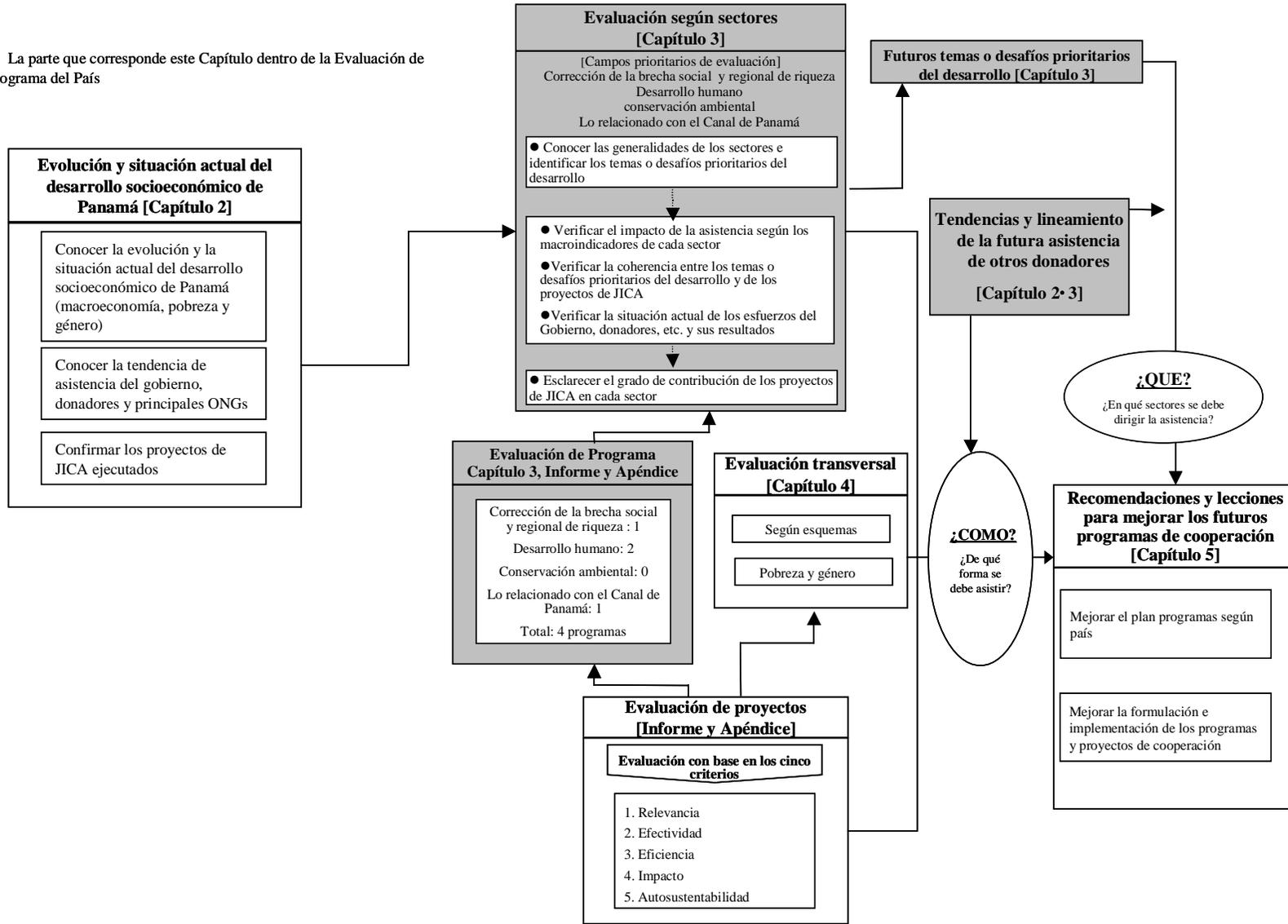


Capítulo 3

La parte que corresponde este Capítulo dentro de la Evaluación de Programa del País



Capítulo 3 Análisis sectorial

1. Sector de corrección de brechas sociales y regionales de riqueza

1.1 Situación general sectorial

(1) Situación general de la brecha social y regional

En este apartado se entrega un resumen general de las brechas sociales y regionales en Panamá, analizadas en seis aspectos: la distribución de la pobreza, servicios sociales básicos, trabajo y empleo, fuentes de ingreso, tenencia de tierras, y organización comunitaria. Los datos fueron tomados de las Encuestas de Niveles de Vida realizado en 1997¹.

1) Distribución de la pobreza

El 37 de la población nacional vive por debajo de la línea de pobreza, y el 19% por debajo de la línea de la extrema pobreza². Panamá es considerado como uno de los países que presenta mayor brecha entre los ricos y pobres en América Latina, donde el factor de Gini basado en el consumo está en 49, y el factor de Gini basado en el ingreso está en 60 (1997). El 20% de la población más rica obtiene un ingreso 42 veces más que 20% de la población más pobre³.

Aún así se considera que la pobreza en Panamá se redujo en 14 años desde 1983 hasta 1997. De acuerdo con los datos del estudio de 1983⁴, el porcentaje de la población pobre y de extrema pobreza en ese año había sido de 46% y de 28%, respectivamente, y el porcentaje en 1997 mejoró 9% respectivamente.

La población del estrato económicamente desfavorecido de Panamá en 1997 asciende aproximadamente a 1,02 millones de habitantes, de los cuales 230 mil viven en el área urbana y 790 mil en el área rural. De la población pobre rural, unos 200 mil viven en el área indígena. La mitad de los niños panameños viven por debajo de la línea de pobreza, debido a que el estrato

¹ Como informaciones y datos para conocer la situación general de las brechas sociales y regionales en la década de los noventa en Panamá, se utilizó el documento del Banco Mundial “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza”, 2000 que fue preparado con base en los resultados de las Encuestas de Niveles de Vida: LSMS (Living Standard Measurement Survey) realizada en 1997, por el MIPPE (encuestas dirigidas a unas 5.000 hogares). Salvo cuando se especifique de otra manera, las informaciones de este capítulo se basan en estas dos fuentes.

² Las Encuestas de Niveles de Vida (LSMS) establece la línea de extrema pobreza en US\$ 519/año que corresponde al gasto necesario para consumir el mínimo nivel de calorías para vivir, y la línea de la pobreza en US\$ 905/año que incluye otros gastos necesarios para vivir, además de los alimentos.

³ Mientras que el 20% de la población más rica absorbe el 63% del ingreso total nacional, el 20% de la población más pobre sólo alcanza el 1,5% de ese ingreso.

⁴ Sahota, Gian S., “Poverty Theory and Policy: A Study of Panama”, 1990, Johns Hopkins University Press

pobre se caracteriza por la alta fecundidad. El 53% de la población infantil de menos de 5 años, y el 48% de la población de menos de 18 años pertenecen a las familias pobres. Un cuarto de los niños de las familias pobres, y un tercio de los niños de las familias de extrema pobreza adolece la desnutrición.

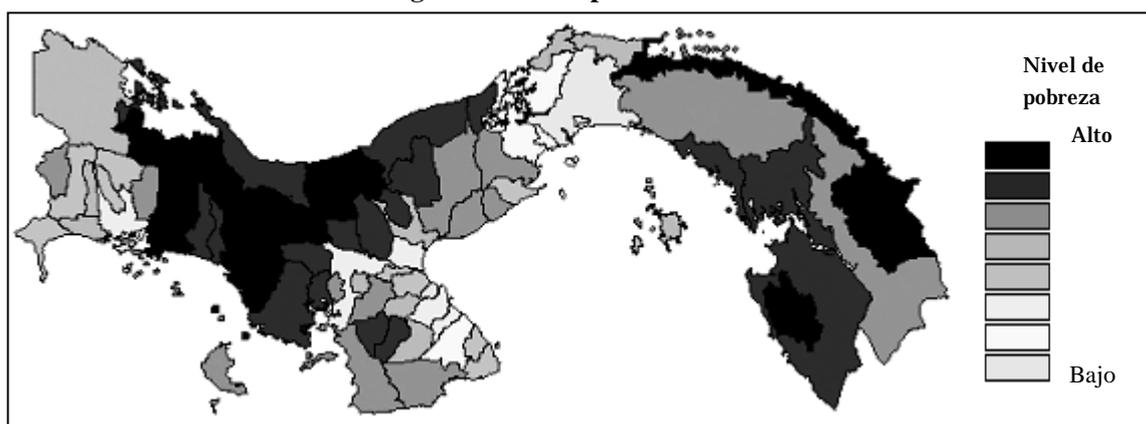
La pobreza se concentra en el área rural y sobre todo en el área indígena. El porcentaje de la población pobre en el área rural distinto al área indígena es de 59% y el de área indígena es de 95%. El consumo medio en el área indígena corresponde sólo a la mitad de la línea de pobreza, y el porcentaje de la población en extrema pobreza del área indígena asciende al 86%⁵. Por otro lado, en el área urbana, el porcentaje de la población es de 15,3%, y el de extrema pobreza es de 3,1%. Panamá y Colón que están cerca de la capital son las provincias con menor incidencia de pobreza⁶. En el área rural, el porcentaje de la población pobre se reduce cuanto más se acerca al área urbana, e incrementa cuanto más se aleja de ésta.

Cuadro 3.1-1: Población pobre y en extrema pobreza (1997)

	Población total (en 10.000 hab.)	Población pobre (en 10.000 hab.)	% de la población pobre	Población en extrema pobreza (en 10.000 hab.)	% de la población en extrema pobreza
Nacional	274	102,0	37,3%	51,4	18,8%
Área urbana	152	23,2	15,3%	4,7	3,1%
Área rural	121	78,8	64,9%	46,8	38,5%
Área rural distinta a la zona donde habitan los grupos indígenas	101	59,1	58,7%	28,9	28,7%
Área de los grupos indígenas	21	19,7	95,4%	17,8	86,4%

Fuente: LSMS (1997)

Figura 3.1-1: Mapa de Pobreza⁷



⁵ Del área indígena, las comunidades de Ngobe-Bugle son donde presentan mayor índice de la población pobre. La población indígena en la zona urbana es menos pobre que la población indígena de la zona rural.

⁶ Sin embargo, existe un gran problema de pobreza en un área de la ciudad de Colón donde se concentran la gente pobre.

⁷ Esta información ha sido preparada en 1999 por el Ministerio de Economía y Finanzas apoyado por el Banco Mundial, con base en los datos del Encuestas de Niveles de Vida de 1997 y el Censo Poblacional de 1990.

2) Servicios sociales básicos

Educación

El mayor problema de la educación se encuentra entre el estrato pobre, sobre todo del área indígena. En particular, las familias indígenas que no hablan español pertenecen casi en su totalidad al estrato de extrema pobreza, donde el alfabetismo es de 20% y la matrícula a la primaria es de aproximadamente 50%. El promedio de años de escolarización es muy bajo, con menos de un año. Asimismo, de los niños que van a la primaria, el 29% del estrato pobre total y el 61% del estrato pobre indígena no tiene textos.

La mitad de las familias pobres que no pueden dar educación primaria y secundaria a los niños, y el 70% del estrato pobre que no tienen libros de texto, mencionaron como la primera razón “la falta de dinero”⁸. La segunda razón ha sido “la falta de interés”.

Cuadro 3.1-2: Brecha social y regional para recibir educación (1997)

	Alfabetismo (¹) (%)	Promedio de años de escolarización (²) (años)	Matrícula			% de alumnos que tienen textos(³)	
			Primaria (%)	Secundaria (%)	Superior (%)	Primaria (%)	Secundaria (%)
Estrato no pobre	97	9,5	95	82	31	96	95
Estrato pobre	83	5,2	90	37	3	71	88
Área urbana	94	7,0	92	60	7	93	91
Área rural no indígena	86	5,1	91	37	2	76	88
Área indígena	62	3,3	83	16	0	39	81

Notas

(1) Porcentaje de la población mayor de 9 años y que puede leer y escribir

(2) Promedio de años de escolarización de población mayor de 12 años.

(3) El porcentaje de los niños y alumnos matriculados que tienen textos (incluyendo textos prestados)

Fuente: LSMS (1997)

Salud

Los indicadores de salud en Panamá son relativamente altos dentro de los países de Centro y Sudamérica, no así en el caso del estrato pobre. La mortalidad infantil en las cuatro comarcas que son las regiones más pobres del país está entre 40 y 50/1.000 n.v., que es mucho más alto que el promedio nacional. Las zonas con mayor incidencia de la población indígena y de la población pobre presentan mayor incidencia de la desnutrición y de las diferentes enfermedades.

El estrato pobre en comparación con el estrato no pobre, y el área rural y el área de indígena en comparación con el área urbana, tiene poco acceso a los servicios de medicina y salud y por lo tanto, existe menor cantidad de usuarios. La población pobre y la rural utilizan

⁸ El costo anual de educación en una escuela pública es de US\$ 109 para primaria y de US\$ 253 para secundaria (promedio nacional). Este costo incluye clases, uniforme, papelería, transporte, actividades externas, etc. Este costo representa el 12% y el 28%, respectivamente del ingreso de una familia en línea de pobreza.

más los servicios públicos como centros o sub-centros de salud. El área de indígena que encubre mayor pobreza, por lo general requiere viajar mayor tiempo para ir a un centro prestador de servicio médico (más de dos veces el tiempo requerido en el área urbana). Por otro lado, la frecuencia de consulta a una enfermera por la población indígena es menor que la frecuencia de consulta a un médico por el estrato no pobre. La principal razón porque el estrato pobre no acude al servicio de medicina y salud es el costo y el acceso (principalmente, a un centro público prestador de servicio médico)⁹. Cabe recordar que los principales usuarios del sistema de seguro de salud es la población urbana y no pobre¹⁰.

Cuadro 3.1-3: Brecha social y regional del acceso a los servicios de salud (1997)

	Tiempo requerido hasta el servicio médico más cercano (min.)	Centros prestadores de servicio médico		Frecuencia de acceso al servicio de salud por cada enfermedad (en el último mes)
		Públicos	Privados	
Familias no pobres	27	62%	38%	1,2
Familias pobres (incluyendo extrema pobreza)	32	83%	17%	0,8
Familias en extrema pobreza	37	81%	19%	0,7
Área urbana	24	62%	38%	1,2
Área rural no indígena	35	77%	23%	1,0
Área indígena	52	81%	19%	0,6

Fuente: LSMS (1997)

Servicios e infraestructuras básicas

La cobertura de los servicios e infraestructuras básicas de agua, saneamiento, luz, etc. es baja en el estrato pobre. En particular, en el caso del estrato pobre indigente, sólo el 23% de las familias tienen acceso al servicio de abastecimiento de agua, el 40% a algún tipo de sistema de saneamiento (alcantarillado, tanque séptico, letrinas, etc.), y el 7% al servicio de electricidad.

⁹ Las principales razones por las que no ha recibido tratamiento durante una enfermedad han sido: en general, “porque no era grave” (62,3%), “porque es costoso o lejos” (22,4%), “porque la atención no es buena” (2,2%). El 55% del 20% de las familias más pobres, el 56,1% del área indígena, el 34,7% del área rural no indígena contestó “porque es costoso o lejos”. Cabe recordar que los términos “costoso” y “lejos” fueron incluidos en la misma respuesta porque son difíciles de distinguir. (Banco Mundial, “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de Pobreza”, 2000, Annex15)

¹⁰ El 44.66% de toda la población panameña está asegurado (seguro de salud semipúblico). El porcentaje de la población asegurada en el 20% de las familias más pobres del país es de 13,1%; en el área indígena es de 14,9% y en el área rural no indígena es de 32,2%. Los centros prestadores de servicio médico que ofrecen atención a los asegurados están principalmente en las grandes ciudades. (Banco Mundial, “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza”, 2000, Annex15)

Cuadro 3.1-4: Brecha regional en términos de los servicios e infraestructuras básicas (1997)

	Familias con acceso al sistema de agua ⁽¹⁾ (%)	Familias que pueden usar agua en todo momento del sistema de agua (%)	Familias con acceso al sistema de saneamiento ⁽²⁾ (%)	Familias con servicio de luz (%)
Estrato no pobre	95	70	98	92
Estrato pobre	72	46	80	45
Área urbana	92	65	92	92
Área rural no indígena	72	45	86	38
Área indígena	42	23	40	7

Notas

(1) Sistema de distribución de agua, de uso domiciliar o público, sin incluir los pozos y ríos.

(2) Alcantarillado, tanques sépticos, letrinas, etc.

Fuente: LSMS (1997)

3) Trabajo y empleo

El 60% de la población mayor de 15 años participa en el trabajo, pero este porcentaje tiende a bajar en la proporción inversa a la pobreza. La tasa de desempleo nacional no es alta puesto que está en 5,9% (1997, estándar internacional¹¹), pero el desempleo del estrato pobre urbano supera el 10%¹². Sobre todo la tasa es alta entre la población joven, en particular las mujeres de la zona urbana y los jóvenes del estrato pobre. El desempleo de la mujer pobre en el área urbana llega al 21%.

Los trabajadores del sector agrícola y sector informal son predominantemente del estrato pobre. El sector informal absorbe el 40% de la población laboral del estrato no pobre, el 70% del estrato pobre y el 79% del estrato de extrema pobreza. La mayoría de las mujeres trabajadoras del estrato pobre están en el sector informal.

El salario medio de la zona rural es menos de la mitad de la zona urbana, y el salario del área indígena es el más bajo. El salario medio del sector informal corresponde al 60% del salario del sector formal privado, y el 40% del público. Si bien es cierto que no hay discriminación de género en cuanto al salario, la participación de la mujer en el mercado laboral es más baja, y el tiempo laboral medio de la mujer es 10% menos que el hombre¹³.

¹¹ Definición internacional de desempleo: “Una persona es desempleada cuando ha buscado ambiciosamente un trabajo durante la última semana y sólo ha tenido menos de una hora de trabajo. No se incluye el trabajo temporal o trabajo no deseado”. Cabe recordar que las estadísticas de trabajo de Panamá han venido adoptando una definición menos estricta, porque se incluía también el trabajo temporal o trabajo no deseado.

¹² Sobre la baja tasa de desempleo en la zona rural, incluyendo el área de indígena, el documento “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza”, 2000 del Banco Mundial explica que se debe a que el estrato pobre no aguanta el desempleo (y se obliga a trabajar aunque las condiciones no sean buenas).

¹³ Dado que no hay una diferencia en los años de escolarización entre hombres y mujeres, se deduce que esta diferencia viene del embarazo, parto, cría de niños y cuidado de casa por parte de las mujeres.

El sistema laboral de Panamá no favorece a los trabajadores del estrato pobre. Los trabajadores del sector formal han venido disfrutando de una protección y de un alto nivel de salario, pero esto más bien ha contribuido a incrementar la tasa de desempleo del sector formal, y al mismo tiempo, ha presionado el salario del sector informal¹³.

Cuadro 3.1-5: Brecha social y regional en términos de participación al trabajo y tasa de desempleo (1997)

	Estrato de extrema pobreza	Estrato pobre (incluyendo extrema pobreza)	Estrato no pobre	Población total
Participación laboral de la población de más de 15 años de edad (%)				
Área urbana	52	57	75	62
Área rural no indígena	59	57	83	58
Área indígena	52	53	75	54
Tasa de desempleo ⁽¹⁾ (%)				
Área urbana	10,3	11,7	7,0	7,4
Área rural no indígena	3,1	4,1	3,8	3,9
Área indígena	1,6	1,5	0,0	1,3
Porcentaje del sector agropecuario (%)	67	51	10	22
Porcentaje del sector informal (%)	79	70	40	49

Nota (1) Se basa sobre la definición internacional
Fuente: LSMS (1997)

Cuadro 3.1-6: Diferencia de trabajo y empleo según género y región (1997)

	Participación de la población de más de 15 años en el trabajo (%)		Tasa de desempleo(%)				Salario medio (US\$/hora)	
			Estrato pobre		Estrato no pobre			
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Área urbana	75	51	6.7	21.0	5.9	9.5	3.3	3.1
Área rural no indígena	83	30	2.7	9.3	3.1	5.7	1.4	1.5
Área indígena	75	33	1.9	0.5	0.0	0.0	1.2	0.9

Fuente: LSMS (1997)

4) Fuentes de ingreso

En área rural la dependencia al ingreso agrícola es mayor cuanto más pobre sea un hogar, y el porcentaje del ingreso no agrícola se reduce. En el área rural no indígena, el ingreso agrícola representa el 41% del ingreso total del estrato pobre (producción y prestación de servicio agrícola), mientras que en el estrato no pobre este porcentaje es sólo del 20%. También en el área indígena, el ingreso agrícola representa el 39% del ingreso total del estrato pobre. Este porcentaje sube más aún en el estrato de extrema pobreza, llegando al 57% en el área indígena y al 44% en

¹⁴ Banco Mundial, "Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza", 2000. Este constituye un desafío insistido principalmente por el Banco Mundial, y concertado entre el Gobierno de Panamá y los donantes en la década de los noventa. Sin embargo, de acuerdo con la investigación de validación realizada en los años posteriores, la reforma del sistema laboral ha acelerado la reestructuración y contratación del personal de media jornada del sector formal, y como consecuencia, el empleo se dividió en dos grupos muy marcados: el primero está compuesto por la mano de obra altamente calificada (con nivel académico, técnico y salarial muy alto) y por la mano de obra no calificada (trabajo simple de bajo nivel de salario). Por consiguiente, el cambio no necesariamente ha favorecido al estrato económicamente desfavorecido.

área rural no indígena. Por otro lado, el estrato pobre del área rural tiene otras fuentes de ingreso que representan entre 35 y 36% del total.

Los pequeños productores destinan una gran parte de la producción para el autoconsumo, y poco queda para vender. Mientras que los productores no pobres comercializan el 57% de su producción, los productores pobres y de extrema pobreza este porcentaje es de 21% y de 16%, respectivamente. Los productores del área indígena comercializan el 11% de su producción, y el ingreso de la venta es sólo de US\$ 93/familia como promedio anual, que representa sólo una sexta parte de la venta de un productor en el área rural no indígena.

Cuadro 3.1-7: Brechas sociales y regionales sobre fuentes de ingreso (1997)

	Estrato de extrema pobreza				Total del estrato pobre			
	Área urbana	Área rural ⁽¹⁾	Área indígena	Total	Área urbana	Área rural ⁽¹⁾	Área indígena	Total
Ingreso anual por habitante (US\$)	627	469	303	426	849	593	328	600
Porcentaje del ingreso agrícola	2%	57%	44%	46%	3%	41%	39%	29%
Porcentaje de la producción agrícola	0%	40%	38%	34%	0%	25%	33%	18%
Porcentaje del jornal agrícola	2%	17%	7%	12%	3%	17%	6%	11%
Porcentaje de ingreso no agrícola	79%	24%	29%	33%	75%	36%	35%	48%
	Estrato no pobre				Todas las familias			
	Área urbana	Área rural ⁽¹⁾	Área indígena	Total	Área urbana	Área rural ⁽¹⁾	Área indígena	Total
Ingreso anual por habitante (US\$)	3.769	1.807	1.349	3.299	3.346	1.095	375	2.292
Porcentaje del ingreso agrícola	1%	20%	8%	3%	1%	27%	34%	6%
Porcentaje de la producción agrícola	0%	14%	6%	2%	0%	17%	29%	4%
Porcentaje del jornal agrícola	0%	6%	2%	1%	1%	10%	5%	2%
Porcentaje de ingreso no agrícola	68%	50%	75%	66%	68%	46%	41%	64%

Nota (1) No se incluyen las área indígena

Fuente: LSMS (1997)

5) Tierras de cultivo

La mitad de los agricultores pobres y un tercio de los agricultores no pobres tienen tierra propia. El porcentaje de los productores que tienen tierra propia incrementa cuanto más pobre es, no obstante, la superficie de la tierra del estrato pobre es la mitad de la tierra del estrato no pobre. Cabe recordar que las familias más pobres del estrato pobre no son quienes no tienen tierra propia, sino más bien las familias que tienen una superficie pequeña o intermedia¹⁵.

El porcentaje de los agricultores pobres o indígenas que poseen tierra propia es bajo, independientemente a que éstas están o no registradas. Los agricultores no pobres tienen registrados el 63% de las tierras de cultivo bajo su propiedad, mientras que los agricultores pobres e indígenas, este porcentaje es sólo de 37% y de 29%, respectivamente.

¹⁵ Los productores con menos de 2 Ha de tierra, obtienen gran parte de su ingreso de fuente no agrícola. Los productores con más de 15 Ha de tierra propia, depende la mayor parte de su ingreso de la fuente agrícola, y su nivel de ingreso es relativamente alto. El grupo de más bajo nivel de ingreso está compuesto por los productores con tierras de 2 Ha a 15 Hectáreas (Sistema de las Nacionales Unidas, Panamá, "Análisis Conjunto del País", 2000)

Cuadro 3.1-8: Brecha social y regional en términos de tenencia de tierras de cultivo (1997)

	Todas las familias agrícolas (incluyendo las del área urbana)			Familias agrícolas del área rural no indígena	Familias agrícolas de las área indígena
	Estrato de extrema pobreza	Total estrato pobre	Estrato no pobre		
Porcentaje de los productores con tierra propia ⁽¹⁾	58%	49%	30%	35%	70%
Superficie de las tierras propias (Ha/fam.)	5,2	5,1	10,7	6,4	4,5
Superficie de tierras con título (Ha/fam.)	1,6	1,9	6,7	3,7	1,3

Nota (1) Se incluyen las tierras sin título de propiedad
Fuente: LSMS (1997)

6) Participación a la organización comunitaria

El porcentaje de familias que participan en algún tipo de organización comunitaria y el número de organizaciones por cada familia son más altos en el área indígena. El porcentaje de las familias que participan en otra organización comunitaria distinta a cooperativas es más alto en el área indígena, mientras que el porcentaje de las familias que participan en las cooperativas es más alto en el área urbana.

El porcentaje de participantes a las organizaciones de bienes públicos como comités y asociaciones es más alto en el estrato pobre que en el estrato no pobre¹⁶. Por otro lado, la frecuencia de participación del estrato no pobre a las cooperativas es tres veces mayor que la del estrato pobre.

Cuadro 3.1-9: Brecha regional en términos de la participación a la organización comunitaria (1997)

	Área urbana	Área rural (Sin incluir el área indígena)	Área indígena
Porcentaje de las familias que participan en las cooperativas	22%	13%	14%
Porcentaje de las familias que participan en otras organizaciones comunitarias distintas a las cooperativas	6%	17%	27%
Porcentaje de las familias que participan en algún tipo de organizaciones comunitarias	28%	30%	41%
Número de organizaciones que una familia participan simultáneamente	0,34	0,39	0,61

Fuente: LSMS (1997)

(2) Desafíos de desarrollo relacionado con la reducción de pobreza

Las Encuestas de Niveles de Vida (LSMS) de 1997 esclarecieron la situación real de la pobreza del país. En la segunda mitad de los noventa, el Gobierno de Panamá y los diferentes donantes

¹⁶ La frecuencia del estrato pobre de participar a los comités comunitarios es 1,5 veces mayor que el estrato no pobre, y la frecuencia de participar en las asociaciones comunitarias es 3 veces mayor.

iniciaron intensivas discusiones sobre desafíos políticos relacionados con la reducción de la pobreza¹⁷. Aquí se ordenan los principales desafíos de desarrollo para la reducción de pobreza con base en las políticas sociales del Gobierno de la Presidente Moscoso, “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de Pobreza ”(Banco Mundial, 2000), y el “Análisis Conjunto del País” (Sistema de las Nacionales Unidas, Panamá, 2000), etc.

1) Enfoque y mejoramiento de eficiencia de los proyectos del sector social

El Gobierno de Panamá destina no pocos gastos públicos al sector social. El 46% de los gastos públicos, y el 21 del PIB es destinado a los programas sociales como la educación, salud y medicina, trabajo y bienestar¹⁸. Sin embargo, hay una brecha de servicios de educación y salud, y otros servicios e infraestructuras básicas en el país. Esto es porque la distribución de los gastos no ha sido equitativo, y el estrato rico ha sido favorecido que el estrato pobre, además que la eficiencia de los programas sociales no era adecuada¹⁹.

Ante esta situación el Gobierno de Panamá propuso en su Estrategia contra la Pobreza de 1998 y en su Agenda Social de 1999, fortalecer el enfoque hacia el estrato pobre y mejorar la eficiencia de los proyectos del sector social²⁰. Estos principios de reducción de la pobreza han sido heredados en las políticas sociales de la presidente Moscoso, a fin de corregir la “falta de consideraciones por la igualdad de las inversiones sociales de la década de los noventa”. El BID, Banco Mundial y otros donantes han apoyado estas políticas mediante la reforma del sector social y fortalecimiento del enfoque al estrato pobre.

2) Ajuste estructural económica y reducción de pobreza

Al entrar a la década de los noventa, el Gobierno de Panamá, apoyado por los diferentes donantes, impulsó ambiciosamente la reforma económica. El ajuste estructural impulsado desde 1994 y que comprendía el dismantelamiento de las barreras comerciales, control de precios,

¹⁷ El Gobierno de Panamá ratificó la estrategia de reducción de pobreza en septiembre de 1998, y el nuevo gobierno definió dentro de la Agenda Social de agosto de 1999 la reducción de la pobreza como el desafío prioritario. Adicionalmente, el gobierno del presidente Moscoso anunció políticas integradas por tres pilares: económicas, sociales y financieras; y propuso como objetivo de las políticas sociales reducir el porcentaje de la población pobre al 27% hasta 2004. Por parte de los donantes, el Banco Mundial propuso la reducción de la pobreza como la tarea prioritaria en el Informe de Estudio sobre Pobreza, abril de 2000; y otros organismos de las Naciones Unidas, en su “Análisis Conjunto del País” de 2000, confirmó la conciencia común sobre los diferentes desafíos del desarrollo incluyendo la reducción de la pobreza.

¹⁸ MIPPE, “Living Standard Measurement Survey: LSMS “, 1997

¹⁹ Por ejemplo, el gasto público en el sector de educación de Panamá es el más alto en Centro y Sudamérica (6% del PIB). Sin embargo, con excepción de la educación primaria, el subsidio es aplicado en mayor medida al estrato rico y al área urbana. El gasto público al sector de salud también es alto (7% del PIB), pero el quintil más pobre (que utiliza más el servicio de salud y medicina del sector privado), junto con el quintil más rico, recibe menos beneficios del gasto público sectorial (Banco Mundial, “Informe de Estudio sobre Pobreza”)

²⁰ Además, para mejorar la eficiencia propone impulsar la descentralización, participación popular, etc.

privatización de los servicios de telecomunicación, electricidad, puertos, etc. y la modificación de la Ley de Trabajo, ha sido al mismo tiempo un intento de corregir la distorsión de las políticas económicas de hasta entonces que desfavorecían a los pobres. El “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de Pobreza ” del Banco Mundial (2000) menciona como otros posibles componentes adicionales de la reforma para los siguientes años: la modificación de la Ley de Trabajo, reforma del sistema de registro de tierras, reducción de aranceles para arroz, leche, etc., fomento de la competencia del transporte público, etc., y se dice que todos estos componentes tendrán un impacto positivo para el estrato pobre.

3) Reducción de pobreza en el área urbana

La pobreza del área rural de Panamá se relaciona estrechamente con la baja calidad del empleo del estrato pobre. La diferencia de la tasa de desempleo entre el estrato pobre y no pobre es de menos de 5%, y el 88% de los pobres tienen trabajo. Sin embargo, el 70% del estrato pobre y el 79% del estrato de extrema pobreza del área urbana es absorbido por el sector informal que se caracteriza por la baja productividad y bajo nivel de ingreso²¹.

Al respecto, las políticas sociales de la presidente Moscoso atribuyen prioridad al programa de asistencia financiera y técnica para promover la transformación del sector informal a formal elevando su productividad, así como el crecimiento de las PYMEs y el fortalecimiento de éstas con las empresas de sectores modernos.

La tasa de desempleo del estrato pobre en el área urbana es sumamente alta, sobre todo en la población joven y en particular de las mujeres. Para solucionar este problema, se hace necesario tomar medidas para adecuar la educación (no sólo preparación vocacional) con las necesidades del mercado laboral, y cubrir las desventajas de las mujeres jóvenes que tienen que ausentar al trabajo por el embarazo, parto, cuidado de niños, quehaceres de la casa, etc.²². Por otro lado, especial atención merece los problemas sociales que se relacionan estrechamente con la pobreza del área urbana, los cuales incluyen la violencia doméstica, alcoholismo, drogadicción, prostitución, embarazo de adolescentes, etc.²³

4) Reducción de pobreza en el área rural

El gobierno de la presidente Moscoso define dos desafíos prioritarios para reducir la pobreza en el área rural. El primero consiste en corregir la brecha de gastos públicos al sector social, e incrementar la cobertura de los servicios sociales básicos (educación, medicina e infraestructura

²¹ Sistema de las Naciones Unidas, Panamá, “Análisis Conjunto del País”, 2000

²² Estos dos desafíos han sido referidos en el “Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza” (Banco Mundial, 2000).

