



Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: Programa de Modernización de la Gestión Ambiental para la Competitividad

País: Panamá

Sector/Subsector: Medio Ambiente y Recursos Naturales

Equipo de Proyecto Original: Henrik Franklin (INE/RND), Jefe de Equipo de Proyecto; Carlos Pineda (ICF/FMM); Ricardo Quiroga; Rikke Olivera; Eli Nessim; Luis García; Rodrigo Coloane; Lisa Restrepo (INE/RND); y Miguel Coronado (LEG/SGO).

Número de Proyecto: PN-L1013

Número de Préstamo: 1912/OC-PN

Fecha del QRR: 18 de junio de 2014

Fecha de Aprobación Final del PCR: 21 de julio de 2014

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Rodrigo Coloane, Autor Principal; y Zuleyka Moreno (CID/CPN).



Índice

I. INFORMACIÓN BÁSICA	4
II. EL PROYECTO.....	5
A. CONTEXTO DEL PROYECTO	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	6
i. <i>Objetivo de Desarrollo</i> 6	
ii. <i>Componentes</i> 6	
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO	7
III. RESULTADOS	8
A. EFECTOS DIRECTOS.....	8
B. EXTERNALIDADES.....	10
C. PRODUCTOS	11
D. COSTOS DEL PROYECTO (U\$)	13
IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO	13
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS	13
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	14
C. DESEMPEÑO DEL BANCO	15
V. SOSTENIBILIDAD	15
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS	15
B. RIESGOS POTENCIALES.....	15
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL	16
VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	16
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	16
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST.....	16
VII. LECCIONES APRENDIDAS.....	16

Anexos

1. Acta del Taller de Cierre. [IDBDOCS38868877](#)
2. Evaluación del Prestatario. [IDBDOCS38868875](#)
3. Informe de Evaluación Externa. [IDBDOCS38868878](#)



Abreviaturas y Acrónimos

ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CNA	Consejo Nacional Ambiental
CCNA	Comisión Consultiva Nacional del Ambiente
DIEORA	Dirección de Evaluación y Ordenamiento Ambiental
DIPROCA	Dirección de Protección de la Calidad Ambiental
DIGICH	Dirección de Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas
EAE	Evaluación Ambiental Estratégica
EIA	Evaluación de Impacto Ambiental
PAN	Programa Ambiental Nacional
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PI	Progreso en la Implementación
PIB	Producto Interno Bruto
PNGIRH	Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos
SIA	Sistema Interinstitucional del Ambiente
TLC	Tratado de Libre Comercio
UPO	Unidad Coordinadora del Proyecto



I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

NO. PROYECTO:

Prestatario: Ministerio de Economía y Finanzas
 Agencia ejecutora: Autoridad Nacional del
 Ambiente
 Préstamo: 1912/OC-PN
 Sector: Ambiental

Instrumento de préstamo: Inversión

TITULO:

Fecha aprobación Directorio: noviembre 7, 2007
 Fecha efectividad contrato préstamo: marzo 13, 2008
 Fecha elegibilidad primer desembolso: abril 29, 2008

Meses en ejecución

* desde aprobación: 61
 * desde efectividad del contrato: 69

Períodos de desembolso

Fecha original desembolso final: marzo 13, 2013
 Fecha actual desembolso final: diciembre 6, 2013
 Extensión acumulativa (meses): 9 meses

Monto préstamo(s)

* Monto original: 10,000,000
 * Monto actual: 4,951,529.72
 * Pari Passu (si aplica): 60/40

Desembolsos

Monto a la fecha: 100%

Costo Total del Proyecto (Estimado Original): 14,000,000

Redireccionamiento N/A

Reducción de Pobreza (PTI): Si/No
 Equidad Social (SEQ): Si/No
 Clasificación ambiental: A, B, o C

En estado de "Alerta"

Está el proyecto "en alerta" por PAIS: No
 De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI,
 y/o indicadores relevantes de PAIS):
 Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este
 proyecto (si aplica): N/A

Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable (MP)	<input type="checkbox"/> Probable (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)



II. El Proyecto

a. Contexto del Proyecto

En diciembre de 1999 el Gobierno de Panamá y el Banco Interamericano de Desarrollo firmaron el préstamo No. 1222/OC-PN que financió el Programa Ambiental Nacional (PAN), y fue ejecutado entre dic/1999 y jul/2007. Su objetivo era apoyar la puesta en funcionamiento del sistema de gestión ambiental del Estado, que estableció la nueva Ley General del Ambiente (Ley 41 de 1998). Este proyecto incluyó la formulación de normas de calidad ambiental, reglamentos e instrumentos de gestión ambiental y, principalmente el fortalecimiento de la nueva estructura operativa de la ANAM. El PAN cumplió plenamente sus objetivos y su impacto fue positivo (Ver Informe de Terminación de Proyecto - 1222/OC-PN, 2009). El éxito del PAN, se le atribuye a que las dos administraciones que estuvieron encargadas de su ejecución, respaldaron sus objetivos de desarrollo, así como a la apropiación del proyecto por parte de las direcciones responsables de su ejecución.

A partir del 2004, la economía panameña mostró un acelerado crecimiento económico (PIB promedio de 7,5% entre 2004-2006) lo que trajo como consecuencia, un aumento en el número de proyectos de infraestructura, y a la vez, más complejos. Así mismo, aumentó significativamente la demanda de energía y servicios básicos. Todo esto, representaba un desafío para la gestión ambiental.

En este escenario, el Gobierno de Panamá decidió modernizar la institucionalidad ambiental del país, sobre los avances logrados con el PAN y, bajo el enfoque de que, esta gestión, debe contribuir a la Agenda Complementaria para la Competitividad que se planeaba desarrollar en función de los tratados de libre comercio.

Para esto, las autoridades panameñas, con el apoyo del BID, diseñaron en el 2008 el Programa de Modernización de la Gestión Ambiental para la Competitividad (PN-L1013), con el fin de contribuir al mejoramiento del clima de negocios en el país, derivado de mejoras en el marco de gestión ambiental y el manejo del recurso hídrico. Los principales desafíos identificados, incluyeron:

- Mejorar los procesos de licenciamiento ambiental en apoyo a los sectores productivos claves,
- Mejorar la calidad de la evaluación ambiental temprana de los megaproyectos y programas de desarrollo,
- Desconcentración y descentralización de la supervisión y fiscalización ambiental,
- Propiciar una cultura ambiental de la sostenibilidad,
- Promover el uso eficiente de los recursos hídricos.

