



Project Completion Report



Programa de Modernización Agropecuaria
PANAMA
Project Number: PN0032
Loans:
924/OC-PN;924A/OC-PN;

Impreso en : 2005-05-25 16:52:50

PCR



Table of Contents

Información General	1
1.1. Objetivo de Desarrollo	1
1.2. Datos Básicos	1
1.3. Resumen de Calificaciones	2
1.4. Cronología del Proyecto	3
1.5. Documentos de Referencia	4
Memorando del Banco	5
2.0 Presentación del Proyecto	5
2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)	5
2.2. Análisis de la implementación	11
2.2.1. Medición del desempeño del proyecto	11
2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto	15
2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas	16
2.3. Análisis de Sostenibilidad	17
2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)	17
2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor	21
2.5. Bases para la Evaluación Ex-post	23
2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones	24
Memorando del Ejecutor	25
3.1. Memorando del Ejecutor	25
Minutas del CRG	26
4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)	26
Anexos	27
Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)	27
Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)	27
Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados	27
Anexo 2 - Último ISDP	29



Table of Contents

Anexo 3 - Información del LMS	29
Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto	29
Anexo 5 - Anexo Documental	29



Información General

1.1. Objetivo de Desarrollo

- 1. La productividad la calidad de la producción agropecuaria mejorada y los productores adaptados a un sistema económico más competitivo a través de la modernización del servicio nacional de investigación y transferencia de tecnología, sanidad, información de mercados, y titulación de tierras.

1.2. Datos Básicos

Nombre del Proyecto	Programa de Modernización Agropecuaria		
Número de Proyecto	PN0032	Modalidad	PESP
País	PN	Sector	AG
Fecha de Aprobación	1996-03-18	Fecha de Término	2004-04-27
Agencia(s) Ejecutora(s)	MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO		
Monto del Préstamo/CT Original	\$33,600,000.00		
Monto del Préstamo/CT Actual	\$30,143,978.00		
Monto Cancelado del Préstamo/CT	\$3,456,022.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Actual)	\$48,000,000.00		
Costo Total del Proyecto (BID) (Original)	\$48,000,000.00		



Número de Préstamo/CT	Monto Original	Monto Cancelado	Monto Actual
924/OC-PN	\$33,600,000.00	\$3,456,022.31	\$30,143,977.69
924A/OC-PN	\$0.00	\$0.00	\$0.00

Personnel

Nombre de los Especialistas en la Sede	ENRIQUET, PAULT
Nombre de los Especialistas en la Representación	JORGELUISL, ALBERTOV
Autor del Memorando del Banco	
Autor del Memorando en el Organismo Prestatario/Ejecutor	
Posición del autor del memorando del ejecutor	

1.3. Resumen de Calificaciones

1.3.1. Calificaciones del PCR

Por el Banco	Cal.	Por el Prestatario / Organismo Ejecutor	Cal.
• Efectividad en el Desarrollo (OD)		• Efectividad en el Desarrollo (OD)	
• Implementación del Proyecto (PI)	S	• Implementación del Proyecto (PI)	
• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	R	• Fortalecimiento Institucional/Organizacional (FIO)	
• Sostenibilidad (S)	D	• Sostenibilidad (S)	
• Desempeño del Organismo Ejecutor (DE)	I	• Desempeño del Banco (DB)	

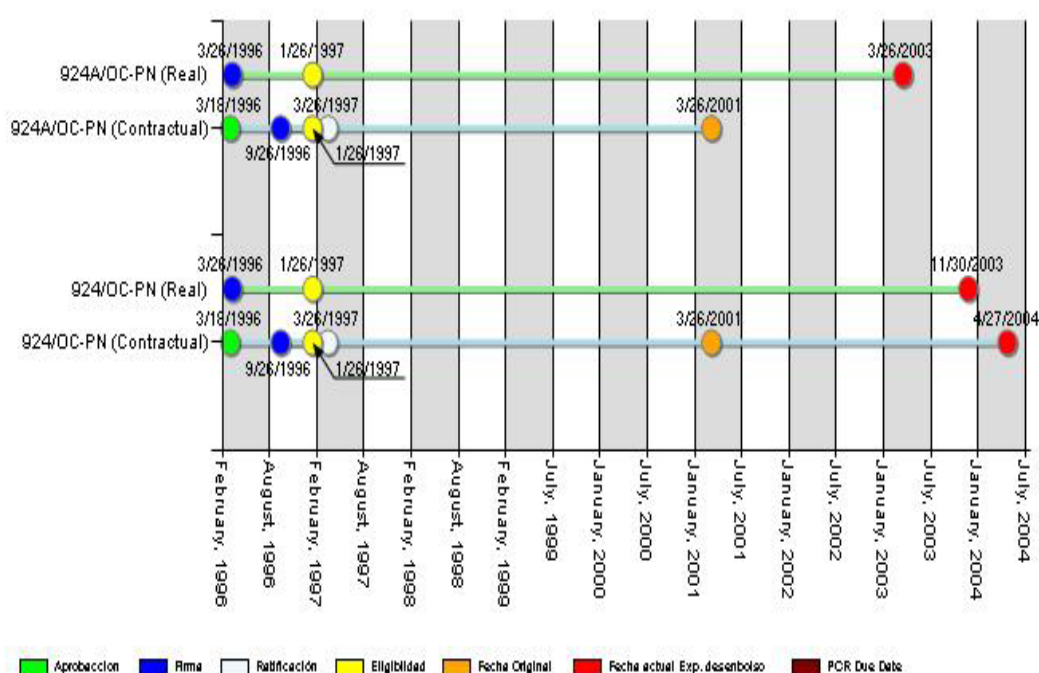


1.3.2. Calificaciones de los Ultimos 10 ISDPs (PI , SU, OD)

2000 Jun.	2000 Dec.	2001 Jun.	2001 Dec.	2002 Jun.	2002 Dec.	2003 Jun.	2003 Dec.	2004 Jun.	2004 Dec.
S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
H	H	H	H	H	H	H	H	H	H
LP	LP	P	P	P	P	P	P	P	P

PI = Progreso de la Implementación , SU = Supuestos , OD = Objetivos de Desarrollo

1.4. Cronología del Proyecto



Fecha del Taller de Inicio (Arranque) :

Fecha de Evaluación de Medio Término : 12/2/2002

Fecha de Taller de Terminación de Proyecto :



■ ■ 1.5. Documentos de Referencia

Estrategia de País



Actualización de la Estrategia de País



PN WEB CSU

Revisión de Cartera del Sector



Ayudas Memoria Misiones Rev. Cartera



Ayudas Memoria Misiones Administr.



PCR - Anexo Documental





Memorando del Banco

■ ■ 2.0 Presentación del Proyecto

■ ■ 2.0.1 2.0.1 El problema, el proyecto y su contexto

A.

■ ■ 2.1. Análisis de resultados (productos , efectos e impactos)

■ ■ 2.1.1. Productos (outputs) obtenidos

■ ■ 2.1.1.1. Análisis de indicadores de producto

- Componente de GT y TT: Producción de bienes agropecuarios tradicionales, no tradicionales y nuevos productos aumentada. Lograda una mayor diversificación de la producción, mejorando el rendimiento y disminuyendo el costo unitario de los rubros competitivos internacionalmente, con tecnología que garantiza la sostenibilidad ambiental.

Planificado

- 1.1 Incremento de la producción en 10 productos exportables de alta ponderación y 16 con ponderación intermedia
- 1.2 Aumentan los rendimientos por ha en 12 % para rubros prioritarios en áreas incorporadas a la TT
- 1.3 El abanico de productos comerciables es más amplio que en 1995.
- 1.4 Los índices de productividad de los rubros competitivos mejoran con relacion a 1995.
- 1.5 Los márgenes de comercialización de los rubros panameños son adecuados.
- 1.6 No hay expansión de la frontera agrícola en relación a la superficie cultivada en 1995. Disminución en los residuos tóxicos en los productos finales.

Logrado

- 1.1 Se logran incrementos de producción en los principales productos exportables, como café, plátano, yuca, melón, sandía, ñame, otoo, piña y ají picante, pero no hay la variedad de productos exportables pretendidos originalmente por el Programa.
- 1.2 Se logran incrementos promedios del 12% en las áreas incorporadas al Programa, llegando en casos hasta el 25%. Algunos productos fueron estudiados específicamente con Programa y sin Programa, con los siguientes rendimientos: Plátano, 48,000 y 60.000 unidades; Piña, 144.000 y 216.000 lbs.; Arroz, 90 y 84 qq; Ñame, 300 y 500 qq; Sandía, 40.000 y 60.000 lbs; Yuca, sin variaciones en 350 qq. y Otoo, 150 y 350 qq.
- 1.3 Los datos estadísticos indican que no hubo grandes modificaciones en la estructura productiva agrícola que permita concluir que se verificó una diversificación de la producción.
- 1.4 Esta meta se logró. Ver 1.1. y 1.2.
- 1.5 Se estima que los márgenes de comercialización para los productos de exportación se mantienen



aceptables, lo que ha incentivado las exportaciones, por ejemplo de melones y sandías, que pasaron de US\$25 millones en 1998 a US\$41 millones en 2002.

1.6 La frontera agrícola no se expande en las áreas del Programa. Los residuos tóxicos en los productos finales cumplen con los requerimientos de los mercados de USA y de la UE.

Análisis

Se propuso inicialmente metas e indicadores que en parte estaban fuera del alcance del Programa. A juicio del Ejecutor, el diseño del proyecto, salvo el componente de acuicultura, fue demasiado influenciado por consultores internacionales que pudieron tener una lectura demasiado optimista de la realidad del sector y de las capacidades de las instituciones y productores involucrados.

Uno de los logros más importantes fue la introducción de formas privadas de asistencia técnica y comercial a grupos de productores organizados por rubro, lo que generó una menor dependencia del estado, y que está ahora en la base del potencial de crecimiento del sector agroexportador no tradicional. Introdujo también prácticas de colaboración entre el sector público y privado, en áreas de investigación aplicada a las necesidades de las empresa. Pero en ambos casos, el Gobierno no asignó nuevos recursos para continuar con estas actividades.

