso Canoas, incorporación de Petroterminal con su infraestructura al desarrollo de la región, las perspectivas de la Zona Franca de Barú y la rehabilitación del muelle fiscal como puerto pesquero. Finalmente este estudio planteará alternativas de acción para cada uno de los aspectos analizados, las cuales podrán ser incorporadas al hacer la formulación de escenarios de desarrollo.

3. Formulación del Programa y Plan de Acción para su implementación

- 3.8 Los análisis sectoriales anteriores deberán identificar los vacíos principales a los cuales el Programa deberá poner atención especial, así como los factores exógenos (situaciones del entorno con alta probabilidad de ocurrencia, sobre los cuales el Programa no tendría efecto, pero que tienen que ser tomados en cuenta) que pudieran definir escenarios futuros posibles. Unido a lo anterior, en el presente paquete de estudio se completará el diagnóstico con los aspectos ambientales y sociales, la formulación de la Línea de Base y las lecciones aprendidas. Lo anterior llevará a definir y acordar, en forma participativa, los objetivos que se persiguen con el Programa, los escenarios futuros con mayor probabilidad de ocurrencia y mayor impacto relativo en la región y los indicadores para medir los impactos del Programa.
- 3.9 Definido y acordado lo anterior, se acordarán las líneas estratégicas para potenciar los impactos positivos del escenario escogido y aminorar los impactos negativos, lo cual implica la adopción por el gobierno de una Estrategia de Desarrollo para la Provincia y las medidas de política económica viables para facilitar la transformación y crecimiento de la economía local. Para la definición de las líneas estratégicas se caracterizarán alternativas de diversificación productiva y oportunidades de creación de empleo, dentro y fuera de la actividad agropecuaria. Finalmente, se propondrá un programa de inversiones elegibles que pueda financiarse respondiendo a la demanda, así como un análisis de alternativas de capacitación y reentrenamiento de la fuerza de trabajo local y la capacidad de gestión de las instituciones del Estado en la región. Se tendrá especial cuidado en no duplicar esfuerzos y estudios ya realizados, especialmente aquellos efectuados por JICA, Zona Franca, Petroterminales, Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y otros estudios ya existentes, como aquellos que puedan ser aprovechados del proyecto PRONAT y se enfatizarán acciones que puedan iniciarse a corto plazo.
- 3.10 Lo anterior permitirá producir recomendaciones específicas y generar acciones concretas a corto, mediano y largo plazo (categorías de proyectos elegibles para financiamiento con

base en la demanda, actividades específicas, fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil, elementos facilitadores para la participación del sector privado), integradas en un Plan de Acción que identifique oportunidades de financiamiento para hacer efectivo el Programa. El Plan de Acción tomará en cuenta la identificación de iniciativas, planes y/o propuestas existentes a nivel local y/o comunitario, las iniciativas que se vienen desarrollando, las propuestas de las autoridades, la demanda de las comunidades locales, así como los planes de desarrollo ya realizados

- 3.11 Asimismo, se elaborarán una serie de instrumentos de gestión para apoyar la ejecución del Programa y orientar a los futuros inversionistas. Entre estos instrumentos, se tiene que elaborar un Sistema de Información Georeferenciado (SIG) y un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF). Finalmente, se diseñará la estructura de ejecución del Programa. Así, se conseguirá una integración de los estudios y la formulación de un Programa de apoyo a la reestructuración y adaptación de la economía regional a las nuevas condiciones de los mercados y políticas económicas.

4. Seguimiento, Evaluación y difusión de resultados

- 3.12 Para el seguimiento, coordinación y supervisión de los estudios, se contratarán consultorías en apoyo a la Secretaría del CONADES, con amplio conocimiento y experiencia en este tipo de programas, con conocimiento de Panamá y de la región y con conocimiento de los procedimientos del Banco. Lo anterior permitirá crear una capacidad de gestión a nivel regional para la futura ejecución del Programa. Asimismo, se efectuara una evaluación de los resultados de la Cooperación y se realizara una publicación para difundir los trabajos realizados.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El costo total de la Cooperación Técnica alcanza la suma de US\$690.000. La contribución del Fondo Especial Japonés sería de US\$550.000 y no reembolsable y el aporte local sería del equivalente a US\$140.000 (aportes en especie, personal, talleres y costos de estudios que realiza MP y MEF). A continuación se presenta un resumen del presupuesto total con un detalle de las actividades y fuentes de financiamiento.

Costo Estimado y Esquema de Financiamiento (Valores en US\$)				
Estudios y Actividades	Requerimientos Meses- profesional	Costos y financiamiento (US\$)		
		Fondo Japonés	GPN	Total
1. Análisis Institucional	5	60.000	10.000	70.000
a. Análisis institucional y de capacidad de gestión, incluyendo elaboración de los Planes de Acción Distrital	5	60.000	10.000	70.000
2. Evaluación y Análisis de los Sectores Clave	22	190.000	80.000	270.000
a. Análisis de la estructura económica regional y de la demanda de las alternativas productivas, incluyendo turismo y pesca y evaluación de la infraestructura productiva y de servicios básicos (Zona Reexportación, Puerto Armuelles, Aeropuerto, Puerto pesquero)	22	190.000	80.000	270.000
3. Formulación del Programa y Plan de Acción	18	200.000	20.000	220.000
a. Preparación del Programa, incluyendo la elaboración de un SIG, un PIOTF y un Plan de Inversiones	18	200.000	20.000	220.000
4. Seguimiento, Evaluación y Difusión	9	100.000	30.000	130.000
a. Seguimiento, Evaluación e Información, incluyendo fortalecimiento CONADES	9	85.000	20.000	105.000
b. Auditoría		10.000		10.000
c. Imprevistos		5.000	10.000	15.000
TOTALES	54	550.000	140.000	690.000

V. EJECUCIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 5.1 La ejecución se hará por MP con el apoyo del Banco, que estará encargado de llevar a cabo las contrataciones de servicios de consultoría y administración de los recursos, a través de la División de Recursos Naturales y Medio Ambiente (RE2/EN2). Para orientar y supervisar los estudios, se integrará un Equipo de proyecto con la participación de personal de la Representación y de RE2/EN2. Para garantizar el adecuado logro de los objetivos, alcances y viabilidad del Programa, se apoyará durante el proceso de formulación, la formación de capacidades a nivel local y nacional. El plazo para la ejecución de los diferentes estudios y la formulación del Programa de Desarrollo de la Provincia sería de seis meses para la ejecución y de ocho meses para los desembolsos contados a partir de la firma de Carta Convenio. Los servicios de consultoría que se contraten con recursos de la CT estarán comprometidos a más tardar dentro de un plazo de 90 días, a contar de la fecha de la firma de la Carta Convenio.

VI. BENEFICIOS Y RIESGOS

- 6.1 Entre los beneficios de esta operación podemos indicar los siguientes: i) ordenar y priorizar la inversión pública en la Provincia; ii) dotar de instrumentos de gestión adecuados a las autoridades locales y nacionales; iii) elaborar y concertar un diagnóstico de toda la región con los principales actores; iv) analizar estrategias de desarrollo y disponer de una estrategia de desarrollo para la Provincia en forma participativa; y

v) formular un Plan de Acción que responda a las demandas de las comunidades y que sea avalado por el Gobierno para su financiamiento.

- 6.2 El principal problema que se confrontaría durante la ejecución de los estudios es la concertación del Programa, debido a las diferentes visiones sectoriales que prevalecen en la región. Asimismo, se confrontará la debilidad del esquema participativo de la Sociedad Civil. Lo anterior se mitigará con el enfoque participativo que adoptará el estudio, el cual incluye la celebración de talleres de consulta y participación, con el apoyo del Consejo Provincial y su Junta Técnica y de la Comisión Presidencial creada por el Gobierno para la Provincia.

VII. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- 7.1 Durante el proceso de formulación del Programa, la responsabilidad de la operación corresponderá al Equipo de Proyecto asignado para PN-L1005. Lo anterior permitirá garantizar que los resultados de los diferentes estudios se integren e incorporen en la agenda de trabajo acordada con MP y las autoridades locales en Provincia. El apoyo administrativo y técnico al MP será efectuado por el Equipo de Proyecto y bajo la responsabilidad de RE2/EN2.
- 7.2 El sistema de seguimiento y evaluación de los productos de la Cooperación Técnica se realizara en forma conjunta entre MP (CONADES) y el Banco (Oficina de Representación y Sede). Para ello se contratarán consultorías de apoyo a CONADES para avanzar en la creación de capacidades locales, previas a la ejecución del Programa. Durante la ejecución se realizaran misiones técnicas de administración, a fin de evaluar en forma conjunta los avances en los estudios, el proceso de consulta con la comunidad y las instituciones del Estado y un control al cumplimiento de las metas establecidas dentro del Plan de Trabajo acordado con el Banco. Con base en los resultados de estas evaluaciones, se acordaran las modificaciones que pueden requerirse para cumplir con los objetivos de formulación del Programa. Adicionalmente, con recursos de esta Cooperación se contratara un consultor con amplia experiencia en este tipo de proyectos con el Banco, a fin de acompañar a CONADES y al Banco durante todo el proceso de formulación del Programa. Las funciones de esta consultaría serian: i) apoyar a CONADES en la revisión y evaluación de resultados de los estudios; (ii) apoyar la integración de resultados de los estudios y la formulación de los informes parciales y borrador de final que serviría de base para estructurar la propuesta de préstamo del Banco.

VIII. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

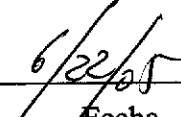
- 8.1 Esta operación, por sus características y tipo de actividades a desarrollar, tendrá impactos ambientales y sociales positivos. La misma contribuirá en la formulación de un Programa Integral de Desarrollo Sostenible, el cual se prevé formular, a través de un amplio proceso participativo y de creación de consenso a nivel regional y nacional. Dicho Programa serviría como el instrumento coordinador e integrador de los diferentes esfuerzos que se tienen con visión sectorial en el país, a fin de asegurar un desarrollo

sostenible de la Provincia. En resumen, la operación no requiere medidas para mitigar posibles impactos, puesto que es un estudio que busca precisamente ordenar el desarrollo, la protección ambiental y el mejoramiento social en el marco del desarrollo sostenible.

IX. RECOMENDACIÓN Y CERTIFICACIÓN

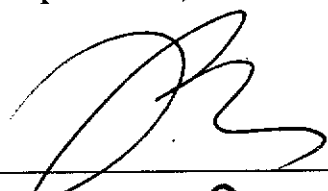
- 9.1 La División de Administración de Recursos Naturales y Medio Ambiente (RE2/EN2), con el apoyo de la Representación del Banco en Panamá (COF/CPN) y en consulta con autoridades del Ministerio de la Presidencia, recomiendan la aprobación de este Plan de Operaciones. El Jefe del Fondo de Japón en el Banco certifica que existen recursos disponibles en el Fondo Especial del Japón hasta por un monto de US\$550.000 para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este Plan de Operaciones.

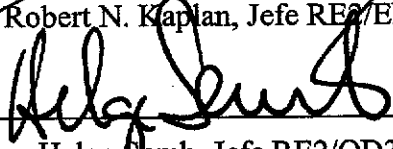

Goro Mutsuura, RE2/FSS


Fecha

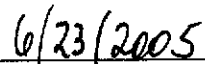
X. APROBACIÓN DE LA COOPERACIÓN TÉCNICA

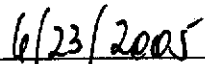
- 10.1 Los Jefes de la División de Administración de Recursos Naturales y Medio Ambiente y de la División de Países 3, aprueban esta Cooperación Técnica en virtud de: i) la Resolución del Directorio Ejecutivo DE-47/93 delegando al Presidente del Banco la autoridad para aprobar cooperaciones técnicas relativas a la preparación de proyectos, financiadas exclusivamente por el Fondo Especial del Japón, por una cantidad que no exceda los US\$550.000; y ii) memorando del Presidente de fecha 31 octubre 1994, delegando esta autoridad a los Jefes de División Sectorial y Jefes de División de País correspondientes, actuando conjuntamente.


Robert N. Kaplan, Jefe RE2/EN2


Helge Semb, Jefe RE2/OD3

MAN

Fecha: 

Fecha: 

**FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA PROVINCIA DE CHIRIQUÍ
PN-T1007**

Presupuesto Detallado Estimado (US\$ de 2005)

Estudios y Actividades	Requerimientos Meses-profesional	Costos y financiamiento (US\$)		
		Fondo Japonés	GPN	Total
1. Análisis Institucional	5	60.000	10.000	70.000
a. Análisis institucional y de capacidad de gestión, incluyendo elaboración de los Planes de Acción Distrital 3 meses profesional @ US\$2.000/mes US\$ 6.000 2 meses profesional @ US\$12.000/mes US\$24.000 Talleres de consulta US\$ 6.560 2 viajes @ US\$1.500 US\$ 3.000 Viáticos US\$174 x 60 días US\$10.440	5	60.000	10.000	70.000
2. Evaluación y análisis de los Sectores Clave	22	190.000	80.000	270.000
a. Análisis de la estructura económica regional y de la demanda de las alternativas productivas, incluyendo turismo y pesca y evaluación de la infraestructura productiva y de servicios básicos (Zona Reexportación, Puerto Armuelles, Aeropuerto, Puerto pesquero) 6 meses profesional @ US\$4.000 US\$ 24.000 9 meses profesional @ US\$12.000 US\$108.000 7 meses profesional @ US\$2.000 US\$ 14.000 Talleres de concertación US\$ 5.180 5 viajes @ US\$1.500 US\$ 7.500 Viáticos US\$174 x 180 días US\$ 31.320	22	190.000	80.000	270.000
3. Formulación del Programa y Plan de Acción	18	200.000	20.000	220.000
a. Preparación del Programa, incluyendo la elaboración de un SIG, un PIOTF y un Plan de Inversiones 4 meses profesional @ US\$4.000 US\$ 16.000 10 meses profesional @ US\$12.000 US\$120.000 4 meses profesional @ US\$2.000 US\$ 8.000 Talleres de concertación US\$ 4.180 4 viajes @ US\$1.500 US\$ 6.000 Viáticos US\$174 x 180 días US\$ 31.320 Equipamiento (hardware y software) US\$ 10.000 Talleres de capacitación US\$ 4.500	18	200.000	20.000	220.000
4. Seguimiento, Evaluación y Difusión	9	100.000	30.000	130.000
a. Seguimiento, Evaluación e Información, incluyendo fortalecimiento UCP/CONADES 4 meses profesional @ US\$12.000 US\$ 48.000 5 meses profesional @ US\$4.000 US\$ 20.000 2 viajes @ US\$1.500 US\$ 3.000 Viáticos US\$174 x 60 días US\$ 10.440 Talleres US\$ 3.560	9	85.000	20.000	105.000
b. Auditoría		10.000		10.000
c. Imprevistos		5.000	10.000	15.000
TOTALES	54	550.000	140.000	690.000



República de Panamá
Ministerio de Economía y Finanzas
Despacho del Ministro

15 de marzo de 2005
DS-CTI-131

Señor
Jeremy Gould
Representante
Banco Interamericano de Desarrollo
E. S. D.

Asunto: Cooperación Técnica no reembolsable para el
Desarrollo Sostenible de Barú-Divalá.

Señor Representante:

En relación con los diversos planes que el Gobierno Nacional implementará para el desarrollo de las regiones, una de las prioridades definidas está localizada en la subregión Barú-Divalá.

Al respecto, el Ejecutivo designó una Comisión de Alto Nivel que presentó en febrero pasado, un marco estratégico-operativo para el desarrollo sostenible de Barú-Divalá, en el cual destaca una serie de medidas institucionales para resolver la sensible situación socio-económica de la población, teniendo en cuenta que esta área tiene un destacado potencial de recursos y que fue en el pasado reciente, uno de los enclaves bananeros de mayor pujanza en el país.

Conociendo el interés del Banco en colaborar en este tipo de programas, solicitamos una cooperación técnica no reembolsable para la preparación de una propuesta base que oriente la formulación de un proyecto de desarrollo sostenible, el cual como ya lo hemos expresado, consideramos de suma importancia para impulsar el desarrollo de estas importantes comunidades rurales de nuestro país.