²³ Sistema de las Naciones Unidas, Panamá, “Análisis Con Junto del País”, 2000

básica) entre el estrato pobre del área rural. El segundo consiste en superar la debilidad productiva a través de la extensión de conocimientos y técnicas, fortalecimiento de la organización de productores, mejoramiento de comercialización, búsqueda de mercados, financiamiento, etc. Sin embargo, las Naciones Unidas y el Banco Mundial consideran que el financiamiento constituye el último paso para completar el desarrollo rural, y que antes de fomentar el registro de las tierras para promover el financiamiento, es necesario preparar un entorno donde los productores puedan utilizar racionalmente los recursos obtenidos a través de créditos²⁴.

Casi la mitad de los ingresos de las familias del área rural está constituida por el ingreso no agrícola. Tomando en cuenta esta realidad, el BID y ONU ha visto la posibilidad de lograr el desarrollo rural sostenible e integral al ofrecer los servicios relacionados con la agricultura (comercialización, información, etc.) e incrementar las oportunidades de trabajo en sectores no agrícolas como agroindustria, turismo, etc.²⁵.

5) Reducción de pobreza en el área indígena

Se conciben diversas causas de la pobreza del área indígena, como por ejemplo, la mala accesibilidad geográfica, la baja productividad de las tierras y del sistema de producción tradicional, la falta de los servicios e infraestructuras básicas, y la diferencia de lenguaje, entre otras²⁶.

Por otro lado, los indígenas suelen ser fuertemente solidarios al compartir la misma historia, cultura, escala de valores y orgullo²⁷. Esta solidaridad se manifiesta en el alto interés de participar en las organizaciones comunitarias, y se dice que esta es una cualidad que debería aprovecharse para emprender el desarrollo del área indígena²⁸.

Consciente de esta realidad, las políticas del gobierno de la presidente Moscoso respetan la identidad y los valores de la cultura indígena y atribuye importancia a las iniciativas comunitarias. Entre los desafíos prioritarios concretos se incluyen el fortalecimiento de la organización social,

²⁴ La mayoría de los productores pobres tienen poca experiencia de solicitar créditos. Su principal razón no está en que ellos no satisfacen los requisitos para tener un crédito, sino en el temor de endeudarse. Por lo tanto, aunque sus tierras estén registradas y con ello, puedan preñarlas para canalizar un crédito, los productores que no saben manejar racionalmente los recursos, podrían abandonar su tierra y migrarse a la ciudad. (Sistema de las Nacionales Unidas, Panamá, "Análisis Conjunto del País", 2000)

²⁵ De acuerdo con las entrevistas al BID y el "Análisis Conjunto del País" (Sistema de las Nacionales Unidas, Panamá, 2000).

²⁶ De acuerdo con el Sistema de las Nacionales Unidas, Panamá, "Análisis Conjunto del País", 2000. Se dice que la diferencia de lenguaje resulta sumamente desventajosa al momento de buscar el empleo o colocar los productos en el mercado. Ngobe-Bugle y Kuna son los grupos que presentan alto porcentaje de personas que no hablan el español, que alcanza a una cuarta parte de la población (sobre todo las mujeres).

²⁷ Banco Mundial, "Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza", 2000, Anexo 18.

²⁸ Banco Mundial, "Panamá, Estudio sobre Pobreza: Prioridades y Estrategias para la Reducción de la Pobreza", 2000, Anexo 6.

implementación de métodos de producción modernos, dotación de servicios e infraestructuras sociales, implantación de la economía del mercado.

1.2 Desafíos del desarrollo en los años noventa y su avance

En este apartado se ordenan sistemáticamente los desafíos del desarrollo para la corrección de la brecha social y regional de riqueza, tomando en cuenta la situación general sectorial descrita anteriormente, y siguiendo el orden indicado en el diagrama sistemático de desafíos que aparece en la Figura 3.1-2. Este diagrama establece cuatro desafíos prioritarios y múltiples acciones para el logro de los desafíos prioritarios. En este apartado, se centraliza el análisis en los desafíos más importantes.

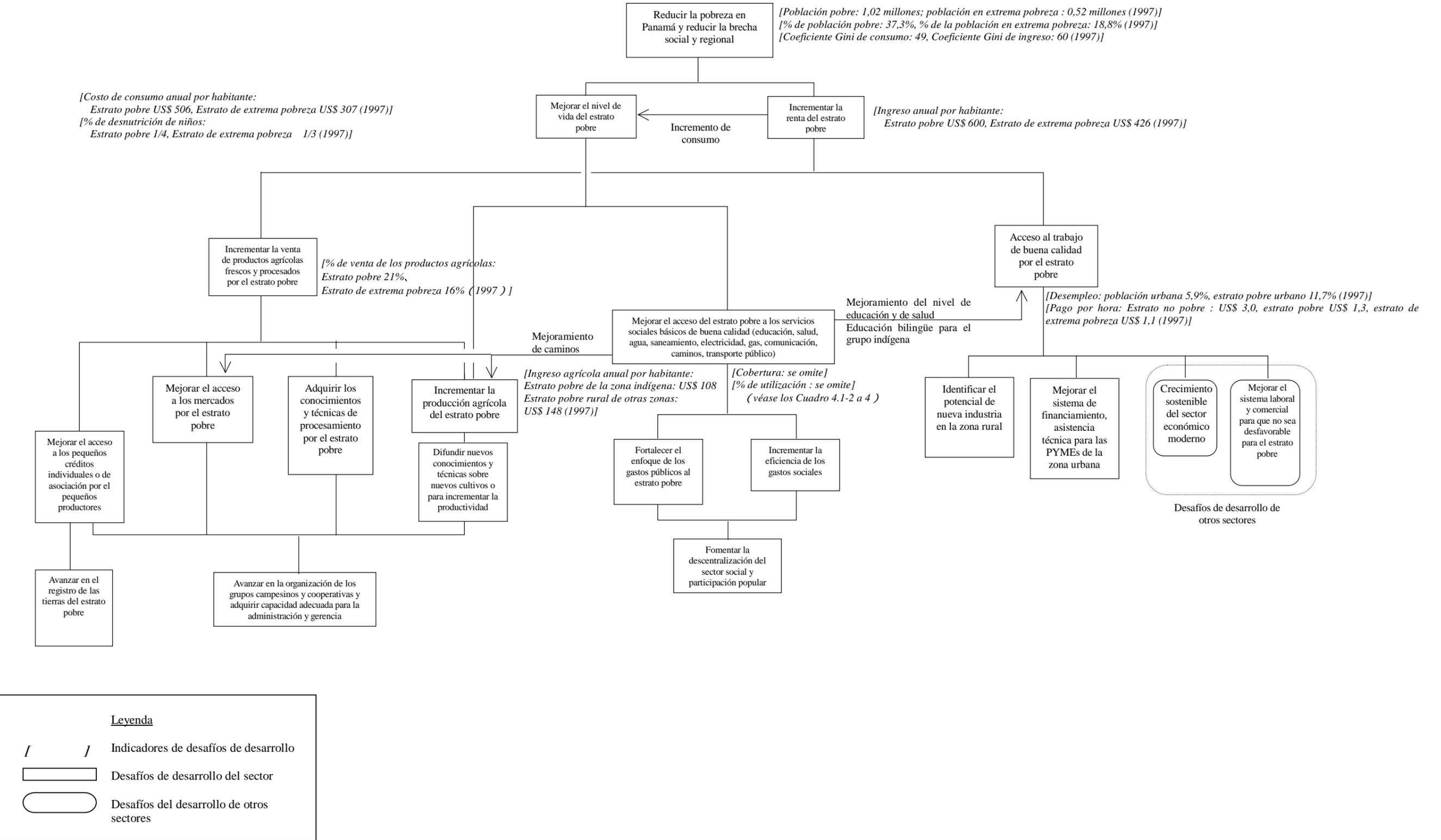
(Desafío prioritario 1) Mayor cobertura de los servicios sociales básicos:

Es desafío prioritario que **el estrato pobre tenga acceso a la educación, salud, agua, saneamiento, luz, gas, comunicación, caminos, transporte público y otros servicios sociales básicos de buena calidad**. Estas acciones encaminarán a este estrato a un **mejor nivel de vida**, una mayor accesibilidad a las ciudades desde las zonas alejadas, un mejor nivel educativo, y a la larga al **incremento de la producción agrícola y fomento del empleo** del estrato pobre.

Avance: Todavía en 1997 se percibe una gran brecha entre el estrato pobre y no pobre en términos del acceso a la educación, salud, agua, saneamiento, luz, y otros servicios sociales básicos. En particular, el acceso a estos servicios del estrato pobre indígena es sumamente limitado. Si bien no se conoce la evolución exacta en los últimos años, se deduce que poco logro se ha tenido con respecto a este desafío prioritario.

Figura 3.1-2 Panamá: Diagrama sistemático de desafíos del desarrollo en el sector de corrección de la brecha social y regional de riqueza en la década de los noventa 1

Fuente: Información preparada con base en los datos recogidos por el Equipo de Estudio



(Desafío) Fortalecer el enfoque de los gastos públicos al estrato pobre: El Fondo de Inversión Social (FIS) está invirtiendo esfuerzos por reforzar el enfoque al estrato pobre utilizando el mapa de pobreza preparado con la asistencia de los donantes. Por otro lado, en el sector de educación se espera corregir la desigualdad de la repartición de gastos sociales, porque hasta ahora se venía invirtiendo un elevado monto la educación superior en concepto de subsidios, mientras que en el área indígena, sólo el 40% de los niños de primaria del área indígena tiene textos.

(Desafío) Incrementar la eficiencia de los gastos sociales: El gran desafío del sector de educación es la descentralización de la toma de decisiones, y el de sector de salud es la integración y coordinación del Ministerio de Salud, Caja de Seguridad Social (CSS) y el sector privado. El Gobierno, apoyado por el Banco Mundial, actualmente está llevando a cabo un proyecto piloto para la integración del sector de salud. Asimismo, FIS está impulsando ambiciosamente la racionalización del Programa con el apoyo de los donantes.

(Desafío prioritario 2) Incrementar la producción agrícola

Aquí el desafío prioritario consiste en **el incremento de la producción de los pequeños productores a través de la puesta en práctica de los nuevos métodos de manejo de parcelas, nuevos cultivos y nuevo sistema de producción.** En el área indígena, también constituye un gran reto **la transformación de la agricultura extensiva e itinerante con quemas que es una modalidad de explotación poco sostenible, hacia la agricultura no itinerante.** De este modo, se espera **mejorar la tasa de autoabastecimiento alimenticio, el nivel de nutrición y el nivel de ingreso a través de la venta de los cultivos sobrantes.**

Avance: El ingreso agrícola por habitante del estrato pobre en 1997 ha sido de US\$148 en el área rural, y de US\$108 en el área indígena, que corresponde sólo al 20 ó 30% del ingreso de la línea de extrema pobreza (US\$ 519). Si bien es cierto que no se conoce la evolución más reciente, se considera que poca mejoría se ha logrado en este tema.

(Desafío) Difundir nuevos conocimientos y técnicas sobre nuevos cultivos o para incrementar la productividad: El Gobierno apoyado por los distintos donantes viene realizando la capacitación y extensión de técnicas a los productores, cuyo avance se desconoce a disponerse de poca información al respecto.

(Desafío) Mejorar el acceso a los pequeños créditos individuales o de asociación por los pequeños productores: De acuerdo con LSMS realizado en 1997, el 94% de los pequeños productores no ha solicitado nunca los créditos, y su principal causa era el

temor de endeudarse y la complejidad de los trámites. El Gobierno, apoyado por los donantes, está impulsando actualmente el registro de las tierras, puesto que tener el título de la tierra constituye uno de los requisitos para acceder a los pequeños créditos.

(Desafío prioritario 3) Incrementar la venta y procesamiento de los productos agrícolas

Aquí el desafío prioritario consiste en **incrementar el volumen de procesamiento y venta de los productos agrícolas por el estrato pobre**. Esto contribuirá directamente a **mejorar el ingreso, y por ende, el nivel de vida**.

Avance: Mientras que los productores no pobres destinan el 57% de su producción a la venta, los productores pobres sólo pueden comercializar el 21% (1997). Si bien es cierto que se desconoce la evolución más reciente, y es difícil realizar una evaluación del avance debido a la indisponibilidad de informaciones útiles, se considera que el estrato pobre, sobre todo del área indígena, procesan y comercializan una cantidad sumamente reducida de sus productos.

- (Desafío) Mejorar el acceso a los mercados de los productos agrícolas por el estrato pobre:** Además de la accesibilidad física, intervienen otros factores como son los canales de comercialización, acceso a la información sobre precios, etc. Es difícil evaluar el avance porque se disponen de muy pocas informaciones útiles, se considera que la accesibilidad a las ciudades desde las zonas alejadas (principalmente área indígena) para enviar sus productos al mercado es sumamente mala.
- (Desafío) Extender los conocimientos y técnicas de procesamiento:** Los productos agrícolas adquieren mayor valor agregado cuando son procesados. Es difícil evaluar el avance en este tema, porque se disponen de muy pocas informaciones útiles.
- (Desafío) Fomentar la organización los grupos de productores y cooperativas, e incrementar la capacidad administrativo gerencial adecuada:** El fortalecimiento de la organización de los productores y de las cooperativas es un método importante para fomentar el desarrollo rural integral y sostenible. Entre 30 y 40% de los productores están participando en algún tipo de organizaciones comunitarias, pero el número de las familias agrícolas que participan en las cooperativas es poco más de 10%.
- (Desafío) Incrementar la producción agrícola del estrato pobre** (véase el apartado anterior)
- (Desafío) Mejorar el acceso a los pequeños créditos individuales o de asociación por los pequeños productores:** (véase el apartado anterior)

(Desafío prioritario 4) Acceso al trabajo de buena calidad por el estrato pobre

El acceso al trabajo de buena calidad por las personas del estrato pobre constituye un desafío prioritario. La magnitud del empleo puede ser medida por la tasa de desempleo, y la calidad de empleo por el nivel salarial y el entorno laboral. Este desafío, una vez cumplido, contribuye directamente al **incremento de ingreso**, y a la larga al **mejoramiento del nivel de vida**.

Avance: Se considera que poco se ha logrado en este aspecto. La principal razón está en que la mala calidad de empleo del estrato pobre. En 1997, el 70% de la población laboral del estrato pobre era absorbido por el sector informal, y su nivel de salario representaba sólo alrededor de 60% del salario del sector formal privado. Por otro lado, el salario del área rural es menos de la mitad del salario en el área urbana. La tasa de desempleo del estrato pobre es relativamente alto en comparación con el estrato no pobre, y estaba en el 12% en el área urbana.

(Desafío) Mejorar el sistema de financiamiento, asistencia técnica para las PYMEs de la zona urbana: Es difícil evaluar el avance porque se disponen de muy pocas informaciones útiles.

(Desafío) Identificar el potencial de nueva industria en la zona rural: El Gobierno, apoyado por los donantes, está impulsado el programa de desarrollo rural integrado que incluye el fomento de la industria local. Es difícil evaluar el avance porque se disponen de muy pocas informaciones útiles.

(Desafíos de otros sectores relacionados)

Existen tres desafíos de otros sectores que se relacionan estrechamente con el tema de la reducción de pobreza y corrección de la brecha regional. Estos son los siguientes tres.

(Desafío) Lograr el crecimiento sostenible del sector económico moderno: La industria moderna panameña representada por el Canal de Panamá, puertos, Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional constituye la fuerza de tracción de la economía nacional. El crecimiento sostenible de la economía panameña es sumamente importante para generar oportunidades de empleo y asegurar el ingreso tributario que conformará el fondo para los gastos sociales.

(Desafío) Mejorar el sistema laboral y comercial para que no sea desfavorable para el estrato pobre: Se podría corregir la brecha de salarios entre los sectores informal y formal, mediante la reforma del sistema laboral; y se lograría bajar los precios de los alimentos básicos y de los artículos básicos de uso diario mediante el mejoramiento del sistema comercial. De esta manera, podría crear un entorno que beneficia más al

estrato pobre²⁹.

(Desafío) Realizar la educación bilingüe para la comunidad indígena: Se requiere fomentar la educación bilingüe para la comunidad indígena respetando su cultura, a fin de apoyar en la colocación a empleos de mejor calidad en el mercado laboral.

1.3 Evaluación de la relevancia de las operaciones de JICA

(1) Desafíos de desarrollo prioritarios hasta ahora y la aptitud de las operaciones de JICA

En el Cuadro 3.1-10 se presenta la lista de los proyectos de JICA sujetos a la evaluación. De estos, dos proyectos sin incluir el envío de JOVC, fueron sometidos a la evaluación de proyectos específicos, y al mismo tiempo a la evaluación del Programa (como el “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ”)³⁰. La Figura 3.1-3 fue preparada con base en el diagrama sistemático de los desafíos de desarrollo, al que se incorporaron los proyectos de JICA y de otros donantes, así como la relación con las principales políticas del Gobierno de Panamá.

Cuadro 3.1-10: Proyectos sujetos a la evaluación del sector de corrección de la brecha social y regional de riqueza

Proyectos	Perfil	Esquemas	Organismo de C/P	Ejecutado en:
Proyecto Ngobe-Bügle (PNB)	Suministrar los equipos y materiales y ofrecer la Cooperación Técnica en cinco comunidades de Ngobe-Bügle para fomentar la organización de las cooperativas	Programa de Desarrollo Local	Proyecto Ngobe-Bügle /FIS ³¹	1988-2001
Envío de JOVC para PNB	Cooperación Técnica a través de JOVC en cinco comunidades de Ngobe-Bügle para fomentar la organización de las cooperativas	Envío de grupo de JOVC	Proyecto Ngobe-Bügle /FIS	1998- (Aprobación del envío de grupo: 1999)
JOVC (agricultura, salud saneamiento, educación y cultura)	Un total de 114 voluntarios (JOVC) en los campos de agricultura, salud y saneamiento, educación y cultura fueron enviados a unas 20 instituciones (del gobierno, universidades, ONGs, etc.), de los cuales el 90% fue enviado a la zona rural.	JOVC	Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, etc.	1991-

Las operaciones de JICA pueden dividirse en dos grandes grupos: el primero es el conjunto de proyectos orientados a las comunidades indígenas de Ngobe-Bügle (Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle: y), y el segundo son las actividades de JOVC en la zona rural (). No ha habido una particular coordinación entre ambos grupos.

El “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ” fue concebido para beneficiar a

²⁹ Véase la nota al pie No. 14.

³⁰ Para más detalle sobre el Evaluación del Programa, véase el Apéndice.

³¹ El proyecto Ngobe-Bügle es un proyecto establecido con fondos de otros donantes, siendo el fondo social de emergencia la institución responsable.

la comunidad Ngobe-Bügle donde el nivel de pobreza es muy serio pero donde existen pocos problemas de seguridad. Si bien es cierto que el monto de inversión es reducido, el Programa aborda directamente el tema de la reducción de pobreza que es uno de los objetivos más importantes de las políticas de desarrollo del Gobierno de Panamá. Los grupos objeto incluían cinco cooperativas y/o grupos campesinos, y el objetivo era fomentar el desarrollo de las cooperativas capaces de emprender la recolección y venta colectiva de los productos, procesamiento, etc. Sin embargo, tal vez la definición este objetivo había sido algo forzada puesto que en estas comunidades casi no había productos agrícolas sobrantes para comercializar, ni se tenía buen acceso al mercado. Más bien, hubiera sido pertinente definir el objetivo de los proyectos en el propio incremento de la producción agrícola. En efecto, un nuevo componente que fue incorporado en el Programa a mitad de su camino, que es la producción de arroz bajo riego, ha tenido un resultado relativamente positivo. Los dos proyectos de componen el Programa se relacionan muy estrechamente y comparten el mismo objetivo y área beneficiaria.

Las instituciones receptoras de los voluntarios (JOVC), así como las especialidades de estos han sido múltiples y muy amplias. Los voluntarios fueron asignados principalmente en varias comunidades de la región occidental del país. Sus actividades comprendieron las siguientes, y se relacionaban estrechamente con los desafíos prioritarios del desarrollo de este sector³².

- 1) Incremento de la producción agrícola, procesamiento y venta de cultivos: El envío de JOVC a Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá contribuye indirectamente al cumplimiento de este Desafío. Los voluntarios enviados a el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo trabajaron con cada una de las cooperativas.
- 2) Mejoramiento de la calidad de los servicios sociales básicos: Los voluntarios enviados al Ministerio de Salud incluían enfermeras, nutricionistas, etc. que se incorporaron en la fuerza laboral de la institución. Los voluntarios enviados al Ministerio de Educación contribuyeron principalmente en el fortalecimiento de la enseñanza de física en las escuelas secundarias.
- 3) Mejoramiento de nutrición: Los voluntarios (nutricionistas) fueron enviados principalmente a “Nutre Hogar” y se dedicaron a la orientación de la comunidad, organización de seminarios, talleres, etc.

De esta manera, una gran parte de las actividades de JOVC se relaciona con los desafíos prioritarios de desarrollo de este sector. Sin embargo, si se analiza cada una de las actividades en forma individual, se perciben no pocos casos en que las especialidades de los voluntarios no concuerdan con las necesidades de las instituciones receptoras, o que los voluntarios han tenido que incorporarse como una fuerza laboral más de la institución, en lugar de dedicarse a la asistencia

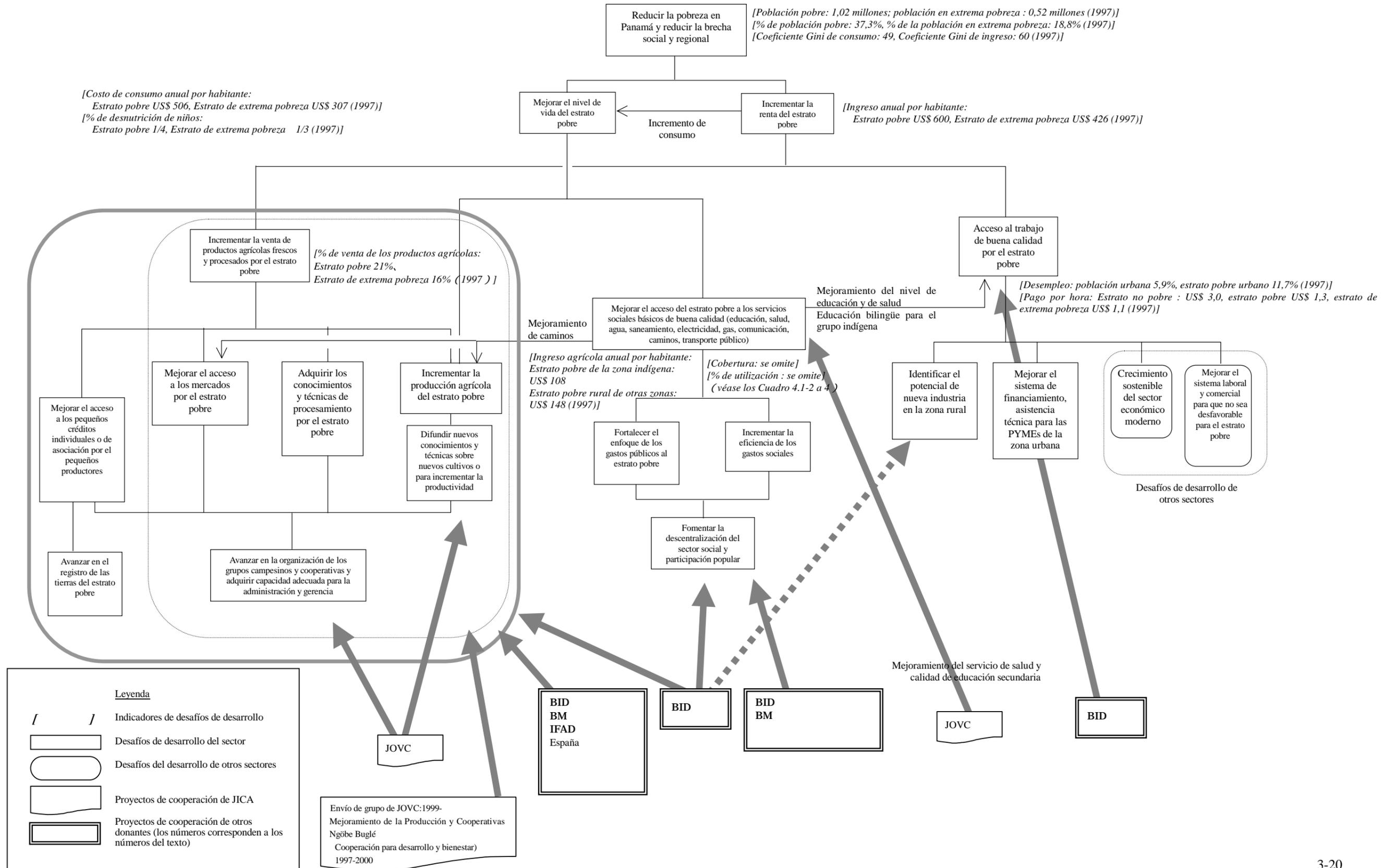
³² Además, los voluntarios JOVC (principalmente, agricultura) fueron enviados a numerosas instituciones.

técnica al personal de C/P o a la comunidad local. La Relevancia del envío de JOVC (en forma individual) ha sido calificada como “relativamente baja”. Por otro lado, la mitad de los voluntarios fueron enviados formando grupos. Sin embargo, no ha habido una coordinación fuerte entre los voluntarios. Las actividades de los voluntarios individuales han sido aisladas e independientes. Si bien es cierto que hay que tomar en cuenta que el objetivo del envío de JOVC no se limita solamente en extender la cooperación técnica³³, hubiera tenido una relevancia más alta como asistencia técnica, si se hubiera planificado de manera más sistemática y estratégica las especialidades, destinos y objetivos de los voluntarios.

³³ El esquema de JOVC tiene como objetivo, no sólo la Cooperación Técnica, sino también el intercambio internacional y desarrollo humano de los propios voluntarios. Por lo tanto, cuando los voluntarios realizan sus actividades se respeta la iniciativa propia de cada uno de los voluntarios. Al mismo tiempo, son personal para realizar las actividades de JOVC.

Figura 3.1-3 Panamá: Diagrama sistemático de desafíos del desarrollo en el sector de corrección de la brecha social y regional de riqueza en la década de los noventa 2

Fuente: Información preparada con base en los datos recogidos por el Equipo de Estudio



(2) Cooperación y coordinación con otros donantes

En el Cuadro 3.1-11 se muestra la lista de los principales proyectos de cooperación implementados en la década de los noventa por los otros donantes distintos a JICA. El BID ha sido el organismo que mayor número de proyectos de cooperación financiera reembolsable (préstamos) ha implementado (10 proyectos, de aprox. US\$ 490 millones en total)³⁴. Le sigue el Banco Mundial con cinco proyectos, de US\$150 millones en total, y FIDA con tres proyectos de US\$ 70 millones en total. En cuanto a la cooperación técnica en el marco de la Cooperación Financiera No Reembolsable, el Gobierno de España invirtió aprox. US\$ 2 millones para doce proyectos en el sector agrícola. También PNUD y GTZ implementaron los proyectos de cooperación técnica. Por otro lado, la cooperación de JICA en este sector incluye el Programa de Desarrollo Local (aprox. US\$ 300.000), y el envío de JOVC (aprox. 320 voluntarios/año). Se puede ver que la cooperación de JICA en comparación con otros donantes ha sido discreta. Mientras que los demás donantes que extienden cooperación basado en préstamos, están invirtiendo grandes montos para el desarrollo integral con mayor cobertura geográfica, las operaciones de JICA se caracterizan por ser puntual con áreas beneficiarias dispersas y un monto de inversión reducido.

La asistencia de otros donantes tiene un alcance bastante amplio dentro del diagrama sistemático de desafíos. En el siguiente cuadro se ordenan los principales proyectos según su perfil.

Cuadro 3.1-11: Principales proyectos de otros donantes ejecutados después de 1990 relacionados con la corrección de la brecha social y regional de riqueza

Proyectos (años de aprobación y monto de cooperación)	Perfil
BID	
Programa de Reforma y Rehabilitación de los Servicios de Salud (1993, \$41 millones)	Reforma del modelo de atención de salud; fomento de la descentralización y modernización de los servicios de salud; reparación y equipamiento de los hospitales, centros de salud, etc.; estudio del sector de salud
Programa de Inversión Social (1994, \$21 millones)	Dotación de las infraestructuras y servicios sociales básicos para las comunidades del estrato pobre; fortalecimiento de la capacidad comunitaria para la planificación y ejecución de pequeñas empresas; fortalecimiento institucional de FIS
Programa de Modernización de Servicios Agrícolas (1996, \$33,6 millones)	Investigación y desarrollo de las técnicas agrícolas (Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá); reforma del programa de extensión del MAG; fortalecimiento de la sanidad animal y vegetal; mejoramiento de oferta de información sobre el mercado; fomento del registro de tierra (el 30% aprox. de los beneficios se reparten al estrato pobre)
Programa de Viviendas (1996, \$26 millones)	Programa de Viviendas para el estrato de los escasos recursos económicos que incluyen bonos para la compra de viviendas
Proyecto de Desarrollo Educativo (1997, \$58 millones)	(Se desconocen los detalles)
Programa de Desarrollo Sostenible en Darién (1998, \$70.4 millones)	En la Provincia Darién: fortalecimiento organizativo para la elaboración y ejecución del plan de uso de las tierras; fomento del registro de tierra; fomento del manejo de recursos naturales; apoyo a la producción sostenible; construcción de las infraestructuras (camino, agua, saneamiento, luz, educación y salud)
Administración de Carreteras y Rehabilitación de Caminos Vecinales	Reparación de 1260km de caminos y 30 puentes. El estrato pobre recibe aprox. 15% de los beneficios económicos obtenidos del mejoramiento de caminos.

³⁴ Se incluye el proyecto de caminos cuyo beneficio al estrato pobre es de 15% (aprox. US\$ 160 millones).

(1998, \$ 156millones)	
Mitigación de Pobreza y Desarrollo Comunitario (1999, \$49millones)	Oferta de servicios e infraestructuras sociales básicas para las comunidades pobres seleccionadas con uso del mapa de pobreza, etc de FIS; fortalecimiento de la capacidad comunitaria para la planificación y ejecución de pequeños proyectos.
Transformación Institucional del Sector de Salud (2001, \$35 millones)	Reforma institucional del Ministerio de Salud; ajuste y mejoramiento de los organismos relacionados; oferta de servicios básicos de salud mediante nueva metodología a las familias en extrema pobreza (aprox. 450.000 hab.); mayor eficiencia de servicios, incluyendo descentralización.
Programa de Asistencia para la Construcción del Sistema de Capacitación y Empleo en Panamá (2002, \$8,4 millones)	A través del Ministerio de Trabajo: apoyo a la preparación vocacional y colocación de los jóvenes; subsidio a la capacitación dentro de las empresas, de los trabajadores de PYMEs; asistencia técnica en el mejoramiento del sistema de mercado laboral.
Banco Mundial	
Salud Rural PA (1995, \$25 millones)	Brindar la atención primaria a 75.000 habitantes del área rural marginada; programa de nutrición complementaria a las 20.000 mujeres gestantes y madres de lactantes, así como a los 95.000 niños; ampliación de la cobertura de servicios de agua y saneamiento en todo el país.
Proyecto de Educación Básica (Fase 1: 1996, \$35 millones, Fase 2: 2000, \$25millones)	Incrementar la tasa de escolarización y mejorar la calidad de la educación básica para el estrato pobre de la zona urbana y rural a través de: la capacitación de docentes; distribución de textos, construcción de infraestructuras escolares, bonos para escolarización, etc. Ampliación de la educación preescolar informal; fortalecimiento institucional del Ministerio de Educación.
Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales (1997, \$22,5 millones)	Planificación y ejecución de los proyectos de desarrollo rural sostenible a través de las organizaciones de productores fortalecidas; estudio para la conservación de la biodiversidad, fortalecimiento organizativo, ejecución de proyectos de inversión
Fondo de Inversión Social (1997, \$28 millones)	Inversión a los proyectos de construcción de infraestructuras sociales pequeñas por propuesta de la comunidad, y el fortalecimiento organizativo necesario para estos proyectos
Proyecto de Reforma del Sector de Salud (1998, \$4,3 millones)	Implementación piloto de un nuevo modelo de organización, financiamiento y provisión de servicios de salud en la Región de San Miguelito. Fortalecimiento institucional del nivel central del Ministerio de Salud para apoyar la implantación piloto en la Región de San Miguelito, y el desarrollo de una alianza estratégica entre el MINSa y la CSS. Actividades preparatorias para la extensión del proceso de reforma de salud a otras regiones.
FIDA	
Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible para el Territorio de Ngobe-Bügle y Distritos Contiguos (Fase 1: 1993, \$25 millones, Fase 2: 2001, \$25 millones)	El Proyecto incluye la capacitación, extensión, asistencia técnica, inversiones a diferentes acciones, construcción de infraestructuras rurales, con el fin de incrementar la producción de los cultivos básicos de Ngobe-Bügle, aprovechar y conservar los recursos naturales mediante el sistema producción sostenible, fortalecimiento de las organizaciones campesinas y obtención de recursos de inversión.
Desarrollo Agrícola Sostenible y Protección Ambiental para Darién (1995, \$7,3millones)	Apoyo al desarrollo agrícola sostenible y manejo de los recursos naturales para Darién. (Se desconocen los detalles)
Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible en la Provincia de Coclé, Colón y Panamá (1997, \$12,2 millones)	El Proyecto incluye el fortalecimiento organizativo, registro de tierra, capacitación y extensión técnicas agrícolas, fomento de pequeñas empresas y mercadeo, manejo de los recursos naturales, construcción de las infraestructuras rurales beneficiando a los pequeños productores.
Otros donantes	
Cooperación Técnica en el sector agrícola por el Gobierno de España (12 proyectos, aprox. \$2 millones)	Creación de huertas modelo de la agricultura sostenible y la asistencia técnica; creación de huertas modelo de la agricultura sostenible en laderas; programa de educación televisiva sobre la agricultura sostenible; centro de capacitación para la agricultura sostenible; producción de hongos comestibles, fortalecimiento de Comisión Nacional de Semillas, etc.
Cooperación Técnica relacionada con la reducción de pobreza por PNUD	Fomento de inversión, estudio de niveles de vida, reducción de pobreza, comunidad sostenible, salud del área rural, reforma del sector de salud, etc. (Se desconocen los detalles)
²¹ Cooperación Técnica para el manejo de los recursos naturales por GTZ	Asistencia técnica y capacitación para el manejo de recursos naturales en comunidades de Veraguas, Ngobe-Bügle

- 1) Proyectos de desarrollo integral de la producción agrícola y manejo de recursos naturales (, , y ; US\$160 millones en total)
- 2) Mejoramiento de la calidad y cobertura de la educación básica (y , US\$ 130 millones en total)
- 3) Proyectos de ampliación de cobertura de los servicios e infraestructuras sociales básicas a través de FIS (, y ; US\$ 110 millones en total)
- 4) Mejoramiento de la cobertura y calidad de los servicios de salud (, , y ; US\$110 millones en total)
- 5) Desarrollo y extensión de técnicas de producción agrícola sostenible (y ; US\$ 40 millones en total)

Las operaciones de JICA, a través del “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ” y del “Programa de Desarrollo Local” + Envío de grupos de JOVC” se orientan principalmente al sector de desarrollo agrícola. Los demás voluntarios han trabajado en diversos campos además de la agricultura, incluyendo la salud, saneamiento y educación. Los sectores asistidos por JICA casi son iguales que los demás donantes; por ejemplo, el Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle , tienen una estrecha relación con el proyecto de FIDA. Sin embargo, las demás actividades de los voluntarios JOVC, no han tenido particular coordinación con los proyectos de otros donantes.