El modelo adoptado que incluyó la contratación de firmas consultoras internacionales para ejecutar los componentes de Recursos de Apoyo a la Investigación (RAIA) y de Transferencia de Tecnología (Módulos), fue a juicio del Ejecutor un factor limitante que impidió logros mayores, pues además de los conflictos y tensiones producto de las relaciones contractuales, no generan estas empresas capacidades sostenibles en el país.

- Componente de Sanidad Agropecuaria: Aumentar los ingresos de los productores pecuarios y agrícolas por disminución de pérdidas por enfermedades y plagas de los animales y plantas; las carnes, frutas y vegetales de exportación cumplen con los estándares sanitarios y se incrementa la competitividad. El sistema de sanidad agropecuaria mejorado y operando.

Planificado

1. Las pérdidas por enfermedades y plagas de los animales y plantas disminuyen en un 20 % a partir del año 2004.
2. Los productos de origen animal y vegetal de Panamá entran a los mercados de USA y Europa sin inspección y cuarentena para el año 2005.
3. La brucelosis bovina disminuye prevalencia del 0.1 % al 0.03 % en el año 2001; la porcina de 4 % al 1 %; la equina y anemia infecciosa disminuye en un 50 %. La rabia disminuye de 50 a 2 casos por año. Campañas Moscamed y Virus de la tristeza de los cítricos funcionando para el año 2000 en toda el área afectada, no hay reportes de brotes.

Logrado

1. Las inversiones hechas en capacitación de recursos humanos, construcción de laboratorios, equipamiento y vehículos, permitieron mejorar los controles sanitarios, las campañas y las cuarentenas de productos. Se estima que la capacidad de atención a los productores, con el Programa duplicó el nivel histórico, que antes del Programa era del 10-12%
2. Los países importadores (USA, UE) de productos vegetales de Panamá no pusieron ni ponen restricciones a la entrada de productos panameños por motivos sanitarios.
3. La brucelosis bobina bajó al 0.03; la porcina bajó a 0.03, superando la meta. Las metas referidas a la brucelosis y la anemia equina ha sido cuestionada por la Dirección de Sanidad Animal. La disminución de la rabia a 2 casos por año es técnicamente muy difícil de lograr, por existir áreas endémicas y por el alto costo de una vacunación obligatoria, pero se puede bajar a 8 casos. El país se mantiene libre de fiebre aftosa, influenza aviar, newcastle, fiebre porcina clásica y BSE (vaca loca). Las campañas para el control de la moscamed y mosca blanca, tristeza y leprosis continúan, evitando rebrotes y difusión. Se ha evitado hasta el momento la penetración de la broca del café en Panamá.

Análisis

Este componente logró involucrar a los gremios de productores en las acciones fitozoosanitarias y fortalecer



la cooperación entre el sector público y privado.

Los atrasos en la ejecución impidieron mejorar el logro de las metas previstas, pero su balance es positivo. Los atrasos se debieron a una administración muy centralizada, la creación de estructuras no previstas en el diseño institucional para la ejecución del Programa, los controles excesivos por parte de entidades centrales del MIDA, las demoras en la revisión y aprobación de obras y adquisición de equipos, y el uso de vehículos para otras actividades prioritarias del MIDA, como extensión rural, lo que limitó una mayor eficiencia en el uso de los recursos y el logro de los objetivos del componente.

- Componente de Información de Mercados: Se conocen y amplían las oportunidades de comercialización de productos agropecuarios; se adquieren los insumos a menores precios y mejor calidad. Acceso a información de mercado de alta calidad y confiabilidad para la toma de decisiones por los sectores privado y público incrementado.

Planificado

El sistema de información de mercados opera en todo el país y se ha iniciado el traspaso de las responsabilidades y el financiamiento al sector privado a partir del año 2000.

Numero de usuarios: (A) Asociaciones; (S) Supermercados; (OG) Organismos Gubernamentales; (O) Otros

Año 2: A=12, S=3, OG=3, O=0

Año 3: A=20, S=3, OG=4, O=20

Año 4: A=36, S=3, OG=6, O=34

Año 5: A=52, S=3, OG=6, O=60

Logrado

El sistema de información de mercados funciona, con información de productos y precios recibidos diariamente de fuentes nacionales e internacionales. Todos los interesados tienen acceso a través de internet. La información nacional se recolecta en las Direcciones Regionales del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) y en organizaciones privadas.

El IMA dispone, además, de un Centro de Información y Documentación con revistas, folletos, libros y estudios de mercado, y un Sistema de Información para Agronegocios (SIPAN), que atiende a 262 usuarios. Gran parte de esta información se actualiza diariamente en la página web del IMA.

Análisis

La propuesta de transpasar el sistema de información de mercado al sector privado fue imposible de lograr dadas las condiciones políticas e institucionales del país. No existe hábito ni cultura de pago por este tipo de servicio en el sector privado, pues no se identifica ni se vincula su contribución al aumento en las ventas o reducción de costos.

Aunque significó un importante factor de fortalecimiento institucional, los supuestos asumidos fueron poco realistas. La adquisición de insumos a menores precios y mejor calidad, no puede ser adjudicado a este componente. El IMA no maneja la información de los mercados de insumos agropecuarios.

La inversión hecha en términos de tecnología de sistemas y de capacitación de recursos humanos quedará rápidamente obsoleta, pues los mecanismos de sostenibilidad y de autofinanciamiento descansaron en el supuesto que el sector privado se haría cargo de este subprograma.

- Titulación de Tierras: Los productores se encuentran afincados, utilizando los recursos de acuerdo a condiciones agroecológicas. La seguridad en la tenencia de la tierra de los propietarios de la Provincia de Veracruz les ha facilitado el acceso a tecnología, al mayor uso del crédito y al incremento de inversiones sostenibles.

Planificado

1. Area cubierta con titulación alcanza el 12 % del requerimiento nacional para el año 2000.
2. El número de conflictos y litigios presentados a los grupos de conciliación es menor al de 1995
3. El valor de las inversiones fijas agropecuarias es superior al de 1995
4. Está operando un mercado de tierras por compraventa, hipotecas, etc., con instrumentos de actualización continua del Registro.



Logrado

1. El indicador de fin es poco claro, pues no define cómo se establece el "requerimiento nacional", por lo que no fue posible medir avances en este caso.
 2. Los conflictos y litigios fueron mucho menores de los 7.500 estimados no llegando a 400, de los cuales, 329 fueron resueltos con la intervención del Programa.
 3. y 4. El incremento del valor de las inversiones fijas y un mercado de tierras operando con instrumentos de actualización continua en el Registro no fue alcanzado.
 Sin embargo, el Programa catastró los predios rurales no sólo de la Provincia de Veraguas, como propuesto originalmente, sino que se extendió a las provincias de Herrera, Los Santos y Tonosí. 79,614 predios fueron catastrados, duplicando la meta de 39,000 predios previstos, cubriendo 885.781 has. De los predios catastrados, 18,225 tenían título antes del Programa. 45.924 predios eran titulables y 15.465 no eran titulables por diversas razones: reservas naturales, parques nacionales, zonas costeras, caminos, servidumbres de paso, ríos, etc. Se registraron 9.150 nuevos títulos, quedando 36.774 predios en diversas etapas previas a la titulación y registro.

Análisis

Los objetivos propuestos por el programa no contaban con los instrumentos que permitieran alcanzarlos. Ninguno de los subcomponentes contemplaba acciones de carácter legal ni administrativo.
 El Código Agrario, vigente desde septiembre de 1962, con pocas modificaciones posteriores, establece la titulación como un acto voluntario. El Catastro Rural lo maneja la Dirección de Reforma Agraria (DINRA) del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y su Director Nacional debe firmar cada resolución de adjudicación, para cada predio, después de culminado un proceso muy complejo.
 Este marco legal no fue modificado por el Programa, ni se estableció vínculo alguno entre el catastro rural y el Registro Público.
 Sin embargo, el Programa catastró y puso a disposición de los ocupantes y propietarios de predios rurales de las Provincias de Veraguas, Herrera y Los Santos, todos los documentos necesarios para que éstos pudieran proseguir con las gestiones de titulación.
 Se estima que de los casi 37 mil predios que quedaron catastrados, pero sin registrar, aún permanecen cerca de 30.000 predios en la misma situación, los que están siendo atendidos con el Programa Nacional de Administración de Tierras - PRONAT (Préstamo 1427/OC-PN). Pero la falta de un marco legal adecuado, continúa siendo una limitante para la titulación masiva de estas propiedades.
 Vale hacer notar que por tradición existe un mercado de tierras basado en los títulos posesorios y estos son aceptados para gestionar los limitados créditos que otorga la banca pública; existe la percepción que no hay urgencia en inscribir en el Registro Público el título recibido de la DINRA, si no hay intención de venta o de efectuar otra transacción; y el pequeño tamaño de la mayor parte de las propiedades hace que su situación de mercado, tanto inmobiliario como crediticio, no se perciba que cambiará con el título.
 En las provincias involucradas, entre el 62% y el 83% de las propiedades titulables son menores de 10 has. Considerando la productividad y los activos incorporados, no son en su mayoría atractivos como sujetos de crédito para la banca privada.

