

Signatura:	EB 2007/91/R.15
Tema:	8 c)
Fecha:	14 agosto 2007
Distribución:	Pública
Original:	Inglés

S



Dar a los pobres de las zonas rurales
la oportunidad de salir de la pobreza

República de Panamá

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

Junta Ejecutiva — 91º período de sesiones
Roma, 11 y 12 de septiembre de 2007

Para **examen**

Nota para los Directores Ejecutivos

Este documento se presenta a la Junta Ejecutiva para su examen.

A fin de aprovechar al máximo el tiempo disponible en los períodos de sesiones de la Junta Ejecutiva, se invita a los Directores Ejecutivos que deseen formular preguntas técnicas acerca del presente documento a dirigirse al funcionario del FIDA que se indica a continuación antes del período de sesiones:

Jaana Keitaaranta

Gerente del Programa en el País

Tel.: (+507) 302 4659 (en Panamá)

Correo electrónico: jaana.keitaanranta@un.org.pa

Las peticiones de información sobre el envío de la documentación del presente período de sesiones deben dirigirse a:

Deirdre McGrenra

Oficial encargada de los Órganos Rectores

Tel.: (+39) 06 5459 2374

Correo electrónico: d.mcgrenra@ifad.org

Índice

Abreviaturas y siglas	iii
Mapa de las operaciones del FIDA en el país	iv
Resumen de la estrategia en el país	v
I. Introducción	1
II. Contexto nacional	2
A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural	2
B. Políticas, estrategias y contexto institucional	4
III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país	6
A. Resultados, impacto y desempeño anteriores	6
B. Enseñanzas extraídas	6
IV. Marco estratégico del FIDA en el país	8
A. Ventaja comparativa del FIDA en el país	8
B. Objetivos estratégicos	8
C. Oportunidades de innovación	9
D. Estrategia de focalización	10
E. Vinculaciones con las políticas	11
V. Gestión del programa	12
A. Gestión del COSOP	12
B. Gestión del programa en el país	13
C. Asociaciones	14
D. Gestión de conocimientos y comunicación	15
E. Marco de financiación con arreglo al PBAS	16
F. Riesgos y gestión del riesgo	17
Apéndices	
I. COSOP consultation process (Proceso de consulta del COSOP)	1
II. Country economic background (Antecedentes de la economía del país)	20
III. COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP)	22
IV. Previous COSOP results management framework (Marco de gestión de los resultados del COSOP anterior)	24

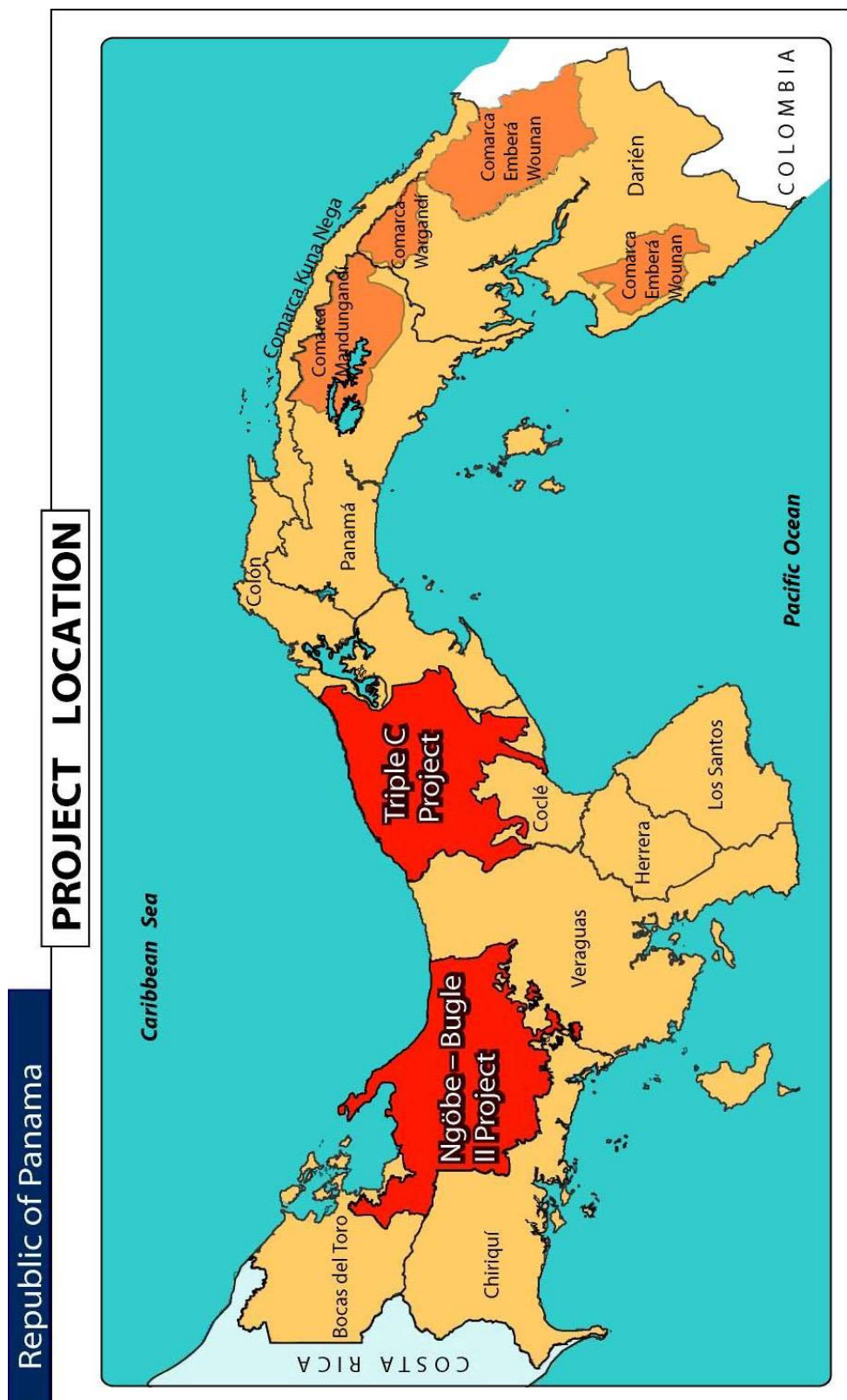
Expedientes principales

Expediente principal 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues	26
(La pobreza rural y las cuestiones relativas a los sectores agrícola y rural)	
Expediente principal 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)	29
(Matriz de organizaciones [análisis de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas – análisis FODA])	
Expediente principal 3: Complementary donor initiative/partnership potential	33
(Posibilidades complementarias de asociaciones o iniciativas con donantes)	
Expediente principal 4: Target group identification, priority issues and potential response	37
(Identificación del grupo-objetivo, cuestiones prioritarias y posible activación)	

Abreviaturas y siglas

COSOP	programa sobre oportunidades estratégicas nacionales
FIDAMERICA	sistema de intercambio de información sobre los programas del FIDA en toda América Latina a través de Internet
PBAS	sistema de asignación de recursos basado en los resultados
PREVAL	Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe
RIMS	sistema de gestión de los resultados y el impacto
RUTA	Unidad Regional de Asistencia Técnica
SyE	seguimiento y evaluación

Mapa de las operaciones del FIDA en el país



Fuente: Ministerio de Desarrollo Agropecuario

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

Resumen de la estrategia en el país

1. Este programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), el segundo que se establece para Panamá, ofrece un examen de las oportunidades que se presentan al FIDA para contribuir a la reducción de la pobreza rural y al desarrollo rural social y económico en un marco de seis años (2007-2012). En él se hace un análisis detenido de las dificultades que plantea la pobreza rural aguda en un país con elevados índices de pobreza. Pese al sólido crecimiento económico que registra Panamá (6,4% en 2005), los niveles generales de pobreza han permanecido elevados. Según los últimos datos (2003), el 37% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, y el 17% vive por debajo de la línea de pobreza extrema (este porcentaje se situaba en un 19% en 1997). La estructura económica del país se orienta a los servicios y es esencialmente urbana, lo que produce altos índices de pobreza rural: alrededor del 64,9% de la población rural es pobre y el 38,5% es extremadamente pobre, frente al 15,3% y al 3,1%, respectivamente, por lo que respecta a la población urbana. Las tasas de pobreza aumentan drásticamente cuando se tiene en cuenta únicamente a la población indígena: en este caso, el 95,4% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y el 86,6% vive por debajo de la línea de pobreza extrema. Aunque los grupos indígenas representan tan sólo el 10% de la población total de Panamá, en ellos se concentra el 19,3% de la población pobre del país y el 34,6% de la población extremadamente pobre.
2. El COSOP define una estrategia por la que el FIDA podrá agregar valor a las políticas de reducción de la pobreza y desarrollo rurales del Gobierno de Panamá, así como a las actividades de otros asociados para el desarrollo. Procura contribuir a la formulación de procesos de desarrollo integrador atacando las causas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, principales responsables de las enormes disparidades entre las poblaciones rural y urbana, y entre las poblaciones indígenas y no indígenas, y respaldando intervenciones que promuevan la cohesión e integración comunitarias. Los dos objetivos estratégicos definidos en el COSOP están en consonancia con el Marco Estratégico del FIDA (2007-2010), y son asimismo totalmente compatibles con las opiniones de las organizaciones de agricultores, las autoridades oficiales y la comunidad de donantes:
 - i) **Objetivo estratégico 1: aumentar las oportunidades de generación de ingresos de la población rural pobre y reducir las desigualdades por motivos étnicos y de género, brindando un mejor acceso a los servicios de apoyo productivo, la infraestructura y los mercados.** El FIDA promoverá el empleo de mecanismos sostenibles para que la población rural pobre tenga acceso a servicios de apoyo productivo y a inversiones al tiempo que intensificará la productividad de modo que los pobres puedan responder a las demandas de los mercados nacionales y externos. La focalización geográfica, conforme a las directrices operacionales del FIDA en materia de focalización, contribuirá a que las actividades se dirijan a la población rural más pobre y vulnerable, y se basará en la realización de iniciativas en comarcas (territorios indígenas) y en los corregimientos circundantes (distritos administrativos).
 - ii) **Objetivo estratégico 2: Lograr un mayor empoderamiento social y del gobierno local, prestando especial atención a los grupos indígenas y étnicos.** El FIDA, mediante metodologías e instrumentos de planificación participativos, incrementará la participación de los pobres de las zonas rurales en los procesos locales de desarrollo social y económico. El Gobierno ha pedido concretamente al Fondo que respaldara los programas estatales ampliando el alcance de las actividades que promueven las posibilidades de generación de ingresos, mejoran la

capacidad local y apoyan la definición de modelos de desarrollo sostenibles y compatibles con el potencial y los valores culturales del lugar.

3. El FIDA es consciente de la necesidad de usar eficazmente los escasos recursos de que se dispone para reducir la pobreza rural, para lo cual será fundamental la coordinación con gobiernos locales, ONG y otras organizaciones internacionales. En el marco de su estrategia para el país, el FIDA procurará lograr la máxima coordinación, sacando el mayor provecho posible de las ventajas comparativas de cada institución y evitando la duplicación y superposición de actividades.

República de Panamá

Programa sobre oportunidades estratégicas nacionales

I. Introducción

1. Este programa sobre oportunidades estratégicas nacionales (COSOP), el segundo que se establece para Panamá, ofrece un examen de las oportunidades que se presentan al FIDA para contribuir a la reducción de la pobreza rural y al desarrollo rural social y económico en un marco de seis años (2007-2012). En él se analiza la mejor manera en que el FIDA puede complementar la labor del Gobierno de Panamá y de otros asociados para el desarrollo a fin de reducir la pobreza y estimular el crecimiento social y económico en las zonas rurales, especialmente en las comunidades y territorios indígenas. En el marco de este COSOP se procura asimismo definir la función del FIDA y el potencial que existe para establecer alianzas estratégicas; situar al FIDA respecto de las políticas gubernamentales sobre pobreza rural y desarrollo rural, y proporcionar una plataforma de diálogo con el Gobierno y otros interesados. La preparación del COSOP¹ fue un proceso participativo conformado por estudios sobre las relaciones de género, la exclusión social y la incidencia de la pobreza entre los grupos indígenas, así como por consultas con instituciones nacionales y locales, la sociedad civil y diversos asociados para el desarrollo.
2. En el COSOP se analizan las dificultades que plantea la pobreza rural aguda en un país en donde las comunidades rurales —tanto las indígenas autóctonas como las no indígenas— están desfavorecidas desde el punto de vista social y económico. La estrategia resultante se basa en la experiencia del FIDA en Panamá y en las enseñanzas extraídas en otros países latinoamericanos. En ella se integra el enfoque de programa en el país contenido en el nuevo modelo operativo del FIDA, la política del FIDA en materia de focalización, el Marco Estratégico del FIDA (2007-2010) y el sistema de asignación de recursos basado en los resultados (PBAS).
3. El COSOP define una estrategia por la que el FIDA podrá agregar valor a las políticas y programas del Gobierno de reducción de la pobreza y desarrollo rurales (contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo para 2004-2009, las estrategias de reducción de la pobreza y demás documentos básicos de política), así como a las actividades de otros asociados para el desarrollo. En él se reconocen las dificultades que se plantean para combatir la pobreza rural aguda que padecen las poblaciones indígenas en un país pequeño, con una economía en crecimiento y una distribución desigual de la riqueza. Procura contribuir a la formulación de procesos de desarrollo integradores atacando las causas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, principales responsables de las enormes disparidades entre las poblaciones rural y urbana —y entre las poblaciones indígenas y no indígenas— y respaldando intervenciones que promuevan la cohesión e integración comunitarias.

¹ Véase el apéndice I, "COSOP Consultation Process".

II. Contexto nacional

A. Situación económica, agrícola y de la pobreza rural

Antecedentes de la economía del país

4. Panamá tiene una superficie de 74 000 km² y está dividido en 9 provincias, 67 distritos municipales, 510 corregimientos (distritos administrativos) y 5 comarcas (territorios indígenas). El 62,6% de su población, que es de casi 3,2 millones de habitantes (2005), vive en zonas urbanas. La tasa de crecimiento demográfico anual es del 1,8%. Un 10% como mínimo de la población del país es de origen indígena.²
5. La especialización de Panamá en los servicios y su sistema monetario han tenido consecuencias en la evolución de su economía, y la han conformado. Los servicios financieros y la intermediación, las comisiones del Canal de Panamá, la Zona Libre de Colón, los bienes raíces y el comercio han venido generando hasta el 77% del PIB del país, en tanto que al sector público, la industria manufacturera, la agricultura y la pesca se les atribuye el porcentaje restante.
6. Aparte de la ampliación del Canal de Panamá, las prioridades del Gobierno son lograr la sostenibilidad de las finanzas públicas y atacar los altos índices de desempleo y pobreza. Mediante la estrategia oficial de desarrollo económico y social se pretende aumentar las oportunidades de los sectores marginados de la sociedad. Para fomentar el dinamismo económico y la equidad social, el Gobierno recurrirá fundamentalmente a la liberalización, la reestructuración del sector público y una mayor inversión social, y no al estímulo directo de la producción. Su objetivo es incentivar las exportaciones, aumentar las corrientes de inversiones extranjeras e impulsar la seguridad energética. Pese a los efectos del ajuste fiscal y al menor ritmo de crecimiento comercial en el mundo, se ha previsto que el crecimiento real del PIB de Panamá alcance un 7,4% en 2006, un 6,7% en 2007 y un 5,9% en 2008.