Probablemente, dependiendo de las instituciones o comunidades receptoras de los voluntarios JOVC, estos podrían tener una relación con los proyectos de otros donantes.

(3) Efectividad de las operaciones de JICA

A continuación se describe el impacto que han tenido los dos grupos de operaciones de JICA en este sector. En ambos casos, el impacto ha sido puntual y reducido para combatir la pobreza de las comunidades de Ngobe-Bügle o de la sociedad panameña en general.

1) “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ”

De los ocho proyectos implementados con las cooperativas, sólo tres continúan hasta ahora, y no se ha obtenido la rentabilidad suficiente que justifique la inversión. Dos de los tres proyectos iniciados con los grupos de productores están obteniendo cierto resultado positivo. Por lo tanto, parte del objetivo del presente Proyecto ha sido alcanzado, aunque su efectividad se califica como “muy baja”. Sin embargo, es cierto que algunos consejos de los JOVC (grupo) han contribuido a encaminar los proyectos de los grupos de productores hacia el éxito. La principal

causa de la baja efectividad del objetivo está en que el Proyecto partió de una premisa equivocada de que existen ya las cooperativas con una capacidad gerencial suficiente y que existe suficiente cantidad de cultivos remanentes que pueden ser procesados y vendidos, además que no se había confirmado previamente la relevancia económica de los proyectos individuales a ser implementados por las cooperativas o grupos campesinos.

En este momento, los proyectos que contribuyeron directamente a mejorar el nivel de vida de las comunidades de Ngobe-Bügle, ha sido cuatro de los once proyectos implementados, y la población total beneficiaria es de menos de 200 familias. Entre los éxitos alcanzados se mencionan: el incremento de la producción de arroz en el proyecto bajo riego que ha beneficiado a unas 20 familias, quienes han podido destinar el ingreso en efectivo para otras finalidades distintas a la compra de arroz; la diversificación de la dieta al iniciar la producción de hortalizas y de otros nuevos cultivos, etc. Los proyectos de procesamiento de arroz (aprox. 50 familias beneficiarias), procesamiento de café (cuya población beneficiaria se desconoce), y el proyecto de restaurantes (varias familias) han contribuido a mejorar en cierto modo el nivel de vida de los habitantes locales al incrementar el ingreso en efectivo.

2) JOVC

La Efectividad del envío de JOVC a Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM) y al Ministerio de Educación ha sido relativamente alta, según los informes entregados. En particular, el proyecto del Ministerio de Educación que consistió en capacitar a los profesores de física de todo el país, ha tenido un impacto notable como demuestra el hecho de que las recomendaciones formuladas por el JOVC fueron incluidas en la Guía de Enseñanza de Física del país. Además, muchos de los voluntarios enviados a Instituto Panameño Autónomo Cooperativo o Nutre Hogar trabajaron directamente con la comunidad local, y su contribución ha tenido un impacto concreto a través de la asistencia técnica a los beneficiarios últimos.

Sin embargo, se percibieron también no pocos casos en que no se tuvo el impacto esperado, ya sea porque las especialidades del JOVC y las necesidades locales no concordaban, por la ausencia de C/P, porque los voluntarios fueron utilizados como simple mano de obra, etc. Se considera que cerca de la mitad de los 144 voluntarios, no ha logrado realizar una transferencia tecnológica importante a su C/P.

En todo caso, hay que tomar en cuenta que el objetivo de JOVC no está solamente en la cooperación técnica, y que ellos deben trabajar en un entorno sumamente difícil, se llega a la conclusión que el Proyecto de JOVC en los campos de agricultura, forestal, pesca, salud, saneamiento, educación y cultura, ha sido aceptable.

1.4 Futuros desafíos de desarrollo

El diagrama sistemático de desafíos de desarrollo anterior ha sido preparado principalmente con base en los datos de 1997. Dada la indisponibilidad de informaciones detalladas de los años posteriores, poco se conoce de la evolución en los siguientes años. Las políticas sociales del gobierno de la presidente Moscoso que aquí se reflejan no han tenido grandes cambios, y se considera que básicamente no ha habido un cambio importante en el diagrama sistemático de desafíos de desarrollo de este sector.

Información referencial: Resumen de la evaluación de proyectos específicos y de Programas

En el siguiente Cuadro se muestra la lista de los proyectos y programas sujetos a la evaluación, así como los resultados de la evaluación sobre cinco escalas.

Dos de los tres proyectos sujetos a la evaluación se incluyen en el “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle”. El objetivo de este Programa había sido definido en “mejorar el nivel de vida de las comunidades de Ngobe-Bügle”. La evaluación de los proyectos específicos fueron realizados para cada uno de estos tres proyectos. En cuanto al envío de JOVC (individual), se realizó la evaluación cualitativa y pero no una calificación cuantitativa, y se seleccionaron seis organismos receptores más representativos (Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), Nutre Hogar, Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación) ³⁵.

Cuadro 3.1-12
Corrección de la brecha social y regional de riqueza:
Resultados de evaluación sobre cinco escalas

Programas y proyectos	Relevancia		Efectividad		Eficiencia		Impacto				Sostenibilidad	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle (integrado por y)	5	2,5	1	/	1	/	/	3	3	4	1,5	2,5
Proyecto Ngobe-Bügle (PNB) (Programa de Desarrollo Local)	2	/	1	1,5	1	2	/	3	3	4	1,5	/
Envío de JOVC a PNB (Envío de grupo de JOVC)	2	/	1	1,5	1	2	/	3	3	4	1,5	/
JOVC (agricultura, salud y saneamiento, educación y cultura) *	-	/	-	-	-	-	/	-	-	-	-	/

Ítems:A1 Relevancia (relevancia general en el caso de los proyectos específicos, y “relevancia del objetivo” en el caso de los Programas)

A2 Idoneidad de la combinación de los proyectos que componen el Programa (sólo para los Programas)

B1 Efectividad para el logro del objetivo

B2 Contribución de los resultados en el logro del objetivo del proyecto (sólo para los proyectos específicos)

C1 Eficiencia de las inversiones para lograr el objetivo del Proyecto

C2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados (sólo para los proyectos específicos)

D1 Avance de la implementación del proyecto (sólo para los Estudios de Desarrollo)

D2 Impacto del objetivo del Programa, propósito último, etc.

D3 Impacto negativo

D4 Contribución del Programa o Proyectos en el impacto manifestado

E1 Sostenibilidad del nivel de objetivo del Proyecto

E2 Sostenibilidad del nivel del objetivo del Programa (sólo para Programas)

Nota * No se determinó una calificación sino que la evaluación ha sido cualitativa,

- Imposible realizar una evaluación sobre cinco escalas

³⁵ El objetivo del Programa de JOVC no sólo está en la cooperación técnica, sino también en el intercambio internacional y el desarrollo humano (de los propios voluntarios). Sin embargo, aquí la evaluación se hizo desde el punto de vista de la cooperación técnica. Asimismo, en esta Evaluación de Programa según países se ha considerado que el envío de los voluntarios JOVC en las tres áreas sujetas a la evaluación (sector primario, salud y medicina, desarrollo humano) como el apoyo para la “reducción de la brecha social y regional de la riqueza” y para la evaluación, se analizó principalmente la contribución en el cumplimiento de los desafíos de desarrollo.

[Conclusiones]

Si bien es cierto que la Relevancia de la cooperación en este sector es alta, la planificación de cada uno de los proyectos no siempre ha sido la más adecuada. La efectividad del apoyo a los grupos indígenas para lograr el objetivo del Proyecto ha sido baja, y por ende, la eficiencia de la ejecución también ha sido calificada como “baja”. Sin embargo, se reconoce que ha habido cierto Impacto para la mejoría del nivel de vida de la población indígena de una determinada zona. La Sostenibilidad del objetivo de los proyectos ha sido calificada como “sumamente baja”, y la del objetivo del Programa, como “relativamente baja”.

(1) Relevancia

El objetivo del “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ” y los objetivos de cada proyecto que lo compone coinciden plenamente con el desafío prioritario que establece el gobierno de Panamá de “reducir la pobreza”. Sin embargo, la Relevancia del proceso de planificación de cada proyecto ha sido calificada como “relativamente baja”³⁶, puesto que estos se basaron en una serie de premisas equivocadas (por ejemplo, sobre la disponibilidad de los productos agrícolas excedentes, o sobre la capacidad de las cooperativas que serían el cuerpo receptor de la asistencia, etc.) La combinación del Programa de Desarrollo Local y el envío de grupo de JOVC ha tenido un buen impacto; había una estrecha coordinación entre ambos componentes, y los voluntarios han logrado reforzar la debilidad del “Proyecto Ngobe-Bügle (PNB)” que ha sido el organismo de contraparte del Programa de Desarrollo Local.

En cuanto al JOVC, a pesar de que los organismos receptores y las áreas donde los voluntarios fueron enviados, la mayoría se relacionaba estrechamente con el desafío de reducir la pobreza y corregir la brecha regional, la Relevancia no siempre ha sido calificada como “alta”, puesto que faltaba una planificación sistemática y estratégica en cuanto a las especialidades, asignación y objetivo de cada voluntario.

(2) Efectividad

De los ocho proyectos iniciados por las cooperativas en el marco del “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ”, sólo tres han sobrevivido hasta la fecha, y no se ha obtenido en ningún caso la rentabilidad que justifique la inversión. Sin embargo, dos de los tres proyectos

³⁶ El Programa de Desarrollo Local incluido en este Programa es un nuevo esquema de cooperación de JICA y el proyecto fue aprobado en el primer año de haberse incorporado este esquema. La razón por la que se aprobó un plan de proyecto que no necesariamente ha sido el más adecuado, está en que en ese tiempo no se habían definido los criterios concretos para la selección y evaluación de proyectos y tampoco JICA había acumulado suficientes experiencias en este tipo de proyectos.

iniciados por los grupos de productores están logrando un determinado éxito. En resumen, pese a que el objetivo del Programa ha sido alcanzado parcialmente, la Efectividad ha sido calificada como “muy baja”.

El grado y el alcance del Impacto logrado por los voluntarios varían según el organismo receptor. En el caso de Instituto Panameño Autónomo Cooperativo, Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM) y el Ministerio de Educación, se ha verificado una efectividad relativamente alta. Por otro lado, entre los voluntarios enviados al Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá, Secretaría de Cooperativa, Nutre Hogar y al Ministerio de Salud, existen algunos que no están contentos por los resultados alcanzados, ya sea porque no ha podido cumplir plenamente la función que se les fue atribuida o porque no ha podido realizar la transferencia tecnológica esperada, entre otras razones.

(3) Eficiencia

La Eficiencia del “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ” en términos de la inversión frente al logro del objetivo del Proyecto ha sido calificada como “sumamente baja”, debido a que fue baja la Efectividad. Se han encontrado muchos casos en que fueron suministrados excesivos equipos e instalaciones antes de confirmar la relevancia económica de cada proyecto, y que no se ha obtenido la rentabilidad esperada porque los componentes suministrados no han sido plenamente utilizados. Otros factores incidieron en la baja Eficiencia del Programa, como por ejemplo: la lejanía de las cinco áreas beneficiarias; la falta de capacidad del personal de PNB (C/P); la falta de claridad del papel y posición de los voluntarios japoneses dentro del PNB; el retraso en la llegada de los voluntarios *Senior* (de edad madura), etc.

La Eficiencia de las actividades de JOVC dependía de la actitud, interés de cooperar, comunicación y la capacidad de cada voluntario, así como la disponibilidad del C/P, etc. Algunos voluntarios no tuvieron su contraparte, o no han podido realizar el trabajo colectivo o la transferencia tecnológica como se esperaba. Estas opiniones fueron escuchadas principalmente en Nutre Hogar, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Agropecuario Por otro lado, en el caso del envío de grupo de varios voluntarios, se perciben algunos aspectos que deben ser mejorados, como por ejemplo, la continuidad del trabajo entre voluntario precedente en el voluntario nuevo, la conciencia de los propios miembros de formar un equipo, etc.

(4) Impacto

En el “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ”, cuatro de los once proyectos implementados han tenido un impacto positivo en la vida de los beneficiarios, de hasta un máximo de 200 familias. Se espera que cinco años después de la conclusión de los proyectos (2006),

el impacto de los proyectos abarcaría una población beneficiaria máxima de hasta 400 familias, si se lograra mantener y desarrollar aún más los resultados de los proyectos de producción de arroz bajo riego, procesamiento de café y arroz, restaurantes, etc. Adicionalmente, si se toma en cuenta también los beneficiarios del proyecto de avicultura, que también presenta un alto potencial de éxito, la población beneficiaria podrá ascender hasta un máximo de 500 familias. Por otro lado, entre los impactos negativos se mencionan: el uso inadecuado de los recursos y materiales de los proyectos; choques producidos (dentro de las cooperativas, entre cooperativas y PNB, entre las cooperativas y grupos campesinos, etc.) en torno a la iniciativa de los proyectos, responsabilidad de los proyectos fracasados, etc.

La mayoría del personal de C/P reporta que los resultados que alcanzaron los voluntarios están siendo aprovechados aún después de que ellos se hayan retirado, dejando diversos impactos positivos. La tecnología transferida al personal o al organismo de C/P, a la comunidad o a las organizaciones comunitarias ha tenido impacto en su respectivo cuerpo receptor. Si bien es cierto que se considera que la repercusión del Impacto ha sido más grande cuando la tecnología fue transferida al personal o al organismo de C/P, ha sido difícil verificar concretamente su alcance, grado o sostenibilidad debido a que las informaciones sobre la situación local después del regreso de los voluntarios han sido sumamente puntuales y limitadas.

(5) Sostenibilidad

La Sostenibilidad del objetivo del “Programa de mejoramiento de nivel de vida de Ngobe-Bügle ” en general, ha sido calificada como “sumamente baja”. Sin embargo, la sostenibilidad evaluada varía según los proyectos específicos. En términos generales, de las cooperativas se puede esperar muy poco con respecto a su sostenibilidad organizativa, mientras que en cuanto a los grupos de productores, hay algunos grupos que presentan una sostenibilidad organizativa aceptable. La sostenibilidad financiera es sumamente baja y son muy pocos los proyectos que la inversión ha sido rentable. Salvo algunos proyectos que están funcionando todavía, los conocimientos y técnicas transferidos no lograron asentarse entre los beneficiarios. La sostenibilidad del nivel del objetivo del Programa ha sido calificada como “relativamente baja”, al considerarse varias limitaciones como por ejemplo, la cobertura de la organización administrativa, potencial del desarrollo económico, nivel académico, etc., en las comunidades de Ngobe-Bügle, a pesar de que se puede esperar un determinado tipo de apoyo político para la reducción de pobreza.

La sostenibilidad de la cooperación a través de JOVC varía según los organismos administrativos u organizaciones comunitarias receptoras de JOVC. En el caso del Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (hoy Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM), Nutre Hogar y del Ministerio de Educación no se ha encontrado ningún problema en particular. Sin embargo, en el caso de Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el presupuesto asignado a las actividades de investigación

muestra una tendencia decreciente. De la misma manera, algunas cooperativas que fueron asesoradas por los voluntarios JOVC enviados al Secretaría de Cooperativas, se enfrentan ante serios problemas administrativos y financieros, amenazando la sostenibilidad de la cooperación.

[Lecciones]

- 1) **En la fase de planificación de proyectos, es sumamente importante analizar las necesidades así como la capacidad ejecutora de los beneficiarios, y elaborar los proyectos altamente viables adaptándose a las condiciones socioeconómicas de la zona.** El “Mejoramiento de la Producción y Cooperativas Ngöbe Buglé” (Programa de Desarrollo Local) ha sido iniciado con la premisa de que en la zona existen productos agrícolas excedentes que pueden ser comercializados y procesados. Sin embargo, en realidad la zona no presentaba este excedente, y más bien el proyecto debió encarar el incremento de la producción. Asimismo, la capacidad organizativa y gerencial de las cooperativas beneficiarias ha sido sumamente limitada. De esta manera, la mayoría de los proyectos fracasó porque no precedieron de un análisis de factibilidad económica suficiente.

- 2) **Los voluntarios pueden obtener informaciones muy valiosas sobre la zona y sobre la comunidad beneficiaria a través de las conversaciones diarias** al trabajar muy cerca de ellos. Los voluntarios que participaron en el “Desarrollo Comunitario Modelo para el Área Indígena de la Región Occidental” (Envío de grupo de JOVC) recogieron diversas informaciones conviviendo con la comunidad indígena, y esto les ha posibilitado formular recomendaciones muy adecuadas para los proyectos de “Mejoramiento de la Producción y Cooperativas Ngöbe Buglé”.

- 3) **De combinarse bien el Programa de Desarrollo Local y el envío de JOVC, se lograría extender una asistencia muy eficaz y eficiente.** Los proyectos específicos que han tenido un determinado éxito en el marco del presente Programa han sido implementados siguiendo las recomendaciones formuladas por los voluntarios JOVC. Por otro lado, sólo con el presupuesto asignado al JOVC y sin el Programa de Desarrollo Local, probablemente no hubiera sido posible implementar proyectos de esta envergadura. Sin embargo, en el caso de combinar estos dos esquemas de cooperación, se considera pertinente **iniciar con el envío de JOVC para poder recomendar un plan de proyectos más oportuno.** También en el caso de este Programa, de haberse enviado primero algunos miembros de JOVC a la zona y escuchado sus opiniones, hubiera podido formular desde un principio proyectos más oportunos y apropiados.

- 4) **Para que la cooperación técnica de JOVC sea más eficaz, se requiere realizar un estudio preliminar suficientemente escrupuloso sobre el envío de los voluntarios.** La Efectividad de las actividades de los voluntarios depende en gran medida del requerimiento y disposición de los organismos y las zonas receptoras, la calidad y la capacidad de los voluntarios, el perfil concreto de las actividades (a quién se va a transferir la tecnología, en qué modalidad van a trabajar los voluntarios, etc.). No porque los organismos o las zonas receptoras se relacionan con la reducción de la pobreza, los voluntarios pueden contribuir inmediatamente al cumplimiento de este desafío.
- 5) **Para que un grupo de voluntarios pueda desarrollar eficazmente las actividades propuestas, es sumamente importante definir claramente el objetivo y el plan de acción, enviar un líder en la fase temprana, y establecer un concepto único y compartido entre el Proyecto, JICA y el organismo ejecutor, con respecto al plan y administración del Proyecto.** En el caso específico del “Desarrollo Comunitario Modelo para el Área Indígena de la Región Occidental”, no sólo no se había definido un claro objetivo del envío de grupo de voluntarios, sino además, se ha demorado en enviar a los voluntarios *Senior* , y tampoco se había definido claramente su rol o facultades. Por lo tanto, no sólo hubo un despilfarro de inversiones, sino que las opiniones y las informaciones de los voluntarios difícilmente fueron retroalimentados en los proyectos, y todo esto se tradujo en la baja eficiencia de los proyectos.

2. Desarrollo humano para el crecimiento económico sostenible³⁷

2.1 Situación general sectorial

El problema del desarrollo educativo de Panamá está en el desequilibrio de la calidad y accesibilidad de la educación. El alfabetismo a nivel nacional se mantuvo muy alto, con más de 92%, a lo largo de los años noventa. El Gobierno ha venido invirtiendo el 10% de los gastos públicos y un 5% del PNB en el sector educativo³⁸. Sin embargo, el **nivel educativo de la población indígena está muy por debajo del nivel de la población no indígena**, y se dice que en el caso del grupo Ngobe-Bügle que alberga mayor población, el analfabetismo llega al 36% del total, y en el caso de las mujeres la mitad es analfabeta³⁹.

Este problema se deriva del hecho de que el 21% aproximadamente de la población indígena no habla el español. En particular, **la calidad de educación en el estrato pobre indígena y en el área rural** constituye un problema.

(1) Políticas, administración y organización educativa

Tal como se mencionó anteriormente, Panamá es uno de los países de Centroamérica que mayor monto invierte en la educación. La Constitución de la República establece explícitamente la obligación de ofrecer gratuitamente la educación primaria. Después de la Segunda Guerra Mundial, en la década de los cincuenta, el analfabetismo cayó hasta 28%⁴⁰. Sin embargo, desde los años cincuenta hasta los ochenta, el incremento de la matrícula al nivel primario fue más acelerado que el crecimiento de la población, y se dice que este fue el período en que se tuvo un gran crecimiento de la escolaridad de la población panameña⁴¹. Los gastos públicos en el sector educativo también fueron elevados, tanto es así que a la mitad de los años ochenta, la educación ocupó entre 15 y 20% del presupuesto del Gobierno⁴².

En los años 1994 y 1995, durante el gobierno del presidente Pérez Balladare fue llevado a cabo la modificación de la Ley de Educación, incorporando las consideraciones a las comunidades indígenas, lenguas, cultura, religión, etc., y en la modificación de la Ley en 1995, se promocionó la

³⁷ El T/R (términos de referencia) para esta Evaluación establecía “el desarrollo humano para el crecimiento sostenible de la economía” como el sector prioritario de la evaluación. Para los efectos del estudio, con el fin de abordar el tema del desarrollo humano con una visión más amplia, se ha decidido realizar el análisis sectorial del desarrollo humano y educación en general.

³⁸ Ministerio de Planificación y Política Económica, “Panamá: Informe Social 1997”, Marzo 1998

³⁹ Renos Vakis y Kathy Lindert, Banco Mundial, “Pobreza de la Población Indígena en Panamá, Panamá: Estudio Sobre Pobreza Volumen II”, 1997

⁴⁰ Biblioteca del Congreso, “Panamá: Estudio del País “(La información fue tomada de la página Web: <http://memory.loc.gov/frd/cs/patoc.html>), 1987

⁴¹ Ídem.

⁴² Ídem.

descentralización del sector educativo⁴³. En 1997, bajo el mismo gobierno, fue promulgada una ley que establecía las comisiones educativas regionales para que los gobiernos locales pudieran responder flexiblemente a las necesidades locales bajo las normas estatales. Sin embargo, en el siguiente gobierno de la presidente Moscoso, las políticas del sector educativo tienden a centralizar el poder en el Gobierno Central⁴⁴.

(2) Sistema educativo

El sistema educativo en Panamá comprende cuatro niveles desde el nivel primario hasta superior, con 6, 3, 3 y 3 años respectivamente.

El sistema educativo actual se basa en el Plan de Modernización de la Educación en Panamá formulado en 1995. La educación básica es gratuita y comprende tres niveles: el nivel preescolar (de 4 a 5 años), educación primaria (de 6 a 11 años), educación secundaria (de 12 a 14 años)⁴⁵. De estos, los seis años de la educación primaria es obligatoria⁴⁶.

Figura 3.2-1 Sistema educativo de Panamá

Preescolar	Básica		Secundaria Técnica	Superior	
	Primaria	Media Común		Universidad	Maestría
1-2 años	6 años	3 años	3 años	3 - 6 años	2 años-
		Escuelas técnicas		Escuela técnica	
Edad	4 5	6 11	12 14	16 18	19 22 23-

Fuente: Ley de Educación, Artículo 34

⁴³ José Pio Castellero, “Legislación Educativa”

⁴⁴ Según las entrevistas a la unión y asociación de profesores, etc. a través del consultor local (Luis López, Asociación de Maestros Independientes y Magisterio Panameño Unido)

⁴⁵ Ley de Educación, Artículo 34, modificada en 1995

⁴⁶ Ley Orgánica de Educación, Artículo 6

La Ley de Educación de Panamá, en su Artículo 47 establece sobre los días escolares en: 9 meses al año, cinco días a la semana, y 8 horas (45min/hr.) al día.

Problemas y desafíos de las políticas, administración y sistema educativo

Se dice que el 90% del presupuesto del sector educativo es destinado para el pago a los docentes y al costo de administración⁴⁷, lo cual limita el desarrollo de otras actividades educativas, como por ejemplo, el desarrollo e investigación de materiales didácticos, currículo, construcción de aulas, etc. Además, al igual que otros países de Centro y Sudamérica, también se habla de la baja calidad y motivación de los docentes, que una gran parte se debe a la influencia política para contratar a los docentes⁴⁸. Hay algunas escuelas que al comenzar un nuevo ciclo no cuentan con los docentes necesarios por la demora en las gestiones por parte del Gobierno Central y del Ministerio de Educación⁴⁹. Tampoco parece establecerse un sistema adecuado para la evaluación del rendimiento de los docentes⁵⁰.

(3) Situación general de la educación según niveles y campos

1) Nivel preescolar

El nivel preescolar no es obligatorio, pero constituye una fase importante para que los niños se preparen física y mentalmente para recibir la enseñanza primaria. La matrícula en el nivel preescolar de los niños de 5 años subió más de 10% en los años noventa, pero el nivel sigue siendo bajo si se mide la matrícula total de los niños de 4 y 5 años⁵¹, y hay una brecha entre los estratos de distintos ingresos económicos.

⁴⁷ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Panamá, “Análisis Conjunto del País, 2000”, 2000, pág.37

⁴⁸ Entrevistas al Directorio General para Educación, a través del consultor local.

⁴⁹ Ídem

⁵⁰ Ídem

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura (UNESCO), “La EPT Evaluación 2000: Informe de Países: Panamá “, (La información fue tomada de la página Web: http://www2.unesco.org/wef/countryreports/panama/rapport_1.html) 2000. De acuerdo con esta información, la matrícula en el nivel preescolar de los niños panameños de cinco años incrementó del 37,61% (1990) al 49%. La matrícula total de los niños de cuatro y de cinco años en 1990 ha subido del 22,77% al 30,06%. A modo de referencia, la matrícula en el nivel preescolar de otros países de la región es de 37,4% en Guatemala, y de 49,5% en El Salvador (1999), y de 31,60% en Honduras. Sin embargo, no se puede hacer una simple comparación puesto que algunos países no establecen una edad determinada de matrícula.

Problemas y desafíos del nivel preescolar

Tal como se mencionó anteriormente, hay una diferencia marcada en la tasa de matrícula en el nivel preescolar por las brechas sociales y regionales. Mientras a nivel nacional la matrícula está en el orden del 30% (11% para niños de 4 años, y 49% para niños de 5 años), en el estrato de extrema pobreza ésta se reduce hasta 16%, y en el estrato pobre hasta 27%⁵². La cobertura de la enseñanza preescolar en el área urbana es de 48%, mientras que en el área rural es de 22%⁵³ mostrando una gran brecha regional. Ésta en el área rural indígena es más baja aún, con el 11%⁵⁴. Para incrementar la cobertura se requiere invertir mayor monto al sector educativo: para extender la cobertura de la enseñanza preescolar a los niños de 5 años, se estima que se requiere elevar la tasa de crecimiento anual de los servicios de costo preescolar del 3,9% actual al 10,4%⁵⁵.

2) Educación primaria

Tal como se mencionó anteriormente, Panamá invierte aproximadamente 5% del PNB en la educación, y presenta un alto índice de escolarización puesto que la matrícula a la primaria de los niños de los hogares pobres supera el 90%. Si bien es cierto que el número de alumnos matriculados con edades mayores a las edades estándar de matrícula en primaria ha reducido ligeramente (aunque comparado con 1990)⁵⁶, lo cual es señal de una determinada mejoría.

Problemas y desafíos de la educación primaria

Pese a que la tasa de escolarización es alta, el sector educativo panameño presenta una serie de problemas, como son la calidad y la accesibilidad, así como la brecha social y regional. Por ejemplo, la brecha es muy marcada⁵⁷ en los años de escolarización: el promedio es de 11,3 años en el quintil de ingreso alto; 10,2 años en los no pobres del área urbana; 7,0 años en los hogares pobres del área urbana; 7,3 años en los no pobres del área rural; 5,1 años, en los hogares pobres del área rural, y de 3,3 años en el estrato pobre indígena. Lo mismo ocurre con la disponibilidad de los materiales didácticos como los libros de texto⁵⁸.

⁵² Banco Mundial, “Memorandum of the President of the International Bank for the Reconstruction and Development and International Finance Cooperation to the Executive Director on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Panama, Octubre 29, 1998”, pág.7

⁵³ PNUD Panamá, “Common Country Assessment 2000”, 2000, pág.34

⁵⁴ Renos Vakis y Kathy Lindert, Banco Mundial, “Pobreza de la Población Indígena en Panamá, Panamá: Estudio Sobre Pobreza Volumen II”, 1997

⁵⁵ Renos Vakis y Kathy Lindert, Banco Mundial, “Pobreza de la Población Indígena en Panamá, Panamá: Estudio Sobre Pobreza Volumen II”, 1997

⁵⁶ UNESCO, “La EPT Evaluación 2000: Informe de Países: Panamá”, 2000. De acuerdo con esta información, la matrícula de los alumnos mayores a las edades estándar de matrícula en primaria ha sido de 22,1% en 1990, y de 20,2% en 1998, con una ligera tendencia a decrecer.

⁵⁷ Renos Vakis y Kathy Lindert, The Banco Mundial, “Pobreza de la Población Indígena en Panamá, Panamá: Estudio Sobre Pobreza Volumen II”, 1997

⁵⁸ Se dice que el déficit de los libros de texto y otros materiales didácticos entre los niños del estrato no pobre y el

Por otro lado, en el área rural un alto porcentaje de las escuelas adopta el sistema de multi-grado (donde un solo maestro enseña a los alumnos de todos los grados), pero se percibe la falta de una metodología adecuada de enseñanza o la falta de materiales didácticos para dar simultáneamente clases de diferentes grados, incidiendo negativamente a la calidad de la educación.

3) Educación secundaria y superior

Panamá es uno de los países que presenta el índice de matrícula más alto en el nivel secundario en Centro y Sudamérica⁵⁹. La secundaria se divide en la secundaria general que prepara académicamente a los alumnos para seguir los estudios en el nivel superior, y en la media técnica que prepara a los alumnos para trabajar en la sociedad. Los cursos incluyen la administración portuaria, turismo, educación ambiental, sistema de computación, etc. La educación superior es el nivel para desarrollar estudios más especializados.

Problemas y desafíos de la educación secundaria y superior en Panamá

La brecha de los ingresos se manifiesta también en el índice de matrícula: menos de una cuarta parte de los niños de extrema pobreza y sólo el 37% de los niños pobres se matriculan en la secundaria⁶⁰. La brecha regional es también marcada, puesto que mientras que el 80% de los niños del área urbana tienen acceso a secundaria, en el área rural y en el área indígena, esta tasa se reduce al 50% y al 18%, respectivamente⁶¹. La situación se agrava más aún para la educación superior. El acceso a la educación superior que absorbe casi un tercio del presupuesto del sector educativo es apenas del 3% para los niños pobres, y de 1% para los niños de extrema pobreza⁶².