A un año de entrada en vigencia del proyecto, las nuevas autoridades que asumieron la administración del gobierno (julio, 2009), modificaron la Ley General del Ambiente, específicamente lo relacionado al proceso de evaluación de los EIA. La modificación consistió en permitir que el promotor de proyectos, en vez de elaborar un EIA, podría acogerse a una "guía de buenas prácticas ambientales" para los casos en que los proyectos no generen impactos ambientales significativos y que esta posibilidad sería normada a través de un reglamento. Esta situación generó desconfianza en la sociedad civil organizada provocando conflictos nacionales. Unos meses más tarde, el ejecutivo volvió a cambiar la Ley, restableciendo el proceso de EIA original. Esta situación demoró la ejecución del proyecto, específicamente lo relacionado con el componente 1, que incluía el apoyo al diseño de instrumentos de gestión ambiental, en la medida en que introdujo incertidumbre sobre el requerido alcance de la EIA y sobre los casos en los que debía aplicarse.



Por otro lado, el proceso de descentralización de la administración pública, que había sido aprobado por la Ley 37 del 2009, fue también suspendido por la nueva administración, lo que afectó la estrategia del proyecto, en lo relacionado a la descentralización de la fiscalización ambiental, que fuera materia del componente 2.

En este contexto (julio de 2010), el BID realizó una Misión Especial cuyo propósito fue revisar los eventuales ajustes al Proyecto PN-L1013. En esta misión, se acordó que el propósito y el objetivo, continuaban siendo válidos. En particular: (i) fortalecer las guías de buenas prácticas ambientales, la EAE, la evaluación ambiental acumulativa de proyectos y el sistema en línea de información de EIA; (ii) fortalecer oficinas regionales, agencias, refugios y puestos de control de ANAM; (iii) focalizar el trabajo de manejo de cuencas en el Arco Seco a sólo tres cuencas prioritarias y el aumento de cobertura de datos hidrológicos y meteorológicos. Finalmente, en la misión se definieron las Prioridades de Acción para su ejecución (Ayuda Memoria, Misión Especial 19 y 20 de julio de 2010). Posteriormente, la ANAM sufrió cambios de Administrador (entre el 2011 y 2012 dos administradores generales) y de directores, lo que volvió a impactar la ejecución del proyecto, requiriendo más reuniones entre el BID y la ANAM, para replanificar las actividades del Proyecto.

A tres meses del plazo original para la ejecución del proyecto (diciembre del 2012), se había ejecutado sólo el 34% de los recursos y las Prioridades de Acción acordadas en la Misión Especial de julio de 2010, no habían sido implementadas en volumen significativo, en gran parte por la inestabilidad institucional referida anteriormente y por la falta de apoyo del Gobierno Nacional a la implementación de los nuevos instrumentos de gestión ambiental, debido a la percepción de que los mismos podrían ser un freno a los planes de desarrollo propuestos. En este sentido, el Banco informó al Gobierno, que no prorrogaría la ejecución del proyecto, y posteriormente, el MEF solicitó la cancelación de los recursos que no habían sido comprometidos.

b. Descripción del Proyecto

i. Objetivo de Desarrollo

El propósito del Proyecto fue modernizar las capacidades de la ANAM y los gobiernos locales para responder en forma oportuna a los desafíos de la gestión ambiental crecientes de la competitividad.

ii. Componentes

Componente 1: Consolidación del Marco de Gestión Ambiental. Mejorar la efectividad de los instrumentos de gestión ambiental requeridos para promover un clima de negocios, que promueva la competitividad, la inserción de Panamá en el mercado global, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los TLC, y la sostenibilidad ambiental de las principales actividades productivas y los megaproyectos de desarrollo del país.

Componente 2: Fortalecimiento Estratégico Territorial. Apoyar un proceso gradual de fortalecimiento institucional de las capacidades de las Oficinas Regionales de ANAM, así como los gobiernos locales y las comunidades organizadas, para implementar sus responsabilidades de gestión ambiental en tres áreas: i) control y fiscalización ambiental y del uso de los recursos naturales; ii) gestión territorial y manejo de la información territorial ambiental, y iii) cultura ambiental para la sostenibilidad.

Componente 3: Gestión Integrada de los Recursos Hídricos. Tomando como base las prioridades establecidas en el PNGRH, este componente estuvo orientado a financiar acciones iniciales para su puesta en marcha, particularmente en las cuencas hidrográficas que tienen un alto índice de presión económica y "stress" hídrico.



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

El Propósito de “Modernizar las capacidades de ANAM y los gobiernos locales para responder en forma oportuna a los desafíos de la gestión ambiental crecientes de la competitividad” que fuera definido para el proyecto en su diseño respondió a la necesidad de salvaguardar el patrimonio ambiental, bajo un escenario de rápido crecimiento económico del país, cuya sostenibilidad a largo plazo, depende en gran medida de la viabilidad de la base de recursos naturales del país. Para el propósito y cada componente del proyecto, se definieron metas e indicadores que reflejan lo que se esperaba del Programa en términos de modernizar o agilizar la gestión ambiental y su contribución a la sostenibilidad ambiental de las actividades productivas y los megaproyectos. Una mejora en los sistemas de gestión ambiental de la ANAM, mejoraría el clima de negocios y apoyaría el crecimiento económico sostenible. El diagnóstico y la formulación del Proyecto, reflejan razonablemente las prioridades a fortalecer en la ANAM para darle sostenibilidad al crecimiento económico.

En el diseño del proyecto, se vinculó el “clima de negocios” como un factor importante para la competitividad de Panamá, y se planteó que “la mejora de los sistemas y las normas ambientales” apoyaría la competitividad a largo plazo. El propósito, los componentes del proyecto y las metas a alcanzar, claramente reflejan la consistencia de objetivos. Sin embargo, se observa un problema en la construcción de la Matriz de Marco Lógico del proyecto (Documento de Proyecto, PN-L1013). En dicha Matriz, se utilizó el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial como indicador del “fin” del proyecto, que en la línea base (2005) ubicaba a Panamá en la posición 66 entre 117 países, concluyendo que “el país, bajo las condiciones actuales, enfrenta la competencia global en desventaja en cuanto a sus condiciones ambientales.” Este indicador seleccionado para medir el “Fin” del proyecto, no fue el más adecuado, ya que es muy difícil vincular los cambios en ese índice con el desempeño de la gestión ambiental de la ANAM, en especial cuando en ninguno de los doce (12) pilares con los cuales se construye el índice, está relacionado al tema ambiental. De hecho, en el año 2012, Panamá se ubicó en la posición 40, la segunda mejor de Latinoamérica, pero ello no significó necesariamente que dicha mejora en la competitividad se diese como consecuencia de una mejor gestión ambiental. A posteriori, se considera que el Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index) que genera la Universidad de Yale, en colaboración con el World Economic Forum, mide mejor el desempeño ambiental del país y puede ser una alternativa para la medición del Fin del proyecto.