Con mi mayor consideración, le saludo atentamente,

Héctor E. Alexander H.
Viceministro de Economía



REPÚBLICA DE PANAMÁ
FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA
PROVINCIA DE CHIRIQUÍ
(PN-T1007)

ANÁLISIS INSTITUCIONAL Y DE CAPACIDAD DE GESTIÓN
TERMINOS DE REFERENCIA INDICATIVOS

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la Provincia de Chiriquí

- 1.1 La Provincia de Chiriquí está situada en el extremo occidental de Panamá, en la frontera con Costa Rica. Su población se estima en 394.364 personas, con un crecimiento promedio de 1,35% anual en los últimos 15 años, su superficie es de 6.476,5 km² y su densidad demográfica de 60,9 habitantes por km², casi el doble del país. Chiriquí es una provincia rural y agrícola, con menos del 45% de la población en áreas urbanas; su principal concentración de población es la ciudad de David con unas 60.000 personas. Chiriquí ocupa el 8,6% del territorio nacional y alberga al 13% de la población panameña. La Provincia está dividida en 13 distritos (municipios) y 91 corregimientos.
- 1.2 Chiriquí y sus pobladores tienen una reputación de prosperidad y progreso con relación al resto del país; sin embargo, las estadísticas muestran que en las últimas décadas estas características no se han sostenido: según el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)¹, un indicador de pobreza relativa, con base en el Censo de Población de 2000, la Provincia se encuentra por debajo del promedio para el país (0.692 comparado con 0.707 para Panamá); según el mapa de pobreza de 1997, la “Probabilidad de Ser Pobre” (PrP) en Chiriquí es de 0,60, mientras que en la Provincia de Panamá es de 0,28 y en la Provincia de Colón es de 0,48; el IDHP la clasifica en el 4º puesto y el PrP en el 5º entre las provincias menos pobres de Panamá; en Chiriquí, el 26% de las familias tienen un ingreso por debajo del costo de la canasta básica de alimentos, comparado con el 26,5% para el país; en el año 2000, de los 394.364 habitantes, más de 165.000 vivían en condiciones de pobreza, de los cuales 94.000 correspondían al grupo de pobreza extrema; el ingreso promedio anual es de US\$1.730 para Chiriquí comparado con US\$2.377 para Panamá. Esta situación se ha deteriorado aún más, recientemente, a causa de los problemas en las zonas bananeras y en especial en el Distrito de Barú- Divala. En los distritos de Barú y Alanje, con ingresos anuales promedio de US\$1.339 y US\$1.213

¹ Este indicador es el resultado de medir tres dimensiones básicas del desarrollo humano: Acceso al Conocimiento; Longevidad; y, Nivel Decente de Vida, que se obtiene a través del ingreso promedio de los hogares, las condiciones materiales de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, y las condiciones del empleo. Las mediciones obtenidas deben evaluarse con la siguiente escala: 0-0.200 (Muy Bajo); 0.201-0.400 (Bajo); 0.401-0.600 (Medio); 0.601-0.800 (Medio Alto); 0.801-1.000 (Alto).

respectivamente en el año 2000, las condiciones se han deteriorado desde 1998 con la caída del empleo en el sector bananero, la principal actividad económica de la región.

- 1.3 La Provincia es relativamente rica en recursos naturales, incluyendo los marino-costeros. La fragilidad y riqueza biológica de las áreas protegidas (Parque Internacional La Amistad, parques Volcán Barú, Marino Golfo de Chiriquí, Refugio de Vida Silvestre Playa de Boca Vieja y Playa de la Barqueta Agrícola) que se encuentran en la región, hacen necesarias acciones de planificación que permitan que el desarrollo futuro no afecten significativamente dichos recursos. La actividad económica y la expansión urbana no planificadas vienen ocasionando el deterioro del medio ambiente de la región y una pérdida de la biodiversidad. Los estudios realizados han identificado problemas de pérdidas de suelos, desborde de ríos, sobre explotación de pesca y cacería ilegal, disminución de calidad de aguas, y contaminación por insumos químicos en la agricultura. Estos problemas deben ser evaluados desde una visión integral para proponer acciones adecuadas que cuenten con el respaldo de la comunidad.
- 1.4 La superficie boscosa de la Provincia es solo el 18,6% del territorio (ANAM, 2003). El 35% del territorio (226.700 hectáreas) tiene tierras aptas para la agricultura, incluyendo casi 150.000 hectáreas en las categorías de capacidad agrológica II y III. Sin embargo, se explotan 427.938 hectáreas (Censo Agropecuario de 2001), en su mayor parte con ganadería extensiva y cultivos tradicionales de baja productividad en tierras no aptas para la agricultura. La superficie con cultivos temporales y permanentes es de 95.000 hectáreas, y unas 260.000 hectáreas tienen pastos tradicionales, naturales y mejorados con menos de una cabeza de ganado por hectárea. Estas cifras indican que la tierra agrícola está subutilizada y la de baja capacidad está sobreutilizada. El tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias es de 8,8 hectáreas, pero 28.000 explotaciones tienen menos de una hectárea y cuentan con menos de 5.000 hectáreas de superficie. De las 48.502 explotaciones, solo 17.440 tienen título de propiedad.
- 1.5 El litoral pacífico tiene un potencial de pesca industrial y artesanal y dispone de una infraestructura en Puerto Pedregal con alto calado y mal utilizada. La zona es un destino potencial de turismo de playa y ecológico cuyos principales sitios de interés son playa de la bahía de Charco Azul y Limones, y otras zonas protegidas de la región. Además de las oportunidades para la observación de la naturaleza y la visita a las zonas protegidas, la región cuenta también con un potencial turístico poco explotado en las playas, y lugares para la práctica de deportes marinos y pesca deportiva, así como el atractivo de las manifestaciones culturales propias de la región. Sin embargo, los servicios turísticos son deficientes y, en muchos casos, informales. A pesar del potencial turístico y de los beneficios que pueden traer su desarrollo, no se cuentan con estimados de la capacidad de carga ni de la demanda nacional e internacional.
- 1.6 Los niveles de precipitación, que llegan hasta los 2.500 mm anuales en algunas zonas sobre la cordillera, alimentan una serie de ríos que bajan desde la cordillera hacia el Mar Pacífico con cuencas de alto gradiente que favorecen una rápida descarga sobre la planicie costera y generan inundaciones rápidas en formación y desagüe. Este proceso natural que siempre ha afectado a la agricultura y a las viviendas, parece estar intensificándose a causa de la deforestación de las cuencas altas. Las fuertes lluvias en

diciembre de 2004 han concientizado a la población y a las autoridades locales sobre la vulnerabilidad del área. El aprovechamiento del potencial económico de la región requiere reducir el riesgo presentado por estos factores de vulnerabilidad.

2. Problemas generales y perspectivas de la Provincia.

- 1.7 El actual gobierno de Panamá, que inició labores en septiembre de 2004, ha realizado una serie de Consejos Consultivos Comunitarios a nivel de Provincia. En el correspondiente a Chiriquí los representantes de los distritos identificaron la falta de caminos, agua potable y otras deficiencias típicas de las zonas rurales. Sin embargo, el principal problema de la región está relacionado con la evolución del subsector bananero y se concentra en las áreas de Barú y Divalá, fronterizos con la República de Costa Rica.
- 1.8 Como en muchas zonas bananeras de Latinoamérica, en los distritos de Barú y Alanje (al cual pertenece el corregimiento de Divalá) se creó una situación de dependencia de un solo cultivo, el banano, con un enclave productivo operado verticalmente por una empresa multinacional que no solo controlaba todo lo relacionado con la producción, el transporte y la comercialización del banano sino también muchos de los servicios públicos que normalmente presta el Estado. Esto permitió que el sector público tuviera un “bajo perfil” en la zona, situación que muchos identifican como causa de las deficiencias observadas en cobertura y calidad de los servicios básicos.
- 1.9 Los cambios en los mercados internacionales, junto con una estructura de costos relativamente alta, obligaron a la empresa bananera en Barú a retirarse de la zona, primero trasladando el sitio de embarque al Atlántico y luego transfiriendo la producción a una cooperativa controlada por el sindicato de trabajadores, esquema que no ha funcionado como se esperaba. Este proceso ha tenido graves consecuencias para los trabajadores bananeros; antes de 1990, se empleaban más de 7.000 trabajadores beneficiando a 35.000 personas, con una producción de 12,5 millones de cajas que generaba US\$70 millones a la economía local; para 2004, el empleo se había reducido a 2.870 trabajadores, la cooperativa que opera las fincas transferidas atraviesa una seria crisis financiera, muchos de los productores independientes también han tenido dificultades, generando un serio problema de solvencia financiera en el subsector.
- 1.10 Ante la gravedad de estos problemas, el gobierno creó una Comisión Presidencial con el fin de dar respuestas a los problemas de la región. Según ésta, el problema central es que “No hay suficiente actividad económica y las [empresas] que generaban actividad están colapsando producto de la dependencia del monocultivo, creando más desempleo e inseguridad socio-económica”. Este problema se presenta en un contexto de inestabilidad en el mercado internacional, el cual ha sido afectado por los cambios en el régimen de importación de la Unión Europea donde el aumento en el arancel puede significar la inviabilidad de la producción bananera panameña. Adicionalmente, la producción nacional debe cumplir con nuevas normas ambientales que requieren la reubicación de viviendas de los trabajadores para evitar los efectos de los agroquímicos utilizados en las fincas bananeras. La Comisión Presidencial presentó una propuesta general para financiar un programa de apoyo a la región que requiere revisión y preparación.

3. Estrategia de desarrollo sostenible

- 1.11 El Gobierno de Panamá requiere de precisar y profundizar el diagnóstico y las soluciones a lo que se ha identificado como una tendencia de deterioro de las condiciones socio-económicas de la Provincia y en particular de la región Barú-Divalá afectada por los problemas de la industria bananera. Para ello es necesario actualizar y/o completar algunos estudios básicos que permitan comprender en mejor forma las causas de los problemas existentes, caracterizar las demandas e identificar aquellos elementos sobre los cuales una acción del Banco pueda lograr los mayores beneficios relativos para el logro de los objetivos indicados.
- 1.12 Para el efecto, se acordó la contratación de estudios con el objeto de proponer un conjunto interrelacionado de medidas que permitan: i) aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos con la participación efectiva de los gobiernos locales y las comunidades, mejorando en general la capacidad y educación de la población para un mejor desempeño en las actividades productivas; ii) introducir un cambio en los modelos existentes de producción agropecuaria y aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo los marino costeros, para garantizar su sostenibilidad; iii) mejorar el ingreso y la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos naturales, manteniendo a su vez la diversidad y productividad biológica; iv) potenciar y complementar la inversión pública en infraestructura de carreteras, puertos y aeropuerto y los servicios básicos, enfatizando aquellos con los mayores vínculos positivos hacia el aumento de la productividad, generación de empleo, disminución de la pobreza y disminución de los riesgos de fenómenos naturales.
- 1.13 Para el logro de los objetivos anteriores, el Gobierno de Panamá solicitó el apoyo del Banco mediante una Cooperación Técnica (CT) para financiar servicios de consultoría, talleres de consulta y concertación y equipamiento (hardware y software) para apoyar al Ministerio de la Presidencia (MP) y a los gobiernos y organizaciones locales, en la formulación del Programa de Desarrollo Sostenible para la Provincia, el cual debe responder a las oportunidades, características, situaciones y coyuntura únicas de la Provincia, para lograr un crecimiento económico sostenible de la misma a fin de contribuir a las metas de reducción de la pobreza. La cooperación técnica incluirá las siguientes actividades: i) diagnóstico de los sectores claves; ii) lecciones aprendidas; iii) formulación de escenarios, objetivos de desarrollo e indicadores de impacto; iv) definición de líneas estratégicas de acción; v) diseño del Plan de Acción, Programa de Inversiones y proyectos específicos; y vi) diseño de estructura de ejecución. Las actividades anteriores se agruparon en cuatro paquetes de consultoría: Estudio (1), relacionado con el análisis institucional y capacidad de gestión incluyendo planes de acción distritales, estudio (2), relacionado con el diagnóstico de los sectores clave, estudio (3), relacionado con la formulación del Programa y estudio (4), relacionado con la supervisión y seguimiento. Los presentes Términos de Referencia se refieren al estudio (1), **“Análisis Institucional y Capacidad de Gestión”**, incluyendo planes de acción distritales.

4. Delimitación Geográfica del estudio

- 1.14 El área de estudio se focalizará en el Distrito de Barú y el Corregimiento de Divalá, donde los problemas de empleo son más apremiantes, pero abarcará la totalidad de la Provincia de Chiriquí.

II. OBJETIVOS DE LA PRESENTE CONSULTARÍA

- 2.1 **El objetivo general** de esta consultoría, es efectuar un diagnóstico participativo de la situación legal y marco institucional existente, con identificación de factores coadyuvantes y factores limitantes para lograr el objetivo general de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.
- 2.2 Los objetivos específicos de esta consultoría son los siguientes: (i) tener un diagnóstico de la situación actual del entorno institucional tanto público como privado, incluyendo las oficinas regionales de las instituciones del Estado, los gobiernos locales, organizaciones comunitarias, cooperativas, grupos de productores, pescadores, pequeña y mediana empresa; (ii) analizar el entorno legal y normativas vigentes y los incentivos económicos vigentes; (iii) identificar las fortalezas y debilidades del marco institucional vigente, señalando las áreas sobre las cuales una acción del Programa produciría los mayores beneficios y el mayor valor agregado; (iv) plantear alternativas de acción para cada uno de los aspectos analizados, las cuales podrán ser incorporadas al hacer la formulación de escenarios de desarrollo, el diseño de la estructura de ejecución y el dimensionamiento del componente de capacidad de gestión; y (v) elaborar Planes de Acción Distrital para apoyar a los gobiernos locales en los aspectos administrativos y fiscales.

1. Descripción

- 2.3 El estudio objeto de esta consultoría es uno de los estudios a contratar para caracterizar la problemática de Chiriquí, que servirán de insumo para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de dicha Provincia, planteando escenarios futuros a 5, 10 y 15 años plazo. Busca caracterizar la situación referente al marco institucional en el área de estudio. Este estudio se haría en estrecha coordinación con los estudios (2) y (3), ya que los mismos plantearían Proyectos y cambios que se propondría introducir, los cuales debieran consultarse y vincularse durante la ejecución del presente estudio (1). A su vez, el estudio (1) proporcionaría valiosos elementos de juicio para el planteamiento y desarrollo de la Estrategia (3).
- 2.4 El enfoque del estudio enfatiza la necesidad de proponer esquemas institucionales y financieros innovadores y participativos que permitan distribuir el poder de decisión y las responsabilidades por la infraestructura y los servicios básicos a los diferentes entes involucrados de Chiriquí, de acuerdo al nivel de actuación y responsabilidades de cada uno y a los beneficios que cada uno recibirá. Se espera que la motivación de esta organización alrededor de la infraestructura y servicios básicos, cree las bases de un esquema institucional participativo sostenible, con el apoyo del gobierno central, que se apropie de la Estrategia de Desarrollo Sostenible para Chiriquí y ponga en práctica las actividades y proyectos que se definan en forma participativa en su Plan de Acción.

2. Tareas

- 2.5 Las tareas a realizar por el consultor incluyen las siguientes:
- 2.6 **Revisión de material bibliográfico:** El consultor revisará y analizará cuidadosamente el material bibliográfico disponible sobre los aspectos institucionales, la tenencia de la tierra, los diagnósticos y estudios sociales y culturales y los informes disponibles en el MP, en la Representación del Banco en Panamá y en especial, en la Gobernación Provincial, incluyendo los 13 diagnósticos distritales elaborados por la Junta Técnica y el Consejo Provincial de Chiriquí, así como aquellas iniciativas propuestas ante el Consejo Provincial por la Sociedad Civil. También revisará y analizará el diagnóstico general y programa de desarrollo elaborado por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Capítulo de Chiriquí. Así mismo, revisará y tomará en consideración otros estudios ya existentes, como aquellos que puedan ser aprovechados del proyecto PRONAT, a fin de no duplicar esfuerzos.
- 2.7 **Coordinación: el consultor coordinará su trabajo a través del MP y la Comisión Presidencial,** especialmente para las visitas y entrevistas a instituciones del Estado y en el campo, coordinarán con las autoridades locales (Gobernación y Alcaldías), ONGs, sector privado y otros grupos organizados comunitarios y de la sociedad civil, de tal manera que recojan las inquietudes de los entes involucrados y a la vez, les informen del avance de sus trabajos. De igual manera, el consultor deberá coordinar actividades y compartir información con los equipos contratados para la realización del estudio (2) de la fase de caracterización de la problemática, con los consultores encargados de la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí (estudio 3) y con el Coordinador ubicado en el MP, para mantener un adecuado y fluido intercambio de información entre las diferentes consultorías. El consultor contará con la colaboración de los miembros del Equipo de Proyecto del Banco para cualquier aclaración y/o consulta que consideren necesaria respecto a la ejecución de los estudios.
- 2.8 **Trabajo de campo:** el consultor programará visitas de campo en la zona de Chiriquí, especialmente las regiones de Barú y Divalá, durante las cuales realizarán talleres participativos para obtener e incorporar los puntos de vista y prioridades respecto a los problemas y las soluciones, por parte de las autoridades locales, organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y del sector privado, representantes de ONGs trabajando en la zona. Estas visitas y talleres deberán ser cuidadosamente coordinados con los consultores de los otros estudios para minimizar la repetición y consecuente fatiga de los entrevistados. También obtendrán en el campo aquella información faltante (no disponible bibliográficamente) mínima necesaria para la elaboración de su diagnóstico y de sus propuestas.
- 2.9 **Análisis de la situación del esquema institucional.** El consultor efectuará el diagnóstico, evaluarán el potencial para el desarrollo futuro y harán recomendaciones para mejorar la situación existente, según los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí.