4) Preparación y capacitación vocacional

La demanda de los recursos humanos capacitados en las gestiones del canal, puertos, vía férrea,

estrato pobre del área urbana es de 4% y de 7% respectivamente. La falta en el estrato pobre rural y en la población indígena es más alta, de 25% y de 75%, respectivamente. Renos Vakis y Kathy Lindert, Banco Mundial, "Pobreza de la Población Indígena en Panamá, Panamá: Estudio Sobre Pobreza Volumen II", 1997

⁵⁹ Banco Mundial, "Memorandum of the President of the International Bank for the Reconstruction and Development and International Finance Cooperation to the Executive Director on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Panama, October 29, 1998", pág.7

⁵⁹ PNUD Panamá, "Common Country Assessment 2000", 2000, pág.33

⁶⁰ Banco Mundial, "Memorandum of the President of the International Bank for the Reconstruction and Development and International Finance Cooperation to the Executive Director on a Country Assistance Strategy of the World Bank Group for the Republic of Panama, October 29, 1998", pág.7

⁶⁰ PNUD Panamá, "Common Country Assessment 2000", 2000, pág.34

⁶¹ Banco Mundial, Human Development Department. Report #18801 PAN: Estudio sobre Pobreza; Prioridades y Estrategias para la Reducción de Pobreza , Vol. 1, 1999

⁶² Ídem.

comunicaciones, etc. es sumamente alta en Panamá, y constituye un serio problema para la sociedad la dificultad de conseguir los recursos humanos capacitados. Ante esta situación, el Gobierno de Panamá, en particular, el Ministerio de Trabajo, ha enfocado su interés en fortalecer la educación y preparación vocacional⁶³. El sector de “Educación” de las Políticas Nacionales para el Desarrollo (anunciadas en septiembre de 1999) también hace énfasis sobre la necesidad de la capacitación vocacional y el desarrollo humano, definiendo como objetivo “formar los recursos humanos necesarios para el desarrollo del Estado”. Los campos concretos incluyen las ciencias marinas (navegación y pesca), turismo, ingeniería de información, construcción, mecánica automotriz, soldadura / chapistería, agricultura y ganadería, entre otros. Asentándose sobre estos lineamientos, el Gobierno de Panamá está promoviendo la preparación técnica y vocacional especializada en los centros de capacitación de INAFORP, con el apoyo de JICA, Taiwán, Alemania y España. La demanda de la tecnología de punta ha incrementado, en particular en el campo de la administración y operación del canal, después de que el Canal de Panamá ha sido devuelto al país. El organismo que impartirá la capacitación técnica sobre la administración y operación del canal es el Centro de Aprendizaje de la Autoridad del Canal de Panamá. Los egresados de este Centro trabajan en las delegaciones y en las instituciones pertenecientes a la Autoridad del Canal de Panamá.

La preparación vocacional es opcional desde la secundaria, y a nivel de educación superior, existen los denominados institutos profesionales donde los alumnos pueden estudiar técnicas más especializadas. Los centros de capacitación vocacional ofrecen cursos de plomería, electricidad, técnicas de refrigeración, construcción, soldadura – chapistería, electrónicas, agricultura, etc. Los estudiantes que cursan el nivel de preparación vocacional pueden participar en prácticas denominadas “*On site job training* (OJT: aprender trabajando)”, y muchos de los egresados trabajan en las empresas donde pueden desplegar su habilidad⁶⁴.

Problemas y desafíos de la preparación y capacitación vocacional

Tal como se mencionó anteriormente, los problemas de la preparación y capacitación vocacional están en que no pueden responder a la alta demanda de los recursos humanos con tecnología especializada. No hay suficientes infraestructuras de los institutos o cursos de capacitación vocacional para responder a la demanda de la sociedad⁶⁵.

5) Alfabetización y educación de adultos

⁶³ Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
(La información fue tomada de la página Web: www.mitrabs.gob.pa/praxis.htm)

⁶⁴ Overseas Vocational Training Association (OVTA), “Informe del Estudio en el Exterior No.3”, 1990

⁶⁵ Según las entrevistas al INAFORP del presente Estudio, marzo de 2002

El índice de alfabetismo en Panamá es, en general alto. Sin embargo, el de la población indígena, incluyendo Ngobe-Bügle, es sumamente bajo en comparación con el nivel nacional. En el Congreso “Educación para Todos” convocado por UNESCO en 1990, el Gobierno de Panamá declaró reducir el índice de analfabetismo de la población mayor de 10 años en 3%⁶⁶, y para lograr este objetivo se deberá fortalecer aún más el programa de alfabetización dirigido a la población indígena que presenta un índice de analfabetismo particularmente alto.

2.2 Desafíos del desarrollo en los años noventa y su avance

En este apartado se ordena sistemáticamente los desafíos del desarrollo en el sector de desarrollo humano, con particular énfasis en la “preparación vocacional”, así como el avance de los esfuerzos a lo largo de la década de los noventa, tomando en cuenta la situación general sectorial descrita anteriormente, y siguiendo el orden indicado en el diagrama sistemático de desafíos que aparece en la 4.2-2 de la siguiente página. El diagrama establece como el propósito último el “logro del desarrollo sostenible de la economía panameña”, y establece cuatro desafíos que encaminan a este objetivo, que son: “Desarrollar los recursos humanos requeridos para la administración del Canal de Panamá, puertos y transporte marítimo”; “Formar los recursos humanos requeridos por otros sub-sectores de servicio”; “Formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo de otras industrias distintas a servicios (por ejemplo: industria manufacturera” y “Administrar adecuadamente la macroeconomía”. Si bien es cierto que el diagrama establece numerosos desafíos necesarios para el logro de estos desafíos prioritarios, en este apartado se consideran prioritarios a los tres desafíos relacionados con la preparación vocacional. Estos son: “Desarrollar los recursos humanos requeridos para la administración del Canal de Panamá, puertos y transporte marítimo”, “Formar los recursos humanos requeridos por otros sub-sectores de servicio” y “Formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo de otras industrias distintas a servicios” (estos están casi al medio del diagrama). La estructuración del diagrama sistemático de desafíos de desarrollo refleja la intención de JICA de apoyar en el sector de desarrollo humano para el logro del crecimiento económico sostenible en Panamá.

Estos tres desafíos prioritarios se vinculan todos con los demás desafíos relacionados con la preparación vocacional y de otros niveles de desarrollo humano (educación primaria y secundaria). (Véase el diagrama sistemático de desafíos de desarrollo). A continuación se entrega una breve descripción de cada uno de estos tres desafíos prioritarios, a través del análisis de los temas específicos de la preparación vocacional.

⁶⁶ UNESCO, “La EPT Evaluación 2000: Informe de Países: Panamá “, (La información fue tomada de la página Web: http://www2.unesco.org/wef/countryreports/panama/rapport_1.html), 2000

- (Desafío prioritario) “Desarrollar los recursos humanos requeridos para la administración del Canal de Panamá, puertos y transporte marítimo”**
- “Formar los recursos humanos requeridos por otros sub-sectores de servicio”**
- “Formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo de otras industrias distintas a servicios”**

Avance (Desarrollar los recursos humanos requeridos para la administración del Canal de Panamá, puertos y transporte marítimo): Los indicadores muestran que los sectores de Canal de Panamá, portuario y de transporte marítimo han tenido un crecimiento sustancial en los últimos años. Como se puede apreciar en el diagrama de desafíos, el volumen de cargas que pasan ha aumentado gracias a la operación eficaz del Canal, y el volumen de cargas manejadas también ha aumentado sustancialmente después de la privatización. La población empleada en la Area del Canal incremento de 29.000 personas en 1994 a 50.000 personas en 2000⁶⁷. Algunas de las empresas portuarias privadas estudiadas ofrecen capacitación interna a su personal para autosatisfacer las necesidades de la empresa. Si bien es cierto que no se ha podido obtener indicadores objetivos sobre el desarrollo humano, al considerar toda esta situación, se puede afirmar que se ha tenido un buen resultado en el logro de este desafío.

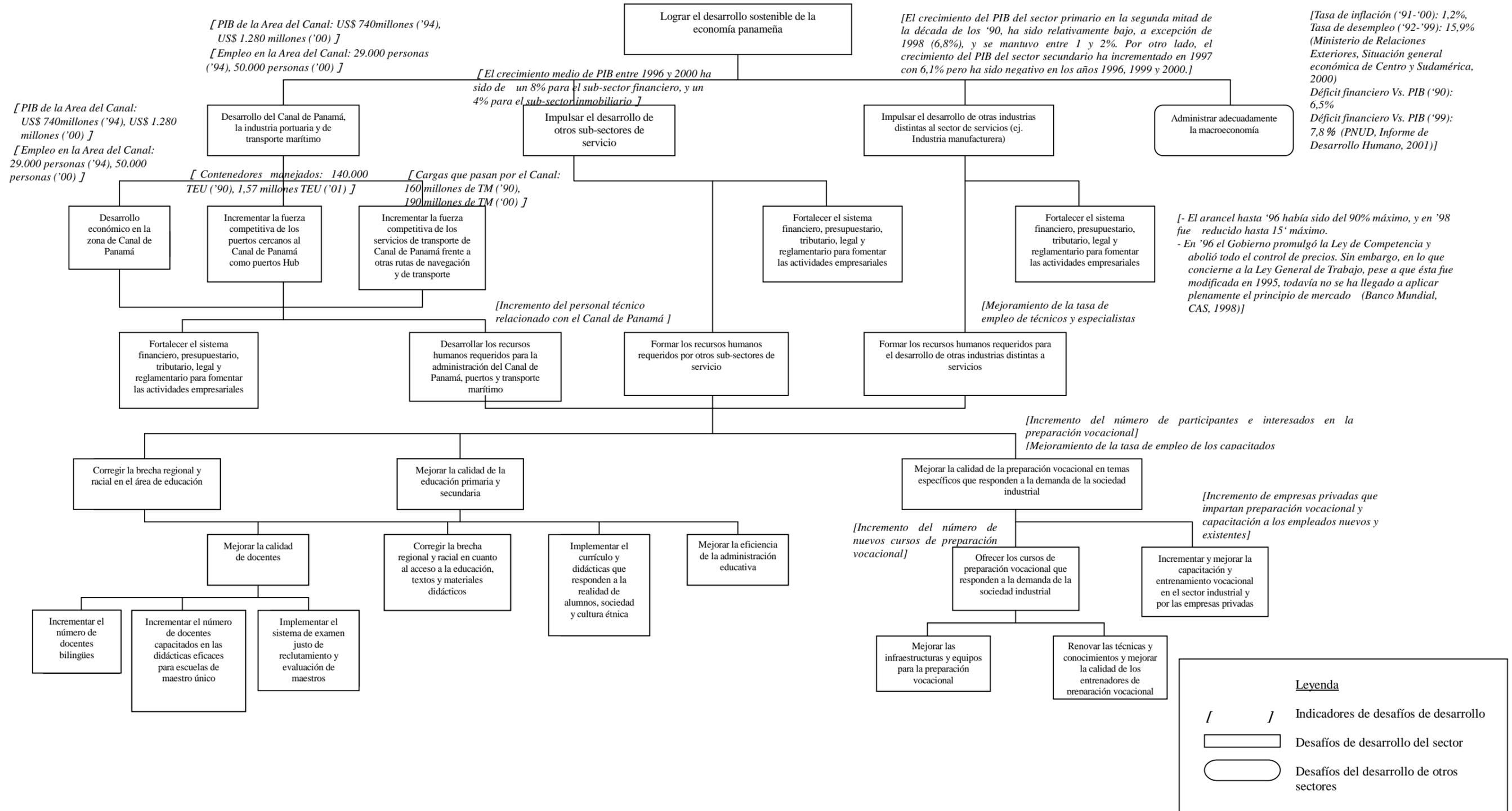
⁶⁷ ARI, “Resumen Ejecutivo, Cuenta de Producción Áreas Cuyo Uso Ha Revertido 1994 - 2000 “

Figura 3.2-2 Panamá: Diagrama sistemático de desafíos del desarrollo en el sector de desarrollo humano en la década de los noventa 1

Fuente: Información preparada con base en los datos recogidos por el Equipo de Estudio

[PIB: US\$ 5.300 millones (1990), US\$ 9.900 millones (2000) (Banco Mundial, At-a-Glance Table, 2001)]

Aquí se especifican solo las fuentes de informaciones que no aparecen en el texto.



Avance (Formar los recursos humanos requeridos por otros sub-sectores de servicio): Los sub-sectores que ocupan un porcentaje alto dentro del sector de servicio, además de las gestiones de Canal de Panamá, portuarias y de transporte marítimo, son los sub-sectores financieros e inmobiliarios. El crecimiento medio del PIB en el período 1996-2000 del primero y segundo ha sido de un 8% y 4%, respectivamente⁶⁸. Estas cifras son altas, si se compara con las de la industria primaria y secundaria (de las que se hablará más tarde), y aunque no se ha podido obtener indicadores objetivos sobre el desarrollo humano, al considerar toda esta situación, se puede afirmar que se ha tenido un buen resultado en la formación y oferta de trabajadores capacitados.

Avance (Formar los recursos humanos requeridos para el desarrollo de otras industrias distintas a servicios): De acuerdo con el Ministerio de Economía y Finanzas, el crecimiento del PIB del sector primario en la segunda mitad de los años noventa se mantuvo en un nivel relativamente bajo (entre 1 y 2%), con excepción del año 1998 en que fue de 6,8%. Por otro lado, el crecimiento del PIB del sector secundario ha tenido grandes fluctuaciones, con un máximo del 6,1% en 1997 y con cifras negativas en los años 1996, 1999 y 2000 (Nota: la cifra de 1999 es preliminar y la de 2000 es estimativa)⁶⁹. Sin embargo, hay que notar que al crecimiento económico inciden diversos factores, y no sólo se puede explicar con el avance en el desarrollo humano. Además, es difícil evaluar objetivamente el logro de este desafío, puesto que no ha sido posible obtener las informaciones y estadísticas sobre la formación de los recursos humanos, capacitación vocacional, etc. Sin embargo, se puede afirmar que los problemas del desarrollo humano han tenido poca incidencia en esta situación, por razones que se explican a continuación.

(Desafío) Mejorar la calidad de la preparación vocacional de sectores específicos: El Gobierno de Panamá, en particular, el Ministerio de Trabajo fomenta la capacitación de los recursos humanos necesarios para impulsar el desarrollo industrial en los centros de entrenamiento de INAFORP. La calidad del servicio, según los expertos, no es suficiente sobre todo en lo que concierne al mantenimiento y renovación de los equipos. A esto se suma la alta incidencia de los entrenadores y docentes que se alejan⁷⁰.

(Desafío) Ofrecer los cursos de preparación vocacional que responden a la demanda de la sociedad industrial: Éste se ubica debajo del Desafío 1. Tal como se indicó anteriormente, los cursos de preparación vocacional en los institutos y escuelas de Panamá incluyen la electricidad, mecánica automotriz, construcción, soldadura, etc. Si bien es cierto que los centros INAFORP pueden responder a

⁶⁸ Ministerio de Finanzas, “Estado Económico”, diciembre de 2001, Cuadro 3

⁶⁹ Ministerio de Finanzas, “Estado Económico”, diciembre de 2001, Cuadro 3

⁷⁰ Entrevista en el presente Estudio al ex contraparte del Centro de Capacitación Vocacional, Proyecto de JICA.

las necesidades básicas y a los objetivos prioritarios, sus equipos y los programas no pueden seguir el ritmo de la tecnificación⁷¹, según el personal institucional. Asimismo, BID afirma que los empresarios manifiestan cierto descontento porque INAFORP no está respondiendo suficientemente a la demanda del sector privado y que la metodología que se aplica para el entrenamiento y capacitación no está al día⁷², por lo que se concluye todavía falta mucho por lograr el desafío.

(Desafío) Incrementar y mejorar la capacitación y entrenamiento vocacional en el sector industrial y por las empresas privadas: Éste también se ubica debajo del Desafío 1. En este caso, al igual que el anterior, no se ha podido obtener las informaciones y estadísticas oficiales sobre el entrenamiento y capacitación del sector público o industrial que podrían servir de indicador. Sin embargo, de acuerdo con el BID, el “Programa Piloto para el Entrenamiento y Empleo basado en la Demanda” implementado por el Fondo de Inversión Multilateral en la segunda mitad de los años noventa ha estimulado la aparición y crecimiento de nuevas empresas privadas de preparación vocacional, favoreciendo la inversión de mayor esfuerzo al servicio de colocación de los institutos técnicos públicos (incluyendo INAFORP)⁷³. Además, como se indicó anteriormente, algunas de las empresas privadas portuarias entrevistadas en este Estudio han iniciado la capacitación interna de sus empleados, logrando satisfacer internamente la demanda de trabajadores capacitados.

⁷¹ Entrevista a INAFORP en la Primera Etapa del Estudio de Campo.

⁷² BID, “Profile II, Employment and Training System Development “, pág .4., 1.12

⁷³ BID, “Profile II, Employment and Training System Development “, pág. 5., 1.14

2.3 Evaluación de la Relevancia de las operaciones de JICA

(1) Desafíos de desarrollo prioritarios hasta ahora y la aptitud de las operaciones de JICA

La Figura 3.2-3 de la siguiente página ha sido preparada con base en la Figura 3.2-2, agregando los proyectos de JICA y de otros donantes que apoyaron al logro de los desafíos de desarrollo. Asimismo, en el siguiente Cuadro se presenta la lista de los proyectos de JICA relacionados con la capacitación vocacional, implementados en la década de los noventa.

<p>- Centro de Capacitación Vocacional (Cooperación Técnica tipo Proyecto) (Ago/ 1982- Ago/1998)</p> <p>Perfil: Mejorar la tasa de desempleo en Panamá; desarrollar y fortalecer la capacidad productiva; introducir nuevos tipos de ocupación (mecánica automotriz para como medidas de incentivo); creación del entorno adecuado para la formación de nuevos técnicos en los campos de electricidad, electrónica, soldadura, refrigeración, acondicionadores de aire, etc.; transferencia de la tecnología de capacitación</p>
<p>- Envío de expertos (largo plazo)</p> <p>Plan de preparación vocacional: dos expertos</p> <p>Perfil: Estudio sobre la organización y el sistema administrativo de INAFORP, planes y avance de capacitación en los centros de INAFORP, formulación de recomendaciones sobre la administración técnica</p>
<p>- Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (Cooperación Técnica tipo Proyecto) (Oct/1993 – Sep/1998)</p> <p>Perfil: Suministro de equipos para adecuar el programa de entrenamiento y educación de esta Escuela al Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar (STCW) (acondicionadores del entorno de capacitación); transferencia tecnológica</p>
<p>- Entrenamiento de tripulantes (Voluntarios Senior): dos voluntarios (Abr./2000- Abr/ 2002)</p> <p>Perfil: Transferencia tecnológica complementario para el Proyecto de Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (ENP) (Cooperación Técnica tipo Proyecto), en los campos de técnicas de navegación, mecánica y fuerabordas.</p>
<p>- Centro de Capacitación en Telecomunicaciones (Cooperación Técnica tipo Proyecto) (Ago/1990-Jul/ 1994)</p> <p>Perfil: Suministro de equipos y transferencia tecnológica por los expertos con el fin de mejorar el contenido y la calidad y el nivel técnico de los entrenadores de los cursos de capacitación en telecomunicación digital</p>

Como se puede apreciar en el Cuadro anterior, JICA ha venido apoyando a través de la Cooperación Técnica en tres áreas: “industria manufacturera”, “transporte marítimo” y “telecomunicación”. Estas pueden ser englobadas como “preparación vocacional”, pero las modalidades aplicadas se difieren según las áreas

La demanda de los trabajadores capacitados en estas tres áreas ha sido sumamente grande, y fue manifestada por el Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno y en las palabras de los funcionarios de alto rango. También se ha manifestado un Impacto real de los esfuerzos invertidos. El objetivo de los proyectos de JICA coincidía plenamente con los desafíos prioritarios de desarrollo en el sentido de contribuir al desarrollo industrial panameño, por lo que se considera que la Relevancia de todos los proyectos ha sido alta.

Concretamente, la cooperación en torno al **“Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (ENP)”** tenía como su propósito último el entrenamiento de los tripulantes panameños de alto nivel, como así se expresaba en la solicitud oficial de la asistencia. Si bien es cierto que esta necesidad se redujo posteriormente, la cooperación en la creación de un entorno idóneo para entrenar a los tripulantes con cualidades que satisfagan el estándar internacional y el desarrollo del programa de capacitación respondía plenamente al interés nacional de Panamá de asegurar un nivel técnico adecuado de los tripulantes actuales. Por otro lado, la capacitación vocacional a través del **“Centro de Capacitación en Telecomunicaciones”** contribuye a la ampliación e intensificación de la red de telecomunicación aplicando la tecnología de digitalización, mediante el entrenamiento de los técnicos de nivel intermedio para la operación y mantenimiento en el área transmisión digital y transmisión por fibra óptica. La cooperación en torno al **“Centro de Capacitación Vocacional”** tenía por propósito impulsar el desarrollo industrial panameño, y así reducir el desempleo, promoviendo el desarrollo humano en las áreas de mecánica automotriz, electricidad y electrónica, así como soldadura, refrigeración y acondicionadores de aire. Sin embargo, en este caso, Si bien es cierto que el Proyecto ha logrado formar a un elevado número de ingenieros capacitados en cursos de larga duración, ha tenido poco impacto para impulsar por sí sólo el desarrollo industrial y reducir el desempleo, porque no ha intervenido en la reforma del mercado laboral o en el desarrollo del sector privado que han sido externalidades que constituía la premisa para que el Proyecto pudiera tener un impacto importante. En este sentido, la Relevancia de éste ha sido menos alta que la de otros dos proyectos de cooperación.

(2) Cooperación y coordinación con otros donantes

En el siguiente Cuadro se presenta la lista de los principales proyectos y programas implementados en la década de los noventa por otros donantes distintos a JICA.

BM ⁷⁴	- Proyecto de Educación Básica (Basic Education Project)
BID ⁷⁵	- Proyecto de Desarrollo Educativo (Educational Development Project)
	- Proyecto Piloto para el Sistema Empleo y Entrenamiento basado en la Demanda)
AECI ⁷⁶	- Proyecto Educativo Institucional para el Mejoramiento de la Calidad en el Nivel de Educación Básica
	- Producción Escolar de Alimentos y Fortalecimiento de Bibliotecas Escolares Comunitarias
PNUD ⁷⁷	- Diálogo sobre la Transparencia de la Educación

El sector de desarrollo humano se divide en dos grandes áreas: educación y capacitación vocacional. La cooperación externa en Panamá tiende a concentrarse en el área de la educación. Sin embargo, dado que Panamá es uno de los países más desarrollados en Centroamérica en el campo de la educación, son relativamente pocos los proyectos y programas implementados por otros donantes en relación con este campo. JICA, junto con el BID, es uno de los pocos donantes que apoya el área de la capacitación vocacional⁷⁸. Sin embargo, el *approach* (acercamiento) entre estos dos se difiere totalmente. Mientras que el BID, a través del “Programa Piloto para el Entrenamiento y Empleo basado en la Demanda Proyecto” orientó los esfuerzos en la organización de los directores de las empresas privadas, planificadores de políticas, expertos en la capacitación vocacional y otros actores relevantes, así como en la realización de la capacitación a través de las empresas privadas, con el fin de incrementar la participación del sector privado en la tarea del desarrollo humano, la cooperación de JICA se ha centrado en el fortalecimiento de la capacidad institucional de INAFORP. De esta manera, no ha habido una coordinación intensiva entre los donantes en el área de la capacitación vocacional.

(3) Efectividad de las operaciones de JICA

También en este apartado, se considera pertinente realizar el análisis dividiendo la cooperación de JICA en tres componentes. La cooperación en torno al Proyecto de **Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (ENP)**, tal como se indicó anteriormente, ha tenido como propósito último la formación de los tripulantes nacionales con certificación de alto nivel. En efecto, después de que el

⁷⁴ Banco Mundial “Project Data “, (La información fue tomada de la página Web: <http://www4.Worldbank.org/sprojects/Results.asp?st=DetSrc&Coun=PA>)

⁷⁵ De acuerdo con las informaciones obtenidas del BID durante el estudio de campo.

⁷⁶ De acuerdo con las informaciones obtenidas del AECI durante el estudio de campo.

⁷⁷ De acuerdo con las informaciones obtenidas del PNUD durante el estudio de campo.

⁷⁸ En la entrevista realizada en el presente Estudio se supo que Alemania y España también realizaron proyectos de capacitación vocacional, los cuales están por terminarse. Sin embargo, se desconocen los detalles.

Proyecto concluyó en 1998, se ha incrementado el número de egresados con título de oficiales. Sin embargo, el impacto más importante que ha traído esta cooperación sería probablemente “el haber evitado la posible pérdida que hubiera sufrido el sector de transporte marítimo panameño por la reprobación de los tripulantes nacionales ante los requisitos establecidos por el Convenio de Formación, Titulación y Guardia para la Gente del Mar (STCW), en el caso de no haberse implementado el Proyecto”. En otras palabras, en el caso de que Panamá no fuera registrado en la Lista Blanca⁷⁹ porque el nivel académico de la Escuela Náutica de Panamá no satisface los requisitos del Convenio (STCW) modificado en '95, se vería amenazada la calificación de los tripulantes y pilotos nacionales, resultando en una enorme pérdida para el sector de transporte marítimo y para el Gobierno de Panamá. (Sin embargo, de acuerdo con algunos informantes del sector, tampoco se puede decir que el Proyecto ha tenido un efecto determinante para que Panamá sea registrada en la Lista Blanca).

El Proyecto del Centro de Capacitación en Telecomunicaciones tenía por objetivo la ampliación e intensificación de la red de telecomunicación digitalizada, a través de la capacitación de los ingenieros de nivel medio en operación y mantenimiento en las áreas de transmisión digital y transmisión por fibra óptica. El impacto manifestado a la fecha, en relación con este propósito último es, en términos generales, alto, como lo demuestran las siguientes cifras.

- 1) La radiocomunicación tanto fija como móvil ha sido digitalizada al 100%.
- 2) La capacidad de terminales de conmutadores es de aproximadamente 600.000 líneas, de las cuales unas 380.000 líneas son activas. Por otro lado, el número de abonados de la comunicación móvil asciende a 250.000.

El total de los beneficiarios capacitados en los cursos de diferente duración hasta el año 2000 en el **Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés** ha sido de aprox. 9.000 personas. De acuerdo con las entrevistas realizadas en las empresas privadas que absorbieron la mano de obra capacitada en este Centro, se recogieron opiniones positivas sobre el impacto de este Proyecto. Por lo tanto, el Impacto también en este caso ha sido calificada como “relativamente alto”.

2.4 Futuros desafíos del desarrollo

La formación de los recursos humanos altamente calificados seguirá siendo un desafío necesario e importante para el crecimiento económico panameño. Por lo tanto, básicamente, los tres desafíos (“corregir la brecha social y racial en el área de educación”, “mejorar la calidad de la educación primaria y secundaria” y “mejorar la calidad de la capacitación vocacional en áreas específicas que

⁷⁹ El registro en esta Lista significa que el nivel de entrenamiento y evaluación de los tripulantes del país correspondiente, responde a los criterios internacionales establecidos.

responden a la demanda del sector privado”) directamente relacionados con el desarrollo humano dentro del diagrama de desafíos de la década de los noventa, seguirán siendo prioritarios en los próximos años. Sin embargo, no por eso el área específica asistida por JICA en los años noventa (capacitación vocacional) seguirá siendo importante. Se considera que la necesidad del apoyo en el área de entrenamiento de los tripulantes ha disminuido después de alcanzar el éxito en el Proyecto de Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá. Lo mismo se puede decir con el área de la telecomunicación. En cuanto a la capacitación vocacional en las áreas de industria manufacturera, etc. se sigue discutiendo sobre la pertinencia de transferir esta tarea del sector público al privado. Además, no siempre la formación de un mayor número de ingenieros contribuye inmediatamente al desarrollo de la industria o a la reducción del desempleo, si no antes se cumplen las externalidades de dar mayor libertad de acción a las empresas. Panamá debe invertir mayores esfuerzos en este aspecto y sin esta premisa, la capacitación vocacional no tendrá un impacto lo suficientemente importante.

Información referencial: **Resumen de la evaluación de proyectos específicos y de Programas**

El siguiente Cuadro se presenta la lista de los proyectos y programas sujetos a la evaluación, así como los resultados de la evaluación en cinco escalas. De los seis proyectos evaluados, tres se incluyen en el Programa de Capacitación Vocacional , y dos en el Programa de Entrenamiento de Tripulantes ”. El objetivo del primer programa se define en “ofrecer los ingenieros de nivel intermedio requeridos por el país, para la operación y mantenimiento del Canal, y para responder al incremento de la demanda de construcción asociado a la ampliación de la Zona Libre de Colón, etc.”, mientras que el objetivo del segundo programa se define en “incrementar el número de tripulantes panameños de alto nivel”. Cabe recordar que la cooperación a través de los expertos y de los voluntarios *Senior* (de edad madura) ha sido evaluada cualitativamente, y no se ha realizado una calificación cuantitativa.

Cuadro 3.2-1 Desarrollo humano: resultados de la evaluación sobre cinco escalas

Programas y proyectos	Relevancia		Efectividad		Eficiencia		Impacto				Sostenibilidad	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
Programa de Capacitación Vocacional (Integrado por -)	4	3	3	/	3	/	/	3,5	5	3	2	2,5
Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés (Cooperación Técnica Tipo Proyecto)	3	/	4	4	3,5	3,5	/	3,5	5	3	2	/
Proyecto de Capacitación Vocacional (Experto de largo plazo)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Proyecto de Capacitación Vocacional (Experto de largo plazo)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Programa de Capacitación de Tripulantes (Integrado por y)	4	4	4	/	3	/	/	4	5	3	3,5	3
Proyecto de Fortalecimiento de la Escuela Náutica de Panamá (ENP) (Cooperación Técnica tipo Proyecto)	4	/	3	5	3	3	/	4	5	3	3,5	/
Voluntarios <i>Senior</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Centro de Capacitación en Telecomunicaciones_ (Cooperación Técnica tipo Proyecto)	4	/	4,5	4	3	3	/	4	5	3	4	/

Ítems:

- A1 Relevancia (relevancia general en el caso de los proyectos específicos, y “relevancia del objetivo” en el caso de los Programas)
- A2 Idoneidad de la combinación de los proyectos que componen el Programa (sólo para los Programas)
- B1 Efectividad para el logro del objetivo
- B2 Contribución de los resultados en el logro del objetivo del proyecto (sólo para los proyectos específicos)
- C1 Eficiencia de las inversiones para lograr el objetivo del Proyecto
- C2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados (sólo para los proyectos específicos)
- D1 Avance de la implementación del proyecto (sólo para los Estudios de Desarrollo)

- D2 Impacto del objetivo del Programa, propósito último, etc.
 - D3 Impacto negativo
 - D4 Contribución del Programa o Proyectos en el impacto manifestado
 - E1 Sostenibilidad del nivel de objetivo del Proyecto
 - E2 Sostenibilidad del nivel del objetivo del Programa (sólo para Programas)
- Nota * No se determinó una calificación sino que la evaluación ha sido cualitativa,
- Imposible realizar una evaluación sobre cinco escalas

A continuación se presentan los resultados de evaluación sobre cinco dimensiones, así como las lecciones que deberán ser retroalimentadas en la futura cooperación.

[Conclusiones]

La cooperación en este sector respondió plenamente a los desafíos prioritarios de Panamá, y por lo tanto su Relevancia ha sido relativamente alta. La Efectividad también ha sido relativamente alta porque las actividades y los resultados contribuyeron al logro del objetivo de los Proyectos. Lo mismo se puede decir con el Impacto. Sin embargo, se percibió cierta ineficacia de las inversiones, por lo que la Eficiencia ha sido calificada como “moderada”. En cuanto a la Sostenibilidad, la calificación ha sido variable según los proyectos (organismos ejecutores), y entre ellos se encuentran algunos que han sido calificados con Sostenibilidad “relativamente baja”.

(1) Relevancia

La cooperación en este sector, como se indicó anteriormente, se compone en dos programas en torno a la Cooperación Técnica tipo Proyecto y una tercera Cooperación Técnica tipo Proyecto. Los objetivos de ambos programas se relacionan con el desarrollo industrial o al desarrollo del sector de transporte marítimo, y el propósito último de una tercera Cooperación Técnica tipo Proyecto responde al plan de desarrollo de telecomunicación, por lo que la Relevancia de la cooperación, en términos generales, es alta. En cuanto al entrenamiento de tripulantes, éste ha tenido una importancia mayor a lo que se había definido inicialmente como el propósito último. En términos específicos, cada proyecto de este sector ha presentado algunos aspectos que deban ser mejorados, como por ejemplo, la definición de un objetivo claro, etc.

