



FIDA
FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA
Junta Ejecutiva – 74° período de sesiones
Roma, 5 y 6 de diciembre de 2001

INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE

A LA JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO A LA

REPÚBLICA DE PANAMÁ

PARA EL

**PROYECTO DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DE LA COMARCA
NGÖBE-BUGLÉ Y CORREGIMIENTOS RURALES POBRES ALEDAÑOS**

ÍNDICE

	PÁGINA
EQUIVALENCIAS MONETARIAS	iii
PESOS Y MEDIDAS	iii
ABREVIATURAS Y SIGLAS	iii
MAPA DE LA ZONA DEL PROYECTO	iv
RESUMEN DEL PRÉSTAMO	v
SINOPSIS DEL PROYECTO	vi
PARTE I – LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA	1
A. La economía y el sector agrícola	1
B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA	2
C. La estrategia de colaboración del FIDA con Panamá	3
PARTE II – EL PROYECTO	3
A. Zona del proyecto y grupo-objetivo	3
B. Objetivos y alcance	5
C. Componentes	5
D. Costos y financiación	7
E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría	10
F. Organización y administración	10
G. Justificación económica	12
H. Riesgos	13
I. Impacto ambiental	13
J. Características innovadoras	13
PARTE III – INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS	14
PARTE IV – RECOMENDACIÓN	14
ANEXO RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO	15

APÉNDICES

	PÁGINA
I. COUNTRY DATA (DATOS SOBRE EL PAÍS)	1
II. PREVIOUS IFAD LOANS TO PANAMA (PRÉSTAMOS ANTERIORES DEL FIDA A PANAMÁ)	2
III. MATRIX OF POVERTY DETERMINANTS AND REQUIRED PROJECT ACTIONS (MÁTRIZ DE DETERMINANTES DE LA POBREZA Y ACTUACIONES NECESARIAS DEL PROYECTO)	3
IV. LOGICAL FRAMEWORK (MARCO LÓGICO)	4
V. PROJECT OPERATIONAL FLOW CHART (DIAGRAMA DE SECUENCIA DE LAS OPERACIONES)	9
VI. CUADROS DE COSTOS Y FINANCIACIÓN	10
VII. ORGANIZATION AND MANAGEMENT (ORGANIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN)	13



EQUIVALENCIAS MONETARIAS

Unidad monetaria	=	Balboa (PAB)
USD 1,00	=	PAB 1,00
PAB 1,00	=	USD 1,00

PESOS Y MEDIDAS

1 kilogramo (kg)	=	2,204 libras
1 000 kg	=	1 tonelada (t)
1 kilómetro (km)	=	0,62 millas
1 metro (m)	=	1,09 yardas
1 metro cuadrado (m ²)	=	10,76 pies cuadrados
1 acre (ac)	=	0,405 hectáreas (ha)
1 hectárea (ha)	=	2,47 acres

ABREVIATURAS Y SIGLAS

ANAM	Autoridad Nacional del Medio Ambiente
DCAP	Dirección General para el Crédito Productivo Rural
FIS	Fondo de Inversión Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agrícola
SyE	Seguimiento y evaluación
UAP	Unidad de Administración del Proyecto

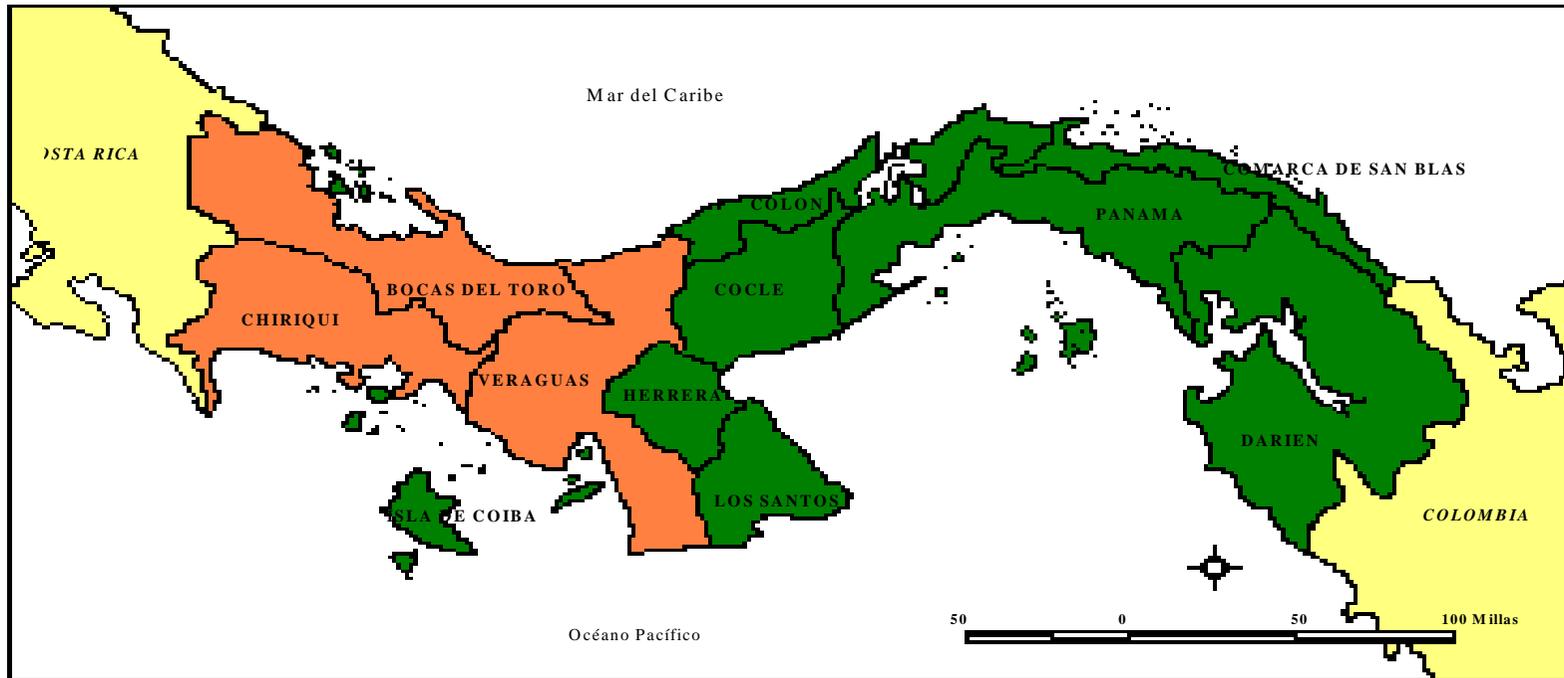
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Ejercicio fiscal

1º enero – 31 diciembre

MAPA DE LA ZONA DEL PROYECTO

PANAMA



 Área del Proyecto

Fuente: FIDA.

Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos en este mapa no suponen juicio alguno del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) respecto de la demarcación de las fronteras o límites que figuran en él, ni acerca de las autoridades competentes.



REPÚBLICA DE PANAMÁ

PROYECTO DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DE LA COMARCA NGÖBE-BUGLÉ Y CORREGIMIENTOS RURALES POBRES ALEDAÑOS

RESUMEN DEL PRÉSTAMO

INSTITUCIÓN INICIADORA:	FIDA
PRESTATARIO:	La República de Panamá
ORGANISMO DE EJECUCIÓN:	Fondo de Inversión Social (FIS)
COSTO TOTAL DEL PROYECTO:	USD 33 millones
CUANTÍA DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	DEG 19,4 millones (equivalentes a USD 25 millones, aproximadamente)
CONDICIONES DEL PRÉSTAMO DEL FIDA:	Plazo de 18 años, incluido un período de gracia de tres, con un tipo de interés igual al tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año
COFINANCIADORES:	Ninguno
CONTRIBUCIÓN DEL PRESTATARIO:	USD 6 millones
CONTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIARIOS:	USD 2 millones
INSTITUCIÓN EVALUADORA:	FIDA
INSTITUCIÓN COOPERANTE:	Corporación Andina de Fomento (CAF)

SINOPSIS DEL PROYECTO

¿Quiénes son los beneficiarios?

La pobreza y la pobreza extrema afectan, respectivamente, al 65% y al 39% de la población rural de Panamá. A la elevada incidencia de la pobreza rural se añade el factor indígena, que tiene una influencia muy negativa en los ingresos y las condiciones de vida: el 95,4 % de la población indígena vive por debajo del umbral de la pobreza (USD 905 anuales per cápita) y el 86,6% vive por debajo del umbral de la pobreza extrema (USD 519 anuales per cápita). Así pues, las comunidades étnicas indígenas de Panamá son un grupo-objetivo primario del FIDA, mientras que los pobres no indígenas de las zonas rurales constituyen el grupo-objetivo secundario.

¿Por qué son pobres?

Los prejuicios históricos y la exclusión social y económica actual, junto con el aislamiento geográfico, son las principales causas de la pobreza y de la pobreza extrema entre las comunidades indígenas. Debido a la falta de inversiones públicas en educación, salud y comunicaciones en los territorios indígenas, o comarcas, y a la inexistencia o limitación del acceso a los servicios básicos y a los mercados, esas regiones son las que registran las mayores tasas de analfabetismo, los peores indicadores de desarrollo humano y los ingresos familiares más bajos del país.

¿Qué hará el proyecto por ellos?

El proyecto propuesto atenderá las necesidades de 30 000 pobres de las zonas rurales (el 75% de ellos indígenas ngöbe-buglé y el 25% no indígenas) que viven en las provincias occidentales de Panamá. Una innovación del proyecto consiste en fomentar la integración de los beneficiarios indígenas y no indígenas, con lo que aumentarán las posibilidades de que se produzca un proceso de desarrollo económico integrado a nivel local y de que mejoren las oportunidades de obtención de ingresos de los beneficiarios. El proyecto aportará inversiones y apoyo en el ámbito del capital humano y social: se fortalecerá la capacidad de los beneficiarios en las esferas de la educación y la organización y se establecerá un plan de relaciones de trabajo horizontales con la población beneficiaria. Se adoptará un enfoque desprovisto de cualquier tipo de paternalismo, que propiciará que la población ngöbe-buglé pase de la situación de “cliente” a intervenir y participar activamente en el desarrollo de su comarca. Este proceso debería fortalecer la autoestima de las poblaciones indígenas, estimular en el país el respeto por su patrimonio cultural ancestral y potenciar la capacidad de acción de las organizaciones tradicionales. El proyecto promoverá actividades sostenibles de generación de ingresos en un contexto de aprovechamiento racional de los recursos naturales. Prestará apoyo a las comunidades rurales en el tratamiento de los desechos y la solución de conflictos relacionados con los recursos naturales y el uso de la tierra. Se establecerán mecanismos para el diálogo sistemático en materia de políticas y el intercambio de metodologías de desarrollo rural y alivio de la pobreza de las poblaciones indígenas con el Gobierno, otros donantes y otros proyectos financiados por el FIDA.

¿Cómo participarán los beneficiarios en el proyecto?

El proyecto estará impulsado por la demanda. Los destinatarios del proyecto diseñarán sus propios planes de desarrollo comunitario, un programa de capacitación, becas y actividades que puedan financiarse y ejecutarse en el marco del proyecto. Cada comunidad también se encargará del seguimiento de su propio plan y compartirá con el proyecto la información obtenida. Cuatro miembros de los organismos de dirección tradicionales ngöbe-buglé, uno por cada uno de los tres congresos provinciales y uno del Congreso General de la Comarca Indígena, representarán a los beneficiarios en el comité directivo del proyecto.

**INFORME Y RECOMENDACIÓN DEL PRESIDENTE DEL FIDA A LA
JUNTA EJECUTIVA SOBRE UNA PROPUESTA DE PRÉSTAMO
A LA REPÚBLICA DE PANAMÁ
PARA EL
PROYECTO DE DESARROLLO RURAL SOSTENIBLE DE LA COMARCA
NGÖBE-BUGLÉ Y CORREGIMIENTOS RURALES POBRES ALEDAÑOS**

Someto el siguiente Informe y Recomendación sobre una propuesta de préstamo a la República de Panamá, por la cantidad de DEG 19,4 millones (equivalentes a USD 25 millones, aproximadamente), en condiciones ordinarias, para ayudar a financiar el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca Ngöbe-Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños. El préstamo tendrá un plazo de 18 años, incluido un período de gracia de tres, con un tipo de interés igual al tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año, y será administrado por la Corporación Andina de Fomento (CAF) en calidad de institución cooperante del FIDA.