■ ■ 2.1.1.2. Identificación de los productos logrados

- Los productos logrados se encuentran en la sección 2.1.1.1 de este PCR
-
-
-
-



■ ■ 2.1.2. Efectos (outcomes) e impactos del proyecto

■ ■ 2.1.2 Objetivos de desarrollo

- | | |
|---|---|
| <p>■ 1. La productividad y la calidad de la producción agropecuaria mejorada y los productores adaptados a un sistema económico más competitivo a través de la modernización del servicio nacional de investigación y transferencia de tecnología, sanidad, información de mercados, y titulación de tierras.</p> | <p>1. La tasa de crecimiento de subsector comercial, del exportador y del de bienes de consumo interno superior a la de 1995. Incremento en el balance positivo entre las exportaciones e importaciones agropecuarias superior a US\$103M. registrado en 1994</p> |
|---|---|

■ ■ 2.1.2.1. Análisis de indicadores de efecto (outcome)

- A.** Las tasas de crecimiento de los subsectores fueron:
El subsector exportador tradicional, incluyendo carne bovina, camarones, bananos, melones, sandías y café sin tostar, redujo el valor de las exportaciones en un promedio de 5,9% entre 1995 y 2002. Las importaciones de productos vegetales y animales se mantuvieron constantes. El balance entre las exportaciones e importaciones agropecuarias disminuyó desde US\$197 millones 1995 a US\$111 millones en 2002, debido a las bajas de los precios internacionales de productos tradicionales de exportación, como el banano (de US\$190 millones en 1995 a US\$109 millones el 2002), y el café (US\$33 millones en 1995 y US\$ 9 millones en 2002), y a la fuerte baja de la producción y exportación del camarón, que pasó de US\$137 millones en 1998 a US\$58 millones en 2002.
Esta situación, fuera del control del Programa, se produce a pesar de las contribuciones del Programa, por ejemplo, financiando parcialmente las investigaciones para reducir los daños provocados por el virus de la Mancha Blanca en el cultivo del camarón, lo que se reflejará en el futuro en la recuperación de esta actividad económica, el aporte de los módulos de asistencia técnica a productores de café y banano y otros productos no tradicionales que iniciaron sus exportaciones, como yuca, ñame y oteo.

■ ■ 2.1.2.2. Identificación de efectos intermedios (outcomes) e impactos iniciales

- A.** El Objetivo de Desarrollo, sus indicadores y supuestos, tal como se encuentran formulados en el Marco Lógico, están completamente fuera de las posibilidades del Programa, y no se establecieron mecanismos para medir la contribución del Programa a dicho objetivo.

■ ■ 2.1.2.3. Identificación de los futuros efectos (outcomes) e impactos

- A.**
- A pesar de lo dicho anteriormente, la contribución del Programa en términos de impactos futuros al desarrollo podría ser medido con base en las aplicaciones de los resultados de las investigaciones financiadas, especialmente en la producción de plántones de cítricos libres de Tristeza, el manejo del plátano para el control de la Sigatoka Negra, la producción de camarones resistentes y formas de manejo para controlar la Mancha Blanca, el desarrollo de tecnologías de cultivo del Noni y la Pimienta, etc.
 - El Programa de Titulación de Tierras, que continúa bajo la operación PN-0148 PRONAT, tendrá también una contribución importante al objetivo de desarrollo por la seguridad jurídica que otorgará a la propiedad rural.
 - La modalidad de asistencia técnica privada a grupos de pequeños y medianos productores agropecuarios mejorará la eficiencia y la competitividad, sin incrementar el gasto público en este rubro.

■ ■ 2.1.2.4. Análisis de los supuestos (de productos a efectos)



- A. - El supuesto más importante es que los futuros gobiernos al menos mantengan la apertura comercial que se ha alcanzado y que se culminen los procesos de negociaciones comerciales que se desarrollan en estos momentos.
De ello se derivarán condiciones que deben ser cumplidas y que generarán un clima favorable para obtener los productos y efectos deseados, en los campos técnico, comercial y del marco legal en que se desarrolla la actividad productiva.

■ 2.1.2.5. Pregunta piloto No.1 (opcional). Distribución de los beneficios del proyecto en la población objetivo

- A. - Específicamente, este Programa se dirige a la actividad agropecuaria, por lo tanto, a un segmento de la población rural. Sus inequidades son derivadas de las condiciones en que vive y produce ese segmento poblacional: son más afectadas las poblaciones con menores facilidades de acceso para recibir los beneficios del programa, para comercializar sus productos y para acceder a las fuentes públicas de financiamiento.
- Mujeres y jóvenes son también afectados en la medida que no tengan el control de los factores de producción.

■ 2.1.2.6. Pregunta piloto No.2 – (opcional). Efectos adversos del proyecto

- A. N/A

■ 2.1.2.7. Pregunta piloto No.3 – (opcional). Contribución al logro de las metas nacionales / sectoriales / Estrategia de País

- A. -El país no tiene una estrategia de desarrollo sectorial ni metas establecidas para estos efectos.
- Con respecto a la estrategia de país del Banco, el Programa contribuye al combate a la pobreza, en la medida que se intensifica la producción en propiedades pequeñas y medianas, generando demanda por mano de obra y aumentando el valor de la producción local, al mismo tiempo que tiene efectos indirectos en proveedores, transportistas y el comercio local. También contribuye a una mayor competitividad del país con investigaciones y transferencia tecnológica para la sostenibilidad ambiental en el cultivo de hortalizas, noni, pimienta, hierbas medicinales y otros cultivos orgánicos.

■ 2.1.2.8. Pregunta piloto No.4 – (opcional). Adaptación del proyecto a cambios en el entorno

- A. - Efectivamente, hubo cambios significativos. El gobierno en el que se inició el Programa tenía la intención de modernizar el estado, privatizar ciertas funciones, reducir el proteccionismo y convertir al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) en una institución reguladora y promotora de incentivos para el desarrollo competitivo del sector privado.
Alcanzó a cumplir parte de estas metas, como su adhesión a la OMC y el inicio de la reducción de la mayoría de las barreras arancelarias y los incentivos fiscales.
El nuevo gobierno más bien se dedicó a administrar una situación heredada, que no compartía, y que explica en gran medida las dificultades que tuvo el Programa para su ejecución.
A pesar de estas diferencias radicales de política nacional, el Gobierno no planteó ninguna iniciativa de reformulación del Programa, pero utilizó, con la no objeción del Banco, parte de los recursos para elaborar una nueva política sectorial, denominada Plan Panamá Rural.
Lamentablemente, una vez terminados todos los estudios y lanzado el Plan, hubo un nuevo cambio de política, y el mismo quedó sin efecto.

■ 2.1.2.9. Recálculo de la Tasa Interna de Retorno (TIR)

- A. El Programa no incluyó ex-ante un cálculo del TIR.

■ 2.1.2.10. Recálculo de otros indicadores de evaluación económica



- A.** Para efectos del análisis de viabilidad económica, la evaluación ex-ante se hizo por subprogramas. El subprograma de Generación y Transferencia de Tecnología (GTT) y el de Sanidad Agropecuaria (SAP) fueron evaluados utilizando criterios de costo-beneficio. El Subprograma de Titulación de Tierras fue evaluado bajo un criterio de costo-efectividad. EL GTT arrojaba una TIRE de 62% y un VPN de US\$54 millones, descontados el 12%. EL SAP arrojaba una TIRE del 45%, con un VPN descontado el 12% de US\$16 millones. El subprograma de titulación de tierras producía ahorros en los costos de titulación calculados en US\$264 para una finca tipo de 10 hás. No se ha hecho el cálculo para medir el resultado del proyecto bajo estos parámetros.

2.1.2.11. Calificación de la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo (OD)

Teniendo en cuenta la totalidad de los análisis realizados en las secciones 2.1.1 y 2.1.2., califique la efectividad del proyecto en términos de su objetivo de desarrollo

☐ Muy Efectivo (ME) ☒ Efectivo (E) ☐ Poco efectivo (PE) ☐ Inefectivo (I)

- A.** Debido a la carencia de instrumentos de medida y a parámetros poco apropiados, resulta difícil fundamentar una calificación como la indicada. Sin embargo, consideramos que el Programa ha tenido un resultado satisfactorio en términos de su contribución al desarrollo, debido a sus resultados en términos de propiedades rurales catastradas, que duplican la meta, los resultados de la investigación agropecuaria desarrollada por el sector privado con el apoyo del sector público, la modalidad de extensión rural privada introducida, y el fortalecimiento del MIDA especialmente en sus funciones de control zoofitosanitario y de apoyo al desarrollo del sector de medianos y pequeños productores no tradicionales.

2.2. Análisis de la implementación

2.2.1. Medición del desempeño del proyecto

2.2.1.1. Elementos para monitoreo y evaluación

1. Análisis de problemas	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
2. Estrategia de intervención	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
3. Identificación de efectos (outcomes) e impactos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
4. Identificación de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
5. Indicadores de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
6. Indicadores de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
7. Línea de base de efectos (outcomes) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/> N/A



8. Línea de base de productos (outputs) esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
9. Supuestos de productos a efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
10. Plan de monitoreo	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
11. Plan de adquisiciones	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
12. Calendario de inversiones	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A

2.2.1.2. Análisis de factores críticos del diseño

- A. El Proyecto aparentemente trató de suplir las debilidades institucionales con la creación de una unidad de ejecución fuera de la estructura del Ejecutor, y con la creación de consejos consultivos que en la práctica funcionaron muy poco. Esto generó dificultades de coordinación y de ejecución. La unidad ejecutora no siempre fue reconocida como parte de la estructura jerárquica y de la cadena de mando de la institución. El diseño incluyó indicadores que no consideraron todas las limitaciones del país, de la estructura del estado panameño y de los productores privados. Se plantearon supuestos que no fueron realistas, y que además fueron cambiando, en especial con el cambio de Gobierno y con el cambio de Ministros, sin que el diseño del Programa se fuera adaptando a los mismos. El diseño y el financiamiento del Programa no incluyó un sistema de monitoreo y evaluación y solamente preveía que la Dirección de Planificación y Política Agropecuaria del MIDA se encargarían de realizar la evaluación ex-post con recursos propios, luego de tres años de finalizada la ejecución, lo cual tampoco es muy probable que ocurra.

2.2.1.3. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas adoptadas)

- A. - A pesar que hubo una evaluación intermedia y que al final del proyecto se hicieron varios estudios que incluyeron la evaluación de los componentes del Programa, no se midió en forma sistemática el desempeño ni los efectos inmediatos del Proyecto, ni se tomaron medidas adecuadas y oportunas para mejorar los aspectos del diseño que habría sido necesario adecuar.
- En general, el MIDA reflejó sus cambios de autoridades y de políticas reduciendo o acelerando la ejecución, pero con muy poca capacidad para reunir información relevante que le permitiera medir sus resultados y proponer modificaciones.