(2) Efectividad

La efectividad de los esfuerzos para el logro del objetivo ha sido variable en los tres conjuntos de proyectos. En el área de capacitación vocacional, la efectividad ha sido calificada como “moderada”, en el área del entrenamiento de tripulantes de embarcaciones, ha sido de moderada a relativamente alta; y en el área de la telecomunicación, ha sido sumamente alta. En la primera, los resultados

alcanzados por los proyectos asociados a la Cooperación Técnica tipo Proyecto han sido relativamente débiles; en la segunda, el envío de JOVC ha logrado complementar a la Cooperación Técnica tipo Proyecto precedente; y, en la tercera, se ha logrado el objetivo propuesto inicialmente, a efecto de haberse prolongado la duración de la Cooperación Técnica tipo Proyecto.

(3) Eficiencia

En términos generales, la Eficiencia ha sido calificada como “moderada”. Esto es porque, en algunos casos se ha tenido prolongar el período de ejecución de la cooperación o enviar los expertos por un período más largo que lo previsto para dar seguimiento, y porque no se han logrado los resultados esperados a pesar de haberse implementado los proyectos complementarios.

(4) Impacto

En términos generales, el Impacto ha sido calificado como relativamente alto. Los tres conjuntos de proyectos han manifestado un impacto positivo calificado como 4 sobre 5 puntos, según los criterios de evaluación definidos por el Equipo de Estudio. Tampoco se ha manifestado un impacto negativo en particular. En el área del entrenamiento de los tripulantes, se ha tenido múltiples impactos distintos al “desarrollo humano” que había sido el objetivo inicialmente propuesto.

(5) Sostenibilidad

La Sostenibilidad ha sido variable entre los tres conjuntos de proyectos. En el área de la capacitación vocacional, la Sostenibilidad del Centro de Capacitación Vocacional Panameño – Japonés ha sido relativamente baja. En cuanto al entrenamiento de los tripulantes de embarcaciones, ésta ha sido calificada como “moderada”. En el área de la telecomunicación, pese a que INTEL que ha sido el ejecutor del proyecto de cooperación ha sido privatizado y desapareció, se espera que el objetivo del Proyecto sea sostenido bajo la nueva empresa administradora en un esquema más estable.

[Lecciones]

- 1) Tres de los conjuntos de proyectos implementados en este sector, dos han formado “programas”. Cada programa estaba conformado por un proyecto de Cooperación Técnica y sus proyectos complementarios, razón por la que no se puede denominar como un Programa en el estricto sentido de la palabra. Dentro de este contexto, una de las lecciones que se han tomado de estas experiencias ha sido la **pertinencia de los proyectos complementarios que**

refuerzan la Cooperación Técnica tipo Proyecto. Un Programa es “efectivo” y “eficaz” cuando el objetivo es claro y cuando la asignación de recursos humanos ha sido adecuada. Sin embargo, de no ser así, el valor agregado por los proyectos complementarios a la Cooperación Técnica tipo Proyecto es sumamente limitado, y por ende, la eficiencia del Programa se reduce.

- 2) Al analizar la contribución de la asistencia japonesa en el área de la capacitación vocacional, se puede concluir que los expertos japoneses han contribuido a Panamá más por la transferencia de técnicas y conocimientos prácticos, que por la transmisión de una filosofía sobre la pertinencia de un centro de capacitación vocacional vista de manera generalizada, o sobre los métodos de administración y gerencia vista a largo plazo. Por lo tanto, para los futuros proyectos de asistencia en el campo de la capacitación vocacional, se requiere visualizar claramente cuál es la necesidad del país receptor, y seleccionar los recursos humanos a asignarse en la cooperación con mayor escrupulosidad.

3. Conservación ambiental

3.1 Situación general sectorial

Panamá es conocido como uno de los países más ricos en flora y fauna. La capacidad de retención de agua del suelo en las áreas forestales ha contribuido a sostener esta biodiversidad, y al mismo tiempo constituía la fuente de agua del Canal de Panamá. Sin embargo, la destrucción ambiental de los últimos años está amenazando no sólo la salud de la población panameña, sino está manifestando de diversas formas (como por ejemplo, la falta de agua en la cuenca hidrográfica del Canal y la erosión del suelo provocadas por la pérdida de la masa boscosa, y su incidencia a la capacidad generadora de la hidroeléctrica Presa Bayano; impacto de la contaminación de agua sobre las reservas camaroneras y de otros recursos pesqueros) y su solución constituye uno de los desafíos prioritarios del Estado.

Detrás de la sobreexplotación del suelo, bosques y cuerpos de agua se esconde una serie de problemas, como son la falta de definición clara de los títulos de tierra, superpoblación en la cuenca hidrográfica del Canal, y la alta incidencia de la población del estrato pobre, entre otros. La población económicamente desfavorecida de la zona litoral del Pacífico ha inmigrado y sigue inmigrando a las ciudades, la costa del Atlántico y Darién donde el suelo es relativamente fértil, y siguen practicando la quema en busca de nuevas tierras agrícolas y ganaderas. La pérdida de la superficie boscosa ocasionada por la quema y la erosión del suelo se estima en 510 km² al año⁸⁰. Esta práctica era fuerte también en los parques nacionales y áreas protegidas en los primeros años de la década de los noventa.

La contaminación de las aguas continentales y marinas también se agravó en el transcurso de la misma década. El agua del Golfo de Panamá que antes era limpia, es ahora muy contaminada a efectos de la descarga directa de las aguas residuales y negras; la contaminación de agua de los ríos, lagos y lagunas está amenazando la salud de la población del estrato pobre que tiene poco acceso al agua sana⁸¹. El deterioro de la sanidad ambiental en el área urbana es muy serio. Además de la deficiencia del tratamiento adecuado de las aguas residuales domésticas, el mal manejo de las sustancias químicas, grasas y los residuos sólidos ha degradado sustancialmente la calidad de agua de las ciudades.

Ante los problemas ambientales cada vez más serios, el Gobierno de Panamá creó el Instituto Nacional de Recursos Renovables (INRENARE) en 1986 como el órgano ejecutor de las gestiones ambientales, particularmente en el área de la protección forestal.

Posteriormente, el Gobierno de Panamá invirtió grandes esfuerzos en ampliar los bosques

⁸⁰ Ministerio de Salud, "Panamá, Salud y Ambiente en el Desarrollo Humano Sostenible", 1995

⁸¹ La población con acceso al agua sana es del 100% en el área urbana, pero de 74% en el área rural (1998). (Banco Mundial, "World Development Indicators", 1998)

protegidos, hasta que en 1998 las áreas protegidas representaban el 25% del territorio nacional⁸². En 1998 fue promulgada la Ley General de Ambiente que constituyó el fundamento legal para la fundación de la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM) como órgano rector que asume la vigilancia y coordinación de las gestiones ambientales en general. De esta manera, INRENARE pasó a ser ANAM.

(1) Políticas y administración pública en materia ambiental

Las políticas ambientales fueron revisadas en los años noventa, y se llegó a promulgar la Ley General de Ambiente en 1998, que consistía básicamente en lo siguiente⁸³.

- 1) Creación de la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM) y definición clara de sus responsabilidades y facultades;
- 2) Creación del Consejo Nacional del Ambiente en la Asamblea Legislativa como órgano supervisor de ANAM y la definición de sus responsabilidades y facultades;
- 3) Definición de la función coordinadora interinstitucional de ANAM;
- 4) Creación de la Comisión Consultiva Nacional del Ambiente a nivel nacional, provincial y municipal integrado por los representantes del sector público y privado, como órgano consultivo de ANAM; y
- 5) El perfil de la evaluación del impacto ambiental, sistema de supervisión, sistema de información, educación y Estudio en materia ambiental.

Adicionalmente, con base en el estudio realizado por FAO en relación con los recursos forestales, el gobierno aprobó oficialmente el Plan de Acción Forestal de Panamá en 1984. Este documento fue el fundamento para coordinar la asistencia entre los diferentes donantes, incluyendo Japón. Éste último determinó extender la cooperación técnica para la capacitación de los funcionarios de INRENARE y de los productores.

(2) Sector público e instituciones en materia ambiental

A principios de los años noventa, diferentes instituciones⁸⁴ ejercían el control sobre el medio ambiente y el saneamiento ambiental, y la ausencia de un órgano rector constituía una gran limitación para el país. Ante esta situación, en 1998, se promulgó la Ley General de Ambiente que oficializó la fundación de ANAM. Mientras que INRENARE ejercía el control principalmente sobre

⁸² Autoridad Nacional de Ambiente, “Primer reporte de la riqueza y estado de la biodiversidad en Panamá”, 1998.

⁸³ Ley General de Ambiente de la República de Panamá, 1998

⁸⁴ Las principales instituciones que intervenían en el área del medio ambiente y de la sanidad ambiental han sido: Ministerio de Salud, ANAM, Comisión Nacional de Medio Ambiente, y el Instituto de Recursos Hídricos y Electrificación.

los recursos naturales renovables como los bosques, ANAM establecía como su misión ejercer el control integral sobre el medio ambiente en general. Sobre todo los temas de áreas de protección, biodiversidad, bosques nacionales, suelo, aire, recursos hídricos, pesqueros, energéticos y mineros, así como los recursos naturales de las áreas indígenas, para los que la Ley General de Ambiente establecía acciones concretas, han sido reconocidos como desafíos prioritarios para la institución.

ANAM supervisa la ejecución de la Evaluación del Impacto Ambiental y constituye la sede del Comisión Consultiva Nacional del Ambiente provincial y municipal. Sin embargo, por otro lado, carece de la capacidad como órgano ejecutor, y constituye un reto el fortalecimiento de la capacidad institucional para aplicar la Ley General de Ambiente.

Por otro lado, el Gobierno propone delegar total o parcialmente los servicios ambientales básicos (abastecimiento de agua, aseo urbano, recolección, transporte y disposición de residuos sólidos, etc.), así como las gestiones de facturación de servicios y el diseño de sistemas.

(3) Tendencia de los desafíos de conservación ambiental

En este apartado se describe brevemente la tendencia de los desafíos de conservación ambiental a lo largo de los años noventa.

1) Conservación forestal

Los bosques de Panamá están siendo destruidos continuamente desde los años ochenta, y se ha reportado que a principios de los noventa, la superficie boscosa se redujo hasta 37% del territorio nacional (véase el Cuadro 3.3-1). Sin embargo, esta tendencia comenzó a invertirse paulatinamente al entrar en la década de los noventa, hasta alcanzar más del 40%. Esto es porque aumentó la población que migró de la zona rural a urbana, aumentó la reforestación con fines comerciales, y porque se ha tenido un impacto positivo de la educación ambiental de la comunidad, según un ex-funcionario de ANAM. Sin embargo, aún en este período continuaba desapareciendo los bosques naturales. Sobre todo, en las provincias de Darién y Colón se redujo un elevado porcentaje de la masa boscosa a efectos de las quemadas realizadas por la población inmigrante de otras provincias del país. Colón perdió una gran parte de los bosques de los importantes cuerpos de agua que se conectan al Canal y a la Presa Bayano, como por ejemplo Donoso, Serranía de Majé, etc.

Si bien es cierto que no se disponen de datos posteriores a 1998, se dice que nuevamente agravó la destrucción de los bosques en estos años, debido: (1) al incremento de la población que volvió a la zona rural por la recesión económica en las ciudades sobrepobladas; y (2) al incremento de las quemadas en busca de nuevas áreas de cultivo después de la sequía provocada por El Niño, y al mismo tiempo por el incremento de la incidencia de los incendios forestales al

reducir las lluvias.

Cuadro 3.3-1 Evolución de la cobertura boscosa según Provincias (1986, 1990, 1992 y 1998)

Provincias	Area (km ²)	Area forestal							
		1986		1990		1992		1998*	
		Km ²	%						
Bocas del Toro	8.745,4	6.083,1	69,6	8.169,6	93,4	5.935,5	67,9	5.393,4	61,7
Coclé	4.927,3	432,5	8,8	771,7	15,7	4.70,8	9,6	4.27,3	8,67
Colón	4.890,1	3.021,3	61,8	2.359,4**	32,6	2.335,4	47,8	2.124,4	43,4
Chiriquí	8.653,2	1.538,9	17,8	649,7	7,5	1.178,7	13,6	1.071,4	12,4
Darién	16.671,0	13.687,6	82,1	9.411,1	56,5	12.588,3	75,5	11.440,0	68,6
Herrera	2.340,7	132,8	5,7	71,2	3,0	100,5	4,3	91,6	4,0
Los Santos	3.805,5	387,6	10,2	288,2	7,8	296,1	7,8	268,6	7,1
Panamá	11.887,4	5.782,2	48,6	4.325,9	36,4	5.388,1	45,3	4.899,0	41,2
Veraguas	11.239,3	3.196,6	28,4	1.597,6	14,2	2.980,3	26,5	2.707,4	24,1
Comarca Kuna Yala	2.357,0	2.340,2	99,3	-	-	2.309,2	98,0	2.100,0	89,1
Total	75.516,9	36.647,6	48,5	27.644,4	36,6	33.583,0	44,5	30.523,0	40,4

Fuente: INRENARE, "Informe de cobertura boscosa 1992", 1995

* Los datos de 1998 fueron estimados por ANAM con base en la superficie de corta anual de bosques en el período 1986-1992. Otros datos se basa en el análisis de las fotografías satelitales.

** El valor es la suma del área boscosa de la Provincia de Colón y Comarca Kuna Yara.

Uno de los objetivos de realizar las quemas en el país es la ampliación del horizonte ganadero. Si se comparan las áreas según uso de las tierras entre los años 1991 y 2000, se puede ver claramente el aumento sustancial del pasto natural.

Cuadro 3.3-2 Evolución del área de uso agropecuario y forestal (1991 y 2000)

	Uso de la tierra (km ²)								Total
	Tierras de cultivo temporal	Tierras de cultivo permanentes	Tierras en descanso	Faragua*	Pasto mejorado**	Pasto natural	Area forestal	Otros	
1991	2.701 (3,6)	1.551 (2,1)	2.292 (3,0)	8.866 (11,7)	4.166 (5,5)	1.673 (2,2)	7.099 (9,4)	1.067 (1,4)	29.416 (39,0)
2000	2.440 (3,3)	1.472 (2,0)	3.040 (4,1)	9.967 (13,3)	2.442 (3,3)	2.942 (3,9)	4.123 (5,5)	1.269 (1,7)	27.695 (36,9)

Las cifras entre paréntesis corresponden al porcentaje de la superficie agropecuaria y forestal frente a la superficie total nacional.

Fuente: Contraloría General de la República, "Censos nacionales de 1990: V Censo agropecuario, 1991." 1991.

* Faragua significa el pastizal natural desarrollada después de la quema, y es tradicionalmente utilizada para el pastoreo del ganado. Es muy probable que haya sido formado después de la quema.

** El pasto mejorado se caracteriza por el rápido crecimiento de la vegetación. INRENARE ha promovido la extensión de esta técnica porque el área requerida para el pastoreo del ganado es relativamente reducida.

Mientras que anualmente se pierden 500km² de bosques, el ritmo de la reforestación por el sector privado es de 50 km²/año como máximo. Los árboles plantados comprenden teca, pino, cedro, acacia, caoba, etc.

Cuadro 3.3-3 Área reforestada anualmente en cada Provincia (km²)

Provincias	Hasta 1992	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Veraguas	76,0	0,15	3,0	2,6	5,0	12,1	3,0	0,6	0,4	5,8
Panamá	8,6	2,4	3,6	9,1	15,0	15,7	20,4	9,7	11,3	16,1
Coclé	15,0	0,9	4,0	1,4	3,8	6,5	4,5	2,3	2,7	2,0
Chiriquí	5,3	6,2	5,5	4,3	13,1	5,8	3,0	4,7	14,0	5,8
Darién	0,2	2,0	2,5	1,9	3,6	2,5	3,0	3,0	1,6	1,3
Colón	2,1	1,6	0,9	1,2	3,0	4,3	7,3	8,1	2,3	5,1
Herrera	3,0	0,4	0,3	0,3	1,1	2,9	0,5	0,6	0,3	1,7
Los Santos	0,2	0,3	1,0	1,4	2,3	3,3	2,0	2,0	0,6	0,9
Bocas de Toro	-	0,3	0,1	1,2	1,0	0,5	0,3	1,3	2,9	0,6
Total	110,5	14,1	20,9	23,3	47,9	53,5	43,9	32,2	36,0	39,1

Fuente: ANAM, "Recursos Forestales de Panamá: análisis de la situación actual", 1999

Las medidas de conservación forestal que tomó el Gobierno consistían principalmente en el control riguroso de las acciones humanas en los parques nacionales y bosques protegidos; extensión de técnicas de agroforestería y administración de los bosques naturales con el fin de compatibilizar la conservación forestal y el incremento de los ingresos de los productores; y el fortalecimiento de la capacidad del personal de INRENARE (posteriormente, ANAM). Los parques nacionales y los bosques protegidos incrementaron substancialmente a lo largo de la década de los noventa, desde 10.500 km² en 1986 hasta 19.000 km² en 2000⁸⁵. Entre 150 y 200 técnicos extensionistas realizaban la asistencia técnica a los productores, pero los ex-funcionarios de INRENARE y los donantes afirman que su capacidad no era suficiente para cubrir la totalidad de las áreas problemáticas del país.

2) Contaminación ambiental (contaminación de agua, aire y por agroquímicos)⁸⁶

La contaminación de agua del Golfo de Panamá se agravó a causa de la descarga directa de las aguas residuales domésticas. Se reporta que a principios de los años noventa, la concentración de coliformes ha sido de 160.000 coliformes/100ml.

Si bien es cierto que existen pocas informaciones sobre la contaminación de aire, el estudio realizado en 1987 reportaba que las partículas suspendidas en el aire habían sido de 100mg/m³. Sus principales causantes son el gas de escape de los 125.000 automóviles, humos emitidos por los hornos de los hogares, así como los humos de las plantas de procesamiento de harina de pescado, cemento, etc. y de las plantas de incineración de los residuos.

Se dice que la contaminación del suelo y de los ríos en las Provincias de Chiriquí, Coclé y Veraguas se viene incrementando constantemente después de 1970, por causa de los agroquímicos aplicados para la producción de arroz, y otras sustancias químicas. En la misma

⁸⁵ ANAM, "Primer reporte de la riqueza y estado de la biodiversidad en Panamá", 1998, pág. 172 + anexos

⁸⁶ Los indicadores de este apartado fueron tomados de OPS/OMS, "Las Condiciones de Salud en las Américas", 1994, pág.344-357, y de OPS/OMS, "La Salud en las Américas", 1998, pág. 432-441.

proporción que el aumento de la aplicación de los agroquímicos, están aumentando los accidentes durante el transporte.

En 1995 fue creada la Unidad de Planificación Ambiental y la Subdirección de Salud Ambiental en el Departamento de Salud Ambiental, y se inició el proyecto de estudio y educación sobre la salud ambiental. Adicionalmente, fue ratificado en el Congreso Nacional el Plan de Regulación de Emisión de Gas de Automóviles.

3) Saneamiento ambiental (agua potable, alcantarillado, gestión de residuos sólidos)⁸⁷

El agua suministrada en el área urbana está casi libre de contaminación (turbiedad, concentración de coliformes, etc.), no así el agua suministrada en la zona rural, donde se ha percatado la contaminación por aguas negras. En particular, en la Península de Azuero (de las provincias de Los Santos, Herrera y Veraguas), la población se ve obligada a utilizar el agua de mala calidad durante la época seca por falta de estos recursos. De la misma manera, en la Provincia de Panamá ha sido un gran problema social la contaminación de los pozos por las aguas negras. La proliferación a nivel nacional de cólera que tuvo lugar en 1991, se produjo primero en Darién. 1.178 personas se contaminaron y 29 personas fallecieron en 1991; 2.416 personas se contaminaron y fallecieron 49 personas en 1992, y el número de muertos en 1993 fue de 42 personas.

El número de pacientes de infección de origen hídrico incrementó en los años ochenta, y tampoco se tuvo una reducción marcada en la siguiente década. De acuerdo con un estudio epidemiológico realizado en 1991, se reportaron 93.629 casos de infecciones diarreicas con una morbilidad de 1,18/100.000 personas. Estos fueron de 87.396 casos en 1993 y de 107.661 casos en 1996. La mortalidad por causa de diarrea se mantiene en el orden de 6/100.000 personas. La mayor incidencia se da en las Provincias Bocas de Toro y Veraguas, con 34/100.000 y 13/100.000 personas, respectivamente.

En 1996 se establecieron las regulaciones sobre las aguas residuales industriales. Los órganos responsables del control de calidad de agua en el servicio de abastecimiento de agua son el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y el Departamento de Salud Ambiental.

En cuanto a las gestiones de residuos sólidos de la Ciudad de Panamá, se decía que a principios de los años noventa, entre 20 y 30% o se recogía tarde o no recogía, además que era necesario ampliar el sitio de disposición final. En esa misma década se elaboró el Plan de Desarrollo sobre el transporte y disposición final de los residuos sólidos, pero la situación no mejoró sustancialmente por causa de la deficiencia de la capacidad gerencial de las municipalidades que eran los ejecutores de los servicios.

⁸⁷ Idem

3.2 Desafíos del desarrollo en los años noventa y su avance

En este apartado se ordenan sistemáticamente los desafíos del desarrollo para la conservación ambiental, tomando en cuenta la situación general sectorial descrita anteriormente, y siguiendo el orden indicado en el diagrama sistemático de desafíos que aparece en la Figura 3.3-1. Este diagrama establece cuatro desafíos prioritarios que son: **Conservación de los recursos forestales; mejorar el saneamiento ambiental; conservar la biodiversidad; y, conservar la cuenca del Canal**. El primer desafío reconocido como de importancia nacional, ha sido la conservación de los recursos forestales. Ante la preocupación del impacto de la reducción de la capacidad de los bosques de retener el agua al Canal y a la Planta Hidroeléctrica Bayano, se iniciaron en los años ochenta los esfuerzos para crear un mecanismo para solucionar este problema con iniciativa del Estado. El segundo desafío importante es la reducción de la contaminación ambiental, porque este problema se agravó cada vez más en el transcurso del tiempo, y la tendencia continuaban en los años noventa. Múltiples acciones fueron establecidas para el logro de cada uno de los desafíos. Sin embargo, en este apartado, se centraliza el análisis en los desafíos más importantes. En cada desafío se ha definido el respectivo indicador en la medida en que fue posible recopilar las informaciones.

(Desafío prioritario 1) Conservación de los recursos forestales

El desafío prioritario para la conservación de los recursos forestales consiste en **ampliar los parques nacionales y las áreas protegidas y fortalecer su administración**, así como **reducir en mayor medida posible la práctica de la quema en busca de mayor tierra agrícola y ganadera**. Si bien es cierto que existen fenómenos naturales que provocan la destrucción forestal, como por ejemplo la erosión de suelo o incendio forestal natural, se dice que la mayor causa de la destrucción de bosques en Panamá está en las acciones humanas, como la quema.

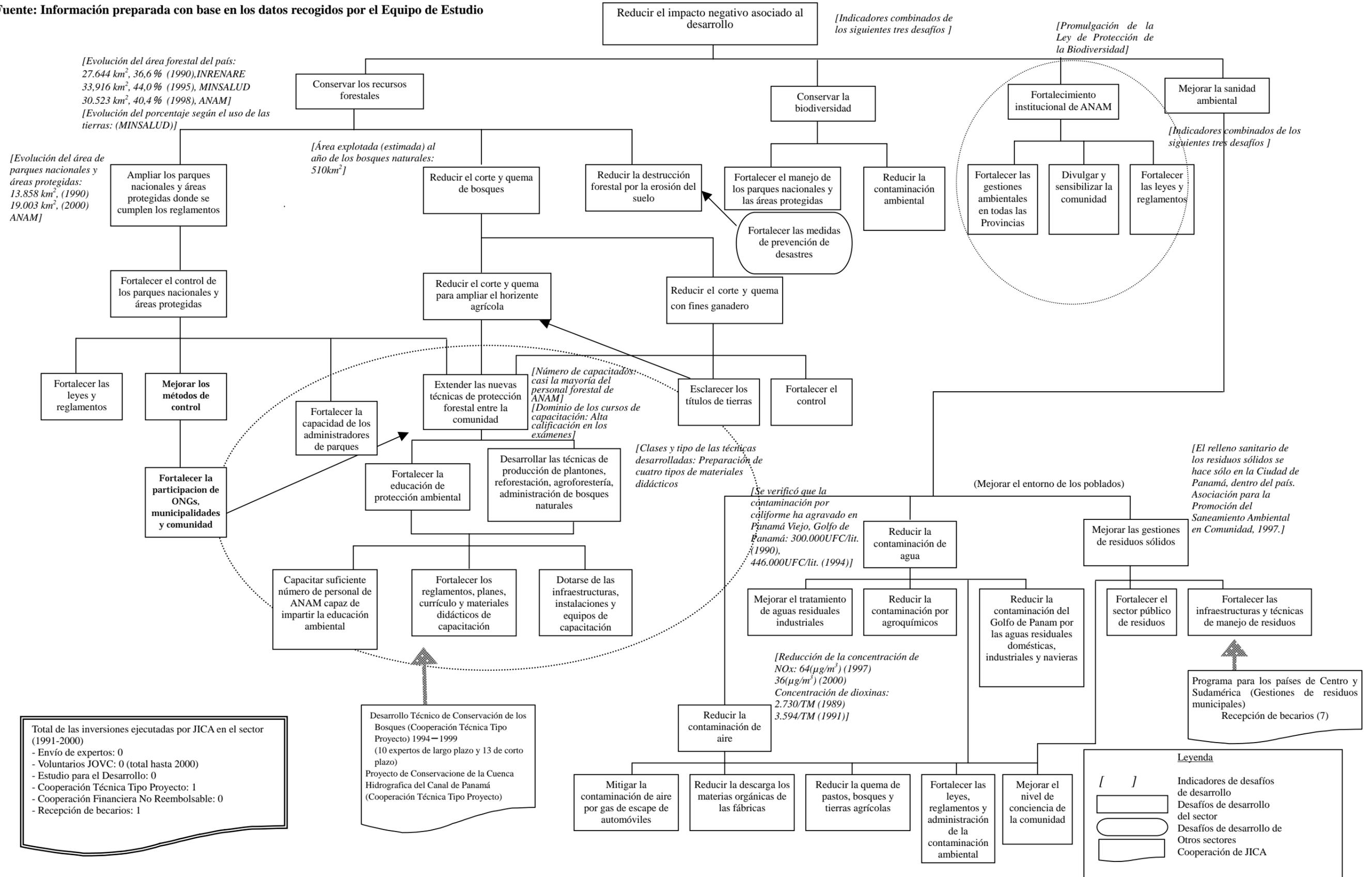
Avance: El área boscosa incrementó a principios de los años noventa debido a la ampliación de los parques nacionales y los bosques protegidos, reforestación y la educación ambiental (del 37% al 45% del territorio nacional). Sin embargo, más tarde se volvió a aumentar la incidencia de la quema, y por lo tanto, la superficie de los bosques destruidos (40% en 1998), cuando los productores se vieron azotados por la sequía, o cuando los productores que habían inmigrado a las ciudades volvieron a la zona rural por la recesión en las ciudades. La década de los noventa se caracteriza por la alternación de aumento y reducción de la superficie boscosa, y como consecuencia ésta se mantiene en un determinado nivel (véase el Cuadro 3.3-1). Por un lado, el Estado ha cumplido un gran reto al aumentar 1,4 veces el área de los parques nacionales y de los bosques protegidos⁸⁸, y en

⁸⁸ ANAM, "Primer reporte de la riqueza y estado de la biodiversidad en Panamá", 1998, pág. 172 + anexos

controlar parcialmente la práctica de la quema en estas áreas, pero por otro lado, se deduce que la quema se intensificó en otras áreas que no sean los parques nacionales o zonas protegidas.

Figura3.3-1 Panamá: Diagrama sistemático de desafíos del desarrollo en el sector de conservación ambiental en la década de los noventa 1

Fuente: Información preparada con base en los datos recogidos por el Equipo de Estudio



- (Desafío) Ampliar los parques nacionales y áreas protegidas donde se cumplen los reglamentos:** El área de los parques nacionales y los bosques protegidos ha aumentado 1,4 veces en los años noventa. Paralelamente, el Gobierno está llevando a cabo las acciones de divulgación. Las tierras incluidas y no incluidas en los parques nacionales y bosques protegidos presentan una clara diferencia de nivel de conservación forestal.
- (Desafío) Reducir las quemadas en los bosques:** Aún hoy en día se continúa perdiendo anualmente la masa boscosa por una superficie equivalente a las tierras de cultivo y de pastoreo ampliadas.
- (Desafío) Reducir la destrucción forestal por la erosión del suelo:** Se dice que la masa boscosa perdida por la erosión de suelo es mucho menor que la que se pierde por la quema, aunque no existen datos que lo sustentan.

(Desafío prioritario 2) Mejorar el saneamiento ambiental

El desafío prioritario en materia del mejoramiento de la sanidad ambiental consiste **en reducir el impacto negativo sobre la salud humana de la contaminación de aire, agua potable, alcantarillado, contaminación de los recursos hídricos, y los residuos.** La creación de ANAM como el órgano rector de las gestiones ambientales ha sido oficializada en 1998, y actualmente existen las delegaciones de ANAM en cada provincia, con lo que se estableció un marco institucional para realizar la Evaluación del Impacto Ambiental (E.I.A.) La calidad del agua potable es vigilada por el Departamento de Salud Ambiental, mientras que las gestiones de los residuos sólidos son responsabilidad de la respectiva municipalidad.

La contaminación de los recursos hídricos en Panamá afecta la calidad del agua potable, y por ende, a la incidencia de la mortalidad por cólera y enfermedades diarreicas, por lo que su solución es considerada como el mayor reto para el país. Por otro lado, hay un elevado porcentaje de personas que visitan a los centros de salud u hospitales por enfermedades respiratorias y otras enfermedades relacionadas con la contaminación de aire, y ellas constituyen una de las principales causas de la mortalidad de los niños menores de 5 años⁸⁹, razón por la que también el control de la contaminación de aire reviste importancia. Actualmente, el tratamiento de los residuos sólidos en la mayoría de las municipalidades consiste en el simple amontonamiento o incineración. El mal manejo de los residuos podría traer graves consecuencias ambientales en el futuro, y por lo tanto, este tema también es considerado como importante.

Avance: El avance en esta materia se evalúa integralmente con base en los indicadores de la contaminación de aire, agua y suelo, así como en los indicadores sobre los residuos sólidos. En resumen el saneamiento ambiental en los años noventa ha tenido una tendencia de agravarse: la los

⁸⁹ OPS/OMS, “La Salud en las Américas”, 1998, pág.348

recursos hídricos fueron más contaminados, y no se tuvo ninguna mejoría en cuanto a las gestiones de residuos. Sólo en la materia del control de contaminación de aire ha tenido cierta mejoría después de que fue aprobado el reglamento sobre la emisión de gas automovilístico.

(Desafío) Reducir la contaminación de aire: El nivel de NOx muestra una tendencia de mejoría, no así el de dioxinas cuya concentración en el aire va aumentando sin mostrar una mejoría marcada.

(Desafío) Reducir la contaminación de agua: Se inició la aplicación de regulación sobre la descarga de las aguas residuales industriales. No se ha reportado la incidencia de cólera desde 1993. En el marco institucional se ha percibido mejoría en cuanto al control de la calidad de agua, pero la contaminación del agua, incluyendo del Golfo de Panamá, ha agravado más aún en la década de los noventa.

(Desafío) Mejorar las gestiones de residuos sólidos: La mayoría de las municipalidades que son los órganos responsables de los residuos sólidos, no puede todavía realizar gestiones adecuadas. También en las grandes ciudades, incluyendo la Ciudad de Panamá adolece la deficiencia del servicio en términos de retraso de la recogida de basuras, o la capacidad limitada del sitio de disposición final. (Actualmente se está buscando los datos del volumen no recogido de las basuras).

(Desafío prioritario 3) Conservar la biodiversidad

La medida más básica consiste en la protección de la flora y fauna en los parques nacionales y bosques protegidos. El marco legislativo para la protección de la biodiversidad terrestre y acuática ha sido establecido por la Ley General de Ambiente de 1998, pero aún no se han encontrado indicadores que muestren el efecto positivo.

(Desafío prioritario 4) Conservar la cuenca del Canal

La pérdida de la capacidad del suelo para retener el agua por la destrucción de los bosques en la cuenca hidrográfica del Canal constituye la principal causa de la falta de agua en el Canal. La medida más básica consiste en la protección de la flora y fauna en los parques nacionales y bosques protegidos. El marco legislativo para la protección de la biodiversidad terrestre y acuática ha sido establecido por la Ley General de Ambiente de 1998, pero aún no se han encontrado indicadores que muestren el efecto positivo.