La agricultura y la pobreza rural

7. En 2005, al sector agrícola se le atribuyó el 4,4% del PIB de Panamá y el 18% del empleo total. Los principales cultivos comerciales dedicados a la exportación son la caña de azúcar, las bananas, el café, el ganado, el tabaco y la fruta. La producción destinada fundamentalmente al mercado interno es la de arroz, maíz y frijoles. Los pequeños agricultores y las comunidades indígenas producen esencialmente cereales básicos, mandioca, legumbres y fruta para el consumo familiar y los mercados locales.
8. En Panamá, el régimen de tenencia de la tierra está muy concentrado, ya que el 69,1% de las tierras agrícolas están explotadas por el 6,2% de las unidades de producción, en tanto que el 79,1% de las unidades de producción son propietarias del 7,7% de las tierras agrícolas. Casi el 40% de los productores agrícolas poseen propiedades de menos de 0,5 hectáreas. Las explotaciones pecuarias medianas y grandes ocupan cerca del 50% de las tierras agrícolas. El censo agrícola de 2001 reveló que sólo el 4% de las unidades de producción recibía algún tipo de asistencia técnica, el 3% tenía acceso a créditos, el 41% trabajaba en tierras sin títulos de propiedad y en el 18% de los casos los productores eran mujeres.
9. El sector agrícola de Panamá está sumamente segmentado: consta de un mercado moderno pequeño, pero dinámico, y un sector orientado a las exportaciones; un grupo intermedio de pequeños y medianos productores, mal vinculado a los mercados; y un gran número de agricultores de subsistencia, con poco o ningún acceso a los mercados, a asistencia técnica o a servicios financieros, y elevados

² La población está dividida en siete grupos lingüísticos/étnicos, a saber, ngöbes, kunas, emberá, buglé o bokata, wounan, nasos (teribes o tlorios) y bri-bri. Entre los otros grupos étnicos del país se encuentran los descendientes de esclavos africanos traídos a Panamá de las islas caribeñas durante los primeros tiempos de la República.

índices de pobreza, pobreza extrema y malnutrición. La entrada en vigor de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos de América podría generar disparidades aún mayores entre los productores, si no se toman disposiciones para modernizar y mejorar la competitividad de los pequeños y medianos productores y los agricultores de subsistencia pobres.

10. Un problema importante que afecta a la base productiva agrícola de Panamá es el deterioro sistemático de sus recursos naturales. La deforestación (debida a la explotación forestal, el desmonte para la producción ganadera y la agricultura de corta y quema) afecta cada año a unas 51 000 hectáreas de bosques tropicales naturales y tropicales húmedos. Entre las causas fundamentales de la pobreza rural cabe mencionar la estructura productiva agrícola tradicional, unos servicios de apoyo poco eficaces, unos recursos naturales en peligro y un régimen de tenencia de tierras poco equitativo.
11. A pesar del sólido crecimiento económico que registra el país (6,4% en 2005), los niveles generales de pobreza han permanecido elevados. Según los últimos datos (2003), el 37% de la población de Panamá vive por debajo de la línea de pobreza, y el 17% vive por debajo de la línea de pobreza extrema (este porcentaje se situaba en un 19% en 1997). La estructura económica del país se orienta a los servicios y es esencialmente urbana, lo que produce altos índices de pobreza rural: alrededor del 64,9% de la población rural es pobre y el 38,5% es extremadamente pobre, frente al 15,3% y al 3,1%, respectivamente, por lo que respecta a la población urbana. Debido a la elevada tasa de fertilidad entre los pobres, más de 160 000 niños menores de 5 años de edad (53% del total) y más de 500 000 menores de 18 años (48% del total) viven por debajo de la línea de pobreza. Cerca de la tercera parte de los niños vive por debajo de la línea de pobreza extrema.
12. Las tasas de pobreza aumentan drásticamente cuando se tiene en cuenta únicamente a la población indígena: en este caso, el 95,4% de la población vive por debajo de la línea de pobreza y el 86,6% vive por debajo de la línea de pobreza extrema. Aunque los grupos indígenas representan tan sólo el 10% de la población total de Panamá, en ellos se concentra el 19,3% de la población pobre de todo el país y el 34,6% de la población extremadamente pobre. Los grupos indígenas constituyen también el grupo poblacional de mayor rapidez de crecimiento, a saber, una tasa de crecimiento anual promedio del 5,4%, frente al promedio nacional, que se sitúa en un 1,9%. Dado que los índices de pobreza son muy superiores entre los grupos que viven en zonas indígenas, la focalización geográfica de las intervenciones resulta más sencilla. En 2003, los índices de desarrollo humano de las provincias de Panamá, Colón y Los Santos eran, respectivamente, de 0,764, 0,715 y 0,710, en tanto que en las cinco comarcas indígenas disminuía a 0,399. Prácticamente la totalidad de la población indígena que vive en zonas indígenas es pobre y también lo es alrededor de la mitad de esa población que vive fuera de las zonas indígenas: los programas de reducción de la pobreza necesitan ocuparse de esta situación.
13. Como ha sucedido en la mayor parte de los países latinoamericanos, Panamá ha vivido un éxodo rural. Aproximadamente el 64% de la población del país vivía en zonas rurales en 1950, en tanto que en 2005 sólo lo hacía el 42% de la población. La emigración del campo a la ciudad, junto con la baja demanda de trabajadores no calificados en una economía especializada en el comercio y los servicios bancarios han sido un factor básico del notable aumento de la pobreza urbana y la pobreza urbana extrema en los últimos cuatro años.
14. En general, la pobreza —y especialmente la pobreza rural— en Panamá es producto de las desigualdades creadas por un sistema económico urbano, orientado a los servicios, que ofrece muy pocas posibilidades económicas y casi ningún servicio básico a los habitantes rurales y las poblaciones indígenas. Debido al aislamiento geográfico de las comunidades rurales y a la falta de caminos rurales, la cobertura del sistema preescolar y de enseñanza primaria es baja y el acceso a los servicios sanitarios, deficiente.

15. **Género.** Las mujeres del medio rural representan el 47% de la población rural de Panamá. Suelen ser más pobres que los hombres, especialmente en las comarcas. El índice de desarrollo relativo al género (IDG) destaca las diferencias entre las provincias y las comarcas. En 2002, la provincia del Darién era la que tenía el menor IDG provincial (0,534); sin embargo, dentro de la provincia, la comarca de Ngöbe-Buglé registraba el índice más bajo del país (0,392). En tanto que los ingresos promedio per cápita de los hombres, a nivel nacional, prácticamente duplican los de las mujeres (USD 3 004 frente a USD 1 675), en la comarca de Kuna Yala la diferencia es de casi cinco veces (USD 940 frente a USD 191). Si bien las mujeres tienen derecho por ley a recibir la misma paga y beneficios sociales que los hombres, el Código de Trabajo de Panamá limita su participación en algunos sectores laborales considerados poco idóneos para las mujeres. Por consiguiente, prácticamente todas las mujeres pobres y extremadamente pobres están dedicadas a actividades del sector informal, en donde los sueldos son más bajos que en el sector formal. Alrededor del 19,6% de las mujeres están desempleadas, frente al 13,2% de los hombres.
16. El índice de paridad de género, que mide las diferencias de género en los procesos económicos, políticos y de adopción de decisiones, muestra sólo pequeñas diferencias entre las mujeres del medio urbano y las del medio rural (0,477 y 0,448, respectivamente). En las comarcas, los valores son mucho más bajos (0,365 en Ngöbe-Buglé, 0,115 en Ébera y 0,056 en Kuna Yala). En vista del dinamismo de las actividades de género de los proyectos financiados por el FIDA en Ngöbe-Buglé³, las mujeres en la comarca están mejor organizadas, tienen una mayor capacidad de participación y están dispuestas a asumir responsabilidades de liderazgo. No obstante, dada la actual estructura de poder, las oportunidades disponibles para ellas son limitadas. Las mujeres de Ngöbe ocupan el 37,6% de todos los puestos profesionales y técnicos, pero muy pocos puestos políticos. En las zonas rurales, la participación de la mujer en organizaciones comunitarias y económicas se ha visto fortalecida por los dinámicos programas de género del Gobierno (y del FIDA).

B. Políticas, estrategias y contexto institucional

Contexto institucional nacional

17. Durante los 25 años de asociación con el Gobierno, el FIDA ha establecido sólidas relaciones de trabajo con los principales organismos del Gobierno central. En el plano de las políticas y la planificación, su principal asociado es el Ministerio de Economía y Finanzas⁴; y, en el plano de la ejecución, colabora con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Fondo de Inversión Social. Otros importantes agentes son el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Gobierno y Justicia⁵ y el Ministerio de la Presidencia⁶. Todas las instituciones aportaron su contribución al presente COSOP. La actual cartera incluye asociaciones con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Fondo de Inversión Social. Los programas de donaciones del FIDA han constado de asociaciones dinámicas con organizaciones locales. Todas las instituciones del caso presentan graves limitaciones por lo que respecta a la financiación y la capacidad, las cuales se ven agravadas por la deficiente infraestructura rural y las restricciones en materia de movilidad. La descentralización efectiva por medio de la devolución de funciones, responsabilidades y recursos a los gobiernos locales se encuentra en una fase inicial. Las instituciones del sector público y la prestación de servicios han sido tradicionalmente deficientes en las zonas rurales. El ambicioso programa de

³ El Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe y el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca de Ngöbe-Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños.

⁴ Además de colaborar con la Dirección de Crédito Público del Ministerio, el FIDA también trabaja en estrecho contacto con el Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización.

⁵ El FIDA mantiene un estrecho vínculo con la Dirección Nacional de Política Indigenista y la Dirección Nacional de Gobiernos Locales.

⁶ Las actividades del Fondo de Inversión Social y del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, ambos en el ámbito del Ministerio de la Presidencia, están directamente relacionadas con las actividades del FIDA en el país.

desarrollo social y económico del Gobierno ha planteado aún otro obstáculo debido al gran número de instituciones y proyectos que intervienen en él, cuya coordinación supondrá una ingente tarea para la administración; ello, a su vez, repercutirá en las actividades del FIDA en el país.

Estrategia nacional de reducción de la pobreza rural

18. La estrategia de reducción de la pobreza de Panamá⁷ consta de cinco ejes principales: i) la reducción de la pobreza y la mejor distribución de los ingresos; ii) la transición de la política de desarrollo económico a la generación de empleo; iii) la mejora de las finanzas públicas; iv) la inversión en el desarrollo del capital humano, y v) la reforma y modernización de la estructura gubernamental. La estrategia abarca todas las esferas del desarrollo económico y social que necesiten abordarse para reducir la pobreza y las desigualdades en el país.
19. Las estrategias destinadas a reducir la pobreza y mejorar la distribución de ingresos comprenden los siguientes aspectos: i) un crecimiento económico generalizado orientado a la generación de empleo "de calidad";⁸ ii) un incisivo programa de desarrollo del capital humano; iii) la provisión de subvenciones directas⁹ a los hogares pobres y extremadamente pobres, y iv) la aplicación de programas de generación de ingresos y aumento de la productividad en zonas rurales deprimidas y pobres. Además, el Gobierno ha puesto en marcha un agresivo programa de inversión en infraestructura rural mediante el que está distribuyendo un monto sin precedentes de recursos financieros a los municipios. Se está preparando una ley integral sobre descentralización, que deberá presentarse a la Asamblea Legislativa en 2008.
20. De conformidad con el programa nacional de desarrollo, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario ha preparado un plan sectorial para 2004-2009, cuyo objetivo es el fortalecimiento de la competitividad, sostenibilidad y rentabilidad de los pequeños, medianos y grandes productores. Este plan sectorial comprende lo siguiente: i) desarrollo de los mercados y los negocios agropecuarios; ii) competitividad; iii) financiación rural; iv) estímulo al desarrollo rural, y v) modernización del sector público agropecuario. La firma de un acuerdo de libre comercio entre Panamá y los Estados Unidos creará una necesidad aún más apremiante de aumentar la competitividad del sector agrícola, en particular, de los pequeños y medianos agricultores.

Armonización y alineación

21. El COSOP está armonizado con la estrategia de reducción de la pobreza de Panamá, el Plan Nacional de Desarrollo (2004-2009) y el plan estratégico agropecuario del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (2004-2009). El FIDA entablará un diálogo con el Ministerio de Economía y Finanzas y otras instituciones gubernamentales y asociados para el desarrollo sobre temas relacionados con la reducción de la pobreza, el desarrollo social y la consecución de los objetivos de desarrollo del Milenio. La alineación con las políticas oficiales, a saber, la armonización de futuros COSOP con el ciclo de planificación del Gobierno, se evaluará en el marco del examen anual de cada COSOP. El FIDA participa asimismo en una iniciativa puesta en marcha en fecha reciente por el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible a fin de coordinar las actividades de desarrollo en el plano local, como parte del proceso de descentralización.

⁷ Integrada en el programa de desarrollo social y económico de la actual Administración, a saber, "Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo hacia el 2009".

⁸ Esta actividad se ampliará de modo que proporcione oportunidades de empleo a personas menores de 30 años de edad y a quienes buscan trabajo por primera vez.

⁹ Actualmente, el Gobierno otorga una subvención mensual de USD 30 a 32 000 hogares en relación con la participación en programas de escolarización y de salud. El objetivo es beneficiar a 80 000 hogares en 2008. El Gobierno está también distribuyendo subvenciones alimentarias a 30 000 hogares pobres.

III. Enseñanzas de la experiencia del FIDA en el país

A. Resultados, impacto y desempeño anteriores

22. Desde 1982, el FIDA ha aprobado siete préstamos para Panamá por un total de USD 76,4 millones. Ya se han cerrado cinco proyectos: i) el Proyecto de Crédito Agropecuario; ii) el Proyecto de Desarrollo Rural para las Comunidades Guaymí; iii) el Proyecto de Crédito Agropecuario II; iv) el Proyecto de Desarrollo Rural de las Comunidades Ngöbe, y v) el Proyecto de Desarrollo Agrícola Sostenible y Protección Ambiental para el Darién. Hay dos proyectos en curso: i) el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible en las Provincias de Coclé, Colón y Panamá, que se cerrará en diciembre de 2007, y ii) el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible de la Comarca de Ngöbe-Buglé y Corregimientos Rurales Pobres Aledaños. El último COSOP relativo a Panamá fue examinado por el Comité de Estrategia Operacional y Orientación en Materia de Políticas del FIDA en el año 2000. Además, el FIDA ha aprobado tres donaciones para Panamá por un valor total de USD 325 000. La última donación, aprobada en 2006, estuvo destinada a respaldar el turismo rural en la provincia del Darién.
23. El Fondo se ha focalizado en las poblaciones indígenas en cuatro de los siete proyectos. Los proyectos relativos a las comunidades Guaymí y Ngöbe, el Darién y Ngöbe-Buglé estaban previstos para contrarrestar los elevados índices de pobreza y pobreza extrema que registraban los grupos indígenas. Las actividades de esos proyectos han respaldado el desarrollo económico de las comunidades indígenas, la generación de ingresos, la conservación ambiental y el manejo de los recursos naturales.
24. Según las evaluaciones intermedias y los informes de supervisión de los proyectos sobre el Darién y Ngöbe-Buglé, estos proyectos: i) contribuyeron de manera decisiva a regularizar la situación jurídica de los territorios de la comarca de Ngöbe-Buglé; ii) ayudaron en gran medida a empoderar a las autoridades indígenas tradicionales; iii) previeron una gran participación de grupos étnicos en tanto que personal profesional, técnico y de apoyo; iv) mejoraron la base organizativa y el nivel de capacitación del grupo-objetivo, y v) promovieron la sensibilización sobre el medio ambiente e introdujeron prácticas de conservación de los recursos naturales en las comarcas indígenas.
25. La lenta puesta en marcha de los proyectos y la gran rotación de los directores y el personal de los proyectos debido a los cambios políticos son algunos de los problemas con que se han enfrentado las operaciones del FIDA en el país, como queda manifiesto en el examen anual de la cartera.