- 2.10 El consultor caracterizará los roles y responsabilidades de las instituciones nacionales y locales, ONGs y sector privado, relacionadas con la infraestructura productiva y de servicios. Evaluará la capacidad de los organismos del estado para satisfacer las demandas y necesidades de servicios y de proveer incentivos para la producción de una manera adecuada y eficiente. Analizará y propondrá medidas de coordinación institucional entre diferentes instituciones para resolver los problemas de servicios básicos o propuestas que incluyan la introducción de mecanismos descentralizados y participativos con compromisos de responsabilidad por parte de la sociedad civil, empresas locales y /o los gobiernos locales.
- 2.11 El consultor, mediante un análisis FODA, analizará el potencial de la zona y opciones para mejorar la situación del marco institucional y legal. Como resultado, producirá un documento en el cual se incluya una descripción clara del potencial de la zona y opciones para mejorar la situación del marco institucional y legal, resultado de un análisis prospectivo a 5, 10 y 15 años, para posibilitar la implementación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible. Ello incluirá la posibilidad de mecanismos de interacción para estimular la participación del sector privado y de la comunidad, apoyándolos en su rol de agentes dinámicos de propuestas para la solución de los problemas de la zona.
- 2.12 **Planes de Acción Distrital.** El consultor elaborará por lo menos tres Planes de Acción Distrital (PAD) consensuados, para la introducción de mecanismos institucionales y financieros innovadores que permitan a los gobiernos locales, gestar las soluciones a los problemas más urgentes de sus comunidades y compartir con el gobierno central las decisiones y responsabilidades por las inversiones y por la operación y el mantenimiento de la infraestructura de servicios. Cada uno de los Planes deberá aplicarse a un distrito específico (Barú, Alanje y otro a escoger por el consultor en consulta con el MP y el Banco, que sea representativo de un grupo de distritos).
- 2.13 **Planes de acción para el fortalecimiento institucional.** Con base en los resultados del análisis FODA, el consultor elaborará sendos planes de fortalecimiento institucional para las oficinas regionales en la Provincia de Chiriquí, de la AMP y de la ANAM, con el objeto de darles los elementos y capacidades necesarias para desempeñar el papel que les corresponde en el desarrollo sostenible de la Provincia.
- 2.14 Específicamente, el consultor deberá elaborar PAD para el fortalecimiento institucional de los distritos, que además de los objetivos, actividades, calendario de trabajo y presupuesto, contenga indicadores de desempeño, sus medios de verificación y una identificación de los tres proyectos con mayor prioridad para el fortalecimiento de los distritos.
- 2.15 Los tres PAD deberán diseñarse caso por caso y pueden contener actividades en todas las áreas del diagnóstico que se estimen necesarias y que se considere que existe capacidad de ser absorbidas por el distrito específico.
- 2.16 Cada PAD debe desarrollar en detalle, como mínimo los módulos de fortalecimiento correspondientes a: (i) gestión financiera orientada a su sostenibilidad y autonomía financiera; (ii) estructura organizacional y procesos administrativos a fin de mejorar

eficiencia y transparencia, así como el mecanismo adecuado para una adecuada coordinación interinstitucional con las diversas instancias del Estado, Junta Técnica y Consejo Provincial, que tienen presencia en el nivel local; (iii) mecanismo para mejorar la prestación y eficiencia financiera de los servicios públicos locales, considerando la posibilidad de trabajo en mancomunidad y la eventual tercerización de los mismos. Para cada módulo identificado, el consultor elaborará los términos de referencia correspondientes para la asistencia técnica y capacitación necesarias para fortalecer cada ámbito de gestión institucional y distrital específica, así como el presupuesto y duración requeridos para su ejecución.

- 2.17 En la identificación de las necesidades y diseño de cada PAD, el consultor deberá coordinar con el MP, la Gobernación Provincial y/o la comunidad cooperante a fin de aprovechar las intervenciones similares que otras instituciones desarrollan con los distritos identificados.
- 2.18 Los PAD deben diseñarse en consulta con las autoridades gubernamentales, provinciales y distritales e incluirán la respectiva Matriz de Marco Lógico y una matriz de financiamiento de las actividades identificadas para cada institución y distrito, indicando la correspondiente fuente de fondos en caso de existir financiamiento de diversos orígenes.
- 2.19 El financiamiento adicional que se requiera para completar la ejecución de las actividades y las inversiones de fortalecimiento que se incluyan en cada PAD, serán consideradas para su eventual inclusión en el Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.

3. Informes

- 2.20 El consultor elaborará los siguientes informes, producto de la consultoría:
 - a. **informe inicial**, con el Plan de Trabajo detallado y los resultados de la revisión bibliográfica (al final de la segunda semana de iniciado el trabajo);
 - b. **informe de avance**, describiendo y caracterizando la situación actual del marco institucional y legal, normativas e incentivos económicos vigentes y sus perspectivas y tendencias futuras, a la luz de lo que se pretende lograr con la Estrategia de Desarrollo Sostenible (finalizando el primer mes de trabajo). Igualmente, incluyendo el análisis de fortalezas y debilidades del marco institucional, legal y normativo vigente;
 - c. **borrador de informe final** describiendo las áreas sobre las cuales una acción del Programa produciría los mayores beneficios y el mayor valor agregado y planteando alternativas de acción para cada uno de los aspectos analizados, los cuales pudieran ser incorporados al hacer el análisis de escenarios de desarrollo y diseño de la estructura de ejecución del Programa mediante el estudio (3); y el perfil de un Proyecto de Acción Distrital consensuado para la introducción de mecanismos institucionales y financieros innovadores que permitan a los gobiernos locales, el sector privado y las comunidades, gestar las soluciones a sus problemas más urgentes

y compartir con el gobierno central las decisiones y responsabilidades por las inversiones y por la operación y el mantenimiento de dicha infraestructura y servicios (al finalizar el tercer mes de trabajo); y

- d. **Informe en formato final** de la consultoría, incorporando las observaciones del MP y del Banco (al finalizar el cuarto mes de trabajo). Todos los informes se presentarán en cuatro copias en papel (dos para el Gobierno y dos para el Banco) y en archivo electrónico usando MSWord para PC.
 - e. Adicionalmente, el Gobierno y el Banco podrán solicitar informes específicos, resúmenes, evaluaciones o informes de progreso sobre cualquier tema y a cualquier momento que lo estimen conveniente y razonable, pero dentro del contexto del Proyecto en preparación.
- 2.21 **Revisión y correcciones:** el consultor revisará las observaciones y comentarios del Gobierno y del Banco a cada uno de los informes presentados y las incorporarán a la etapa siguiente del trabajo. El consultor realizará las correcciones o complementaciones indicadas por el Gobierno y el Banco al borrador del informe final y las incorporarán en la versión en formato final del mismo.

III. PRODUCTOS ESPERADOS

- 3.1 Al finalizar la consultoría, se espera contar con los siguientes productos:
- 3.2 **Diagnóstico y análisis participativo de la infraestructura del marco institucional:** un documento en el cual se incluya como mínimo un diagnóstico sobre lo siguiente, pero sin limitarse exclusivamente a ello:
- a. presencia efectiva en la zona de las entidades del gobierno central;
 - b. capacidad de los organismos tradicionales, de las entidades del gobierno central y de los gobiernos locales (Gobernación y Alcaldías) para atender las demandas presentes y futuras respecto a generación de empleo, incentivos económicos y prestación de servicios básicos de una manera adecuada y eficiente;
 - c. presencia y grado de participación de otras organizaciones de la sociedad civil, ONGs y sector privado en la resolución de problemas relacionados con la generación de empleo, la provisión de servicios básicos y la resolución de conflictos;
 - d. grado de organización de los gobiernos y grupos locales y perspectivas de que asuman roles de mayor responsabilidad y necesidades de organización y de fortalecimiento;
 - e. leyes, reglamentos y disposiciones que obstaculizan y aquellas que favorecerían un marco institucional más descentralizado y participativo.
- 3.3 **Análisis FODA.** Un documento conteniendo los resultados de un análisis participativo FODA del marco institucional y legal vigentes.

- 3.4 **Alternativas de acción.** Un documento en el cual se incluya, como mínimo, tres alternativas de acción para resolver los problemas principales encontrados durante el análisis del marco legal e institucional vigentes, tomando en cuenta los resultados del análisis FODA.
- 3.5 **Planes de acción distrital.** Documentos conteniendo los tres Planes de Acción Distrital acordados.
- 3.6 **Planes de acción para el fortalecimiento institucional** de las oficinas regionales de la AMP y de la ANAM.

IV. PLAZO Y CRONOGRAMA TENTATIVO

- 4.1 El estudio tendrá una duración de cuatro meses. En las primeras dos semanas se llevará a cabo la investigación bibliográfica, en colaboración con el MP y la Representación del Banco en Panamá y con el apoyo del Coordinador de los estudios. De la tercera a la cuarta semanas se elaborarán los diagnósticos y se definirá el potencial para transformaciones institucionales, en forma participativa con el MP, las autoridades locales, el sector privado y las comunidades. Esta labor requerirá de visitas al área de estudio de Chiriquí, las cuales deberán ser en coordinación con los consultores de los demás estudios. Las semanas quinta a la décimo segunda, elaborando el borrador del informe final, pudiendo requerirse alguna visita corta adicional al campo para afinar algunos detalles o aspectos especiales; y de la décimo tercera a la última, para las discusiones sobre el borrador del informe, revisiones del mismo, incorporación de observaciones y elaboración del informe en formato final.
- 4.2 Con base a su interpretación de los términos de referencia, el consultor podrá proponer un cronograma alterno. En concertación con el MP y el Banco, el consultor podrá también modificar el cronograma acordado inicialmente, de acuerdo a las condiciones que encuentren en el campo, siempre y cuando cumplan con el carácter participativo de los diagnósticos en Chiriquí.

V. MONTO Y FORMA DE PAGO

- 5.1 El monto total del contrato será de US\$_____, pagaderos en la modalidad de suma alzada (*lump sum*), incluyendo los costos de transporte aéreo de los consultores internacionales, per-diem en Panamá; transporte y viáticos para el trabajo de campo en Chiriquí para los consultores nacionales e internacionales; seguros; elaboración de informes; etc. La forma de pago será convenida en el contrato. A manera de ilustración, una fórmula comúnmente utilizada para este tipo de trabajos, es la siguiente, pagadero de la siguiente manera:
 - 30% a la firma del contrato;
 - 30% a la aceptación del informe de avance después del trabajo de campo;
 - 30% a la aceptación del borrador de informe final;
 - 10% a la aceptación del informe final.

VI. ESPECIALIDADES REQUERIDAS

- 6.1 Para la realización de estas tareas, se contratará un equipo integrado por consultores internacionales y/o nacionales, en las especialidades que se especifican a continuación:
- a. Economía, Administración de Empresas o Ingeniería Civil, con grado académico de Maestría y por lo menos 5 años de experiencia y especialización en análisis de políticas públicas y mecanismos de incentivos o desincentivos para la inversión en actividades productivas y en servicios públicos básicos, así como para la participación comunitaria en dichas actividades. Experiencia en la preparación de proyectos de desarrollo rural así como de la redacción de informes y en la coordinación de estudios.
 - b. Desarrollo municipal, Ingeniería Civil, Arquitectura, Urbanismo o Planificación Urbana y Rural, con grado académico de Maestría y 5 años de experiencia en planificación y evaluación de proyectos de desarrollo municipal para la introducción de mecanismos institucionales, administrativos y financieros innovadores.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA
PROVINCIA DE CHIRIQUÍ
(PN-T1007)

EVALUACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS SECTORES CLAVE
TERMINOS DE REFERENCIA INDICATIVOS

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la Provincia de Chiriquí

- 1.1 La Provincia de Chiriquí está situada en el extremo occidental de Panamá, en la frontera con Costa Rica. Su población se estima en 394.364 personas, con un crecimiento promedio de 1,35% anual en los últimos 15 años, su superficie es de 6.476,5 km² y su densidad demográfica de 60,9 habitantes por km², casi el doble del país. Chiriquí es una provincia rural y agrícola, con menos del 45% de la población en áreas urbanas; su principal concentración de población es la ciudad de David con unas 60.000 personas. Chiriquí ocupa el 8,6% del territorio nacional y alberga al 13% de la población panameña. La Provincia está dividida en 13 distritos (municipios) y 91 corregimientos.
- 1.2 Chiriquí y sus pobladores tienen una reputación de prosperidad y progreso con relación al resto del país; sin embargo, las estadísticas muestran que en las últimas décadas estas características no se han sostenido: según el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)¹, un indicador de pobreza relativa, con base en el Censo de Población de 2000, la Provincia se encuentra por debajo del promedio para el país (0.692 comparado con 0.707 para Panamá); según el mapa de pobreza de 1997, la “Probabilidad de Ser Pobre” (PrP) en Chiriquí es de 0,60, mientras que en la Provincia de Panamá es de 0,28 y en la Provincia de Colón es de 0,48; el IDHP la clasifica en el 4º puesto y el PrP en el 5º entre las provincias menos pobres de Panamá; en Chiriquí, el 26% de las familias tienen un ingreso por debajo del costo de la canasta básica de alimentos, comparado con el 26,5% para el país; en el año 2000, de los 394.364 habitantes, más de 165.000 vivían en condiciones de pobreza, de los cuales 94.000 correspondían al grupo de pobreza extrema; el ingreso promedio anual es de US\$1.730 para Chiriquí comparado con US\$2.377 para Panamá. Esta situación se ha deteriorado aún más, recientemente, a causa de los problemas en las zonas bananeras y en especial en el Distrito de Barú- Divala. En los distritos de Barú y Alanje, con ingresos anuales promedio de US\$1.339 y US\$1.213

¹ Este indicador es el resultado de medir tres dimensiones básicas del desarrollo humano: Acceso al Conocimiento; Longevidad; y, Nivel Decente de Vida, que se obtiene a través del ingreso promedio de los hogares, las condiciones materiales de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, y las condiciones del empleo. Las mediciones obtenidas deben evaluarse con la siguiente escala: 0-0.200 (Muy Bajo); 0.201-0.400 (Bajo); 0.401-0.600 (Medio); 0.601-0.800 (Medio Alto); 0.801-1.000 (Alto).

respectivamente en el año 2000, las condiciones se han deteriorado desde 1998 con la caída del empleo en el sector bananero, la principal actividad económica de la región.

- 1.3 La Provincia es relativamente rica en recursos naturales, incluyendo los marino-costeros. La fragilidad y riqueza biológica de las áreas protegidas (Parque Internacional La Amistad, parques Volcán Barú, Marino Golfo de Chiriquí, Refugio de Vida Silvestre Playa de Boca Vieja y Playa de la Barqueta Agrícola) que se encuentran en la región, hacen necesarias acciones de planificación que permitan que el desarrollo futuro no afecten significativamente dichos recursos. La actividad económica y la expansión urbana no planificadas vienen ocasionando el deterioro del medio ambiente de la región y una pérdida de la biodiversidad. Los estudios realizados han identificado problemas de pérdidas de suelos, desborde de ríos, sobre explotación de pesca y cacería ilegal, disminución de calidad de aguas, y contaminación por insumos químicos en la agricultura. Estos problemas deben ser evaluados desde una visión integral para proponer acciones adecuadas que cuenten con el respaldo de la comunidad.
- 1.4 La superficie boscosa de la Provincia es solo el 18,6% del territorio (ANAM, 2003). El 35% del territorio (226.700 hectáreas) tiene tierras aptas para la agricultura, incluyendo casi 150.000 hectáreas en las categorías de capacidad agrológica II y III. Sin embargo, se explotan 427.938 hectáreas (Censo Agropecuario de 2001), en su mayor parte con ganadería extensiva y cultivos tradicionales de baja productividad en tierras no aptas para la agricultura. La superficie con cultivos temporales y permanentes es de 95.000 hectáreas, y unas 260.000 hectáreas tienen pastos tradicionales, naturales y mejorados con menos de una cabeza de ganado por hectárea. Estas cifras indican que la tierra agrícola está subutilizada y la de baja capacidad está sobreutilizada. El tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias es de 8,8 hectáreas, pero 28.000 explotaciones tienen menos de una hectárea y cuentan con menos de 5.000 hectáreas de superficie. De las 48.502 explotaciones, solo 17.440 tienen título de propiedad.
- 1.5 El litoral pacífico tiene un potencial de pesca industrial y artesanal y dispone de una infraestructura en Puerto Pedregal con alto calado y mal utilizada. La zona es un destino potencial de turismo de playa y ecológico cuyos principales sitios de interés son playa de la bahía de Charco Azul y Limones, y otras zonas protegidas de la región. Además de las oportunidades para la observación de la naturaleza y la visita a las zonas protegidas, la región cuenta también con un potencial turístico poco explotado en las playas, y lugares para la práctica de deportes marinos y pesca deportiva, así como el atractivo de las manifestaciones culturales propias de la región. Sin embargo, los servicios turísticos son deficientes y, en muchos casos, informales. A pesar del potencial turístico y de los beneficios que pueden traer su desarrollo, no se cuentan con estimados de la capacidad de carga ni de la demanda nacional e internacional.
- 1.6 Los niveles de precipitación, que llegan hasta los 2.500 mm anuales en algunas zonas sobre la cordillera, alimentan una serie de ríos que bajan desde la cordillera hacia el Mar Pacífico con cuencas de alto gradiente que favorecen una rápida descarga sobre la planicie costera y generan inundaciones rápidas en formación y desagüe. Este proceso natural que siempre ha afectado a la agricultura y a las viviendas, parece estar intensificándose a causa de la deforestación de las cuencas altas. Las fuertes lluvias en

diciembre de 2004 han concientizado a la población y a las autoridades locales sobre la vulnerabilidad del área. El aprovechamiento del potencial económico de la región requiere reducir el riesgo presentado por estos factores de vulnerabilidad.