**PARTE I – LA ECONOMÍA, EL CONTEXTO SECTORIAL
Y LA ESTRATEGIA DEL FIDA¹**

A. La economía y el sector agrícola

1. La República de Panamá se encuentra en el istmo de Panamá, limita al oeste con Costa Rica, al este con Colombia, al norte con el Mar Caribe y al sur con el Océano Pacífico. El país tiene una superficie de 75 500 km² y está dividido en nueve provincias, 67 distritos municipales, 510 corregimientos y tres comarcas indígenas². En el año 2000 la población total de Panamá era de 2 815 644 habitantes, de los cuales un 45% vive en las zonas rurales. La tasa de crecimiento demográfico anual entre los dos últimos censos (1990-2000) fue del 1,91%. Casi un 10% de la población del país es de origen indígena y los siete grupos étnicos principales son: ngöbe, buglé, embera, wuonaan, kuna, naso y teribe.

2. La especialización en el sector de los servicios y el sistema monetario de Panamá han tenido una influencia determinante en la evolución histórica de la economía del país. Desde su fundación hasta la adopción del balboa, Panamá utilizó el dólar de los Estados Unidos como moneda nacional. El Canal de Panamá, los servicios bancarios y la zona franca de Colón son los pilares de la economía del país. En 1999, la intermediación y los servicios financieros, los derechos del Canal de Panamá, la zona franca de Colón, el sector inmobiliario y el comercio generaron cerca del 60% del producto interno bruto (PIB), el sector público el 12,7%, la industria el 8,2% y la agricultura y la pesca el 7,1%.

¹ Para más información, véase el apéndice I.

² Las comarcas son zonas del territorio que se han asignado por ley a grupos étnicos indígenas. Las comarcas son equivalentes a las provincias y también están divididas en distritos municipales y corregimientos (división de carácter político).

Como corresponde a la estructura económica del país, el 66% de la población económicamente activa está empleada en el sector terciario (comercio y servicios), el 18,2% en el sector secundario (industria y construcción) y el 15,8% en el sector primario (agricultura). Así pues, es en las zonas urbanas en las que se concentran las mayores posibilidades de obtención de ingresos, en tanto que la población rural y los grupos indígenas con un bajo nivel de instrucción que viven en lugares remotos tienen tan sólo oportunidades económicas limitadas.

3. El Gobierno de Panamá viene aplicando desde 1994 un programa de reforma económica estructural basado en la renegociación de la deuda externa, la privatización de las empresas de servicios públicos de propiedad estatal, la liberalización del comercio, la reglamentación laboral y del mercado basada en la competencia, la reorganización del sector público y el incremento de las inversiones públicas de carácter social. La crisis económica que afectó a la mayor parte de los países latinoamericanos, especialmente a Colombia, el Ecuador y Venezuela, que son los socios comerciales más importantes en la zona franca de Colón, causó una reducción de la tasa anual de crecimiento del PIB, que en 1999 se situó en el 3,2%.

4. El 7,1% del PIB y el 16% del empleo del país corresponden al sector agrícola. En 1999 los productos agrícolas supusieron el 30,4% del valor de las exportaciones y el 6% de los ingresos procedentes del exterior. Entre los principales productos agropecuarios comerciales de exportación figuran la caña de azúcar, las bananas, el café, el ganado, el tabaco y las frutas. Los productos destinados al mercado interno son, entre otros, el arroz, el maíz y los frijoles. En 1996, 1997 y 1999 el producto agrícola bruto del país evolucionó desfavorablemente por los efectos del fenómeno climático El Niño de 1997. La producción de los pequeños agricultores se orienta principalmente a los cereales básicos, la mandioca, las legumbres y las frutas para el consumo familiar y los mercados locales.

5. La estructura económica de Panamá, orientada a los servicios y básicamente urbana, agudiza la prevalencia de la pobreza y de la pobreza extrema que afecta especialmente a las poblaciones rurales. A nivel nacional, más de un millón de personas viven por debajo del umbral de la pobreza (el 37% de la población) y 500 000 personas (el 19%) por debajo del umbral de la pobreza extrema. La pobreza y la pobreza extrema afectan, respectivamente, al 64,9% y al 38,5% de la población rural.

6. A la elevada incidencia de la pobreza rural se añade el factor indígena, que tiene una influencia muy negativa en los ingresos y las condiciones de vida: el 95,4 % de la población indígena vive por debajo del umbral de la pobreza y el 86,6% vive por debajo del umbral de la pobreza extrema. Los grupos indígenas, que suponen casi el 10% de la población de Panamá, concentran el 19,3% y el 34,6% de los pobres y extremadamente pobres del país. La pobreza de las zonas indígenas de Panamá sólo puede describirse como abismal. El sector indígena de la población, tiene una tasa de fecundidad más elevada y su tasa anual de crecimiento demográfico es la mayor del país: un 5,4%, mientras que la media nacional se sitúa en el 1,9%. Debido al aislamiento y a la falta de oportunidades económicas, prácticamente toda la población indígena que vive en las zonas indígenas es pobre, mientras que aproximadamente la mitad de la población indígena que vive fuera de esas zonas es pobre. Por esta razón, una de las principales prioridades del Gobierno es la aplicación de un programa bien definido de desarrollo social e inversiones encaminado a promover una reducción sustancial de la pobreza, la extrema pobreza y la desigualdad social.

B. Enseñanzas extraídas de la experiencia anterior del FIDA

7. El FIDA ha aprobado seis préstamos a Panamá³ por un valor total de USD 46,4 millones (de los cuales tres ya se han cerrado y los otros tres están en ejecución) y en sus intervenciones concede una gran prioridad a la población indígena. Los resultados más significativos que se citan en el informe preliminar de la evaluación preterminal del proyecto de ngöbe-buglé terminado en marzo de 2001

³ Véase el apéndice II.

son: i) la contribución decisiva del proyecto para la obtención de la personalidad jurídica de los territorios de la Comarca de Ngöbe-Buglé; ii) una contribución importante para el fortalecimiento de las autoridades indígenas tradicionales; iii) la amplia participación de los miembros del grupo étnico ngöbe-buglé como profesionales, técnicos y personal de apoyo a las actividades del proyecto; iv) el mejoramiento de la base organizativa y del nivel de capacitación del grupo-objetivo; v) la creación de conciencia sobre el medio ambiente y la introducción de prácticas de conservación de los recursos naturales; y vi) la aplicación de un enfoque de género por la población beneficiaria y la unidad de administración del proyecto (UAP). Los factores más importantes que afectaron a la ejecución del proyecto fueron: i) el elevado índice de rotación de sus directores y personal debido a injerencias políticas del Gobierno y de los jefes indígenas tradicionales; ii) la falta de un horizonte de planificación a largo plazo; iii) la falta de mecanismos descentralizados y participativos en el proceso de adopción de decisiones; y iv) los resultados muy poco favorables del componente de crédito. La experiencia adquirida por el FIDA en su labor con las comunidades indígenas de Panamá pone de manifiesto que el apoyo al reconocimiento de la personalidad jurídica de sus territorios es el objetivo primordial y más importante. Cuando se ha establecido la comarca, se pueden emprender con éxito todas las demás actividades relativas al desarrollo rural y el aumento de los ingresos.

C. La estrategia de colaboración del FIDA con Panamá

8. Dada la situación de pobreza de las poblaciones indígenas de Panamá, el primer objetivo de las operaciones conjuntas del FIDA y el Gobierno es prestarles un apoyo constante. Puesto que la evaluación de la pobreza en Panamá pone de relieve que las poblaciones indígenas establecidas en los territorios que se les asignaron legalmente, o comarcas, son más pobres que las que viven en otros lugares, las zonas geográficas en que se llevarán a cabo las intervenciones del proyecto desborden los límites de una comarca. De esa forma se evitará el riesgo de que las zonas indígenas queden al margen de la corriente general de desarrollo económico y social rural, al conectar las iniciativas de desarrollo y de inversión con las de las zonas no indígenas contiguas. Estas regiones más amplias podrían ser los “motores” de desarrollo económico necesarios para contribuir a acelerar e integrar el proceso de desarrollo económico. En consonancia con el marco estratégico propuesto, la participación de los beneficiarios será el elemento central del plan de operaciones del FIDA en Panamá. La participación debería ir acompañada de unos mecanismos eficientes y transparentes de selección de los beneficiarios que aseguren una corriente eficaz de recursos y servicios hacia unos grupos concretos. Las prioridades que se proponen en la estrategia del FIDA para el país son: i) el desarrollo del capital humano y social; ii) la generación de ingresos agrícolas y no agrícolas; iii) el desarrollo de las comunidades; y iv) un marco institucional para el alivio de la pobreza. Las prioridades que deberán tenerse presentes en todas las actividades son la paridad entre hombres y mujeres y la ordenación y conservación del medio ambiente.

PARTE II - EL PROYECTO

A. Zona del proyecto y grupo-objetivo

9. La zona del proyecto está situada en la región occidental de Panamá y comprende todos los distritos de la Comarca de Ngöbe-Buglé y 12 distritos próximos de las provincias de Bocas del Toro, Chiriquí y Veraguas⁴ (véase el mapa de la zona del proyecto). Con arreglo al enfoque estratégico adoptado, el núcleo de la zona del proyecto estará constituido por una zona indígena central, la

⁴ Los distritos elegidos son: Bocas del Toro y Chiriquí Grande en la provincia de Bocas del Toro; Boquete, Gualaca, San Lorenzo, San Félix, Remedios y Tolé en Chiriquí; y Santa Fe, Cañazas, La Mesa y San Francisco en Veraguas.

Comarca de Ngöbe-Buglé. Se han elegido comunidades y aldeas no indígenas de los alrededores a fin de establecer una zona general del proyecto en la que se puedan fortalecer las relaciones de mercado y de servicios, estimulando la integración y el desarrollo conjunto de las zonas indígenas y no indígenas.

10. El establecimiento de la Comarca de Ngöbe-Buglé en marzo de 1997 constituyó un factor eficaz de disuasión del proceso histórico de explotación de la tierra por parte de colonos y agricultores no indígenas. Su fundamento jurídico estableció la propiedad comunal de toda la tierra incluida dentro de sus límites en el marco de la Constitución de Panamá y de la Carta Constitucional de la Comarca. Las autoridades tradicionales son responsables de que el uso de la tierra colectiva sea el adecuado y se ajuste a criterios de igualdad de oportunidades en beneficio de sus habitantes.

11. En el pasado, la agricultura tradicional indígena consistía en una combinación de recolección de frutos y cultivos itinerantes en una extensa zona geográfica. La reclamación de las mejores tierras de cultivo por parte de pobladores no indígenas supuso una reducción sustancial de los territorios indígenas y obligó a las comunidades indígenas a establecerse en zonas montañosas con suelos de poca calidad. El sistema agrícola básico de las comunidades ngöbe-buglé es el de corta y quema, excepto en las zonas dedicadas a plantaciones de café y de cacao. Las familias normalmente talan manualmente 1,5 ha de bosque que cultivan durante tres años aproximadamente hasta que la fertilidad del suelo se reduce y la tierra queda en barbecho durante cuatro años. En la zona del proyecto, los sistemas de cultivo de las comunidades indígenas se orientan a la agricultura de subsistencia y los de los grupos no indígenas a la agricultura de subsistencia y a los cultivos comerciales. La producción y la productividad son escasas debido a la limitación de los insumos productivos, a la degradación del medio ambiente y del suelo y a la falta de servicios de apoyo a la producción. Otras actividades económicas son el trabajo asalariado no agrícola (en plantaciones de café y de azúcar), las actividades de elaboración en pequeña escala y la producción de artículos de artesanía.

12. A partir del nivel de incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema en la población rural indígena y no indígena de la zona del proyecto, se estima que el grupo-objetivo estará formado por 96 000 personas, de las cuales 66 000 formarán la población beneficiaria. Esa cifra se ha calculado utilizando el criterio de seleccionar al 68% de la población total, teniendo en cuenta que el 20% de la población rural de zonas remotas⁵, que carece de acceso a los caminos, es inaccesible y que habitualmente el 12% del grupo-objetivo decide no participar en las actividades del proyecto. Se estima que 30 000 personas serán beneficiarias directas del proyecto y que 36 000 serán beneficiarias indirectas. El grupo de beneficiarios directos estará formado por 21 800 indígenas ngöbe-buglé y 8 200 personas no indígenas, todos ellos pobres de las zonas rurales. Se ha estimado que viven en la comarca 3 000 familias de pequeños agricultores no indígenas y que 5 000 familias ngöbe-buglé viven en distritos limítrofes de la comarca. Los beneficiarios indirectos serán los habitantes de las zonas donde se construirán caminos rurales y pequeños puentes y se harán obras de conservación ambiental en el marco del proyecto.