El crecimiento económico a largo plazo en Panamá, depende del manejo adecuado de los recursos naturales. El agua que sustenta el funcionamiento del Canal de Panamá, representa el 3% del comercio mundial (ACP, Informe Anual 2013) y los negocios asociados al “hub” de transporte, como los puertos marítimos y aéreos, el ferrocarril transístmico, la Zona Libre de Colón, y en los últimos años, el desarrollo del sector inmobiliario y de turismo, son el motor del desarrollo económico y le han permitido crecer a un ritmo de 8,2% en promedio entre 2009 – 2012. Los bosques también prestan servicios de protección de embalses y reducción de costos de mantenimiento de las hidroeléctricas, en un país donde el 19% de la energía que se consume, proviene del agua (Matriz Energética, 2012), todos estos elementos son los que contribuyen a la competitividad del país. Los productos propuestos en el Proyecto, responden a los desafíos que aún hoy están vigentes: (i) mejorar la calidad de la evaluación ambiental de los megaproyectos y programas de desarrollo con nuevos instrumentos; (ii) desconcentrar y descentralizar la fiscalización ambiental, realizando focalizaciones estratégicas y dándole mayor participación a los gobiernos locales; (iii) fortalecer el trabajo con el sector empresarial, para promover la responsabilidad ambiental y social; y (iv) proveer de información ambiental de calidad y oportuna para la toma de decisiones, en especial, los recursos hídricos.



En cuanto al manejo de los riesgos identificados, en la fase de diseño de este proyecto, se identificaba como una problemática importante para las capacidades institucionales, la fuga de personal desde la DIEORA y DIPROCA por el alto salario ofrecido por el sector privado. El Documento de Proyecto PN-L1013 menciona que se apoyaría la búsqueda de incentivos para mantener al personal en la ANAM, pero no se establecieron actividades concretas, ni presupuesto, debido a que se mencionaba que la ANAM se acogería a la implementación de la Carrera Administrativa, situación que no ocurrió. Ante este escenario, durante el cambio de autoridades, ocurrido en julio del 2009, se retomó el tema, en especial la propuesta de capacitación a los Directores Nacionales y Regionales (Informe de Transición, julio 2009). Sin embargo, la ANAM, con el apoyo del proyecto, sólo logró implementar capacitaciones parciales y doce (12) meses después (diciembre de 2010), el Gobierno Nacional, vuelve a cambiar al Administrador de ANAM y sus directores. Esta situación afectó, significativamente, la ejecución del proyecto.

Revisión de la Calidad del Diseño

[] Muy Satisfactorio (MS) [x] Plenamente Satisfactorio (PS) [] Menos que Satisfactorio (MS) [] Insatisfactorio (I)

III. Resultados

a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)															
Objetivos de Desarrollo															
Modernizar las capacidades de ANAM y los gobiernos locales para responder en forma oportuna a los desafíos de la gestión ambiental crecientes de la competitividad. Para el logro de este propósito se ejecutarán los siguientes tres componentes interrelacionados: i) consolidación del marco nacional de gestión ambiental; ii) fortalecimiento estratégico territorial; y iii) gestión integrada de los recursos hídricos.															
Clasificación: Poco Probable															
Indicadores Claves de Efectos Directos															
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>ANAM cumple con los plazos establecidos por la normativa ambiental para procesar un EIA. La normativa clasifica los EIA en categoría I, II y III</u> <u>Indicador: tiempo promedio de aprobación de EIA, según categoría</u> <table><tr><td><u>Línea de Base (2007)</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>Cat. I= 28 días</td><td>N/A</td><td>10 (2013)</td></tr><tr><td>Cat. II= 57 días</td><td>N/A</td><td>45 (2013)</td></tr><tr><td>Cat. III= 68 días</td><td>N/A</td><td>65 (2013)</td></tr></table>			<u>Línea de Base (2007)</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	Cat. I= 28 días	N/A	10 (2013)	Cat. II= 57 días	N/A	45 (2013)	Cat. III= 68 días	N/A	65 (2013)	<u>Efectos Directos Logrados</u> <u>Indicador: tiempo promedio de aprobación de EIA, según categoría</u> Según estadísticas de ANAM (2013) 11 días - categoría I 82 días - categoría II 46 días - categoría III
<u>Línea de Base (2007)</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>													
Cat. I= 28 días	N/A	10 (2013)													
Cat. II= 57 días	N/A	45 (2013)													
Cat. III= 68 días	N/A	65 (2013)													
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>ANAM aumenta el nivel de resolución de denuncias. En porcentaje</u> <u>Indicador: % de denuncias resueltas</u> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>32% (2007)</td><td>N/A</td><td>50% (2013)</td></tr></table>			<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	32% (2007)	N/A	50% (2013)	<u>Efectos Directos Logrados</u> No hay datos disponibles. La ANAM no le ha dado seguimiento al indicador, por lo que no se ha podido hacer comparaciones.						
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>													
32% (2007)	N/A	50% (2013)													
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Las oficinas regionales de ANAM aumentan la eficiencia en el cobro de multas</u> <u>Indicador: % de cobro recaudado sobre multas aplicadas</u> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>21% (2006)</td><td>N/A</td><td>30% (2013)</td></tr></table>			<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	21% (2006)	N/A	30% (2013)	<u>Efectos Directos Logrados</u> 50% año 2007 36% año 2012 Fuente: Informe Estadístico de ANAM						
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>													
21% (2006)	N/A	30% (2013)													
<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>El público tiene acceso a la información de los servicios que prestan las direcciones DIEORA y DIGICH</u> <u>Indicador: público con acceso a servicio on line</u> <table><tr><td><u>Línea de Base</u></td><td><u>Intermedia</u></td><td><u>Término del Proyecto</u></td></tr><tr><td>DIEORA con Información Parcial en línea (2007)</td><td>N/A</td><td>DIEORA y DIGICH con información en línea (2013)</td></tr></table>			<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>	DIEORA con Información Parcial en línea (2007)	N/A	DIEORA y DIGICH con información en línea (2013)	<u>Efectos Directos Logrados</u> DIEORA continúa con información parcial en línea y DIGICH no tiene sistema de información en línea.						
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>													
DIEORA con Información Parcial en línea (2007)	N/A	DIEORA y DIGICH con información en línea (2013)													