3.3 Evaluación de la Relevancia de las operaciones de JICA

(1) Desafíos de desarrollo prioritarios hasta ahora y la aptitud de las operaciones de JICA

En el Cuadro 3.3-4 se presenta la lista de los proyectos de JICA sujetos a la evaluación. De la misma manera, en la Figura 3.1-2 se presenta el diagrama sistemático de los desafíos de desarrollo incorporando los principales proyectos de JICA y de otros donantes, así como la relación con las principales políticas del Gobierno de Panamá.

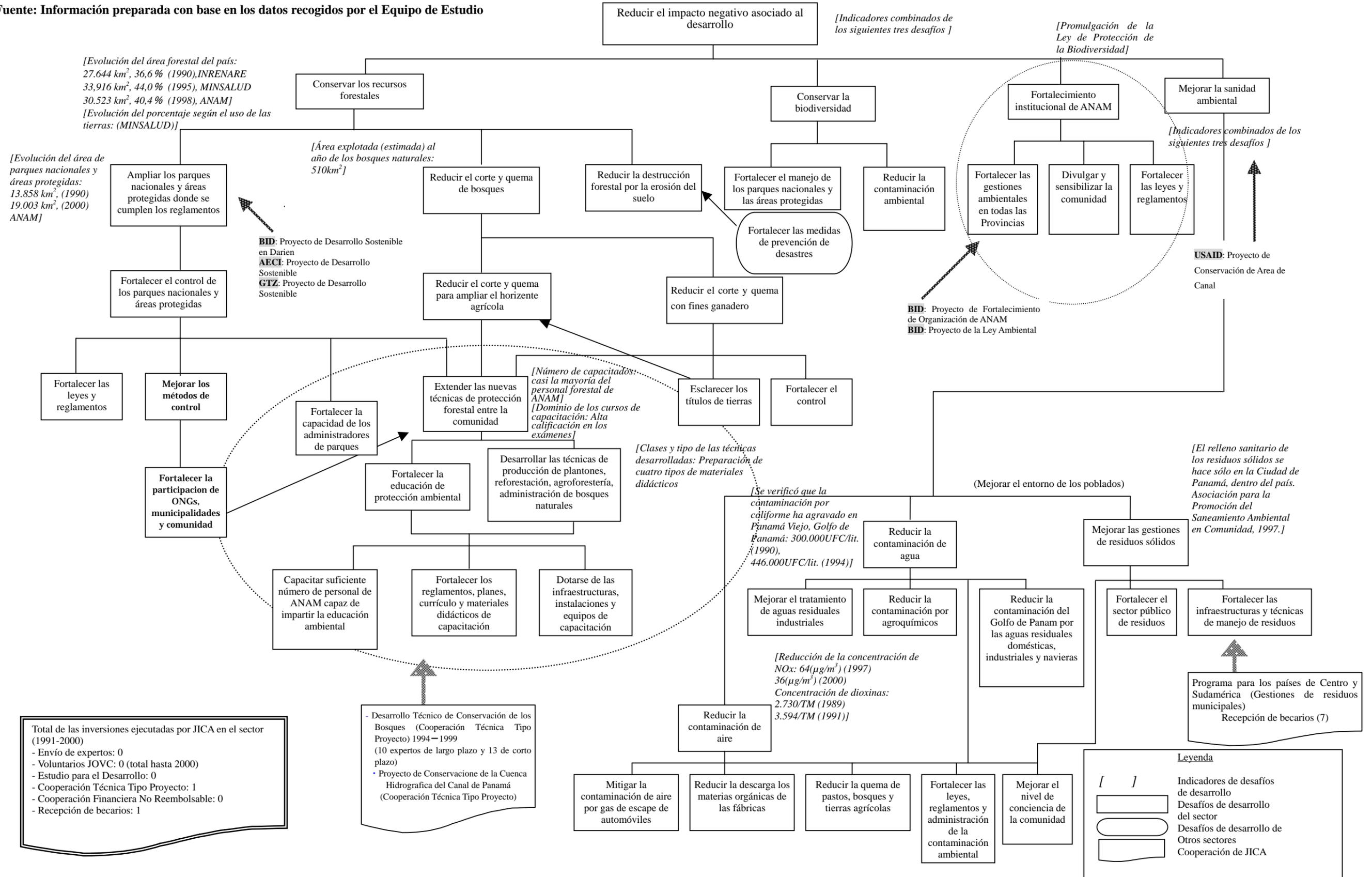
Cuadro 3.3-4: Proyectos sujetos a la evaluación del sector “Conservación ambiental”

Proyectos	Perfil	Esquemas	C/P	Ejecutado en:
Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)	Cooperación técnica para el desarrollo de los programas y cursos de capacitación y entrenamiento en el tema del desarrollo de las técnicas de conservación forestal en CEMARE dirigidos a los funcionarios de ANAM y de otras instituciones públicas, con el fin de impartir educación en la protección de la naturales (bosques) y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	ANAM (INRENARE hasta 1998)	1994-2000
Programa de Capacitación para Países de Centro y Sudamérica “Gestiones de Residuos Municipales”	Programa de capacitación en el Centro de Saneamiento Ambiental del Japón (desde 1997 hasta 2001*) con el fin de formar a los administradores técnicos en gestiones de residuos. Los países donde fueron implementados son: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panama	Recepción de becarios	Recepción de becarios del Departamento de Salud Ambiental, ANAM, municipalidades, etc., sin limitarse en un a institución específica.	1997-2001*

*Pero los proyectos sujetos a la evaluación son hasta el 2000.

Figura 3.3-2 Panamá: Diagrama sistemático de desafíos del desarrollo en el sector de conservación ambiental en la década de los noventa 2

Fuente: Información preparada con base en los datos recogidos por el Equipo de Estudio



Las operaciones implementadas por JICA han sido el Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE) (Cooperación Técnica Tipo Proyecto) y la recepción de becarios en el Programa de Capacitación para Países de Latino América sobre el tema de Gestiones de Residuos Municipales”. No ha habido coordinación particular entre ambos proyectos.

Todos los entrevistados en el presente Estudio manifestaron que la conservación forestal constituye uno de los desafíos más prioritarios en el área de conservación ambiental de Panamá. Todos coincidieron en que para lograr este objetivo, se requiere “capacitar a los funcionarios en el tema de la educación ambiental” y “la dotación de hardware y software para la capacitación” en ANAM (anterior INRENARE) que es el órgano rector de las gestiones ambientales. Originalmente, se había decidido construir CEMARE con el presupuesto estatal, y después de realizar la coordinación de acciones entre los diferentes donantes, Panamá decidió solicitar al Japón la cooperación técnica a dicho Centro. Por lo tanto, se considera que la cooperación de JICA en este campo, que constituye un desafío de desarrollo prioritario, ha sido relevante.

El otro proyecto consistía en “fortalecer la administración de los residuos municipales” recibiendo los becarios en Japón. El manejo de los residuos constituye un tema cada vez más importante para Panamá, para lo cual se requiere fortalecer la capacidad administrativa de las municipalidades. Se considera relevante que Japón haya cooperado en esta área, aprovechando las ricas experiencias que tienen las municipalidades del Japón en el manejo de los residuos.

(2) Cooperación y coordinación con otros donantes

En el Cuadro 3.3-5 se muestra la lista de los principales proyectos de cooperación implementados en los años noventa por otros donantes distintos a JICA. BID es el organismo que ha ejecutado más proyectos de cooperación financiera reembolsable, y la suma de los proyectos es de aproximadamente US\$ 105 millones. Por otro lado, el Plan de Acción Forestal preparado con el apoyo de FAO, fue ratificado como el Plan Nacional en el Congreso, y su contribución al sector ha sido grande en el sentido de permitir al Gobierno de Panamá realizar la coordinación de acciones entre los diferentes donantes. Además, el Banco Mundial, USAID, AECI y GTZ también han extendido asistencia en este campo. Las operaciones de JICA, por sí solas, tal vez hayan tenido una contribución sólo puntual, pero después de que el Gobierno de Panamá haya hecho la solicitud conforme al Plan de Acción Forestal, conforman una de las acciones atribuidas a JICA en coordinación con las acciones de otros donantes. El tema de las gestiones de residuos sólidos constituye un desafío prioritario para Panamá, pero parece existir pocos donantes que participen en este campo.

Cuadro 3.3-5: Principales proyectos de otros donantes ejecutados después de 1990 relacionados con la conservación ambiental

Proyectos (años de aprobación y monto de cooperación)	Perfil
BID	
1. Fortalecimiento institucional de ANAM (2000, \$15.5 millones)	Cooperación Financiera Reembolsable para la descentralización de ANAM, y establecimiento del sistema interinstitucional para las gestiones ambientales
2. Reglamentación de la Ley General de Ambiente (\$400.000)	Preparación de reglamentos y regulaciones relacionadas con la Ley General de Ambiente. Cooperación Financiera No Reembolsable
3. Programa de Desarrollo Sostenible de Darién (\$88 millones)	Extensión de técnicas de producción sostenible, conservación ambiental de parques nacionales, mejoramiento de acceso a agua sana en Darién donde hay mayor incidencia de la pobreza.
FAO	
1. Plan de Acción Forestal de Panamá (1990)	Elaboración del Plan de Acción Forestal por el Estado. Este Plan ha sido ratificado por la Asamblea en 1990.
Banco Mundial	
1. Manejo de tierras (2000, \$47,9 millones)	Desarrollo de uso de la tierra con consideraciones ambientales
USAID	
1. Manejo Sostenible de la Cuenca del Canal y las Áreas de Transición	Fortalecimiento de la capacidad gerencial de Canal, fortalecimiento de las gestiones ambientales en las áreas protegidas, fomento de la participación comunitaria a través de las ONGs, y fortalecimiento de la capacidad de las municipalidades
AECI	
1. Desarrollo Sostenible de Isla de Coiba por AECI	Conservación del entorno hídrico y fomento de la pesca artesanal
GTZ	
1. Desarrollo Sostenible por GTZ (Veraguas, Ngobe Bugle)	Cooperación técnica

(3) Efectividad de las operaciones de JICA

A continuación se describen los impactos que han tenido los dos conjuntos de operaciones de JICA en este campo. La Cooperación Técnica Tipo Proyecto ha tenido cierto impacto manifestado, pero hubiera sido pertinente que tuviera una conciencia más fuerte sobre el vínculo de las acciones con el Impacto esperado. El componente de la Recepción de becarios, por su lado, consistió en capacitar a siete becarios en cinco años, pero la inversión ha sido reducida y el impacto para el logro del desafío de desarrollo sectorial ha sido muy reducido.

1) Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE)

No se habían definido inicialmente los pasos cómo encaminar las acciones al logro del propósito último, que es la “extensión”, y el proyecto piloto implementado en la fase final del Proyecto ha tenido sólo un impacto limitado. Sin embargo, los manuales y los materiales didácticos preparados en el marco del Proyecto están siendo utilizados por el nuevo proyecto implementado actualmente por JICA, así como por la ONG Peace Corps, lo cual está contribuyendo al logro del propósito último, aunque no es de la manera que se había concebido inicialmente.

2) Programa de Capacitación para Países de Latino América “Gestiones de Residuos Municipales”

Al retornar a sus países, los seis ex-becarios de esta capacitación opinaron con respecto a la “utilidad de las técnicas aprendidas” de la siguiente manera: “son sumamente útiles” (2), “son muy útiles” (1), “son útiles” (2) y “no son muy útiles” (1).

3.4 Futuros desafíos de desarrollo

El diagrama sistemático de desafíos del desarrollo antes presentado ha sido preparado principalmente con base en los datos del año 2000. Los datos de los años posteriores no están disponibles y no se sabe claramente cuál ha sido el último avance. Sin embargo, las políticas sociales del actual gobierno que se reflejan en el diagrama no han tenido grandes cambios, y se considera que básicamente no ha habido un cambio importante en el diagrama sistemático de desafíos de desarrollo de este sector.

Información referencial: **Resumen de la evaluación de proyectos específicos y de Programas**

En el siguiente Cuadro se muestra el perfil de dos proyectos sujetos a la evaluación, así como los resultados de la evaluación sobre cinco escalas.

El respectivo objetivo de los proyectos ha sido el siguiente.

Objetivo del Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE) (Cooperación Técnica Tipo Proyecto):

- Desarrollar las técnicas de conservación y recuperación de los bosques (producción de plántones, reforestación, agroforestería, y administración de bosques naturales) en CEMARE, y capacitar al personal de ANAM para que sean capaces de extender estas técnicas y sensibilizar a la comunidad local

Objetivo del Programa de Capacitación para Países de Latino América “Gestiones de Residuos Municipales”(recepción de becarios):

- Capacitar a los funcionarios técnicos encargados de manejar los residuos en las principales ciudades de Centroamérica, en la metodología de manejo de los residuos y las funciones de las municipalidades del Japón a través del curso teórico y visitas de estudio.

**Cuadro 3.3-6 Conservación ambiental:
Resultados de evaluación sobre cinco escalas**

Programas y proyectos	Relevancia		Efectividad		Eficiencia		Impacto				Sostenibilidad	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE) (Cooperación Técnica Tipo Proyecto)	4	-	4	4	3,5	3,5	-	3,5	5	3	3,5	-
Programa de Capacitación para Países de Latino América “Gestiones de Residuos Municipales”(recepción de becarios)	4	-	4	4	4	4	-	-	-	-	-	-

Ítems:

- A1 Relevancia (relevancia general en el caso de los proyectos específicos, y “relevancia del objetivo” en el caso de los Programas)
- A2 Idoneidad de la combinación de los proyectos que componen el Programa (sólo para los Programas)
- B1 Efectividad para el logro del objetivo
- B2 Contribución de los resultados en el logro del objetivo del proyecto (sólo para los proyectos específicos)
- C1 Eficiencia de las inversiones para lograr el objetivo del Proyecto
- C2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados (sólo para los proyectos específicos)
- D1 Avance de la implementación del proyecto (sólo para los Estudios de Desarrollo)
- D2 Impacto del objetivo del Programa, propósito último, etc.
- D3 Impacto negativo
- D4 Contribución del Programa o Proyectos en el impacto manifestado
- E1 Sostenibilidad del nivel de objetivo del Proyecto
- E2 Sostenibilidad del nivel del objetivo del Programa (sólo para Programas)

- Imposible realizar una evaluación sobre cinco escalas

A continuación se presenta un resumen de los resultados de la evaluación sobre cinco escalas, así como las lecciones. Cabe recordar que tanto para el Desarrollo Técnico de Conservación de los Bosques (CEMARE) (Cooperación Técnica Tipo Proyecto como para la recepción de becarios para la capacitación en “Gestiones de Residuos Municipales” solamente se entrega el resumen sobre los resultados de la evaluación de las cinco dimensiones, y para los detalles de la evaluación de cada proyecto, véase el Apéndice (3. “Resultados de la Evaluación de Proyectos).

[Conclusiones]

La cooperación en este sector consistió en la conservación forestal y gestiones de residuos sólidos. Ambos coinciden con los desafíos prioritarios, y la Relevancia es sumamente alta. Sin embargo, el Impacto ha sido calificado como “moderado” en la Cooperación Técnica porque las técnicas desarrolladas o mejoradas todavía no han sido difundidas ampliamente. La Sostenibilidad ha sido calificada como “moderna” también porque que el organismo ejecutor adolece cierta falta de recursos financieras.

(1) Relevancia

La conservación forestal que ha sido el tema de las operaciones de JICA constituye el desafío más importante en el sector ambiental de Panamá. Asimismo, las gestiones de residuos en las áreas urbanas revisten cada vez mayor importancia. Ha habido una clara división de responsabilidades con otros donantes en la conservación forestal, y por lo tanto, no ha habido duplicidad o traslape de esfuerzos. Como consecuencia, la Relevancia ha sido en general “alta”.

(2) Efectividad

La Efectividad de ambos proyectos ha sido calificada como “alta”. En cuanto a la capacitación del personal de ANAM que ha sido el objetivo de la cooperación en conservación forestal, se ha cumplido el objetivo trazado inicialmente que es “hacer participar al menos una vez a los cursos de capacitación, a casi todos los funcionarios técnicos de la institución”.

Asimismo, muchos de los participantes en la capacitación sobre el manejo de residuos manifestaron que “las expectativas iniciales han sido completamente satisfechas”, por lo que se concluye que la Efectividad ha sido “alta”.

(3) Eficiencia

Las inversiones en proyectos de conservación forestal y en la capacitación sobre el manejo de

residuos han sido racionalmente utilizadas. Sin embargo, en el caso del primero, los equipos y materiales suministrados a CEMARE no han sido utilizados durante un año después de su llegada a Panamá debido a la demora en la construcción del Centro que era responsabilidad del Gobierno de Panamá, por lo que la Eficiencia en este Proyecto ha sido calificada como “moderada”.

(4) Impacto

Para que el Impacto de la conservación forestal se manifieste completamente, se requiere que las técnicas pertinentes sean extendidas entre todos los habitantes locales. El Proyecto ha tenido sólo un impacto puntual, pese a que se realizó un proyecto piloto en su fase final.

(5) Sostenibilidad

La Sostenibilidad de la organización es relativamente alta, pero como con respecto a sus técnicas y finanzas solo llega a moderada, en general la sostenibilidad ha sido calificada un poco más alta que moderada.

[Lecciones]

Para alcanzar un objetivo propuesto en un sector logrando un determinado impacto en un sector o sub-sector específico, es importante realizar una coordinación previa de las acciones de los diferentes donantes, en un país como Panamá donde los donantes no pueden invertir grandes montos de asistencia. En este caso específico, el Gobierno de Panamá contaba con un Plan de Acción Forestal ratificado por el Congreso, que sirvió de fundamento para solicitar a los diferentes donantes la cooperación en los proyectos específicos que encaminen al cumplimiento de dicho Plan. Esto ha posibilitado tener una clara división de acciones entre los donantes. Sin embargo, se considera que de haberse propuesto desde un principio un plan de difundir las técnicas desarrolladas en CEMARE, internamente en ANAM, así como a los oficiales de otros donantes para que éstas se utilizasen en la ejecución de sus proyectos, el Proyecto de JICA hubiera tenido un impacto más importante en el sector.

4. Apoyo al Canal de Panamá y a la Zona del Canal

4.1 Situación general sectorial

En este apartado se presenta un resumen de la evolución sectorial desde los años noventa hasta la fecha, agrupando los proyectos en tres componentes de desarrollo que son: (1) el Canal de Panamá, (2) puertos de la zona del Canal de Panamá y (3) otros proyectos de desarrollo en la zona del Canal, considerando que las operaciones de JICA en los años noventa se han concentrado en el desarrollo del Canal de Panamá y de los puertos en la Zona del Canal.

(1) Canal de Panamá

Conforme al Tratado de 1903, Estados Unidos obtuvo el derecho de arrendamiento perpetuo sobre una franja de 16 km del canal (cinco millas a ambos lados desde el centro del Canal), así como el derecho de construcción y administración del Canal, cuya obra había sido iniciada por Francia. El Canal fue puesto en funcionamiento en 1914. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Canal de Panamá fue visto como el símbolo del dominio de los EE.UU. sobre Panamá⁹⁰, y ante el temor de degradar la relación con los países de Centro y Sudamérica, EE.UU. procedió a firmar el Nuevo Tratado del Canal de Panamá en 1977. El 31 de diciembre de 1999, conforme a dicho Tratado, EE.UU. retiró completamente la fuerza militar de la Zona de Canal proporcionando la soberanía sobre el Canal al Gobierno de Panamá.

1) Transferencia de la administración del Canal

La administración segura y eficiente del Canal después de su devolución a Panamá constituía una gran preocupación para la sociedad internacional, quien temía por el incremento de accidentes por falta de equipos flotantes que asisten a los buques durante su travesía por el Canal, así como las huelgas y la alza de las tarifas de peaje.

El Comité de Canal de Panamá (CCP) creada en 1979 como una organización gubernamental estadounidense, fue presidido desde 1990 por un director panameño. Se inició también el entrenamiento del personal nacional, hasta que hoy en día el personal panameño ocupa más del 90% del total. En 1998 fue creada la Autoridad del Canal de Panamá (ACP) como un organismo gubernamental de Panamá, quien asumió la administración del Canal a finales del año 1999.

Hasta ahora, la administración del Canal después de la transferencia de la soberanía de EE.UU.

⁹⁰ La Base Militar Estadounidense no sólo había tenido la misión de defender el Canal, sino que en los tiempos de la Guerra Fría, constituyó una base estratégica para las gestiones en Centro y Sudamérica, donde muchos países vivían el conflicto político interno o bajo el dominio del gobierno militar.

a Panamá es muy eficiente. La incidencia de los accidentes en 2000 ha sido la más baja en las últimas cinco décadas (con 17 casos/año)⁹¹. Se espera que la eficiencia del tránsito se vea aún más mejorada en los próximos años por la implementación del sistema de navegación asistida con tecnología satelital. La ACP adoptó un nuevo marco institucional de prohibir las huelgas y solucionar las disputas laborales. Hasta ahora no se ha anunciado la aplicación de nuevas tarifas de peaje para el tránsito por el Canal.

2) Tarifas de peaje y recaudación

A lo largo de la década de los noventa el volumen de tránsito (en términos de la cantidad de cargas) mostró un crecimiento constante de 2% anual⁹². Las embarcaciones que transitan por el Canal son predominantemente las que conectan la costa oriental de EE.UU. con el Oriente Lejano, y le siguen las embarcaciones entre Europa y la costa occidental de EE.UU. y de Canadá. Sin embargo, mientras que la carga del transporte marítimo en el mundo ha aumentado 35% en estos diez años, el incremento de las cargas transitadas por el Canal de Panamá sólo aumentó 23%. Esto quiere decir que la importancia relativa del Canal de Panamá ha bajado en comparación con hace diez años⁹³.

El número de embarcaciones que pasan por el Canal ha alcanzado su auge en 1995 (con más de 15.000 embarcaciones) y muestra una tendencia decreciente en los años posteriores. Sin embargo, el volumen de cargas que transitan por el Canal, más bien aumentó, debido al incremento del número de embarcaciones grandes. El porcentaje de las embarcaciones de Panamax que en 1990 había sido del 20% aproximadamente, aumentó hasta 35% en 2000⁹⁴.

El ingreso por peajes ha aumentado constantemente, alcanzando una suma máxima en la historia, con US\$ 574,2 millones. De acuerdo con el Ministerio de Finanzas, el Canal produce aproximadamente 7% del PIB nacional.

⁹¹ De acuerdo con las informaciones de la Autoridad del Canal de Panamá.

⁹² La cantidad de cargas transitadas alcanzó el orden de 1,85 millones de TM en 1982, pero después de la puesta en operación del oleoducto en la región occidental del país, ésta se redujo hasta 1,45 millones de TM. Sin embargo, la tendencia en los años posteriores es ascendente. Cabe recordar que, la cantidad de cargas con origen o destino a Japón en 2001 representó el 17% del volumen total transitado por el Canal, y el 70% de esta cantidad era cargas enviadas del Japón a la costa occidental de EE.UU.

⁹³ Las cargas que transitan por el Canal de Panamá representaron el 3,9%, 4,1% y 3,6% en los años 1990, 1995 y 2000, respectivamente, frente al volumen total de cargas marítimas del mundo. Los datos del volumen total de las cargas marítimas fueron tomados del "Libro Blanco del Transporte" del Ministerio de Territorio Nacional, Infraestructura y Transporte (1996-2000).

⁹⁴ En realidad, el calado máximo transitable por el Canal de Panamá constituye el estándar de las embarcaciones grandes que se construyen en el mundo. Panamax (aprox. 70 mil toneladas) constituye la embarcación más grande transitable por el Canal, y las embarcaciones más grandes son denominadas "Post Panamax".

Cuadro 3.4-1: Tráfico e ingreso por tarifas de peaje del Canal de Panamá

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Volumen de carga transitada (en millones de TM)	157	163	160	158	171	190	199	190	192	196	194	193
Número de embarcaciones	13.325	14.108	14.148	13.720	14.029	15.136	15.187	14.747	14.244	14.336	13.653	13.492
Porcentaje de las embarcaciones de Panamax (%)	na	30,7	33,3	35,4	na							
Ingreso por tarifas de peaje (US\$ millones)	355,6	374,6	368,7	400,9	419,2	462,8	486,7	493,6	545,7	568,9	574,2	na
Contribución al PIB (%)	na	na	na	na	na	7,0	7,0	6,9	7,3	7,4	Na	na

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, "Estadísticas económicas", Diciembre de 2000, Página Web del Canal de Panamá (% de buques Panamax) www.panamacanal.com

3) Mejoramiento y ensanchamiento del Canal

En el período 1994-1996, el aumento de los buques de tránsito superó la proyección, y ante el problema de la congestión del Canal y el largo tiempo de espera, CCP decidió en 1996 llevar a cabo el ensanchamiento del Canal (13 km de tramo denominado Corte de Culebra), así como la renovación y refuerzo de los locomotores de tracción que se utilizan en las puertas de esclusa, remolcadores, etc. El monto de inversión asciende a US\$ 1.000 millones, y se espera que en el año 2004, año previsto para la terminación de obras, se incrementaría la capacidad del Canal un 20% (en términos de número de buques).

La capacidad del Canal de Panamá para atender a la demanda de 2000 y los años posteriores había sido un tema de estudio desde 1960. En el marco del Nuevo Tratado de 1977, se había decidido llevar a cabo un estudio de factibilidad sobre el desarrollo de Canal tipo marítimo entre EE.UU. y Panamá. En 1980 Panamá solicitó a Japón la participación en este estudio, y en 1982 las tres naciones, Panamá, EE.UU. y Japón acordaron llevar a cabo el "Estudio de Alternativas del Canal de Panamá".

Dicho estudio terminó en 1993⁹⁵, el que concluía que la demanda de 2020 superará la capacidad actual del Canal y que para que éste pueda responder al incremento de la demanda, no solo es necesario aumentar el ancho y la profundidad actual, sino que además se requiere construir un tercer juego de esclusas que permita dar paso a los busques del orden de 150.000 toneladas.

Actualmente, ACP continúa realizando el estudio desarrollado sobre la construcción del tercer juego de esclusas. De acuerdo con la proyección de la demanda efectuada recientemente por ACP, el número de embarcaciones que transitan por el Canal doblará en los siguientes 50 años, y es probable que Panamá inicie las obras antes de las fechas previstas por el Estudio inicial. ACP

⁹⁵ La cooperación del Japón en este estudio ha consistido en el Estudio para el Desarrollo y envío de expertos de largo plazo a través de JICA. Sin embargo, estos proyectos no se incluyen en esta Evaluación.

pretende terminar el diseño conceptual de las esclusas en el lado del Pacífico y del Atlántico antes de la segunda mitad del 2003, e iniciar las obras a más tardar en 2005 para completarse en cinco o siete años después del inicio.

4) Abastecimiento de agua para el Canal

Con el fin de alzar o bajar los buques en el Canal de Panamá, actualmente se está utilizando un gran volumen de agua almacenada en el Lago Gatún. Sin embargo, el nivel de agua en este Lago bajó en los años 1997-1998 por el efecto de El Niño, lo cual obligó a restringir el calado de los buques. En estos años, la situación fue atendida aplicando medidas de restricción al abastecimiento de agua a las ciudades de Panamá y Colón, donde prácticamente el agua potable depende al 100% del agua de la cuenca hidrográfica del Canal. Por lo tanto, con el fin de lograr la administración eficiente del Canal e impulsar el desarrollo económico en la Zona del Canal es sumamente importante posibilitar el suministro de agua estable a lo largo del año.

Esto implica la necesidad de mantener y fortalecer la recarga de los acuíferos en las zonas forestales de la cuenca hidrográfica del Canal. Sin embargo, los bosques han sido sometidos a un fuerte proceso de destrucción debido a la quema y ganadería extensiva, sobre todo en la cuenca oeste; los bosques de la cuenca este, que habían sido relativamente bien conservados hasta ahora, también están siendo cortados por los productores que han entrado en esta zona en busca de nuevas tierras de cultivo.

El Gobierno de Panamá ha venido invirtiendo grandes esfuerzos por conservar la cuenca del Canal, pero estos esfuerzos no serán suficientes para lograr un impacto a corto plazo en el suministro estable del agua. Ante esta situación, ACP inició en 2002 un proyecto de aumentar 25% de la capacidad de almacenamiento del Lago Gatún, mediante obras de dragado de los canales, invirtiendo una suma de US\$ 190 millones. Este proyecto contribuirá a mitigar el impacto de la falta de agua temporal como en el caso de las sequías o El Niño. Además, ACP está estudiando la posibilidad de buscar nuevas fuentes de agua en la zona oeste para hacer frente a una demanda adicional de agua para la operación de un tercer juego de esclusas que será construida en el futuro.

(2) Puertos cercanos al Canal de Panamá

1) Situación de los puertos a principios de los años noventa

A principios de los años noventa existían nueve puertos en la Costa Atlántica de Panamá, y diez puertos en la Costa del Pacífico. De acuerdo con la Autoridad Marítima de Panamá, los principales puertos que se localizan en la Zona del Canal son: Puerto de Cristóbal, Coco Solo Norte y Balboa.

Cuadro 3.4-2: Situación general de los principales puertos de la Zona del Canal de Panamá (en 1990)

	Volumen de carga (1990)
<p><u>Puerto de Cristóbal</u> Se ubica a la entrada del Canal en la Costa Atlántica y constituye el puerto de comercio internacional más grande de Panamá. Es el puerto más importante en el mundo en términos del volumen de cargas manejadas, y la mitad de estas cargas corresponden a la Zona Libre de Colón. Aquí se maneja el 60% de los contenedores manejados en el país, y cuenta con un terminal de contenedores de 311m.</p>	672.000 TM (Contenedores 548.000 TM/ 123.000 TEU ⁹⁶)
<p><u>Puerto Coco Solo Norte</u> Se localiza en la Costa Atlántica, cerca del Canal, al este del Puerto de Cristóbal. Es un puerto para el comercio exterior y maneja principalmente cargas generales.</p>	87.000 TM (contenedores: 8.000TM ⁹⁷)
<p><u>Puerto de Balboa</u> Se ubica en la Costa del Pacífico, a la entrada del Canal, y constituye el puerto de comercio internacional comparable con el Puerto de Cristóbal, y es el puerto de importación de cargas de granel más grande del país. El 70% de las cargas importadas son granel. No cuenta con un muelle exclusivo para contenedores, pero cuenta con un gran dique seco que ofrece el servicio de reparación, incluso de los buques de tránsito.</p>	328.000TM (contenedores: 55.000TM)

Fuente: JICA, Informe del Estudio Preliminar para el estudio del Puerto Cristóbal, 1992

Estos puertos, además de ser viejos, no han sido adecuadamente mantenidos, por lo que había la necesidad de rehabilitar algunas instalaciones obsoletas. En particular la eficiencia de entrega y recepción de los contenedores en el Puerto de Cristóbal había sido sumamente baja, y muchas empresas de la Zona Libre de Colón reclamaban por la demora de la distribución de las cargas⁹⁷. Para que Panamá fortalezca su competitividad internacional aprovechando la ventaja geográfica y desplegando la fuerza latente del sector portuario, había sido necesario construir terminales de servicio a contenedores en la mayor brevedad posible.

Ante esta necesidad, el ex- presidente Endara elaboró el Plan Nacional de Desarrollo y Modernización Económica con el fin de construir el cimiento para la reconstrucción económica nacional en los tres años de su mandato (1991-1993). Su Plan de Acción incluía: (1) mejoramiento de la eficiencia de los Puertos Cristóbal y Balboa; (2) privatización de la administración, servicios y equipos de carga de los puertos (concesión o alquiler); (3) selección del desarrollador del nuevo puerto en la Isla Telfer's (al sur del Puerto de Cristóbal); y, (4) estudio de la incorporación del capital privado en el desarrollo portuario. Asimismo, la Autoridad Portuaria Nacional (actualmente, forma parte de la Autoridad Marítima de Panamá) que se encargaba de planificar, construir, operar y administrar los puertos había sido incluida en la lista de las instituciones a ser reformadas, y era necesario impulsar las acciones de mejoramiento de la eficiencia administrativa y de privatización.

⁹⁶ Representa el número de contenedores calculados en contenedores de 20 pies. TEU es la abreviatura de Twenty feet Equivalent Unit.

⁹⁷ El tiempo de parada (*dwelling time*) de los contenedores había sido de 9 días como promedio, que es tres días más que los puertos modernizados.

2) Desarrollo portuario en los años noventa

En la segunda mitad de los años noventa, tras el éxito de la privatización, los puertos panameños han incrementado notablemente la fuerza competitiva internacional. El proceso de la modernización inició en 1995 con la construcción del puerto de contenedores en la Bahía de Manzanillo; luego fue construido el terminal de contenedores de Colón en la cercanía del Puerto de Coco Solo Norte. Los puertos Cristóbal y Balboa fueron privatizados en forma sucesiva y modernizados. Como consecuencia, el volumen de los contenedores manejados en la Zona del Canal aumentó aceleradamente desde aprox. 140.000 TEU en 1990 hasta 1,57 millones de TEU en 2001 que es 11 veces más⁹⁸. Con excepción del Puerto de Cristóbal cuya modernización ha sido impulsada por la AMP con el presupuesto estatal, los demás puertos han sido desarrollados completamente por el capital privado.