B. Enseñanzas extraídas

26. A raíz de la misión preparatoria del COSOP de diciembre de 2006, las conversaciones mantenidas con los asociados para el desarrollo, y los talleres de consulta celebrados con los beneficiarios y las posibles organizaciones-objetivo, el FIDA ha extraído varias enseñanzas valiosas de sus proyectos en Panamá, especialmente de aquéllos relacionados con las comunidades Ngöbe y con el Darién. Estas enseñanzas, que se han tenido en cuenta en el proceso del presente COSOP, son las siguientes:
 - **Una focalización indígena y regional.** Los proyectos del FIDA deben seguir focalizándose en los grupos indígenas y en regiones particulares, ya que ello ha dado buenos resultados y es acorde con la nueva estructura gubernamental indígena de comarcas. Sin embargo, para reforzar la sostenibilidad y el impacto de los proyectos, el Fondo debe seguir consolidando las iniciativas locales en estrecha colaboración con las instituciones y organizaciones locales, al tiempo que incrementa su eficacia mediante el aumento de capacidad. En las estrategias, el diseño y la ejecución de los proyectos debe tenerse en cuenta la necesidad de

asegurar la sostenibilidad, desde el inicio de los proyectos y no únicamente durante el último año.

- **Inclusión social.** En los enfoques que se apliquen en los proyectos deberá preverse una cuidadosa identificación de los grupos vulnerables y sus limitaciones; durante la ejecución, habrá de hacerse un seguimiento de las medidas adoptadas para favorecer la inclusión. El seguimiento será participativo, principio básico del sistema de gestión de los resultados y el impacto (RIMS) del FIDA.
- **Integración política y económica.** El impacto del proyecto de Ngöbe-Buglé en la integración política y económica de la comarca puede medirse por el aumento de las asignaciones en los presupuestos provinciales y de las comarcas destinadas a inversiones locales y prestación de servicios básicos. En 1999, la asignación del Gobierno más baja per cápita, para los presupuestos provinciales, fue la de Ngöbe-Buglé, a saber, USD 3,17 por habitante, frente a USD 35,46 y USD 33,20 en los casos de Colón y de Panamá, respectivamente. Las inversiones anuales del proyecto en desarrollo humano y social, infraestructura física y obras de protección ambiental han aumentado la asignación de recursos per capita a USD 33,31 durante la ejecución del proyecto, es decir, más de 10,5 veces el valor inicial.
- **Cultura y folclore.** En el proyecto del Darién se preveía una reevaluación de las antiguas tradiciones, música, danzas, artesanías, historias escritas y orales y demás expresiones culturales de la población indígena local. Las actividades realizadas en el marco del proyecto han consolidado el patrimonio cultural y estimulado la autoestima de la población beneficiaria, sobre todo de los jóvenes. Gracias al proyecto se ha logrado asimismo una mayor sensibilización de la población no indígena acerca de la rica diversidad cultural del Darién y del país en general mediante la financiación de dos ferias culturales regionales y la producción de un disco compacto con música tradicional del Darién. El FIDA ha aprobado en fecha reciente una donación a fin de respaldar el turismo ecológico y el turismo cultural en el Darién.
- **Estrategias de género.** Mediante estas estrategias se ha procurado crear las condiciones necesarias para reducir las desigualdades de género de las comunidades indígenas rurales y los pequeños agricultores de las siguientes maneras: i) asegurando la igualdad de acceso de las mujeres a las actividades económicas de los proyectos; ii) realizando actividades destinadas a reducir las diferencias en la esfera de la educación y la capacitación entre los hombres y las mujeres del medio rural, y iii) respaldando la plena participación de las mujeres rurales en las organizaciones económicas. Gracias a estos tres objetivos principales, la autoestima de las mujeres rurales ha aumentado significativamente, y se ha incrementado su capacidad productiva, empresarial y de generación de ingresos.
- **Seguimiento y evaluación.** Los sistemas de SyE son un instrumento de gestión esencial al que debe concederse mayor importancia en todos los proyectos, principalmente mediante la asignación de los debidos recursos humanos y financieros. Estos sistemas deben establecerse al inicio de los proyectos y vincularse con los sistemas de SyE nacionales y regionales pertinentes. Debe proporcionarse información a los encargados de adoptar decisiones en el plano nacional y regional de modo que conozcan los logros del proyecto y puedan contribuir de manera significativa a la adopción de decisiones sobre la manera de mejorar los resultados de los proyectos.

IV. Marco estratégico del FIDA en el país

A. Ventaja comparativa del FIDA en el país

27. Tras 25 años de iniciativas en Panamá, el FIDA ha adquirido ventajas en varias esferas temáticas y geográficas. Todas las intervenciones del FIDA han apoyado la formulación de actividades productivas en zonas vulnerables y con grupos vulnerables, inquietud que no ha tenido ningún otro donante multilateral en Panamá.¹⁰ En concreto, el FIDA ha adquirido experiencia en la prestación de apoyo a zonas rurales marginadas por medio de proyectos de desarrollo rural integrado. Asimismo, los proyectos financiados por el FIDA están focalizados geográficamente, lo que el Gobierno considera como una de sus características más positivas. Gracias a esa focalización, el FIDA ha podido fortalecer los vínculos entre el nivel de base y los niveles provincial y regional, lo cual facilitó la inclusión de zonas aisladas y marginadas.
28. En concreto, las esferas que presentan ventajas comparativas son las siguientes:
- i) la reducción de la pobreza rural gracias a unas mejores posibilidades de generación de ingresos y a una focalización en las zonas con mayor incidencia de pobreza;
 - ii) un mandato normativo claro y gran experiencia en la focalización en los pobres, especialmente los grupos indígenas y étnicos desfavorecidos, y las mujeres;
 - iii) el desarrollo desde la comunidad, por ejemplo, manejo de recursos naturales, infraestructura comunitaria, y mejor acceso de los pobres a los activos productivos, y
 - iv) unas asociaciones bien establecidas con instituciones locales y centrales clave, así como con donantes multilaterales y bilaterales.

B. Objetivos estratégicos

29. Una de las prioridades del Gobierno es la reducción de la pobreza y la desigualdad en las zonas rurales mediante el desarrollo de las economías locales. Ello se logrará relacionando esas economías con cadenas de valor económico estratégicas, intensificando las oportunidades laborales y las asociaciones público-privadas, y asegurando la participación democrática de las organizaciones comunitarias en las instituciones gubernamentales descentralizadas y en la planificación para el desarrollo rural local. De conformidad con las políticas nacionales, el objetivo estratégico del FIDA será, pues, **promover el desarrollo local favorable a los pobres mediante enfoques integradores, a fin de asegurarse de que los grupos más vulnerables de la población rural indígena y no indígena puedan beneficiarse del crecimiento económico rural y lograr mejores medios de subsistencia**. El FIDA apoyará los planes de desarrollo local del Gobierno facilitando la transformación del sector rural tradicional y aislado en un sector productivo moderno, competitivo e integrado al mercado. De acuerdo con su mandato, el empoderamiento de la población rural pobre y la mejora de sus medios de subsistencia serán para el FIDA parte fundamental de su estrategia.
30. Se invitó a todos los participantes en la preparación del COSOP a contribuir en la definición de objetivos estratégicos a fin de garantizar la armonización y alineación con los objetivos nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Se fijaron dos objetivos principales:
- i) **Aumentar las oportunidades de generación de ingresos de la población rural pobre reduciendo las desigualdades por motivos étnicos o de género mediante un mayor acceso a los servicios de apoyo productivo, la infraestructura y los mercados**. Dado que la población rural pobre cuenta con pocos activos productivos y servicios de apoyo, invierte poco y se concentra, en cambio, en la producción de cultivos alimentarios para el consumo familiar y en la producción de bajo costo, con pocos medios técnicos y fuera del sector agrícola. El FIDA

¹⁰ Aunque hay donantes bilaterales que ejecutan proyectos en zonas pobres y marginadas, el alcance y cuantía de sus inversiones son limitados, y la duración de los proyectos es corta (de dos a tres años).

promoverá la utilización de mecanismos sostenibles que permitan a los pobres del medio rural acceder a servicios de apoyo a la producción y a inversiones, al tiempo que aumentan su productividad, de modo que puedan responder a las demandas de los mercados nacionales y externos. Promoverá las asociaciones entre organizaciones de agricultores, agentes privados y servicios públicos respaldando la creación de servicios agrícolas sostenibles. La focalización geográfica, de conformidad con las directrices operacionales del FIDA en materia de focalización, ayudará a que las actividades se centren en los sectores más pobres y vulnerables de la población rural, ya que se emprenderán iniciativas en las comarcas y los corregimientos circundantes. Unas iniciativas dinámicas, la capacitación en materia de liderazgo y la promoción de valores culturales tradicionales contribuirán a levantar la autoestima y aumentar la capacidad de las mujeres rurales y las poblaciones indígenas, lo cual facilitará la inclusión social.

- ii) **Lograr un mayor empoderamiento social y del gobierno local, atendiendo especialmente a los grupos indígenas y étnicos.** El FIDA promoverá la participación de los pobres de las zonas rurales en los procesos locales de desarrollo social y económico mediante la aplicación de técnicas e instrumentos de planificación participativos. El Gobierno ha reconocido el valor de los enfoques puestos a prueba por el FIDA para promover oportunidades de generación de ingresos, fortalecer la capacidad local y respaldar la definición de modelos de desarrollo sostenibles y compatibles con los potenciales y valores culturales locales, y ha solicitado concretamente la asistencia del Fondo para ampliar tales enfoques.
31. El manejo sostenible de los recursos naturales y la equidad de género son cuestiones intersectoriales incluidas en todos los objetivos estratégicos. El posible impacto ambiental de todas las actividades de desarrollo productivo y de infraestructura se tendrá en cuenta desde la fase de planificación. Todas las oportunidades de desarrollo económico creadas por operaciones financiadas por el FIDA incluirán actividades destinadas a reducir las desigualdades de género y promover la participación de la mujer en las actividades económicas. Se hará especial hincapié en la capacitación de las mujeres en materia de liderazgo y de competencias laborales. Esas actividades se complementarán con inversiones en tecnologías que permitan ahorrar tiempo a fin de incrementar las posibilidades de participación de las mujeres.

C. Oportunidades de innovación

32. Dentro del marco de sus objetivos estratégicos para el país, el FIDA apoyará toda innovación que apunte a: i) transformar la producción de subsistencia agrícola y no agrícola en microempresas orientadas al mercado que puedan generar un mayor número de ingresos sostenibles (por ejemplo, mediante la financiación rural) y ii) elaborar y consolidar mecanismos de planificación del desarrollo rural participativos y a largo plazo en los planos local y comunitario y de las comarcas o provincias.
33. **Promoción de los negocios rurales.** La falta de activos productivos, o su baja calidad, es un factor que afecta a los ingresos en las zonas rurales de Panamá. La población rural pobre se concentra en zonas en donde no suele haber condiciones favorables para desarrollar una agricultura intensiva, situación que se ve agravada por el deterioro de los recursos naturales y las restricciones climáticas (especialmente en la península de Azuero). Los pocos conocimientos sobre producción y comercialización acentúan estos problemas, en particular en el caso de las comunidades indígenas. Por último, la falta de caminos de acceso transitables todo el año, senderos comunitarios y puentes peatonales no sólo incrementa el costo de las transacciones comerciales sino que también dificulta el acceso a las escuelas y puestos sanitarios.

34. Los proyectos del FIDA se centrarán en cadenas productivas y grupos de producción de valor agregado que respalden actividades productivas agrícolas y no agrícolas más rentables (pequeñas industrias de elaboración de alimentos “tradicionales”, fabricación de artesanías, turismo rural y ecológico, servicios rurales, etc.). Gracias al apoyo del Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP) y al Centro Agronómico y Tropical de Investigación y Enseñanza será más fácil encontrar tecnologías sostenibles e innovadoras para los proyectos. A fin de reducir los costos de transacción y facilitar una gestión más eficiente de los procesos productivos y de comercialización, el FIDA: i) promoverá y fortalecerá las microempresas y organizaciones económicas de los pequeños agricultores y ii) fomentará las inversiones en infraestructura vial y comunicaciones. Ensayará asimismo mecanismos que permitan asegurar que los agricultores pobres del grupo-objetivo tengan un acceso equitativo a los servicios.
35. **Formulación de metodologías de desarrollo rural participativas a largo plazo.** La prestación de apoyo a los programas de descentralización del Gobierno es un instrumento muy eficaz para empoderar a los pobres del medio rural y sus organizaciones, tal como demuestra la experiencia del FIDA en América Latina. Los comités de planificación del desarrollo rural —en los planos local y comunitario; de los corregimientos; municipal, y de las comarcas y provincial— deciden sobre las inversiones rurales en proyectos sociales y productivos. La participación de la población rural pobre y las organizaciones comunitarias en estos comités aumenta su sentido de apropiación, les permite ejercer sus derechos de ciudadanos y mejora la autoestima individual y de la comunidad al tiempo que vuelve más democráticos los procesos de planificación. Esto reviste particular importancia para las comunidades que se encuentran aisladas y marginadas socialmente.
36. La transferencia de recursos fiscales y para la planificación al plano municipal -como parte del proceso de descentralización— ha traído aparejado un nuevo examen de los conceptos de desarrollo rural en un marco más amplio, que tiene en cuenta las relaciones entre las zonas rurales y los centros urbanos cercanos e integra una perspectiva más completa de los factores que ayudan a impulsar las economías locales. El camino de la descentralización es importante conceptualmente por razones económicas (estímulos que apuntan a procesos productivos locales), de equidad (favorecer a las poblaciones y regiones marginadas) y de una democratización y gobernanza saludables en el plano local (control social de las autoridades locales y municipales elegidas, participación de los grupos comunitarios en los procesos de adopción de decisiones, etc.) Además, al tratar de conseguir una convergencia en el proceso de planificación nacional entre los intereses locales y el diseño nacional general formulado por un Gobierno centralizado, el desarrollo nacional y local puede abordarse de manera más democrática y participativa. Se prevé que el proceso participativo conduzca paulatinamente a un entorno rural más democrático, condición esencial para el desarrollo rural sostenible desde el punto de vista social y económico. Las organizaciones comunitarias asumirán la responsabilidad de los procesos de seguimiento y evaluación.