<p><u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>ANAM tiene la capacidad de análisis ambiental de planes, programas y grandes proyectos de infraestructura con experiencias pilotos</u> <u>Indicador: EAE aplicadas en dos sectores claves</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 EAE (2007) N/A 2 EAE (2013)</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u> Se desarrollaron los instrumentos básicos de EAE (manual de procedimientos, propuesta de reglamento, metodologías), pero no se implementaron las experiencias pilotos y no ha sido adoptado el instrumento formalmente.</p>
<p><u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Distritos prioritarios tienen capacidad de planificación, seguimiento, control y fiscalización ambiental de su territorio. Solo el Distrito de Panamá lo tiene</u> <u>Indicador: Distrito con capacidad de fiscalización ambiental</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 1 Distrito (2007) N/A 4 Distritos (2013)</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u> El Gobierno Nacional suspendió la Ley de la descentralización de la administración pública en octubre de 2009 hasta junio del 2014. Se cancelaron las actividades destinadas a la descentralización de la fiscalización ambiental.</p>
<p><u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Una cuenca prioritaria se aplica un instrumento económico y financiero para promover la sostenibilidad ambiental</u> <u>Indicador: instrumento económico que incentive inversiones ambientales en el sector productivo</u> <u>Línea de Base</u> <u>Intermedia</u> <u>Término del Proyecto</u> 0 instrumento (2007) N/A 1 instrumento (2013)</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados</u> 1 instrumento desarrollado. Certificación de calidad ambiental de productos y servicios (eco-etiquetado). A la fecha no se ha puesto en práctica.</p>
<p>Reformulación. N/A</p>	
<p>Reajuste ISDP: N/A</p>	
<p>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD): <input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input type="checkbox"/> Probable (S) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)</p>	
<p>El objetivo de modernizar las capacidades de ANAM y los gobiernos locales para responder de forma oportuna al desafío del creciente desarrollo económico aún no se ha logrado, por las razones externas a la institución, que se explican más adelante. Sin embargo, el proyecto desarrolló algunos productos y la ANAM ha tenido resultados concretos que se explican a continuación por componente. El hecho de que varios de los productos elaborados no han sido puestos en práctica durante la ejecución del proyecto, es la razón por la cual se sugiere la clasificación de "Poco probable" en cuanto a cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Proyecto. No obstante, dado que una parte de la arquitectura de modernización ha quedado elaborada y propuesta, lo que es posible que el Objetivo de Desarrollo se cumpla en el futuro, en la medida que las autoridades nacionales tomen la decisión de avanzar con su implementación.</p>	
<p>En el componente 1, la ANAM redujo el tiempo promedio en el proceso de EIA categoría I y III, que contribuye a disminuir los costos de transacción institucional, pero no ocurrió lo mismo con los EIA categoría II (estadísticas de ANAM, 2013), que casi es el doble de tiempo que lo planteado en el reglamento de EIA vigente. Esto puede indicar que, las dificultades de evaluación o en la preparación de los EIA Categoría II es mayor. Los EIA categoría II, se aplican a los proyectos que generan riesgos ambientales medianos y esta situación, debería ser un tema de análisis a futuro. Por otro lado, el proyecto financió el desarrolló el marco institucional para la puesta en funcionamiento de las EAE y se realizaron dos revisiones al reglamento de EIA. Aunque no se ha logrado implementar estos instrumentos, el camino para que las nuevas autoridades lo retomen, está abierto. El Manual de Revisión del EIA se terminó de elaborar a finales del 2013, mientras que las guías de buenas prácticas ambientales sectoriales no se elaboraron. Por los disturbios institucionales y políticos que afectaron la ejecución del proyecto, los instrumentos generados no llegaron a implementarse durante el período de ejecución del financiamiento, si bien permanecen como un avance importante que la ANAM puede aprovechar a futuro. La aplicación de esos instrumentos generados bajo el proyecto reviste suma importancia para enfrentar problemas como el de la cuenca de Chiriquí Viejo, donde se desarrollan 25 proyectos hidroeléctricos, sin el beneficio de una Evaluación Ambiental Estratégica que oriente la toma de decisiones adecuadas. Casos similares son la Ciudad Hospitalaria o la expansión de los grandes proyectos inmobiliarios, que amenazan afectar áreas protegidas. Con respecto al % de recaudación de multas, la ANAM logró mejorar el indicador, a pesar de que el proyecto no intervino en este proceso, sin embargo, la variabilidad del % de recaudación entre un año y otro, hace pensar que no es estable. Con respecto a la disponibilidad de información en línea de DIEORA, el proyecto fortaleció el sistema informático, pero la institución aún no decide poner a disposición, toda la información relevante. El sistema de información de la DIGICH, la actividad fue cancelada por la administración de ANAM, argumentando problemas en la licitación del proyecto.</p>	
<p>El componente 2, que pretendía fortalecer las capacidades de ANAM a nivel regional, los gobiernos locales y las comunidades, para fortalecer el control y la fiscalización ambiental, así como la gestión territorial, no pudo ejecutarse como estaba previsto en razón de cambios fundamentales en la base legal que sustenta ese grupo de actividades. La Ley de descentralización de la administración pública, que había sido aprobada en el 2009, fue suspendida por la nueva administración ese mismo año, impidiendo que el previsto proceso de descentralización hacia los gobiernos locales fuese llevado adelante. Resta como una oportunidad la aplicación cabal de la Política Nacional de Descentralización de la Gestión Ambiental (ANAM, 2007), bajo la cual se asigna responsabilidad por la promoción de la gestión ambiental a las Administraciones Regionales, la cual podría ser implementada priorizando territorios críticos para focalizar los esfuerzos en regiones específicas, con el apoyo de los Gobiernos Locales.</p>	

Con respecto al Componente 3, la demora en la aprobación del Plan Nacional de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (2010 – 2030) que hubiera debido apoyar la ejecución de este componente, prevista para el 2009 y se aprobó en el 2011, determinó que la mayor parte del financiamiento de este componente no fuese ejecutado.

Por las razones señaladas, se considera que el proyecto tiene pocas probabilidades de cumplir con los objetivos para los que fue solicitado por las autoridades nacionales, a menos que el Gobierno Nacional, tomase medidas concretas para aplicar los instrumentos desarrollados con este financiamiento y profundizar las mejoras iniciadas con el proyecto.

Estrategia de País: La Estrategia del Banco con Panamá para el período 2005-2009, tenía como objetivo central apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Dicha Estrategia se focalizaba en incrementar la competitividad de la economía y desarrollar el capital humano y productivo. El Proyecto PN-L1013 respondía a esos objetivos, en especial a los relacionados con el incremento de la competitividad de la economía del país, mediante la promoción de un buen clima de negocios derivado de mejoras en la gestión ambiental y el manejo sostenible los recursos naturales.

