

Contrato No. 525-C-00-02-00265-00

REPORTE FINAL

**Como parte del proyecto:
Fortalecimiento Institucional para el Manejo
Ambiental Sostenible de la
Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá
manejado por la empresa consultora
International Resources Group**

Octubre 1, 2002 – Enero 31, 2003

**Financiado por:
USAID/Panamá**

**Preparado por:
Mirella Martínez, Chief of Party
William Kaschak, Project Manager
Whitney Sims, Senior Project Administrator
Dominique Buitrago, Project Assistant**

Enero 2003

INTRODUCCIÓN

Bajo una Orden de Trabajo IQC EPIQ que empezó en agosto de 1999 y finalizó en septiembre de 2002, IRG proporcionó asistencia técnica para apoyar a la administración sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (CHCP). Esta asistencia tenía como objetivo consolidar las organizaciones panameñas que conforman la Comisión Interinstitucional de la Cuenca Hidrográfica (CICH). La CICH se creó bajo leyes panameñas, y se le asignó la responsabilidad de coordinar todas las actividades en la CHCP para garantizar que la Cuenca se administre de una manera sostenible. Esta comisión está conformada por la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el Ministerio de Vivienda (MIVI), el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), la Autoridad de la Región Interoceánica (ARI) y dos organizaciones sin fines de lucro: Fundación Natura y Cáritas Arquidiocesana.

Para cumplir con este objetivo, organizamos nuestro trabajo en cinco Áreas de Actividad: (1) formulación de políticas, (2) planificación, (3) desarrollo de capacidades, (4) desarrollo de sistemas de información y (5) diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional (áreas de actividad esenciales para la consolidación de las organizaciones panameñas a cargo de la administración de la CHCP).

Al diseñar las Áreas de Actividad y al llevar a cabo las intervenciones independientes relacionadas con éstas, intentamos siempre generar sinergias y maximizar el impacto del desarrollo sostenible de la Cuenca Hidrográfica. También tuvimos cuidado de garantizar que cada actividad independiente contribuyera en forma directa con el cumplimiento de los objetivos de la Orden de Trabajo. Al realizar cada intervención, asignamos mezclas adecuadas de consultoría sostenida de asistencia técnica a corto plazo y transferencia de tecnologías provenientes de nuestro equipo de trabajo a largo plazo, para obtener los resultados deseados. Finalmente, pusimos un especial énfasis en la colaboración con los sectores públicos, privados y no gubernamentales, y en la participación activa de los interesados en el proyecto en todos los niveles, en el diseño e implementación de nuestras intervenciones.

La gran mayoría de los trabajos se completó durante el período de la Orden de Trabajo EPIQ. Sin embargo, las limitaciones de la capacidad de absorción de las organizaciones homólogas y las demoras inherentes al proceso de desarrollo y la resolución participativa de problemas relacionados con temas delicados (por ej., Regulaciones sobre la Implementación de la Ley 21, Planes sobre Administración Participativa de la Cuenca Hidrográfica Secundaria) prolongó el tiempo necesario para llevar a cabo todas las actividades del contrato.

Tal como en el caso de la Orden de Trabajo EPIQ, todas las actividades bajo este contrato temporal se realizaron mediante consulta estricta y con el conocimiento de las instituciones homólogas.

RELACIÓN ENTRE ESTE PROGRAMA DE CONTRATO TEMPORAL Y LOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE USAID/PANAMÁ

IRG continuó laborando bajo el *Objetivo Estratégico No. 1 (SO1): Panamá Administra de Manera Sostenible la Cuenca Hidrográfica del Canal y sus Áreas Protegidas*, de USAID/Panamá, propuesto bajo el Plan Estratégico para el Año Fiscal 2000 – 2006. Las actividades del Contrato Temporal entran bajo los siguientes resultados inmediatos (IR):

IR#1: Disposiciones Institucionales para el Funcionamiento Efectivo de la Administración de la CHCP;
IR#4: Incremento de la Capacidad del Gobierno Local y el Sector Privado para la Administración del Medio Ambiente en la CHCP y sus Áreas Protegidas.

OBJETIVO

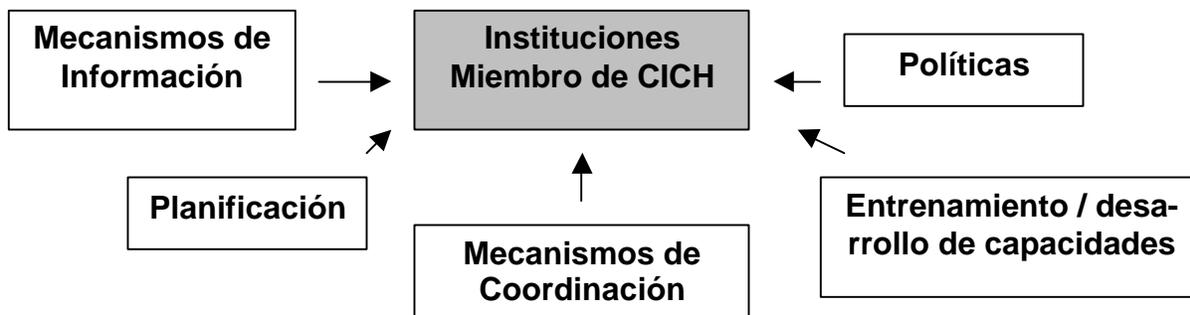
El objetivo de este Contrato Temporal era continuar con la consolidación y apoyo institucional, incluyendo asistencia para la formulación de políticas, de aquellas entidades y agencias del GOP responsable de la administración del medio ambiente en la CHCP.