13. **Cuestiones de género.** Debido a las enormes disparidades existentes por lo que se refiere al acceso a la educación y a los servicios productivos y básicos, el proyecto favorecerá de forma especial a las mujeres ngöbe-buglé. Así pues, se ha determinado que las mujeres indígenas tendrán acceso preferente a los programas de educación y capacitación del proyecto, especialmente a la educación

⁵ La zona atlántica de la comarca y de la provincia de Veraguas se caracteriza por la gran dispersión de la población, lo que exige varios días de viaje en embarcación o a caballo para llegar a los caminos principales o a las pequeñas poblaciones rurales.

básica, a fin de corregir las grandes desigualdades en la educación que existen desde tiempo inmemorial en este grupo de la población. También se aplicará un programa amplio de salud reproductiva para que las mujeres ngöbe-buglé disfruten de una mayor cobertura de esos servicios y de un mayor acceso a ellos.

B. Objetivos y alcance

14. El proyecto se enmarca en las estrategias del FIDA para Panamá definidas en el documento sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), así como en las políticas gubernamentales de alivio de la pobreza y de desarrollo rural. Por consiguiente, el centro de atención principal de las actividades del proyecto serán las comunidades indígenas pobres de las provincias occidentales del país. El proyecto se ha diseñado utilizando un análisis de matrices de los determinantes de la pobreza y del desarrollo rural que afectan a la población-objetivo y la zona del proyecto. Se han identificado cinco determinantes de la pobreza y sus efectos sobre la comarca y la población-objetivo: los niveles de capital social y de capital humano, el nivel de bienes de producción, la degradación de los recursos naturales y el aislamiento geográfico (apéndice III). El proyecto se ha diseñado para solucionar total o parcialmente los problemas que determinan la pobreza mediante una lista de actividades del proyecto que es necesario emprender. Las actividades propuestas, ordenadas y sistematizadas, son la base para organizar los componentes del proyecto.

15. El reto más urgente que deberá afrontar el presente proyecto es el de restablecer un sistema de relación de trabajo horizontal con la población beneficiaria. El nuevo enfoque deberá estar desprovisto de cualquier tipo de paternalismo, de forma que la población ngöbe-buglé pase de la situación de “cliente” a intervenir y participar en el proceso de desarrollo rural de la comarca. Este proceso debería fortalecer la autoestima de las poblaciones indígenas, estimular el respeto del país por el patrimonio cultural ancestral de los ngöbe-buglé y potenciar la capacidad de acción de las organizaciones tradicionales.

16. La finalidad global del proyecto es la mejora sostenible de las condiciones económicas y sociales de las comunidades ngöbe-buglé y de los pequeños agricultores pobres de las provincias occidentales de Panamá. El objetivo general del proyecto es mejorar la integración económica y social de los beneficiarios del mismo y su acceso a las oportunidades productivas y de comercialización a nivel local, regional y nacional, tanto en el sector agrícola como en las microempresas, y también a los mercados laborales locales y/o nacional.

17. Los objetivos específicos son los siguientes: i) desarrollar y fortalecer los recursos humanos y sociales a través de la educación y la capacitación; ii) fortalecer las vinculaciones productivas, de mercado y laborales de las comunidades indígenas y de los pequeños agricultores pobres, ofreciendo mayores oportunidades de obtención de ingresos a las familias beneficiarias; iii) promover el uso racional y la conservación de los recursos naturales locales; iv) fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en las actividades del proyecto; y v) mejorar el marco institucional del Gobierno en la comarca y aumentar su capacidad para el alivio de la pobreza y el desarrollo rural en las zonas indígenas. En el marco lógico del proyecto (apéndice IV) se especifican los objetivos del proyecto y los resultados previstos.

C. Componentes

18. Las actividades del proyecto se han organizado en tres componentes: i) desarrollo de los recursos humanos y sociales; ii) desarrollo económico sostenible; y iii) fondo de inversión rural.



19. **Desarrollo de los recursos humanos y sociales.** Los objetivos de este componente son: promover una perspectiva del desarrollo rural basada en un enfoque empresarial que aplicarán todos los participantes en las actividades del proyecto; mejorar el nivel de educación de los niños, los jóvenes y las mujeres ngöbe-buglé; mejorar la capacidad de gestión de las autoridades tradicionales, así como de sus organizaciones de base; fortalecer la capacidad técnica y de gestión de los empresarios jóvenes; y promover unas relaciones más equitativas entre hombres y mujeres en todas las actividades del proyecto. Para lograr los objetivos propuestos se llevarán a cabo las siguientes actividades: i) un programa de formación de recursos humanos, consistente en un fondo para la concesión de becas, administrado por el proyecto y destinado a apoyar a los jóvenes ngöbe-buglé, que ofrecerá educación básica a 500 muchachas; educación secundaria a 250 jóvenes de ambos sexos; formación técnica a 900 jóvenes de ambos sexos; graduación universitaria a 50 jóvenes de ambos sexos; y alfabetización bilingüe a 320 mujeres adultas principalmente; ii) un vivero de empresarios jóvenes, que consistirá en un programa de capacitación en la elaboración y ejecución de proyectos para jóvenes de ambos sexos que se articulará a partir de las iniciativas económicas y empresariales innovadoras que presenten quienes estén recibiendo la capacitación; iii) un programa de salud reproductiva⁶, con el que se apoyará un proyecto en curso con el objetivo de ampliar su cobertura a 64 comunidades, a fin de suministrar servicios de salud reproductiva y capacitación en cuestiones relativas al género, la familia y el desarrollo rural; iv) fortalecimiento de las organizaciones económicas y políticas locales, mediante capacitación en materia de organización y dirección para productores locales y miembros de la dirección de las organizaciones indígenas tradicionales y de organizaciones populares; el proyecto promoverá un enfoque empresarial de las actividades productivas, la equidad entre hombres y mujeres y la sostenibilidad ambiental; v) capacitación permanente para el personal del proyecto y el personal encargado de suministrar servicios, en cuyo marco se impartirá capacitación permanente en los aspectos conceptuales y metodológicos necesarios para promover y difundir el enfoque de desarrollo del proyecto; y vi) comunicaciones y relaciones del proyecto.

20. **Desarrollo económico sostenible.** El objetivo general de este componente es transformar la agricultura de subsistencia y las actividades productivas no agrícolas en pequeñas empresas rurales orientadas al mercado. Se desarrollarán las actividades siguientes: i) un plan estratégico de desarrollo rural para la comarca: para establecer un marco de planificación a largo plazo de todas las actividades que se emprendan en relación con el proyecto, se financiará un plan estratégico participativo para la comarca y los distritos circundantes tomando en consideración los conocimientos indígenas tradicionales; ii) un sistema de información geográfica, que se establecerá como instrumento de gestión, planificación y seguimiento de las actividades del proyecto; iii) apoyo a la comercialización y a las empresas rurales, que abarcará un programa de capacitación general y específica sobre los mercados, así como servicios de apoyo a la comercialización y asistencia técnica para pequeñas empresas rurales; iv) generación y desarrollo de tecnologías agrícolas y no agrícolas, mediante la contratación de los servicios de instituciones de investigación y universidades acreditadas del país; v) ordenación de los recursos naturales y del medio ambiente, con actividades de mejora del barbecho para la agricultura migratoria, medidas de reforestación, prácticas de conservación del suelo y el agua, ordenación de las microcuencas, tratamiento de los desechos en las zonas rurales y solución de conflictos relativos a los recursos naturales y el uso de la tierra; vi) servicios privados de asistencia técnica: se apoyará la creación de servicios de asistencia técnica organizados por profesionales ngöbe-buglé, que se encargarán de suministrar a los beneficiarios las tecnologías de producción agrícola y no agrícola necesarias.

⁶ Esta actividad se llevará a cabo en asociación con la Organización de Mujeres Ngöbe-Buglé, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y el Ministerio de Salud.



21. **Fondo de inversión rural.** El objetivo de este componente es suministrar recursos financieros no reembolsables para caminos rurales atendiendo a la demanda, inversiones ambientales y productivas para comunidades locales, organizaciones populares, pequeños productores agrícolas y no agrícolas y grupos de mujeres y de jóvenes. Para seleccionar las demandas de los beneficiarios se adoptará un proceso competitivo en el que se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes factores: la compatibilidad de la propuesta con el plan estratégico comarcal, el nivel de contribución de los beneficiarios a la construcción y mantenimiento de las obras propuestas y la pertinencia social, económica y ambiental de la inversión propuesta. El fondo financiará tres tipos de inversiones: caminos rurales, obras de conservación del medio ambiente e inversiones productivas. Los trabajos relativos a la infraestructura viaria y de comunicaciones de las zonas rurales abarcarán la mejora y el mantenimiento de la red comarcal de transportes y la construcción de caminos secundarios, pequeños puentes colgantes y caminos peatonales para vincular unas comunidades con otras y éstas con los mercados, las escuelas y los servicios de salud. Toda la mano de obra no calificada necesaria para las obras de construcción será de contratación local. Las inversiones en materia ambiental se destinarán a obras de ordenación de microcuencas, actividades de reforestación y obras de conservación del suelo y el agua de las comunidades. Las inversiones productivas tienen como finalidad fortalecer la capacidad económica de comunidades, organizaciones económicas y microempresas mediante infraestructura física, maquinaria y equipo pequeños o estudios y análisis de viabilidad comercial y productiva.

22. La Dirección General para el Crédito Productivo Rural (DCAP) del Fondo de Inversión Social (FIS) suministrará acceso a servicios financieros rurales a los beneficiarios del proyecto, como se acordó con el Director General del FIS durante la fase de evaluación *ex ante*. La DCAP administra un servicio financiero rural innovador que cuenta con recursos suficientes para cubrir las necesidades de crédito de los beneficiarios. Actualmente, presta servicios satisfactorios al Proyecto Triple C (Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible en las Provincias de Coclé, Colón y Panamá) del FIDA, que está en fase de ejecución, y a los beneficiarios del FIS. Esa entidad se encargará de recuperar y utilizar los préstamos que se suministren en el marco del componente de crédito del proyecto propuesto.

23. **Plan de operaciones del proyecto.** El plan estratégico comarcal de desarrollo rural constituirá la base y el punto de partida para la ejecución de las actividades operacionales de todos los componentes del proyecto (apéndice V). Los resultados de la aplicación del plan permitirán a la Unidad de Administración del Proyecto (UAP) adaptar y perfilar las actividades de los componentes, y serán la base del proceso de planificación del proyecto a medio plazo. Así pues, el plan definirá el marco general de las actividades de éste, y la situación ulterior de las actividades económicas en curso y futuras en la zona del proyecto, sus recursos naturales, humanos y sociales e infraestructuras rurales constituirán la base para la planificación a medio plazo de cada componente.

24. Las evaluaciones anuales y a mitad de período aportarán la información de gestión necesaria para adaptar su proceso de ejecución con el fin de alcanzar los objetivos propuestos de forma más eficiente. Los beneficiarios del proyecto participarán activamente en todos los procesos de su desarrollo. A través de consultas participativas permanentes, los beneficiarios suministrarán información a la UAP sobre la eficacia de las actividades propuestas y las medidas correctivas necesarias.

D. Costos y financiación

25. **Costos.** El costo total del proyecto se ha estimado en USD 33 millones; el costo básico asciende a USD 30,8 millones y los imprevistos físicos y por alza de precios representan, respectivamente, el 3% y el 4% del costo básico. Los costos y los precios se calcularon según valores de julio de 2001. En el cuadro 1 se presenta la estructura de costos por componentes.

26. **Financiación.** La estructura financiera del proyecto propuesto, que se presenta en el cuadro 2, es la siguiente: un préstamo del FIDA de USD 25 millones que supone el 76% del costo total del proyecto; una contribución de contraparte del Gobierno de USD 6 millones (el 18%) y una contribución en especie de los beneficiarios por valor de USD 2 millones (el 6%). El costo total del componente de desarrollo de los recursos humanos y sociales, incluidos los imprevistos físicos y por alza de precios, es de USD 6,6 millones (el 20%). El costo del componente de desarrollo económico sostenible es de USD 10,6 millones (el 32%); el del componente del fondo de inversión rural, de USD 10,7 millones (el 33%) y el de la UAP, incluido el costo de las actividades de seguimiento y evaluación (SyE), asciende a USD 5,1 millones (el 16%). Se ha estimado que el período de desembolso será de ocho años, que se dividirán en dos períodos de cuatro años. En el cuarto año del proyecto un equipo de evaluación conjunto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el FIDA determinará el impacto del proyecto y evaluará sus operaciones antes de pasar al segundo período de ejecución de cuatro años.