D. Estrategia de focalización

37. La población rural pobre de Panamá puede dividirse en cuatro grupos: i) pequeños agricultores de subsistencia (105 700 hogares), cuyos vínculos con los mercados de alimentos locales son limitados e incompletos; ii) trabajadores rurales y sin tierra (55 600 hogares), cuyos ingresos derivan de pequeñísimas parcelas de tierra arrendadas o de su propiedad, empleadas para producir alimentos para el consumo del hogar, y de trabajo asalariado temporal o permanente en industrias agrícolas o rurales; iii) comunidades indígenas (38 800 hogares), que cultivan productos de subsistencia en parcelas individuales y tierras comunitarias, producen artesanías tradicionales y trabajan como jornaleros agrícolas por temporadas, y iv) hogares encabezados por mujeres (28 399 hogares), que se ganan la vida cultivando pequeñas parcelas de tierra, realizando actividades comerciales informales,

elaborando alimentos y realizando trabajos asalariados. Los hogares encabezados por mujeres y las comunidades indígenas son los grupos rurales pobres más vulnerables; no tienen acceso a servicios de extensión, créditos rurales o infraestructura rural.

38. De conformidad con su política sobre focalización (2006), el FIDA diseñará estrategias para los proyectos que faciliten la inclusión de los hogares pobres y vulnerables en el proceso de desarrollo. Mediante un enfoque de focalización geográfica, se centrará en zonas con elevados índices de pobreza, una densidad demográfica adecuada y un potencial para realizar negocios rurales y agrícolas de mediano a alto. Ayudará a las autoridades locales y regionales, así como a los interesados rurales, a definir las necesidades de infraestructura rural más apremiantes (caminos, comunicaciones, electrificación y suministro de agua) y, tomando como base el potencial local y regional, ayudará a formular medidas que subsanen los desequilibrios geográficos (ampliando la infraestructura y la red de servicios de apoyo) y faciliten la integración de los pobres en la economía.
39. **Inclusión.** Al respaldar el crecimiento económico local y regional, los proyectos se focalizarán en los distintos sectores de la población beneficiaria, principalmente los más pobres y vulnerables, e incrementarán sus posibilidades económicas en función de las necesidades de crecimiento locales y regionales. En concreto, los mecanismos por los que podría beneficiarse a los grupos pobres serían los siguientes: i) apoyo de actividades de interés para el grupo-objetivo que sean viables y tengan potencial de crecimiento; ii) formulación de servicios comerciales y empresariales, así como financieros, accesibles para los pobres; iii) posibilidad de que los grupos pobres participen en los procesos de adopción de decisiones sociales y económicas, y iv) fortalecimiento de las organizaciones de agricultores de modo que puedan representar más eficazmente a los agricultores pobres y facilitarles el acceso a los servicios y mercados. Cuando proceda, el FIDA podrá asimismo cofinanciar la provisión de servicios sociales básicos a fin de crear las condiciones mínimas necesarias para asegurar la participación de los grupos y zonas pobres en el desarrollo regional.
40. **Focalización geográfica.** El FIDA seguirá dirigiendo su apoyo a las regiones más pobres, atenderá especialmente a las comarcas indígenas y buscará establecer asociaciones con otros donantes. Esta focalización facilitará la prestación de apoyo para la ejecución de los programas en curso, en consonancia con la creación de corredores económicos y de mercado, aspecto que constituye una prioridad para el Gobierno. El FIDA cuenta con una vasta experiencia de intervención en zonas pobres indígenas y aisladas, y se ha dedicado a conseguir la materialización del considerable potencial que éstas presentan para la diversificación de los negocios agrícolas y rurales, la comercialización y la reducción de la pobreza.
41. **Género.** El FIDA promoverá el equilibrio de género focalizando las actividades de los proyectos en la disminución de las diferencias de género; encontrando cadenas de valor en las que las mujeres o bien tengan más probabilidades de participar o bien ventajas comparativas; y facilitando el acceso de las mujeres a los servicios, la información, la creación de redes y la adopción de decisiones. Las autoridades regionales y locales, y las organizaciones de beneficiarios y de mujeres participarán en la formulación de tales estrategias de género y en el seguimiento de su ejecución e impacto. En el diseño de los nuevos proyectos se integrarán todas las estrategias.

E. Vinculaciones con las políticas

42. El diálogo con el Gobierno sobre las principales políticas relacionadas con los objetivos estratégicos del país se producirá en el marco de las consultas anuales sobre el PBAS, que se efectúan simultáneamente con el examen anual de los indicadores del COSOP y las operaciones en los países. Se establecerán las siguientes prioridades:

- **Servicios de apoyo rurales orientados al mercado y favorables a los pobres.** De conformidad con el objetivo estratégico i), el FIDA promoverá la formulación de un marco de política para el desarrollo de negocios rurales agropecuarios y no agropecuarios, y colaborará con el Gobierno y el sector privado en el establecimiento de una plataforma de consultas por la que las organizaciones comunitarias y otras partes interesadas puedan contribuir a las políticas y estrategias del sector; ayudará a definir los servicios de apoyo necesarios, y hará un seguimiento de su ejecución. Se necesitan servicios modernos para los negocios rurales agropecuarios a fin de apoyar a los pequeños agricultores de modo que puedan competir en el nuevo entorno comercial del país. Por consiguiente, el FIDA fomentará servicios rurales para pequeños negocios rurales orientados al mercado y hará los cambios de política necesarios; suministrará asistencia técnica y mecanismos de financiación para facilitar la creación de negocios, en un entorno jurídico y normativo propicio; consolidará la capacidad técnica, de comercialización y de gestión empresarial de los beneficiarios, y proporcionará acceso a las inversiones y el capital de explotación. El acceso equitativo a los servicios financieros rurales será un tema fundamental del diálogo sobre políticas que mantendrá el Fondo en el futuro con el Gobierno. El FIDA coadyuvará asimismo a la creación de una plataforma de partes interesadas, que estará vinculada con el Programa para reforzar las organizaciones rurales con miras al diálogo sobre políticas en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos.
- **Descentralización y adopción de decisiones sobre el desarrollo rural participativo.** De conformidad con el objetivo estratégico ii), el FIDA respaldará a las organizaciones de beneficiarios de modo que puedan participar en la formulación de políticas en los planos local, regional y nacional. Más concretamente, con el programa en el país se reforzará la capacidad de éstas de influir en el cambio de políticas y negociar con el Gobierno. El FIDA promoverá asimismo la participación de las organizaciones de agricultores en foros de consulta y propugnará la creación de una plataforma específica por la que las organizaciones de agricultores y el gobierno puedan entablar un diálogo sobre políticas referido a cuestiones de desarrollo rural nacional. Tal como se convino con el Gobierno, en los nuevos mecanismos de tramitación de las operaciones del FIDA propuestas se incluirá un proyecto que apoye el proceso de descentralización.

V. Gestión del programa

A. Gestión del COSOP

43. El COSOP sacará provecho de la presencia del FIDA en el país. Los progresos en la ejecución se evaluarán anualmente en una reunión de examen del programa en el país que se celebrará en Ciudad de Panamá, convocada por el FIDA, en la que participarán representantes de los principales ministerios centrales del Gobierno, el personal de los proyectos, las instituciones cooperantes, donantes bilaterales y multilaterales y los beneficiarios. Los resultados de esta reunión contribuirán a la preparación de un informe anual sobre la marcha de la ejecución del COSOP basado en el marco de gestión de los resultados y los indicadores conexos. Dicho informe incluirá los informes anuales sobre el RIMS de los proyectos, las hojas sobre la situación del programa en el país, los informes sobre la situación de los proyectos, el resumen narrativo y las puntuaciones del sistema de asignación de recursos basado en los resultados y otros proyectos sobre los informes. La revisión a mitad de período del COSOP tendrá lugar en 2010.

44. A fin de lograr una mayor coherencia dentro del programa y de medir sus resultados, la oficina del FIDA en Panamá elaborará un sistema de SyE del programa en el país que: i) se integre en los sistemas de SyE de los proyectos del Ministerio de Economía y Finanzas; ii) permita medir los logros del programa y los proyectos del FIDA en el país y evaluar su impacto; iii) permita intercambiar información con interesados en el desarrollo rural públicos y privados a fin de asegurar la coordinación y una mayor armonización entre las actividades de los proyectos y la evolución de las circunstancias; iv) permita ensayar con los interesados en el desarrollo rural mecanismos e instrumentos de diálogo, con miras a mejorar los resultados del programa y los proyectos, y aumentar la respuesta de las intervenciones públicas a las necesidades manifiestas de la población rural pobre, y v) introduzca una metodología de SyE participativa, acorde al RIMS. El sistema de SyE estará vinculado con el sistema de seguimiento social de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del Ministerio de Economía y Finanzas a fin de supervisar la labor con arreglo al marco de resultados del COSOP.
45. Se brindará apoyo metodológico a los equipos de los proyectos por conducto del Programa para el fortalecimiento de la capacidad regional de seguimiento y evaluación de los proyectos del FIDA para la reducción de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (PREVAL), sistema de apoyo regional del FIDA. Los objetivos serán fortalecer la capacidad de los equipos de apoyo; armonizar los métodos e instrumentos de SyE de los proyectos; establecer un sistema de SyE para el programa en el país, vinculado con los sistemas de SyE de los proyectos. FIDAMERICA, una red que reúne 40 proyectos financiados por el FIDA en América Latina y el Caribe, respaldará las comunicaciones horizontales de los proyectos y prestará apoyo para extraer enseñanzas de los proyectos locales y regionales del FIDA. La Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) del FIDA también apoyará la ejecución de los proyectos.

B. Gestión del programa en el país

46. **Presencia sobre el terreno y el equipo de gestión del programa en el país.** Desde 2002 hay un gerente del programa en el país destacado en Panamá para respaldar la ejecución del programa en el país y los proyectos regionales del FIDA y facilitar las relaciones en los planos nacional y regional con el Gobierno, los donantes y otras organizaciones de las Naciones Unidas. Gracias a ello, el FIDA está ahora más visible y en mejores condiciones de reaccionar y adaptarse a los cambios de política al tiempo que amplía y profundiza su conocimiento sobre el desarrollo del país. En tanto que las modalidades de supervisión se irán adaptando al nuevo modelo operativo del FIDA, con el programa en el país se procurará lograr un mejor equilibrio entre la supervisión realizada por instituciones cooperantes y la supervisión directa. El equipo de gestión del programa en el país aplicará con dinamismo los objetivos estratégicos del nuevo COSOP a los proyectos en curso.
47. Los proyectos en curso del FIDA son el Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible en las Provincias de Coclé, Colón y Panamá, cuyo cierre está previsto para fines de 2007, y el proyecto sobre Ngöbe-Buglé, que se encuentra en la mitad de su período de ejecución y con más del 80% de los recursos sin gastar (USD 24 millones). Los objetivos y componentes del proyecto sobre Ngöbe-Buglé (desarrollo del capital humano, mejora de los ingresos e infraestructura rural) están relacionados estrechamente con los objetivos estratégicos del actual COSOP. Por consiguiente, se requerirán sólo unos pocos cambios de poca importancia en materia de programación y presupuestación para adaptarlo a los lineamientos del nuevo marco nacional. En vista del tamaño de su población-objetivo (30 000 personas) y sus recursos presupuestarios, se espera que el proyecto sobre Ngöbe-Buglé contribuya de manera significativa al logro de los objetivos que se han propuesto para el país.
48. **Flexibilidad y fortalecimiento de las instituciones.** De conformidad con los objetivos del COSOP, los nuevos proyectos serán flexibles y responderán a procesos impulsados por la demanda, lo que permitirá que las actividades se adapten más a

un entorno en evolución. Asimismo, los proyectos se integrarán mejor al marco institucional existente, lo cual hará necesario: i) que se trabaje en mayor colaboración con los gobiernos provinciales y de las comarcas de forma que los proyectos respalden las prioridades de desarrollo regionales; ii) que las autoridades locales, comunitarias e indígenas intervengan en la planificación local, y iii) que se participe en iniciativas de múltiples donantes para lograr una mayor armonización y alineación con las políticas nacionales. El FIDA y el Gobierno han efectuado una selección preliminar de las posibles instituciones de ejecución del nuevo conjunto de iniciativas. Se trata del Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Instituto Panameño de Turismo y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.

49. **Apoyo metodológico.** Con los proyectos del FIDA se procurará abordar la reducción de la pobreza rural desde otros puntos de vista y con otros instrumentos, y se contribuirá a que la población rural pobre participe más plenamente en los procesos de desarrollo de Panamá. Al enfrentarse a problemas complejos, especialmente en relación con las comunidades indígenas, quienes diseñan los proyectos a menudo incluyen enfoques nuevos para los equipos de ejecución. A fin de agilizar la ejecución de los proyectos, el FIDA se asegurará de que los equipos de los proyectos cuenten con el respaldo de las misiones de supervisión y la prestación de asistencia técnica nacional e internacional, así como con el apoyo metodológico de PREVAL, FIDAMERICA y RUTA, fundamentalmente en las fases iniciales. Además, mediante el programa en el país, los proyectos financiados por el FIDA se vincularán con redes de desarrollo.

C. Asociaciones

50. El programa de asociaciones del FIDA en el país abarcará no sólo oportunidades de cofinanciación y sinergias en esferas temáticas seleccionadas para realizar inversiones sobre el terreno, aumentar la capacidad y mantener un diálogo sobre políticas sino también una colaboración eficaz con otros donantes importantes interesados en trabajar con el Gobierno para mejorar los resultados del país en áreas relacionadas con las adquisiciones, la gestión financiera y otros aspectos de la ejecución.
51. **Asociados del Gobierno.** Los principales asociados del Gobierno en el plano del Gobierno central son el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de la Presidencia. En los planos local y regional, el FIDA mantendrá las relaciones que tiene actualmente con los dirigentes de las comarcas, los gobernadores provinciales y los alcaldes. En tanto que enlace del FIDA con el Gobierno, el Ministerio de Economía y Finanzas se encargará de la coordinación general del programa en el país. Además, el FIDA seguirá consolidando las asociaciones establecidas con éxito con ministerios sectoriales clave y organismos gubernamentales locales. Durante la formulación del COSOP, el FIDA se ha mantenido en estrecho contacto con el Ministerio de Economía y Finanzas de modo que sus intervenciones estén en consonancia con los programas de reducción de la pobreza y de desarrollo rural del Gobierno y de los donantes, así como con los planes de Panamá para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. La finalidad de las reuniones anuales de examen del COSOP será mejorar la coordinación y el intercambio de información entre el FIDA y el Gobierno.
52. **Donantes.** Se invitó a participar en las actividades preparatorias del COSOP a donantes multilaterales y bilaterales, así como a organismos de cooperación técnica. Las operaciones del Banco Mundial en Panamá constan de programas de reducción de la pobreza (centrados en las subvenciones directas) y proyectos referidos a la concesión de títulos de propiedad sobre la tierra y a la productividad rural. El Banco Mundial acaba de aprobar un Programa Sectorial de Desarrollo Rural Productivo Sostenible (PRORURAL) por un valor de USD 39,4 millones, mediante el que se ayudará a las asociaciones de pequeños productores a que forjen alianzas productivas con asociados comerciales y apliquen planes comerciales conjuntos, al

tiempo que controlan los factores que pueden plantear amenazas al medio ambiente. Ya se han iniciado los contactos para establecer mecanismos de coordinación con las operaciones del FIDA. El Banco Interamericano de Desarrollo ha concentrado recursos en la reducción de la pobreza (subvenciones directas), el desarrollo del capital humano, los derechos de propiedad sobre la tierra, la infraestructura rural y municipal, la descentralización y la protección ambiental de la cuenca del Canal de Panamá, y comparte con el FIDA algunas esferas de intervención. La Corporación Andina de Fomento ha manifestado interés en cofinanciar una operación en Panamá; el FIDA tendrá en cuenta esta posibilidad en la fase de formulación de los nuevos proyectos.