Así como con la Orden de Trabajo EPIQ, nuestra asistencia técnica durante este período de cuatro meses estuvo dirigida a la Secretaría Ejecutiva de la CICH y sus instituciones miembro:

- La Autoridad del Canal de Panamá (ACP)
- La Autoridad de la Región Interoceánica (ARI)
- La Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM)
- El Ministerio de Vivienda (MIVI)
- El Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA)
- El Ministerio de Gobierno y Justicia (MINGOB)
- Cáritas Arquidiocesana
- Fundación Natura

IRG también apoyó la creación y consolidación de la Comisión Local, representantes de las partes interesadas locales de las subcuencas Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado, que se han convertido en elementos clave no sólo para la elaboración y realización del plan de acción de las cuencas hidrográficas secundarias, sino también como un ejemplo de desarrollo de capacidades y consolidación institucional en todos los niveles, para transmitir y compartir con éxito la tecnología y el conocimiento. Mediante la consolidación de la Comisión Local, todas las partes involucradas han internalizado y adoptado el proyecto como suyo propio, y consecuentemente, lo que se espera es que al final del proyecto, el proceso continúe su curso de forma efectiva como una iniciativa local con el apoyo de agencias gubernamentales tales como CICH.

Durante el curso de este Contrato Puente continuamos dirigiendo nuestra asistencia a través de las cinco *Áreas Críticas de Actividad* mencionadas en el Informe Final EPIQ:



INTERVENCIONES CLAVE

USAID/Panamá prolongó algunas actividades EPIQ vía IRG desde el 1 de octubre de 2002 hasta el 31 de enero de 2003. El propósito del Contrato Temporal era adaptarse a las demoras en la implementación, atribuibles a limitaciones de la capacidad de absorción entre ciertas instituciones homólogas. Hasta un grado significativo, las demoras en la implementación también eran atribuibles a las incertidumbres típicas de los procesos de desarrollo de consenso y desarrollo participativo. En especial, éste es el caso en las situaciones de “inicio” (tales como la de CICH), en las cuales deben establecerse y formalizarse nuevos juegos de papeles institucionales, responsabilidades y relaciones. A continuación se indican las actividades que se continuaron bajo el Contrato Temporal:

- Continuación del proceso participativo de redacción de regulaciones para la implementación de la Ley 21 con la intervención activa y el conocimiento de las organizaciones miembro de CICH;
- Presentación del proceso de desarrollo del plan de acción para las subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado, con la participación activa de las partes interesadas;
- Finalización del proceso de consulta / revisión, por parte del MIVI, otras instituciones miembro de CICH y gobiernos locales, del borrador del documento acerca de las normas y reglas para la zonificación rural y urbana en menor escala;
- Revisión del módulo del programa de administración de la cuenca hidrográfica, que se incorporará en un programa de entrenamiento corporativo de servicio interno de la ACP;
- Revisión final de los Estimados de Embargo de Carbón para los Aspectos del Uso de las Tierras de la Iniciativa del Clima de Panamá; y
- Revisión final, por parte de la ANAM y el Comité Interinstitucional para la Limpieza en la Producción, del *Estudio de Costos para Apoyar un Anteproyecto de Ley de Incentivos Fiscales para Promover la Limpieza en la Producción*.

A continuación se presentan los principales logros de la Orden de Trabajo, separados por áreas de actividad:

ÁREAS DE ACTIVIDAD DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

REGULACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY 21 (ARI/CICH)

Durante el curso de la Orden de Trabajo EPIQ/IRG, IRG dirigió la redacción de las regulaciones para la implementación de la Ley 21. Durante la realización de esta labor, usamos una metodología participativa. Organizamos una serie de seminarios y talleres en los cuales los directores y técnicos de entidades clave de CICH (por ej., MIVI, ANAM, ARI, MIDA y ACP) dialogaron acerca de los puntos críticos (principalmente las responsabilidades institucionales) y proporcionaron sus puntos de vista con respecto al documento. Posteriormente, redactamos las regulaciones y promovimos una segunda serie de talleres para alentar el debate y realizar revisiones. Durante este proceso, la ARI no estuvo de acuerdo con el formato que se le dio al documento y sugirió una alternativa. Nuevamente, promovimos una serie de acciones que abordaron las preocupaciones de la ARI y permitieron que la iniciativa siguiera su curso (la disconformidad de la ARI precipitó otra demora en el proceso, pero nuevamente señalamos que este tipo de circunstancias es usual en las iniciativas de desarrollo institucional). Si se manejan adecuadamente, como creemos que se hizo con ésta, pueden servir para consolidar las relaciones entre las instituciones, mejorando así la obtención de los objetivos, a saber, “Instituciones CICH Consolidadas”. Los miembros de CICH han llegado a un consenso en cuanto a la redacción de las regulaciones de la implementación. Las acciones de seguimiento futuras incluyen la aprobación de los comisionados de CICH y una investigación pública del documento antes de que éste se presente en la Asamblea Legislativa.