CUADRO 1: RESUMEN DE LOS COSTOS DEL PROYECTO^a
(en miles de USD)

Componentes	Moneda nacional	Divisas	Total	Porcentaje de divisas	Porcentaje del costo básico
A. Desarrollo de los recursos humanos y sociales					
1. Coordinación, comunicación y difusión	578	82	660	12	2
2. Fortalecimiento de los beneficiarios	3 989	247	4 236	6	14
3. Capacitación y fortalecimiento organizativo	869	75	944	8	3
Subtotal	5 437	404	5 840	7	19
B. Desarrollo económico sostenible					
1. Coordinación y estrategia de comercialización	581	91	672	14	2
2. Desarrollo de tecnologías	1 163	181	1 344	13	4
3a. Ordenación del medio ambiente	943	161	1 104	15	4
3b. Sistema de información geográfica (SIG) y plan estratégico	439	83	522	16	2
Subtotal	1 383	244	1 627	15	5
4. Asistencia técnica para los productores agrícolas y las microempresas	5 403	493	5 895	8	19
Subtotal	8 529	1 009	9 538	11	31
C. Fondo de inversión rural	10 584	83	10 667	1	35
D. Unidad de administración del proyecto					
1. Unidad de administración del proyecto	3 332	419	3 751	11	12
2. Seguimiento y evaluación	899	120	1 019	12	3
Subtotal	4 231	539	4 770	11	15
Costo básico total	28 781	2 034	30 815	7	100
Imprevistos físicos	795	70	865	8	3
Imprevistos por alza de precios	1 219	102	1 321	8	4
Costos totales del proyecto	30 794	2 206	33 000	7	107

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.

CUADRO 2: PLAN DE FINANCIACIÓN^a
(en miles de USD)

Componentes	FIDA		Gobierno		Beneficiarios		Total		Divisas	Moneda nacional (excl. impuestos)	Derechos e impuestos
	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%	Cuantía	%			
A. Desarrollo de los recursos humanos y sociales											
1. Coordinación, comunicación y difusión	382	53	337	47	-	-	719	2	88	563	68
2. Fortalecimiento de los beneficiarios	4 470	93	334	7	-	-	4 805	15	280	4 272	253
3. Capacitación y fortalecimiento organizativo	670	65	358	35	-	-	1 028	3	81	879	68
Subtotal	5 522	84	1 030	16	-	-	6 552	20	449	5 714	389
B. Desarrollo económico sostenible											
1. Coordinación y estrategia de comercialización	319	43	418	57	-	-	737	2	98	564	76
2. Desarrollo de tecnologías	1 352	95	71	5	-	-	1 423	4	189	1 163	71
3a. Ordenación del medio ambiente	1 101	95	58	5	-	-	1 159	4	166	935	58
3b. Sistema de información geográfica (SIG) y plan estratégico	451	84	84	16	-	-	535	2	84	415	36
Subtotal	1 552	92	142	8	-	-	1 694	5	251	1 350	93
4. Asistencia técnica para los productores agrícolas y las microempresas	6 146	91	582	9	-	-	6 728	20	553	5 811	364
Subtotal	9 369	89	1 213	12	-	-	10 582	32	1 090	8 888	604
C. Fondo de inversión rural	6 774	63	1 947	18	2 000	19	10 721	33	87	10 560	73
D. Unidad de administración del proyecto											
1. Unidad de administración del proyecto	2 613	64	1 444	36	-	-	4 057	12	454	3 255	348
2. Seguimiento y evaluación	722	66	366	34	-	-	1 088	3	125	868	94
Subtotal	3 335	65	1 810	35	-	-	5 145	16	580	4 123	442
Desembolsos totales	25 000	76	6 000	18	2 000	6	33 000	100	2 206	29 286	1 509

^a La suma de las cantidades parciales puede no coincidir con el total por haberse redondeado las cifras.



E. Adquisiciones, desembolsos, cuentas y auditoría

27. **Adquisiciones.** Los bienes y las obras públicas que financiará el préstamo se adquirirán de conformidad con las Directrices para la Adquisición de Bienes y Servicios del FIDA, mientras que la contratación de consultores se hará con arreglo a los procedimientos de la institución cooperante, que deberán ser aceptables para el FIDA. Los vehículos y equipo se adquirirán mediante procedimientos de licitación nacional. Las empresas privadas de ingeniería civil, las entidades privadas dedicadas al desarrollo rural y los proveedores de asistencia técnica se contratarán mediante licitación nacional, con procedimientos aceptables para el FIDA y que se ajusten a la reglamentación gubernamental relativa a la adquisición de servicios.

28. **Desembolsos.** Los desembolsos se realizarán con arreglo a los procedimientos de la institución cooperante y al convenio de préstamo. Se abrirá una cuenta especial en dólares de los Estados Unidos en un banco privado aceptable para el FIDA. Los fondos del proyecto se asignarán anualmente sobre la base de un plan de trabajo anual aprobado por el comité directivo del proyecto.

29. **Cuentas y auditoría.** En el momento de la entrada en vigor del préstamo y antes del depósito inicial de fondos en la cuenta especial, el proyecto establecerá sus sistemas de contabilidad y de control interno a través de una empresa especializada de contabilidad. La contabilidad se realizará por componentes y categorías y de conformidad con los procedimientos de clasificación de gastos del Gobierno. Se elegirá una firma de auditoría aceptable para el FIDA que llevará a cabo auditorías financieras y de administración anuales que se financiarán con fondos del proyecto. Los demás organismos contratados llevarán cuentas independientes de los gastos relacionados con el proyecto.

F. Organización y administración

30. El FIS de Panamá se encargará de la ejecución del proyecto. Se establecerá un comité directivo, presidido por el Director Ejecutivo del FIS o su representante, que dará orientaciones generales y sobre la ejecución, y se encargará de la supervisión general de las actividades. El Comité también se ocupará de aprobar y supervisar los planes y presupuestos anuales de las operaciones, de aprobar los proyectos del fondo de inversión cuyo valor sea superior a USD 50 000 y de la orientación general del proyecto. Se reunirá por lo menos dos veces al año. Entre los miembros del Comité figurarán representantes de la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Autoridad Nacional del Medio Ambiente (ANAM), el Ministerio de Desarrollo Agrícola (MIDA), la Dirección de Desarrollo Rural, la Dirección de Coordinación Institucional del FIS, un representante de cada Congreso Regional de Ngöbe-Buglé y un representante del Congreso General de Ngöbe-Buglé. Entre los representantes de los beneficiarios figurarán un representante de cada congreso provincial, un representante del Congreso General Ngöbe-Buglé, un representante de los beneficiarios no indígenas y una mujer representante de las organizaciones femeninas ngöbe-buglé locales.

31. Se creará un comité interinstitucional de coordinación metodológica para sistematizar y coordinar la aplicación de las estrategias y metodologías de desarrollo rural y alivio de la pobreza en las zonas indígenas y no indígenas. Lo presidirá el Director de Políticas Sociales del MEF y estará compuesto por directores de proyectos del FIDA, representantes del MIDA y del FIS y representantes del Organismo de Cooperación Internacional Japonés (JICA), del Organismo Alemán para la Cooperación Técnica (GTZ) y de otros proyectos pertinentes. El director del proyecto actuará como secretario técnico de este comité, que se reunirá cada cuatro meses. Los instrumentos conceptuales y operativos se comunicarán a otros proyectos de América Latina y el Caribe a través de FIDAMERICA, la red en línea del Fondo, y del Programa para el Fortalecimiento de la Capacidad

Regional de Evaluación de los Proyectos de Reducción de la Pobreza Rural en América Latina y el Caribe (PREVAL), el programa regional de SyE, para ir incrementando el número de instrumentos ya ensayados que se puedan utilizar en el campo del desarrollo económico y social de las poblaciones indígenas.

32. En la zona del proyecto se establecerá una unidad de administración del proyecto (UAP) que contará con autonomía financiera y administrativa y tendrá responsabilidades y autoridad delegadas por el FIS. La UAP responderá directamente ante el comité directivo y será responsable de la administración y supervisión de las operaciones cotidianas. El FIS elegirá un director del proyecto que sea satisfactorio para el FIDA. La UAP estará formada por el director del proyecto y tres coordinadores de los componentes. Se crearán tres unidades (administrativa, de supervisión y de apoyo técnico) que prestarán apoyo administrativo, técnico y de gestión al director del proyecto. En el marco del acuerdo concertado entre el Gobierno y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la oficina local del PNUD prestará asistencia al organismo de ejecución en las cuestiones relativas a la adquisición de bienes y servicios y la contratación de asistencia técnica y de personal a nivel local, y podrá hacerlo encargándose directamente de esas tareas o, de forma indirecta, coordinándolas estrechamente. A fin de fortalecer la capacidad local, por lo menos un 60% de los puestos de personal profesional y de apoyo del proyecto serán desempeñados por miembros del grupo ngöbe-buglé. Al menos un 30% de los puestos profesionales del proyecto serán desempeñados por mujeres.

33. La unidad de seguimiento y evaluación informará periódicamente a la administración del proyecto sobre la ejecución y el impacto del proyecto, utilizando para ello metodologías establecidas de seguimiento y evaluación. Esta unidad diseñará un estudio de referencia para la zona del proyecto que determine la situación de los agricultores ngöbe-buglé, las mujeres cabeza de familia y los beneficiarios a nivel de las familias y de las comunidades. Durante el primer año de actividades del proyecto se contratará a una institución independiente para que realice el estudio de referencia, que será supervisado por la unidad de SyE. Los resultados del estudio constituirán la base para el sistema de SyE. La conclusión del estudio será un requisito para ulteriores desembolsos del préstamo del FIDA por concepto de SyE. Los cursos de capacitación en SyE ayudarán al personal del proyecto a realizar aportaciones en apoyo de las actividades de evaluación. Los beneficiarios recibirán la capacitación pertinente y participarán en las actividades de evaluación del proyecto. La unidad de SyE presentará al director del proyecto y al comité directivo una evaluación anual que deberá contener evaluaciones de componentes concretos y proponer medidas correctivas.

34. **Consideraciones de género.** Se espera que el proyecto contribuya a reducir la desigualdad entre los sexos en toda la zona en que se aplique. El proyecto se asegurará de que todos los proveedores de servicios rurales que se contraten apliquen estrategias de paridad entre los sexos. Las experiencias y recomendaciones relativas a las cuestiones de género se analizarán en los seminarios regionales del Fondo y contarán con el apoyo de la donación de asistencia técnica para el Programa regional destinado a consolidar las estrategias de incorporación de los aspectos de género en los proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe (PROGÉNERO). El experto en cuestiones de género del proyecto se encargará de la aplicación y el seguimiento de las prácticas relativas a las cuestiones de género que den buenos resultados sobre el terreno. Se aplicarán criterios de paridad entre los sexos en todas las oportunidades creadas por el proyecto. El experto en cuestiones de género supervisará los cursos de concienciación sobre las cuestiones de género destinados a las familias beneficiarias, así como todas las actividades relacionadas con la paridad entre los sexos. Por lo menos un 20% del personal de extensión agrícola y social sobre el terreno de las organizaciones de capacitación privadas y de apoyo técnico que se contraten en el marco del proyecto deberán ser mujeres.

G. Justificación económica

35. El proyecto fomentará la integración social, política y económica de la Comarca de Ngöbe-Buglé y de su población rural indígena y no indígena en la corriente general de desarrollo de Panamá. Además, las actividades de desarrollo económico y del capital humano del proyecto contribuirán a mejorar la autoestima de la población indígena, a estimular en el país el respeto por el patrimonio cultural ancestral de los ngöbe-buglé y a promover el fortalecimiento de sus organizaciones tradicionales. Cuando finalice el proyecto, gracias a sus estrategias de coordinación operativa e institucional, todas las instituciones centrales y sectoriales pertinentes estarán presentes y serán operativas tanto en la Comarca de Ngöbe-Buglé como en las provincias. El plan estratégico comarcal de desarrollo rural, que financiará y ejecutará el proyecto, será el principal instrumento de planificación a medio y largo plazo para los programas de desarrollo rural y alivio de la pobreza del Gobierno en la región.

36. El proyecto fortalecerá la base de recursos humanos y sociales y el desarrollo social y económico sostenible de 30 000 hombres y mujeres pobres indígenas y no indígenas, pequeños agricultores y trabajadores asalariados y sus familias en la Comarca de Ngöbe-Buglé y los distritos circundantes. Se mejorará la capacidad de los recursos humanos de la zona del proyecto, particularmente la de las mujeres indígenas, a través de una labor sistemática de educación y capacitación. También se impartirá capacitación a los hombres y las mujeres beneficiarios en las tareas de gestión y comercialización en las pequeñas explotaciones agrícolas y las microempresas, con la participación activa de los dirigentes de base, de las comunidades y tradicionales en las iniciativas de desarrollo local.