2. Problemas generales y perspectivas de la Provincia.

- 1.7 El actual gobierno de Panamá, que inició labores en septiembre de 2004, ha realizado una serie de Consejos Consultivos Comunitarios a nivel de Provincia. En el correspondiente a Chiriquí los representantes de los distritos identificaron la falta de caminos, agua potable y otras deficiencias típicas de las zonas rurales. Sin embargo, el principal problema de la región está relacionado con la evolución del subsector bananero y se concentra en las áreas de Barú y Divalá, fronterizos con la República de Costa Rica.
- 1.8 Como en muchas zonas bananeras de Latinoamérica, en los distritos de Barú y Alanje (al cual pertenece el corregimiento de Divalá) se creó una situación de dependencia de un solo cultivo, el banano, con un enclave productivo operado verticalmente por una empresa multinacional que no solo controlaba todo lo relacionado con la producción, el transporte y la comercialización del banano sino también muchos de los servicios públicos que normalmente presta el Estado. Esto permitió que el sector público tuviera un “bajo perfil” en la zona, situación que muchos identifican como causa de las deficiencias observadas en cobertura y calidad de los servicios básicos.
- 1.9 Los cambios en los mercados internacionales, junto con una estructura de costos relativamente alta, obligaron a la empresa bananera en Barú a retirarse de la zona, primero trasladando el sitio de embarque al Atlántico y luego transfiriendo la producción a una cooperativa controlada por el sindicato de trabajadores, esquema que no ha funcionado como se esperaba. Este proceso ha tenido graves consecuencias para los trabajadores bananeros; antes de 1990, se empleaban más de 7.000 trabajadores beneficiando a 35.000 personas, con una producción de 12,5 millones de cajas que generaba US\$70 millones a la economía local; para 2004, el empleo se había reducido a 2.870 trabajadores, la cooperativa que opera las fincas transferidas atraviesa una seria crisis financiera, muchos de los productores independientes también han tenido dificultades, generando un serio problema de solvencia financiera en el subsector.
- 1.10 Ante la gravedad de estos problemas, el gobierno creó una Comisión Presidencial con el fin de dar respuestas a los problemas de la región. Según ésta, el problema central es que “No hay suficiente actividad económica y las [empresas] que generaban actividad están colapsando producto de la dependencia del monocultivo, creando más desempleo e inseguridad socio-económica”. Este problema se presenta en un contexto de inestabilidad en el mercado internacional, el cual ha sido afectado por los cambios en el régimen de importación de la Unión Europea donde el aumento en el arancel puede significar la inviabilidad de la producción bananera panameña. Adicionalmente, la producción nacional debe cumplir con nuevas normas ambientales que requieren la reubicación de viviendas de los trabajadores para evitar los efectos de los agroquímicos utilizados en las fincas bananeras. La Comisión Presidencial presentó una propuesta general para financiar un programa de apoyo a la región que requiere revisión y preparación.

3. Estrategia de desarrollo sostenible

- 1.11 El Gobierno de Panamá requiere de precisar y profundizar el diagnóstico y las soluciones a lo que se ha identificado como una tendencia de deterioro de las condiciones socio-económicas de la Provincia y en particular de la región Barú-Divalá afectada por los problemas de la industria bananera. Para ello es necesario actualizar y/o completar algunos estudios básicos que permitan comprender en mejor forma las causas de los problemas existentes, caracterizar las demandas e identificar aquellos elementos sobre los cuales una acción del Banco pueda lograr los mayores beneficios relativos para el logro de los objetivos indicados.
- 1.12 Para el efecto, se acordó la contratación de estudios con el objeto de proponer un conjunto interrelacionado de medidas que permitan: i) aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos con la participación efectiva de los gobiernos locales y las comunidades, mejorando en general la capacidad y educación de la población para un mejor desempeño en las actividades productivas; ii) introducir un cambio en los modelos existentes de producción agropecuaria y aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo los marino costeros, para garantizar su sostenibilidad; iii) mejorar el ingreso y la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos naturales, manteniendo a su vez la diversidad y productividad biológica; iv) potenciar y complementar la inversión pública en infraestructura de carreteras, puertos y aeropuerto y los servicios básicos, enfatizando aquellos con los mayores vínculos positivos hacia el aumento de la productividad, generación de empleo, disminución de la pobreza y disminución de los riesgos de fenómenos naturales.
- 1.13 Para el logro de los objetivos anteriores, el Gobierno de Panamá solicitó el apoyo del Banco mediante una Cooperación Técnica (CT) para financiar servicios de consultoría, talleres de consulta y concertación y equipamiento (hardware y software) para apoyar al Ministerio de la Presidencia (MP) y a los gobiernos y organizaciones locales, en la formulación del Programa de Desarrollo Sostenible para la Provincia, el cual debe responder a las oportunidades, características, situaciones y coyuntura únicas de la Provincia, para lograr un crecimiento económico sostenible de la misma a fin de contribuir a las metas de reducción de la pobreza. La cooperación técnica incluirá las siguientes actividades: i) diagnóstico de los sectores claves; ii) lecciones aprendidas; iii) formulación de escenarios, objetivos de desarrollo e indicadores de impacto; iv) definición de líneas estratégicas de acción; v) diseño del Plan de Acción, Programa de Inversiones y proyectos específicos; y vi) diseño de estructura de ejecución. Las actividades anteriores se agruparon en cuatro paquetes de consultoría: Estudio (1), relacionado con el análisis institucional y capacidad de gestión incluyendo planes de acción distritales, estudio (2), relacionado con el diagnóstico de los sectores clave, estudio (3), relacionado con la formulación del Programa y estudio (4), relacionado con la supervisión y seguimiento. Los presentes Términos de Referencia se refieren al estudio (2), **“Diagnóstico de los Sectores Clave”**, incluyendo análisis de la estructura económica regional y evaluación de la infraestructura productiva y de servicios básicos .

4. Delimitación Geográfica del estudio

- 1.14 El área de estudio se focalizará en el Distrito de Barú y el Corregimiento de Divalá, donde los problemas de empleo son más apremiantes, pero abarcará la totalidad de la Provincia de Chiriquí.

II. OBJETIVOS DE LA PRESENTE CONSULTORÍA

- 2.1 **El objetivo general** de esta consultoría, es efectuar un diagnóstico participativo de la situación existente respecto a la estructura económica de la Provincia y de la infraestructura de transporte y servicios básicos, especialmente los efectos potenciales de los proyectos de infraestructura de gran envergadura que se contemplan para la Provincia, con identificación de factores coadyuvantes y factores limitantes para lograr el objetivo general de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí.
- 2.2 Los objetivos específicos de esta consultoría son los siguientes: i) analizar la distribución del ingreso actual y tener un diagnóstico de la situación actual de la estructura económica de la Provincia y del potencial de generación de empleo e ingresos familiares de la economía, para reducir los niveles de pobreza y desempleo; ii) analizar la capacidad y el potencial de generación de empleo e ingresos de la economía regional y las iniciativas productivas existentes, especialmente, pero sin limitarse exclusivamente a ellas, las relacionadas con el desarrollo agrícola, agroindustria, agricultura orgánica, pesca industrial y turismo y definir un sistema de incentivos eficiente y efectivo para desarrollar este potencial; iii) analizar los posibles efectos en la economía de la Provincia del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de Norteamérica y los países centroamericanos, así como las oportunidades de acceso a los mercados asiáticos; iv) analizar los posibles vínculos de la Provincia con Bocas del Toro, con la vecina Costa Rica en la zona fronteriza y con el resto de Centro América y posibles efectos de los mismos; v) tener un diagnóstico del estado actual de la infraestructura de servicios en la Provincia, incluyendo la vivienda en las zonas bananeras; vi) analizar los posibles impactos económicos, sociales y ambientales, tanto positivos como negativos, de los proyectos de gran magnitud que han sido planteados, como la ampliación de la red de transporte, el desarrollo portuario, la ampliación de servicios básicos y otros; y vii) efectuar un análisis de “ganadores” y “perdedores” en cada uno de los casos anteriores y plantear alternativas de acción para potenciar los primeros y reducir los segundos, determinando las medidas y acciones requeridas para incorporar a la población pobre en el proceso de desarrollo de la región y reducir los niveles de pobreza y pobreza extrema, de manera que las conclusiones puedan ser incorporadas en el análisis de escenarios del estudio (3).

1. Descripción

- 2.3 El estudio objeto de esta consultoría es uno de los estudios a contratar para caracterizar la problemática de Chiriquí, que servirán de insumo para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de dicha Provincia, planteando escenarios futuros a 5, 10 y 15 años plazo. Busca caracterizar la estructura económica y situación referente a la infraestructura de transporte y servicios básicos en el área de estudio. Este estudio se haría en estrecha

coordinación con los estudios (1) y (3), ya que los mismos plantearían Proyectos y cambios que se propondría introducir, los cuales debieran consultarse y vincularse durante la ejecución del presente estudio (2). A su vez, el estudio (2) proporcionaría valiosos elementos de juicio para el planteamiento y desarrollo de la Estrategia (3).

- 2.4 Los análisis anteriores deberán identificar los vacíos principales a los cuales el Programa deberá poner atención especial, así como los factores exógenos (situaciones del entorno con alta probabilidad de ocurrencia, sobre los cuales el Programa no tendría efecto, pero que tienen que ser tomados en cuenta) que pudieran definir escenarios futuros posibles.

2. Tareas

- 2.5 Las tareas a realizar por el consultor incluyen las siguientes:
- 2.6 Revisión de material bibliográfico: El consultor revisará y analizará cuidadosamente el material bibliográfico disponible sobre los aspectos económicos locales y sobre el potencial de la economía para la generación de empleos e incremento del ingreso familiar, así como sobre el estado de la infraestructura de transporte y servicios básicos, incluyendo los posibles efectos de los proyectos de gran envergadura que se contemplan para la Provincia. Las principales fuentes de información son el MP, la Representación del Banco en Panamá y en especial, en la Gobernación Provincial, incluyendo los 13 diagnósticos distritales elaborados por la Junta Técnica y el Consejo Provincial de Chiriquí, así como aquellas iniciativas propuestas ante el Consejo Provincial por la Sociedad Civil. También revisarán y analizarán el diagnóstico general y programa de desarrollo elaborado por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Capítulo de Chiriquí. Así mismo, revisarán y tomarán en consideración otros estudios ya existentes, como aquellos que puedan ser aprovechados del proyecto PRONAT y de los estudios efectuados por JICA, Zona Franca, Petroterminal, Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas y Transporte y otros, a fin de no duplicar esfuerzos.
- 2.7 Coordinación: el consultor coordinará su trabajo a través del MP y la Comisión Presidencial, especialmente para las visitas y entrevistas a instituciones del Estado y en el campo, coordinará con las autoridades locales (Gobernación y Alcaldías), ONGs, sector privado y otros grupos organizados comunitarios y de la sociedad civil, de tal manera que recojan las inquietudes de los entes involucrados y a la vez, les informen del avance de sus trabajos. De igual manera, el consultor deberá coordinar actividades y compartir información con los equipos contratados para la realización del estudio (1) de la fase de caracterización de la problemática, con los consultores encargados de la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí (estudio 3) y con el Coordinador ubicado en el MP, para mantener un adecuado y fluido intercambio de información entre las diferentes consultorías. El consultor contará con la colaboración de los miembros del Equipo de Proyecto del Banco para cualquier aclaración y/o consulta que consideren necesaria respecto a la ejecución de los estudios.
- 2.8 Trabajo de campo: el consultor programará visitas de campo en la zona de Chiriquí, especialmente las regiones de Barú y Divalá, durante las cuales realizarán talleres

participativos para obtener e incorporar los puntos de vista y prioridades respecto a los problemas y las soluciones, por parte de las autoridades locales, organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y del sector privado, representantes de ONGs trabajando en la zona. Estas visitas y talleres deberán ser cuidadosamente coordinados con los consultores de los otros estudios para minimizar la repetición y consecuente fatiga de los entrevistados. También obtendrán en el campo aquella información faltante (no disponible bibliográficamente) mínima necesaria para la elaboración de su diagnóstico y de sus propuestas.

1. Análisis de la estructura económica regional y las alternativas productivas para la generación de empleo

- 2.9 Deberá analizarse la capacidad que tiene el sector agropecuario de la región para ser redirigido a atender un aumento en la demanda relacionado con la mayor actividad económica que pueda generar el desarrollo de otros sectores, así como a diversificar sus exportaciones en el contexto de mayor apertura e integración comercial. Sin embargo, es necesario considerar en forma realista una serie de iniciativas de desarrollo agrícola local para fomentar nuevos cultivos, agroindustria, agricultura orgánica, acuicultura y otros proyectos propuestos localmente, atendiendo la eficiencia económica y la efectividad de la actual estructura de incentivos e instrumentos existentes, así como los efectos y beneficios de ello en el sector más pobre de la población. Las labores orientadas a mejorar la competitividad, la diversificación productiva y las oportunidades de creación de empleo tanto dentro como fuera del sector deberán analizadas. Por último, se caracterizará la dinámica económica de la región en términos de distribución del empleo y del ingreso en los diferentes sectores de la economía regional. Se evaluará también la dinámica existente de distribución de los ingresos en la Provincia y como esto puede afectar la realización de actividades regionales que fomenten la generación de empleo.
- 2.10 El estudio debe contener un diagnóstico preciso de los principales problemas que afectan a la economía regional, con particular atención a los niveles de empleo y pobreza, de tal manera que las recomendaciones sean concretas, estén orientadas a resolver los problemas y tengan un sustento empírico adecuado. El estudio se llevará a cabo en el contexto de los planes existentes propuestos para la región, especialmente el plan de APEDE, debidamente socializado con las autoridades locales organizaciones comunitarias y comunidades de la región, así como las políticas y lineamientos específicos del Gobierno.
- 2.11 El estudio deberá identificar en forma específica los proyectos, actividades, medidas normativas o de política, incentivos y otras acciones necesarias para estimular el crecimiento económico de la región y su capacidad para mejorar el empleo y los ingresos de la población local. Para ello, se analizarán las políticas nacionales de distribución de ingresos provenientes de entidades gubernamentales.
- 2.12 El consultor deberá preparar alternativas productivas para el Desarrollo Económico y Social para la región incorporando los elementos estratégicos, su descripción detallada, costos , y esquema de ejecución. Estas alternativas deberán elaborarse en el marco del

Programa de Desarrollo Sostenible que se estará preparando para la región mediante el estudio (3).

2.13 Para lo anterior, el consultor deberá ejecutar todas las actividades necesarias para lograr los objetivos del estudio y, en especial, las siguientes:

- a. Analizar la oferta regional de trabajo en los diferentes mercados laborales, con especial atención a las características particulares de la región como la fuerza laboral de origen externo, los salarios de reserva de la población local, la estructura de calificaciones de la población, el crecimiento proyectado de la población local e inmigrante, la formación de capital humano local y la oferta de servicios de capacitación, entre otros.
- b. Analizar la demanda regional de trabajo y su crecimiento en los diferentes sectores, especialmente: la agricultura, la ganadería, la pesca, la industria, los servicios relacionados con la actividad portuaria, el turismo y el comercio.
- c. Caracterizar el sector informal, la microempresa y la pequeña empresa con respecto a su capacidad relativa para generar empleo e ingresos. El desarrollo previsto, liderado por la reestructuración de la actividad portuaria y por el turismo, estaría orientado en gran parte a establecer las condiciones para viabilizar el crecimiento económico en sectores como el turismo, la agricultura y el comercio. Sin embargo, si se quiere apoyar al pequeño productor, empresario o propietario, será necesario analizar la estructura de incentivos y diseñar medidas eficientes que faciliten el acceso de éstos a las oportunidades en sus respectivos sectores. En resumen, si existe la demanda, se requiere apoyar a los productores – especialmente a los pequeños – a obtener los medios para atenderla y así distribuir los beneficios del Programa en forma más equitativa.
- d. El consultor debe revisar y evaluar los planes de desarrollo vigentes y, en particular, el de APEDE, con el fin de determinar la viabilidad económica de las estrategias propuestas. Esto permitirá tener claridad para considerar esquemas alternativos de financiamiento y la participación financiera tanto del sector público como del sector privado en las inversiones del Programa.
- e. Analizar el crecimiento proyectado del sector portuario y estimar su probable impacto en el empleo y los ingresos de la población local. Igualmente, determinar el potencial del sector turismo para generar empleo e ingresos, según los escenarios considerados.
- f. Analizar y proyectar las tendencias del sector agropecuario bajo escenarios alternativos relacionados con la transformación de la industria bananera y la modernización del sector agropecuario local. Es necesario considerar en forma realista una serie de iniciativas de desarrollo agrícola local para fomentar nuevos cultivos, agroindustria, agricultura orgánica, acuicultura y otros proyectos propuestos localmente, atendiendo la eficiencia económica y la efectividad de la actual estructura de incentivos. El consultor deberá tener en cuenta los proyectos existentes en ese sentido.