Durante este período, la Secretaría de CICH le pidió a IRG que promoviera una serie de reuniones entre las instituciones miembro de CICH para considerar tres nuevos anteproyectos de ley, desarrollados por tres legisladores distintos, relacionados con la Ley 21. CICH desea incorporar la esencia de estos anteproyectos de ley en la Regulación de la Ley 21 para consolidar los cuatro documentos (las regulaciones de la implementación del anteproyecto y los tres anteproyectos de ley) en un artículo de legislación. Proporcionamos asistencia técnica, en la forma de asesoría legal, y coordinamos talleres con respecto al tema. La finalización de esta actividad tendrá que esperar el seguimiento del mecanismo de contratación de USAID.

NORMAS Y REGLAS DE ZONIFICACIÓN URBANA Y RURAL EN MENOR ESCALA (MIVI)

Como parte de la Orden de Trabajo EPIQ/IRG y de la implementación de la Regulación de la Ley 21, IRG apoyó al MIVI con la revisión y elaboración de nuevas normas y reglas de zonificación urbana y rural en menor escala, relacionadas con las actividades del MIVI en la Región Oriental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Nuestra labor también incluyó la implementación del desarrollo de capacidades. Mediante un entrenamiento práctico impartido por consultores de IRG nacionales e internacionales y un taller de dos días, entrenamos al personal del MIVI en la elaboración de normas y reglas.

El Decreto Ministerial resultante de las normas y reglas de zonificación urbana en menor escala elaboradas entre IRG y el MIVI durante el curso de la Orden de Trabajo EPIQ/IRG en los corregimientos de Chilibre y Las Cumbres, se consultó con el personal del MIVI, el PTC y los gobiernos locales. Una vez que se hayan incorporado todos los comentarios y finalizado el documento, este Decreto se convertirá en un suplemento importante de las Regulaciones de la Implementación de la Ley 21, así como también en un proceso importante de consolidación institucional y labores de coordinación entre el MIVI y otras instituciones gubernamentales tales como el MIDA, la ANAM, el IDAAN y los gobiernos locales.

ESTUDIO DE COSTOS / BENEFICIOS PARA APOYAR UN ANTEPROYECTO DE LEY DE INCENTIVOS FISCALES PARA PROMOVER LA LIMPIEZA EN LA PRODUCCIÓN (ANAM)

Durante el curso de la Orden de Trabajo EPIQ/IRG, los técnicos de IRG, trabajando en conjunto con el equipo de la ANAM y representantes del sector privado, llevaron a cabo un *Estudio de Factibilidad de Incentivos Fiscales para Promover las Iniciativas de Limpieza en la Producción*. El estudio recomendaba que las empresas privadas que cumplen con las nuevas normas y reglas para aguas de desecho, desde antes de la fecha de aprobación formal, sean elegibles para los incentivos financieros en la forma de reducciones de impuestos corporativos. Aunque hubo un acuerdo general con respecto a esta recomendación, la ANAM y el Ministerio de Economía y Finanzas plantearon sus inquietudes acerca del impacto que podría tener esta medida en la base de ingresos del GOP. Por consiguiente, ANAM solicitó que IRG realizara un estudio complementario: un Análisis de Costos/Beneficios del incentivo fiscal de limpieza en la tecnología de aguas de desecho. Se desarrolló un borrador de trabajo durante el curso de la Orden de Trabajo EPIQ/IRG. Durante el período del Contrato Temporal, el personal de ANAM y los miembros del Comité Técnico para la Limpieza en la Producción revisaron este documento, el cual fue revisado posteriormente por IRG. La versión final se le presentó al administrador y al equipo de ANAM. Se espera que sea de gran ayuda para ANAM en la formulación de dicha ley.

ÁREAS DE ACTIVIDAD DE ENTRENAMIENTO/DESARROLLO DE CAPACIDADES

DISEÑO DEL MÓDULO DE ADMINISTRACIÓN DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA PARA LA DIVISIÓN DE ENTRENAMIENTO Y DESARROLLO (ACP)

Como parte de un esfuerzo concentrado para alterar su cultura corporativa y operar de una forma más empresarial, la ACP está ofreciendo una serie de cursos para proporcionar entrenamiento interno al personal de la Autoridad del Canal, acerca de una diversidad de temas relevantes a la misión realizada de la ACP (a saber, la administración de la cuenca hidrográfica del Canal además de la administración del Canal propiamente dicha). En conversaciones con representantes de USAID e IRG, la alta gerencia de la ACP demostró su interés por los módulos de entrenamiento en administración de recursos naturales / administración de la cuenca hidrográfica que formarían parte de su programa de entrenamiento corporativo interno.

En respuesta a esta solicitud, IRG desarrolló dos módulos de entrenamiento que examinan los aspectos sociales, ambientales, económicos y políticos de la administración de la cuenca hidrográfica, así como también los conceptos de negociación y resolución de conflictos, y habilidades de desarrollo de equipos. Los materiales didácticos del módulo enfatizan las aplicaciones prácticas y las experiencias basadas en el campo. Se diseñaron para dos tipos de participantes: técnicos y personal supervisor/profesional. La Autoridad del Canal adoptará estos módulos, los cuales se convertirán en parte del programa del Módulo Integrado de Entrenamiento de Administración de la ACP.