2.2.1.4. Lecciones aprendidas para el diseño (medidas alternativas)

- A. - Para una mejor medición de desempeño, se debe profundizar el análisis institucional, abarcando todas las relaciones en el aparato de estado que puedan afectar la ejecución del Programa, de modo a identificar mecanismos de ejecución ajustados a esta realidad, si no es posible modificarla.
- Los aspectos políticos en este tipo de proyecto tan complejo son generalmente más importantes que los aspectos técnicos para su diseño. El análisis y la verificación de la visión de los sujetos políticos más relevantes es fundamental para determinar el nivel de objetivo y de propósito que puede compormeterlos, así como los productos, efectos e impactos que pueden razonablemente esperarse.
- Un buen sistema de monitoreo y evaluación incorporado a la estructura de los diferentes coejecutores, debería ser parte integrante del diseño y del financiamiento de la operación.

2.2.1.5. Información disponible durante la implementación del proyecto

Establecimiento de procesos y mecanismos para recolección y análisis de datos (fuente de datos responsables periodicidad v	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/> N/A
--	-------------------	---



análisis de datos (fuente de datos, responsables, periodicidad y características de la información)

Recolección de información de línea de base de efectos	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección de información de línea de base de productos	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre insumos disponibles y actividades realizadas	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre productos generados por el proyecto y su contribución al logro de los efectos esperados	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
Recolección, análisis y reporte de información sobre efectos e impactos generados por el proyecto y su contribución a las metas establecidas en la estrategia de desarrollo sectorial y nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A

■ 2.2.1.6. Análisis de factores críticos para medición de desempeño durante la implementación

- A.** El programa no se propuso ni implementó mecanismos de monitoreo y evaluación necesarios para medir el desempeño. El Plan Inicial del Programa consistió en la programación de actividades y sus respectivos presupuestos. La evaluación de medio término contribuyó a obtener información relevante sobre el desempeño de los componentes relacionados con la generación y transferencia de tecnología, sanidad agropecuaria e información de mercado. Se revisaron los planes de acción y se hicieron recomendaciones para acelerar y mejorar la ejecución, pero no se tomaron las acciones correspondientes. El seguimiento anterior y posterior a esta evaluación se hizo mediante los informes semestrales de progreso. Estos daban cuenta de las actividades realizadas, pero no se referían a los indicadores de progreso ni a resultados u otros elementos que permitieran medir el desempeño en función de los efectos esperados.

■ 2.2.1.7. Lecciones aprendidas en la implementación (medidas adoptadas)

- A.** En el Programa no fue adoptada ninguna medida para medir el desempeño, fuera de las evaluaciones intermedia y final, cuyo efecto sobre el desempeño del proyecto es muy limitado o prácticamente nulo.

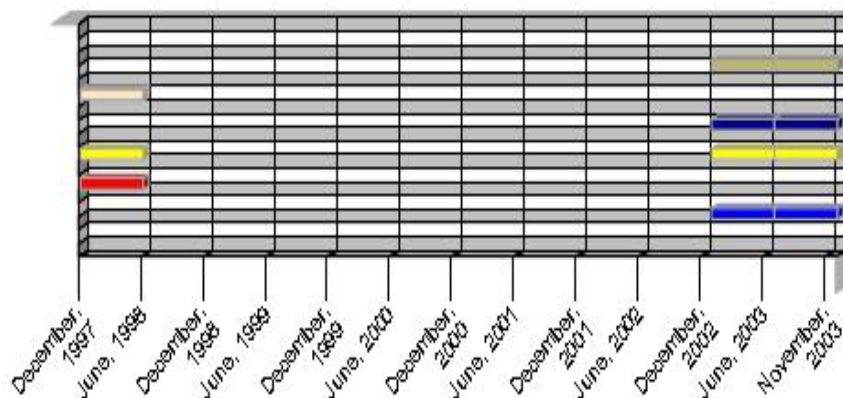
■ 2.2.1.8. Lecciones aprendidas para la implementación (medidas alternativas)

- A.** Para mejorar la medición del desempeño se debe introducir en el diseño del proyecto, en su costo y en su esquema operativo, el sistema más apropiado de monitoreo y evaluación, que al más bajo costo posible, pueda ser integrado por las instituciones participantes como elemento esencial para la ejecución. Sin embargo, este sistema requiere de un marco lógico que estructure claramente qué se va a medir, con qué, cómo y bajo qué supuestos. Los mecanismos de corrección deben estar basados en un sistema de alerta temprana, que forme parte del sistema de monitoreo y evaluación. Las evaluaciones intermedias y ex-post, de la forma como fueron incluidas en este proyecto, no tienen mayor utilidad.



2.2.2. Factores que afectaron la implementación del proyecto (según ISDP)

Factores que afectaron la ejecución del proyecto según el período en que fueron reportados en el ISDP

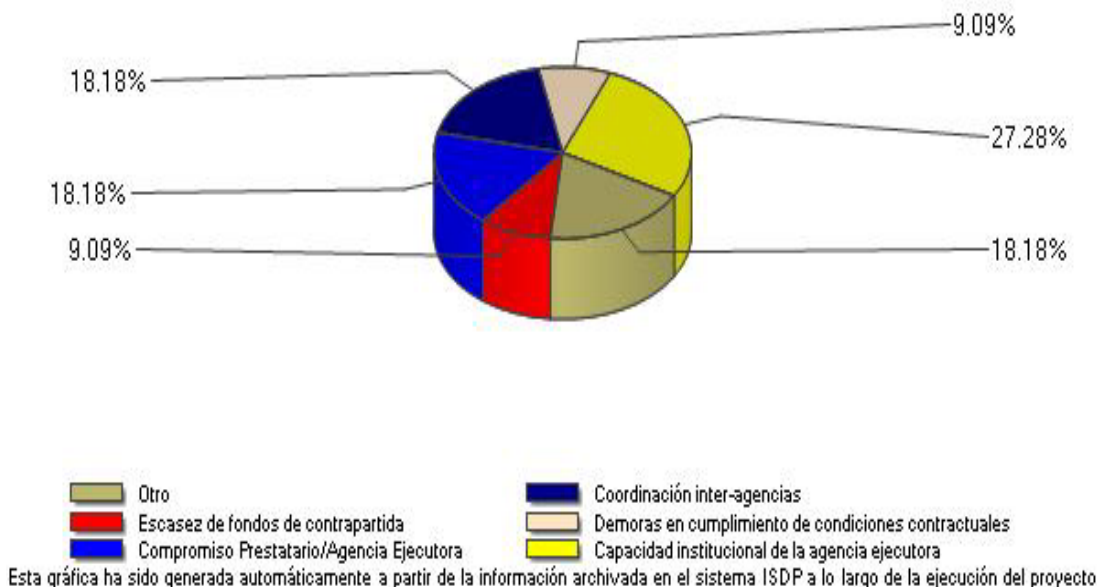


■ Compromiso Prestatario/Agencia Ejecutora ■ Coordinación inter-agencias
■ Escasez de fondos de contrapartida ■ Demoras en cumplimiento de condiciones contractuales
■ Capacidad institucional de la agencia ejecutora ■ Otro

Esta gráfica ha sido generada automáticamente a partir de la información archivada en el sistema ISDP a lo largo de la ejecución del proyecto



Factores que afectaron la ejecución del proyecto según número de ocurrencias en el ISDP



2.2.3. Análisis de factores críticos para el éxito del proyecto

2.2.3.1. Identificación de factores negativos para obtener los productos

- A.**
- A juicio del Ejecutor, la preparación del Programa contó con demasiado participación de consultores externos, lo que habría resultado en una inadecuada lectura de la realidad nacional y en un exceso de optimismo en la fijación de indicadores y metas. Al mismo tiempo, los mecanismos operativos previstos, como la contratación de firmas consultoras para ejecutar componentes, no fueron los más adecuados. A esto se suma el contexto de las ineficiencias propias del aparato de estado, que también debieron ser consideradas para diseñar mecanismos operativos más eficientes.
 - La administración del Programa funcionó aislada del contexto institucional en el que se desarrollaban los subprogramas y componentes y las instituciones actuaron sin coordinación entre ellas.
 - La falta de un sistema de monitoreo, gerenciamiento y evaluación, la centralización de las decisiones, la falta de capacitación de técnicos nacionales para la ejecución a nivel de las instituciones coejecutoras, se vió agravado por las alteraciones que se produjeron en los cambios de gobierno y de autoridades dentro del mismo gobierno.

2.2.3.2. Identificación de factores positivos para obtener los productos

- A.**
- La importancia que tuvo el financiamiento para el fortalecimiento institucional del punto de vista logístico, de infraestructura e instrumental y de capacitación técnica en algunos componentes.
 - Las intervenciones oportunas del Banco para resolver los problemas que surgían en la ejecución, especialmente con los cambios de autoridades, lo que permitió reducir los impactos negativos sobre el Programa.
 - La oportunidad en la liberación de los recursos financieros, garantizando que las actividades



programadas se desarrollaran con cierta normalidad.

■ 2.2.3.3. Identificación de factores negativos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.**
- El factor principal fue el importante atraso en el cronograma de ejecución, que llevó a no tener tiempo suficiente para completar y consolidar las actividades previstas, lo que redujo los efectos y afectó la sostenibilidad del Programa. Por ejemplo, de los 62 módulos de transferencia tecnológica, 2 se establecieron en 1998, 7 en 1999 y 1 en 2000. 31 se establecieron en 2001 y 21 en 2002, año en que terminó la ejecución del Programa. Eran necesarios por lo menos 5 años para lograr el autofinanciamiento de cada módulo.
 - La contratación de firmas consultoras internacionales para manejar los Recursos de Apoyo a la Investigación Agropecuaria, de Transferencia de Tecnología y de Catastro Rural, no contribuyeron al fortalecimiento de capacidades nacionales ni a la generación de efectos permanentes en el país.
 - La inexperiencia local en la elaboración de términos de referencias, diseños, especificaciones técnicas y pliegos para la adquisición de equipo, contratación de obras o de firmas consultoras, unida a la débil capacidad para supervisar y controlar la calidad de los trabajos, resultó en efectos menores a los esperados.

