

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
DIVISIÓN DE MEDIO AMBIENTE, DESARROLLO RURAL Y DESASTRES NATURALES
(INE/RND)

PANAMÁ

Ayuda Memoria

MISIÓN DE ORIENTACIÓN

Programa de Desarrollo Sostenible de las Provincias Centrales

(PN-L1019)

18 al 27 de Julio de 2007

I. OBJETIVOS E INTEGRANTES DE LA MISIÓN

La Misión visitó Panamá entre el 18 y 27 de julio de 2007 con el propósito de: i) revisar la aplicación del modelo de simulación dinámica para la determinación de escenarios de desarrollo de cada Estrategia y para el Programa; ii) participar en el taller especial organizado por la Presidencia con los Gobernadores, para discutir la visión integral de la Región Central y sus posibles escenarios de desarrollo; iii) participar en los 8 talleres (dos por provincia) de discusión de los posibles Escenarios de desarrollo, Indicadores de Impacto y Líneas estratégicas, realizados en las provincias de Coclé, Herrera, Los Santos y Veraguas; iv) revisar el avance de los estudios financiados con la Cooperación Técnica (ATN/JF-10256-PN) que apoya la preparación del Programa y en especial la preparación de las cuatro Estrategias de Desarrollo Sostenible Provinciales (EDSP); y v) fortalecer el diálogo establecido con autoridades nacionales como MP, Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES) e instituciones con responsabilidad sectorial, así como las autoridades de los Gobiernos provinciales y locales de las cuatro provincias. La Misión estuvo integrada por Ricardo Quiroga, quien la presidia; Elí Nessim, José Chibbaro, Luis García, y Laura Meza. Para el cumplimiento de su cometido, se incorporó a la Misión Rodrigo Coloane.

II. ACTIVIDADES Y RESULTADOS DE LA MISIÓN

A. Actividades previas de la Misión en la Ciudad de Panamá

- 1. Reunión con la consultora EPYPSA-Sondear para las actividades de la Cooperación Técnica (PN-T1027).** Los integrantes del Equipo de Proyecto se reunieron con el equipo técnico de la consultora los días 18, 19, y 21 de junio. Los objetivos de la reunión fueron: i) revisar el avance en la elaboración de las EDSP de las provincias y sus líneas estratégicas; ii) discutir la aplicación del modelo de simulación dinámica para la determinación de escenarios de la Estrategia y del Programa; y iii) revisar la agenda de actividades de la Misión y la metodología de conducción de los talleres. Se discutió el uso del modelo de simulación para la modelación de escenarios futuros y los supuestos que lo alimentan. El modelo representa las interrelaciones del sistema económico, social y ambiental, a escala

provincial como regional. Se revisaron las variables de decisión (“palancas”) en la presencia de diversos escenarios (“drivers”), así como el analizar el impacto de ciertas inversiones y simular los posibles efectos de ciertos cambios en el contexto económico, social y ambiental.

- 2. Reunión del MP-CONADES con los Gobernadores y los Directores de Planificación Regional de las Provincias.** La Misión participó en la reunión especial, 19 de julio, con los Gobernadores de las cuatro Provincias Centrales, Directores de Planificación Provincial, Puntos Focales y CONADES, en la Presidencia de la República. La reunión fue liderada por el MP y tuvo como propósito discutir abiertamente las ventajas de mantener una visión integral de desarrollo de la Región Central. En la misma, se hizo un recuento de: i) avance de los estudios que apoyan la elaboración de las Estrategias de Desarrollo Sostenible (EDS) de cada provincia; ii) avance en la formulación de la EDS Regional (EDSR); y iii) los indicadores propuestos para las EDSs. De la discusión, la Misión se informó de una serie de megaproyectos concebidos para la Región y los cuales pueden hacer parte de los posibles escenarios de desarrollo. Como resultado de este diálogo se acordó en trabajar integradamente y acordar una Estrategia a nivel regional. Asimismo, se discutieron los objetivos y los posibles indicadores de una EDSR y de la importancia de que CONADES asuma el rol de monitoreo de dichas EDSs. La oportunidad sirvió también para revisar la agenda de trabajo de cada uno de los talleres provinciales y los productos que se pretende obtener. Al cierre se concordó en mantener este tipo de discusiones y se solicitó el cumplir con las fechas de entrega de las EDS en cada provincia en el mes de agosto.