Se esperaba, a través del Contrato Temporal, finalizar la revisión de estos módulos; sin embargo, se dejaron como borradores, debido a la falta de respuestas por parte del homólogo. Se espera que esta revisión se realice a través de otro mecanismo de financiamiento, debido al interés que posee la División de Entrenamiento y Desarrollo de la ACP en iniciar el entrenamiento en este tema.

REUNIÓN FINAL ACERCA DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA CUENCA HIDROGRÁFICA

Tal como se indicó anteriormente, IRG inició la planificación participativa acerca de las subcuencas en Panamá en el curso de Administración de la Cuenca Hidrográfica (Coronado 201), realizado con representantes de CICH PTC y de otras instituciones gubernamentales. Según lo solicitaron USAID/Panamá y las instituciones homólogas, ofrecimos una sesión final con los participantes del curso. Esta reunión final permitió a todos los involucrados validar la eficacia de la planificación

participativa de la administración de la cuenca hidrográfica, y considerar las “lecciones aprendidas” durante el proceso. También se presentaron los progresos alcanzados y los retos enfrentados en las cinco propuestas desarrolladas durante el curso de Administración de la Cuenca Hidrográfica, presentados anteriormente a la Secretaría de CICH, y el grupo presentó sus comentarios acerca de éstos y revisó los objetivos estratégicos de CICH. Esta actividad permitió a todos los participantes evaluar los progresos de CICH alcanzados durante el último año, así como también la labor realizada por el PTC. El producto final fue una serie de recomendaciones para ajustar la metodología, de modo que pueda reproducirse en otras subcuencas de la CHCP.

ÁREA DE ACTIVIDAD DE PLANIFICACIÓN

PLANIFICACIÓN DE PARA LA ADMINISTRACIÓN DE LAS SUBCUENCAS (CICH)

Uno de los puntos de nuestro Plan de Trabajo inicial bajo la Orden de Trabajo EPIQ/IRG requería desarrollar una estrategia detallada para la administración de la CHCP en su totalidad (más de 4 mil Km²). En conversaciones con las instituciones homólogas, IRG sugirió que quizá un enfoque más efectivo sería desarrollar estrategias, con planes de acción subsiguientes, para las subcuencas específicas. Nuestra posición era que, mediante un proceso bastante participativo, con la intervención de las partes interesadas activas locales, debíamos enfocarnos en desarrollar soluciones locales de administración de cuencas hidrográficas para problemas locales de cuencas hidrográficas. Al concentrarnos en las cuencas hidrográficas secundarias, enfocaríamos las energías de los residentes locales en problemas que les concernían de manera inmediata: los problemas serían relevantes y las soluciones no sólo protegerían los recursos en las cuencas hidrográficas secundarias, sino que también dirigirían las mejoras hacia niveles de vida y calidad de vida locales. En una fase, al concentrarnos en las subcuencas y generar soluciones locales para problemas locales, hizo de la administración de las cuencas hidrográficas un tema significativo y relevante para los residentes de la CHCP. Las instituciones homólogas, especialmente CICH, y el cliente (USAID) estuvieron de acuerdo con este enfoque. Por consiguiente, IRG fue el pionero de este enfoque participativo en la administración de cuencas hidrográficas en Panamá. Lo presentamos como parte del Curso de Administración de Cuencas Hidrográficas multimodal para los directores de las instituciones miembro de CICH, representantes del gobierno local y otras instituciones gubernamentales. Mediante consulta con los homólogos, posteriormente adoptamos la metodología participativa “de fondo” en el campo y la aplicamos en las subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado.

EPIQ/IRG ayudó con el proceso de fondo de planificación de cuencas hidrográficas secundarias. Con la colaboración del Comité Técnico Permanente de CICH, seleccionamos dos cuencas hidrográficas secundarias, Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado, que se encontraban en situación crítica y necesitaban solución, y que tienen una estructura socio-económica relativamente sencilla. Los consultores de EPIQ desarrollaron dos diagnósticos, uno participativo (con las comunidades de ambas cuencas hidrográficas secundarias) y otro técnico (con información secundaria y muestras de calidad del agua de sitios clave dentro de las cuencas). La información recopilada por PMCC y PAM (Planes Ambientales Municipales) y otra información generada con el informe de USAID, proporcionó las bases para identificar los puntos críticos de la cuenca hidrográfica secundaria.

EPIQ/IRG promovió la formación de una Comisión Local compuesta por las partes interesadas locales (comerciantes líderes, residentes y productores pequeños) y un Comité Técnico Local (funcionarios públicos locales, representantes de campo de CICH y otras organizaciones). Se realizó una serie de reuniones con la Comisión Local y visitas de campo a las comunidades, para el desarrollo del diagnóstico participativo. Como resultado de estas reuniones, los residentes locales identificaron los problemas más importantes relacionados con la calidad del agua.