53. La cooperación bilateral comprende a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA) y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). La USAID está apoyando la firma de un acuerdo de libre comercio entre Panamá y los Estados Unidos de América. La JICA está brindando apoyo para el desarrollo rural, los recursos naturales, la conservación y la gestión por medio de capacitación y de tecnologías agrícolas y de agrosilvicultura sostenibles. La AECI está realizando un programa integrado en la comarca de Kuna Yala, que comprende educación bilingüe, salud reproductiva y uso sostenible de los recursos marinos costeros. El FIDA mantiene canales sistemáticos de comunicación y coordinación con diversos donantes multilaterales y bilaterales por medio del Gerente del Programa en Panamá, con la coordinación del Ministerio de Economía y Finanzas.
54. **Sector privado.** En el COSOP se propone reforzar los vínculos de los hogares rurales, las cooperativas y las organizaciones de agricultores e indígenas que las representan con organizaciones del sector privado dedicadas al suministro de insumos y la comercialización de productos agropecuarios. La finalidad es crear oportunidades económicas construyendo "puentes comerciales" entre los grupos de productores mediante instrumentos tales como la información sobre los mercados, la capacitación, programas piloto conjuntos, el ensayo de tecnologías y la agricultura por contrata.

D. Gestión de conocimientos y comunicación

55. Las actividades que se realicen en el marco del programa en el país contribuirán a alcanzar los objetivos de gestión de los conocimientos e innovación del FIDA. El FIDA promoverá el aprendizaje institucional y el intercambio de conocimientos por medio de PREVAL, RUTA y los sistemas de información de FIDAMERICA, que vinculan a los proyectos, las autoridades locales y nacionales y las organizaciones de profesionales. A tales efectos, el Fondo reforzará los sistemas de SyE de los proyectos de modo que no sólo midan los resultados y efectos, sino que también hagan un seguimiento de las enseñanzas extraídas y promuevan el aprendizaje del personal de los proyectos. El sistema de SyE del programa en el país estará respaldado por una estrategia de comunicaciones destinada a difundir los resultados de los proyectos, las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas a los asociados locales, regionales y nacionales del FIDA, y a contribuir al diálogo sobre políticas a escala nacional. Las actividades de gestión de los conocimientos estarán dirigidas a la formulación de enfoques integradores para las comunidades indígenas, actividades generadoras de ingresos y la descentralización y el desarrollo local participativo.
56. El FIDA mejorará el acceso de los pobres del medio rural a la información y los conocimientos, lo que les ayudará a tomar decisiones fundamentadas. Las principales prioridades serán la promoción de plataformas de consulta en las que intervengan organizaciones de pequeños productores y otros interesados para facilitar el intercambio de información, especialmente respecto de las principales cadenas de valor de mercados e insumos; el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones de agricultores para difundir información a sus miembros, y la diversificación de la prestación de apoyo a los medios de comunicación, por ejemplo, la adaptación de los mensajes para públicos analfabetos. En los nuevos proyectos,

los componentes de gestión de los conocimientos y aprendizaje estarán presupuestados e integrados en los planes de ejecución, y estarán respaldados por información procedente de sus sistemas de SyE.

E. Marco de financiación con arreglo al PBAS

57. La asignación con arreglo al PBAS se examina cada año en función del desempeño del sector rural. A raíz de la evaluación de 2006 de Panamá con arreglo al PBAS se le asignó una calificación general de 4,04 (en una escala de 5), a la cual equivale un compromiso indicativo para 2007 de unos USD 1,7 millones anuales durante el primer año del COSOP (cuadro 1). Se ha calculado que la asignación total para el país en el período 2007-2009 será de USD 5,7 millones. La nueva asignación con arreglo al PBAS será complementada por los recursos disponibles de las operaciones en curso, como parte de un enfoque unificado de los programas en los países.

Cuadro 1
Cálculo para el primer año del COSOP con arreglo al PBAS

<i>Indicador</i>	<i>Puntuaciones del sector rural</i>
Marco de políticas y jurídico para las organizaciones rurales	3,80
Diálogo entre el Gobierno y las organizaciones rurales	3,88
Acceso a la tierra	4,00
Acceso al agua para la agricultura	4,00
Acceso a la investigación agrícola y a servicios de extensión	3,75
Condiciones propicias para el desarrollo de servicios financieros rurales	3,75
Clima favorable para las inversiones en negocios rurales	4,50
Acceso a los mercados de insumos y productos agropecuarios	4,50
Acceso a la educación en las zonas rurales	4,00
Representación	5,00
Asignación y gestión de recursos públicos para el desarrollo rural	3,67
Responsabilización, transparencia y corrupción en zonas rurales	3,56
Suma de las puntuaciones acumuladas	48,52
Promedio de las puntuaciones acumuladas	4,04
Calificación de PAR	4
Puntuación del país	4,02
Asignación anual en USD (2007)	1 724,129

58. En el cuadro 2 se plantean distintas situaciones hipotéticas. Si la ejecución del programa existente se deteriorara y las puntuaciones de los resultados disminuyeran, la asignación general para Panamá disminuiría un 19%. Con las mismas variables, si los indicadores mejoraran durante más de dos años seguidos, las asignaciones generales serían un 12% más elevadas.

Cuadro 2
Relación entre los indicadores de resultados y la puntuación del país

<i>Hipótesis de financiación</i>	<i>Calificación de los proyectos en situación de riesgo (+/- 1)</i>	<i>Puntuación de los resultados del sector rural (+/- 0,3)</i>	<i>Variación porcentual de la puntuación del país con arreglo al PBAS</i>
Hipótesis baja	3	3,74	-19%
Hipótesis básica	4	4,04	0%
Hipótesis alta	5	3,97	12%

F. Riesgos y gestión del riesgo

59. Los riesgos que se presentan a continuación se definieron durante la formulación del COSOP y en la evaluación con arreglo al PBAS.
60. **Crecimiento desigual.** Un riesgo que afecta a los objetivos estratégicos i) y ii) es que las medidas de política y los planes de desarrollo previstos para promover el crecimiento económico no incluyen medidas concretas que aseguren que los grupos más pobres de la población-objetivo también puedan beneficiarse del desarrollo económico. Para mitigar este riesgo, el FIDA se ha centrado particularmente en la necesidad de permitir que dichos grupos saquen provecho del potencial regional y de los polos de crecimiento. Esta idea quedará integrada en todos los proyectos, también en aquellos en curso, que recibirán apoyo metodológico para facilitar la debida adaptación. El FIDA fortalecerá asimismo la capacidad de los interesados regionales de diseñar, ejecutar y supervisar estrategias de desarrollo favorables a los pobres.
61. **Existencia de organizaciones de desarrollo de grupos indígenas y pequeños agricultores locales debidamente capacitadas.** Unas organizaciones rurales locales capaces de aplicar metodologías participativas de desarrollo rural y servicios de extensión basados en la demanda son cruciales para el éxito de las iniciativas de desarrollo rural y la consecución de los objetivos estratégicos i) y ii). El programa en el país del FIDA hará hincapié en que diversas organizaciones de capacitación y extensión locales realicen actividades de desarrollo del capital humano y de capacitación sólidas y sistemáticas, dirigidas a los dirigentes comunitarios y de organizaciones.
62. **Inestabilidad del personal de los proyectos.** A lo largo de los años, la gran rotación de personal debida a los cambios en las estructuras políticas ha afectado de forma negativa a los resultados del proyecto. En fecha reciente se puso en marcha un mecanismo para seleccionar y evaluar al personal de los proyectos, pero este mecanismo aún no está en pleno funcionamiento. La concertación de un acuerdo con las instituciones gubernamentales de ejecución de los proyectos dará al personal la estabilidad que necesita.

COSOP consultation process

Introduction

Following the new guidelines for the preparation of COSOP, a three step preparation and consultation process was completed: (i) a Pre-COSOP Mission; (ii) two consultation workshops with representatives of small-scale farmers, indigenous groups and women; and (iii) extended consultations with government institutions and programmes and with multi and bilateral donors and technical assistance international institutions.

Pre COSOP Mission

In December 2006 a Pre-COSOP Mission composed of two local consultants, collected and reviewed secondary census, poverty, social, indigenous, gender and economic data and studies. A detailed poverty and agricultural/rural diagnosis was completed. Rural poor and extremely poor population segments were identified, as well as their geographic distribution. Rural poor livelihood strategies, agricultural, non-agricultural and labour income generating activities were identified. Agricultural and rural development policies and activities were systematized, and possible thematic and geographical areas of intervention were identified.

Multi and bilateral donors were contacted and their country programmes and past and on-going project were analyzed. A detailed description of Panama's poverty reduction, rural and sectoral development policies was completed. Based on IFAD's COSOP preparation guidelines, a preliminary definition of the country strategic framework was proposed.

Lessons from IFAD past and on-going projects were identified and systematized, as well as operational advantages and limitations were identified. The Pre-COSOP Mission completed a 42 page report, including a list of relevant documents and a draft of lessons learned. The Pre-COSOP document was used as a base document for the present COSOP preparation Mission.

Consultations with Beneficiary Leaders and Organizations

A. Background

The preparation of the Country Strategic Opportunities Program (COSOP) for Panama followed IFAD guidelines, which includes consultations with different participants, including representatives of rural organizations that could become potential beneficiaries of a future Fund operation in the country. To this purpose, two workshops where small-farmers, artisans, women, youth and indigenous populations were represented, were carried out in March 2007: one with rural organizations involved in agriculture and non-agricultural activities in Santiago, Province of Veraguas; and a second in San Felix in the Province of Chiriqui, which involved representatives of the Ngöbe-Bugle indigenous organizations.¹

In total 52 rural organizations participated, with 67 representatives attending both workshops. In addition at the Santiago meeting 3 public sector agencies participated with 11 staff members.

¹ The consultation process with rural organizations was carried out under the responsibility of RUTA, in coordination with the IFAD COSOP Mission leader and with the participation of one Mission consultant.

Table 1. Participants in consultation process

Workshop Site	Veraguas			San Félix			Total		
	No.	No. Persons		Org.	Persons		No.	No. Persons	
		M	F		M	F		M	F
Rural Organizations	21	17	9	31	21	20	52	38	29
Public sector institutions	3	7	4				3	7	4
Total	24	37		31	41		55	78	

B. Objectives and Methodology

The objectives of the consultations were: (a) to determine the main income generating activities being carried out by rural organizations in the areas where they operated and the restrictions for increasing production and incomes; (b) analyze positive and negative aspects from the point of view of the organizations, of their experience with programs, projects and other development initiatives, in order to obtain recommendations for improving their participation in the future; and (c) to identify from the point of view of participants, of the main opportunities provided by the country poverty reduction strategy, and the involvement of their organizations in the same.²

The methodology used for the consultation process involved: (i) design of the workshop exercise with its objectives, work program, group discussion guidelines and discussion tools; (ii) the identification and selection of the rural organizations from areas of high rural poverty concentration to be invited, taking into account both non-indigenous and indigenous populations, as well as an equitable participation by both women and men; (iii) the facilitation of the working groups in each of the two workshops; and d) a synthesis of the working group results and recommendations.

The workshop scheme was developed to allow for maximum discussion by the participants from rural organizations. In each workshop, participants were divided into three work groups, one comprising only women and two others having a mix of men and women. In Santiago, where public sector institutions participated, their representatives were put into a separate work group, to avoid influencing the discussions held by members of rural organizations. At the Santiago de Veraguas workshop, 24 rural organizations attended from the central provinces (Veraguas, Coclé, Herrera, Los Santos, Colón and Western Panama). At the San Felix workshop 31 Ngöbe-Bugle indigenous organizations were present, from the three regions of the comarca (Ñokribo, Kodiriri and Nedrini). Women representatives made up 42 per cent of total participants.

C. Findings Based on Consultations with Rural Organizations

The workshops produced ample information on the three main discussion topics selected by the COSOP Mission, being especially valuable in providing numerous insights and findings from the point of view of rural organizations, on the opportunities and limitations the Fund would face in implementing the COSOP. The results obtained have been organized in relation to the three main objectives of the consultation, seeking to underline the differences found in responses from non-indigenous and indigenous organizations, and between those representing women's organizations as compared with those organizations of a mixed nature or predominantly made up of men. The

² In lieu of a formal poverty reduction strategy, the Government's "Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009" was used as the main reference for this purpose.

information provided by the consultations covering the topics is presented in a brief manner in the following sections (*A fuller text version is available in the Spanish version*).

Main income generating activities

In order to identify the main income and employment generating activities in their respective areas, workshop participants were requested to develop a list of these. Numerous options were listed, reflecting the major differences in agro-ecological conditions within each and between the two main regions; production possibilities of the participating organizations and their members; as well as previous experience and knowledge regarding agriculture and non agriculture production and marketing. (*The original lists of identified activities are provided in annexes 5 and 6 of the Spanish version*). To establish priorities among the various activities, participants were requested to apply the following criteria: (a) general importance of each activity in the region; (b) contribution to both employment and income; (c) potential for future development. Additional criteria were: (d) contribution to capital accumulation, and (e) export potential. A synthesis of the main activities identified in both workshops is presented in Table 2.

Table 2. Main income generating activities

Central Region	Comarca Ngöbe-Buglé
Coffee	Traditional handicrafts
Citrus	Tourism
Small-scale livestock production	Coffee
Roots and tubers	Roots and tubers
Grains: corn and rice	Grains and horticulture

For the organizations representing the Central Region their most important income generating activities are related to primary agricultural production. These comprise coffee, citrus, small-scale livestock production, roots and tubers and basic grains (rice and corn). For women chickens provide an additional important source of income. On the other hand in the Ngöbe-Buglé Comarca, the main income source comes from the production and sale of handy-crafts (hats, dresses, chácara, cháquiras, etc.), followed closely by coffee and an increasingly by rural ethno-tourism. Tourism-related activities have a high potential as a source of income and employment for many families in the Comarca, as they require diverse services such as rooming, food, guides, infrastructure and others. In spite of a wide diversity of activities identified, coffee, roots and tubers and basic grains, together with small-scale animal husbandry, form the core of income generating activities in both regions.

Obtaining increased incomes from the main income generating activities faces some important restrictions that are generally common to all, although of course certain factors such as diseases only affect certain crops. Marketing, technical assistance, training, financing, road infrastructure are general recognized problems. The weakness existing in rural organization development is another very important factor.

While all regions are prone to the same types of problems, those identified for non-indigenous and indigenous regions vary. For example, regarding training, in the Central Region the problem identified by the rural organizations points to the fact that training has been focusing on the technicians and not on the farmers themselves, while in the Comarca, the main issue raised was that Ngöbe artisans were not being sufficiently used to train other persons in handicraft production. Central Region organizations pointed out that excessive bureaucracy and a lack of confidence in their

ability to manage projects and programs restricts the effectiveness of rural development efforts. The Ngöbe-Buglé organizations in turn identify the lack of follow-up by projects and programs as being highly detrimental for achieving sustainability in economic activities. *(A detail of the restrictions is provided in table 3 of the Spanish version).*

Participation in programs and projects

Positive aspects. A shared vision exists of which programs and projects have helped strengthen rural organizations, mainly in training, transfer of resources and technologies to improve the human and productive capacities. The creation of new organizations, for some organizations it is a positive element, nevertheless, for others, what should take place is a greater recognition of those already existing organizations. Among the Ngöbe Buglé as an indigenous area, great value is assigned to the strengthening of special organizations such as those that include traditional doctors and empirical midwives.