- g. Pobreza y focalización. Si bien, algunas medidas sectoriales como los estímulos económicos pueden contribuir indirectamente a reducir la pobreza, una estrategia efectiva para reducir la pobreza extrema en las áreas más afectadas de Barú y Divalá requiere instrumentos específicos dirigidos al grupo objetivo. Por esto será necesario identificar adecuadamente este grupo y proponer los instrumentos respectivos.
- h. Determinar los requerimientos de infraestructura de apoyo a la producción como transporte, mitigación de riesgos naturales, disponibilidad de agua, etc. que puedan estar restringiendo la rentabilidad de las inversiones productivas.
- i. Identificar las posibles restricciones causadas por la falta de crédito para la pequeña empresa y analizar los programas especiales de crédito y financiamiento de inversiones existentes para estimular los sectores productivos.
- j. Determinar las medidas de política económica que pueden facilitar la inversión productiva, teniendo en cuenta que estas medidas deben formar parte de una estrategia coherente y aceptable al Gobierno.
- k. Definir escenarios alternativos probables y sus implicaciones en términos de inversiones e incentivos requeridos para su desarrollo.
- l. Integrar las recomendaciones en un paquete coherente de políticas para dinamizar la economía regional.
- m. Analizar los mecanismos financieros existentes como incentivos para fomentar la productividad y la generación de empleo.

2. Análisis de la situación de la infraestructura de transporte y servicios básicos.

- 2.14 El consultor efectuará el diagnóstico, evaluarán el potencial para el desarrollo futuro y harán recomendaciones para mejorar la situación existente, según los objetivos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí. Analizará los problemas de suministro de servicios básicos (agua potable, electricidad, vivienda y otros) a la población en condiciones de pobreza y recomendar una estrategia para mejorar la cobertura teniendo en cuenta la demanda y los proyectos propuestos y en ejecución.
- 2.15 En forma indicativa, sin que signifique obligatoriedad o restricción para la iniciativa del consultor, éste podría considerar el análisis y diagnóstico de aspectos específicos como los siguientes:

a. Agua Potable y Saneamiento

- 2.16 **Sistemas de agua potable**, para cerciorarse si cumplen con las normas de calidad y con las proyecciones de una demanda incremental de los próximos 10 a 20 años para las principales poblaciones de la Provincia.
- 2.17 **Situación de la producción, calidad y distribución de agua potable** en las principales poblaciones urbanas de la Provincia y en el medio rural.

2.18 **Situación respecto al alcantarillado y disposición de aguas servidas** en las principales poblaciones urbanas de la Provincia y en el medio rural y los impactos en el medio ambiente y salud de los habitantes.

2.19 **Grado de cumplimiento de las disposiciones sanitarias vigentes** por los hoteles, hospedajes y restaurantes en el área de estudio.

b. Energía

2.20 **Situación actual de interconexión de la red eléctrica** de la provincia con la red nacional, sus costos estimados de adecuación de las líneas y su impacto sobre el costo de la electricidad en la Provincia para los que estén dentro de la red de electrificación

2.21 **Situación del servicio eléctrico fuera de la red** incluyendo las zonas rurales y zonas menos accesibles.

2.22 Fuentes y potencial actual y futuro de generación eléctrica de Chiriquí.

c. Manejo de desechos sólidos

2.23 Sitios de vertido y manejo de residuos sólidos.

2.24 Volumen y composición de los residuos sólidos en los principales poblados, disposiciones actuales e impacto. Disposiciones legales en cuanto a quienes les corresponde retirar la basura, mecanismos de pago, capacidad de equipo y personal, y sanciones legales por incumplimiento.

d. Vivienda para reubicar familias de antiguas fincas bananeras

2.25 Patrones de crecimiento de las poblaciones en los principales centros urbanos de Chiriquí.

2.26 Proyectos y Planes Maestros Urbanos existentes para las diferentes poblaciones de la Provincia y otros estudios existentes como posibles insumos a ser incorporados dentro de las acciones y propuestas de solución al problema de la vivienda para reubicar familias de las antiguas fincas bananeras.

e. Infraestructura productiva y de Transporte (carreteras, caminos, puentes, puertos y aeropuertos)

2.27 Estado de los caminos, puentes, vías férreas, puertos y aeropuertos existentes y proyectados dentro del área de estudio según el MOP, la AMP y otras entidades públicas y privadas, especialmente la ampliación de Puerto Armuelles, incorporación de Petroterminal con su infraestructura al desarrollo de la región, las perspectivas de la Zona Franca de Barú, la rehabilitación del muelle fiscal como puerto pesquero, la rehabilitación del aeropuerto de Puerto Armuelles, el mejoramiento del aeropuerto de David y otros.

- 2.28 Evaluación del impacto económico, social y ambiental de la infraestructura de transporte existente y proyectada.

3. Informes

- 2.29 El consultor elaborará los siguientes informes, producto de la consultoría:

- a. **informe inicial**, con el Plan de Trabajo detallado y los resultados de la revisión bibliográfica (al final de la segunda semana de iniciado el trabajo);
- b. **informe de avance**, describiendo y caracterizando la situación actual de la estructura económica regional y de la infraestructura productiva, de transporte y de servicios, y sus perspectivas y tendencias futuras, a la luz de lo que se pretende lograr con la Estrategia de Desarrollo Sostenible (finalizando el primer mes de trabajo);
- c. **borrador de informe final** (al finalizar el tercer mes de trabajo) describiendo las áreas sobre las cuales una acción del Programa produciría los mayores beneficios y el mayor valor agregado y planteando alternativas de acción para cada uno de los aspectos analizados, los cuales pudieran ser incorporados al hacer el análisis de escenarios de desarrollo y diseño de la estructura de ejecución del Programa mediante el estudio (3);
- d. **Informe en formato final** de la consultoría, incorporando las observaciones del MP y del Banco (al finalizar el cuarto mes de trabajo). Todos los informes se presentarán en cuatro copias en papel (dos para el Gobierno y dos para el Banco) y en archivo electrónico usando MSWord para PC.
- e. Adicionalmente, el Gobierno y el Banco podrán solicitar informes específicos, resúmenes, evaluaciones o informes de progreso sobre cualquier tema y a cualquier momento que lo estimen conveniente y razonable, pero dentro del contexto del Proyecto en preparación.

- 2.30 **Revisión y correcciones:** el consultor revisará las observaciones y comentarios del Gobierno y del Banco a cada uno de los informes presentados y las incorporarán a la etapa siguiente del trabajo. El consultor realizará las correcciones o complementaciones indicadas por el Gobierno y el Banco al borrador del informe final y las incorporarán en la versión en formato final del mismo.

III. PRODUCTOS ESPERADOS

- 3.1 Al finalizar la consultoría, se espera contar con los siguientes productos:

- 3.2 **Diagnóstico participativo de la estructura económica regional y las alternativas productivas para la generación de empleo:** un documento en el cual se incluya como mínimo un diagnóstico sobre lo siguiente, pero sin limitarse exclusivamente a ello:

- a. Diagnóstico preciso de los principales problemas que afectan a la economía regional, con particular atención a los niveles de empleo y pobreza;

- b. Análisis de la oferta regional de trabajo en los diferentes mercados laborales, con especial atención a las características particulares de la región;
- c. Análisis de la demanda regional de trabajo y su crecimiento en los diferentes sectores, especialmente: la agricultura, la ganadería, la industria, los servicios relacionados con la actividad portuaria, el turismo y el comercio.
- d. Caracterización del sector informal, la microempresa y la pequeña empresa con respecto a su capacidad relativa para generar empleo e ingresos.
- e. Análisis del crecimiento proyectado del sector portuario y estimación de su probable impacto en el empleo y los ingresos de la población local. Igualmente, determinación del potencial del sector turismo para generar empleo e ingresos, según los escenarios considerados;
- f. Análisis y proyección de las tendencias del sector agropecuario bajo escenarios alternativos relacionados con la transformación de la industria bananera y la modernización del sector agropecuario local;
- g. Identificación de las posibles restricciones causadas por la falta de crédito para la pequeña empresa y analizar los programas especiales de crédito y financiamiento de inversiones existentes para estimular los sectores productivos;
- h. Identificación de requerimientos de infraestructura de apoyo a la producción como transporte, mitigación de riesgos naturales, disponibilidad de agua, etc. que puedan estar restringiendo la rentabilidad de las inversiones productivas;

3.3 **Diagnóstico participativo de la infraestructura productiva y de servicios básicos:** un documento en el cual se incluya como mínimo un diagnóstico del estado y efectos potenciales de la infraestructura productiva, de transporte y de servicios básicos, actual y proyectada, en el desarrollo económico, social y ambiental de la región, referido a lo siguiente, pero sin limitarse exclusivamente a ello:

- a. Agua potable y saneamiento;
- b. Energía;
- c. Manejo de desechos sólidos;
- d. Vivienda para reubicar familias de las antiguas fincas bananeras;
- e. Infraestructura productiva y de Transporte (carreteras, caminos, puentes, puertos y aeropuertos), en especial la ampliación de Puerto Armuelles, Zona Fronteriza Paso Canoas, incorporación de Petroterminal con su infraestructura al desarrollo de la región, las perspectivas de la Zona Franca de Barú, la rehabilitación del muelle fiscal como puerto pesquero, la rehabilitación del aeropuerto de Puerto Armuelles, el mejoramiento del aeropuerto de David y otros.

- 3.4 **Alternativas de acción.** Un documento en el cual se incluya, como mínimo, tres alternativas de acción para resolver los problemas principales encontrados durante el análisis de la estructura económica regional y de la infraestructura productiva y de servicios básicos. Deberá contener lo siguiente, pero sin limitarse solamente a ello:
- a. Proyectos, actividades, medidas normativas o de política, incentivos, infraestructura y otras acciones necesarias para estimular el crecimiento económico de la región y su capacidad para mejorar el empleo y los ingresos de la población local;
 - b. Alternativas productivas para el Desarrollo Económico y Social para la región, incluyendo infraestructura productiva, incorporando los elementos estratégicos y su descripción, para que puedan ser incorporadas en el marco del Programa de Desarrollo Sostenible que se estará preparando para la región mediante el estudio (3);
 - c. Propuestas de estrategias efectivas para reducir la pobreza extrema en las áreas más afectadas de Barú y Divalá, incluyendo instrumentos específicos dirigidos al grupo objetivo, identificando adecuadamente este grupo y proponiendo los instrumentos respectivos;
 - d. Medidas de política económica que pueden facilitar la inversión productiva, teniendo en cuenta que estas medidas deben formar parte de una estrategia coherente y aceptable al Gobierno;
 - e. Identificación y análisis de los mecanismos financieros existentes como incentivos para fomentar la productividad y la generación de empleo;
 - f. Estrategia para mejorar el impacto en el desarrollo económico, social y ambiental, de la infraestructura productiva y de transporte, así como la cobertura de suministro de servicios básicos (agua potable, electricidad, salud, educación) a la población de menores recursos económicos, teniendo en cuenta la demanda y los proyectos propuestos y en ejecución;
 - g. Escenarios alternativos probables y sus implicaciones en términos de inversiones e incentivos requeridos para su desarrollo;
 - h. Integración de las recomendaciones en un paquete coherente de políticas para dinamizar la economía regional.

IV. PLAZO Y CRONOGRAMA TENTATIVO

- 4.1 El estudio tendrá una duración de cuatro meses. En las primeras dos semanas se llevará a cabo la investigación bibliográfica, en colaboración con el MP y la Representación del Banco en Panamá y con el apoyo del Coordinador de los estudios. De la tercera a la séptima semanas se elaborarán los diagnósticos y se definirá el potencial para transformaciones productivas y mejoramiento de la infraestructura, en forma participativa con el MP, los ministerios correspondientes, la AMP, las autoridades locales, el sector privado y las comunidades. Esta labor requerirá de visitas al área de estudio de Chiriquí,

las cuales deberán ser en coordinación con los consultores de los demás estudios. La octava semana en Ciudad de Panamá en labores de gabinete para las conclusiones e informe de avance. Las semanas novena a la dieciséis, elaborando el borrador del informe final, pudiendo requerirse alguna visita corta adicional al campo para afinar algunos detalles o aspectos especiales; y de la décimo séptima a la última, para las discusiones sobre el borrador del informe, revisiones del mismo, incorporación de observaciones y elaboración del informe en formato final.

- 4.2 Con base a su interpretación de los términos de referencia, el consultor podrá proponer un cronograma alterno. En concertación con el MP y el Banco, el consultor podrá también modificar el cronograma acordado inicialmente, de acuerdo a las condiciones que encuentren en el campo, siempre y cuando cumplan con el carácter participativo de los diagnósticos en Chiriquí.

V. MONTO Y FORMA DE PAGO

- 5.1 El monto total del contrato será de US\$_____, pagaderos en la modalidad de suma alzada (*lump sum*), incluyendo los costos de transporte aéreo de los consultores internacionales, per-diem en Panamá; transporte y viáticos para el trabajo de campo en Chiriquí para los consultores nacionales e internacionales; seguros; elaboración de informes; etc. La forma de pago será convenida en el contrato. A manera de ilustración, una fórmula comúnmente utilizada para este tipo de trabajos, es la siguiente, pagadero de la siguiente manera:

30% a la firma del contrato;
30% a la aceptación del informe de avance después del trabajo de campo;
30% a la aceptación del borrador de informe final;
10% a la aceptación del informe final.

VI. ESPECIALIDADES REQUERIDAS

- 6.1 Para la realización de estas tareas, se contratará un equipo integrado por consultores internacionales y/o nacionales, en las especialidades que se especifican a continuación:
- a. **Economista**, Administrador de Empresas o Ingeniero Civil, con grado académico de Maestría y no menos de 10 años de experiencia en estudios sectoriales o regionales y análisis de política económica con extensa experiencia en la región, quien actuará como Director Técnico del estudio. Se requiere experiencia en análisis de políticas públicas y mecanismos de incentivos o desincentivos para la inversión en actividades productivas y en servicios públicos básicos, así como para la participación comunitaria en dichas actividades. Igualmente, experiencia en la preparación de proyectos de desarrollo rural así como de la redacción de informes y en la coordinación de estudios.
 - b. **Especialista en Saneamiento**, que deberá ser Ingeniero Sanitario con grado académico de Maestría y 5 años de experiencia en análisis y diseño de sistemas de agua potable y alcantarillado, preferentemente en zonas rurales; y en manejo y disposición de desechos sólidos y reciclaje.

- c. **Especialista en sistemas de electrificación**, que podrá ser Ingeniero Eléctrico, Civil, Mecánico o Industrial con grado académico de Maestría y 5 años de experiencia en sistemas de electrificación rural y preferentemente en sistemas de energía renovables de fuentes alternas como energía solar, eólica, etc.
 - d. **Especialista en Planificación Urbana**, que podrá ser Ingeniero Civil, Arquitecto, Urbanista o Planificador con grado académico de Maestría y 5 años de experiencia en planificación y evaluación de proyectos de vivienda y desarrollo de infraestructura urbana.
 - e. **Especialista en Sistemas de Transporte**, que podrá ser Ingeniero Civil o especialidad similar, con grado académico de Maestría y 10 años de experiencia en puentes y carreteras, sobre todo caminos rurales y especialmente con experiencia sobre puertos y aeropuertos y conocimiento sobre ferrocarriles.
 - f. **Economista Agrícola** con grado académico de Maestría y 5 años de experiencia en política agraria y comercio internacional en el sector agropecuario.
 - g. **Especialistas** (agricultura, agroindustria, infraestructura, turismo), con asignaciones de corta duración según los requerimientos técnicos del estudio y la propuesta técnica.
- 6.2 Todos los consultores deberán tener grado académico de Maestría, de preferencia doctorado, con amplia experiencia demostrada en estudios similares en América Latina, de preferencia Costa Rica, América Central o el Caribe.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
FORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA LA
PROVINCIA DE CHIRIQUÍ
(PN-T1007)

FORMULACIÓN DEL PROGRAMA Y PLAN DE ACCIÓN PARA SU IMPLEMENTACIÓN
TERMINOS DE REFERENCIA INDICATIVOS

I. ANTECEDENTES

1. Descripción de la Provincia de Chiriquí

- 1.1 La Provincia de Chiriquí está situada en el extremo occidental de Panamá, en la frontera con Costa Rica. Su población se estima en 394.364 personas, con un crecimiento promedio de 1,35% anual en los últimos 15 años, su superficie es de 6.476,5 km² y su densidad demográfica de 60,9 habitantes por km², casi el doble del país. Chiriquí es una provincia rural y agrícola, con menos del 45% de la población en áreas urbanas; su principal concentración de población es la ciudad de David con unas 60.000 personas. Chiriquí ocupa el 8,6% del territorio nacional y alberga al 13% de la población panameña. La Provincia está dividida en 13 distritos (municipios) y 91 corregimientos.
- 1.2 Chiriquí y sus pobladores tienen una reputación de prosperidad y progreso con relación al resto del país; sin embargo, las estadísticas muestran que en las últimas décadas estas características no se han sostenido: según el Índice de Desarrollo Humano de Panamá (IDHP)¹, un indicador de pobreza relativa, con base en el Censo de Población de 2000, la Provincia se encuentra por debajo del promedio para el país (0.692 comparado con 0.707 para Panamá); según el mapa de pobreza de 1997, la “Probabilidad de Ser Pobre” (PrP) en Chiriquí es de 0,60, mientras que en la Provincia de Panamá es de 0,28 y en la Provincia de Colón es de 0,48; el IDHP la clasifica en el 4º puesto y el PrP en el 5º entre las provincias menos pobres de Panamá; en Chiriquí, el 26% de las familias tienen un ingreso por debajo del costo de la canasta básica de alimentos, comparado con el 26,5% para el país; en el año 2000, de los 394.364 habitantes, más de 165.000 vivían en condiciones de pobreza, de los cuales 94.000 correspondían al grupo de pobreza extrema; el ingreso promedio anual es de US\$1.730 para Chiriquí comparado con US\$2.377 para Panamá. Esta situación se ha deteriorado aún más, recientemente, a causa de los problemas en las zonas bananeras y en especial en el Distrito de Barú- Divala. En los distritos de Barú y Alanje, con ingresos anuales promedio de US\$1.339 y US\$1.213

¹ Este indicador es el resultado de medir tres dimensiones básicas del desarrollo humano: Acceso al Conocimiento; Longevidad; y, Nivel Decente de Vida, que se obtiene a través del ingreso promedio de los hogares, las condiciones materiales de la vivienda, el acceso a los servicios básicos, y las condiciones del empleo. Las mediciones obtenidas deben evaluarse con la siguiente escala: 0-0.200 (Muy Bajo); 0.201-0.400 (Bajo); 0.401-0.600 (Medio); 0.601-0.800 (Medio Alto); 0.801-1.000 (Alto).

respectivamente en el año 2000, las condiciones se han deteriorado desde 1998 con la caída del empleo en el sector bananero, la principal actividad económica de la región.