Durante el curso de este Contrato Temporal, los diagnósticos técnicos y participativos se consolidaron en una evaluación de las cuencas hidrográficas secundarias. Esta única evaluación consiste en un documento dinámico que se someterá a actualizaciones periódicas a medida que cambian las condiciones. Se preparó con la colaboración de las partes interesadas locales y el personal técnico clave de las agencias gubernamentales locales. La Comisión Local le entregó formalmente este diagnóstico consolidado a la Secretaría Ejecutiva de CICH. Posteriormente, identificamos con la comisión local (es decir, los funcionarios públicos locales, comerciantes líderes, residentes y representantes de campo de CICH y otras organizaciones) los problemas más críticos que amenazan la salud de la cuenca hidrográfica secundaria. El ejercicio incluyó el desarrollo de un plan de acción para abordar los puntos identificados, que incluía una serie de perfiles de proyecto como soluciones a los problemas identificados por la Comisión Local. Un punto central de esta actividad fue una serie de reuniones con partes interesadas locales y agentes de cambio (representantes de campo de CICH y otras instituciones) que incluía el entrenamiento en administración de cuencas hidrográficas / planificación aplicada de cuencas hidrográficas secundarias. Los representantes de PTC participaron en distintas ocasiones de esta actividad, como proceso de aprendizaje.

Este enfoque de fondo hacia la planificación le permite a CICH complementar la planificación general de cuencas hidrográficas con pequeños planes especializados, cuya implementación es financiera y prácticamente factible. Una vez que se hayan finalizado, ofrecerán a los Comisionados de CICH, la Secretaría de CICH y el Comité Técnico Permanente de CICH la oportunidad de aprender métodos de planificación participativa en los niveles local y municipal para reproducirse / ajustarse en otras subcuencas dentro de la CHCP.

Debido a las limitaciones de tiempo y ajustes al cronograma inicial, como resultado de particularidades propias de todo proceso participativo y participación institucional, IRG espera que el programa de supervisión para el plan de acción se desarrolle entre la Comisión Local, el Comité Técnico Local y CICH, mediante otro mecanismo de financiamiento de USAID. La implementación del plan de acción se llevará a cabo con la asistencia de CICH.

LECCIONES APRENDIDAS

Al principio, observamos los eventos críticos (a saber, la transferencia del Canal, elecciones nacionales) que ocurrían en el país mientras iniciábamos la Orden de Trabajo. Estos eventos tuvieron un impacto evidente en el proceso de inicio de nuestras labores, así como también en el flujo de éste en el transcurso del período de tres años de la Orden de Trabajo. Estos eventos representan, en parte, el contexto socio-cultural en el cual se diseñó y llevó a cabo esta labor de asistencia técnica. La comprensión y adaptación a este entorno cultural (por ej., la dinámica interinstitucional de los eventos políticos nacionales e internacionales en los cuales estaba inmerso el país, la dinámica institucional de las entidades panameñas involucradas con la administración de la CHCP y las idiosincrasias culturalmente definidas de la sociedad panameña) son ingredientes importantes para el éxito. Con esto en mente, pensamos que aprendimos ciertas lecciones durante el curso de este proyecto, relacionadas todas con un principio fundamental: las personas y su participación activa en la toma de decisiones son puntos críticos para el éxito de las labores de desarrollo. Es posible que estas lecciones beneficien el diseño e implementación de futuras iniciativas de desarrollo:

- **Sensibilidad en cuanto a la soberanía**
- **Cambios en el comportamiento institucional**
- **Oportunidad**

SENSIBILIDAD EN CUANTO A LA SOBERANÍA

Con **sensibilidad en cuanto a la soberanía** queremos decir una comprensión de los procesos de “nacionalismo” que se desarrollen en el país sede. En el contexto de Panamá, esto significa estar conscientes del sentido intensificado de independencia que acompañó a la transferencia del Canal a manos panameñas luego de 90 años bajo la propiedad de los Estados Unidos. La transferencia del Canal representó una disminución de la dependencia de Panamá con respecto a los E.E. U.U. y un paso muy importante hacia una madurez de condición de estado. Cuando iniciamos esta Orden de Trabajo, las sensibilidades panameñas en cuanto a la independencia bullían en la superficie, y había una actitud evidente entre los homólogos de que “la administración de la CHCP era un reto para ellos y que sabían cómo abordarlo”.

A medida que realizábamos nuestras labores, debíamos estar extremadamente conscientes de esta realidad. Debimos adaptar nuestro enfoque y nuestras recomendaciones técnicas para aprovechar la energía que éste creaba y evitar confrontaciones. Para ilustrar, nuestra Orden de Trabajo enfatizó, entre otras cosas, la formulación de una propuesta de estructura, funciones y procedimientos de operación para CICH. Anterior a nuestra llegada al país, el equipo de la ACP había llevado a cabo algunas labores preliminares sobre estos temas y demostraron un sentido evidente de propiedad sobre el proceso.

El haber desarrollado propuestas alternas sin tomar en cuenta la labor realizada por los homólogos y el haber ignorado su “sentido de misión” con respecto al CICH habría frustrado nuestros esfuerzos de asistencia técnica. Por lo tanto, adoptamos una política de colaboración y divulgación total. Entregamos a los homólogos borradores de esquemas organizacionales y recomendaciones relacionadas para su revisión y discusión. Posteriormente, incluimos sus observaciones y aportes en documentos finales que entregamos tanto a USAID como a los homólogos. El proceso funcionó. Se adoptaron muchas de nuestras sugerencias y aportamos valor añadido a una labor marcada por el evidente sentido de propiedad de los homólogos.