- 3. Coordinación con el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización (PDMAD).** José Chibbaro participó en talleres de inducción del PRODEM¹ en las provincias centrales donde se reunió con alcaldes y representantes municipales a fin de dar a conocer los beneficios que el PDSPC ofrece a los municipios y asegurar su participación en los talleres de discusión de escenarios programados. También se discutió sobre el avance de las actividades de fortalecimiento para cada municipio, incluyendo la identificación de inversiones incorporadas en los Planes de Acción Municipal (PAMs) o sus equivalentes en el marco del PRODEM. En reuniones con el MEF se identificaron los recursos que tanto el PRODEM como el PDMAD tienen disponible para el fortalecimiento e inversiones en cada municipio de las provincias centrales, así como el grado de avance del PDMAD (el PRODEM se inicia con los talleres de inducción mencionados). En reunión con el Director y personal de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del Ministerio de Salud, quienes informaron acerca de la implementación del Plan Nacional de Residuos Sólidos, aprobado por el Ministro de Salud y que contempla inversiones en diversos municipios. Una vez más se evidencia la necesidad de una coordinación institucional en lo referente a manejo de residuos sólidos, cuya responsabilidad recae primeramente en los municipios, y de este modo

¹ PRODEM, Programa de Desarrollo Municipal. Utiliza la misma metodología de fortalecimiento municipal desarrollada por el PDMAD y complementa los recursos del PDMAD con el propósito de cubrir todo el país. Ambos programas los ejecuta la Dirección de Planificación Regional del MEF y están bajo el mismo Coordinador Nacional.

evitar duplicidades. Cabe señalar que el PRODEM y el PDMAD han incorporado un módulo especial de Coordinación Interinstitucional como parte integral del fortalecimiento de la gestión municipal. Esta iniciativa merece ser alimentada con la incorporación activa de los Gobiernos Distritales en la Junta Técnica Provincial y en los Consejos Provinciales.

B. Actividades desarrolladas por CONADES en las Provincias Centrales

- 1. Talleres de discusión y concertación de los Escenarios de desarrollo de las Provincias.** Entre los días 23 y 26 de junio se realizaron, con el liderazgo de CONADES, un total de 8 talleres, dos por cada una de las cuatro provincias. Los talleres fueron conformados por dos grupos provinciales, que representaron a: i) los Consejos Provinciales, las Juntas Técnicas Provinciales, grupos organizados y representantes de la sociedad civil; y ii) los representantes del sector privado, cámaras de comercio y empresarios productores. Se contó con la participación de alrededor de 420 personas en los talleres, incluyendo a los Gobernadores de Coclé, y Los Santos, representantes de las Gobernaciones de Veraguas y Herrera, representantes de las instituciones con responsabilidad sectorial, representantes municipales, así como asociaciones productivas, clusters turísticos, asociaciones comunitarias de base, ONGs, empresarios turísticos, cooperativas, así como representantes nacionales de la Contraloría, MEF, ANAM, entre otros.

Durante los talleres, se discutió, en plenaria y mesas de trabajo, los escenarios probables ante los cuales se enmarca el desarrollo provincial y que determinan las líneas estratégicas de las EDS. En las cuatro provincias se reconocieron cinco posibles escenarios sobre los cuales se centró la discusión, ellos son: i) un escenario tendencial, ii) desarrollo turístico, iii) acuerdos comerciales, iv) cambio climático, y v) alternativas energéticas. Para Coclé se analizó como posible escenario adicional el desarrollo minero (mina Petaquilla). También, se reconoció la importancia de contar con una Estrategia de Desarrollo Regional (EDR), especialmente en sectores y territorios que presentan similitudes y donde una visión regional otorga ventajas comparativas.

- 2. Conclusiones de los Talleres de Discusión de Escenarios.** En los talleres se revisaron las características de cada escenario y se analizaron los posibles impactos en las siguientes áreas temáticas: i) base económica y productiva, ii) mercado de trabajo, iii) aspectos sociales, iv) aspectos territoriales, v) aspectos ambientales, y vi) gobernanza (institucional y participación). La discusión se centró en tratar de visualizar los impactos en indicadores claves del desarrollo provincial, tales como el Índice de Desarrollo Humano, Producto Interno Bruto, e Indicadores de Calidad Ambiental, así como otros indicadores complementarios, los cuales se utilizarían para evaluar las EDS y el Programa. Al cierre de cada Taller se obtuvieron como conclusiones las visiones de corto (0 a 5 años), mediano (5 a 10 años) y largo plazo (10 años y más) en que se desarrollaría la Provincia, definiendo el escenario de referencia y las líneas estratégicas en las cuales se tendrían que desarrollar las mayores acciones e inversiones. En el Anexo II se presenta un resumen de las discusiones realizadas por provincia, las recomendaciones y el Escenario de

Referencia adoptado. En igual forma se acordó que la característica principal del desarrollo buscado es la sostenibilidad de la Región y de cada Provincia. Por lo tanto, las acciones contempladas consideran también inversiones equitativas en el área social, inversiones para prevenir el deterioro de los recursos naturales y el medio ambiente en general e inversiones para fortalecer las capacidades de gestión pública y privada en las provincias.

- 3. Coordinación de CONADES con los Gobernadores.** Durante la Misión se entregó oficialmente a cada Gobernador el informe de diagnóstico provincial y la ayuda Memoria del Taller anterior, al igual que copia de todas presentaciones realizadas en el Taller. Asimismo, CONADES hizo entrega de los equipos y computadora para los puntos focales de coordinación. Se indicó que la página Web de la Estrategia y del Programa ya se encuentra lista para ser colocadas como link en la página de CONADES. Como en ocasiones anteriores, se concordó que los informes y resultados de la Misión, incluyendo los boletines de prensa preparados como resultados de los talleres serán llevados a la página Web de CONADES. La Misión se informó que todas las Gobernaciones cuentan ya con el profesional que actuó de enlace provincial del Programa. Tales puntos focales han realizado una labor muy relevante al suministrar información, ser un mecanismo de coordinación y de canalización de información y recibir las inquietudes de las instituciones y personas interesadas en el proceso de formulación de la EDSP y del Programa.