EL Proyecto PN-L1013 intentaba apoyar también la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardas (GN 2208 18) que busca fortalecer la gobernabilidad mediante la formulación de marcos efectivos y transparentes de gestión ambiental.

b. Externalidades

El principal factor externo que afectó la ejecución del proyecto y la probabilidad del logro de sus objetivos de desarrollo, es que a tres años de haberse aprobado el proyecto (segundo semestre del 2010), la prioridad política de apoyar una mejora sustancial en la capacidad de la institución ambiental del sector público, fue disminuyendo a favor de responsabilidades individuales de los actores del crecimiento económico, dejando al proceso de EIA como el único instrumento de análisis ex ante de proyectos de desarrollo. En este clima político, la ANAM, tampoco tuvo el respaldo del Consejo Nacional del Ambiente (CNA), del Comité Consultivo Nacional del Ambiente (CCNA), o del Sistema Interinstitucional del Ambiente (SIA), instancias externas que no se han convocado o han funcionado parcialmente. Para el caso del SIA, las actividades de fortalecimiento y de poner en operación el sistema, fueron canceladas por ANAM, argumentando falta de tiempo. Este escenario, ha afectado el desempeño ambiental del país, tal cual lo refleja el índice que mide la Universidad de Yale, "Pilot Trend EPI rank", donde Panamá se ubicó en los países con "desempeño en decrecimiento", No. 103 de 132. Por tal motivo, las propuestas que planteaba el Proyecto, de mejora y modernización de la gestión ambiental eran y son aún necesarias.

El respaldo de las instancias externas a la ANAM, que forman parte del Sistema de Gestión Ambiental del Estado, hubiera sido fundamental para aplicar los nuevos instrumentos, como las EAE, las guías de buenas prácticas ambientales sectoriales, los instrumentos de ordenamiento territorial en las cuencas, así como para poner en práctica las políticas de descentralización de la fiscalización y supervisión ambiental. El principal reflejo de ese cambio en la prioridad política a partir del 2010, ha sido la inestabilidad del personal directivo de la institución. En los últimos 4 años, la ANAM ha tenido tres Administradores Generales y las principales direcciones, como DIEORA y DIPROCA, han cambiado de jefatura hasta cuatro veces.

Por otro lado, el mayor número de empresas constructoras, hidroeléctricas y de la industria en general, que se han establecido en Panamá en los últimos años, ofrecen mejores oportunidades laborales y han absorbido gran parte de los técnicos con experiencia de las instituciones públicas relacionadas a la gestión ambiental. Si bien esto es positivo para los técnicos de las instituciones, los vacíos de recursos humanos, han afectado la capacidad fiscalizadora de ANAM.



c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes	Indicadores Claves del Producto		
Componente 1: Consolidación del marco de gestión ambiental Costo total Componente 1:US\$3,300,000 Contrapartida:US\$400,000 BID:US\$2,900,000 Desembolso BID: 58% Clasificación: Poco Satisfactorio	<u>Productos Planeados</u> Marco legal e instrumentos de EAE establecidos <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 EAE (2007) N/A 2 EAE pilotos		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 (2013) EAE pilotos Se avanzó en la propuesta conceptual y marco legal institucional.
	<u>Productos Planeados</u> Elaboración y establecimiento de guías de buenas prácticas ambientales para agilizar el proceso de EIA <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 guías (2007) N/A 3 guías		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 (2013)
	<u>Productos Planeados</u> Elaboración y adopción de nuevas normas de calidad ambiental <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 normas (2007) N/A 3 normas		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 3 anteproyectos de normas (2013)
	<u>Productos Planeados</u> SIA fortalecido con manual de procedimientos y plan de trabajo <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 manual (2007) N/A 1 manual		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 (2013)
	<u>Productos Planeados</u> DIEORA y DIGICH con sistemas de información en línea <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 1 sist. parcial (2007) N/A 2 sistemas		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 1 sistema parcial en DIEORA (2013)
	<u>Productos Planeados</u> Laboratorio de Calidad Ambiental certificado e inspectores ambientales certificados ISO 17025 <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 cert. (2007) N/A 1 cert. 0% insp. N/A 80%		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 certificación (2013)
	<u>Productos Planeados</u> Elaboración de instrumento económico que incentive la inversión ambiental en el sector productivo <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 instru. (2007) N/A 1 instru.		<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 1 instrumento elaborado: eco-etiquetado. (2013)

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.

Se ejecutaron actividades orientadas a mejorar los instrumentos en 7 temas relacionados: EAE, EIA, sistemas en línea, normas de calidad ambiental, capacitación de funcionarios, mejoramiento del laboratorio de calidad ambiental y procedimientos de fiscalización. Se elaboraron el manual de procedimientos de seguimiento, fiscalización y control de EIA y se publicaron los índices de calidad del agua. Se realizaron los estudios, consultorías y capacitaciones, se adquirieron los equipos previstos, por lo cual se considera que se lograron productos satisfactorios.

Se estableció el marco legal de EAE y los manuales, el indicador al final del proyecto era 2 EAE desarrolladas y no se implementaron, debido a que el instrumento no recibió el respaldo político requerido. También se desarrollaron los anteproyectos de tres normas de calidad ambiental, pero a la fecha, no se han adoptado formalmente. Las guías de buenas prácticas ambientales en los sectores claves, no se desarrollaron y el laboratorio de Calidad Ambiental no se certificó.

Con respecto al Fortalecimiento del SIA, la ANAM no logró implementar las actividades diseñadas. Esto mantiene al sistema con poca capacidad para armonizar políticas ambientales y evitar conflictos o vacíos de competencia, como establece la Ley. Se hace necesario revisar los objetivos del SIA, su conformación, así como su reglamento (Decreto Ejecutivo No. 314 de 19 de diciembre de 2006), ya que pareciera ser que el objetivo planteado en la Ley, es demasiado ambicioso y su cumplimiento, requeriría de decisiones a niveles más altos que la actual conformación del SIA.

Con relación al instrumento económico que incentive la inversión ambiental, se elaboró una "eco-etiqueta" para la certificación de productos y servicios ambientalmente limpios. El eco etiquetado incluye los criterios para seis productos (banano, sandía, piña, café, azúcar y carne bovina) y dos servicios (restaurantes, hoteles urbanos y hoteles rurales), a la fecha de este informe, la propuesta está pendiente de implementación.

Reestructuración. N/A

Componente 2: Fortalecimiento estratégico territorial Costo total Componente 2: US\$3,350,000 Contrapartida: US\$1,450,000 BID: US\$1,900,000 Desembolso BID: 100% Clasificación: Satisfactorio	<u>Productos Planeados</u> <u>Oficinas y agencias regionales de ANAM equipadas y capacitadas para el seguimiento, control y fiscalización ambiental</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 Ofi. (2007) N/A 3 ofi. (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 11 oficinas (2013)
	<u>Productos Planeados</u> <u>Se han suscrito convenios de descentralización de la gestión ambiental con los municipios</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 Convenios(2007) N/A 3 con. (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 Convenio suscrito
	<u>Productos Planeados</u> <u>Las comisiones consultivas ambientales han recibido capacitación a través de foros de sensibilización</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 Foros(2007) N/A 2 foros (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 6 foros (2013)

Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.