CAMBIOS EN EL COMPORTAMIENTO INSTITUCIONAL

Los **cambios en el comportamiento institucional** constituyen un **proceso por lo general lento**, que se obtiene normalmente con el tiempo y con persistencia. Para lograr tales cambios, deben dejarse de lado los intereses personales, formularse nuevas visiones, desarrollarse nuevos objetivos y formarse nuevas misiones y nuevas relaciones. La velocidad y el grado a los cuales ocurran dichos cambios dependen de una diversidad de factores, incluyendo la interpretación de papeles y responsabilidades asignados formalmente, la persecución del “territorio burocrático”, tradición o inercia, interacción interpersonal e interinstitucional, y reconocimiento, por parte de los homólogos, de que se desea y/o se necesita un cambio.

Nuestro contrato enfatizó la consolidación institucional (léase formulación e inicio) de CICH. Esto no hubiera sido posible sin la presencia de cambios en el comportamiento institucional dentro de y entre las instituciones que conforman la Comisión. Nuestro enfoque aquí fue concentrarnos en el Comité Técnico Permanente (CTP) de CICH. Este organismo constituyó la representación de todas las instituciones miembro de CICH a un nivel administrativo relativamente alto. Con este grupo llevamos a cabo seminarios acerca del desarrollo de una visión y una estrategia para la Secretaría Ejecutiva de CICH y de procedimientos internos de trabajo para CICH. Además de compartir nuestra labor acerca de la estructura y función de CICH con los homólogos de la ACP, tal como se indicó anteriormente, consultamos a los miembros del CTP con respecto a los mismos temas. Diseñamos y llevamos a cabo un curso de entrenamiento multimodal acerca de la Administración de Cuencas Hidrográficas para los representantes del CTP e incluimos al CTP en todas nuestras actividades relacionadas con la planificación de las cuencas hidrográficas secundarias.

Cada una de estas actividades, además de la serie de acciones relacionada con la formulación de las regulaciones para la implementación de la Ley 21, les ofrecieron a las instituciones miembro de CICH la oportunidad de comprender la nueva realidad institucional para la administración de la CHCP, creada por la serie de leyes emitidas desde 1997 hasta 2000. Los nuevos papeles y responsabilidades constituyeron un tema constante de conversación, a medida que los miembros del CTP se debatían con la asignación de nuevas labores y la suspensión de la modificación de las tradicionales.

Las actividades que promovimos, especialmente el curso de Administración de la Cuenca Hidrográfica y los seminarios acerca de normas de zonificación en menor escala, estaban destinadas a representantes de instituciones que no tenían antecedentes de colaboración para formar relaciones de trabajo y abordar y resolver problemas comunes. Estas relaciones de trabajo personales están transformándose, aunque lentamente y de manera vacilante, en disposiciones institucionales formales.

El ejercicio de planificación de las subcuencas abordó otra dimensión en los cambios del comportamiento institucional. Al trabajar mediante esta iniciativa de planificación participativa, los miembros de CICH no sólo estuvieron involucrados laborando unos con otros, sino que también se vieron obligados a interactuar con los residentes locales (beneficiarios) de forma pedagógica. Esto fue una experiencia nueva para los miembros del CTP y la institución que representaban. La mayoría lo encontró productivo (algunos hasta gratificante) y se mostraron receptivos a adoptarla como un enfoque estándar.

El progreso se ha logrado de forma desigual y el proceso no ha finalizado. Ha habido contratiempos. Por ejemplo, la ACP y la ANAM se echaron atrás en un acuerdo interinstitucional formal para el manejo de Estudios de Impacto Ambiental para las inversiones propuestas de la CHCP, y la ARI aún no ha adoptado totalmente los papeles institucionales desarrollados por los miembros de CICH para la implementación de la Ley 21. La ACP continúa adaptándose a su nuevo mandato (por ej., administración de la cuenca hidrográfica) y a la cooperación con otros miembros de CICH requerida por este mandato. Sin embargo, el progreso es visible. Los puntos clave para este progreso son: la comprensión de la dinámica de las instituciones que hace que la adaptación sea difícil y el suministro de actividades concretas (por ej., ejercicios de planificación, cursos de entrenamiento) en los cuales puedan interactuar para resolver los problemas comunes. Las actividades concretas proporcionan la base para los cursos, tomando en consideración el valor del cambio institucional y el foro de interacción para desarrollar medidas concretas para el cambio.

OPORTUNIDAD

La oportunidad es un punto clave para el éxito de las inversiones de desarrollo. Tal como se indicó anteriormente, esta Orden de Trabajo comenzó cuando (1) la transición del Canal estaba en su apogeo y (2) se había elegido un nuevo gobierno recientemente, el cual se encontraba en el proceso de asumir el cargo. La energía de los homólogos la concentramos en esos dos eventos críticos. El tiempo y disponibilidad de los homólogos para concentrarse en los detalles de esta Orden de Trabajo se desviaron para abordar otras prioridades. Durante los primeros meses, el acceso a los homólogos estuvo limitado. El resultado fue un inicio más lento que el esperado y un impacto inicial y consiguiente en la eficiencia del uso de los recursos donantes en las primeras etapas de la implementación.