Both groups also agreed that projects have contributed significantly to creating spaces for stimulating a greater degree of participation, the interchange of experiences and for assigning a more important role to the women - the latter being greatly emphasised in the Ngöbe Buglé area. In addition, some projects have served to promote a greater degree of social cohesion in organizations, which have united to defend the environment.

Negative aspects. Among the negative experiences where a greater degree of coincidence exists, is that regarding the excessively lengthy procedures applied by project execution units for processing requests for resources to fund implementation of local projects. Another serious problem mentioned, was the loss of confidence in the institutions, due to bureaucratic procedures and political influence, considered as having highly negative effects on the execution of the projects. This and the constant changes in technical staff supporting field activities, breaks the normal development of local projects.

Another important issue relates to the planning of and implementation of projects where little real participation exists. Here both the lack of knowledge of programs on the part of the rural organizations and their exclusion for political reasons by the Government, results in an unsatisfactory situation, with each side blaming the other for lack of success. Organizational weaknesses in handling marketing issues, enhanced by poor road access, was another problem that projects left unresolved. A situation mentioned in the case of Veraguas, was the scarce motivation of members of organizations to work in as a team and to participate in training.

Recommendations. Among the shared recommendations a matter of the first order is the reduction of bureaucracy in the process of transferring resources for productive investments to communities. That is to say, to make the process much more efficient.

There is a need to create spaces to where institutional confidence, between rural organizations and public agencies can be re-established, through which agreement can be reached to give an active role to the organizations in the process of decision making for programs and projects. As a result, coordination between rural organizations and public institutions and programs must improve.

To reduce discrimination by the projects to organizations, based on externally generated political pressures, both parties should establish jointly agreed procedures for a more open and democratic selection of beneficiaries and to guarantee a greater stability of the technical personnel of the programs. An important complement is to set up a suitable and participatory monitoring and evaluation system, agreed to by both projects and organizations.

Whereas the Ngöbe Buglé women recommended greater promotion efforts for the setting up of women organizations, those of Veraguas and neighbouring areas, gave greater importance to promoting the participation of women and young people within the existing organizations, through training and in project design and implementation.

Opportunities for making use of poverty reduction policies and strategies

The policies of the Government of Panama regarding poverty reduction are contained in the “*Visión estratégica de desarrollo económico y de empleo hacia el 2009*”, a document produced by the Ministry of Economics and Finance in May 2005, and which received little discussion with civil society and other private sector stakeholders prior to distribution. The Government has presented this document to entrepreneurial organizations and to international cooperation agencies, but according to information provided by workshop participants, it was practically unknown to them before the consultation. This lack of information on the part of the rural organizations involved in the workshops, needs to be taken into account in evaluating their responses and recommendations relating to how they viewed their opportunities and limitations in terms of a poverty reduction strategy for Panama. Once established during the first workshop in Veraguas that participants were relatively uninformed about the “*Visión Estratégica...*”, this made it necessary to adjust the poverty strategy related topics for the second workshop, which were then focused on those matters closer to the experience of the Ngöbe-Buglé people.

The representatives of rural organizations from the Central Region, were asked to respond to the question of what opportunities and limitations of the poverty reduction strategy, by selecting from one among five general strategic elements identified by the COSOP Mission, where they considered their organizations could develop a significant role during implementation. In contrast, for the second workshop, Ngöbe-Buglé organizations were asked to focus their analysis only on selected topics related to the *Visión Estratégica*’s, first strategic area, dealing with poverty reduction and improving income distribution, and which includes specific issues for indigenous communities. Table 3 includes the topics developed in each workshop.

Table 3. Topics selected for analysis concerning the poverty reduction strategy

Central Region workshop	Ngöbe-Buglé Region workshop
1. Implementing specific programs for increasing productivity by sectors, especially un agriculture.	3. Developing human capital in the region
2. Establishing participatory and democratic processes for planning local-level development	4. Promoting intercultural bilingual and basic education
	5. Programs for the extremely poor

D. Conclusions and Recommendations from Rural Organizations

Topic 1. Implementing specific programs for increasing productivity by sectors, especially in agriculture. (A women’s group in Veraguas developed this theme). By developing specific programs for improving productivity, it considered that this would lead to opportunities for creating more employment, for accessing national and international markets and for increasing production. In turn, the expected increase in family incomes would result in improved nutrition and life styles, more opportunities for family employment and thus reduce exposure by rural youth to drugs and crime. The group recognized that significant limitations existed due to a scarcity of roads, of agricultural land and markets. In addition at the micro level, producers faced problems in order to increase productivity due to insufficient access to inputs, seeds, and technical and marketing know-how. Overcoming these obstacles requires improved knowledge on

the part of rural organizations, of the real production potential of each crop or other economic activity. It also requires that these organizations develop a capacity to demand services and support from public and private institutions in their area of operation.

Topic 2. Establishing participatory and democratic processes for planning local-level development. (*This theme was developed separately by two mixed groups in Veraguas*) Planning for local development to be effective in terms of achieving real participation and the application of democratic principles, requires that organizations follow three propositions: (a) that they be truly committed to communal interests, and avoid any involvement with those of individual members; (b) that they strengthen themselves by investing in educating their members on organizational matters; and (c) that they acquire and make use of good local information so as to contribute effectively in local planning activities.

The opportunities to be exploited under this theme comprise: (a) rural organizations consider that their involvement in project formulation would contribute substantially to improve their design, by applying to local planning efforts, their special knowledge of technical and local organizational needs so that project objectives linked to poverty reduction can be achieved. (b) In order for rural organizations to participate in an effective manner, however, it is imperative that the existing lack of trust by the Government and politicians, on their taking part in project decisions be eliminated. The Government must change its policies and give the organizations a substantial say on decisions about which problems to tackle and which solutions to apply, and not as happens at present where their "participation" is limited, and decisions are taken mostly on the basis of political convenience. Otherwise real participation by organizations will continue to be inhibited by the lack of democratic and participatory conditions. (c) That rural organizations on their part, in order to take advantage of opportunities provided in the poverty reduction strategy, need to educate their members so that they share a firm commitment to furthering common goals and accepting organizational responsibilities for achieving the common good. (d) That in order to participate effectively in project planning at the local level, rural organizations must develop their capacity to gather and analyze information on local conditions, both regarding resources available -be these human, financial or technical - to ensure proper project implementation, and to carry out an adequate monitoring once implementation starts. (e) Finally, rural organizations must work to create effective dialogue and negotiation spaces at the local level, in order to reduce the existing political interference regarding important local decisions, which leads to people losing interest in participating more actively in activities of common benefit.

The participants recommended that IFAD should seek to: (a) begin by providing those rural organizations it seeks to work with, with appropriate support to strengthen their internal capacity before involving them in project work; (b) to seek the direct transfer of resources approved for their use to the implementing organizations; and (c) to promote with the Government the concept that the main responsibility for implementation be assigned to rural organizations involved with the projects.

Topic 3. Developing human capital in the region. (*Two groups in the Comarca Ngöbe-Buglé workshop developed this theme*) A substantial improvement in peoples education was deemed a crucial element by the Ngöbe-Buglé organizations, if they are to take real advantage of opportunities offered by the poverty reduction strategy and other such policies and programs. However, in order to be effective the opening up of increased educational opportunities must be accompanied by improved employment options in the Comarca. This is vital since there already exists a substantial human capital in the area, which is being underemployed, due to lack of work options and only partial involvement of local organizations in project implementation. The Government and the Ngöbe-Buglé Project should help implement the "**Plan Estratégico de la Comarca**" which provides guidelines for making greater use of local capacities.

Through better access to education – especially for women- there would be a possibility of substantially improving health and sanitary conditions for the family and the community. This would also improve women’s capacity to obtain employment. Limiting factors at present are a lack of information on existing programs directed at these issues, and poor coordination between political authorities and organized groups that could take advantage of them if they worked effectively together. In addition, the weakness of many local organizations, results in their not being taken into account when decisions are made in regards to implementing existing programs. The scholarship and training components of the Ngöbe-Buglé Project should be strengthened by the Government, but care should be taken to produce a well thought-out human resource development plan for the Comarca, based on a survey of existing students at the primary and high school levels, that would stimulate these to continue studying and at the same time program their employment as teachers and technicians in the Comarca.

Topic 4. Promoting intercultural bilingual and basic education. (*Two groups in the Comarca Ngöbe-Buglé workshop developed this theme*) Establishing a truly intercultural bi-lingual education is considered fundamental for defending and maintaining the Ngöbe-Buglé culture, including the recognition of their language. The law that established the Comarca included a commitment to establish a bi-lingual education, but neither Government nor the traditional authorities of the Comarca, have had the political will to make this happen. Participants indicated a major worry was the progressive loss of their language, as many young people no longer speak Ngöbe. A lack of teachers and professors that can teach in Ngöbe is a major problem, as even Ngöbe teachers have been trained to give their lessons in Spanish. Ngöbe origin teachers would have the advantage of knowledge of the particular culture and should be employed to this end.

Topic 5. Programs for the extremely poor. One of the very few programs identified and highly regarded by organizations was the “Red de Oportunidades” that provides direct cash and food subsidies. It is considered to effectively support very poor families through economic assistance and job training.

IV. CONSULTATION WITH GOVERNMENT AUTHORITIES AND DONORS

A. Background

The consultation with government authorities were held during meetings held from February 19th to 24th. An initial meeting was held with the General Directorate of Public Credit of MEF; IFAD counterpart institution. The Mission presented the objectives and depth of the COSOP exercise, under the new IFAD operational strategy. Government poverty reduction and rural development policies under “*Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo hacia el 2009*”, the social and economic development programme of the present administration were discussed and a list of government sector institutions and programmes were selected to be interviewed by the Mission.

Discussion of government social and economic development agenda and programmes were held with the Minister of Agricultural Development and the Vice-minister of Social Development. Detailed technical and operational discussions were held with the Directorate of Municipal Strengthening and Public Investment from MEF, Directorates of Indigenous Policies and Local Governments from MGJ, CONADES and FIS from the Ministry of the Presidency and IPAT. A first approximation to the identification and location of future IFAD operations was discussed with all public institutions. Findings of these meetings and a first draft of the COSOP was discussed with General Directorate of Public Credit of MEF by the end of the Mission. An Aide Memoir was signed.

Meetings and consultations with the donor community included World Bank, IADB, and European Union. Bilateral donors participating in the COSOP exercise included USAID, JICA and AECI. Meetings were held with the United Nations organizations (UNDP, UNFPA, FAO, UNICEF and UNIFEM), as well as with IICA and CATIE.

B. Findings

Government authorities indicated that the GOP is firmly committed to the implementation of the "*Visión estratégica del desarrollo económico y del empleo hacia el 2009*", the social and economic development programme of the present administration. The accomplishment of a set of quantifiable poverty reduction targets included in the plan is monitored by the President by chairing Cabinet meetings in rural provinces and public consultations with civil society and grass root organizations. Feedback mechanisms have been implemented to improve the effectiveness of the plan and monitor the progress of local development programmes.

During the first two years of implementation of the National Development Plan a number of lessons are being learnt including the need to: (a) further decentralization and participation, including financial and responsibility transfers to local governments; (b) better geographical and beneficiary targeting; (c) participative planning for a more integrated developmental approach; (d) strengthen human development as pivotal factor for local development; and (e) a coordinated public institutional approach to local social and economic development. Agricultural sector authorities stated that the sector strategic plan will focus on markets and competitiveness as the driving force for agricultural and rural development, under a broad strategy that includes rural non-agricultural, tourism and services activities. This situation is forcing a coordinated more inter-sector approach to rural development.

World Bank, IADB and EU informed of their current and future portfolio, highlighting complementary thematic and geographical operations (see Key File Table 3). Coordination mechanisms were discussed with MIDA with regard to World Bank's agricultural productivity project (in preparation) that will share common areas but different target groups, with IFAD – GOP first proposed project. The role of CONADES and the Directorate of Municipal Strengthening from MEF in coordinating IADB operations in decentralization and rural infrastructure with IFAD operations was discussed. Coordinating mechanisms will be discussed and agreed during project formulation. Both World Bank and IADB are supporting competitiveness, productivity and market linkages projects for the agricultural export sector. The EU is about to finalize a rural development and reproductive health project in the *comarca* Ngöbe – Buglé, that has links and coordinating mechanisms with IFAD's financed operation. Currently, the EU support has focused on the improvement of the judicial and penitentiary systems and rural electrification. USAID is supporting the signature of the Free Trade Agreement with the US. JICA are supporting poverty reduction and improved productivity initiatives in the rural sector. AECI has a portfolio of projects supporting the improvement of cultural landmarks infrastructure and a bi-lingual educational project in the *comarca* Kuna Yala.

UNDP and the UN institutional system are providing support to strengthen Panama's capacity to develop public policies, promotion of social inclusion and equity and democratic governance. UNFPA, FAO, UNICEF and UNIFEM are engaged in technical support to sectoral policies and actions. IFAD maintains a cooperation agreement with UNFPA for the implementation of the reproductive health component of the Ngöbe – Buglé II project and coordination and information links with UNICEF to collect and update child nutrition RIMS indicators. UNDP and IICA have supported the administration of the Ngöbe – Buglé I, Darién and Triple C Projects.

Since Panama a middle income country, does not has an explicit PRS, actions related to poverty reduction and the achievement of the MDG are imbedded in the national and sector development plans. A general government – donor coordinating mechanism is under the responsibility of MEF, complemented by sectoral coordinating mechanisms. IFAD is involved in both the country and sectoral poverty alleviation and rural development coordinating mechanisms.

C. Conclusions and Recommendations of Government and Donor Institutions

1. The consultation with government institutions and donors concluded and recommended:

- IFAD proposed COSOP country strategic objectives are in alignment with national and sector development policies, and in particular to those related to poverty reduction and sustainable rural development;
- Rural poor, indigenous communities and vulnerable populations are the institutional niche of IFAD;
- New interventions should include participative planning including municipalities, *corregimientos*, grass root organizations and the private sector, in coordination with the government decentralization and participative policies;
- IFAD target group, particularly indigenous communities and women heads of households, need to be seen in the social and cultural context of their communities, as well as in the vertical and horizontal linkages of their social and economic inter-relations;
- IFAD should support the consolidation of private local services providers, particularly those organized by beneficiary groups;
- Government – donors – IFAD alliances and information sharing are the basis for efficient and coordinated rural development initiatives;
- Mechanisms to effectively M&E project activities, including clearly identified goals, indicators and measures of progress should be implemented in all new operations, including feedback mechanisms;
- Flexibility in project implementation is crucial to ensure success and impact;
- Interventions should consider young men and women by strengthening their skills and knowledge to take advantage of market opportunities, in association with schools, technical institutes, colleges and church organizations; and Project staff stability is paramount to project efficiency.

