

Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro

1439/OC-PN



Ministerio de la Presidencia



BID



**Para consultas
comunicarse a**

Oficina de Enlace
Teléfono: 264-7095
Fax: 264-7095
www.mef.gob.pa



Programa Multifase de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro

Taller de Lanzamiento Bocas del Toro, 27 de junio de 2003

Viernes 27 de Junio		
8:30 a.m.	Apertura de Taller y	Luz Marina Vergara, Directora Ejecutiva Institucional del MEF
8:40 a.m.	Breve Cronología de la Estrategia de Desarrollo y Presentación de la UCEP	Juan Carlos Miranda, Director de Planificación del MEF
8:50 a.m.	Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro	Sr. José Espinosa, Director Ejecutivo Del Programa
9:15 a.m.	El Programa de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro	Sr. José Espinosa, Director Ejecutivo Del Programa
10:00 a.m.	Café	
10:15 a.m.	Mecanismos de Ejecución del Programa	Sr. José Espinosa, Director Ejecutivo Del Programa
11:00 a.m.	Plan Operativo Anual del 2003	Sr. José Espinosa, Director Ejecutivo Del Programa
12:00 a.m.	Brindis	

Estimados Señores:

La Estrategia de Desarrollo Sostenible para la provincia de Bocas del Toro, es el reflejo de la voz de la región, plasmada en un documento, donde las aspiraciones de desarrollo se enlazan con la riqueza natural, con miras a definir y orientar el camino hacia la consecución del potencial de desarrollo de la Provincia.

El Gobierno Nacional y en especial la Excelentísima Señora Presidenta de la República, Mireya Moscoso, agradece el apoyo de la comunidad bocatoreña quienes ayudaron de manera incondicional en la formulación de la Estrategia y el Programa de Financiamiento. Este esfuerzo también fue acompañado por muchos profesionales, que trabajaron arduamente por más de 14 meses, recorriendo la región entera de Bocas del Toro, dialogando con las comunidades, gobiernos locales, asociaciones, cooperativas, ministerios y todas aquellas fuerzas de la región, que tuvieron la iniciativa de hacer propuestas concretas, con el objetivo de aportar y definir una meta para el desarrollo sostenible de Bocas del Toro.

A todos ustedes,

Muchas Gracias.

Ministerio de Economía y Finanzas

Ministerio de la Presidencia

Table of Contents

1

**ESTRATEGIA DE DESARROLLO
SOSTENIBLE DE BOCAS DEL TORO**

2

**PROGRAMA MULTIFASE
DE DESARROLLO SOSTENIBLE
DE BOCAS DEL TORO**

3

MECANISMOS DE EJECUCIÓN

4

**PLAN OPERATIVO ANUAL
2003**

5

**PRESENTACIONES
Y
ANEXOS**

ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE BOCAS DEL TORO Y PLAN DE ACCION

RESUMEN EJECUTIVO

La Estrategia es el curso de acción diseñado para alcanzar la situación deseada y se concreta a través del Plan de Acción, que es el conjunto de acciones o proyectos estratégicos, habiendo previsto y evaluado debidamente su viabilidad y los efectos específicos esperados.

Marco de Referencia

La provincia de Bocas del Toro se encuentra localizada en el extremo Occidental de Panamá; para el año 2000 contaba con una población de 89,269 habitantes, censo de población año 2000. Está conformada por los Distritos Bocas del Toro, Chiriquí Grande y Changuinola, siendo éste último Distrito el que concentra el mayor porcentaje de la población que se localiza en la Provincia de Bocas del Toro, es decir, casi el 81%. Cuenta con una superficie de 8,917 km² y representa el 12% del territorio nacional.

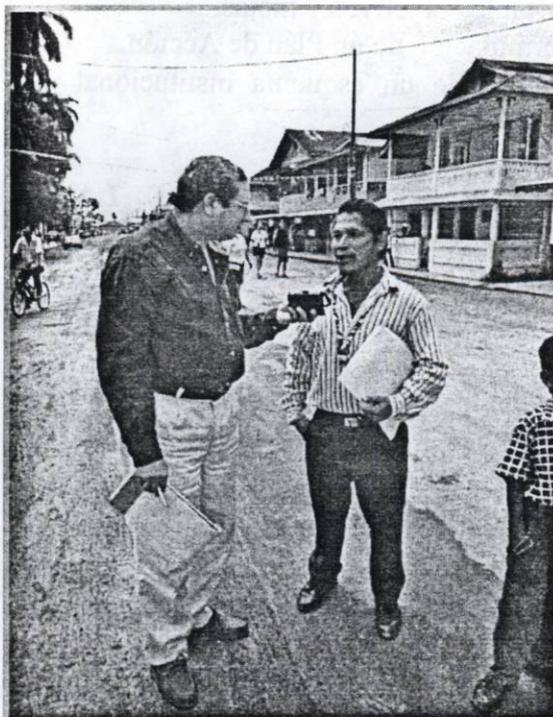
OBJETIVOS

Objetivo General

Coordinar y Orientar la inversión pública y privada, con el fin lograr el desarrollo integral sostenible de los recursos naturales, productivos y humanos de la región de Bocas del Toro.

ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE PARA BOCAS DEL TORO

La Estrategia de Desarrollo Sostenible para Bocas del Toro, está basada en el concepto de “*desarrollo sostenible*” entendido como



el desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer el potencial para satisfacer las necesidades de las generaciones futuras, lo que significa que el crecimiento económico y el desarrollo social deben lograrse y mantenerse en el tiempo dentro de los límites que le imponga el ambiente propiamente dicho.

En consecuencia, la estrategia que se plantea para alcanzar el desarrollo sostenible de Bocas del Toro, implica una combinación adecuada entre el manejo ambiental de la base de recursos naturales disponible y la superación de los factores limitantes que obstaculizan el crecimiento económico y la adecuada satisfacción de las necesidades humanas.

La formulación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible para Bocas del Toro incluye:

- La elaboración de un Plan Indicativo de Ordenación Territorial Funcional.

- La Estrategia Regional de Desarrollo Sostenible para Bocas del Toro, donde se delinean los objetivos y metas.
- La formulación de un Plan de Acción.
- El diseño de un esquema institucional participativo.

MARCO DE REFERENCIA DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE LA PROVINCIA BOCAS DEL TORO

La estrategia de desarrollo o curso de acción para alcanzar los objetivos propuestos de desarrollo sostenible, parte de la consideración de los elementos clave del diagnóstico del área de estudio, como base para identificar y priorizar las áreas-problema que ameritan mayor atención y proponer, en consecuencia, la estrategia de actuación y las acciones correctivas más convenientes para alcanzar la situación objetivo, concretadas en proyectos estratégicos.

Razón por la que prevalece la convicción social y política de que es necesario trabajar en la configuración de un conjunto de objetivos básicos a ser alcanzados, privilegiando el **Fortalecimiento Institucional** como piedra angular del desarrollo sostenible de la región, resaltando en esta línea, los siguientes:

- Fortalecer las capacidades de las instituciones nacionales establecidas en la región para impulsar el desarrollo diversificando la base productiva, conservando los recursos naturales y prestando servicios básicos de manera eficiente y eficaz.
- Perfeccionar la capacidad de gestión operativa de las estructuras formales de participación político-administrativa establecidas por la Constitución y la Ley.

- Incrementar la capacidad administrativa, financiera y de prestación de servicios de los gobiernos locales (municipios).
- Consolidar los principios y valores de la gobernabilidad con la activa e informada participación de la sociedad civil.
- Involucrar a los sectores de la sociedad civil en la toma de decisiones creando formas innovadoras para la solución de problemas de interés social, económico, productivo y ambiental localizados en los ámbitos comunitarios, municipales, provinciales y regionales.

Las decisiones sobre el desarrollo socio-económico, la diversificación productiva, la sostenibilidad ambiental y la prestación de servicios básicos para la provincia y la región, estarán sustentadas en una dinámica de participación ciudadana, responsable, informada y consciente de que es proponiendo alternativas como se encuentran soluciones a sus propios problemas.

La formulación de la Estrategia de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Bocas del Toro se ha estructurado a partir de los elementos descriptivos de la Situación Actual y de la Situación Objetivo, cuya síntesis constituye el Marco de Referencia para identificar los Lineamientos que orientarán la gestión del Estado para alcanzar el Desarrollo Sostenible de la Provincia. Dichos lineamientos permitieron concretar el Plan de Acción de Corto, Mediano y Largo Plazo.



Síntesis de la situación actual de la provincia de Bocas del Toro

- ❑ Economía poco diversificada.
- ❑ Altos costos de los factores de producción y baja productividad.
- ❑ Comercio exterior de una sola vía.
- ❑ Falta de innovaciones tecnológicas.
- ❑ Agotamiento de los recursos marino-costeros.
- ❑ Bajo aprovechamiento del potencial turístico.
- ❑ Concentración de población y de la oferta de servicios.
- ❑ Bajos niveles de calidad de vida de la población.
- ❑ Alta diversidad étnico-cultural y acceso diferenciado al bienestar social.
- ❑ Conflictiva situación de tenencia de la tierra.

- ❑ Ineficiente protección y manejo de áreas protegidas.
- ❑ Ausencia de instrumentos rectores del desarrollo.
- ❑ Vulnerabilidad ante desastres naturales.
- ❑ Débil estructura administrativa y falta de articulación de funciones.
- ❑ Mecanismos débiles de participación ciudadana.