37. Se estima que por lo menos 30 000 personas, de las que al menos 15 000 serán mujeres, se beneficiarán directamente de los programas de asistencia técnica agrícola. Un total de 9 500 familias se beneficiarán directamente de las inversiones productivas y sociales no reembolsables en los ámbitos de la educación, la salud, la ordenación de los suelos y el agua, las inversiones productivas y las obras de conservación del medio ambiente. Un total de 36 000 personas se beneficiarán indirectamente gracias al acceso a los caminos rurales, a los caminos peatonales y a los pequeños puentes que harán mejorar considerablemente la red de transporte y comunicaciones de la comarca. También se beneficiarán de las inversiones destinadas a la ordenación de cuencas hidrográficas, la eliminación de desechos y las iniciativas para resolver los conflictos relativos a los recursos naturales y al uso de la tierra.

38. El proyecto mejorará el acceso de los beneficiarios a los mercados locales, nacionales y exteriores definiendo oportunidades de mercado, mejorando la infraestructura de almacenamiento y elaboración e impartiendo capacitación a los beneficiarios. Dentro de cada grupo, organización o comunidad se organizarán grupos de interesados en cuestiones relacionadas con la producción de bienes, la comercialización, la elaboración y/o las actividades agroindustriales y se les impartirá capacitación para crear organizaciones de carácter económico, empresas de comercialización rural, cooperativas o asociaciones oficiales de productores. Se mejorarán los sistemas de producción familiar aplicando un enfoque integrado que tenga en cuenta todos los cultivos anuales y perennes, tanto comerciales como de subsistencia, junto con las prácticas de conservación y ordenación de los recursos naturales. Se fortalecerá la cría doméstica de cerdos y aves de corral como fuente sostenible de alimentos e ingresos para las familias, con lo que mejorará la seguridad alimentaria de los hogares. Se prestará una atención particular a mejorar los cultivos comerciales permanentes (el café y el cacao), teniendo en cuenta sus efectos positivos sobre el medio local. Se vincularán las tecnologías productivas con la información sobre los mercados y los precios para aumentar las oportunidades de obtención de ingresos.

39. El proyecto supondrá una mejora importante de la calidad de los recursos humanos locales al impartir a 2 020 jóvenes y adultos ngöbe-buglé educación básica formal, secundaria, técnica y universitaria bilingüe. Además, generará 236 000 jornadas de trabajo en las obras de construcción de caminos rurales y de infraestructuras de comunicaciones, 325 000 jornadas de trabajo en las obras de conservación del medio ambiente y 80 000 gracias a la intensificación de los sistemas agrícolas y las pequeñas empresas, y se calcula que creará 5 000 puestos de trabajo permanentes durante el período de ejecución. Además, mediante el establecimiento de servicios privados de apoyo al desarrollo rural, se crearán oportunidades de empleo para más de 80 profesionales y asistentes técnicos sobre el terreno del grupo ngöbe-buglé. Se espera que cuando finalice el proyecto, el MIDA, el Ministerio de Educación, el FIS y la ANAM habrán abierto y puesto en marcha oficinas sectoriales en la Comarca de Ngöbe-Buglé. Todas las oficinas sectoriales harán que mejoren los servicios básicos y productivos que reciben los habitantes indígenas y no indígenas de las zonas rurales.

H. Riesgos

40. Los riesgos del proyecto están relacionados con: i) los cambios institucionales y políticos que pueda producir el proceso electoral de 2004, que podrían afectar a las políticas de desarrollo rural y de alivio de la pobreza, así como a la estabilidad del personal del proyecto; ii) las injerencias políticas de distintas facciones de las autoridades indígenas tradicionales, que podrían afectar a las actividades del proyecto y la estabilidad de su personal; y iii) la existencia de organizaciones de desarrollo rural indígenas a nivel local con la capacitación adecuada para aplicar metodologías participativas de extensión y desarrollo rural basadas en la demanda. Se han obtenido garantías del Gobierno y de las autoridades tradicionales de que se mantendrá la estabilidad institucional necesaria para ejecutar el proyecto de forma eficaz. También se han obtenido garantías de las autoridades tradicionales indígenas de que se establecerán mecanismos de comunicación para la planificación del proyecto y la selección de su personal. Por último, antes de que se inicien las actividades sobre el terreno, se impartirá una capacitación intensa y sistemática a las organizaciones de capacitación y extensión que se contraten a nivel local.

I. Impacto ambiental

41. El proyecto ha recibido la categoría B de clasificación ambiental, lo que indica un impacto positivo en el medio ambiente y los recursos naturales. Las recomendaciones relativas a la producción agrícola se basarán en prácticas seguras por lo que se refiere a la conservación del suelo, del agua y de la vegetación, y a la reglamentación del uso de plaguicidas y productos químicos. Cuando se brinde asistencia para cultivos permanentes y anuales se prestará una atención especial a evitar la deforestación y la erosión del suelo. Se harán recomendaciones sobre la conservación y la ordenación del paisaje tropical y semitropical junto con las recomendaciones y tecnologías de extensión. El asesoramiento técnico que se suministre a las pequeñas empresas corregirá y/o evitará los daños al medio ambiente derivados de los vertidos contaminantes. También se prestará apoyo a pequeñas aldeas rurales para resolver la cuestión de la eliminación de desechos sólidos y líquidos, así como para solucionar conflictos relativos al uso de los recursos naturales y de las tierras agrícolas y a la ordenación de las tierras comunales.

J. Características innovadoras

42. La primera característica innovadora del diseño y del plan de operaciones del proyecto es la integración de la Comarca de Ngöbe Buglé, hasta ahora excluida y aislada, en el proceso de desarrollo general de Panamá y en los programas de inversiones del Gobierno. La integración geográfica y la inclusión social y económica se basan en tres prioridades operacionales simultáneas: i) mejorar la calidad de los recursos humanos mediante un programa amplio de becas y capacitación, prestando especial atención a las mujeres ngöbe-buglé; ii) fomentar la creación de pequeñas empresas para las actividades de producción; y iii) mejorar la vinculación con el mercado y el transporte en la comarca.

La segunda característica innovadora es que en las actividades de conservación del medio ambiente se han incluido cuestiones relativas a: i) la solución de los problemas de tratamiento de desechos de las pequeñas aldeas rurales; y ii) la solución de conflictos relacionados con el uso de la tierra comunal y de los recursos naturales.

PARTE III - INSTRUMENTOS Y FACULTADES JURÍDICOS

43. Un Convenio de Préstamo entre la República de Panamá y el FIDA constituye el instrumento jurídico para la concesión del préstamo propuesto al Prestatario. Se acompaña como anexo un resumen de las garantías suplementarias importantes incluidas en el convenio de préstamo negociado.

44. La República de Panamá está facultada por su legislación para contraer empréstitos con el FIDA.

45. Me consta que el préstamo propuesto se ajusta a lo dispuesto en el Convenio Constitutivo del FIDA.

PARTE IV – RECOMENDACIÓN

46. Recomiendo a la Junta Ejecutiva que apruebe el préstamo propuesto de acuerdo con los términos de la resolución siguiente:

RESUELVE: que el Fondo conceda un préstamo a la República de Panamá, en diversas monedas, por una cantidad equivalente a diecinueve millones cuatrocientos mil Derechos Especiales de Giro (DEG 19 400 000), con vencimiento el 1° de febrero de 2020, o antes de esta fecha, y un tipo de interés igual al tipo de interés anual de referencia que el Fondo determine cada año, el cual, con respecto a los demás términos y condiciones, se ajustará sustancialmente a los presentados a la Junta Ejecutiva en este Informe y Recomendación del Presidente.

Lennart Båge
Presidente

RESUMEN DE LAS GARANTÍAS SUPLEMENTARIAS IMPORTANTES INCLUIDAS EN EL CONVENIO DE PRÉSTAMO NEGOCIADO

(Negociaciones sobre el préstamo concluidas el 19 de octubre de 2001)

1. **Disponibilidad de los recursos del préstamo.** A fin de financiar la ejecución del proyecto, el Gobierno de Panamá (el Gobierno) pondrá los recursos del préstamo a disposición del Fondo de Inversión Social (FIS) de conformidad con los planes operativos anuales (POA) y los procedimientos nacionales habituales del Gobierno en relación con el manejo de recursos externos.
2. **Disponibilidad de recursos adicionales.** El Gobierno pondrá a disposición del FIS, durante el período de ejecución del proyecto, fondos de contrapartida de sus propios recursos por una cantidad total de USD 6 000 000 aproximadamente, de conformidad con los POA y los procedimientos nacionales habituales del Gobierno en relación con la cooperación para el desarrollo. A tal efecto, el Gobierno hará asignaciones presupuestarias en cada año fiscal que equivalgan al monto de los fondos de contrapartida previstos en el POA del año pertinente del proyecto y pondrá dichas asignaciones a disposición del FIS semestralmente.
3. **Igualdad de acceso.** El Gobierno velará por que se garantice la igualdad de acceso a los beneficios del proyecto de los grupos más débiles y marginales, tales como los campesinos sin tierra, los indígenas, las mujeres y los jóvenes. Se implementarán asimismo actividades que favorezcan la igualdad de acceso de las diversas comunidades, de las distintas familias dentro de las comunidades y de los distintos miembros del grupo familiar a dichos beneficios.
4. **Cooperación con otros proyectos de desarrollo.**
 - a) El Gobierno velará por que se realicen las actividades del proyecto en un marco de cooperación y coordinación con otros proyectos y programas con objetivos comunes en América Central. Este esfuerzo de cooperación deberá ser particularmente intenso con los proyectos financiados por el FIDA en América Central.
 - b) Sin limitar la generalidad del inciso a) precedente, el Gobierno velará por que el proyecto mantenga una coordinación estrecha con otras actividades de los proyectos que ejecutan en el país el Organismo Alemán de Cooperación Técnica (GTZ), el Organismo de Cooperación Internacional Japonés (JICA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM).
5. **Enfoque de género.** El FIS velará por que el proyecto contribuya a disminuir paulatinamente las desigualdades de género existentes en el área de influencia del proyecto. A tal fin el FIS asegurará que se cumplan, entre otras, las siguientes actividades y estrategias:
 - a) se adoptará el enfoque de género en todas las actividades del proyecto;
 - b) se incluirá en las actividades de capacitación un programa de sensibilización en materia de género dirigido a la Unidad de Administración del Proyecto (UAP), todo el personal del proyecto y las organizaciones de base;
 - c) se procurará para que al menos el 30% de los beneficiarios de los financiamientos del Fondo de Inversión Rural (FONRURAL) sean mujeres.