Se reportaron productos satisfactorios relacionados al fortalecimiento de las Oficinas Regionales de ANAM, la adquisición del equipamiento y mejoramiento de las instalaciones. Se sobrepasó el número de oficinas regionales equipadas, focalizando el esfuerzo en las agencias de áreas protegidas (AP), debido a que existe un déficit de la presencia de ANAM en las AP (ANAM sólo tiene presencia en 53 de 105 AP).

Las actividades planificadas para apoyar la gestión ambiental a nivel municipal fueron canceladas, debido al cambio en la política de descentralización de la administración.

Con relación a las Comisiones Consultivas, se capacitaron a las 76 comisiones que se encuentran funcionando. Se han realizado talleres y encuentros, donde reciben información ambiental actualizada que contribuyen al desarrollo de sus habilidades y destrezas. A través de estas comisiones, se promueve el diálogo y la concertación en asuntos ambientales entre la ANAM y la sociedad a nivel local.

Reestructuración. N/A

Componente 3: Gestión integrada de los recursos hídricos Costo total Componente 3: US\$6,100,000 Contrapartida: US\$1,100,000 BID: US\$5,000,000 Desembolso BID: 18% Clasificación: Poco Satisfactorio	<u>Productos Planeados</u> <u>Rehabilitado y complementado la red hidrométrica y sistemas de monitoreo de cantidad y calidad de agua</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 cuencas (2007) N/A 10 cuencas (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 7 cuencas (2013)
	<u>Productos Planeados</u> <u>Catastro de usuarios de agua en las cuencas prioritarias implementado</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 cuencas (2007) N/A 10 cuencas (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 3 cuencas (2013)



	<u>Productos Planeados</u> <u>Implementación del registro electrónico de usuarios, permisos y concesiones de agua</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 registro (2007) N/A 1 registro (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 registro (2013) Actividad cancelada
	<u>Productos Planeados</u> <u>Implementar el procedimiento de evaluación de impacto de aprovechamiento hídrico</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 proced. (2007) N/A 1 proced. (2013)	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 0 procedimiento (2013) Actividad cancelada
	<u>Productos Planeados</u> <u>Formulación de estrategias de sostenibilidad en cuencas y establecido el Comité de Cuencas por cuenca</u> <u>Línea de Base*</u> <u>Intermedia</u> <u>Al Término del Proyecto</u> 0 estrategia (2007) N/A 5 estrategia (2013) 0 Comité (2007) N/A 5 comité	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> 5 estrategias (2013) 1 comité (2013)
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales. Debido a la demora en la adopción del PNGRH (se adoptó a finales del 2010), que apoyaría la ejecución de este componente, así como la no implementación del sistema de información de los recursos hídricos, el atraso acumulado en la ejecución del proyecto y que las actividades a implementar en las cuencas, requerían más de 24 meses de ejecución adicional, sin la garantía de lograr su implementación, se tomó la decisión de no prorrogar el proyecto y cancelar las actividades de este componente que estuvieron pendientes a la fecha. Aun así, y con el apoyo de otros proyectos del Banco (ATN/OC-12763-PN) el país avanzó entre 2012 y 2013, con la actualización de la política nacional de recursos hídricos incorporando los temas de adaptación al cambio climático y con la reglamentación de la Ley de Cuencas Hidrográficas, bases necesarias para la gestión de los recursos hídricos.		
Reestructuración. N/A		
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):		
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

d. Costos del Proyecto (U\$)

Categorías de Inversión	Costo Original A.Externo	Costo Original A. Local	Costo Original Total	Costo Actual A. Externo	Costo Actual Total (US\$)	% Ejecución
Administración y supervisión	200,000	900,000	1,100,000	196,522	1,107,859	100%
Consolidación del marco nacional de gestión ambiental	2,900,000	400,000	3,300,000	1,666,702	2,553,796	78%
Fortalecimiento estratégico territorial	1,900,000	1,450,000	3,350,000	2,214,919	3,020,000	91%
Gestión integrada de los recursos hídricos	5,000,000	1,100,000	6,100,000	873,386	873,386	15%
Gastos financieros	0	150,000	150,000	0	150,000	100%
TOTAL	10,000,000	4,000,000	14,000,000	4,951,529	7,705,041	55%
Explique brevemente diferencias. Los gastos de administración fueron sufragados por el Aporte Local y se ejecutaron en un 100%. El Aporte Externo sólo financió las auditorías financieras y la evaluación final externa. Se cancelaron algunas actividades correspondientes al componente 1 y gran parte del componente 3, tal cual se ha explicado en las secciones anteriores. Se ejecutó el 55% del proyecto. Los costos totales del proyecto, no sufrieron cambios significativos, salvo la cancelación de \$5,1 millones. Para el componente 2, a solicitud de ANAM, se aumentó el presupuesto de aporte externo en \$314,000 para apoyar con equipamiento la supervisión y fiscalización ambiental en las Oficinas Regionales y las agencias de las áreas protegidas, sin embargo, el aumento en el presupuesto de aporte externo, no afectó el costo total del componente 2, ya que no se ejecutó la totalidad del presupuesto de Aporte Local. Fuente WLMS y ANAM.						

IV. Implementación del Proyecto

a. Análisis de los factores críticos

Las principales causas de la baja ejecución del proyecto y su posterior cancelación, fueron: (i) los cambios en la Ley General del Ambiente ocurridos en el 2010 que afectaron la ejecución del componente de gestión ambiental; (ii) la suspensión de la Ley de descentralización gubernamental,



que afectó el proceso de descentralización de la gestión ambiental hacia los gobiernos locales; y (iii) la demora en la aprobación y adopción del PNGRH por parte de la ANAM, que atrasó la implementación del componente 3. Sumado a esto, durante la ejecución del Proyecto, las direcciones de la ANAM como DIEORA y DIPROCA, encargadas de la ejecución, sufrieron cambios y rotación de personal, lo que afectó aún más, su puesta en funcionamiento, y en otros casos, causó la cancelación de algunas actividades.

Los cambios registrados en el entorno político del proyecto afectaron el funcionamiento del Sistema de Gestión Ambiental del Estado integrado por varias otras agencias además de la ANAM como el CNA, el CCNA y el SIA, los cuales no han estado funcionando regularmente. En consecuencia, el rol de esas instancias en la armonización de las políticas ambientales—incluyendo el uso del CCNA como el instrumento de consulta externa y participación de la sociedad civil organizada para la discusión de las políticas y programas de desarrollo—ha sido limitado, lo cual a su vez redujo el apoyo que recibió la ANAM para implementar los nuevos instrumentos de gestión ambiental propuestos por el Proyecto.

A marzo de 2010, casi un año de instalado el nuevo gobierno y dos años de haberse iniciado la ejecución del proyecto, se había desembolsado el 16% de los recursos externos del Proyecto y comprometido por contrato el 25%, que representaba un total de 41% (Ayuda Memoria de Revisión de Matriz de Resultados de Marzo/2010); en los siguientes dos años y medio, se ejecutó sólo un 14% adicional, para un total de 55% entre desembolsado y comprometido (diciembre del 2012), cuando sólo faltaban tres meses para el cierre del proyecto.