■ 2.2.3.4. Identificación de factores positivos para la obtención de los efectos (outcomes)

- A.**
- En primer lugar, hay que aclarar qué significa "a tiempo". Si por eso se refiere a los tiempos programados en el Contrato de Préstamo, ninguno de los efectos fue logrado a tiempo.
 - Sin embargo, los efectos más importantes se lograron cuando hubieron decisiones políticas del Gobierno que generaron beneficios importantes. Aunque como el caso del catastro, no resultó en los títulos deseados, porque no se modificaron las leyes que permitirían hacerlo, fue un avance importante en el proceso de regularización de la propiedad de la tierra en Panamá.
 - También fue importante el efecto logrado con la participación del sector privado en la transferencia tecnológica y en el fortalecimiento de las organizaciones privadas de productores. Si bien los módulos de TT fueron tardíos, las organizaciones de productores entendieron el valor de recurrir a la asistencia privada y a esperar menos del Estado, lo que impulsó a los grupos de productores no tradicionales (melón, sandía, zapallo, raíces y tubérculos, etc) a ser más competitivos en los mercados internacionales.

■ 2.2.4. Análisis de gestión del proyecto y lecciones aprendidas

■ 2.2.4.1. Análisis de gestión

- A.**
- De los problemas que más afectaron la gestión del Programa, se destacan las difíciles relaciones interinstitucionales y los complicados procedimientos de la burocracia estatal. La participación del IICA, la suscripción de convenios interinstitucionales y los reglamentos operativos sancionados por autoridades superiores, no resolvieron estos problemas.
- Los problemas fueron resueltos, cuando se tenía un Coordinador de Programa con buena formación técnica, gran capacidad ejecutiva y muy buena posición política en el Gobierno.
- No podemos afirmar que se haya llevado a cabo algún "análisis de factores críticos". Cuando los problemas se resolvían, lo hacían no por la vía institucional, sino cuando se contaba con la persona con capacidad para ser atendido en los niveles en donde las decisiones podían ser tomadas.

■ 2.2.4.2. Lecciones aprendidas sobre gestión de proyectos (medidas alternativas)

- A.**
- El Banco debería evitar proyectos similares a éste. La modernización de servicios agropecuarios sin tocar la estructura, funciones y procedimientos del Ministerio, se reduce a la inversión en infraestructura, equipos y capacitación del personal. El estado difícilmente va a absorber los costos incrementales de operación que implica continuar con este tipo de programas.
 - La participación subordinada del sector privado es también un riesgo muy grande, dado que los intereses y los tiempo políticos y burocráticos de las entidades de gobierno, suelen no ser



compatibles con los tiempos de la producción y los negocios. Se podrían negociar programas donde la responsabilidad principal por la ejecución esté en el sector privado, con la debida fiscalización y monitoreo por parte del Gobierno.

- En Programas que requieren más de cuatro años para consolidar capacidades en grupos de productores, se deben incluir solamente aquellas actividades de transferencia de tecnología que son viables de iniciar desde el primer año de ejecución. Los escalonamientos en el tiempo conducen a una gran ineficiencia, porque los que se inician después no tendrán el tiempo para consolidarse.

2.2.4.3. Calificación de la implementación del proyecto (IP)

Califique la implementación del proyecto con base en el análisis de gestión anterior y en los productos (outputs) obtenidos en la cantidad y con la calidad esperada, en tiempo razonable y a costos razonables

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☒ Satisfactorio (S) ☐ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

A. De la misma manera que indicamos en la sección 2.1.2.11, la falta de parámetros adecuados y de indicadores objetivos dificulta la calificación de la implementación del proyecto. Sin embargo, a nuestro juicio, el proyecto obtuvo resultados importantes que están descritos en cada uno de los componentes, los cuales fueron implementados con mayor o menor grado de calidad en su gestión a través del período de ejecución, a pesar de las dificultades surgidas del diseño, del esquema institucional implementado y de los cambios políticos sufridos, pero que nos permite justificar la calificación general otorgada.

2.3. Análisis de Sostenibilidad

2.3.1. Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

2.3.1.1. Areas fortalecidas o mejoradas por el proyecto

Fortalecido / Mejorado	Si	No	N/A	Nivel		
				Nac	Reg	Loc
1. Marco legal y regulatorio	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Procedimientos, manuales, guías operacionales	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.1. Capacidad de la alta gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2. Capacidad de la mediana gerencia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3. Capacidad de sistemas de información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4. Medición del desempeño (capacidad de M y E)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5. Servicio al cliente	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Estructura funcional y organizacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



5. Planeación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
6. Presupuestación / Gerencia financiera	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
7. Coordinación Intra- / Inter-sectorial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
8. Coordinación Intra - / Inter-organizacional	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
9. Personal / desarrollo de recursos humanos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
10. Adquisiciones	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
11. Auto-evaluación, auditoría y rendición de cuentas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

■ 2.3.1.2. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el país

- A.** El programa contribuyó al fortalecimiento institucional del MIDA en lo relativo a infraestructura y equipamiento, pero el Gobierno no alteró sus funciones, organización o procedimientos. La expectativa del Programa, de que el MIDA se iría a convertir en una institución reguladora y creadora de incentivos para adaptar al sector privado a la competitividad internacional, no estuvo entre las acciones de los Gobiernos que ejecutaron el Programa.

■ 2.3.1.3. Fortalecimiento logrado por el proyecto en el Organismo Ejecutor

- A.** Con la finalización del Programa y el desmantelamiento de la Unidad de Coordinación del Programa, el Ejecutor a nivel central no sufrió ninguna alteración o mejoramiento. Sin embargo, a nivel de algunos coejecutores, hubo cambios importantes en las capacidades institucionales. La Dirección Nacional de Acuicultura logró un marco legal que le permite obtener importantes recursos financieros para la operación y mantenimiento de las inversiones realizadas y mejorar los servicios a los productores. El Instituto de Investigaciones Agropecuarias amplió su alcance geográfico y capacitó a sus técnicos. La Dirección Nacional de Sanidad Vegetal capacitó su recursos humanos y recibió las inversiones necesarias para aplicar el marco legal obtenido en 1996, que regula todas las acciones relativas a la protección vegetal del patrimonio agrícola nacional, y se crea el Fondo de Protección Fitosanitaria, para financiar esta entidad. Lo mismo ocurre con la Dirección de Sanidad Animal. El Instituto de Mercadeo Agropecuario aumenta sensiblemente su capacidad de recolectar, ordenar y difundir informaciones sobre precios y mercados por medio de boletines, su centro de información y su página web.

■ 2.3.1.4. Calificación de la contribución del proyecto al Fortalecimiento Institucional / Organizacional (FIO)

Califique la contribución del proyecto al fortalecimiento institucional / organizacional en el país prestatario y el Organismo Ejecutor

☐ Muy Relevante (MR) ☒ Relevante (R) ☐ Poco Relevante (PR) ☐ Irrelevante (I)

- A.** Aunque el aporte del Programa al MIDA como institución central fue irrelevante, su contribución a la mayor parte de las entidades involucradas, incluyendo las organizaciones de productores, tuvo mucho relevancia.



2.3.2. Sostenibilidad del proyecto

2.3.2.1. Alcance de la sostenibilidad del proyecto

- A.** Componente de Generación de Tecnología: El Instituto de Investigaciones Agropecuarias amplió su alcance geográfico, mejoró su infraestructura y capacitó a sus técnicos. La dirección de Acuicultura logró un marco legal que le permite obtener importantes recursos financieros para la operación y mantenimiento de las inversiones realizadas y mejorar los servicios a los productores. La contratación de una entidad privada para administrar los Recursos de Apoyo a la Investigación (RAIA), fue muy cuestionada por los ejecutores, pero nunca fue modificada, resultando en la finalización de los proyectos cuando se terminó el financiamiento del Banco, sin generar mecanismos de sostenibilidad de esta actividad.
- Componente de transferencia de tecnología: El Gobierno decidió, por motivos presupuestarios, no continuar con el financiamiento de los módulos de asistencia técnica. Sin embargo, la iniciativa privada ha continuado con parte de los módulos iniciados, lo que beneficiará a los productores con mayor capacidad económica.
- Componentes de Sanidad Animal, Sanidad Vegetal y Cuarentena Agropecuaria: Fueron dotados con mecanismos institucionales y el marco legal que les podrían dar sostenibilidad financiera y técnica en los próximos años.
- Servicios de Información de Mercado: El Instituto de Mercadeo Agropecuario aumenta sensiblemente su capacidad de recolectar, ordenar y difundir informaciones sobre precios y mercados por medio de boletines, su centro de información y su página web, pero no logró la participación privada para asegurar la sostenibilidad futura de estas actividades.
- Titulación de Tierras: Las actividades continúan con un Préstamo del BID (1427/OC-PN) y uno del Banco Mundial, en los que se contemplan recursos para asegurar la sostenibilidad de los sistemas de catastro y registro, y su vinculación con el desarrollo económico local.

2.3.2.2. Bases para el análisis de sostenibilidad

1. Apoyo de la alta gerencia en la Agencia Ejecutora	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
2. Marco legal y regulatorio	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
3. Arreglos institucionales y capacidad organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
4. Coordinación inter-organizacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
5. Disponibilidad de recursos financieros	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
6. Personal idóneo	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
7. Recursos para mantenimiento de la infraestructura física	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
8. Apoyo de los beneficiarios del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A
9. Apoyo del gobierno nacional	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input checked="" type="checkbox"/>	N/A



■ 2.3.2.3. Análisis de causas de raíz que afectan negativamente la sostenibilidad

- A. El Programa no tiene mecanismos que permitan garantizar su sostenibilidad en las condiciones planteadas, sobre todo ante un cambio de gobierno que se realizará durante el año en curso (2004).