6. **Impacto ambiental.** El Gobierno velará por que:
- a) Las partes en el proyecto adopten los métodos apropiados de lucha contra las plagas y, con esta finalidad, el Gobierno se asegurará de que ninguno de los plaguicidas adquiridos en el marco del proyecto figure entre los prohibidos por el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), tal como se enmiende de tiempo en tiempo, o esté incluido en los cuadros 1 (extremadamente peligrosos) o 2 (muy peligrosos) de la Clasificación de Plaguicidas por su Grado de Riesgo recomendada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y orientaciones para esa clasificación, 1996-1997, tal como se enmiende de tiempo en tiempo.
 - b) El proyecto no apoye financieramente microproyectos comunitarios que impliquen un impacto negativo sobre el medio ambiente; que, a través de la promoción y el financiamiento de microproyectos, se busque avanzar en una línea de ordenamiento territorial de las zonas donde se ejecuta el proyecto, vinculando el uso real de los recursos con la aptitud potencial, a fin de mejorar la sostenibilidad de los procesos productivos y la conservación del medio ambiente.
 - c) En materia forestal se apoyen programas de explotación sostenible del bosque, desalentando las acciones ¿que favorecen? su degradación, como la quema, y respaldando las iniciativas vinculadas con la reforestación, a través del financiamiento a microempresas productoras de plantas forestales y del apoyo a las comunidades en proyectos de reforestación de microcuencas.
7. **Exoneración fiscal.** Se eximirán de impuestos la importación, la adquisición y el suministro de todos los bienes, obras, construcciones y servicios financiados con cargo al préstamo. El valor de dichas exoneraciones se acreditará como parte de la obligación del Gobierno de facilitar los fondos de contrapartida para el proyecto.
8. **Seguro del personal del proyecto.** El FIS asegurará al personal del proyecto contra los riesgos de enfermedad y accidente en la medida compatible con una buena práctica comercial.
9. **La red FIDAMERICA.** El Gobierno facilitará el acceso del proyecto a la red FIDAMERICA, que permite la conexión vía Internet de todos los proyectos financiados por el FIDA en la región de América Latina y el Caribe. A estos efectos, el FIS usará recursos del proyecto asignados a gastos operativos.
10. **Agente administrador.** El Gobierno contratará al PNUD, u otro organismo internacional aceptable para el FIDA, como agente administrador de los fondos del proyecto. Dicho agente se encargará, entre otras cosas, de la realización de las adquisiciones y contrataciones que se financien en el marco del proyecto, la administración de los fondos destinados a las mismas, la canalización de los recursos del préstamo y las demás funciones que el FIDA y el Gobierno puedan acordar. A tal efecto, el Gobierno celebrará un convenio con dicho agente, a reserva de que el FIDA formule objeciones.
11. **Comité Interinstitucional Metodológico y de Coordinación (CIMC).** A más tardar 90 días después de la entrada en vigor del convenio de préstamo, se establecerá mediante resolución ministerial un CIMC para sistematizar y coordinar la aplicación de estrategias y metodologías de desarrollo rural y alivio de la pobreza, en las zonas indígenas y no indígenas. El Comité estará presidido por el Director de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), e incluirá los directores de los proyectos financiados por el FIDA en el país, representantes del Ministerio de Desarrollo Agrícola (MIDA) y del FIS, así como representantes del JICA, el GTZ y el Corredor Biológico Mesoamericano de la región atlántica de Panamá, del Banco Mundial. El director del proyecto actuará como secretario técnico. El Comité se reunirá cada cuatro meses.



12. **Activos del proyecto.** Una vez terminado el proyecto, todos los activos del mismo serán transferidos a la comarca ngöbe-buglé, que a su vez estará obligada a ponerlos a disposición de las instituciones dedicadas al desarrollo social de la Comarca.

13. **Condiciones previas para la entrada en vigor.** La entrada en vigor del convenio de préstamo estará sujeta al cumplimiento de las siguientes condiciones previas:

- a) que se hayan establecido debidamente el Comité Directivo del Proyecto (CDP) y la UAP;
- b) que el CDP haya seleccionado y el FIS haya nombrado debidamente al Director de la UAP, a reserva de que el FIDA formule objeciones;
- c) que se hayan abierto debidamente la cuenta del proyecto y la cuenta especial;
- d) que el convenio de préstamo haya sido debidamente firmado, y que la firma y el cumplimiento de éste por el Gobierno hayan sido debidamente autorizados y ratificados mediante todos los trámites institucionales, administrativos y gubernamentales necesarios;
- e) que el Gobierno haya presentado al FIDA un dictamen favorable, emitido por la Procuraduría de la Administración, cuya forma y contenido sean aceptables para el FIDA.

APPENDIX I

COUNTRY DATA

PANAMA

Land area (km² thousand) 1997 1/	74	GNI per capita (USD) 1999 4/	3 080
Total population (million) 1999 4/	2.8	Average annual real rate of growth of GNP per capita, 1990-98 2/	2.7
Population density (people per km²) 1998 1/	37	Average annual rate of inflation, 1990-98 2/	2.2
Local currency	Balboa (PAB)	Exchange rate: USD 1 =	PAB 1.00
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1980-98 1/	1.9	GDP (USD million) 1999 4/	9 557
Crude birth rate (per thousand people) 1998 1/	22	Average annual rate of growth of GDP 1/	
Crude death rate (per thousand people) 1998 1/	5	1980-90	0.5
Infant mortality rate (per thousand live births) 1998 1/	21	1990-98	4.4
Life expectancy at birth (years) 1998 1/	74	Sectoral distribution of GDP, 1998 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	0.8	% agriculture	8
Poor as % of total rural population 1/	65	% industry	18
Total labour force (million) 1998 1/	1.2	% manufacturing	9
Female labour force as % of total, 1998 1/	35	% services	74
Education		Consumption, 1998 1/	
Primary school gross enrolment (% of relevant age group) 1997 1/	106 a/	General government consumption (as % of GDP)	16
Adult literacy rate (% age 15 and above) 1998 3/	91	Private consumption (as % of GDP)	60
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	
Daily calorie supply per capita, 1997 3/	2 430	Balance of Payments (USD million)	
Prevalence of child malnutrition (height for age % of children under 5) 1992-98 1/	10	Merchandise exports, 1998 1/	6 325
Prevalence of child malnutrition (weight for age % of children under 5) 1992-98 1/	6	Merchandise imports, 1998 1/	7 696
Health		Balance of merchandise trade	
Health expenditure, total (as % of GDP) 1990-98 1/	7.6	-1 371	
Physicians (per thousand people) 1990-98 1/	1.7	Current account balances (USD million)	
Percentage population without access to safe water 1990-98 3/	7	before official transfers, 1998 1/	
Percentage population without access to health services 1981-93 3/	18	after official transfers, 1998 1/	
Percentage population without access to sanitation 1990-98 3/	17	-1 212	
Agriculture and Food		Foreign direct investment, 1998 1/	
Food imports as percentage of total merchandise imports 1998 1/	12	1 206	
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 1995-97 1/	704	Government Finance	
Food production index (1989-91=100) 1996-98 1/	99.6	Overall budget surplus/deficit (including grants) (as % of GDP) 1997 1/	
Land Use		Total expenditure (% of GDP) 1997 1/	
Arable land as % of land area, 1997 1/	6.7	27.0	
Forest area (km ² thousand) 1995 1/	28	Total external debt (USD million) 1998 1/	
Forest area as % of total land area, 1995 1/	37.6	6 689	
Irrigated land as % of cropland, 1995-97 1/	4.9	Present value of debt (as % of GNP) 1998 1/	
		78	
		Total debt service (% of exports of goods and services) 1998 1/	
		7.6	
		Nominal lending rate of banks, 1998 1/	
		10.8	
		Nominal deposit rate of banks, 1998 1/	
		6.8	

n.a. not available.

a/ Data are for years or periods other than those specified.

1/ World Bank, *World Development Report*, 20002/ World Bank, *Atlas*, 20003/ UNDP, *Human Development Report*, 20004/ World Bank, *World Development Indicators database*, 2001

PREVIOUS IFAD LOANS TO PANAMA

Project Name	Initiating Institution	Cooperating Institution	Lending Terms	Board Approval	Loan Effectiveness	Current Closing Date	Loan/Grant Acronym	Currency	Approved Loan/Grant Amount	Disbursement (as % of approved amount)
Agricultural Credit Project	IDB	IDB	O	17 Dec 81	20 Dec 82	31 Jul 87	L - I - 90 - PM	SDR	7 400 00	100%
Rural Development Project for the Guaymi Communities	IFAD	World Bank: IBRD	O	13 Dec 83	03 Oct 84	31 Dec 89	L - I - 136 - PM	SDR	8 500 00	40.5%
Agricultural Credit Project II	IDB	CAF	O	05 Dec 85	30 Jul 86	31 Dec 97	L - I - 180 - PM	SDR	5 600 00	99.9%
Rural Development Project for Ngobe Communities	IFAD	CAF	O	07 Apr 93	10 Feb 94	30 Jun 02	L - I - 331 - PM	SDR	5 750 00	80.0%
Sustainable Agricultural Development and Environmental Protection Project for the Darien	IFAD	CAF	O	14 Sep 95	28 Oct 96	31 Mar 03	G - I - 22 - PA	USD	100 00	49.5%
Sustainable Agricultural Development and Environmental Protection Project for the Darien	IFAD	CAF	O	14 Sep 95	28 Oct 96	31 Mar 03	L - I - 385 - PM	SDR	5 350 00	48.9%
Sustainable Rural Development Project in the Provinces of Cocle, Colon and Panama West	IFAD	CAF	O	04 Dec 97	30 Oct 98	31 Dec 04	L - I - 466 - PA	SDR	8 900 00	12.7%



APPENDIX III

MATRIX OF POVERTY DETERMINANTS AND REQUIRED PROJECT ACTIONS

Target Group	Poverty Determinant	Effects	Required Project Actions
Ngöbe Buglé	Level of human capital	Low self-esteem	<ul style="list-style-type: none"> • Education and training* • Empowerment*
		Illiteracy	<ul style="list-style-type: none"> • Bilingual education* • Basic education*
		Low labour skills	<ul style="list-style-type: none"> • Secondary education • Technical education • University education
		Low productive and marketing skills	<ul style="list-style-type: none"> • Training* • Production support services* • Training and marketing support
	Level of social capital	Low organizational capacity	<ul style="list-style-type: none"> • Training in organization and management
		High transaction costs	<ul style="list-style-type: none"> • Promotion of productive and marketing economic organizations*
		Social and political exclusion	<ul style="list-style-type: none"> • Training in leadership* • Training in participatory rural development* • Strengthening grass-roots organizations* • Support for the implementation of MIDA sectoral office • Preparation of the strategic development plan for the <i>comarca</i> • Coordination with ongoing national and international organizations operating in the <i>comarca</i>
Ngöbe Buglé and small poor farmers	Level of productive assets	Low income and family consumption levels	<ul style="list-style-type: none"> • Market-oriented agricultural and non-agricultural demand-led support services* • Marketing support services* • Adapted technology • Productive investment fund*
	Degraded natural resources	Low productivity and limited sustainability	<ul style="list-style-type: none"> • Training in natural resource management • Improved management of microwatersheds • Implementation of a Geographical Information System (GIS) • Environmental conservation investment fund
	Lack of roads and communication facilities	Geographical isolation High transport costs	<ul style="list-style-type: none"> • Investment fund for community-demand-based roads, rural paths and small bridges *

* Focused with particular emphasis on Ngöbe Buglé women.

LOGICAL FRAMEWORK

OBJECTIVES	GOALS	INDICATORS	VERIFYING MEANS	ASSUMPTIONS and/or RISKS
<p>PURPOSE The sustainable improvement of the economic and social conditions of indigenous communities and poor small farmers in the western provinces of Panama.</p>				
<p>Policies towards Indigenous People of Panama</p> <p>Objective: Contribute to the development and consolidation of renewed policies towards the indigenous people of Panama as a means to achieve their social, economic, political and cultural development.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Prepare a comarcal development plan • Reduce poverty by 5% per year in indigenous communities. • Reduce child malnutrition from 50% to 10% at the end of the project. • Promote sustainable rural development 	<ul style="list-style-type: none"> • Improvement of social, economic and political indicators of indigenous communities. • Increment in government investments in indigenous <i>comarcas</i> • Better provision of services and financial resources • Improvement of the management capacity of indigenous leadership. • Improved and consolidated policies towards indigenous groups. • Improvement in indigenous children's nutrition status. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reports from the National Directorate of Indigenous Policies. • Reports and studies from the Technical Secretariat of the National Council for Indigenous Development. 	<ul style="list-style-type: none"> • Design and implementation of the comarcal rural development plan.
<p>PROJECT'S OBJECTIVE</p> <p>The general objective is to improve the economic and social integration of project beneficiaries into local, regional and national productive and marketing opportunities in agriculture and microenterprises, as well as in local/national labour markets.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • To strengthen the human and social resource base, and the sustainable social and economic development of 30 000 indigenous and non-indigenous poor men and women, small farmers and wagedworkers, of the Comarca Ngobe-Buglé. Indirect beneficiaries: 36 000. • At least 49% of beneficiaries will be indigenous and non-indigenous women. • 27% of beneficiaries will be indigenous and non-indigenous poor farmers, within and outside the <i>comarca</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> • Improvement of social and economic levels of beneficiaries within the region. • Greater opportunities for access to productive and commercial activities in agriculture, crafts, small rural business, etc. • Increase in the quality of human resources and the local management capacity of beneficiary organizations. • Increase of employment possibilities in the region, income growth, and betterment in the composition of the family-consumption basic food basket. • Improvements in infant nutrition: anthropometric indicators (weight, height and head size) • Environmental improvement of river basins and the quality of natural resources. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baseline study of the initial starting situation. • Evaluation reports: medium term and terminal. • Systematization reports and case studies. • IFAD and CI supervision mission reports. 	<ul style="list-style-type: none"> • Country's political and economic stability. • Free of political interference in the selection and consolidation of PMU. • Adequate timing in budgeting and on disbursement of national counterpart funds. • PMU'S political willingness in project execution following the strategic design principles.
<p>COMPONENT 1: HUMAN AND SOCIAL RESOURCES DEVELOPMENT</p>				
<p>Outcome 1: Organization, Training and Gender</p> <p>Direct beneficiaries and their organizations will improve their capacity to identify rural development opportunities, and to execute sustainable income-generating and social activities with gender equity.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 1 700 people will be trained through education scholarships, and 1 600 beneficiaries will learn to read and write through bilingual schooling. • At least 70% of beneficiary scholarship recipients will be women. • 600 young indigenous, male farmers and women would have received training for the preparation of plans related to project nursery. • All project participants would establish equitable gender relations in all project activities. • 45 technical teams and 20 local and national NGOs would strengthen their technical and managerial capacities. • 300 women and men would become or fortify their position as leaders of their local organizations • At least 300 women would be trained for leadership opportunities in comarcal and local organizations. 	<ul style="list-style-type: none"> • Increase in educational level and schooling of project beneficiaries through primary and secondary school, technical and university levels. • Number of generated and executed projects, according to specific interventions, through the project nursery. • Number of technicians and NGOs who favoured the strengthening of technical and managerial capacities. • Number of trained women and men according to field of training (commerce, working skills, etc.). • Improvement of managing capacities of production and leadership organizations. • Increased participation of women in decision-making at family and organizational levels. • Number of strengthened organizations by area of activity and organization. • Incremental coverage of the reproductive health programme. 	<ul style="list-style-type: none"> • Periodic reports of the component and of the ESU. • Documents of formulated projects. • Case studies. • ESU's archives and registers. 	<ul style="list-style-type: none"> • Availability of technical and coordinating conditions between institutions and the PMU so as to allow the smooth operation of component's actions. • Concordance among teaching coverage, teaching materials, educational infrastructure of institutions involved and the goals of the educational programme. • The educational programme implementation is based on PMU's technical criteria, free from external pressures. • The training process depends on the needs and requirements of the project component activities.