- 1.3 La Provincia es relativamente rica en recursos naturales, incluyendo los marino-costeros. La fragilidad y riqueza biológica de las áreas protegidas (Parque Internacional La Amistad, parques Volcán Barú, Marino Golfo de Chiriquí, Refugio de Vida Silvestre Playa de Boca Vieja y Playa de la Barqueta Agrícola) que se encuentran en la región, hacen necesarias acciones de planificación que permitan que el desarrollo futuro no afecten significativamente dichos recursos. La actividad económica y la expansión urbana no planificadas vienen ocasionando el deterioro del medio ambiente de la región y una pérdida de la biodiversidad. Los estudios realizados han identificado problemas de pérdidas de suelos, desborde de ríos, sobre explotación de pesca y cacería ilegal, disminución de calidad de aguas, y contaminación por insumos químicos en la agricultura. Estos problemas deben ser evaluados desde una visión integral para proponer acciones adecuadas que cuenten con el respaldo de la comunidad.
- 1.4 La superficie boscosa de la Provincia es solo el 18,6% del territorio (ANAM, 2003). El 35% del territorio (226.700 hectáreas) tiene tierras aptas para la agricultura, incluyendo casi 150.000 hectáreas en las categorías de capacidad agrológica II y III. Sin embargo, se explotan 427.938 hectáreas (Censo Agropecuario de 2001), en su mayor parte con ganadería extensiva y cultivos tradicionales de baja productividad en tierras no aptas para la agricultura. La superficie con cultivos temporales y permanentes es de 95.000 hectáreas, y unas 260.000 hectáreas tienen pastos tradicionales, naturales y mejorados con menos de una cabeza de ganado por hectárea. Estas cifras indican que la tierra agrícola está subutilizada y la de baja capacidad está sobreutilizada. El tamaño promedio de las explotaciones agropecuarias es de 8,8 hectáreas, pero 28.000 explotaciones tienen menos de una hectárea y cuentan con menos de 5.000 hectáreas de superficie. De las 48.502 explotaciones, solo 17.440 tienen título de propiedad.
- 1.5 El litoral pacífico tiene un potencial de pesca industrial y artesanal y dispone de una infraestructura en Puerto Pedregal con alto calado y mal utilizada. La zona es un destino potencial de turismo de playa y ecológico cuyos principales sitios de interés son playa de la bahía de Charco Azul y Limones, y otras zonas protegidas de la región. Además de las oportunidades para la observación de la naturaleza y la visita a las zonas protegidas, la región cuenta también con un potencial turístico poco explotado en las playas, y lugares para la práctica de deportes marinos y pesca deportiva, así como el atractivo de las manifestaciones culturales propias de la región. Sin embargo, los servicios turísticos son deficientes y, en muchos casos, informales. A pesar del potencial turístico y de los beneficios que pueden traer su desarrollo, no se cuentan con estimados de la capacidad de carga ni de la demanda nacional e internacional.
- 1.6 Los niveles de precipitación, que llegan hasta los 2.500 mm anuales en algunas zonas sobre la cordillera, alimentan una serie de ríos que bajan desde la cordillera hacia el Mar Pacífico con cuencas de alto gradiente que favorecen una rápida descarga sobre la planicie costera y generan inundaciones rápidas en formación y desagüe. Este proceso natural que siempre ha afectado a la agricultura y a las viviendas, parece estar intensificándose a causa de la deforestación de las cuencas altas. Las fuertes lluvias en

diciembre de 2004 han concientizado a la población y a las autoridades locales sobre la vulnerabilidad del área. El aprovechamiento del potencial económico de la región requiere reducir el riesgo presentado por estos factores de vulnerabilidad.

2. Problemas generales y perspectivas de la Provincia.

- 1.7 El actual gobierno de Panamá, que inició labores en septiembre de 2004, ha realizado una serie de Consejos Consultivos Comunitarios a nivel de Provincia. En el correspondiente a Chiriquí los representantes de los distritos identificaron la falta de caminos, agua potable y otras deficiencias típicas de las zonas rurales. Sin embargo, el principal problema de la región está relacionado con la evolución del subsector bananero y se concentra en las áreas de Barú y Divalá, fronterizos con la República de Costa Rica.
- 1.8 Como en muchas zonas bananeras de Latinoamérica, en los distritos de Barú y Alanje (al cual pertenece el corregimiento de Divalá) se creó una situación de dependencia de un solo cultivo, el banano, con un enclave productivo operado verticalmente por una empresa multinacional que no solo controlaba todo lo relacionado con la producción, el transporte y la comercialización del banano sino también muchos de los servicios públicos que normalmente presta el Estado. Esto permitió que el sector público tuviera un “bajo perfil” en la zona, situación que muchos identifican como causa de las deficiencias observadas en cobertura y calidad de los servicios básicos.
- 1.9 Los cambios en los mercados internacionales, junto con una estructura de costos relativamente alta, obligaron a la empresa bananera en Barú a retirarse de la zona, primero trasladando el sitio de embarque al Atlántico y luego transfiriendo la producción a una cooperativa controlada por el sindicato de trabajadores, esquema que no ha funcionado como se esperaba. Este proceso ha tenido graves consecuencias para los trabajadores bananeros; antes de 1990, se empleaban más de 7.000 trabajadores beneficiando a 35.000 personas, con una producción de 12,5 millones de cajas que generaba US\$70 millones a la economía local; para 2004, el empleo se había reducido a 2.870 trabajadores, la cooperativa que opera las fincas transferidas atraviesa una seria crisis financiera, muchos de los productores independientes también han tenido dificultades, generando un serio problema de solvencia financiera en el subsector.
- 1.10 Ante la gravedad de estos problemas, el gobierno creó una Comisión Presidencial con el fin de dar respuestas a los problemas de la región. Según ésta, el problema central es que “No hay suficiente actividad económica y las [empresas] que generaban actividad están colapsando producto de la dependencia del monocultivo, creando más desempleo e inseguridad socio-económica”. Este problema se presenta en un contexto de inestabilidad en el mercado internacional, el cual ha sido afectado por los cambios en el régimen de importación de la Unión Europea donde el aumento en el arancel puede significar la inviabilidad de la producción bananera panameña. Adicionalmente, la producción nacional debe cumplir con nuevas normas ambientales que requieren la reubicación de viviendas de los trabajadores para evitar los efectos de los agroquímicos utilizados en las fincas bananeras. La Comisión Presidencial presentó una propuesta general para financiar un programa de apoyo a la región que requiere revisión y preparación.

1. Estrategia de desarrollo sostenible

- 1.11 El Gobierno de Panamá requiere de precisar y profundizar el diagnóstico y las soluciones a lo que se ha identificado como una tendencia de deterioro de las condiciones socio-económicas de la Provincia y en particular de la región Barú-Divalá afectada por los problemas de la industria bananera. Para ello es necesario actualizar y/o completar algunos estudios básicos que permitan comprender en mejor forma las causas de los problemas existentes, caracterizar las demandas e identificar aquellos elementos sobre los cuales una acción del Banco pueda lograr los mayores beneficios relativos para el logro de los objetivos indicados.
- 1.12 Para el efecto, se acordó la contratación de estudios con el objeto de proponer un conjunto interrelacionado de medidas que permitan: i) aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos con la participación efectiva de los gobiernos locales y las comunidades, mejorando en general la capacidad y educación de la población para un mejor desempeño en las actividades productivas; ii) introducir un cambio en los modelos existentes de producción agropecuaria y aprovechamiento de los recursos naturales, incluyendo los marino costeros, para garantizar su sostenibilidad; iii) mejorar el ingreso y la calidad de vida de las comunidades que dependen de los recursos naturales, manteniendo a su vez la diversidad y productividad biológica; iv) potenciar y complementar la inversión pública en infraestructura de carreteras, puertos y aeropuerto y los servicios básicos, enfatizando aquellos con los mayores vínculos positivos hacia el aumento de la productividad, generación de empleo, disminución de la pobreza y disminución de los riesgos de fenómenos naturales.
- 1.13 Para el logro de los objetivos anteriores, el Gobierno de Panamá solicitó el apoyo del Banco mediante una Cooperación Técnica (CT) para financiar servicios de consultoría, talleres de consulta y concertación y equipamiento (hardware y software) para apoyar al Ministerio de la Presidencia (MP) y a los gobiernos y organizaciones locales, en la formulación del Programa de Desarrollo Sostenible para la Provincia, el cual debe responder a las oportunidades, características, situaciones y coyuntura únicas de la Provincia, para lograr un crecimiento económico sostenible de la misma a fin de contribuir a las metas de reducción de la pobreza.
- 1.14 La cooperación técnica incluirá las siguientes actividades: i) diagnóstico de los sectores claves; ii) lecciones aprendidas; iii) formulación de escenarios, objetivos de desarrollo e indicadores de impacto; iv) definición de líneas estratégicas de acción; v) diseño del Plan de Acción, Programa de Inversiones y proyectos específicos; y vi) diseño de estructura de ejecución. Las actividades anteriores se agruparon en cuatro paquetes de consultoría: Estudio (1), relacionado con el análisis institucional y capacidad de gestión incluyendo planes de acción distritales, estudio (2), relacionado con el diagnóstico de los sectores clave, estudio (3), relacionado con la formulación del Programa y estudio (4), relacionado con la supervisión y seguimiento. Los presentes Términos de Referencia se refieren al estudio (3), **“Formulación del Programa y Plan de Acción para su Implementación”**, incluyendo lecciones aprendidas, formulación de escenarios, objetivos de desarrollo e indicadores de impacto, definición de líneas estratégicas de acción, diseño del Plan de

Acción, Programa de Inversiones y proyectos específicos y diseño de estructura de ejecución; así como un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF) y un sistema de información georeferenciada (SIG).

2. Delimitación Geográfica del estudio

- 1.15 El área de estudio se focalizará en el Distrito de Barú y el Corregimiento de Divalá, donde los problemas de empleo son más apremiantes, pero abarcará la totalidad de la Provincia de Chiriquí.

II. OBJETIVOS DE LA PRESENTE CONSULTORÍA

- 2.1 **El objetivo general** de esta consultoría, es la formulación de un Programa Integral de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí y el Plan de Acción para su implementación, que permita aprovechar el potencial de la región para beneficio de la población local mediante el crecimiento económico, la creación de empleos y la reducción de la pobreza en la Provincia.
- 2.2 **Los objetivos específicos** de esta consultoría son los siguientes: (i) integrar la Línea de Base y analizar, sintetizar y sistematizar las lecciones aprendidas; (ii) formular escenarios, objetivos de desarrollo e indicadores de impacto; (iii) identificar y definir líneas estratégicas de acción; (iv) diseñar el Programa de Inversiones y el Plan de Acción para su implementación, incluyendo proyectos específicos; (v) diseñar la estructura de ejecución; (vi) desarrollar un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF); y (vii) implementar un sistema de información georeferenciada (SIG).

1. Descripción

- 2.3 El estudio objeto de esta consultoría es uno de los estudios a contratar para la elaboración de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí, planteando escenarios futuros a 5, 10 y 15 años plazo. Busca caracterizar la estructura económica y situación referente a la infraestructura de transporte y servicios básicos en el área de estudio. Este estudio se haría en estrecha coordinación con los estudios (1) y (2), ya que los mismos plantearían Proyectos y cambios que se propondría introducir, los cuales debieran consultarse y vincularse durante la ejecución del presente estudio (3). El estudio (3) proporcionará valiosos elementos de juicio y hará el planteamiento y desarrollo de la Estrategia.
- 2.4 Los análisis de los estudios (1) y (2) deberán identificar los vacíos principales a los cuales el Programa deberá poner atención especial, así como los factores exógenos (situaciones del entorno con alta probabilidad de ocurrencia, sobre los cuales el Programa no tendría efecto, pero que tienen que ser tomados en cuenta) que pudieran definir escenarios futuros posibles. Unido a lo anterior, en el presente paquete de estudio (3) se completará el diagnóstico con los aspectos ambientales y sociales, la formulación de la Línea de Base y las lecciones aprendidas. Lo anterior llevará a definir y acordar, en forma participativa, los objetivos que se persiguen con el Programa, los escenarios futuros con mayor

probabilidad de ocurrencia y mayor impacto relativo en la región y los indicadores para medir los impactos del Programa.

- 2.5 Definido y acordado lo anterior, se acordarán las líneas estratégicas para potenciar los impactos positivos del escenario escogido y aminorar los impactos negativos, lo cual implica la adopción por el Gobierno sobre la Estrategia de Desarrollo para la Provincia y las medidas de política económica viables para facilitar la transformación y crecimiento de la economía local. Para la definición de las líneas estratégicas se caracterizarán alternativas de diversificación productiva y oportunidades de creación de empleo, dentro y fuera de la actividad agropecuaria. Finalmente, se propondrá un programa de inversiones elegibles que pueda financiarse respondiendo a la demanda, así como un análisis de alternativas de capacitación y reentrenamiento de la fuerza de trabajo local y la capacidad de gestión de las instituciones del Estado en la región. Se tendrá especial cuidado en no duplicar esfuerzos y estudios ya realizados, especialmente aquellos efectuados por JICA, Zona Franca, Petroterminales, Autoridad Marítima de Panamá (AMP) y otros estudios ya existentes, como aquellos que puedan ser aprovechados del proyecto PRONAT y se enfatizarán acciones que puedan iniciarse a corto plazo.
- 2.6 Lo anterior permitirá producir recomendaciones específicas y generar acciones concretas a corto, mediano y largo plazo (categorías de proyectos elegibles para financiamiento con base en la demanda, actividades específicas, fortalecimiento de las instituciones y de la sociedad civil, elementos facilitadores para la participación del sector privado), integradas en un Plan de Acción que identifique oportunidades de financiamiento para hacer efectivo el Programa. El Plan de Acción tomará en cuenta la identificación de iniciativas, planes y/o propuestas existentes a nivel local y/o comunitario, las iniciativas que se vienen desarrollando, las propuestas de las autoridades, la demanda de las comunidades locales, así como los planes de desarrollo ya realizados
- 2.7 Asimismo, se elaborarán una serie de instrumentos de gestión para apoyar la ejecución del Programa y orientar a los futuros inversionistas. Entre estos instrumentos, se tiene elaborar un Sistema de Información Georeferenciado (SIG) y un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF). Finalmente, se diseñará la estructura de ejecución del Programa. Así, se conseguirá una integración de los estudios (1), (2) y (3) y la formulación de un Programa de apoyo a la reestructuración y adaptación de la economía regional a las nuevas condiciones de los mercados y políticas económicas.

2. Tareas Generales

- 2.8 Las tareas generales a realizar por el consultor incluyen las siguientes:
- 2.9 **Revisión de material bibliográfico:** El consultor revisará y analizará cuidadosamente el material bibliográfico disponible sobre los aspectos económicos locales y sobre el potencial de la economía para la generación de empleos e incremento del ingreso familiar, así como sobre el estado de la infraestructura de transporte y servicios básicos, incluyendo los posibles efectos de los proyectos de gran envergadura que se contemplan para la Provincia. Las principales fuentes de información son el MP, la Representación del Banco en Panamá y en especial, en la Gobernación Provincial, incluyendo los 13

diagnósticos distritales elaborados por la Junta Técnica y el Consejo Provincial de Chiriquí, así como aquellas iniciativas propuestas ante el Consejo Provincial por la Sociedad Civil. También revisarán y analizarán el diagnóstico general y programa de desarrollo elaborado por la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Capítulo de Chiriquí. Así mismo, revisarán y tomarán en consideración otros estudios ya existentes, como aquellos que puedan ser aprovechados del proyecto PRONAT y de los estudios efectuados por JICA, Zona Franca, Petroterminal, Autoridad Marítima de Panamá (AMP), Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas y Transporte y otros, a fin de no duplicar esfuerzos.