■ 2.3.2.4. Análisis de causas de raíz que contribuyen favorablemente a la sostenibilidad

- A. Como hemos visto anteriormente, los servicios de transferencia de tecnología y de recursos para la investigación agropecuaria no tienen ya los medios para ser sostenibles. Las sostenibilidad de las instituciones se aplica para aquellas que tienen un marco legal que les permite obtener recursos de la prestación de servicios, para lo cual el Programa contribuyó con las inversiones y la capacitación requeridos para iniciar ese proceso.

■ 2.3.2.5. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas adoptadas)

- A. - El diseño preveía buenos mecanismos para asegurar la sostenibilidad, pero algunos de ellos no pudieron ser adoptados. En el caso de los módulos de TT, los atrasos en la implementación impidieron que se llegara al nivel de autofinanciamiento. En el caso de los RAIA, al entregar la administración de los recursos a una firma consultora, no se creó o no se aprovechó ninguna institución que permaneciera después de la finalización del Programa. Distinto es el caso de acuicultura y las sanidades animal y vegetal, que contaron con instrumentos legales para recaudar recursos con la prestación de servicios, y que tenía un subcomponente específico de fortalecimiento institucional. El Subprograma de Información de Mercados sobreevaluó el interés y la capacidad del sector privado para asumir el costo y la operación del Sistema. El subprograma de Titulación de Tierras es un caso especial, que el Gobierno amplió y decidió masificar con nuevos proyectos financiados por el BID y el Banco Mundial, y cuyos efectos fiscales y económicos serán importantes en el largo plazo.
- No se adoptaron medidas durante la implementación que mejorara la sostenibilidad del Programa.

■ 2.3.2.6. Lecciones aprendidas para la sostenibilidad (medidas alternativas)

- A. - Implementar un mecanismo descentralizado de ejecución. Las unidades coejecutoras deberían ser entrenadas en la aplicación de las normas y procedimientos del Banco, tener autonomía para desarrollar sus proyectos y poner énfasis en el desarrollo de la capacidad institucional propia para utilizar los mecanismos legales que le permitan alcanzar el máximo de sostenibilidad.
- La Unidad de Coordinación podría haber sido una unidad de la estructura del MIDA, con la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria, generando una capacidad permanente de monitoreo y evaluación de proyectos y programas.
- La participación del IICA debería redireccionarse a una mayor énfasis en el apoyo técnico a la ejecución y analizar las reales posibilidades de facilitar las adquisiciones, contrataciones y gestión financiera, en las condiciones de las normas y marco legal del país.
- Las negociaciones previas, durante y al final con el sector privado, son fundamentales para determinar hasta qué punto es factible su involucramiento en la sostenibilidad del Programa.

■ 2.3.2.7. Plan de Sostenibilidad

- A. - El Gobierno no tiene un Plan de Acción en este sentido y el próximo cambio de Gobierno a efectuarse en septiembre de 2004, hace con que en este momento no sea un tema de análisis del actual Gobierno.
- El Banco ha desarrollado una serie de propuestas, estructuradas en una eventual nueva operación, (PN-0141-PROTIERRA), que someterá a la nueva administración del país como elemento de discusión para rescatar y dar sostenibilidad a las acciones ya iniciadas con el PROMOSA, pero bajo un enfoque territorial rural, más que agropecuario, y bajo un concepto de descentralización orientado a mejorar la competitividad de las actividades económicas con potencial de desarrollo. La participación del sector privado y los gobiernos locales, y la redefinición del rol de las estructuras



centrales son parte fundamental de esta discusión.

2.3.2.8. Calificación de la sostenibilidad del proyecto (S)

Con base en los análisis previos y las perspectivas del Plan de Sostenibilidad, califique la probabilidad de que el proyecto sea sostenible durante los próximos tres (3) años:

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

- A.** - Aunque la sostenibilidad del Programa como un todo es poco probable, es posible que algunos componentes lo sean, a pesar de un desfase de tiempo, con base en las discusiones con los diversos sectores, tanto públicos como privados, y con las medidas que han tomado los diversos involucrados en la ejecución del Programa. Existe una percepción muy generalizada de que el nuevo Gobierno, cualquiera que sea, le dará una atención especial al desarrollo del sector rural, y que PROMOSA generó una parte importante de las acciones que son necesarias recuperar y fortalecer, aunque bajo un enfoque descentralizado.
- El sector privado organizado es hoy mucho más fuerte que cuando se inició la ejecución del PROMOSA, y está mucho más consciente de la necesidad de asumir un rol preponderante, dadas las nuevas condiciones que impone la integración comercial, la globalización, los tratados de libre comercio y las normativas de los principales mercados. Pero requiere aún de más tiempo para adquirir las capacidades necesarias para sostener un programa de esta envergadura.

2.4. Desempeño del Organismo Ejecutor

2.4.1. Desempeño del Organismo Ejecutor en áreas críticas

1. Participación y calidad de sus contribuciones durante el diseño del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
2. Organización de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto (personal, infraestructura, coordinación, comunicación, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
3. Coordinación e integración de la Unidad Coordinadora / Ejecutora de Proyecto con el Organismo Ejecutor	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
4. Monitoreo y evaluación de resultados (información de línea de base, sistemas, procedimientos, recolección, análisis y reporte de información, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
5. Capacidad gerencial de la Unidad Coordinadora / Ejecutora del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
6. Oportunidad en el cumplimiento de políticas, procedimientos y cláusulas contractuales	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
7. Gerencia financiera (disponibilidad de recursos de contrapartida, desembolsos, etc.)	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
8. Eficiencia en la adquisición de obras, bienes y servicios de consultoría	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A
9. Liderazgo de la alta gerencia de la Agencia Ejecutora, sentido de propiedad y apoyo a la ejecución del proyecto	Bajo ① ② ③ ④ Alto	<input type="checkbox"/> N/A



10. Acciones concretas por asegurar la sostenibilidad del proyecto

Bajo ① ② ③ ④ Alto ☐ N/A

■ 2.4.2. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas adoptadas)

- A.** El Programa se diseñó durante un Gobierno que planteó su intención de modificar la estructura orgánica del Ejecutor (el MIDA), el cual estaba siendo objeto de un Plan de Fortalecimiento Institucional con apoyo del Proyecto ATN/SF-5049-RG (RUTA III). El análisis del Programa reconoce que estos cambios no modificarán la legislación ni la normativa de control fiscal, lo que restringiría la ejecución administrativa de su presupuesto. Para superar esta situación, se decidió contratar al IICA para la administración de los recursos del Programa. Se supuso que esta contratación implicaría facilidades administrativas y operativas, lo que en la práctica no ocurrió, porque los controles fiscales se siguieron aplicando antes y después que los procesos pasaran por el IICA.
- Para la Coordinación del Programa se creó una Unidad Central de Coordinación (UCC), asistida por seis Unidades de Apoyo Técnico (UAT), que servirían de enlace con los ejecutores, bajo el concepto de mejorar la calidad de los servicios agropecuarios promoviendo una mayor participación del sector privado en la ejecución. Este esquema partió del supuesto de que el sector privado estaba en condiciones de ejercer esta mayor participación.
- Como no era el caso, en enero de 1997 se aprobó una CT paralela con US\$1.4 millones para fortalecer la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UNPAP) (ATN/ME-5478-PN). Después de cinco años de ejecución, el Banco tuvo que cancelar US\$0,6 millones, debido a la falta de capacidad de ejecución de UNPAP.
- Como resultado, el esquema de administración y de coordinación resultaron poco adecuados, más aún cuando el cambio de gobierno, a fines de 1999, modificó radicalmente la estrategia institucional, abandonando todo el proceso de cambio, y reduciendo la ya limitada participación del sector privado.
- Las medidas adoptadas por el MIDA no contribuyeron a mejorar la eficiencia de la UCC, más por el contrario, crearon estructuras de supervisión y control que afectaron negativamente la ejecución del Programa.

■ 2.4.3. Lecciones aprendidas para la organización y funcionamiento de la UEP (medidas alternativas)

- A.**
- Consideramos que sería necesario fortalecer la capacidad de la Dirección Sectorial de Planificación y Política Agropecuaria del MIDA para cumplir con las funciones de recolección de información, diagnóstico y análisis sectorial, relevamiento de líneas de base, definición de indicadores relevantes, monitoreo y evaluación.
 - La ejecución debería quedar en manos de las entidades directamente involucradas, dependiendo de las facultades que la legislación nacional les permita. Una entidad gerenciadora, que facilite las transferencias, mantenga la contabilidad global y supervise la gestión financiera del conjunto del Programa durante la ejecución sería recomendable.
 - Sin embargo, no recomendaríamos hacer un programa similar. Preferiríamos un tipo de programa más descentralizado, con unidades ejecutoras locales, cubriendo territorios municipales, provinciales o unificados bajo otros criterios (conglomerados o clusters), que administre los recursos y faciliten los medios para que las entidades públicas y privadas puedan contribuir a lograr los resultados e impactos deseados. Sin embargo, sería necesario que existieran previamente el marco legal e institucional apropiado para que este esquema de ejecución pueda funcionar con mayor efectividad que los modelos de ejecución centralizados.

■ 2.4.4. Calificación del desempeño del Organismo Ejecutor (DOE)

Con base en el análisis de desempeño realizado en esta sección, en los resultados logrados, así como en la eficiencia en la implementación del proyecto califique el desempeño del Organismo Ejecutor:

☐ Muy Satisfactorio (MS) ☐ Satisfactorio (S) ☒ Insatisfactorio (I) ☐ Muy Insatisfactorio (MI)



- A.** Consideramos que la estructura de ejecución implementada en el Programa resultó inapropiada, debido a que no se realizaron los cambios institucionales sobre los cuales se basó el diseño. La Unidad de Coordinación se desempeñó satisfactoriamente en las condiciones dadas, pero el MIDA como Ejecutor no tomó ninguna iniciativa para mejorar la eficiencia de dicha estructura para la ejecución del Programa. Al contrario, creó más instancias de control e introdujo procedimientos que hicieron más lento e ineficiente la ejecución. El personal técnico y administrativo de la Unidad de Coordinación fue bien calificado y desempeñó sus funciones con el máximo de eficiencia posible, atendiendo las demandas del Banco, del Gobierno, de la Contraloría, del IICA, de los ejecutores y de los productores. Pero su posición dentro de la entidad Ejecutora, y los procedimientos a los que estuvo sometida, no le permitieron imprimirle al Programa la eficiencia y eficacia necesaria. Las autoridades del Ejecutor finalizaron el proyecto sin interés en ajustarse a los procedimientos del Banco para realizar las últimas obras previstas, lo que generó la cancelación de una parte de los recursos, ni respondieron a la solicitud de Banco para realizar el Taller de Cierre y completar el Memorando del Ejecutor

■ ■ 2.5. Bases para la Evaluación Ex-post

■ ■ 2.5.1. Previsiones para la Evaluación Ex-post

-  1. ¿El Contrato de Préstamo requiere una evaluación ex-post para esta operación?