Durante el período de cambio de autoridades (julio/2009), el Banco llevó adelante un proceso de transición que incluyó la identificación de riesgos potenciales (Informe de Esquema de Transición de 13 de julio de 2009), donde se identificó la necesidad de avanzar con el proceso de descentralización de la gestión ambiental a las regionales, la debilidad del recurso humano y la necesidad de consensuar con actores externos de ANAM, los nuevos instrumentos de gestión ambiental que se estaban preparando. Posteriormente, en marzo del 2010 (Ayuda Memoria de la Revisión de la Matriz de Resultados del Proyecto) y en julio del mismo año (Ayuda Memoria de la Misión Especial), se validaron junto con ANAM, los objetivos y componentes del proyecto, estableciendo un Plan de Acción con el alcance de los productos. Sin embargo, entre el 2010 y 2011, el Gobierno Nacional, además de modificar la Ley General del Ambiente (descrito en la sección II. a. Contexto del Proyecto), cambió al administrador y los directores nacionales de ANAM, lo que afectó la ejecución y los acuerdos relacionados al Proyecto que se habían alcanzado hasta la fecha. Con la nueva administración de ANAM y los directores nacionales designados, el Banco realizó reuniones técnicas periódicas para apoyar la implementación del Proyecto (ocho reuniones formales con los directores nacionales y reuniones técnicas semanales) donde se volvieron a revisar las metas del proyecto. Durante ese período, la ANAM informó al Banco sobre la dificultad de obtener el respaldo externo del Gobierno Nacional para la implementación alguno de los nuevos instrumentos de gestión ambiental y que las estrategias de manejo de cuencas, requerían más de 24 meses para su diseño. Ante este escenario, se acordó no dar prórroga a la ejecución del Proyecto y luego el MEF, solicitó la cancelación de los fondos no comprometidos. Los 9 meses adicionales que se extendió el Proyecto, fueron necesarios para terminar de pagar los contratos comprometidos a diciembre del 2012 y justificar el fondo rotatorio.

b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

La ANAM fue fortalecida con resultados satisfactorios a través del apoyo del PAN, prueba de ellos es que el Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional para administrar proyectos (SECI) del BID, aplicado a ANAM en el 2007, mostró un resultado muy satisfactorio de 92% y un nivel de riesgo bajo. La viabilidad institucional para la ejecución del proyecto se fundamentó en la experiencia de la ANAM en la ejecución exitosa del PAN. La ejecución operativa, definida aquí como el proceso de adquisiciones y contrataciones junto con los asuntos administrativos del



contrato de préstamo, ha sido responsabilidad de la Unidad de Planificación Operativa (UPO), adscrita a la Dirección de Planificación y su desempeño es considerado satisfactorio. Sin embargo, en los últimos dos años de ejecución de este Proyecto, a diferencia de lo que ocurrió en la ejecución del PAN, la Dirección de Planificación funcionó con directoras encargadas y poca capacidad de coordinar las actividades con las Direcciones Nacionales de ANAM, encargadas de la ejecución técnica del proyecto. Esta situación provocó atrasos en la planificación del proyecto y la necesidad de realizar reuniones técnicas para discutir y consensuar varias veces las actividades del proyecto. Por ejemplo, entre diciembre de 2011 y agosto del 2012, el Banco y las direcciones técnicas nacionales de ANAM, realizaron 8 reuniones formales para discutir y consensuar el POA, así como reuniones periódicas semanales. Esfuerzos conjuntos entre la UPO y el BID, pero sin lograr un apoyo real de los Directores Nacionales.

Por otro lado, la ANAM no recibió el respaldo del Gobierno Nacional, que encontró que los nuevos instrumentos de gestión ambiental, como las EAE y el fortalecimiento de las capacidades de supervisión y fiscalización ambiental a nivel nacional y las oficinas regionales de ANAM, podrían ser un freno a los planes de desarrollo. Estas líneas estratégicas llegaron a los Directores Nacionales e impidió que los nuevos productos desarrollados se pusieran en práctica.

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

c. Desempeño del Banco

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

El prestatario entregó el Formulario de Evaluación (Anexo III) en el cual evaluó el desempeño del Banco durante la etapa de ejecución del proyecto como Satisfactorio. No realizó comentarios, ni explicaciones sobre la clasificación asignada. Sin embargo, dada la clasificación general del proyecto, es necesario aclarar que, durante la ejecución del proyecto, el Banco realizó más de 12 reuniones formales, ocho (8) de ellas en el semestre previo a tomar la decisión de no prorrogar el proyecto y cancelar los fondos no comprometidos.

V. Sostenibilidad

a. Análisis de Factores Críticos

A pesar de que la ANAM logró la reducción de costos de transacción y disminución en los tiempos de los procesos de permisos ambientales, no hay evidencias que esto haya sido un resultado de la implementación del Proyecto. Continúa la existencia de conflictos entre los rápidos desarrollos inmobiliarios y sus afectaciones sobre áreas protegidas o ecosistemas críticos.

Si bien es cierto, el Proyecto PN-L1013 contó con el presupuesto necesario para su ejecución, la ANAM ha sufrido disminuciones importantes de su presupuesto general que le asigna el gobierno central. Para el 2013 por ejemplo, se le asignó menos del 0.26% del presupuesto nacional, cuando el promedio de los últimos tres años rondaba el 0.38% (2010-2012) del presupuesto (para el 2014 bajó a 0.19%). Esta situación ha estado afectando los recursos para el mantenimiento y operación de áreas protegidas, oficinas regionales y otras infraestructuras necesarias para la supervisión y fiscalización ambiental y, de continuar esta tendencia, puede afectar la capacidad de la ANAM de cumplir con sus obligaciones que estipula la Ley General del Ambiente.

b. Riesgos Potenciales

Algunos productos obtenidos mediante el proyecto, como el nuevo reglamento de EIA, las normas de calidad ambiental, la EAE, y las estrategias de sostenibilidad propuestas para algunas cuencas



hidrográficas, no han sido implementados por la institución, lo que pone en peligro la capacidad de respuesta temprana a los riesgos ambientales de grandes obras de infraestructura, poniendo en riesgo potencial, las áreas protegidas o corredores biológicos

Así mismo, la cancelación de las actividades de fortalecimiento del SIA, que tiene como función armonizar las políticas de desarrollo con la variable ambiental y evitar conflictos de competencia, han afectado las capacidades del sistema de administración de la gestión ambiental del Estado. Con esto, se pone en riesgo la sostenibilidad del desarrollo a largo plazo y debilitan la eficacia del sistema de gestión ambiental propuesto por la Ley General del Ambiente.

c. Capacidad Institucional

Los constantes cambios de personal ocurridos en ANAM y los factores políticos mencionados, fueron disminuyendo la capacidad institucional. La Dirección de Planificación de la institución, clave para coordinar la integración de las actividades a lo interno en la ANAM, dejó el rol de coordinador del Proyecto y la Unidad Ejecutora, quedó aislada con roles administrativos, sin el apoyo técnico requerido. Para futuras operaciones, se requerirá diseñar medidas para el fortalecimiento de capacidades de planificación y supervisión de proyectos, además de fortalecer el sistema de información ambiental de la ANAM.