- 2.10 **Coordinación:** el consultor coordinará su trabajo a través del MP y la Comisión Presidencial, especialmente para las visitas y entrevistas a instituciones del Estado y en el campo, coordinará con las autoridades locales (Gobernación y Alcaldías), ONGs, sector privado y otros grupos organizados comunitarios y de la sociedad civil, de tal manera que recojan las inquietudes de los entes involucrados y a la vez, les informen del avance de sus trabajos. De igual manera, el consultor deberá coordinar actividades y compartir información con los equipos contratados para la realización del estudio (1) de la fase de caracterización de la problemática, con los consultores encargados de la elaboración de la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Chiriquí (estudio 3) y con el Coordinador ubicado en el MP, para mantener un adecuado y fluido intercambio de información entre las diferentes consultorías. El consultor contará con la colaboración de los miembros del Equipo de Proyecto del Banco para cualquier aclaración y/o consulta que consideren necesaria respecto a la ejecución de los estudios.
- 2.11 **Trabajo de campo:** el consultor programará visitas de campo en la zona de Chiriquí, especialmente las regiones de Barú y Divalá, durante las cuales realizarán talleres participativos para obtener e incorporar los puntos de vista y prioridades respecto a los problemas y las soluciones, por parte de las autoridades locales, organizaciones comunitarias, de la sociedad civil y del sector privado, representantes de ONGs trabajando en la zona. Estas visitas y talleres deberán ser cuidadosamente coordinados con los consultores de los otros estudios para minimizar la repetición y consecuente fatiga de los entrevistados. También obtendrán en el campo aquella información faltante (no disponible bibliográficamente) mínima necesaria para la elaboración de su diagnóstico y de sus propuestas.

3. Tareas Específicas

- 2.12 **Análisis y presentación de la información recopilada.** El Consultor deberá presentar la información de manera que se puedan visualizar con claridad los resultados de esta consultoría, realizando presentaciones intermedias al equipo de la cooperación técnica y funcionarios del Banco. Lo anterior incluye la elaboración de cuadros, mapas, presentaciones audiovisuales (power point), un sistema de información georeferenciada (SIG) y una base de datos digital.
- 2.13 **Lecciones aprendidas.** Se analizarán y evaluarán los principales programas ejecutados y en ejecución en la Provincia de Chiriquí en los últimos diez años, incluyendo experiencias exitosas y no exitosas en aspectos de organización y participación de las comunidades (incluyendo empoderamiento y participación pro-activa en todas las etapas,

incluyendo la ejecución, cuando exista), aspectos operativos, administrativos, técnicos, asistencia técnica, resultados, nivel de impacto y sostenibilidad de las intervenciones. Para ello se utilizará tanto la información proporcionada por los estudios (1) y (2), como aquella que obtenga directamente el consultor.

- 2.14 Este análisis deberá enfocarse fundamentalmente en temas de participación comunitaria, productividad, turismo, conservación y manejo de los recursos naturales, infraestructura productiva y de servicios básicos, así como relaciones institucionales administrativas y de ejecución dentro de los proyectos analizados. Si bien el trabajo se concentrará en las áreas de Barú y Divalá, no implica descartar las experiencias exitosas o fracasos notorios de programas similares fuera de dichas regiones, pero dentro de la Provincia de Chiriquí.
- 2.15 Obtener un inventario sistematizado que incluya, como mínimo, los siguientes elementos:
- a. Principales proyectos ejecutados en los últimos 10 años y los proyectos en ejecución en la Provincia, incluyendo fecha de inicio y terminación, ejecutores, fuentes de financiamiento, objetivos, metas, tipo y número de beneficiarios, temáticas, sectores, enfoques, etc.
 - b. Intervenciones exitosas y fracasos notorios de los principales proyectos anteriores, en materia de actividades productivas, conservación y manejo de los recursos naturales e infraestructura productiva y de servicios con participación comunitaria.
 - c. Experiencias exitosas y fracasos notorios en materia de acompañamiento técnico a instituciones, gobiernos distritales y comunidades, proponiendo algunas recomendaciones en esta materia.
 - d. Con base en el inventario sistematizado, analizar y evaluar, como mínimo, los siguientes elementos y factores:
 - i. Esquemas administrativos y operativos para la ejecución de los proyectos exitosos y también los que no han tenido éxito;
 - ii. Lecciones aprendidas de experiencias exitosas y fracasos notorios;
 - iii. Mecanismos de sostenibilidad incluidos en los proyectos e intervenciones y resultados obtenidos por los mismos;
 - iv. Colaboración inter-institucional e interacciones;
 - v. Resolución de conflictos;
 - vi. Eficiencia de los gastos, o sea una comparación entre lo que se ha invertido y los resultados obtenidos, si posible, mediante análisis costo-beneficio en las actividades productivas, costo-eficiencia, etc.;
 - vii. Sistemas de evaluación ambiental y social, incluyendo monitoreo y seguimiento y aspectos de género; esquemas de cooperación y coordinación binacional con Costa Rica en esa región.

- 2.16 Partiendo de los resultados del análisis y evaluación, hacer recomendaciones, como mínimo, acerca de lo siguiente:
- a. Mecanismo de participación comunitaria para Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia, incluyendo mecanismos de incentivos y co-participación, así como para la resolución de conflictos;
 - b. Mecanismo de coordinación interinstitucional para el Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia, incluyendo mecanismos de evaluación y monitoreo;
 - c. Aspectos estratégicos a incluirse en el Programa de Desarrollo Sostenible de la Provincia, así como, sobre el tipo de intervenciones a desarrollar para la conservación y manejo del patrimonio natural de la región, así como para mejorar el nivel y calidad de vida de las comunidades..
- 2.17 **Línea de Base.** El consultor brindará una descripción narrada y una descripción cuantitativa de los diferentes recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales y de los procesos biofísicos existentes en la Provincia. Se espera que la mayoría de esta información ya exista, pero es necesario ordenar los datos y ponerlos en un formato adecuado para facilitar su uso por el Programa.
- 2.18 Establecerá la Línea de Base y sus correspondientes indicadores con elementos de biodiversidad, social, cultural y económica (incorporando los resultados de los estudios 1 y 2), aprovechando toda la información disponible en las Instituciones del Estado, y en la Provincia misma. Lo anterior se refiere a indicadores de partida sobre la situación problema que el Programa pretende atender.
- 2.19 **Sistema de Información Georeferenciado (SIG) y Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF).** El Consultor elaborará un Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional para la Provincia de Chiriquí, incorporando las variables relevantes de orden técnico y socioeconómico y presentará los resultados digitalizados en un sistema de información georeferenciado. Estas herramientas permitirán contar con la información de base necesaria y los lineamientos de ordenamiento del territorio que sirvan como el punto de partida para plantear alternativas de intervención en la región, con base en los escenarios de desarrollo que se analicen. El PIOTF servirá también como elemento orientador a la actividad económica y ambiental conservacionista de la región.
- 2.20 **Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí.** El Consultor deberá definir claramente los objetivos de la Estrategia, las líneas estratégicas y sus objetivos específicos y metas, manteniendo la perspectiva de lo que se considera deseable, pero con base a lo que se considere posible y alcanzable, dadas las condiciones socioeconómicas, financieras, legales y políticas del país y la naturaleza de la zona. Para tal propósito se realizarán como mínimo las siguientes actividades, sin limitarse exclusivamente a ellas:

- a. Elaboración participativa de escenarios alternativos de desarrollo sostenible a 5, 10 y 15 años.
 - b. Planteamiento de alternativas estratégicas para alcanzar los escenarios; su discusión y consultas con los organismos ejecutores y representantes de las comunidades y autoridades nacionales y locales.
 - c. Selección participativa de los escenarios de desarrollo sostenible alcanzables a 5, 10 y 15 años y de la alternativa estratégica deseable para alcanzarlos: la **“Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí”**. Se seleccionará el escenario general para toda la Provincia y se expresará este escenario en una estrategia general para la Provincia y estrategias específicas para las áreas de Barú y Divalá.
 - d. Preparar un documento que contenga la Estrategia de Desarrollo Sostenible fundamentada en el diagnóstico, conciliando los lineamientos de política del Gobierno para la zona, la conservación ambiental y las necesidades y aspiraciones de la población. La Estrategia deberá incluir los objetivos y metas que se pretenden alcanzar a 5, 10 y 15 años plazo bajo cada uno de los escenarios planteados, los instrumentos y su configuración en el tiempo y en el espacio para obtener los impactos deseados en forma eficiente, los indicadores de impacto y los mecanismos de participación de las instituciones y organizaciones que garanticen una ejecución efectiva.
- 2.21 **Lineamientos Estratégicos Prioritarios.** Sería prematuro especificar ex-ante cuales serían estos lineamientos, pero a manera ilustrativa entre otras actividades que pudieran ser estratégicas para el desarrollo sostenible de la zona, se mencionan los siguientes, sin que ello signifique que son exclusivos o excluyentes: fortalecimiento de la capacidad de gestión en la región (nivel regional y nivel local, incluyendo gobiernos locales), potenciación de las alternativas para el turismo, aumento de cobertura de servicios básicos y diversificación productiva.
- 2.22 Los lineamientos finales de la Estrategia saldrían como resultado del diagnóstico, de las consultas comunitarias, diálogo con las instituciones de gobierno y de los análisis participativos a efectuar por el consultor. Cada lineamiento deberá incluir una descripción de los proyectos y actividades recomendados, costos estimados y cronograma tentativo de ejecución, las necesidades de estudios y diseños, y los términos de referencia para su preparación.
- 2.23 **Plan de Acción.** El consultor elaborará un Plan de Acción para la implementación de la Estrategia. El Plan de Acción incluiría actividades y proyectos específicos a financiar para el corto plazo (hasta 5 años), mediano plazo (10 años) y largo plazo (15 años), con todos sus detalles incluyendo costos, cronograma de ejecución y financiamiento y los compromisos y responsabilidades acordados con los ejecutores. El grado de detalle sería inverso al plazo e incluiría los mecanismos necesarios para la revisión y actualización participativa periódica del plan. Se deberá analizar la presencia y la efectividad de las instituciones del Estado en la zona, del sector privado y las organizaciones comunitarias, entre otras.

- 2.24 El consultor diseñará en forma detallada, el mecanismo para la ejecución de las actividades identificadas en cada uno de los componentes del Plan de Acción que eventualmente financiaría el BID. Incluirá los mecanismos de ejecución participativa descentralizada y los mecanismos para el financiamiento sostenible de las actividades y programas (incentivos, mecanismos de pago, pago por servicios ambientales, etc.). Este esquema institucional será la base para la continuación de las actividades contempladas en la Estrategia y Plan de Acción al concluir el Programa que eventualmente financiaría el BID.
- 2.25 El consultor concertará también con el MP, la Comisión Presidencial, la Junta Técnica y el Consejo Provincial, una estrategia de comunicación de las estrategias específicas para Barú y Divalá, que evite celos o agudización de frustraciones por necesidades insatisfechas en otros sectores de la población u otras regiones de la Provincia. Ello incluiría también mecanismos para disuadir la migración de otras áreas de la Provincia o del país, ante las expectativas que dichas estrategias puedan levantar. Ello daría tiempo a que las medidas y acciones propuestas logren estabilizar la situación en estas áreas y brindar un mejor nivel de vida a los habitantes de las mismas en forma prioritaria.
- 2.26 **Programa de Inversiones.** Es importante hacer notar que el Plan de Acción contendrá un amplio espectro de actividades y proyectos que no necesariamente serían todos financiados por un solo organismo financiero nacional, bilateral o multilateral (como el BID). Por lo tanto, en el caso del BID, es necesario identificar aquellas actividades y proyectos que podrían considerarse para financiamiento por el Banco. Este Programa de Inversiones por lo tanto, incluirá las actividades y acciones más urgentes contempladas dentro de la Estrategia y Plan de Acción elaborados para la Provincia y que estén dentro del ámbito de los programas de desarrollo sostenible del Banco. Podría incluir dos etapas: una primera etapa de cuatro años con énfasis en la instalación y consolidación de elementos facilitadores, acompañados de algunas inversiones urgentes; y una segunda etapa de 5 años, durante la cual se llevarían a cabo la mayor parte de las inversiones contempladas. El consultor deberá identificar los **indicadores mediante los cuales se medirá el éxito de la primera etapa** y que servirán de base para tomar la decisión de continuar o no con la segunda etapa.
- 2.27 Se prevé que algunos proyectos, sobre todos los “blandos”, serían financiados directamente, pero que la mayor parte de las inversiones “duras” se financiarían respondiendo a la demanda de la región. Para este caso, el consultor deberá revisar las categorías de proyectos elegibles a ser financiados de esta manera y la muestra indicativa de los tipos de proyectos elegibles diseñada en paralelo por otra consultoría financiada por esta cooperación técnica.
- 2.28 Para la elaboración del Programa de Inversiones, el consultor deberá también tomar en cuenta que, en paralelo, se estarían diseñando mecanismos de recuperación de costos para los proyectos financiados bajo esta modalidad, mediante el cual los beneficiarios aporten un porcentaje de los costos y devuelvan la parte proporcionada por el Programa a sus propias organizaciones, a fin de mantener un fondo rotativo y asegurar la sustentabilidad financiera.

- 2.29 **Muestra Indicativa de Proyectos.** El Programa de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí incluirá, entre otras cosas, el financiamiento de proyectos de infraestructura productiva e infraestructura básica y el financiamiento de proyectos productivos, con base a la demanda de las comunidades. Para ello, se necesita contar con el diseño de una muestra indicativa de proyectos que puedan ser elegibles para ser financiados.
- 2.30 Por lo tanto, el consultor propondrá las categorías elegibles de proyectos priorizados en forma participativa por las comunidades y elaborará una muestra indicativa de proyectos para cada una de ellas mediante la participación de las asociaciones comunitarias y de los gobiernos locales. En forma indicativa, las categorías elegibles incluirían los siguientes servicios e infraestructura básica y productiva:
- a. Agua potable y saneamiento
 - b. Energía
 - c. Manejo de desechos sólidos
 - d. Vivienda para reubicar familias de las antiguas fincas bananeras
 - e. Caminos rurales
- 2.32 En forma indicativa, las categorías de proyectos productivos elegibles incluirían los siguientes tipos de proyectos indicativos y proyectos piloto, especialmente para las comunidades de Barú y Divalá, con énfasis en aquellos proyectos cuya ejecución pueda iniciarse de inmediato:
- a. Diversificación de la producción de las comunidades
 - b. Actividades agroproductivas
 - c. Actividades extractivas
 - d. Productos no maderables del bosque
 - e. Actividades que den un valor agregado a la actividad artesanal
- 2.33 En todo caso, por diseño se entiende el diseño técnico del proyecto y su viabilidad ambiental, socioeconómica, institucional y financiera, incluyendo dentro de esta última su sustentabilidad financiera. Como muestra indicativa se entiende un número de proyectos que reflejen las características de las categorías elegibles y cuya viabilidad indique la viabilidad general de este tipo de proyectos. Para lo anterior, se seguirá el perfil que se incluye como Apéndice A.
- 2.34 El consultor propondrá mecanismos de recuperación de costos para los proyectos financiados bajo esta modalidad, acordes a la situación socioeconómica de los beneficiarios, mediante el cual éstos aporten un porcentaje de los costos y devuelvan la parte proporcionada por el Programa a sus propias organizaciones, a fin de mantener un fondo rotativo y asegurar la sustentabilidad financiera (en el Apéndice B se presenta a manera ilustrativa, la forma que podría tener un mecanismo de este tipo).
- 2.35 **Evaluación, Viabilidad y Riesgos.** El consultor diseñará los esquemas y mecanismos de seguimiento y evaluación de impactos y de cumplimiento de objetivos y metas de la Estrategia, incluyendo aquellos que permitan monitorear los indicadores identificados en la línea de base para avalorar o medir el grado de transformación o de cambios en los mismos, incluyéndolos como una de las actividades del Plan de Acción. Evaluará

también la Estrategia y Plan de Acción y el Programa y Plan de Acción que financiaría el BID propuestos, mostrando su viabilidad en los aspectos técnicos, ambientales, sociales, políticos, económicos, financieros, institucionales, legales y en los aspectos de etnias y de género. Asimismo, el consultor identificará e indicará los posibles riesgos y la forma como los mismos serán mitigados.

- 2.36 **Talleres.** El consultor organizará y realizará los talleres necesarios para asegurar la participación de los involucrados. Para ello propondrá al MP y al Banco, la metodología y términos de referencia respectivos.