La lección aprendida aquí es que hay que tener paciencia y seleccionar el momento oportuno para iniciar un proyecto. Si se hubiera pospuesto el inicio de la Orden de Trabajo por tres meses (después de la transferencia del Canal), es posible que hubieran podido evitarse algunas de las demoras iniciales en la implementación, atribuibles a la concentración de los homólogos en otras prioridades.

RECOMENDACIONES

1. Metodología de Administración de Cuencas Hidrográficas: Es muy recomendable que USAID y los homólogos continúen usando la metodología de planificación participativa de subcuencas (a saber, planificación global de cuencas hidrográficas) que se ha probado con éxito en el campo, en las subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado. En muchos países se ha comprobado que un enfoque “de fondo”, que pone especial énfasis en la participación de las comunidades locales activas para abordar temas de administración de cuencas hidrográficas, es más exitoso que esfuerzos detallados y a gran escala. El valor del enfoque de fondo radica en lo siguiente: (1) se abordan problemas significativos y fácilmente identificables para los residentes locales; (2) los residentes locales, al participar activamente en la identificación de problemas y el diseño de soluciones, se capacitan para resolver sus propios problemas, y esta capacitación da pie a la propiedad; y (3) las actividades de implementación tienen un tamaño manejable y pueden realizarse en períodos relativamente cortos. Se ha comprobado que los esfuerzos detallados, los cuales conllevan largos períodos de preparación y soluciones a gran escala, son engorrosos. Por lo general, el apoyo local es poco y los esfuerzos pierden vigor antes de que se concreten los objetivos. Los grandes proyectos integrados de administración de cuencas hidrográficas han sufrido un fenómeno similar a las iniciativas de desarrollo rural integrado de las décadas de los 70 y 80. Su concepto era excepcional. Sin embargo, contaban con demasiados componentes y demasiadas instituciones estaban involucradas en demasiadas actividades. La implementación era rutinaria y lenta y las decisiones con respecto a su contenido estaban fuera del alcance de los residentes locales. Con raras excepciones, estos proyectos conceptualmente sólidos pero extremadamente complejos no cumplieron su promesa. La velocidad de implementación era lenta y el progreso, difícil de calcular.
Se recomienda apremiar el financiamiento para los proyectos identificados en Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado y que se implementen los proyectos lo más pronto posible. También se recomienda que el enfoque participativo implementado por IRG en Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado se realice en las otras subcuencas clave (aproximadamente de 12 a 15) en la CHCP. Finalmente, si se toma la decisión de cambiar metodologías, esta decisión debe comunicarse directamente y claramente a los residentes locales que participaron en el proyecto piloto de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado.
2. Ley 21: Tal como se indicó en la sección “Lecciones Aprendidas” de la Orden de Trabajo EPIQ, el cambio institucional final, aun cuando es con frecuencia necesario para lograr los resultados deseados, es un proceso tedioso la mayor parte del tiempo. Los intereses personales, los problemas de “territorio burocrático” y la inercia influyen tanto en la velocidad como en el grado de cambio. Las regulaciones para la implementación de la Ley 21 son esenciales para el éxito de esta importante legislación sobre el uso de tierras, y definen (redefinen) los papeles y responsabilidades institucionales. Aunque ha sido un proceso difícil, se ha logrado un progreso significativo para obtener un consenso entre las instituciones, con su conocimiento, en relación con las responsabilidades específicas. A medida que este contrato temporal finalizaba, el proceso de examinación interna de las regulaciones (entre las entidades participantes) se encontraba en sus últimas etapas. Es importante que se realice la segunda etapa (discusión pública) del proceso de examinación. Aunque esto podría resultar ser una empresa difícil, es, sin embargo, un punto crítico para obtener el apoyo del público en general con respecto a este importante instrumento político. Una táctica que podría aplicarse, para mantener el interés que se ha generado por esta actividad, sería emitir las regulaciones en un período de prueba (un año), mientras que se realiza la examinación pública. También se daría tiempo a que la sociedad civil les haga llegar sus aportes acerca de las regulaciones a las instituciones responsables de la implementación. Luego del período de prueba de un año, podrían realizarse las revisiones y emitirse finalmente las regulaciones.

3. Durante el período de la Orden de Trabajo EPIQ, así como también durante el Contrato Temporal, se ha puesto especial énfasis en las actividades de administración de recursos naturales de las instituciones y comunidades dentro de la CHCP. Tal como se ha indicado anteriormente, estas labores han progresado significativamente y se han sentado bases sólidas para la administración sostenible de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Sin embargo, los recursos en la cuenca hidrográfica se encuentran en una situación crítica debido a las actividades humanas en las áreas que colindan con la CHCP. Por lo tanto, es necesario abordar los problemas de administración de recursos naturales en las comunidades de las áreas protegidas (Arraiján, La Chorrera, Capira, etc.) de la CHCP.
4. En respuesta a la solicitud de la Alta Gerencia de la Misión y la alta gerencia de la ACP, bajo la Orden de Trabajo EPIC desarrollamos un Módulo de Entrenamiento en la Administración de Cuencas Hidrográficas para la Universidad Corporativa de la ACP. Recomendamos que la Misión y los contratistas sucesores, le den seguimiento junto con la Autoridad del Canal de Panamá para garantizar que este módulo se adopte y se use.