El Puerto de Manzanillo ha sido el primero en dotarse de un terminal contenedores de alta eficiencia y además de absorber las cargas contenedorizadas del Puerto de Cristóbal, etc. de la Zona Libre de Colón, atendió la demanda del trasbordo de contenedores. El 70% de la carga contenedorizada de este Puerto (aprox. 700.000 TEU, 2001, según MIT) es carga de trasbordo. Si se toma en cuenta que el trasbordo de contenedores ejecutado en 1990 en los tres principales puertos ha sido de 10.000 TEU, se puede notar fácilmente la magnitud de la demanda atendida por el Puerto de Manzanillo⁹⁹.

Después de que se construyeron dos puertos exclusivamente para contenedores en la Costa Atlántica, el Puerto de Cristóbal dejó de ser importante como puerto de contenedores, y en su lugar, se incrementó el volumen de manejo de otras cargas. En la Costa Pacífica, se concluyó la construcción del terminal de contenedores del Puerto Balboa a mediados de 2000, con lo que se incrementó aceleradamente el volumen manejado en 2001. El Grupo Hutchison (Hong Kong) que desde 1998 está administrando estos dos puertos, propone modernizar el Puerto Balboa, pero la rentabilidad de éste en la actualidad no es lo suficientemente alta como para emprender inmediatamente el proyecto, y la empresa administradora parece determinar las fechas de ejecución después de negociar las condiciones de concesión con el Gobierno, así como las futuras tendencias del mercado.

⁹⁸ De acuerdo con la Unidad de Estadísticas de AMP.

⁹⁹ Esta época se caracterizaba porque muchas empresas navieras del mundo se agrupaban para conformar consorcios. Esta tendencia ha incrementado a contribuir la fluctuación de la demanda de trasbordo de cargas. Por esta razón, las compañías navieras buscaban puertos que ofrecían mejores condiciones para el trasbordo.

Cuadro 3.4-3: Desarrollo de los principales puertos en la Zona del Canal en los años noventa

Modernización de los puertos en los años noventa	Instalaciones para contenedores y volumen manejado en 2001
<p><u>Puerto de Cristóbal</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción de un nuevo área de almacenaje de contenedores y renovación de las grúas, etc. por la AMP (1997-98). 2. La privatización se concluyó en 1998 y actualmente está siendo administrado por Panama Port Company del grupo Hutchison de Hong Kong. 3. Se está implementando el programa de modernización que incluye la renovación de la grúa de Panamax, aumento de las grúas pórticos, ampliación del área de almacenaje de contenedores. Capacidad instalada: 300.000TEU 4. También se construyó un muelle para buques de pasajeros de turismo 	<p>Volumen anual manejado: 40.000 TEU</p> <p>Terminal de contenedores 450m</p> <p>Grúas Panamax 2</p> <p>Grúas pórticos 4</p> <p>patio de almacenaje de contenedores 5,400 TEU</p>
<p><u>Puerto Manzanillo (MIT)</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El puerto estaba dotado del área de parqueo de los automóviles para exportación del sector privado y el sistema de carga rodante Ro-Ro. 2. En 1993, una empresa norteamericana obtuvo la autorización para el desarrollo y construyó un terminal de contenedores que entró en operación en abril de 1995. La inversión totalizó US\$ 300 millones. 3. El 70% de los contenedores es carga de trasbordo, el 20% es carga de la Zona Libre de Colón, y el 10% es de exportación e importación. El 64% de los buques transitan por el Canal. 	<p>Volumen anual manejado: 960.000 TEU</p> <p>Terminal de contenedores 1240m</p> <p>Grúas para Post-Panamax 8</p> <p>Grúas de Panamax 2</p> <p>Grúas pórticos 18</p> <p>Patio de almacenaje de contenedores 27,000TEU</p>
<p><u>Terminal de contenedores de Colón (CCT)</u></p> <p>La empresa de Taiwán Evergreen que obtuvo la autorización para el desarrollo, invirtió una suma de US\$ 100 millones para el puerto. En octubre de 1997 se inauguró parcialmente. El desarrollo terminará completamente en 2002. La capacidad instalada es de 500.000TEU/año.</p>	<p>Volumen anual manejado: 210.000TEU</p> <p>Terminal de contenedores 600m</p> <p>Grúas Post-Panamax 4</p>
<p><u>Puerto de Balboa</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fue privatizado en 1998 y actualmente es administrado por Panama Port Company del grupo Hutchison de Hong Kong. 2. La Fase I y II del Programa de Modernización (con inversión de US\$ 140 millones) han terminado en la segunda mitad del año 2000. La capacidad instalada actual es de 400.000TEU/año. 3. Se proyecta invertir US\$ 200 millones más, para tener un muelle de alto calado de 1500m, y un área de almacenaje de contenedores de 50 Ha. y tener una capacidad ampliada de 1,5 millones de TEU. El año de ejecución se desconoce. 	<p>Volumen anual manejado: 359.000TEU</p> <p>Terminal contenedores 350m</p> <p>Grúas Post-Panamax 3</p> <p>Grúas pórticos 6</p> <p>patio de almacenaje de contenedores 6,800TEU</p>

Fuente: Este cuadro fue preparado por el Equipo de Estudio con base en las informaciones recogidas a través de las entrevistas a instituciones relevantes y de otras informaciones disponibles.

Figura 3.4-1: Volumen anual de cargas manejadas en los principales puertos de la zona del Canal (en miles de TEU)

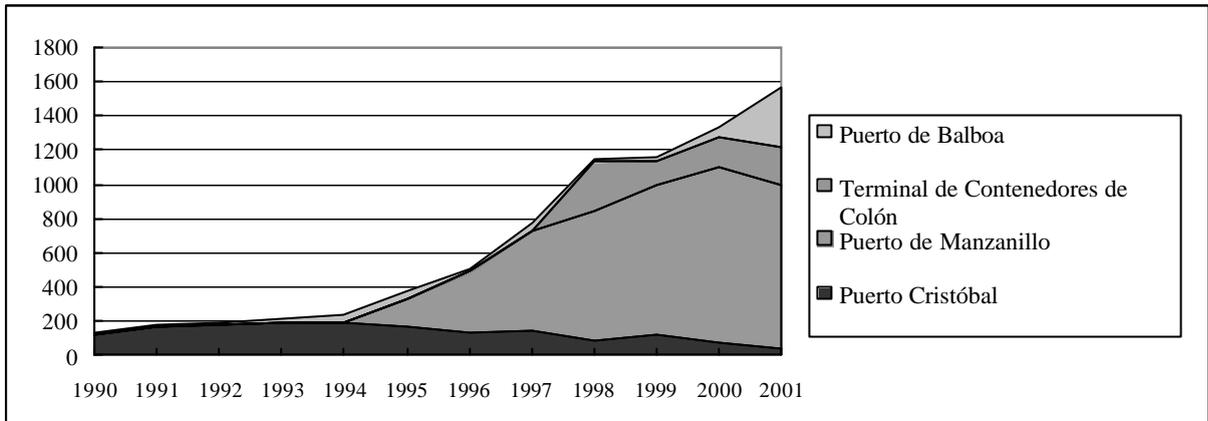
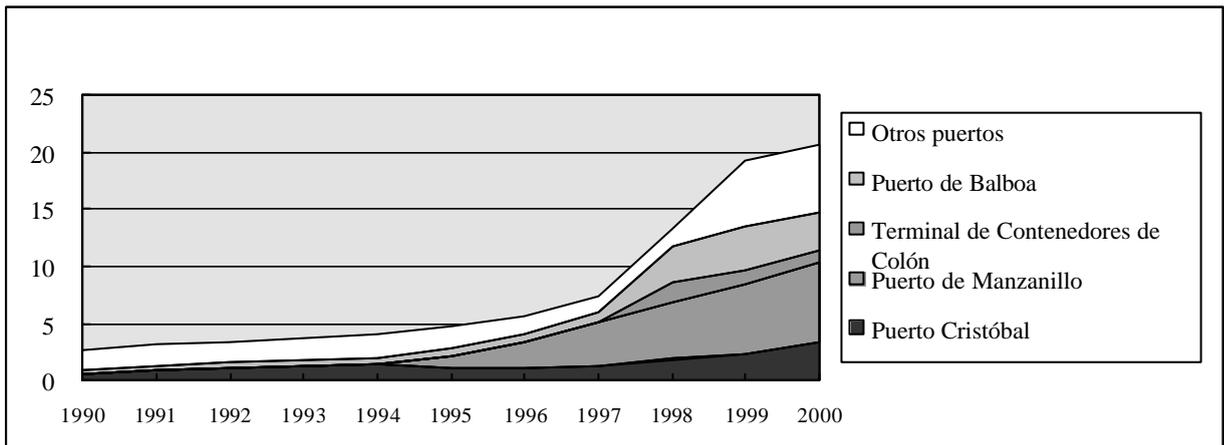


Figura 3.4-2: Volumen anual de cargas manejadas en los principales puertos de Panamá (en millones de TM)



(3) Desarrollo de la franja transferida a Panamá

1) Desarrollo de la zona del Canal

Después de que Panamá asumió la soberanía sobre el Canal, también se transfirieron a Panamá todas las instalaciones de la Fuerza Militar estadounidense existentes en la Zona del Canal. Estas incluyen 5000 edificios, y su valor se estima en aprox. US\$ 3.800 millones¹⁰⁰. Con el fin de dar utilidad a las tierras e instalaciones transferidas de EE.UU., el Gobierno de Panamá creó la Autoridad de Región Interoceánica (ARI) en 1993 y elaboró el plan de uso de la tierra de la Zona del Canal en 1997¹⁰¹. De las 47.000 Ha de la Zona del Canal administradas por ARI, 12.000 Ha (el 7,8% del total de la Zona del Canal) son propensas al re-desarrollo. Panamá, a cambio de perder el empleo de unas 6000 personas y el impacto económico de la permanencia de la Fuerza Estadounidense que ascendía a un US\$ 390 millones al año¹⁰², obtuvo enormes bienes y oportunidades para el desarrollo económico.

De esta manera, para el Gobierno de Panamá constituyó un gran reto en la segunda mitad de los años noventa, no sólo administrar y operar adecuadamente las tierras y los bienes transferidos a Panamá, sino también a fomentar las inversiones en la Zona del Canal, crear nuevas oportunidades de empleo para contribuir al desarrollo de la economía nacional.

Hasta ahora, el desarrollo de la Zona del Canal por el Gobierno de Panamá parece haber iniciado de buena manera. De acuerdo con las informaciones de ARI, las inversiones en la Zona del Canal en los seis años entre 1994 y 2000 alcanzaron una suma de US\$ 1.840 millones. El 72% corresponde al sector privado y el 25% a ACP. El PIB y el número de empleados en la Zona del Canal durante este período mostraron un crecimiento de más de 9% al año. El PIB de la Zona del Canal frente al PIB nacional incrementó desde 9,6% en 1994 al 13,7% en 2000¹⁰³. En este período se generaron empleos para aproximadamente 20.000 personas, de los cuales el 70% corresponde al sector privado.

¹⁰⁰ The Atlantic Council of the United States, "Panama Canal Transition: The Final Implementation", 1999

¹⁰¹ Inicialmente, se había pensado en utilizar estas instalaciones por la Fuerza Panameña, pero el gobierno fundado después de la intervención de las fuerzas militares estadounidenses, eliminó las Fuerzas de Defensa, y de esta manera, se decidió utilizar estas instalaciones en el sector privado.

¹⁰² Banco Mundial, "Panama Country Assistance Strategy", 1998

¹⁰³ El PIB de la zona del Canal utilizado en este apartado incluye también el Canal de Panamá y la Zona Libre de Colón. Los datos se basan sobre las informaciones recopiladas por ARI a través de encuestas y no siempre coinciden con otros datos estadísticos.

Cuadro 3.4-4: Inversión en la zona del Canal, PIB y empleo

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Inversión a la Zona del Canal (en millones de US\$ /año)	107,0	236,1	113,4	265,9	306,7	405,9	401,6
PIB de la Zona del Canal (en millones de US\$)	745,5	868,8	881,6	946,3	1.085,2	1.183,9	1.284,3
(% en PIB nacional)	9,6%	11,0%	10,8%	11,1%	12,2%	12,9%	13,7%
Empleo en la Zona del Canal (en mil personas)	29,2	32,3	33,1	37,0	41,7	48,7	49,7
(% frente al nivel nacional)	3,5%	3,7%	3,8%	4,1%	4,5%	5,1%	5,3%

Fuente: ARI, "Resumen Ejecutivo, Cuenta de Producción Áreas Cuyo Uso Ha Revertido 1994 - 2000"

2) Zona Libre de Colón

La Zona Libre de Colón es una zona de libre comercio establecido en 1948 en la Ciudad de Colón que constituye la puerta de entrada y salida del Canal de Panamá. Dado que las importaciones y re-exportaciones realizadas en esta zona no están sujetas al pago de impuestos, numerosos fabricantes y casas comerciales de distintos países se establecen aquí, conformando una base de almacenamiento de productos destinados a los mercados de Centro y Sudamérica. Inicialmente la zona abarcaba 50 Ha, y luego fueron ampliadas a 100 Ha en los años ochenta. La carga de importación en 1991 alcanzó 417.000TM (US\$ 3.700 millones), y la carga de reexportación 373.000TM (US\$ 3.900 millones). Aquí se produce un 5% del PIB nacional panameño¹⁰⁴.

La Zona Libre de Colón constituye la fuerza motriz de la economía panameña, junto con el Canal de Panamá y los servicios financieros. En la años noventa se esperaba que tuviera mayor desarrollo al incrementar su área.

Actualmente, la Zona Libre de Colón abarca una extensión de 433 Ha, y aquí se establecen cerca de 1.900 empresas y trabajan cerca de 20.000 personas.

En once años entre 1990 y 2000, el volumen de carga importada y reexportada aumentó 2,5 veces, y el monto de importación y de reexportación aumentó dos veces. En la segunda mitad de los años noventa, la Zona produjo más del 9% del PIB nacional.

Ante el estancamiento relativo de los montos de importación y de reexportación después de 1997, el Gobierno de Panamá está procurando fomentar aún más el desarrollo de la Zona Libre de Colón, construyendo el denominado Centro Logístico Multimodal de las Américas (*Multimode Logistic Center of the Americas*) y así buscar un nuevo mercado.

¹⁰⁴ Esta información fue tomada principalmente de la página Web: Zona Libre de Colon, www.colonfreezone.com, mayo de 2002)

3) Otros proyectos principales de desarrollo

Múltiples proyectos de desarrollo han sido propuestos para la Zona del Canal a lo largo de la década de los noventa, los cuales fueron implementados por los inversionistas extranjeros. A continuación se presenta un resumen de los principales proyectos¹⁰⁵.

Línea férrea Panamá-Colón

Esta es una línea férrea simple construida en 1905, pero había estado fuera de servicio. Una empresa norteamericana obtuvo el derecho de desarrollo en 1998, y reinició la operación en noviembre de 2001 después de invertir US\$ 75 millones. Los servicios que ofrecen incluyen el transporte de pasajero (primera clase), turismo, y transporte de contenedores interoceánico. Se esperaba que esta línea sirviera de puente terrestre para el transporte de contenedores entre los puertos de los dos océanos, pero parece ser que la demanda no es alta en la actualidad.

Carretera Panamá -Colón

La mayor parte de la carretera es de un sólo carril, el trazado es inadecuado provocando fácilmente los accidentes de tráfico. Una empresa privada mexicana ha adquirido el derecho de desarrollo de una nueva carretera, pero hasta ahora no se ha iniciado la obra por falta de recursos. El Gobierno está buscando otra fuente de financiamiento. Cabe recordar que la Carretera Norte que llega hasta Chilibre y que será conectada con esta carretera ha sido inaugurada en 1997, pero hay pocos usuarios por ser carretera de peaje.

Desarrollo turístico

El turismo está atrayendo un gran interés aprovechando los recursos turísticos de la Zona del Canal que incluyen los bosques naturales, las cosas y las abundantes aves. Ya se han terminado de construir los hoteles y terminal de cruceros en la Costa Atlántica. También en la Costa del Pacífico se ha terminado de construir las infraestructuras necesarias para proseguir con la construcción de las instalaciones comerciales, hoteles, terminal de cruceros, acuarios, etc.

Maquila

Panamá terminó de establecer el marco legislativo para operar la zona de maquila en 1990, y se inició la construcción de varias maquiladoras en la Zona del Canal. Estas incluyen: Margarita (68 Ha), Davis (100 Ha), Albrook (5 Ha), Cardenas Industrial Park (23 Ha) y Strategic Food Export Center.

Ciudad del Saber

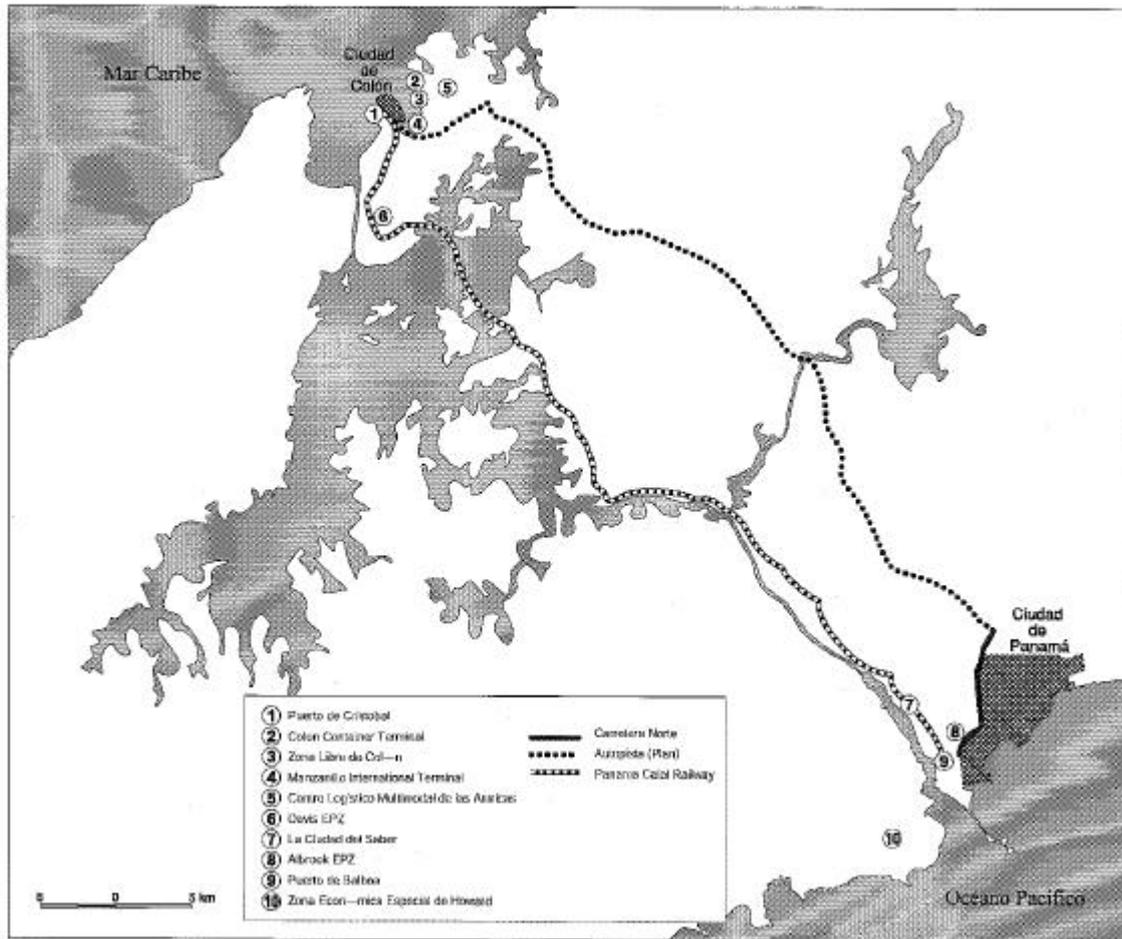
En noviembre de 1999 fue inaugurada la Ciudad del Saber en el terreno de la antigua base militar estadounidense Clayton (120 Ha) como una base de las instituciones internacionales de ciencias e investigación, comercio, y organismos internacionales. Esta ciudad es administrada por una entidad sin fin lucrativo denominada City of Knowledge Foundation creada en 1995. Las organizaciones y entidades que entran en esta Ciudad pueden disfrutar de diferentes incentivos tributarios y de visa.

¹⁰⁵ Esta información fue preparada y ordenada por el Equipo de Estudio con base a los resultados de las entrevistas a ARI y las diferentes informaciones recopiladas a través de Internet.

Re-desarrollo de lo que fué la Base Aérea Howard

El re-desarrollo de lo que fue la Base Aérea Howard es el proyecto que ARI está invirtiendo mayor esfuerzos en la actualidad. El proyecto incluye el taller de aeronaves utilizando la gran pista de aterrizaje y colgadores, construcción de centros de llamadas o de transferencia de datos utilizando la fibra óptica intercontinental que atraviesa Panamá. Pero ningún componente ha sido materializado hasta ahora. También se está analizando la pertinencia de impulsar el redesarrollo de esta Base Aérea junto con la construcción de un nuevo puerto de contenedores¹⁰⁶.

Figura 3.4-3 Proyectos en el área alrededor del Canal de Panamá



Fuente: Preparado por el equipo de investigación

¹⁰⁶ La primera área candidata para el puerto ha sido Farfan, el sitio propuesto por JICA a través de su Estudio para el Desarrollo, pero en los estudios recientes se está analizando la posibilidad de construir el puerto en una reclamación al sur de lo que fue la Base Aérea, aprovechando la tierra producida de las obras de construcción del tercer juego de esclusas del Canal de Panamá. Se dice que la ACP se opone a la alternativa de construir el puerto en Farfan, porque éste perturbaría la navegación de los buques en el tercer juego de esclusas. La construcción en la reclamación ha sido propuesta por ACP.

4.2 Desafíos del desarrollo en los años noventa y su avance

En el presente apartado se ordenan sistemáticamente los desafíos del desarrollo en el sector de apoyo a la Zona del Canal, así como el avance de los esfuerzos a lo largo de la década de los noventa, tomando en cuenta la situación general sectorial descrita anteriormente, y siguiendo el orden indicado en el diagrama sistemático de desafíos que aparece como Figura 3.4-4 de la página siguiente. El diagrama sistemático de los desafíos establece tres desafíos prioritarios, a saber: **“Canal de Panamá”, “Puertos de la Zona del Canal” y “Desarrollo de la Zona del Canal”**. Si bien es cierto que el diagrama de los desafíos establece numerosas acciones necesarias para el logro de estos tres desafíos prioritarios, en este apartado se centraliza el análisis en aquellos considerados como los más importantes.

(Desafío prioritario 1) Canal de Panamá

El desafío prioritario relacionado con el Canal de Panamá consiste en que el **Canal de Panamá mantendrá una alta competitividad de los servicios de transporte frente a otras rutas de transporte (marítimo y terrestre)**. Una vez logrado este desafío, el tráfico del Canal aumentará constantemente, **contribuyendo sustancialmente al desarrollo sostenible de la economía panameña**.

Avance: Este desafío prioritario ha sido en parte cumplido. El volumen de carga que transita por el Canal de Panamá aumentó un 23% en los últimos diez años. Sin embargo, este incremento ha sido menor al incremento de la carga total transitada en el mundo (35%), por lo que se puede decir que la importancia relativa del Canal se ha reducido. Por otro lado, el ingreso por peajes incrementó 60%, y la contribución al PIB también está creciendo, por lo que en términos generales, se puede afirmar que la contribución del Canal a la economía nacional está incrementando.

(Desafío) Operar eficientemente el Canal después de su devolución: La administración del Canal después de 2000 es muy estable, y se redujo la incidencia de accidentes.

(Desafío) Mantener (a corto plazo) e incrementar (a mediano y largo plazo) la capacidad de tránsito del Canal: Si bien es cierto que en algún tiempo se percibió la falta de capacidad del Canal al incrementarse la demanda en los años 1995 y 1996, se está solucionando el problema mediante la renovación de los equipos e instalaciones, así como las obras de ensanchamiento que se están llevando a cabo actualmente. Con estas obras se espera que la capacidad del Canal aumentará un 20% a mediano plazo. Además, una vez terminada la construcción de un tercer juego de esclusas de la que

actualmente se está llevando a cabo el estudio pertinente, se permitirá el tránsito de los grandes buques hacia el futuro, pero este problema también encubre dificultades, como por ejemplo la búsqueda de financiamiento.

(Desafío) Dar mayor estabilidad al suministro de agua necesaria para el tránsito por el

Canal: En los años 1997 y 1998 el Canal debió restringir el paso de los busques de alto calado por el efecto de El Niño. Sin embargo, en 2002 se iniciaron las obras de dragado de los canales para incrementar la capacidad de almacenamiento del Lago, y de esta manera se busca estabilizar el suministro de agua. Paralelamente, se está llevando a cabo diferentes acciones para la conservación de la cuenca hidrográfica (véase la sección correspondiente a la Conservación Ambiental). Asimismo, se ha iniciado el estudio para la búsqueda de nuevas fuentes para atender la demanda de agua que será incrementada al construir el tercer juego de esclusas.

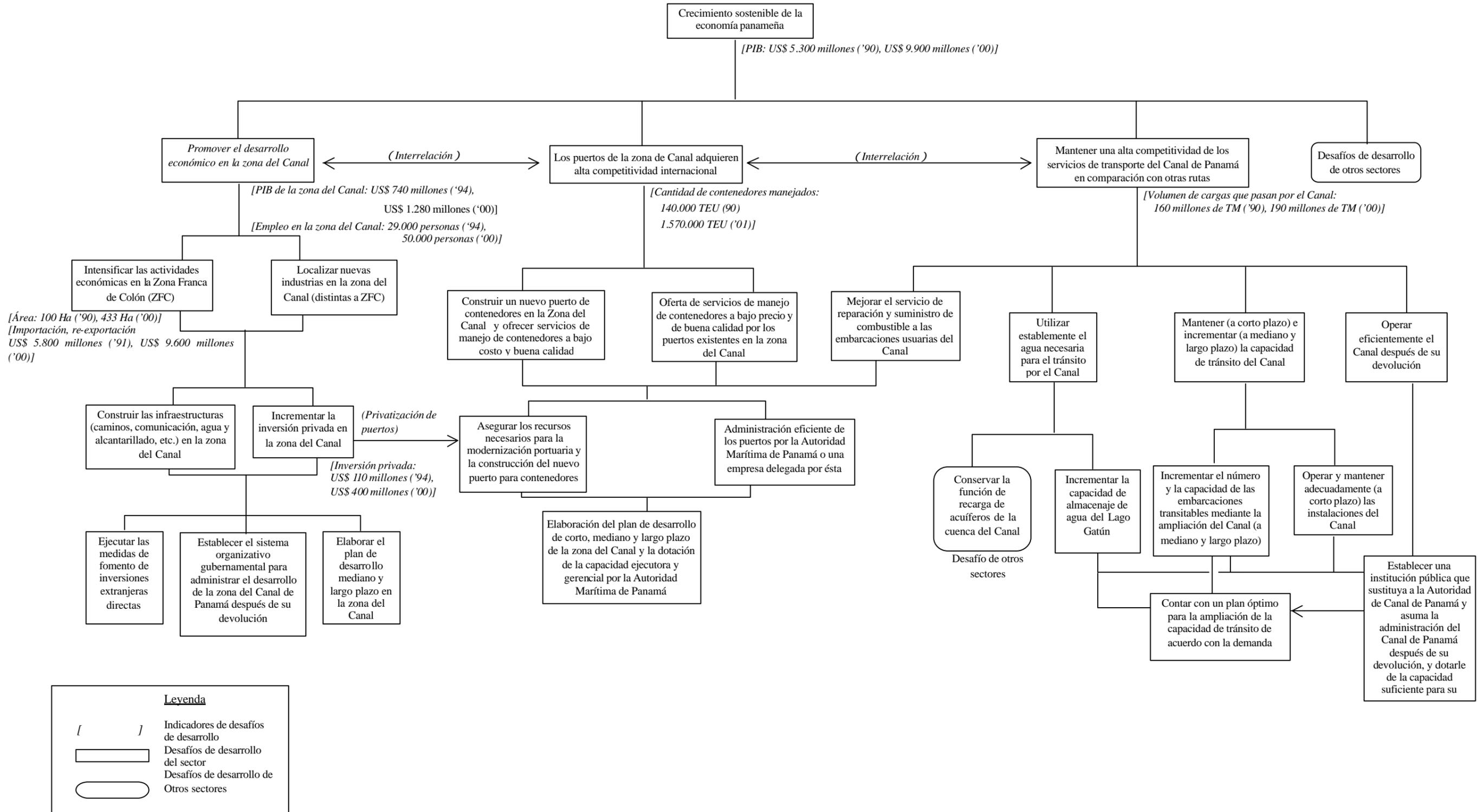
(Desafío prioritario 2) Puertos de la Zona del Canal de Panamá

El desafío prioritario relacionado con los puertos de la Zona del Canal consiste en que **estos puertos adquieran alta competitividad internacional como puertos de contenedores. Este desafío contribuirá sustancialmente a la economía panameña y al mismo tiempo, propiciará un entorno idóneo para el desarrollo económico de la Zona del Canal.**

Avance: Este desafío ha sido cumplido plenamente. Los puertos de la Zona del Canal han adquirido una alta fuerza competitiva y han logrado un notable crecimiento a través del desarrollo de puertos de contenedores con iniciativa del sector privado y de la privatización de los puertos existentes. El volumen de los contenedores manejados aumentó más de diez veces en esta última década. Si bien no se disponen de indicadores objetivos, la participación en el PIB nacional aumentó y se ha tenido un enorme impacto en el desarrollo económico de la Zona del Canal.

Figura3.4-4 Panamá: Diagrama sistemático de desafíos del desarrollo en el sector de apoyo al Canal y a la zona contigua en la década de los noventa 1

Fuente: Información preparada con base en los datos recogidos por el Equipo de Estudio



(Desafío) Ofrecer servicios de manejo de contenedores a bajo precio y de buena calidad en los puertos existentes: En el Puerto de Cristóbal se construyó un muelle exclusivo para el manejo de contenedores con el financiamiento público, pero la carga manejada se redujo por la competencia con otros puertos. Este puerto fue privatizado en los años posteriores, y actualmente se halla administrado eficientemente. El Puerto de Balboa ha sido privatizado y se construyó un terminal de contenedores. Su administración es plenamente eficiente. Con la construcción del nuevo terminal en este puerto, el volumen de los contenedores manejados aumentó siete veces más desde 1990 hasta 2001.

(Desafío) Construir nuevos puertos de contenedores y ofrecer servicios de manejo de contenedores a bajo costo y buena calidad: El terminal de contenedores de Colón construido en el Puerto de Manzanillo con el capital privado, ha tenido un gran éxito como el puerto de trasbordo de contenedores. Con la operación de este puerto, se dice que el costo del transporte marítimo a la región de Asia disminuyó 66%¹⁰⁷. La carga manejada en este puerto en 2000 ha sido diez veces más que la carga manejada en 1990 en todos los puertos de la Zona del Canal.

(Desafío prioritario 3) Desarrollo de la Zona del Canal

El desafío prioritario consiste en impulsar el desarrollo económico de la Zona del Canal. El avance puede ser evaluado por el incremento la participación en el PIB y del empleo.

Avance: Este desafío ha sido cumplido en gran medida. El desarrollo económico de la Zona del Canal puede ser calificado como constante y estable. El PIB de esta zona aumentó 72% en diez años (con un crecimiento medio anual de 10%), y la participación en el PIB nacional aumentó del 9,6% al 13,7%. La zona generó empleo para unas 20.000 personas en diez años, aunque se dice que el número de empleados durante la permanencia de la fuerza militar estadounidense había sido más del doble.

(Desafío) Intensificar las actividades económicas en la Zona Libre de Colón: La superficie aumentó cuatro veces en diez años, y la magnitud de las actividades económicas, dos veces. Con ello, aumentó sustancialmente, también su participación en el PIB nacional.

(Desafío) Incrementar la inversión privada en la zona del Canal: ARI está impulsando diversos proyectos de inversión en la Zona del Canal, y como consecuencia fue

¹⁰⁷ Banco Mundial, "Panama Country Assistance Strategy", 1998

invertida por el sector privado una suma de US\$ 1.300 millones en el período entre 1994 y 2000.

(Desafío) Localizar nuevas industrias en la Zona del Canal: Además de los nuevos puertos, se construyeron una línea férrea, las maquilas y las instalaciones turísticas.