COMPONENT 2: SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT				
<p>Outcome 2: Strategic Development Plan, and the Geographical Information System (GIS)</p> <p>Rural development investments and support activities are undertaken within the Comarcal Strategic Rural Development Plan, All decisions regarding natural resources are guided by GIS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> The Comarca Ngöbe Buglé and its neighbouring villages will have a long-term Development Plan until the first year of project life. The existence of GIS will be ensured during the first year of execution of the project. 	<ul style="list-style-type: none"> Participation level and degree of compromise of beneficiaries in plan execution. Progress regarding plan's foresight (in quantity and quality). Utility and information quality derived from GIS. 	<ul style="list-style-type: none"> The strategic plan document. Document and GIS. Progress reports and results regarding the plan. Reports and statements regarding the component and ESU. 	<ul style="list-style-type: none"> The information provided by GIS should be rational and appropriate in quantity and quality. Existence of adequate social and political conditions for plan implementation.
<p>Outcome 3: Private System of Technical Assistance (PSTA)</p> <p>The direct project beneficiaries have a PSTA. System, highly qualified which allows them to undertake profitable economic, agricultural, environmental and social services activities, environmentally sustainable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Establishment of PSTA and ready to provide support services to rural development. 45 highly trained technicians will be providing private technical assistance in the region. Almost 7 500 production units will benefit directly from PSTA. 200 liaison farmers will receive specific and specialized training. At least 50 farmers will benefit from workshops and field visits. 	<ul style="list-style-type: none"> N° of technicians participating at PSTA, by organization. N° and type of organizations and NGOs participating at PSTA and type of specialization. Quality of services offered by technicians by type of organization and speciality. N° of beneficiaries assisted by PSTA by technical area. N° of liaison farmers and quality of their services. 	<ul style="list-style-type: none"> Component reports and of the ESU. Baseline study. Reports and opinions of beneficiaries. Other reports from the ES system. 	<ul style="list-style-type: none"> Agreement among beneficiaries and contractors regarding innovative capacity of technical assistance. Conditions are given so as allow the PMU to initiate PSTA operations. Contractors assume the need to use interdisciplinary technical teams.
<p>Outcome 4: Marketing and Rural Business.(RB)</p> <p>Technicians groups, and farmer's organizations, have new acquired knowledge on post harvest processes, market functioning, and entrepreneur management, which allow them to plan and implement pilot projects on profitable and commercial microenterprises.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Almost 60 RB projects will receive technical assistance for their execution, benefiting 1 200 people. 24 dissemination and negotiation events will be executed by PMU. Installation of database to provide information on markets.. 	<ul style="list-style-type: none"> Increase of commercial linkages of producers and diversification of marketing channels. Higher capacity of managerial action and in dealing with a diversity of instruments. (profit analysis, registers, costs, etc.). Higher capacity of technicians to identify and formulate project methodologies. Higher technical capacity to plan and implement productive and commercial processes. N° of executed projects by type of intervention (production, crafts, tourism, etc.) N° of training events, by themes and levels. 	<ul style="list-style-type: none"> Rural business documents. Reports and statements of the component's ESU. Record of dissemination and negotiation events. Case studies and systematization reports. Installation of database. 	<ul style="list-style-type: none"> Improvement of communication means and telephone facilities. Active participation and compromise from framers regarding RB. Conditions given to revert from traditional forms of technical assistance..
<p>Outcome 5: Generation and Validation of Technologies</p> <p>PSTA technicians and target group farmers have agronomical and environmental scientifically proved information, that allows them to improve their production methods.</p>	<ul style="list-style-type: none"> 7.500 production units will directly benefit from technological knowledge and derived recommendations. At least three technological components of the productive systems will be modified as a result of technological guidance. 40% of production units will incorporate at least one technological recommendation within their production systems. 	<ul style="list-style-type: none"> Increase in the middle level of agro-technological and environmental knowledge. N° and type of technological components used before and after the project's life. N° of production units by sector that benefit from technological recommendations. N° and type of technological components changed within the production systems. N° of production units that incorporate technological recommendations. 	<ul style="list-style-type: none"> Technical reports of the component. Reports and statements of ESU. Research reports. Evaluation reports 	<ul style="list-style-type: none"> Accomplishment of efforts to improve production within six years, in spite of degradation of natural resources. Technicians of the research teams understand the rational of indigenous technologies. Indigenous populations understand the meaning of technological development and its benefits.

<p>Outcome 6: Environmental Management</p> <p>Beneficiaries develop community ways of environmental management, focused on microbasins, which allow them to improve water access in quantity and quality, in rural and urban communities, as well as soil quality and vegetal coverage.</p>	<ul style="list-style-type: none"> At least 20 communities will be organized and trained to deal with microbasins. At least 80 organized communities will be taught to deal with reforestation activities and litter management. There exist at least 15 organized, and very active, communal environmental committees. 	<ul style="list-style-type: none"> Water quality level of some river basins. N° of communities having problems with water availability. Improvement of vegetative coverage in river basins. Increase of river flows, resulting in better water availability. N° and name of rivers that had better flows during the dry season. Type of effects on human health and pollution level from litter on land and water. N° of communities that adopt environmental management practices by type of action. 	<ul style="list-style-type: none"> Technical reports of the component. Reports and statements of ESU. Direct field observation. 	<ul style="list-style-type: none"> Riverside communities organize themselves and participate in community activities. Over six years there will be sufficient evidence and knowledge to implement environmental management and river basin action, in spite of natural resources degradation.
COMPONENT : RURAL INVESTMENT FUND				
<p>Outcome 7: Rural Investment Fund</p> <p>Organizations and beneficiary groups begin to participate in the cofinancing and execution of projects and mini-projects regarding infrastructure, production, small rural business, crafts, etc. in line with the strategic development plan for the <i>comarca</i>.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Through the eighth year of execution, USD 7.3 million will be invested in public-works projects: rural roads, small bridges, pedestrian paths, etc. 200 organized groups (4 000 beneficiaries) will raise and cofinance the execution of 150 business projects and other community activities. The investment required reaches a total of USD 1.45 million. USD 1.25 million will be disbursed for the cofinancing of community projects, environmental activities and watershed management. 	<ul style="list-style-type: none"> Volume of project resources managed by organization and community. Volume of resources provided by community organizations. N° of executed projects by type of intervention (public, productive, crafts, tourism, etc.) N° of beneficiaries by type of project. 	<ul style="list-style-type: none"> Project documents. Progress reports and project execution. Technical reports of the component Reports and statements of the ESU. 	<ul style="list-style-type: none"> The different types of projects are in accordance with the strategic plan. Formulated projects are technically, economically environmentally and socially feasible. In addition they are innovative. Cofinancing for community projects is conceived as a starting point, or seed capital.

MAIN ACTIVITIES

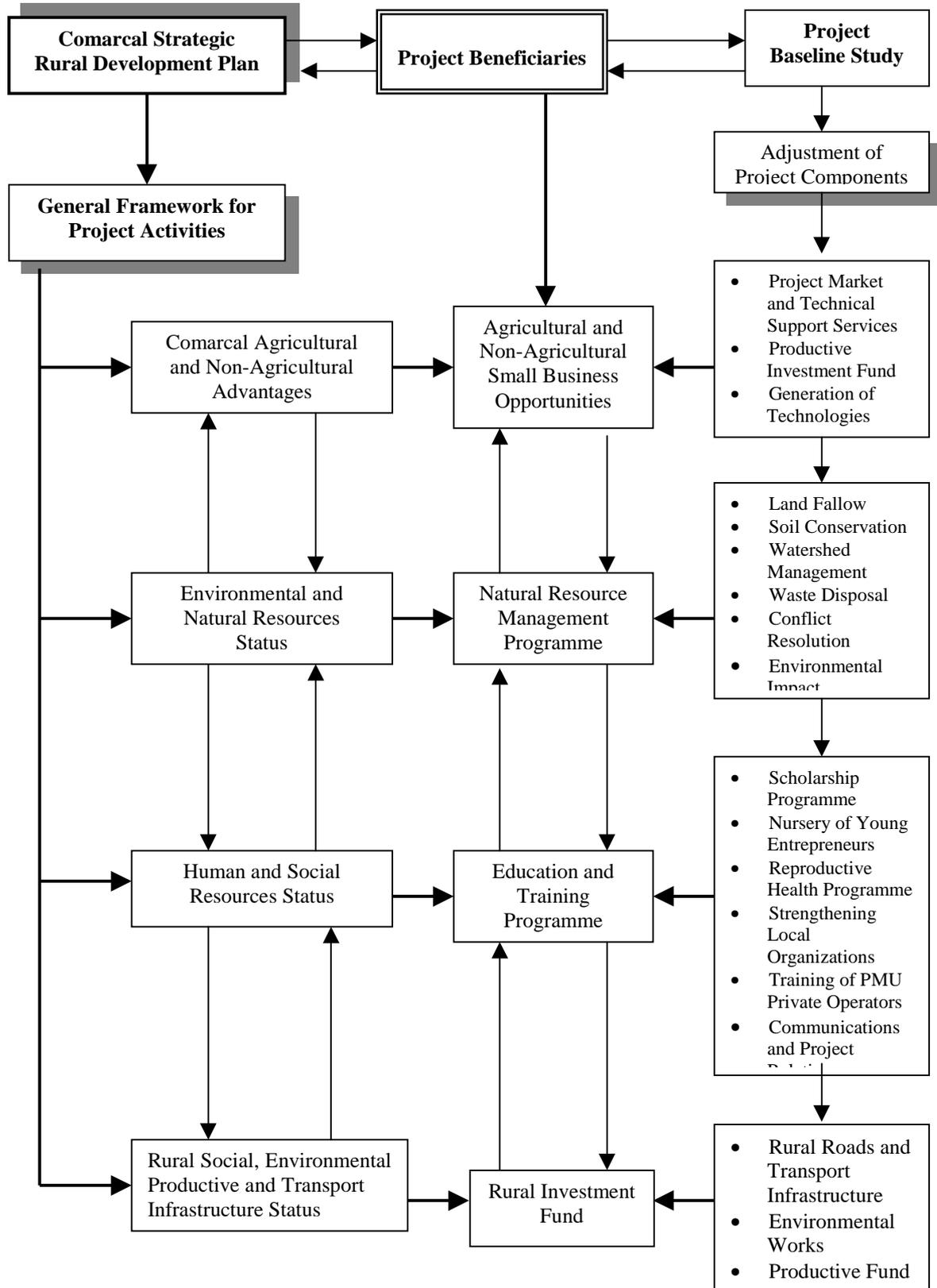
Outcome 1: Strengthening of Human and Social Capital	Outcome 4: Marketing and Rural Business	Outcome 6: Environmental Microwatershed Management
1.1. Organization of the execution system of the training programme. 1.2. Establishment of institutional agreements for educational promotion, health and training. (Ministry of Education, Universities, INAFORP, UNFPA and NGOS). 4.1. Establishment of basic conditions and activities for the implementation of the gender focus of the project. 1.3. Establishment of the education and schooling systems for indigenous people. • <i>Scholarship Fund for primary, secondary, technical and university education</i> • <i>Bilingual Schooling Programme for indigenous people</i> 1.4. <i>Implementation of the Project Nursery Programme, for indigenous women and men.</i> (Tobigá Bügün). 1.5. Establishment of a reproductive health programme for 64 rural communities. 1.6. Establishment and Development of the training Programme. • <i>For beneficiaries and organizations for community and institutional strengthening in: development management (projects, plans, etc.), organization, working skills (for migrants, etc.) management and environmental conservation, awareness on gender equity, and awareness on reproductive health</i> • <i>For MPU technicians, service providers, NGOs and others on: recycling and strengthening on rural development knowledge, environment and resources, systematization, gender, and marketing.</i> 1.7. Establishment of a Communication and Dissemination Programme (radio programmes, dissemination material, pamphlets, etc.). 1.8.	4.2. Establishment of inter-institutional agreements for training and technical assistance activities (IMA, SONDEAR, INAFORP, IPAT, IPACOOOP, FUNDARTE and NGOs). 4.3. Develop the training plan on marketing and rural business. • General training for PMU technicians and service providers on marketing and entrepreneurial management. • Specific training for technicians of service-provider and economic-organization leaders on technology and management. 4.4. Establishment of the transversal focus of the project regarding entrepreneurial vision. 4.5. Establishment of the central support service on marketing and small business. • Identification and formulation of projects on rural business. • Technical assistance implementation with NGOs. • Provision of information on markets and commercial contacts. • Organization of round tables on business products and services dissemination. • Systematization on the pilot experiences regarding RB. 4.6. Technical assistance for project execution and RB.	6.1. Environmental management of microwatersheds • Identification of high watersheds, fundamental for water gathering. • Promote community work for the improvement of watersheds. • Replicate successful experiences in other microwatersheds in the region. • Promote the reforestation of river basins. 6.2. Forestation • Promote the restoration of hidden forests with native species.(Pacific Ocean zones.). • Promote the protection, and renewal of existing forests. (Atlantic Ocean Zone.). • Establish a methodology to resolve conflicts. (water, forests, etc.) 6.3. Pollution and waste management • Diagnosis of the environmental pollution by litter, and its effects on human health. • Promote actions for waste management.
Outcome 2: Strategic Plan and Geographical Information System	Outcome 5: Generation and Validation of Technologies	Outcome 7: Rural Investment Fund
2.1 For the strategic development plan: • Identification of existing available secondary information • Analyse and discuss the obtained information with people involved • Detect and organize primary information • Formulate Plan's Objectives and hypothesis • Analyse and agree upon plan's outcome on workshops • Organize local, regional, national workshops, for discussions and plan validation • Publish and disseminate the document of the strategic plan 2.2. For the Geographical Information System: • Identify information sources and its formats • Organization and installation of GIS (software network, etc.) • Operation and permanent feed back information to the system • Personnel training in GIS operational procedures • Report, periodically, systematized and required information	5.1. Inter-institutional agreements with DIAP and others. 5.2. Analysis of the existing agronomic scientific information. 5.3. Analysis of the agro-ecological characteristics of the area. 5.4. Develop adequate technological components to the framers needs. 5.5. Prove and validate agro-technological components with beneficiaries. 5.6. Evaluate the adequacy of generated technologies. 5.7. Disseminate the existing technological components.	7.1. Establishment and equipping of the component. 7.2. Implementation of the investment fund regulations. 7.3. Establishment of verifying committees and project approvals. 7.4. Pre-investment and formulation studies of different projects. 7.5. Management and cofinancing of RB productive and viable projects. 7.6. Follow-up to the execution of cofinanced projects.