Country economic background

Land area (km² thousand) 2004 1/	74	GNI per capita (US\$) 2004 1/	4 210
Total population (million) 2004 1/	3.18	GDP per capita growth (annual %) 2004 1/	4.4
Population density (people per km²) 2004 1/	43	Inflation, consumer prices (annual %) 2004 1/	0.4
Local currency Balboa (PAB)		Exchange rate: US\$ 1 = PAB ***ADD RATE***	
Social Indicators		Economic Indicators	
Population (average annual population growth rate) 1998-2004 1/	1.9	GDP (US\$ million) 2004 1/	13 733
Crude birth rate (per thousand people) 2004 1/	22	GDP growth (annual %) 1/	
Crude death rate (per thousand people) 2004 1/	5	2003	4.3
Infant mortality rate (per thousand live births) 2004 1/	19	2004	6.2
Life expectancy at birth (years) 2004 1/	75	Sectoral distribution of GDP 2004 1/	
Number of rural poor (million) (approximate) 1/	n/a	% agriculture	8
Poor as % of total rural population 1/	n/a	% industry	18
Total labour force (million) 2004 1/	1.43	% manufacturing	8
Female labour force as % of total 2004 1/	38	% services	74
Education		Consumption 2004 1/	
School enrolment, primary (% gross) 2004 1/	112	General government final consumption expenditure (as % of GDP)	13
Adult illiteracy rate (% age 15 and above) 2004 1/	8	Household final consumption expenditure, etc. (as % of GDP)	68
Nutrition		Gross domestic savings (as % of GDP)	19
Daily calorie supply per capita	n/a	Balance of Payments (US\$ million)	
Malnutrition prevalence, height for age (% of children under 5) 2004 2/	18 a/	Merchandise exports 2004 1/	944
Malnutrition prevalence, weight for age (% of children under 5) 2004 2/	7 a/	Merchandise imports 2004 1/	3 530
Health		Balance of merchandise trade	-2 586
Health expenditure, total (as % of GDP) 2004 1/	8 a/	Current account balances (US\$ million)	
Physicians (per thousand people)	n/a	before official transfers 2004 1/	-1 450
Population using improved water sources (%) 2004 2/	90	after official transfers 2004 1/	-1 127
Population with access to essential drugs (%) 2/	n/a	Foreign direct investment, net 2004 1/	1 012
Population using adequate sanitation facilities (%) 2004 2/	73	Government Finance	
Agriculture and Food		Cash surplus/deficit (as % of GDP) 2004 1/	1 a/
Food imports (% of merchandise imports) 2004 1/	14 a/	Total expenditure (% of GDP) 2004 1/	n/a
Fertilizer consumption (hundreds of grams per ha of arable land) 2004 1/	524 a/	Total external debt (US\$ million) 2004 1/	9 469
Food production index (1999-01=100) 2004 1/	104	Present value of debt (as % of GNI) 2004 1/	94
Cereal yield (kg per ha) 2004 1/	1 955	Total debt service (% of GNI) 2004 1/	11
Land Use		Lending interest rate (%) 2004 1/	9
Arable land as % of land area 2004 1/	7 a/	Deposit interest rate (%) 2004 1/	2
Forest area as % of total land area 2004 1/	n/a		
Irrigated land as % of cropland 2004 1/	6 a/		

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

1/ World Bank, *World Development Indicators* database CD ROM 2006

2/ UNDP, *Human Development Report*, 2006

COSOP results management framework

11

Country strategy alignment	Key results			Institutional/Policy objectives
Poverty Reduction Strategy and Targets	Strategic objectives	Outcome that IFAD Expects to Influence	Milestone indicators	Policy dialogue agenda
<p>Country Development Plan Objective: Poverty reduction and improvement of the income distribution Increased income and productivity in socially and economically depressed population in rural areas.</p>	<p>(a) Increasing income opportunities for the rural poor and reducing ethnic/gender based inequalities through improved access to productive support services, infrastructure and markets:</p> <p>Improving agricultural and non-agricultural income generating opportunities for the rural poor Improving targeting mechanisms for vulnerable populations</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 12% increment in rural per capita income in project areas¹ • 15% increase in value of agricultural and non-agricultural products and services placed in national and external markets • 15% increment in rural per capita income of indigenous and women headed households in project areas¹ • 10% reduction in chronic malnutrition in children • 20% increase in the number of beneficiary indigenous and women's groups with access to productive and financial services and infrastructure in IFAD funded project areas • 20% increment of grass root organizations, including indigenous and women's groups participating in local development planning and implementation • 10 ecological, sanitation and cultural heritage projects implemented according to development plans of indigenous <i>comarcas</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Business plans implemented by organizations of small rural agricultural and non agricultural business and scale entrepreneurs • Increased number of small rural agricultural and non agricultural business and entrepreneurs linked to national and external markets • Small poor producers, including indigenous and women groups have improved productive, management and entrepreneurial capacities • Development plans for indigenous and non-indigenous rural communities elaborated and implemented 	<ul style="list-style-type: none"> • Built consensus and develop policies and instruments to implement pro-poor rural market oriented support services • Conductive regulatory framework to facilitate arrangements for joint ventures between small-scale producers and commercial entrepreneurs • Develop targeting and territorial focalization policies, instruments and M&E systems to ensure inclusive and equitable development • Promote workshops and other dialog mechanisms to improve decentralization and participatory rural development planning and decision making
<p>Country Baseline data (2004) National poverty level 37,3% Indigenous communities poverty levels 98% GDP per capita US\$4200 Poor – rich income gap 42% Chronic malnutrition (6 to 9 years) 22%</p>	<p>(b) Improving local government and social empowerment –with special attention to indigenous and ethnic groups</p> <p>Empowerment of poor vulnerable populations and their organizations and its participation capacities in local governments development plans</p>			
<p>IFAD Project Areas³ Baseline data (2006) Poverty level 86,3% Extreme poverty level 75,5% Average Annual Rural Income US\$685 Unemployment 22,5% Illiteracy rate 28,3% Chronic malnutrition (6 to 9 years) 34%</p>				
<p>Targets (2009): National poverty level 32% Indigenous communities poverty levels 80% GDP per capita US\$5200 Poor – rich income gap 35% Chronic malnutrition (6 to 9 years) 15%</p>				

¹ In IFAD ongoing and new project areas.

Previous COSOP results management framework

C. IFAD operations	STATUS AT COSOP DESIGN	STATUS AT COMPLETION	LESSONS LEARNED
	<ul style="list-style-type: none"> • Ongoing: Ngöbe Buglé I Triple C Darien Project • Proposed: Ngöbe Buglé II Kuna Yala project 	<ul style="list-style-type: none"> • Closed: Ngöbe Buglé I • Ongoing: Ngöbe Buglé II Triple C 	<ul style="list-style-type: none"> • Project staff rotation and political interference in the appointment of project directors has been a recurrent problem, affecting project performance
D. IFAD performance			
Policy dialogue:	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional framework for policy reduction. The reduction of rural and indigenous poverty level require integrated and cohesive actions, that to date are disperse in sectors and numerous development programmes. • Development of specific development strategies for indigenous communities with consideration of cultural and social values. • Impact evaluation. Panama's poverty and development programmes require politically unbiased impact evaluation instruments. • Decentralization. Given the centralized government and economic structure of Panama, decentralization is a tool for empowerment and poverty reduction. 	<ul style="list-style-type: none"> • From 2000 to 2004 three different CPM managed the country programme and portfolio. • In 2002 IFAD appointed a CPM located in Panama, covering also the Caribbean region. 	<ul style="list-style-type: none"> • CPM changes should be minimized. The COSOP operative period should be managed by only one CPM. • IFAD should continue its country presence so it can participate more actively in policy dialogue with the Government and engage in consultations with other donors.
Partnerships	<ul style="list-style-type: none"> • Partnership with MIDA (Darien and Triple C projects) for rural and agricultural development and with FIS (Ngöbe – Buglé I and II) for social and rural development has been adequate for IFAD country strategies. • Coordination with other donors has allowed for adequate information and coordination mechanisms. 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDA and FIS continue to be IFAD's operational partner. • MEF is IFAD key strategic partner in terms of policy and implementation definitions. • Donor coordination and IFAD presence has been strengthened with the presence of an out-posted CPM. 	<ul style="list-style-type: none"> • Although MIDA and FIS continue to be the leading agencies, the numerous sectoral actors and programmes participating in rural development, poverty reduction, rural infrastructure investments and decentralization hinder the adoption of a coherent unique country poverty alleviation and rural development policies and actions.

Portfolio performance	<ul style="list-style-type: none">Existing portfolio had an irregular performance, with ample room for improvement	<ul style="list-style-type: none">After delays and changes in director and staff, the slow implementation pace of Ngöbe – Buglé II project has recovered, performing now at a normal rate	<ul style="list-style-type: none">Need to decentralize implementation of projects and stabilize project staffNeed to design impact monitoring systems.
------------------------------	--	---	---

Key file 1: Rural poverty and agricultural/rural sector issues

Priority areas	Affected group	Major issues	Actions needed
Rural poverty and extreme poverty	<ul style="list-style-type: none"> Indigenous communities Non-indigenous landless farmers and labourers Women headed households 	<ul style="list-style-type: none"> 62,7% of the rural population live below the poverty line and 35,3% under the extreme poverty line 98,4 % of the indigenous population live bellow the poverty line and 90,0% under the extreme poverty line Most non-indigenous rural poor are landless, own very small plots of agricultural land or are rural labourers Poorest groups are the indigenous communities located in “comarcas” with communal property of low quality land Low salaries and few income opportunities Low human capital due to limited access to social services Poor or non existent water, electricity and sanitation infrastructure Lack of social and productive rural infrastructure More than 60% of rural poor income is derived from non-agricultural activities Few productive assets and no access to technical or financial support services Social isolation and marginalization 	<ul style="list-style-type: none"> Invest in health and education services Implement conditional cash and food transfer programs for the extremely poor Invest in rural infrastructure Expand opportunities for off-farm income generation activities Enhance rural economic and productive organisations Improve technical support services Increase access to adequate rural financial services Create wage employment and non-land based self-employment Improve rural education and health services Implement productive and labour skills training Identify new and innovative sources of rural income Strengthen local and indigenous cultural and social values Improvement of self esteem Improvement of leadership capacities Strengthen social and economic organizations
Low productivity agriculture	<ul style="list-style-type: none"> Poor small-scale agricultural producers Women headed households 	<ul style="list-style-type: none"> 54,0% of small farmers live below the poverty line and 22,0% under the extreme poverty line 18% of farmers are women Low contribution to GDP (4%) Low contribution (30%) to domestic food consumption Low human capital due to limited access to social services Limited productive and marketing capacities Poor or non existent water, electricity and sanitation infrastructure Lack of social and productive rural infrastructure Few productive assets and no access to technical or financial support services 	<ul style="list-style-type: none"> Implement technical and financial support services Implement marketing and export support services Establish food and agricultural productive chains Establish links with packing and exporting private sector enterprises Fund research and technological development Consider non-agricultural income generating activities including rural, eco and ethno tourism Support initiatives organic and ethnic products Reduce market bottlenecks for competitiveness Improvement of leadership capacities Strengthen economic organizations
Community Development	<ul style="list-style-type: none"> Rural communities and indigenous “comarcas” 	<ul style="list-style-type: none"> Lack of participative planning schemes of community/territorial development Weak local government officials and staff Weak grass root organizations Low human capital Poor or non existent water, electricity and sanitation infrastructure 	<ul style="list-style-type: none"> Implement participative planning schemes of community/territorial development Strengthen the planning capacities of local governments and staff Strengthen the planning capacities of grass root organizations Improvement of leadership capacities Long term planning of rural social and productive infrastructure Communal implementation of small infrastructural works Participative monitoring and evaluation of rural development processes
Environmental deterioration	<ul style="list-style-type: none"> Rural communities and indigenous “comarcas” 	<ul style="list-style-type: none"> Deforestation aimed at expanding the agricultural frontier Use of migratory slash and burn agriculture High use of firewood for cooking Illegal felling Poor management of liquid and solid wastes in rural communities 	<ul style="list-style-type: none"> Implement community development plans with regulations for the use of land and natural resource Use of sustainable agricultural and non-agricultural technologies Create environmental consciousness in rural communities Implement reforestation programs

Key file 2: Organizations matrix (strengths, weaknesses, opportunities and threats [SWOT] analysis)

ORGANISATION	STRENGTHS	WEAKNESSES	OPPORTUNITIES/THREATS	REMARKS
Enablers				
Ministry of Economy and Finances – MEF <ul style="list-style-type: none"> • Directorate of Public Credit • Directorate of Investment Programming • Directorate of Social Policies • Directorate of Municipal Strengthening and Decentralization Support 	<ul style="list-style-type: none"> • Leading institution for economic and social policies • IFAD key strategic partner • Institutional and professional capacity to define country strategic social and economic policies • Institutional and professional capacity to undertake sound poverty, social and economic studies • Coordinate with donors country programmes and projects • Project programming and monitoring • Coordination of local governments strengthening programmes and actions • Coordination of the preparation of the decentralization law • Adequate financial and operative resources • Stable staff 	<ul style="list-style-type: none"> • A highly centralized institution with very limited or weak presence in provinces • Lack formal/legal mechanisms to exercise direct leadership of social and economic development programmes • Duplication of activities in municipal strengthening and decentralization support with MGJ • Requires formal mechanisms to coordinate the country ambitious rural infrastructural investments actions • Some degree of overlapping with MIDES in the area of social policies • Limited participatory mechanisms to discuss national development policies with civil society, economic organizations and donors 	<ul style="list-style-type: none"> • Government development plans 2004 – 2009 have generate a strong pro poor conducive environment, defining a framework for MEF actions and operations • The urban-rural, poor-rich and indigenous-non indigenous social and economic gaps are of such a magnitude that only a long term and systematic investment program can close • Income distribution and inequality is the biggest challenge to poverty reduction programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • MEF has been and still is the most professional and stable government institution • An institution willing to participate in policy dialog with regard to poverty reduction and rural development • Public sector social development actions need a strong and active coordinating mechanism
Ministry of Agricultural Development - MIDA	<ul style="list-style-type: none"> • Responsible for the design and implementation of agricultural and forestry sector policies • Leadership role in concerting actions between public and private sector • Partial responsibility in the country rural development policies and actions 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutional weaknesses, lack of resources and qualified personnel, contradictory and isolated approaches to rural and agricultural development • Limited or weak presence in rural areas • Services provided are not aligned with the demand of producers • Slow and complex administrative procedures • Sector investments do not result in better output or incomes • Lack an effective extension, production and marketing support services 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation of traditional crops into non-traditional export oriented fruits and vegetables in the central provinces of Panama has been successful trough MIDA – private sector partnership • MIDA challenge is to incorporate small poor farmers into the high value export crop circuit, developing technical, financial, managerial and marketing support services • Developing linkages between export agriculture and small poor farmers is a MIDA priority issue 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDA has been a long term partner of IFAD in project implementation • An institution willing to participate in policy dialog with regard to poverty reduction and rural development
Ministry of Social Development - MIDES	<ul style="list-style-type: none"> • Created to unify and implement the country social policies and programmes • Responsible for the government direct monetary and food subsidies to extremely poor families 	<ul style="list-style-type: none"> • A newly created ministry, formerly the Ministry of Women Development, houses a large number of connected and loose social development programmes (women, child, youth, disabled, etc) • Some degree of overlapping with MEF in the area of social policies and decentralization • Limited and/or weak presence at provincial areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Strong government institution leadership and coordination is needed for effective poverty reduction and social development 	<ul style="list-style-type: none"> • Needs more time to test and prove its policy making and programme implementation capacities