- 4. Reuniones de trabajo de CONADES-Banco con el equipo Consultor.** Previo y durante los talleres, se realizaron reuniones con los consultores para incorporar las recomendaciones de los talleres y los resultados de los trabajos de revisión de los productos presentados. Al final de la Misión, se acordó que el grupo consultor EPYPSA-Sondear seguirá trabajando como temas prioritarios los siguientes: i) revisar la Estrategia de Comunicación de las EDSP, de acuerdo con las experiencias de los talleres; ii) ajustar el modelo de simulación, a fin de incorporar las observaciones presentadas, para que en la próxima misión se pueda hacer una presentación especial de la aplicación para el MEF; iii) completar la Matriz de actores y proyectos en ejecución por Provincia; iv) elaborar el documento sobre las lecciones aprendidas de proyectos en la Región; v) corregir las matrices de escenarios incorporando las discusiones de los talleres; vi) elaborar un Índice comentado para los resúmenes ejecutivos de la EDS que el Gobierno quiere publicar; vii) elaborar el Plan de Acción de la Estrategia y del Programa BID; viii) revisar los resultados del proceso de Concertación Nacional que realiza PNUD y su relación con las EDSPs, ix) incorporar en los diagnósticos información actualizada respecto al fortalecimiento de Municipios y los resultados de PRONAT; x) revisar la información del Proyecto de Catastro, incluyendo la cartografía disponible que podría apoyar actividades de ordenamiento urbano; xi) levantar la página Web en CONADES; xii) revisar información y completar el listado de megaproyectos (Minera de Petaquilla, Ampliación del Canal y el Tercer Puente, Coiba, Aeropuerto, Proyecto de Residuos Sólidos, Alcantarillado, entre otros); y xiii) buscar información, incluido la disponible en la unidad de diseño de políticas del MEF, en lo referente a alternativas energéticas.

III. REUNIÓN DE CIERRE CON MEF.

La reunión de cierre se realizó en el MEF, la misma fue presidida por la Vice Ministra de Economía del MEF, Sra. Enelda Medrano, y contó con la participación del equipo técnico del MEF, liderado por la Sra. Beatriz Rodríguez, Directora de Inversiones Públicas y del Sr. Darinel Espino, Secretario Ejecutivo de CONADES y su equipo técnico. En la reunión CONADES presentó los principales logros de la Misión, dando a conocer información detallada sobre el proceso de las convocatorias a los talleres y la metodología de participación utilizada en cada Provincia. Se hizo énfasis en la amplia participación de diferentes sectores y de la sociedad civil en la discusión de escenarios y líneas estratégicas de las EDSP y se presentó el plan de trabajo y cronograma detallado con las principales actividades para la formulación de las EDSP y del Programa. (ver Anexo I con presentación al MEF). Las principales conclusiones de la reunión fueron: i) se acordó iniciar un proceso de desconcentración y descentralización de la gestión pública, y se recomendó que el Programa trabaje apropiadamente en esta línea de acción; ii) se confirmó que la modalidad de préstamos sería un Programa en Función de Desempeño (PFD), particularmente debido a que un objetivo de gobierno es promover una cultura en la gestión pública que apunte a la consecución de resultados; iii) se ratificó que el Programa está dentro de las prioridades de gobierno para el año en curso y que el Banco está en condiciones de elaborar un documentos de Perfil de Proyecto (PP) prontamente, siguiendo los nuevos procedimientos y de disponer del Programa para aprobación a finales del 2007; iv) se indicó que el monto razonable de la operación sería de US\$20 millones por Provincia (US\$80,0 millones en total) y al respecto se adquirió el compromiso de revisar con el Sr. Ministro del MEF, el monto asignado y la posibilidad de combinar recursos de PRODEC II como aporte local; v) se recomendó integrar esfuerzos con la iniciativa que realiza PNUD para la Concertación Nacional para el Desarrollo; y vi) se destacó la importancia de que las EDSPs sean concluidas y publicadas a finales agosto y que las mismas se enmarquen en las políticas nacionales y en la EBP (2005-2009) acordada con el Banco.

IV. PLAN DE ACCIÓN.

Respecto al cronograma de trabajo se tienen como fechas claves las siguientes: i) EPYPSA hace entrega de las Estrategias de Desarrollo Sostenible la semana del 8/21/07; ii) Taller de presentación de la EDSP por provincia para agosto/07; iii) Perfil de Proyecto (PP) para agosto/07; iv) Taller final de productos de consultoría para octubre/07; y v) Misión de Análisis para octubre/07.