Outcome 3: Private System of Technical Assistance (PSTA)	Activities Related to Gender
3.1. Promotion and organization of PSTA 3.2. Establishment of inter-institutional agreements to operate PSTA. 3.3. Focalization and elaboration of rural participatory diagnosis, within the Intervention Domain communities.(ID). 3.4. Disseminate technological components to the farmers of the area. 3.5. Promote agricultural and commercial technological components. 3.6. Develop training and self-training workshops with farmers. 3.7. Establishment of demonstration plots.	These activities aim to break down inequity barriers between women and men so as to provide women with the possibilities to develop themselves. 8.1. Establishment of the gender technical unit (GTU). 8.2. Support in the staff selection of GTU. 8.3. Gender awareness and training to GTU and other levels. 8.4. External consultancies and impact-effect studies on gender. 8.5. Permanent coordination between the project and IFAD's ProGender. 8.6. Installation of mobile infant nurseries. 8.7. Gender-methodology training for technical teams. 8.8. Educational programme mainly for illiterate girls and young women. 8.9. Establishment of the reproductive health programme. 8.10. Time saving and reorganization of domestic work.



PROJECT OPERATIONAL FLOW CHART



CUADROS DE COSTOS Y FINANCIACION
Costos por componente y por año – Costo base. En miles USD

Categorías de Gasto	Años									Divisas	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	%	Monto
I. Costos de Inversión											
A. OBRAS CIVILES, VEHICULOS Y EQUIPOS											
1. Obras civiles	866	360	-	-	-	-	-	-	1 226	15	184
2. Vehículos y Equipos											
Vehículos	218	-	-	-	198	-	-	-	416	85	354
Equipos	171	-	-	-	75	-	-	-	246	77	190
Subtotal Vehículos y Equipos	388	-	-	-	274	-	-	-	662	82	543
Subtotal OBRAS CIVILES, VEHICULOS Y EQUIPOS	1 254	360	-	-	274	-	-	-	1 888	39	727
B. CONVENIOS Y CONTRATOS DE SERVICIOS											
1. Convenios y Contratos de Servicios Técnicos											
Contratos de Extensión y Asistencia Técnica	57	417	827	960	942	777	640	46	4 667	8	357
Convenios y Contratos de Servicios Técnicos, Estudios, Consultorías y Auditorías	1 220	754	673	721	640	622	141	170	4 941	13	659
Subtotal Convenios y Contratos de Servicios Técnicos	1 277	1 170	1 500	1 681	1 582	1 399	782	216	9 608	11	1 016
2. Convenios y Contratos de Capacitación	293	514	748	833	745	1 146	12	7	4 297	5	229
Subtotal CONVENIOS Y CONTRATOS DE SERVICIOS	1 570	1 684	2 248	2 514	2 327	2 545	794	223	13 905	9	1 245
C. FONDO DE INVERSIONES											
1. Fondo de Inversiones	200	1 216	1 815	2 554	2 738	840	453	203	10 018	-	-
Total Costos de Inversión	3 024	3 260	4 063	5 068	5 338	3 385	1 246	426	25 810	8	1 972
II. Costos Recurrentes											
A. GASTOS DE OPERACION											
1. Salarios y Honorarios	488	488	488	488	488	488	442	375	3 744	-	-
2. Gastos Operativos	171	155	162	154	162	153	156	148	1 261	5	62
Total Costos Recurrentes	659	642	650	642	649	640	598	523	5 004	1	62
Total COSTO BASE	3 683	3 903	4 713	5 710	5 987	4 026	1 845	949	30 815	7	2 034
Contingencias Físicas	127	110	119	131	131	169	65	15	865	8	70
Contingencias de Precios	31	73	132	204	272	332	172	105	1 321	8	102
Total COSTOS DEL PROYECTO	3 841	4 086	4 964	6 044	6 390	4 527	2 081	1 068	33 000	7	2 206
Impuestos	221	189	204	223	231	234	126	81	1 509	-	-
Divisas	730	259	183	220	470	223	82	39	2 206	-	-



Resumen de costos del proyecto por categoría de gasto
En miles de USD

Categorías de Gasto	Local	Importado	Total	% Divisas	% Costo Base Total
I. Costos de Inversión					
A. OBRAS CIVILES, VEHICULOS Y EQUIPOS					
1. Obras civiles	1 042	184	1 226	15	4
2. Vehículos y Equipos					
Vehículos	62	354	416	85	1
Equipos	56	190	246	77	1
Subtotal Vehículos y Equipos	119	543	662	82	2
Subtotal OBRAS CIVILES, VEHICULOS Y EQUIPOS	1 161	727	1 888	39	6
B. CONVENIOS Y CONTRATOS DE SERVICIOS					
1. Convenios y Contratos de Servicios Técnicos					
Contratos de Extensión y Asistencia Técnica	4 310	357	4 667	8	15
Convenios y Contratos de Servicios Técnicos, Estudios, Consultorías y Auditorías	4 282	659	4 941	13	16
Subtotal Convenios y Contratos de Servicios Técnicos	8 592	1 016	9 608	11	31
2. Convenios y Contratos de Capacitación	4 068	229	4 297	5	14
Subtotal CONVENIOS Y CONTRATOS DE SERVICIOS	12 660	1 245	13 905	9	45
C. FONDO DE INVERSIONES					
1. Fondo de Inversiones	10 018	-	10 018	-	33
Total Costos de Inversión	23 839	1 972	25 810	8	84
II. Costos Recurrentes					
A. GASTOS DE OPERACION					
1. Salarios y Honorarios	3 744	-	3 744	-	12
2. Gastos Operativos	1 198	62	1 261	5	4
Total Costos Recurrentes	4 942	62	5 004	1	16
Total COSTO BASE	28 781	2 034	30 815	7	100
Contingencias Físicas	795	70	865	8	3
Contingencias de Precios	1 219	102	1 321	8	4
Total COSTOS DEL PROYECTO	30 794	2 206	33 000	7	107



**Financiamiento por categorías de gasto
En miles de USD**

Categorías de Gasto	GOVERNMENT		BENEFICIARIOS		FIDA		Total		Divisas	Local (Excl. Imptos.)	Aranceles e Impuestos
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%			
I. Costos de Inversión											
A. OBRAS CIVILES, VEHICULOS Y EQUIPOS											
1. Obras civiles	68	5	-	-	1 299	95	1 367	4	205	1 094	68
2. Vehículos y Equipos											
Vehículos	22	5	-	-	412	95	434	1	369	43	22
Equipos	14	5	-	-	261	95	275	1	212	49	14
Subtotal Vehículos y Equipos	35	5	-	-	673	95	709	2	581	92	35
Subtotal OBRAS CIVILES, VEHICULOS Y EQUIPOS	104	5	-	-	1 972	95	2 076	6	786	1 186	104
B. CONVENIOS Y CONTRATOS DE SERVICIOS											
1. Convenios y Contratos de Servicios Técnicos											
Contratos de Extensión y Asistencia Técnica	269	5	-	-	5 107	95	5 376	16	402	4 704	269
Convenios y Contratos de Servicios Técnicos, Estudios, Consultorías y Auditorías	252	5	-	-	4 946	95	5 199	16	687	4 259	252
Subtotal Convenios y Contratos de Servicios Técnicos	521	5	-	-	10 053	95	10 574	32	1 090	8 964	521
2. Convenios y Contratos de Capacitación	242	5	-	-	4 602	95	4 845	15	257	4 345	242
Subtotal CONVENIOS Y CONTRATOS DE SERVICIOS	763	5	-	-	14 656	95	15 419	47	1 347	13 309	763
C. FONDO DE INVERSIONES											
1. Fondo de Inversiones	1 544	15	2 000	20	6 473	65	10 018	30	-	10 018	-
Total Costos de Inversión	2 411	9	2 000	7	23 101	84	27 512	83	2 133	24 512	867
II. Costos Recurrentes											
A. GASTOS DE OPERACION											
1. Salarios y Honorarios	2 618	65	-	-	1 385	35	4 004	12	-	3 433	570
2. Gastos Operativos	971	65	-	-	514	35	1 485	5	73	1 340	72
Total Costos Recurrentes	3 589	65	-	-	1 899	35	5 488	17	73	4 773	642
Total de Desembolsos	6 000	18	2 000	6	25 000	76	33 000	100	2 206	29 286	1 509

**Desembolsos anuales por fuente de financiamiento
En miles de USD**

Fuente de Financiamiento	Años								
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Beneficiarios	40	243	362	510	547	168	90	40	2 000
FIDA	3 182	3 105	3 745	4 545	4 804	3 610	1 425	584	25 000
Gobierno de Panamá	619	738	856	990	1 039	749	566	444	6 000
Total	3 841	4 086	4 964	6 044	6 390	4 527	2 081	1 068	33 000





ORGANIZATION AND MANAGEMENT