ORGANISATION	STRENGTHS	WEAKNESSES	OPPORTUNITIES/THREATS	REMARKS
Ministry of Government and Justice – MGJ <ul style="list-style-type: none"> • Directorate of Indigenous Policies • Directorate of Local Governments 	<ul style="list-style-type: none"> • Leading institution for indigenous policies • Institution responsible for strengthening the capacities of local governments • Operates the GOP – IADB land titling programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Some degree of overlapping with MEF, MIDES and CONADES in the area of local governments and decentralization • Limited operational resources and presence in rural areas 	<ul style="list-style-type: none"> • MGJ officials and indigenous communities leaderships were responsible for the promulgation of the law creating the “Comarcas” as a vindication of historical indigenous land claims 	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous “comarcas” the administrative equivalent of a province, has still a very low rate of public investments and limited sectoral presence
Ministry of the Presidency <ul style="list-style-type: none"> • National Commission for Sustainable Development - CONADES • Social Investment Fund – FIS 	<ul style="list-style-type: none"> • CONADES is the leading government institution in the development and implementation of participative rural development planning methodologies • FIS is the responsible for the implementation of demand-led social investments in rural poor areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Some degree of overlapping with MEF, MIDES and MGJ in the area of local governments and decentralization • The role and objectives of FIS are being reexamined by the government in order to coordinate multiple investment initiatives and programmes • FIS has been prone to political activism. 	<ul style="list-style-type: none"> • MIDES has tested participative local development planning mechanisms and methodologies in the Chiriquí province and its expanding the test to other provinces and “comarcas” 	<ul style="list-style-type: none"> • FIS has been a long term partner of IFAD in project implementation • New interventions on development of local capacities under the new COSOP are considering CONADES as the implementing institution
Service Providers				
Agricultural Research Institute of Panama – IDAP	<ul style="list-style-type: none"> • Nation-wide responsibility for agriculture and livestock research and innovation • Adequate research infrastructure and qualified professionals 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited research funding • Requires an efficient market oriented crop research • Requires participative methodologies to prioritize small farmers research needs 	<ul style="list-style-type: none"> • Agricultural research for innovative, competitive and profitable export crops is the biggest challenge of IDIAP 	<ul style="list-style-type: none"> • IDIAP is a resource institution for innovative agricultural technologies for small farmers
Agricultural Development Bank– BDA	<ul style="list-style-type: none"> • Nation-wide responsibility for medium and large agricultural and livestock producers financial services 	<ul style="list-style-type: none"> • No experience in agricultural credit or micro credit for small poor agricultural and non agricultural producers 	<ul style="list-style-type: none"> • BDA has a specialized niche in rural financial services to medium and large size agricultural operators 	<ul style="list-style-type: none"> • Financial services to small farmers could be provided by savings and loan cooperatives and associations
Tourist Institute of Panama – IPAT	<ul style="list-style-type: none"> • Nation-wide responsibility to support large and small tourism initiatives • Responsible for the identification of new tourist routes and areas • Adequate planning and operating resources 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited presence nation wide 	<ul style="list-style-type: none"> • Has completed a study on new areas with tourist potential focused on agro and ecotourism • Willing to provide technical support and training to small rural operators • Well trained and experienced personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Agro and ecotourism activities are being promoted as an important alternative source of income for small farmers, poor rural dwellers and indigenous communities
Actors and Associates				
Client Organisations	<ul style="list-style-type: none"> • Composed of socially oriented community base organizations, small farmers productive associations and cooperatives and indigenous traditional organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Community based, small farmers productive associations and cooperatives and indigenous have organizational weakness • Leaders have the capacity of expressing views of the constituency 	<ul style="list-style-type: none"> • Indigenous organizations are oriented to reclaiming land and ethnic rights, with limited capacity to plan and lead local development and negotiate government investments in “comarcas” 	<ul style="list-style-type: none"> • Existing organizations will be the basic partners for IFAD initiatives. Proposed human and social capital development will help strengthen their organizational capacities
Private Sector	<ul style="list-style-type: none"> • Experience in agricultural production for export markets • Knowledge and relations with export markets • Could support contract agriculture and formal links with individual and organized small farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Limited or no experience in organized participation in social/rural development programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Developing linkages between export agriculture and small poor farmers is a MIDA priority issue • Could provide technical and financial assistance to small organized farmers 	<ul style="list-style-type: none"> • Private sector – small farmers linkages is a priority activity in the new country strategy and an issue for continuous IFAD – GOP policy dialog

Key file 3: Complementary donor initiative/partnership potential

Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Complementarities/Synergy Potential
World Bank	<ul style="list-style-type: none"> Support sustainable economic growth; Reduce the poverty level; Social investments improved capacity to manage economic development Rural development Environmental sustainability 	<ul style="list-style-type: none"> Social protection to extremely poor population (cash subsidies) Land titling Rural water supply and sanitation Rural productivity (GEF) Environmental protection with community participation (GEF) Basic education 	2006 - 2007 ¹	<ul style="list-style-type: none"> The aim of a World Bank development partnership with Panama is to provide selective "demand-driven" assistance, consistent with areas of Bank expertise, that will help the country achieve the poverty reduction and improved income equality targets set out in the Government's development plan The Bank would finance two additional poverty focused investment operations: a loan to further develop water supply and sanitation in low income communities which is important for specific health targets under GOP's development of human capital pillar and a loan aimed at social protection, including support for the conditional cash transfer program The Bank will finance analytical work to inform the Government as it translates its strategic priorities into specific policy reforms and budget measures, these include: (i) Country Financial Accountability and Procurement Assessment Report; (ii) Public Expenditure Review; (iii) Poverty Assessment; (iv) Poverty and Social Impact Analysis; (v) Investment Climate Assessment; (vi) Urban Transport Study; (vii) Country Environment Analysis; and (viii) Country Economic Memorandum (CEM) The bank has reduced its operations in Panama, thus the areas of cooperation and coordination are only related to the Rural Productivity and Land Titling Projects. The World Bank will soon prepare another interim strategy for the country.
Inter American Development Bank	<ul style="list-style-type: none"> Support sustainable economic growth; Reduce the poverty level; 	<ul style="list-style-type: none"> Boost the economy's competitiveness; <ul style="list-style-type: none"> Support the competitiveness of productive sectors Road infrastructure and electrification Rural productivity Modernization of fiscal and economic management of external trade To develop the country's human and productive capital <ul style="list-style-type: none"> Social housing and poverty alleviation Development of productive human capital Municipal development and decentralization Social protection to extremely poor population (cash subsidies) Land titling Sustainability of the Panama Canal watershed and other areas 	2005 -2009	<ul style="list-style-type: none"> IADB strategies have the objectives of supporting the country economic development and the reduction of poverty, based on an increased competitiveness, development of productive human capital and strengthen good governance and transparency. The IADB programme first stage includes fiscal sustainability, social protection of the extremely poor and developing the conditions for economic growth. The second stage will consolidate social investments, housing and electrification and environmentally sustainable development. Sustained economic development, social protection programmes and good governance area among key elements for poverty reduction. IADB programme has positive synergic effects on IFAD country programme and strategic objectives
European Union	<ul style="list-style-type: none"> Regional integration Social cohesion 	<ul style="list-style-type: none"> Economic development Judicial and penitentiary reforms Support to rural communities Human rights Environment 	2007 - 2013	<ul style="list-style-type: none"> UE has been supporting rural and indigenous communities north of Veraguas with electric panels, educational and health centers and disease prevention. UE will support the implementation of a technology park in the "Ciudad del Saber" in Panama City.
USAID	<ul style="list-style-type: none"> Transparency and anti corruption 	<ul style="list-style-type: none"> Special support to the civil society organization Citizens Alliance for Justice 	2005 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> USAID operational budget for Panama has been restrictive (US\$6 million), concentrating their actions in transparency and good governance and support to the

¹ Interim strategy.

Agency	Priority sectors and areas of focus		Period of current country strategy	Complementarities/Synergy Potential
	<ul style="list-style-type: none"> Support to the Complementary agenda of the Panama USA Free Trade Agreement 	<ul style="list-style-type: none"> Infrastructural, communications and connectivity support to agro-processor and handy-craft manufacturers 		consolidation of the free trade agreement
Japan – JICA	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction Economic growth Sustainable development 	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction in the Ngöbe – Bugle comarca and the Veraguas province Agricultural extension programme with MIDA Feeder roads and rural productivity with PRODEM 	2005 - 2009	<ul style="list-style-type: none"> JICA activities are located in the poorest areas of Panama, in which they have acted simultaneously and in coordination with IFAD. JICA volunteer programme in the “comarca” Ngöbe – Bugle was of outmost support to IFAD financed Ngöbe – Bugle I. Continuous coordination will be maintained
Spain – AECI	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction Sustainable development 	<ul style="list-style-type: none"> Improvement of Panama’s cultural landmarks infrastructure Bi-lingual educational project in the “comarca” Kuna Yala Management of coastal environment in the “comarca” Kuna Yala 	2004 - 2008	<ul style="list-style-type: none"> There has been close coordination between IFAD and AECI with exchange visits to on-going project. Even though there are no common geographical areas of intervention, the exchange of experiences in “comarcas” has been fruitful
UNDP	<ul style="list-style-type: none"> Strengthening public policies Promotion of equity and social inclusion Democratic governance 	<ul style="list-style-type: none"> Poverty reduction and income distribution improvement Basic social guarantees to exert human rights Modernization of the state and public sector reform 	2007 - 2011	<ul style="list-style-type: none"> Support to an integral approach to an equitable economic development, strengthening public policies and the corresponding implementation mechanisms UNDP country programme has de concurrence of UN associate institutions (UNICEF, UNFPA, UNIFEM, FAO, GEF) all of which act in coordination The UNDP office in Panama houses IFAD country offices and provide logistic support for its operation.
FAO	<ul style="list-style-type: none"> Food security programme 	<ul style="list-style-type: none"> Food security Rural development 	2005 to 2009	<ul style="list-style-type: none"> There are systematic communication channels with FAO representation in Panama
IICA	<ul style="list-style-type: none"> Technical cooperation Project management and administration 	<ul style="list-style-type: none"> Technical assistance to MIDA Rural development 		<ul style="list-style-type: none"> IICA has supported the administration of IFAD

Key file 4: Target group identification, priority issues and potential response

Typology	Poverty Level and Causes	Coping Actions	Priority Needs	Support from Other Initiatives	COSOP Response
<ul style="list-style-type: none"> Small poor non-indigenous farmers with agricultural and non agricultural productive potential <p>(105.700 families)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 54,0% under the poverty line and 22% under the extreme poverty line Annual per capita income of US\$858,6¹ 74,1% access from 2 to 5 ha of land (only 11% of land is titled) 4% have access to technical support services No access to financial services Linked partially and imperfectly to local food markets Lack transport and communications infrastructure Weak organizations Deteriorating environmental and sanitation conditions 	<ul style="list-style-type: none"> Production and marketing of low income traditional subsistence crops Seasonal rural work Small commerce and small transformation home industries 	<ul style="list-style-type: none"> Improving agricultural and non-agricultural income Technical and financial support services Access to local and external markets Links with private sector Strong economic organizations Entrepreneurial capacities Environmentally sustainable production practices Rural transportation and marketing infrastructure Sustainable productive practices and community sanitation services 	<ul style="list-style-type: none"> MGJ and IADB land titling programme MIDA and World Bank rural productivity project MGJ, MEF, CONADES and IADB participative local development planning programmes MEF decentralization process Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business Provide technical and financial support services Provide market intelligence and linkages with local and external markets Support strategic alliances with the private sector Strengthen economic organizations Increment entrepreneurial and management capacities Promote sustainable production practices and sanitation actions in rural communities
<ul style="list-style-type: none"> Small poor and extremely poor landless and rural labourers <p>(55.600 families),</p>	<ul style="list-style-type: none"> 62,7% under the poverty line and 35% under the extreme poverty line Annual per capita income of US\$598 Low educational level No access to financial services Weak organizations Lack transport and communications infrastructure Limited access to educational and health services Deteriorating environmental and sanitation conditions 	<ul style="list-style-type: none"> Production of traditional subsistence crops Seasonal and permanent rural work Small commerce and small transformation home industries Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> Improving access to quality employment Technical and financial support services for small rural enterprises Access to local and markets Strong economic organizations Entrepreneurial capacities Rural transportation and marketing infrastructure Sustainable productive practices and community sanitation services 	<ul style="list-style-type: none"> MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes MEF decentralization process Access to direct government monetary and food subsidies MIDA – FAO food security programme Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> Improve income distribution and labor opportunities Educational support for young men and women Labor skills training for adult and young men and women Leadership training Technical and financial support to initiate small rural productive and services enterprises Strengthen base organizations
<ul style="list-style-type: none"> Indigenous communities <p>(38.800 families)</p>	<ul style="list-style-type: none"> 98,4% under the poverty line and 90% under the extreme poverty line Annual per capita income of US\$340 Very low educational level Low self esteem Very limited access to basic educational and health services High incidence of malaria and parasitic deceases in children 	<ul style="list-style-type: none"> Production of traditional subsistence crops Seasonal and permanent rural work Small commerce and small transformation home industries Production of indigenous traditional handy crafts 	<ul style="list-style-type: none"> Reduce ethnic and income discrimination Improved educational and health services Improving agricultural and non-agricultural income Technical and financial support services Access to local and external 	<ul style="list-style-type: none"> Access to direct government monetary and food subsidies MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes MEF decentralization process Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business Reduce ethnic discrimination and revalorization of cultural heritage Provide technical and financial support services Provide market intelligence and

¹ Total country per capita average income US\$ 3.020, average per capita urban income US\$ 4.046.

	<ul style="list-style-type: none"> • High incidence of infant malnutrition (22%)² • No access to financial services • Weak organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> markets • Strong economic organizations • Entrepreneurial capacities • Environmentally sustainable production practices • Rural transportation and marketing infrastructure • Sustainable productive practices and community sanitation services 		<ul style="list-style-type: none"> linkages with local and external markets • Support strategic alliances with the private sector • Strengthen economic organizations • Improve income distribution and labor opportunities • Educational support for young men and women • Labor skills training for adult and young men and women
<ul style="list-style-type: none"> • Women headed households (28.399 families) 	<ul style="list-style-type: none"> • 62,7% under the poverty line and 35,3% under the extreme poverty line • Annual per capita income of US\$445 • Very low educational level • Low self esteem • Very limited access to basic educational and health services • No access to financial services • Weak base organizations 	<ul style="list-style-type: none"> • Production of traditional subsistence crops • Seasonal and permanent rural work • Small commerce and small transformation home industries • Migration to urban areas 	<ul style="list-style-type: none"> • Improving access to quality employment • Technical and financial support services for small rural enterprises • Access to local and markets • Strong economic organizations • Entrepreneurial capacities • Rural transportation and marketing infrastructure • Health and educational services • Sustainable productive practices and community sanitation services 	<ul style="list-style-type: none"> • Access to direct government monetary and food subsidies • MGJ, MEF and CONADES participative local development planning programmes • MEF decentralization process • Rural infrastructure investment programmes (MEF and others) 	<ul style="list-style-type: none"> • Reduce gender discrimination • Improve income opportunities supporting market oriented small agricultural and non agricultural rural business • Provide technical and financial support services • Strengthen economic organizations • Improve income distribution and labor opportunities • Educational support for young men and women • Labor skills training for adult and young men and women

² The national malnutrition rate for children is 7 per cent.