LO QUE VIENE DESPUÉS

VISTAZO GENERAL

- Vacíos y coincidencias interinstitucionales en sus funciones
 - Mecanismos de coordinación
 - Resolución de conflictos entre las instituciones miembro de CICH y con la sociedad civil
- Acuerdos interinstitucionales, examinación de la regulación de la Ley 21
- Consolidación interinstitucional
 - Secretaría ejecutiva de CICH
 - Planificación estratégica
 - Consolidación del Comité Técnico Permanente
- Ejecución del plan de acción de la CHCP propuesto por las partes interesadas locales en Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado
- Reproducción de la metodología de administración de cuencas hidrográficas usada por IRG luego de su revisión y modificación
- Reproducción de normas y reglas de zonificación en menor escala en otras subcuencas y áreas protegidas
- Coordinación interinstitucional relacionada con la Planificación Rural en la cuenca hidrográfica

PUESTA EN PRÁCTICA

PLAN DE FINALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL

Labores	Actividades / puesta en Práctica	Estado
Diseño de Módulo para la Administración de Cuencas Hidrográficas para la División de Entrenamiento y Desarrollo (ACP)	<ul style="list-style-type: none"> • Dos módulos (un módulo de 4 horas para los trabajadores, técnicos y personal de apoyo y un módulo de 8 horas para la gerencia de nivel medio, profesionales y supervisores) acerca de la Administración de Cuencas Hidrográficas para el uso de la División de Entrenamiento y Desarrollo de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá en su curso relacionado con la operación del canal y sus nuevas funciones, dirigido a todo el personal de la ACP. 	Se envió el borrador a la ACP para su revisión en septiembre de 2002. Debido a la falta de respuestas por parte suya, no se avanzó con esta labor.
Estimados de Embargo de Carbón (ACP)	<ul style="list-style-type: none"> • Proyecto de Cambio de Cobertura de Tierras y Emisiones de Carbón para la Región Oriental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. 	Los documentos finales se distribuyeron entre los homólogos y la Misión.
Regulaciones de la Ley 21 (CICH)	<ul style="list-style-type: none"> • Ésta es una labor continua que se ha dividido en dos fases: Fase I, la elaboración de un borrador consolidado a través de una serie de reuniones interinstitucionales de consulta, y Fase II, consultas con la sociedad civil. 	Las cinco partes involucradas revisaron el borrador final, el cual presentará la Secretaría Ejecutiva de CICH a los comisionados de CICH para continuar con consultas posibles con la sociedad civil, y luego se presentará a los legisladores.
Análisis de Costos / Beneficios de incentivos fiscales para las industrias para el cumplimiento oportuno con la influencia de las aguas de desechos industriales (ANAM)	<ul style="list-style-type: none"> • Un documento para la ANAM acerca del análisis de Costos / Beneficios de incentivos fiscales para las industrias para el cumplimiento oportuno de la influencia de las aguas de desechos industriales para que elaboren una ley que regule estos incentivos 	Finalizado. El documento final se les presentó a los Directores y el Administrador General de la ANAM.

<p>Normas y Reglas de Zonificación en Menor Escala (MIVI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración y revisión del Decreto Ministerial acerca de las Normas y Reglas para las Subcuencas de Chilibre y Chilibrillo • Consulta con el personal del MIVI, el CTP, las entidades gubernamentales locales • Socialización del Decreto Ministerial con instituciones Gubernamentales y No Gubernamentales y la sociedad civil 	<p>Se finalizaron todas las actividades</p>
<p>Planificación para la Administración de las Subcuencas / Dos Subcuencas (CICH)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Finalización de los diagnósticos técnicos, participativos y consolidados • Elaboración de un plan de acción para la administración de dos cuencas hidrográficas secundarias, un enfoque de fondo • Reunión final en Coronado con las instituciones miembro de CICH 	<p>Primera actividad (1) Finalizada Segunda actividad (2) Se presentará como un documento de trabajo que finalizará la Comisión Local mediante un mecanismo de financiamiento subsiguiente Tercera actividad (3) Finalizada.</p>

LISTA DE PUBLICACIONES DEL PROGRAMA DE APOYO INSTITUCIONAL

AUTOR	INFORME
Alicia Pitty	Seis perfiles de proyecto para el Plan de Acción de las Subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado. Incluidos en el documento presentado por J. A. Espino.
Ana Matilde Gómez y Estrella Endara	Borrador final de la Regulación de la Ley 21.
Humberto Mena	Informe del proceso de consulta de las normas y reglas de zonificación en menor escala
William McDowell	Borradores de trabajo de los dos módulos de administración de cuencas hidrográficas
José Agustín Espino, Diana Cajar y Maritza Jaén	Para las subcuencas de Los Hules-Tinajones y Caño Quebrado: Diagnóstico técnico Diagnóstico participativo Diagnóstico consolidado Plan de Acción Una guía acerca del proceso participativo de fondo de subcuencas utilizado
Andrés Navarro	Revisión del Decreto Ministerial de zonificación en menor escala