- ☒ Si
☐ No

-  2. ¿Para qué fecha está programada?

Fecha de comienzo : 7/3/2006

Fecha de terminación : 9/22/2006

-  3. ¿Quién es el responsable de realizar la evaluación ex-post?

- ☐ Banco
☒ Prestatario

¿Cuánto es el costo estimado (USD)? : \$0.00

-  4. ¿Cuál es la fuente de los recursos financieros para realizar la evaluación ex post?

- ☐ Recursos de préstamo BID
☒ Recursos del prestatario
☐ Otras fuentes

- A.** El Ejecutor debe entregar la evaluación ex-post al Banco tres años después de finalizada la ejecución, que corresponde al 30 de noviembre de 2006. No se ha programado ni está en la agenda del actual Gobierno el cumplimiento de esta cláusula contractual.

■ ■ 2.5.2 Análisis de capacidad para la evaluación ex-post



- A. El Ejecutor cuenta con una evaluación intermedia, realizada en diciembre de 2001, una evaluación del componente de sanidad animal y vegetal, realizada en diciembre de 2002, el Informe de Proyecto del PN-0148 PRONAT, que se refiere al Subprograma de Titulación de Tierras y otros estudios realizados por el Banco y el Ejecutor durante la preparación del Proyecto PROTIERRA (PN-0141), en apoyo del entonces Plan Panamá Rural del Gobierno, que abarcan otros componentes.

Sin embargo, estimamos que el Ejecutor no tiene la capacidad necesaria para efectuar por sus propios medios la evaluación ex-post.

■ ■ 2.6. Otras lecciones aprendidas y recomendaciones

■ ■ 2.6.1. Lecciones aprendidas y recomendaciones adicionales

- - Ampliar el análisis institucional a todas las relaciones de dependencia del Ejecutor o Ejecutores con el resto del aparato de estado que pueda afectar la ejecución del Programa, de modo a diseñar mecanismos de ejecución que se ajusten a esta realidad, si no es posible modificarla.
- - Identificar pocos indicadores y supuestos, pero relevantes, con medios de verificación factibles e incluidos en el diseño y financiamiento. El sistema de monitoreo y evaluación, integrado al diseño y al financiamiento de la ejecución, debe permitir no solo detectar los cambios cuando estos ocurren, sino generar alarmas tempranas para hacer o recomendar ajustes oportunamente.
- - Ajustar los propósitos de la modernización de servicios públicos a las reales aspiraciones de los Gobiernos. La inversión en infraestructura, equipos y capacitación del personal trae la necesidad de incluir en el diseño los mecanismos de sostenibilidad financiera posterior. Los cambios legales, estructurales y de funciones, deberían ser realizados antes de comprometer un Préstamo.
- - La Coordinación de programas complejos debería ser ejercida por una autoridad competente o delegada con poderes, pero la ejecución debería ser descentralizada. Las unidades coejecutoras deberían ser entrenadas en la aplicación de las normas y procedimientos del Banco y poner énfasis en el desarrollo de la capacidad institucional propia para utilizar los mecanismos legales que le permitan ejecutar y alcanzar el máximo de sostenibilidad.
- - La participación del sector privado organizado es muy importante, dadas las nuevas condiciones que impone la integración comercial, la globalización, los tratados y las normativas de los principales mercados. No se debe sobreestimar su capacidad, pero los mecanismos de participación en un proyecto no le deberían subordinar completamente a los tiempos y procesos propios del sector público.



Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Ejecutor

■ ■ 3.1. Memorando del Organismo Ejecutor (Sección del PCR escrita por el Prestatario / Ejecutor)

Memorando del Ejecutor





Minutas del CRG

■ ■ 4.1. Minutas CRG (Acta del Comité de Revisión Gerencial)

Minutas del CRG



PANAMÁ

PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN AGROPECUARIA PN-0032

INFORME DE TERMINACIÓN DE PROYECTO (PCR) (PRÉSTAMO 924/OC-PN)

Acta del Comité de Revisión Gerencial

22 de junio de 2004

I. INVITADOS

Robert N. Kaplan (RE2/EN2); John J. Hastings (RE2/RE2); Renato L. Puch (RE2/RE2); Manuel R. Agosin (RE2/RE2); Sandra Bartels (RE2/RE2); Marcia E. Bonilla-Roth (RE2/RE2); María Eugenia Nepote-Cit (LEG/OPR2); Camille E. Gaskin-Reyes (ROS); Laura A. Ramirez-Ramos (ROS/PMP); Christian Gomez Fabling (RE2/SO2); Jorge Sapoznikow (RE2/SC2); Marcelo G. Antinori (RE2/FI2); Andrés Marchant (RE2/OD3); Ma. Asunción Aguila (RE1/EN1); Alvaro Llosa (RE3/EN3); Jeremy S. Gould (COF/CPN); Carlos A. Galvis Valles (COF/CPN); Alberto Vildoso (COF/CPN); Paul Trapido, Helí Nessim, Camilo E. Garzon, Michèle Lemay, José Rente Nascimento (RE2/EN2); José V. Chibbaro (RE2/EN2/GDM); Charles Smith III (RE2/OD3); Rodrigo Tamayo (RE2/SC2); John S. Horton (COF/CUR).

II. PARTICIPANTES

Jeremy Gould, Alberto Vildoso (COF/CPN), Charles Smith III (RE2/OD3), Geoffrey Cannock (RE3/EN3), Jacques Roumani, (ROS/PMP), Sandra Bartels, Alberto Gomez-Gaviria (RE2/RE2), Robert N. Kaplan (Jefe RE2/EN2) quien presidió el CRG y Paul Trapido (RE2/EN2) quien actuó como secretario. Previo al CRG se recibieron comentarios por escrito de: Gabriel Montes (RE1/EN1), Geoffrey Cannock (RE3/EN3), Jacques Roumani (ROS/PMP), y Maria Cristina Landazuri (LEG/OPR2).

III. TEMAS TRATADOS DURANTE EL CRG

Los principales temas tratados durante la reunión del CRG fueron los siguientes: (i) los problemas encontrados en cuanto al Ejecutor del proyecto (MIDA) y el esquema de ejecución a través de una entidad especializada (IICA), (ii) la evaluación global satisfactoria del proyecto no estaba adecuadamente justificada en cuanto a los resultados específicos de los componentes, y (iii) que el nuevo formato del PCR presentaba dificultades para analizar en una forma integral el proyecto, lo cual limitaba las posibilidades de hacer una apreciación adecuada sobre la naturaleza de los problemas institucionales que se encontraban, así como la evaluación de diversos componentes con resultados distintos.

IV. COMENTARIOS POR ESCRITO

RE1/EN1 recomendó: (i) en el componente de generación y transferencia de tecnología, aclarar la relación entre el análisis de lo logrado en términos de indicadores y lo que se afirma posteriormente, y las metas ambiciosas del programa, (ii) con respecto al sistema de información, explicar cuáles fueron las causas del fracaso en transferir el sistema de información al sector privado, (iii) en el componente de regularización de tenencia, indicar si existe alguna evaluación de los beneficios de los títulos no registrados, (iv) indicar que una lección importante que se puede derivar del proyecto es el poco impacto que tienen en el mediano plazo, los proyectos de modernización agropecuaria, si el país no cuenta con una política sectorial y una estrategia de desarrollo rural adecuada.

RE3/EN3 recomendó: (i) aclarar que la generación de datos de muchas variables (v.g. precios en finca) que requieren de financiamiento público por mostrar características de bienes públicos (v.g. construcción de marcos muestrales), y (ii) sustentar mejor por qué un modelo descentralizado de ejecución puede ser superior en Panamá.

ROS/PMP recomendó: (i) incluir una descripción del contexto del proyecto dentro del sector y la estrategia del Banco en Panamá, (ii) explicar por qué el proyecto demoró tanto en su ejecución (13 años), (iii) aclarar por qué la evaluación de cumplimiento de supuestos fue alta, sin embargo, se consideró que la expectativa del Banco para el proyecto era excesivamente optimista, (iv) frente a las dificultades encontradas con el esquema de ejecución, aclarar si hubiera sido recomendable una unidad de ejecución en MIDA con personal nacional, (v) indicar si fue realista pensar que se podría implementar una reforma para modernizar el MIDA al mismo tiempo que se quería implementar los otros componentes del proyecto, (vi) justificar que los resultados obtenidos del proyecto justifican la evaluación de (Probable), (vii) indicar si es realista esperar que el Prestatario hará una evaluación ex-post dado la ausencia de información para la evaluación y monitoreo, (viii) hacer un resumen de las lecciones aprendidas con respecto al cumplimiento o falta de cumplimiento de los objetivos del proyecto.

LEG recomendó: (i) con respecto al componente de regularización de tenencia, aclarar si la recomendación es que este tipo de Componente debe estar acompañado de revisiones/modificaciones de leyes y reglamentos para alcanzar los objetivos propuestos, (ii) dar mayor explicación sobre la alternativa propuesta de unidades ejecutoras locales en territorios municipales o provinciales o bajo otros criterios de aglomerados o clúster, y (iii) aclarar y explicar mejor la situación con respecto a la falta de información de la sección 3.1 (Memorandum del Ejecutor).