3. Informes

- 2.36 El consultor elaborará los siguientes informes, producto de la consultoría:

- a. **informe inicial**, con el Plan de Trabajo detallado y los resultados de la revisión bibliográfica (al final de la segunda semana de iniciado el trabajo);
- b. **informe de avance**, incluyendo las lecciones aprendidas, la línea de base, el escenario seleccionado con los respectivos objetivos e indicadores de impacto la las líneas estratégicas que de dicho análisis se deriven. Igualmente, incluirán una descripción preliminar del PIOTF y del SIG (finalizando el segundo mes de trabajo);
- c. **borrador de informe final** describiendo el Programa de Inversiones general y el que eventualmente financiaría el Banco, así como el Plan de Acción para su implementación, la Estrategia para el Desarrollo Sostenible de la Provincia, la muestra indicativa de proyectos, el PIOTF y el SIG (al finalizar el cuarto mes de trabajo);
- d. **Informe en formato final** de la consultoría, incorporando las observaciones del MP y del Banco (al finalizar el sexto mes de trabajo). Todos los informes se presentarán en cuatro copias en papel (dos para el Gobierno y dos para el Banco) y en archivo electrónico usando MSWord para PC.
- e. Adicionalmente, el Gobierno y el Banco podrán solicitar informes específicos, resúmenes, evaluaciones o informes de progreso sobre cualquier tema y a cualquier momento que lo estimen conveniente y razonable, pero dentro del contexto del Proyecto en preparación.

- 2.37 **Revisión y correcciones:** el consultor revisará las observaciones y comentarios del Gobierno y del Banco a cada uno de los informes presentados y las incorporarán a la etapa siguiente del trabajo. El consultor realizará las correcciones o complementaciones indicadas por el Gobierno y el Banco al borrador del informe final y las incorporarán en la versión en formato final del mismo

III. PRODUCTOS ESPERADOS

3.1 Al finalizar la consultoría, se espera contar con los siguientes productos:

1. Lecciones Aprendidas

3.2 Un inventario sistematizado de los principales proyectos ejecutados en los últimos 10 años y los proyectos en ejecución en la Provincia, con el contenido, como mínimo, indicado en estos términos de referencia.

3.3 Un documento con las conclusiones de los análisis y evaluaciones de los proyectos, así como con las recomendaciones, como mínimo, que se indican en estos términos de referencia.

2. Línea de Base, Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional (PIOTF) y Sistema de Información Georeferenciada (SIG)

3.4 Un documento con la descripción narrada de los diferentes recursos ecológicos, socioeconómicos y culturales y de los procesos biofísicos existentes en la Provincia de Chiriquí, con énfasis en las zonas de Barú y Divalá.

3.5 Un documento con la descripción de los elementos del PIOTF y de éste en su conjunto.

3.6 Una base digital de datos cuantitativa respecto a los dos puntos anteriores, con su correspondiente manual de acceso y uso.

3.7 Un sistema de información georeferenciada, incluyendo los datos e información anteriores, con su correspondiente manual de uso y acceso.

3. Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí

3.8 El consultor presentará un documento conteniendo la Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Chiriquí, elaborada según se indica en estos términos de referencia, mostrando los objetivos de la misma; sus componentes, objetivos específicos y metas; y los mecanismos de ejecución e implementación. La Estrategia incorporará un Plan de Acción. Por su importancia, el detalle de este último elemento se presentará como producto específico, mediante el informe que se indica a continuación:

4. Plan de Acción

3.9 El consultor presentará un Plan de Acción elaborado con base en la Estrategia acordados y sus componentes, para la implementación de los mismos, de tal manera que las soluciones respondan en forma coherente a los problemas y a las limitaciones identificadas, como se indica en estos términos de referencia.

5. Programa de Inversiones

- 3.10 El consultor presentará un Programa de Inversiones, incluyendo aquellas a ser eventualmente presentado al BID, según se describe en estos términos de referencia. Este Programa deberán ir acompañados del correspondiente esquema institucional para la ejecución del Programa que financiaría el BID. Por su importancia, este último aspecto se describe en forma separada a continuación.

6. Esquema de Organización

- 3.11 El consultor presentará el esquema institucional participativo para la ejecución del Programa BID y el correspondiente Plan de Acción BID, elaborado de acuerdo a lo que al respecto se indica en estos términos de referencia. Incluirá la participación de la sociedad civil, comunidades y gobiernos locales para no dejar por fuera ninguno de los actores involucrados, asegurando una mayor posibilidad de consenso en la aplicación de la estrategia y planes futuros propuestos. Para ello deberá tomar en cuenta la organización existente a nivel local, regional y nacional, especialmente la Gobernación Provincial, la Junta Técnica, el Consejo Provincial y los gobiernos locales.

IV. PLAZO Y CRONOGRAMA TENTATIVO

- 4.1 El estudio tendrá una duración de seis meses. En las primeras dos semanas se llevará a cabo la investigación bibliográfica, en colaboración con el MP y la Representación del Banco en Panamá y con el apoyo del Coordinador de los estudios. De la tercera a la séptima semanas se elaborarán las lecciones aprendidas, la línea de base, los análisis de escenarios, objetivos e indicadores de impacto y se elaborarán los primeros borradores del PIOTF y el SIG. Esta labor requerirá de visitas al área de estudio de Chiriquí, las cuales deberán ser en coordinación con los consultores de los demás estudios. La octava semana en Ciudad de Panamá en labores de gabinete para las conclusiones e informe de avance. Las semanas novena a la dieciséis, elaborando el borrador del informe final, pudiendo requerirse alguna visita corta adicional al campo para afinar algunos detalles o aspectos especiales; y de la décimo séptima a la última, para las discusiones sobre el borrador del informe, revisiones del mismo, incorporación de observaciones y elaboración del informe en formato final.
- 4.2 Con base a su interpretación de los términos de referencia, el consultor podrá proponer un cronograma alterno. En concertación con el MP y el Banco, el consultor podrá también modificar el cronograma acordado inicialmente, de acuerdo a las condiciones que encuentren en el campo, siempre y cuando cumplan con el carácter participativo de los diagnósticos en Chiriquí.

V. MONTO Y FORMA DE PAGO

- 5.1 El monto total del contrato será de US\$_____, pagaderos en la modalidad de suma alzada (*lump sum*), incluyendo los costos de transporte aéreo de los consultores internacionales, per-diem en Panamá; transporte y viáticos para el trabajo de campo en Chiriquí para los consultores nacionales e internacionales; seguros; elaboración de

informes; etc. La forma de pago será convenida en el contrato. A manera de ilustración, una fórmula comúnmente utilizada para este tipo de trabajos, es la siguiente, pagadero de la siguiente manera:

- 30% a la firma del contrato;
- 30% a la aceptación del informe de avance después del trabajo de campo;
- 30% a la aceptación del borrador de informe final;
- 10% a la aceptación del informe final.

VI. ESPECIALIDADES REQUERIDAS

- 6.1 Para la realización de estas tareas, se contratará un equipo de consultores adecuado a las tareas previstas en estos términos de referencia, que deberán trabajar en equipo bajo la coordinación de uno de ellos, aunque tendrán las responsabilidades individualizadas que se especifiquen. La integración del equipo será propuesto por el oferente en su oferta técnica, pero se espera que cubra los siguientes campos y tareas:
- 6.2 **Coordinador del estudio**, que podrá ser Planificador Regional o Economista de Recursos Naturales, con grado académico de Maestría y por lo menos 10 años de experiencia en la coordinación y elaboración de estrategias de desarrollo sostenible, de políticas ambientales y de recursos naturales. Debe tener experiencia en Mesoamérica y de preferencia en Panamá. Estará a cargo de la conceptualización general de la Estrategia, de la integración del diagnóstico, de la redacción del informe final y de la coordinación con los pasos de avance del estudio. Coordinará los insumos de los otros consultores.
- 6.3 **Especialista en participación y relaciones comunitarias, Científico Social** o especialidad similar, con conocimiento y experiencia de trabajo de 10 años en análisis de participación de involucrados o en diagnósticos participativos y de preferencia con conocimiento de la Provincia de Chiriquí. Este consultor estará encargado de la coordinación de los talleres locales con los representantes de los sectores de la sociedad civil y autoridades locales y será el responsable de la incorporación de los indicadores sociales, de etnias y de género e incorporar los insumos de los involucrados en la Estrategia y Plan de Acción propuestos. Contará con el insumo de los otros consultores, en especial del experto en desarrollo institucional.
- 6.4 **Especialista en desarrollo institucional**, con grado académico de Maestría y 10 años de experiencia en su especialidad, quien será el principal responsable de la elaboración del esquema institucional participativo para la ejecución de la Estrategia y el correspondiente Plan de Acción. Contará con el insumo de los otros consultores, en especial del experto en relaciones comunitarias
- 6.5 **Ingeniero Ambientalista, o Geógrafo**, experto en saneamiento básico e infraestructura de servicios y gestión de recursos naturales y culturales, con grado académico de Maestría y 10 años de experiencia en programas de protección de ecosistemas y manejo de recursos naturales y culturales y en la consideración de la dimensión social, étnica y de género en programas de desarrollo sostenible. Contará con el insumo de los otros consultores, en especial del economista de recursos naturales y el planificador del uso del suelo.

- 6.6 **Economista de recursos naturales**, con grado académico de Maestría y por lo menos 10 años de experiencia en proyectos de desarrollo sostenible y manejo de recursos naturales y culturales, con conocimiento de políticas públicas y estrategias de desarrollo para el sector. Debe tener experiencia en Mesoamérica y de preferencia en Panamá. Será el principal responsable por la elaboración del Plan de Acción. Contará con los insumos de los demás consultores.
- 6.7 **Especialistas de corta duración**, con asignaciones breves según los requerimientos técnicos del estudio y la propuesta técnica.

ESQUEMA ILUSTRATIVO PARA PROYECTOS DE LA MUESTRA INDICATIVA Y PROYECTOS PILOTO

Los proyectos que se identificarán como proyectos prioritarios para cumplir las metas establecidas en la Estrategia Regional para el corto plazo deben contar con un nivel de diseño avanzado. Estos proyectos deben estar sustentados por la información que se indica en el siguiente esquema ilustrativo:

- a. **Título del proyecto**
- b. **Objetivo estratégico al que responde.** Hacer referencia al objetivo/eje estratégico de la Estrategia Regional (ejemplo, desarrollo institucional, crecimiento económico, etc.).
- c. **Prioridad de implementación.** Especificar en que año dentro del corto plazo (1-5 años) el proyecto se debe implementar.
- d. **Fuente de financiamiento.** Identificar si la fuente de financiamiento corresponde a la primera fase del Programa BID o si se han identificado otros recursos complementarios.
- e. **Antecedentes y justificación del proyecto.** Se describe los antecedentes que llevan a la necesidad del proyecto como prioritario para lograr el cumplimiento de las metas descritas en el Plan de Acción de la Estrategia Regional.
- f. **Objetivos y descripción.** Describir el objetivo general y específico del proyecto así como también sus componentes y las actividades necesarias para cada uno de los componentes y así cumplir con los objetivos planteados.
- g. **Beneficiarios del proyecto.** Identificar, cuantificar y ubicar geográficamente y en forma precisa, los beneficiarios directos del proyecto a ser implementado.
- h. **Mecanismo de ejecución propuesto.** Describir, en forma detallada el esquema institucional/gobernabilidad necesario para la implementación del proyecto. Para ello también es necesario identificar las funciones y acciones de los diferentes actores involucrados en el proceso y los mecanismos propuestos para dicha implementación.
- i. **Costo del proyecto.** Incluir un presupuesto detallado para cada una de las actividades y para la duración del proyecto. Los costos fijos y variables deberán estar claramente identificados y se incluirá un monto para contingencias.
- j. **Análisis de viabilidad.** Incluir una sección con la viabilidad socioeconómica, financiera, ambiental, técnica, e institucional. La viabilidad socioeconómica se debe realizar mediante análisis de costo-efectividad y/o costo-beneficio, incluyendo VAN y TIR.

- k. **Indicadores de evaluación y monitoreo.** Para cada proyecto se deben identificar la línea de base con indicadores apropiados (socioeconómicos, biofísicos) que puedan ser medidos y recolectados durante la implementación del proyecto y que midan el impacto de las acciones que se implementarán.
- l. **Mecanismo de sostenibilidad.** Para los proyectos de orden productivo, se propondrá un diseño de un mecanismo de recuperación parcial de costos de inversión y/o asistencia técnica ya sea para el corto, mediano, o largo plazo. Esta propuesta estará incluirá el esquema institucional requerido para la implementación del mecanismo propuesto.

EJEMPLO INDICATIVO DE UN PLAN DE RECUPERACIÓN DE COSTOS

- a. Las transferencias de recursos de inversión se darían en condiciones de costos compartidos según el tipo de proyectos en cada una de las categorías. El subsidio implícito de este esquema sería manejado en una forma simple y transparente, que quedaría establecida.
- b. Al nivel de pequeñas inversiones locales no se prevería un mecanismo de recuperación de costos hacia el Programa mismo, pero sí se probarían mecanismos de repago a las comunidades mismas que deberá sugerir el consultor como parte del diseño mismo del proyecto (por ejemplo hacia cajas rurales comunitarias o asociaciones representativas de las comunidades, para que éstos a su vez puedan capitalizarse y financiar diversas iniciativas que demanden sus miembros).
- c. Por ejemplo, para las inversiones que estén dirigidas a pequeños productores, la asistencia técnica podría ser cubierta por el Programa, pero los rubros de inversión que generan ingresos a los productores, serían a un costo compartido, por ejemplo de 50/50. Todas las inversiones que se financien responderían a iniciativas de asociaciones y comunidades que deberían lograr un beneficio social y ambiental definido en planes de acción participativos.
- d. En este caso, sería elegible para financiamiento del Programa, la entrega de incentivos temporales, por ejemplo, la provisión de plantas, semillas, insumos, estufas mejoradas ahorradoras de leña, el financiamiento de la asistencia técnica, etc., y un bono por la mano de obra utilizada en las obras de conservación, si fuere el caso (entre el costo de los productores, se podría reconocer la mano de obra), de manera que la disponibilidad de efectivo para el consumo familiar de los participantes no sea en ningún caso inferior a los niveles correspondientes a la situación “sin proyecto”, mientras se obtienen los mayores niveles de ingreso estimados en el plan de finca. El tiempo durante el cual los ingresos del agricultor disminuirían como resultado de los cambios introducidos (período de incentivos), se deberá estimar y cuantificar según el paquete tecnológico y se hará constar también en el plan de finca.
- e. Según el plan de finca elaborado para cada caso, entre el productor y el Programa y de acuerdo a las posibilidades del productor, éste podría proporcionar el 50% del costo de las mejoras acordadas y el Programa le proporcionaría el otro 50% en calidad de incentivo (excepto la asistencia técnica que se le proporcionaría, por ejemplo, en un 100%). Este incentivo deberá ser reintegrado por el productor a su organización comunitaria al final del período de incentivo acordado, a efecto de formar un fondo para atender a nuevos productores o satisfacer futuras necesidades del productor o de su comunidad. En caso de que el plan de finca acordado incluyera obras de conservación tanto en finca como comunitarias, el productor podría poner la mano de obra y el Programa le proporcionaría un bono en calidad de incentivo por un % del valor de dicha mano de obra que fuera acordado. Este bono se depositaría en su organización comunitaria y podría ser utilizado por el productor para que dicha organización adquiriera insumos adicionales que necesite para su finca en el futuro.

- f. La Unidad Ejecutora velaría porque el incentivo sea el mínimo estrictamente necesario, bajo el concepto que el mejor plan de finca sea aquél que logre más con el menor incentivo posible, durante el menor tiempo posible. A efecto de normar la entrega y manejo de los incentivos, se elaboraría una Guía de Incentivos, la cual deberá contar con la no objeción del BID.
- g. En los contratos que se celebren con los proveedores de Asistencia Técnica, se incluirá la obligación de analizar alternativas aceptables a las comunidades y dejar establecidos mecanismos de administración de los bonos por obras de conservación y repago del incentivo hacia asociaciones representativas de los productores y/o sus comunidades, para que éstos a su vez puedan capitalizarse y financiar diversas iniciativas futuras que demanden sus miembros.
- h. Cada solicitante de financiamiento firmaría un convenio con conteniendo las obligaciones contractuales entre el solicitante y el Programa, entre las cuales se incluirán las relacionadas al repago de incentivos bajo la modalidad acordada. La Guía de Incentivos establecería los detalles de ésta y otras obligaciones contractuales que fueran pertinentes.
- i. Para las inversiones que generen beneficios privados que no sean las dirigidas a los pequeños productores agropecuarios y que respondan a iniciativas de asociaciones y comunidades para lograr un beneficio social y ambiental definido en planes de acción participativos (por ejemplo turismo y pesca), se seguiría un proceso similar, variándose los porcentajes según el tipo de proyecto.
- j. Para las inversiones que generen beneficios públicos, el costo compartido entre el Programa y los ejecutores locales podría ser, por ejemplo, de 90/10. A nivel municipal, la generación de ingresos por el manejo y aprovechamiento de bosques nacionales, por ejemplo, debe ser reinvertido en actividades de servicio público y conservación ambiental.

Estos mecanismos serían revisados durante las evaluaciones del Programa y ajustados si fuera necesario, antes de pasar a la segunda fase