4.3 Evaluación de la Relevancia de las operaciones de JICA

(1) Desafíos de desarrollo prioritarios hasta ahora y la aptitud de las operaciones de JICA

En el Cuadro 3.4-5 se presenta una lista de los proyectos de JICA sujetos a esta evaluación. Estos proyectos han sido agrupados bajo el nombre de “Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a los Puertos de la Zona del Canal ” y fue sometido a la evaluación como programa¹⁰⁸. Por otro lado, existen también varias operaciones de JICA relacionadas con este sector, pero que no han sido objeto de la evaluación, cuya lista se presenta en el Cuadro 3.4-6. En el diagrama de desafío de la Figura 3.4-5 que se presenta en la siguiente página, se incorporaron los proyectos de JICA y de los otros donantes, así como la relación de estos con las principales políticas del Gobierno de Panamá.

**Cuadro 3.4-5 Proyectos sujetos a la evaluación del sector
“Apoyo a la Zona del Canal de Panamá”**

Proyectos	Perfil	Esquemas	C/P	Ejecutado en:
Estudio de Alternativas del Canal de Panamá	En el marco del convenio firmado entre Panamá, EE.UU. y Japón en 1985 se analizaron las alternativas de construcción del Canal tipo marino, de un tercer juego de esclusas, ampliación del canal actual, transporte terrestre, etc. El proyecto de ensanchamiento del Canal ha sido seleccionado como la alternativa óptima y se prosiguió el estudio de factibilidad para la construcción del tercer juego de esclusas. Japón se hizo cargo de las técnicas de ingeniería, estimación de costos y análisis económico y financiero.	Estudio de Desarrollo	Comisión del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá	1991-1994
Expertos para el Comisión del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (tres expertos)	En el marco del Convenio mencionado arriba, se asignó el personal a la oficina del Comisión del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, que es un organismo internacional creado para la ejecución del Estudio.	Expertos de largo plazo	Comisión del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá	1991-1993
Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del	Con el fin de elevar la competitividad internacional del Puerto de Cristóbal (costa Atlántica, a la boca del Canal de Panamá) como puerto de contenedores, se elaboró el	Estudio de Desarrollo	Autoridad Portuaria Nacional	1992-1993

¹⁰⁸ Para mayor detalle sobre la evaluación de Programas, véase el Apéndice pág. 4-40.

terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal	P/M de modernización del puerto hasta 2010, y se ejecutó el estudio de factibilidad del plan de mejoramiento de corto plazo de hasta 2000.			
Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa	Con el fin de ampliar la capacidad instalada del Puerto de Balboa que se ubica en la boca del Canal de Panamá en la costa del Pacífico, se elaboró el P/M para el desarrollo portuario de largo plazo (hasta 2015), y se ejecutó el estudio de factibilidad del plan de mejoramiento de corto plazo de hasta 2005.	Estudio de Desarrollo	Autoridad Portuaria Nacional	1996-1997
Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio Internacional (2 expertos)	Los expertos realizaron la transferencia tecnológica en los métodos de predicción de demanda del Canal de Panamá, asesoramiento en la investigación sobre los problemas del Canal y transporte marítimo, y organizaron seminarios sobre el comercio internacional y la economía del transporte marítimo en el postgrado.	Estudio de Desarrollo	Universidad de Panamá Instituto del Canal de Panamá y Estudios Internacionales	1996-2001
Envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo	El experto ha sido enviado como asesor para la formulación de políticas del ministro de Canal de Panamá. Su asesoría consistió en el apoyo a los preparativos para la transferencia del Canal de Panamá, y en la planificación de la administración y modernización del Canal después de su devolución.	Expertos de largo plazo	Oficina del Ministro del Canal de Panamá	1998-2001

**Cuadro 3.4-6: Sector de Apoyo a la Zona del Canal de Panamá
Operaciones de JICA no sujetos a la evaluación**

Proyectos	Perfil	Esquemas	C/P	Ejecutado en:
Estudio de Factibilidad sobre el Mejoramiento de la Carretera entre Panamá y Colón	Elaboración del P/M para la construcción de la carretera entre las ciudades de Panamá y Colón, y el estudio de factibilidad de los proyectos prioritarios seleccionados.	Estudio de Desarrollo	Ministerio de Obras Públicas	1992-1993
Envío de experto de largo plazo en Planificación de la Promoción de Inversiones	El experto ofreció asesoría para la promoción de las inversiones extranjeras (en especial, Japón) en los diferentes proyectos impulsados por ARI.	Expertos de largo plazo	ARI	1999-2002

Las operaciones de JICA cubrían los tres desafíos prioritarios de este sector, con especial énfasis en el sub-sector de transporte marítimo (Canal, puertos, etc.). Tal como se indicó anteriormente, estos desafíos principales han sido considerados como importantes para el crecimiento sostenible de la economía panameña, y por lo tanto, macroscópicamente, la asistencia de JICA responde a los desafíos prioritarios de este sector.

Sin embargo, los temas eran amplios y no ha habido una fuerte coordinación entre los proyectos. Tal como se puede ver en el diagrama sistemático, los principales desafíos se vinculan uno con el otro en el propósito último, no así en las acciones de más bajo nivel, donde la coordinación ha sido sumamente débil. Las operaciones vinculadas estrechamente han sido solamente el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá y el envío de expertos asociado con este estudio.

La Relevancia de la selección de algunos temas de cooperación u organismos de C/P ha sido relativamente baja. Por ejemplo, el sector portuario panameño ha tenido un gran desarrollo gracias al éxito de la privatización, pero los dos Estudios de Desarrollo no habían considerado la posibilidad de que los puertos fueran privatizados casi completamente, y por lo tanto casi ninguno de los proyectos propuestos por estos Estudios ha sido implementado. Para proponer proyectos altamente viables, el estudio debió incluir, además de las técnicas portuarias y el análisis económico, también el marco organizativo y las posibles fuentes de financiamiento para la implementación de los proyectos. Por otro lado la cooperación técnica a través de los expertos (y del Cuadro 3.4-5) para la predicción de la demanda del Canal de Panamá y para la formulación de las políticas de administración, ha sido una asistencia indirecta, probablemente por el carácter del organismo receptor de los expertos.

(2) Cooperación y coordinación con otros donantes

En el Cuadro 3.4-7 se presenta la lista de los principales proyectos implementados por otros donantes en este sector después de 1990. El BID ha venido apoyando desde 1991, a través de la Cooperación Financiera Reembolsable y No Reembolsable, la implementación del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá y del estudio sobre el plan de desarrollo de la Zona del Canal¹⁰⁹, fortalecimiento institucional de ARI, así como el estudio para la Ciudad del Saber. El Gobierno de EE.UU. además de cooperar en el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá en 1991, ha venido extendiendo la cooperación técnica a través del USAID para agilizar la transferencia del Canal de Panamá, administración eficaz de la Zona del Canal, así como para la conservación de la cuenca hidrográfica del Canal¹¹⁰. El monto de la asistencia ha sido del US\$ 220 millones tanto del BID

¹⁰⁹ El costo de US\$ 20 millones para el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá ha sido desembolsado por Japón, EE.UU. y Panamá en la misma proporción. Para la proporción panameña, se utilizó el préstamo del BID.

¹¹⁰ La conservación de la cuenca del Canal, en realidad debería entrar en la cooperación en el área ambiental. Sin embargo, dado que este proyecto se encasilló sólo en la cuenca del Canal, y el propósito último es asegurar la fuente de agua para facilitar el tránsito de los buques por el Canal, ha sido incluido en este sector.

como de EE.UU.

Por otro lado, las operaciones de JICA en este sector incluían los Estudios de Desarrollo sobre el Canal de Panamá y dos puertos, en los que fueron invertidos ¥ 1.450 millones, y además, 14,5 expertos • año. La asistencia de JICA ha sido más reducida que la del BID o EE.UU. A excepción del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, no ha habido traslape de las áreas de cooperación, y tampoco ha habido una coordinación fuerte y concreta entre JICA y otros donantes¹¹¹.

Cuadro 3.4-7: Principales proyectos de otros donantes ejecutados después de 1990 relacionados con el “Apoyo a la Zona del Canal de Panamá”

Proyectos (años de aprobación y monto de cooperación)	Perfil
BID	
Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (1991, 6,7millones)	Selección de la alternativa óptima del ensanchamiento del Canal y el Estudio de Factibilidad Canal (que corre a cargo del Gobierno de Panamá)
Estudio sobre Región Interoceánica (1993, \$7,1 millones)	Préstamo y cooperación técnica para el fortalecimiento institucional de la ARI; preparación del plan de uso de la tierra de la Zona del Canal; Estudio para el plan de desarrollo urbano de la Ciudad de Panamá y de Colón; plan de uso y conservación de la Zona del Canal.
Desarrollo de las Áreas Revertidas con la Participación del Sector Privado (1996, \$0,6millones, Cooperación Financiera No Reembolsable)	Apoyo a la venta de los bienes estatales a los inversionistas privados. Contratación de los expertos en las áreas de derecho y medio ambiente en ARI.
Plan Comercial y Estratégico para la Ciudad del Saber(1998, Cooperación Financiera No Reembolsable)	Estudio de factibilidad de la Ciudad del Saber.
Apoyo para la Privatización de la Región Interoceánica (1999, \$1,1millones, Cooperación Financiera No Reembolsable)	Apoyo a la venta de los bienes estatales a los inversionistas privados. Contratación de los expertos en las áreas de derecho y medio ambiente en ARI.
Implementación del Centro de Excelencia de Ciencias, Tecnología e Innovación en Panamá(2000, \$3,3millones)	Préstamo para el fortalecimiento institucional de la City of Knowledge Foundation, mercadeo y construcción de las infraestructuras informáticas.
EE.UU.	
Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (EE.UU., 1991, 6,7millones)	Selección de la alternativa óptima de la ampliación del Canal y el Estudio de Factibilidad Canal (que corre a cargo del Gobierno de EE.UU.)
Fomento de la devolución ágil del Canal de Panamá y la utilización productiva de la Zona de Canal (USAID, 1997 - 2000 \$4,2millones)	Mecanismo de solución de disputas laborales de los trabajadores de Canal; sistema de gerencia financiera integral para la administración del Canal; fortalecimiento legislativo para el desarrollo del mercado de capital, protección de las propiedades intelectuales; fortalecimiento de ARI .
Fortalecimiento institucional para el manejo y conservación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá (USAID, 1997 – 2000, \$11millones)	Creación del comité interinstitucional para el manejo y conservación de la cuenca hidrográfica del Canal; creación del fondo para las actividades del Gobierno y de las ONGs en materia del medio ambiente; desarrollo de la base de datos y del sistema institucional para el monitoreo ambiental en la cuenca hidrográfica del Canal; fortalecimiento de las gestiones ambientales municipales para promover el manejo de las áreas protegidas, agroforestería, agricultura sostenible, etc. con participación de la comunidad.

¹¹¹ JICA ha implementado la el Proyecto de Conservación de la Cuenca Hirografica del Canal de Panamá (Cooperación Técnica Tipo Proyecto) en 2000, aunque este proyecto esta fuera de la evaluación y de este sector. El proyecto ha sido diseñado de tal manera que no tuviera traslape o duplicidad de esfuerzos con el proyecto de conservación de la cuenca implementado por USAID.

(3) Efectividad de las operaciones de JICA

En este apartado se describe sobre el impacto que tuvo las operaciones de JICA sobre los tres desafíos prioritarios (Canal de Panamá, puertos de la Zona de Canal, y desarrollo de la Zona del Canal). El impacto de cada proyecto ha sido reducido, y no ha habido coordinación entre los proyectos, por lo que tampoco ha habido un efecto sinérgico particular.

1) Apoyo al Canal de Panamá

Las operaciones de JICA en el Canal de Panamá han consistido en la cooperación de técnicas básicas para el desarrollo a largo plazo, en lugar de tener un impacto inmediato y directo.

El Estudio de Alternativas del Canal de Panamá y la asistencia técnica a través de los tres expertos de largo plazo ha formado una parte del estudio colectivo entre Japón, EE.UU. y Panamá y han desempeñado un rol importante en la definición de los lineamientos del plan de ampliación del Canal a largo plazo. Sobre la premisa de construir el tercer juego de esclusas propuesto en este estudio, ACP realizó un estudio detallado contratando los consultores externos. Actualmente, se está elaborando el diseño conceptual de este tercer juego de esclusas. La Cooperación Técnica mediante el envío de los expertos de largo plazo () fue una asistencia indirecta que consistía principalmente en el asesoramiento en investigación, desarrollo humano y formulación de políticas, y no se han logrado suficientes resultados, por lo que su impacto en el desarrollo y administración del Canal de Panamá ha sido limitado.

2) Apoyo a los puertos de la Zona Canal de Panamá

El alcance de los dos Estudios de Desarrollo orientados a la modernización de puertos fue definido asumiendo que habría una privatización parcial de la administración portuaria, pero no se anticipó que el desarrollo portuario estaría llevado a cabo por iniciativa privada. Adicionalmente, tampoco se logró concertar la opinión con el CCP sobre el impacto de los nuevos puertos en la operación del Canal de Panamá. Por consiguiente, ninguna de las propuestas de los dos estudios para un Nuevo Puerto de contenedores ha sido materializada. La modernización de los muelles existentes propuesta por el Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal fue implementada con los recursos del Gobierno de Panamá, pero el volumen de contenedores manejados en dicho puerto se redujo en los años posteriores, como consecuencia de la competencia con el Puerto de Manzanillo desarrollado por el sector privado. Por otro lado, la empresa privada que, después de la privatización, está administrando el Puerto de Balboa, ha implementado un plan de desarrollo diferente a lo que se había propuesto en el Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa, como lo era el planeamiento de las facilidades tomando en cuenta el medio ambiente y la existencia de

facilidades¹¹². Sin embargo, tampoco se puede negar la posibilidad de que el Estudio de Desarrollo del Puerto de Cristóbal ha motivado al sector privado a desarrollar el Puerto Manzanillo¹¹³, y de ser así, podría considerar que las operaciones de JICA han contribuido indirectamente al éxito del sector portuario panameño. Con referencia al puerto Balboa, se espera el incremento en la demanda de contenedores, por lo tanto hay la posibilidad de construir un nuevo puerto de contenedores en el corto plazo.

3) Apoyo al desarrollo de la Zona del Canal de Panamá

En cuanto al “Estudio de Factibilidad sobre el Mejoramiento de la Carretera entre Panamá y Colón” (un Estudio de Desarrollo que sale de esta evaluación), el sector privado intentó materializar sus propuestas, pero hasta ahora no se ha concretado por falta de recursos. Además, hay un experto enviado en materia del fomento de inversiones, pero todavía es prematuro evaluar su Efectividad. En resumen, las operaciones de JICA para el desarrollo de la Zona del Canal, hasta ahora no han tenido un impacto concreto.

4.4 Futuros desafíos de desarrollo

Ha habido cambios en este sector después de 1990. Estos cambios incluyen la conclusión del proceso de transferencia del Canal de Panamá y de la Zona del Canal, y el éxito de una verdadera privatización del sector portuario. Por esta razón, el contenido y el orden de prioridad de los desafíos de desarrollo también sufrieron cambio. A continuación se entrega un resumen de los futuros desafíos de desarrollo en las tres áreas.

1) Canal de Panamá

El Canal después de ser devuelto a Panamá se halla administrado establemente, y se considera que el desafío propuesto en este sub-sector ha sido cumplido completamente. Las medidas de corto plazo para el mejoramiento del Canal ya han sido iniciadas. En cuanto a las medidas de largo plazo, ya se definieron los lineamientos básicos de la ampliación del Canal, y se han iniciado los preparativos técnicos para las obras pertinentes. El reto que todavía queda por resolver es la **búsqueda de nuevas fuentes de agua y el financiamiento necesarios para la**

¹¹² Es probable que la empresa haya utilizado los datos e informaciones de los informes preparados por el Estudio de Desarrollo, lo cual no ha podido confirmarse claramente en este Estudio.

¹¹³ De acuerdo con los ejecutores japoneses del Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal, cuando este Estudio demostró concretamente la posibilidad de desarrollar un nuevo puerto de contenedores, se despertó un fuerte interés por parte del Gobierno de Panamá y del sector privado para el desarrollo del nuevo puerto. Asimismo, uno de los ex-contrapartes de Autoridad Portuaria Nacional pasó al sector privado y participó en el desarrollo del Puerto Manzanillo.

ampliación del Canal.

La administración del Canal ampliado requerirá de mayor cantidad de agua. Ante esta demanda, ACP está buscando nuevas fuentes en varios sitios de la cuenca oeste del Canal. Este estudio se halla todavía en la fase inicial, y requerirá de un estudio exhaustivo que incluya la evaluación del gran impacto que tendrá el proyecto sobre el medio ambiente, y de esta manera buscar el plan óptimo. Este desafío se relaciona estrechamente con el manejo de la cuenca hidrográfica (conservación ambiental).

Se considera que las obras de ampliación requerirán de una inversión equivalente al PIB nacional anual¹¹⁴, y la búsqueda de financiamiento constituye el gran reto para el Gobierno de Panamá. El Estudio de Alternativas del Canal de Panamá incluyó el análisis de las posibles fuentes de financiamiento (recurso propio del Gobierno, capital privado, etc.). Para materializar el proyecto, va a ser necesario agotar el análisis sobre las diferentes modalidades de búsqueda de recursos financieros.

ACP ha iniciado las consultas y estudios sobre estos temas. La mayoría de estas tareas están siendo ejecutadas a través de diferentes instituciones de investigación y consultores, y parte de ellas con los recursos de los donantes europeos¹¹⁵.

2) Puertos de la Zona del Canal

El gran éxito del proceso de privatización del sector portuario ha traído como consecuencia un incremento considerable del volumen de contenedores manejados en Panamá. Por lo tanto, el desafío de desarrollo propuesto para la década de los noventa ha sido cumplido completamente. La capacidad instalada de los cuatro puertos puede absorber más demanda, y se considera que el sector privado puede asumir a su propia iniciativa la ampliación de las instalaciones hacia el futuro.

Además existe la idea de articular la construcción de un nuevo puerto de contenedores con el desarrollo de la **Zona del Canal**¹¹⁶, y es probable que el análisis del concepto básico y planificación del desarrollo relacionado con esta idea, así como la concertación interinstitucional podría constituir un reto para el futuro.

3) Desarrollo de la Zona del Canal

¹¹⁴ Según el proyecto propuesto en el marco del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá, las obras de ampliación tendrá un costo entre aprox. US\$ 7.000 a 8.000 millones. A modo de referencia, el PIB nacional del año 2000 ha sido de aprox. US\$ 9.900 millones.

¹¹⁵ De acuerdo con la entrevista a ACP, el Gobierno de España ha ofrecido el financiamiento para el estudio de predicción de la demanda, y el Gobierno de Francia para el estudio de nuevas fuentes de agua.

¹¹⁶ Desarrollo del nuevo puerto en la reclamación en la costa de la antigua Base Aérea Howard. Véase el apartado 4.1(3), 3).

El desafío prioritario que consistía en el desarrollo de la Zona del Canal ha sido alcanzado en gran medida hasta ahora. ARI aprobó el plan de uso de la tierra y múltiples proyectos han sido implementados mediante inversionistas nacionales y extranjeros, y se ha tenido una importante contribución en el incremento del PIB y en la generación de empleos.

Sin embargo, Panamá ofrece todavía un potencial remanente de **atraer nuevas industrias** aprovechando la ventaja geográfica que tiene el país, la economía dolarizada y la oferta de una amplia gama de servicios comerciales, iniciando con el servicio financiero. La necesidad del desarrollo de nuevas industrias es también alta. Para lograr este objetivo, es importante continuar la **construcción de infraestructuras y fomentar las inversiones en la Zona del Canal** en los siguientes años. De la misma manera, se requiere **analizar más concretamente los proyectos de inversiones altamente viables** (uso del terreno de la antigua base aérea Howard) para que estos caminen.

Actualmente Panamá casi no cuenta con infraestructuras de la industria manufacturera, y por lo tanto se considera que es más ventajoso para el país fomentar el desarrollo de los sectores de servicios (comercialización, financiero, turismo, etc.) aprovechando la ventaja geográfica y la económica dolarizada. En el sector de servicios, la calidad del servicio a clientes constituye el factor decisivo en la competitividad. Si bien esto es aplicable no sólo para el desarrollo de la Zona del Canal, el **desarrollo humano para mejorar la calidad de los servicios a clientes** podría ser un importante reto para el fomento de la industria en los siguientes años¹¹⁷.

El desarrollo de la Zona del Canal ha sido impulsado casi completamente por ARI hasta ahora. Sin embargo esta institución ha sido creada por una legislación de duración limitada y será disuelta en 2005. Dentro de este contexto, se requiere continuar profundizando el estudio sobre **la creación del marco organizativo para el desarrollo de la Zona del Canal después de la desaparición de ARI, y las estrategias de fomento de la industria o las políticas industriales nacionales** que articulen el desarrollo de esta zona con el de todo el país.

¹¹⁷ Por ejemplo, entre los proyectos de inversión en el terreno de la antigua Base Aérea Howard, se incluye la idea de localizar el Centro Internacional de Llamadas. Sin embargo, ARI sostiene que para ello, es indispensable implementar un programa de investigación sobre el mejoramiento de la calidad de servicios a clientes (incluyendo el idioma inglés).

Información referencial: **Resumen de la evaluación de proyectos específicos y de Programas**

En el siguiente Cuadro se muestra el perfil de dos proyectos sujetos a la evaluación, así como los resultados de la evaluación sobre cinco escalas. Los proyectos sujetos a la evaluación son seis, y todos ellos se agrupan en un único conjunto denominado “Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a los Puertos de la Zona del Canal”. El objetivo del Programa ha sido el “incremento de la competitividad internacional del Canal de Panamá y de los puertos de la Zona del Canal”. De los seis proyectos del Programa, cuatro fueron sometidos a la evaluación de los proyectos específicos, salvo el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá y el envío de los expertos de largo plazo asociado con éste. En cuanto a los componentes no sujetos a la evaluación de proyectos específicos, así como el envío de los expertos, no se ha puesto una calificación cuantitativa.

Cuadro 3.4-8 Apoyo a la Zona del Canal de Panamá :
Resultados de evaluación sobre cinco escalas

Programas y proyectos	Relevancia		Efectividad		Eficiencia		Impacto				Sostenibilidad	
	A1	A2	B1	B2	C1	C2	D1	D2	D3	D4	E1	E2
Programa de Apoyo al Canal de Panamá y a los Puertos de la Zona del Canal (integrado por -)	5	2,5	2	/	2	/	/	1	5	1	2,5	3
Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (Estudio de Desarrollo)*	-		-	-	-	-	-	-	-	-	-	/
Expertos para el Comité del Estudio de Alternativas del Canal de Panamá (3 expertos de largo plazo)*	-	/	-	-	-	-	/	-	-	-	-	/
Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal (Estudio de Desarrollo)	2,5	/	2	3	2	3	3	1	5	1	2,5	/
Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa (Estudio de Desarrollo)	2	/	2,5	3	2	3	1	1	5	1	2,5	/
Envío de expertos para el Transporte Marítimo y Comercio Internacional (2 expertos de largo plazo)**	-	/	-	-	-	-	/	-	-	-	-	/
Envío de Experto para la Administración del Canal y del Transporte Marítimo**	-	/	-	-	-	-	/	-	-	-	-	/

Ítems:

- A1 Relevancia (relevancia general en el caso de los proyectos específicos, y “relevancia del objetivo” en el caso de los Programas)
- A2 Idoneidad de la combinación de los proyectos que componen el Programa (sólo para los Programas)
- B1 Efectividad para el logro del objetivo

- B2 Contribución de los resultados en el logro del objetivo del proyecto (sólo para los proyectos específicos)
 - C1 Eficiencia de las inversiones para lograr el objetivo del Proyecto
 - C2 Eficiencia de las inversiones para el logro de los resultados (sólo para los proyectos específicos)
 - D1 Avance de la implementación del proyecto (sólo para los Estudios de Desarrollo)
 - D2 Impacto del objetivo del Programa, propósito último, etc.
 - D3 Impacto negativo
 - D4 Contribución del Programa o Proyectos en el impacto manifestado
 - E1 Sostenibilidad del nivel de objetivo del Proyecto
 - E2 Sostenibilidad del nivel del objetivo del Programa (sólo para Programas)
- Nota * No se determinó una calificación sino que la evaluación ha sido cualitativa,

- Imposible realizar una evaluación sobre cinco escalas

[Conclusiones]

La cooperación de JICA en este sector, vista macroscópicamente, ha sido altamente relevante, pero la en cuanto a los proyectos específicos, algunos presentaron relativamente baja Relevancia por diversas razones circunstanciales. La Efectividad (para el logro del objetivo del Proyecto) ha sido calificada como “relativamente baja” en términos de la eficiencia de la implementación. El Impacto esperado frente al objetivo del respectivo Programa no se ha manifestado. La Sostenibilidad del nivel del objetivo del Proyecto ha sido calificada como “relativamente baja” y la Sostenibilidad del nivel del Programa ha sido calificada como “moderada”.

(1) Relevancia

El respectivo objetivo de los proyectos y programas coincide plenamente con el desafío prioritario del sector que consiste en lograr el crecimiento sostenible de la economía panameña, por lo que la Relevancia ha sido calificada como “alta”. Sin embargo, los dos Estudios de Desarrollo han tenido baja calificación por una serie de razones circunstanciales, como por ejemplo, no se había tomado en cuenta suficientemente la tendencia de privatización del sector portuario como “externalidades” que encaminan a la materialización de las propuestas, o que el estudio no atrajo inversiones concretas. En cuanto al envío de expertos de largo plazo (y), la evaluación ha sido cualitativa y no se ha puesto una calificación cuantitativa. Sin embargo, se ha visto que la importancia o la urgencia de la cooperación, o la selección de las instituciones receptoras de los expertos no han sido necesariamente adecuadas.

En cuanto a la combinación de los proyectos, la cooperación se centró demasiado en las técnicas portuarias y economía de transporte marítimo, y no se ha tenido un enfoque hacia la institucionalización o en los métodos de búsqueda de financiamiento para implementar los proyectos. La calificación ha sido relativamente baja porque no ha habido una coordinación concreta entre los proyectos o entre los organismos de contraparte.

(2) Efectividad

Los dos Estudios de Desarrollo orientados a la modernización de los puertos no han podido proponer proyectos viables sobre los nuevos puertos de contenedores, y la Efectividad para el logro del objetivo del proyecto ha sido calificada como “relativamente baja”. Entre sus causas se mencionan porque no se había previsto que el proceso de privatización del sector portuario fuera tan rápido (se completó en la segunda mitad de los años noventa), y tampoco se había conseguido una opinión concertada con el CCP sobre el impacto de los nuevos puertos en la operación del Canal de Panamá. La Efectividad para el logro del objetivo del envío de los expertos () tampoco ha sido muy alta. Por lo tanto, la Efectividad del Programa en general ha sido calificada como “relativamente baja”

(3) Eficiencia

La Eficiencia de las inversiones para el logro del objetivo ha sido calificada como “relativamente baja” para todos los proyectos sujetos a la evaluación (el Programa en general). A esto ha incidido la baja Eficiencia de los dos Estudio de Desarrollo para la modernización portuaria. La baja Eficiencia del envío de expertos () se debe a la deficiente inversión de C/P por parte de Panamá.

(4) Impacto

Hasta ahora casi no se ha manifestado ningún impacto relacionado directamente con el objetivo del Programa (el incremento de la competitividad internacional del Canal de Panamá y de los puertos de la Zona del Canal). En cuanto al componente “Canal de Panamá”, hasta ahora no se ha percatado un impacto concreto. Sin embargo, el Estudio de Alternativas del Canal de Panamá ha definido los lineamientos básicos del plan de ampliación del Canal, y tuvo una importante contribución en el logro del futuro objetivo del Programa. En cuanto al Estudio de Desarrollo del Puerto de Cristóbal, parte de los proyectos propuestos ha sido implementada, pero el impacto ha sido casi nulo hasta ahora, puesto que el volumen de contenedores manejados en dicho puerto se redujo considerablemente, en lugar de aumentar, como consecuencia de la competencia con el nuevo puerto desarrollado con capital privado. También en el caso del Puerto de Balboa, las propuestas del Estudio de Desarrollo no han sido materializadas. El impacto del envío de los expertos de largo plazo () tampoco se ha manifestado. Por otro lado, tampoco se percibe la manifestación de impactos negativos.

(5) Sostenibilidad

La Sostenibilidad técnica de los dos Estudios de Desarrollo relacionados con puertos ha sido calificada como “relativamente baja” debido a que muchos de los contrapartes que se beneficiaron de la transferencia tecnológica han salido de AMP y pasaron al sector privado. La Sostenibilidad a nivel de objetivo de Proyecto en general ha sido calificada como “relativamente baja” tomando en cuenta también los demás proyectos.

La Sostenibilidad a nivel de objetivo del Programa ha sido calificada como “moderada” tomando en cuenta integralmente los siguientes factores. El Canal de Panamá y el sector de transporte marítimo básicamente se encuentran en un entorno donde las políticas favorecen su desarrollo. En cuanto a los puertos, se prevé que el Gobierno continuará aplicando las mismas políticas de desarrollo basadas en la privatización por las experiencias del éxito que se logró en la segunda mitad de los años noventa. No se percibe ningún problema en el aspecto institucional, y sobre todo en lo que respecta a la coordinación y cooperación interinstitucional entre las tres autoridades (ACP, AMP y ARI) relacionadas con la Zona del Canal. El Canal de Panamá y los puertos contiguos están arrojando suficiente rentabilidad para obtener los recursos necesarios para su administración, lo que propicia un entorno económico y financiero que asegura su sostenibilidad. Sin embargo, en el caso de ejecutar las obras de ampliación del Canal de Panamá va a ser necesario agotar el análisis sobre las posibles fuentes de financiamiento, así como la recuperación de la inversión. Técnicamente, el personal, instalaciones y la tecnología de ACP así como de las empresas administradoras de puertos presentan un alto nivel en términos generales. Sin embargo, es posible que todavía no sea suficiente el personal y la capacidad del Gobierno de Panamá para preparar una estrategia de largo plazo para la administración del Canal y del transporte marítimo

[Lecciones]

- 1) En el caso de ejecutar un proyecto de cooperación cuando el país receptor está impulsando las políticas de privatización, es necesario atender cuidadosamente su evolución, y diseñar el proyecto tomando plenamente en cuenta la división de responsabilidades entre el sector público y privado. En el caso de iniciarse la privatización durante el período de ejecución del proyecto es importante incorporar correcciones necesarias al plan en la mayor brevedad posible.**

- 2) Cuando un proyecto parte de una premisa que incide fuertemente a la viabilidad del proyecto, es necesario agotar previamente el análisis para visualizar si tal premisa es altamente probable.** El Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal fue iniciado pensando que AMP tendrá la iniciativa

para desarrollar el nuevo puerto en Isla de Terfer. Sin embargo, cuando se terminó el estudio, casi ninguno de los proyectos propuestos no fue implementado puesto que el CCP no aprobó fácilmente el desarrollo del nuevo puerto en Isla de Terfer tampoco el Gobierno de Panamá pudo desembolsar inmediatamente un alto costo de inversión. Por otro lado, el Plan de Desarrollo del Puerto de Balboa se inició con la premisa de que la privatización de dicho puerto sería muy parcial. Sin embargo, en realidad la privatización avanzó aceleradamente hasta completar el 100%, lo que ha hecho que ninguna propuesta del Estudio fuera implementado.

- 3) **En el caso de que sea necesario proponer proyectos que requieran de elevado monto de inversión y que debe ser implementado en la mayor brevedad posible, no es pertinente realizar el Estudio de Desarrollo en forma aislada, salvo cuando tenga la posibilidad de especificar concretamente las fuentes de financiamiento.** Asimismo, en el caso de **realizar un estudio sobre un proyecto de inversión con fines fuertemente comerciales en un campo que presenta un alto riesgo de inversión**, como por ejemplo la construcción de un puerto de contenedores para atender el posible incremento de la demanda de cargas de trasbordo, **se recomienda realizar el estudio incorporando la posibilidad de atraer las inversiones del sector privado.** La propuesta del Plan de Rehabilitación y Plan para la Operación del terminal de Contenedores en el Puerto de Cristóbal no fue materializada por falta de recursos en el Gobierno, una empresa que asumió el riesgo y emprendió la inversión de gran envergadura en el Puerto Manzanillo ha tenido éxito en su proyecto.

- 4) **En el caso de enviar los expertos de largo plazo como asesores en la formulación de políticas, es importante enfocar concretamente los temas y áreas que necesitan el asesoramiento y seleccionar previamente las instituciones y cargos de los expertos a ser enviados para que su asesoría pueda ser adecuadamente aprovechada.** En el caso de “Administración de canal y políticas de transporte marítimo”, el objetivo del envío de los expertos no había sido definido claramente, ni las instituciones o los cargos a las que se asignaron estos fueron adecuados para dar asesoramiento útil en la formulación de políticas, lo cual ha sido la principal causa de que el impacto de la cooperación técnica haya sido muy limitado.