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

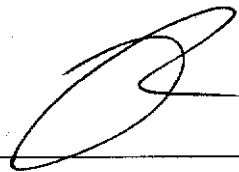
El CRG recomendó ampliar los siguientes aspectos del informe:

1. Se debe profundizar más en el PCR con respecto al análisis institucional, en cuanto a los antecedentes y opciones considerados, la justificación por el esquema de ejecución escogido, los resultados obtenidos, y las lecciones aprendidas que podrían ser aplicables a futuros proyectos en el sector.

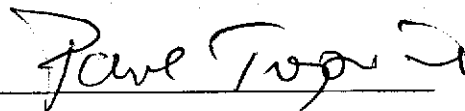
2. Con respecto al sistema de monitoreo y evaluación, si bien no existía un sistema formal en el Banco cuando se diseñó el proyecto, qué proceso informal se utilizó, qué impacto tuvo este sistema sobre el desarrollo del proyecto (ISDP, evaluación de medio termino)?
3. Se consideró que las calificaciones (*ratings*) de "satisfactorios" asignadas al proyecto, no son justificadas adecuadamente en el PCR y se debe incluir mayor información para sustentarlas.
4. Se solicitó modificar la evaluación de la sostenibilidad para incluir una apreciación sobre cada componente, en vez de solamente presentar una conclusión global.

Los miembros del CRG también consideraron importante señalar que el formato del nuevo PCR no facilita el análisis global e integral del proyecto, dificultando tanto a la preparación, como la revisión y evaluación del proyecto por parte de los lectores.

El Sr. Alberto Vildoso (COF/CPN) se comprometió a enviar el informe corregido en un plazo de dos semanas a partir del recibo de esta Acta. Para efectuar esta revisión, COF/CPN contará con el apoyo del Sr. Jorge Luis Lestani (COF/CBR), quien estuvo a cargo de la operación anteriormente. El Informe Final deberá venir acompañado de la Carta de No-Objeción del Ejecutor.



Robert N. Kaplan, Jefe RE2/EN2
Presidente CRG



Paul Trapido, RE2/EN2
Secretario CRG



Anexos

■ ■ Anexo 1A - Fuente de Financiamiento (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Categoría	Original				Actual				Brecha			
	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total	BID	Prestatario	Otras Fuentes	Total
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0				

■ ■ Anexo 1B - Calendario de Inversiones (Montos en US\$ miles)



Para insertar una nueva cantidad, escriba la cantidad completa en cada celda de la tabla (no la escriba en miles de dólares). Una vez la cantidad completa haya sido escrita, el sistema automáticamente la mostrará en miles de dólares. NO use comas, puntos o puntos decimales. Por ejemplo, para insertar US\$175,000.00 escriba 175000. Presione lo botón UPDATE para confirmar los cambios hechos.

Años	Original				Actual				Brecha
	BID	Prestatario	Otros	Total	BID	Prestatario	Otros	Total	
	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	\$0	

■ ■ Anexo 1C - Información Financiera y Estados Financieros Auditados

■ ■ 1. Capacidad del Organismo Ejecutor

- A. La capacidad del Organismo Ejecutor para administrar los recursos del Préstamo fue insatisfactoria al principio y mejoró en el último tercio del periodo de ejecución. A partir del tercer año, se aceleró la ejecución física y financiera, siendo la mayor actividad durante el sexto año, en que el Ejecutor demostró una gran capacidad técnica para resolver los problemas derivados de un número importante de subejecutores y de la burocracia de la administración pública. El último año fue



prácticamente sólo de ejecución financiera, puesto que la Unidad Ejecutora fue reducida a su unidad administrativa-financiera, para hacer frente a los compromisos adquiridos y completar las actividades iniciadas anteriormente.

El personal contratado para las diversas funciones fue en general de un nivel técnico adecuado y normal desempeño, pero hubieron demasiados cambios durante la ejecución, no siempre se contó con personal idóneo y no podían modificar los procedimientos propios del MIDA, los de las unidades de control dependientes del Ministro y los de la Contraloría General de la República, a los que se agregaban los de la propia Unidad Ejecutora y los del IICA, todo lo cual hacía un sistema complejo y lento. El trámite de presentación, pago de cuentas y el posterior reembolso de fondos a través del IICA era un proceso muy largo que provocaba iliquidez del Fondo Rotatorio.

■ 2. Sistema Contable y Control Interno

- A. La contabilidad generalmente se mantenía atrasada debido a la alta rotación de Contadores del Programa y a la contratación de personal no siempre idóneo, lo que dificultaba el suministro de información oportuna y confiable. El IICA administraba los recursos del Programa, llevaba un registro y el control de los fondos y preparaba las solicitudes de desembolso con la documentación sustentadora correspondiente. Estas solicitudes eran revisadas en su totalidad por Auditoría Interna del MIDA y por la Contraloría General de la República. Debido al tiempo que tomaban las revisiones requeridas por las diferentes entidades involucradas en el Programa, las Solicitudes de Reposición del Fondo Rotatorio no se presentaban al BID oportunamente, ocasionando que el aporte local tuviera que cubrir los gastos elegibles del aporte BID mientras se recibía el desembolso. Este sistema de manejo de los fondos BID y Local prevaleció durante los últimos años de ejecución del Programa.

■ 3. Calidad de la información financiera

- A. Debido al atraso en los registros contables durante los primeros 3 años de ejecución del Programa, los informes financieros en muchas ocasiones no se recibieron en su oportunidad. Los estados financieros auditados, en su mayoría, reflejan salvedades menores. El informe sobre la evaluación del control interno de los auditores de la Contraloría General de la República, contenido en los estados financieros auditados anuales, presentan deficiencias en la estructura del control interno y recomendaciones que el MIDA implementó.

■ 4. Estados Financieros Auditados

- A. Los Estados Financieros anuales auditados por la Contraloría General de la República, contienen opinión con salvedades menores, excepto el primer año de ejecución del Programa. La calidad de los EFAs se ajusta a los requisitos de presentación del documento AF-300 del BID. El año pasado los EFAs se recibieron en su oportunidad; no así los años anteriores.

■ 5. Lecciones Aprendidas

- A. Los problemas de administración contable-financiera ocurridos durante la ejecución del proyecto ponen de manifiesto la importancia de nombrar personal idóneo y oportunamente, siguiendo los procedimientos de selección que requiere el Banco, basándose única y exclusivamente en la formación y experiencia profesional de los postulantes al cargo.

El papel de las agencias especializadas administradoras de los fondos, en este caso el IICA, debe ser analizado en profundidad durante la etapa de preparación del proyecto. El Contrato de Préstamo debe especificar cuáles son las responsabilidades y funciones que tendrán en términos de la ejecución del Programa y en su administración financiera, respecto de la Unidad Coordinadora y del Ejecutor.

Antes de iniciarse la ejecución se deben definir las responsabilidades que tendrá la Unidad Coordinadora en términos de control interno, sistema contable y de registros y presentación de Estados Financieros Auditados. Además, deben quedar claramente descritas las responsabilidades



del IICA en términos de: (i) mantenimiento de registros contables detallados y separados para el Programa con la estructura contable definida para el Programa por la Unidad Coordinadora; (ii) archivos de la documentación de soporte original de los pagos efectuados; (iii) presentación oportuna de las conciliaciones de saldos de los recursos administrados por IICA y (v) rendición de cuentas tanto a la UCP como al Banco.

■ ■ Anexo 2 – Ultimo ISDP

[Ultimo ISDP](#)

■ ■ Anexo 3 – Información del LMS

[LMS65 - Estado de la Cartera de Proyectos \(operaciones asignadas, eventos\)](#)

■ ■ Anexo 4 - Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto

[Ayuda Memoria del Taller de Terminación de Proyecto](#)



■ ■ Anexo 5 – Anexo Documental

[PCR - Anexo Documental](#)



Anexo 1A - Fuente de Financiamiento									
Investment Category	Original			Actual			Gap as % of Original		
	IDB	Borrower	Total	IDB	Borrower	Total	IDB	Borrower	Total
	IDB	Borrower	Total	IDB	Borrower	Total	IDB	Borrower	Total
INGENIERIA Y ADMINISTRACION	\$1.78	\$1.33	\$3.11	\$1.77	\$2.16	\$3.93	99.44%	162.41%	126.37%
COSTOS DIRECTOS	\$23.69	\$6.00	\$29.69	\$24.20	\$4.84	\$29.04	102.15%	80.67%	97.81%
COSTOS CONCURRENTES		\$5.60	\$5.60		\$4.68	\$4.68		83.57%	83.57%
FDO. FENOMENO DE EL NI-O			\$0.00	\$0.65	\$0.20	\$0.85			
SIN ASIGNACION ESPECIFICA	\$1.81	\$0.97	\$2.78	\$0.00	\$0.15	\$0.15		15.46%	5.40%
CAPITALIZATION CHARGES	\$6.32	\$0.50	\$6.82	\$3.52	\$1.12	\$4.64	55.70%	224.00%	68.04%
TOTAL	\$33.60	\$14.40	\$48.00	\$30.14	\$13.15	\$43.29	89.70%	91.32%	90.19%

Anexo 1B - Calendario de Inversiones									
Years	Original				Actual				Gap
	IDB	Borrower	Other Sources	Total	IDB	Borrower	Other Sources	Total	
1997	\$5.25	\$1.77		\$7.02	\$1.05	\$0.25		\$1.30	20.00%
1998	\$13.22	\$3.48		\$16.70	\$2.70	\$1.19		\$3.89	20.42%
1999	\$6.99	\$3.12		\$10.11	\$4.17	\$1.54		\$5.71	59.66%
2000	\$4.41	\$2.83		\$7.24	\$5.10	\$2.89		\$7.99	115.65%
2001	\$3.73	\$3.20		\$6.93	\$5.79	\$3.05		\$8.84	155.23%
2002					\$8.66	\$3.35		\$12.01	
2003					\$2.67	\$0.88		\$3.55	
2004									
2005									
2006									
TOTAL	\$33.60	\$14.40	\$0.00	\$48.00	\$30.14	\$13.15	\$0.00	\$43.29	89.70%