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

VI. Evaluación y Seguimiento

a. Información sobre Resultados

Las oficinas de la Unidad Ejecutora sufrieron una contaminación por fibra de vidrio y se mantuvieron cerradas por más de un año, tiempo que coincidió con la evaluación externa del proyecto y afectó la calidad de la información para hacer una evaluación externa detallada (Informe de Evaluación Externa, 2013). Actividades importantes como el marco legal y los manuales para las EAE, nuevas normas de calidad ambiental (ruido, vibraciones y residuos peligrosos), revisión y ajuste al reglamento de EIA, propuesta para un programa de eco etiquetado, entre otros, lograron sus productos, sin embargo, no ha sido implementados a la fecha y no se han obtenido resultados. La Unidad Ejecutora (UPO) también fue desmontada durante el 2013 lo que afectó la memoria institucional sobre las actividades y productos que generó el proyecto.

b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post

A la fecha se prepara una Nota de Política del sector ambiental, como instrumento de diálogo para las autoridades nacionales que asumirán la administración en julio próximo. En dicha nota se incluirá un resumen de la situación ambiental del país y de su gobernanza, así como opciones de políticas y recomendaciones para fortalecer y mejorar el Sistema de Administración del Estado para la gestión ambiental, avanzando en la implementación de los instrumentos generados por el Proyecto, en el marco de las estrategias del gobierno. No se espera realizar una evaluación expost del proyecto.

VII. Lecciones Aprendidas

Diseño

- Proyectos que tienen como objetivo mejorar las capacidades institucionales y su ejecución depende del diseño de actividades que son financiadas con otros fondos (como es el caso del componente 3 del proyecto, que dependía de la implementación del PNGRH), corren el

riesgo de no avanzar integralmente, ya que las velocidades necesarias para mejorar las capacidades institucionales son difíciles de anticipar y de controlar.

- Cuando en la fase de diseño de una operación, se identifican riesgos tan importantes como el debilitamiento del recurso humano producto de la oferta del sector privado, es necesario diseñar una propuesta y un plan de acción concreto para mitigar el impacto del riesgo. Este plan no se preparó. Establecer “puestos críticos” en la institución que aseguren calidad técnica y estabilidad laboral, puede ser una solución (el PAN estableció 32 puestos críticos entre 2000 y 2005), sin embargo, pueden ser que no sean sostenibles a largo plazo. La carrera administrativa pareciera ser la mejor solución a largo plazo.
- Como mencionamos en la sección de diseño del proyecto, en la selección de indicadores de impacto, es fundamental elegir uno que tenga un vínculo directo con los resultados del proyecto. Para el caso de proyectos de gestión ambiental, indicadores como el Índice de Desempeño Ambiental (Environmental Performance Index) que genera la Universidad de Yale, en colaboración con el World Economic Forum, mide mejor el desempeño ambiental del país.

Ejecución

- Ante un escenario de cambio de gobierno que implica nuevas visiones sobre el sector, se requiere hacer una evaluación con las nuevas autoridades y un análisis sobre la viabilidad del proyecto, para tomar decisiones oportunas sobre la necesidad de ajustarlo o cancelarlo, como fue el caso de este proyecto.
- Un proyecto para mejorar la capacidad de la gestión ambiental del Estado, tiene repercusiones en todos los sectores gubernamentales, por lo que se requiere de instancias de coordinación y de apoyo que van más allá de las capacidades de la institución ambiental. En este sentido, la voluntad política y compromiso con las reformas institucionales propuestas, es clave para el éxito del Proyecto, por lo que instancias externas a la ANAM como el SIA o CCNA, pueden jugar un rol importante en la búsqueda de apoyo.
- Para la implementación de nuevos instrumentos de gestión ambiental que afectan los sectores económicos del desarrollo, el consenso y apoyo tanto del sector privado, así como el de organizaciones de la sociedad civil, son claves para lograr su implementación. Tener socios estratégicos ayuda a socializar y apoyar este tipo de instrumentos.
- El fortalecimiento de la capacidad de supervisión y fiscalización ambiental a nivel nacional y de las Administraciones Regionales de ANAM, sigue siendo prioritario. El enfoque propuesto por el Proyecto, de priorizar los territorios críticos ayudaría a focalizar esfuerzos y eficiencia en la administración de los recursos. La dimensión del fortalecimiento, requiere de una identificación de los proyectos que se desarrollan a nivel nacional y de la formulación de un programa de monitoreo y supervisión.
- Implementar los nuevos instrumentos de análisis ambiental, pueden ser la solución para el análisis de estrategias, programas y planes de desarrollo, que no pueden ser analizados a través del proceso de evaluación de EIA existente. Los resultados de los análisis de estos instrumentos, tienen implicaciones multisectoriales, por lo que deben ser discutidos y coordinados en un foro más amplio que la ANAM; y para eso, se requiere un SIA funcionando adecuadamente y la conformación de un CNA equilibrado para la toma de decisiones.
- Instrumentos que mejoren la eficiencia del proceso de evaluación de EIA, son opciones para mejorar la supervisión ambiental de la ANAM. Por ejemplo, la mayoría de los proyectos que se desarrollan en el país (viviendas, edificios, pequeña industria, rehabilitación de caminos) y que se ubican en áreas urbanas definidas, son proyectos que no causan daños significativos al medio ambiente y además, sus medidas de mitigación de impactos ambientales son conocidas. La implementación de instrumentos que faciliten su análisis y mejoren el proceso de evaluación de EIA trae ahorros al sector privado y más tiempo para que DIEORA de la ANAM, se focalice en los proyectos que verdaderamente



causan daños al ambiente. Para eso, las actividades del Proyecto destinadas a desarrollar la Guías de Buenas Prácticas Ambientales en los sectores claves, siguen estando vigentes.

- Para mejorar el cumplimiento de la normativa de calidad ambiental por parte del sector privado, se hace necesario que las medidas de control y fiscalización ambiental que implemente la ANAM, vayan acompañados del establecimiento de incentivos económicos para las empresas que cumplan con la normativa ambiental. En este sentido, las líneas estratégicas planteadas en el Proyecto, aún están vigentes.