Síntesis de la situación objetivo de la provincia de Bocas del Toro

Los rasgos que delinear la imagen futura deseada se presentan seguidamente:

- ❑ Economía diversificada sobre la base del potencial de recursos naturales.
- ❑ Costos razonables de los factores de producción y aumento de la productividad.
- ❑ Intenso intercambio comercial.
- ❑ Sostenibilidad tecnológica.
- ❑ Aprovechamiento sostenible de los recursos marino-costeros.
- ❑ Incremento de la actividad turística.
- ❑ Oferta de servicios distribuida de acuerdo con la localización de la población.
- ❑ Condiciones favorables de calidad de vida.
- ❑ Grupos étnicos integrados al desarrollo provincial.
- ❑ La tenencia de la tierra no es una traba para el desarrollo regional.
- ❑ Manejo sostenible de las áreas protegidas.
- ❑ Instrumentos legales orientan el desarrollo.
- ❑ Control efectivo de los factores de vulnerabilidad natural.
- ❑ Institucionalidad fortalecida viabiliza la gobernabilidad y el desarrollo sostenible.

- La sociedad civil participa en el desarrollo regional.



LINEAMIENTOS DE LA ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO DE BOCAS DEL TORO

Para el logro de lo anteriormente expuesto a continuación se presentan los lineamientos estratégicos, las políticas y objetivos a ser alcanzados conforme se ejecute la Estrategia de Desarrollo y su Plan de Acción.

A partir de la Situación Objetivo, cuyos elementos esenciales se resumieron en puntos anteriores, se desarrollan los lineamientos de la Estrategia Regional para alcanzar el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro. En la visión del futuro deseada, se considera que si bien la actividad bananera, específicamente el papel que juega la compañía Bocas Fruit Company, continúa siendo un factor clave de la dinámica económica de la provincia, disminuye su importancia relativa, producto de la diversificación de la base productiva, de allí que la Estrategia Regional para el Desarrollo Integral y Sostenible de la Provincia Bocas del Toro, incluye los siguientes lineamientos:

- (a) *Consolidar la base institucional y administrativa para impulsar el desarrollo sostenible de la Región, atendiendo a las políticas del Estado panameño.*
- (b) *Impulsar la diversificación de la estructura de producción y el logro de altos rendimientos para superar la economía de monocultivo.*
- (c) *Fortalecer las actividades comerciales de exportación-importación en apoyo a las actividades económicas.*
- (d) *Promover el desarrollo de actividades industriales como complemento de la base productiva regional.*
- (e) *Conceder un decisivo impulso a las comunicaciones para contrarrestar el secular aislamiento provincial.*
- (f) *Desarrollar la infraestructura de apoyo a la producción como plataforma para el desarrollo económico de la región.*
- (g) *Formación del capital humano para su inclusión efectiva al mercado laboral.*
- (h) *Aprovechar el potencial energético en función del desarrollo regional, sin comprometer el patrimonio natural.*
- (i) *Proveer los servicios básicos para elevar la calidad de vida de la población.*
- (j) *Reconocer la diversidad étnico-cultural como un valor de la sociedad bocatoreña.*
- (k) *Garantizar la titularidad de la tierra para viabilizar la actuación de actores locales.*
- (l) *Proteger el patrimonio natural, base del desarrollo y compromiso*

social para con las generaciones futuras.

(m) Impulsar el desarrollo de las áreas fronterizas, de importancia geoestratégica para la región y el país.

LA DINÁMICA ESTRATÉGICA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Con el fin de viabilizar el concepto de Desarrollo Sostenible para la Provincia de Bocas del Toro, en cuyo marco conceptual se circunscribe la Estrategia de Desarrollo y el Plan de Acción, se ha planteado un conjunto de acciones concretas que, atendiendo a un lógico encadenamiento secuencial, permitirían pasar de la Situación Actual a la Situación Objetivo. En este sentido, las Acciones Específicas, se agrupan en cinco Áreas-Programas y se jerarquizan de acuerdo a las fases de instrumentación:

- Área-Programa I: Desarrollo de la Institucionalidad Local.
- Área-Programa II: Manejo de Recursos Naturales y Ordenamiento Territorial Funcional.
- Área-Programa III: Diversificación Productiva y Mejoramiento de los Sistemas de Producción.
- Área-Programa IV: Infraestructuras y Servicios Básicos.
- Área-Programa V: Desarrollo del Recurso Humano.

Las acciones prioritarias y proyectos estratégicos para cada una de estas áreas se adjuntan como anexo a este documento.

PLAN DE ACCIÓN

El Plan de Acción se concibe como un instrumento indispensable que permite concretar los lineamientos de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Región de Bocas del Toro. En el conjunto de proyectos estratégicos que lo integran se establecen los mecanismos de coordinación y responsabilidades institucionales y se proponen alternativas para la obtención y manejo de los medios financieros y tecnológicos necesarios que permitan el desarrollo sostenible, en el marco de los objetivos fundamentales propuestos en el Plan Indicativo de Ordenación Territorial Funcional y en concordancia con las políticas y directrices de desarrollo regional, emanadas del nivel central.

En el Plan de Acción se enmarcó en proyectos de corto, mediano y largo plazo.

OBJETIVOS DEL PLAN

Los objetivos fundamentales que persigue el Plan de Acción de la Región de Bocas del Toro, son los que a continuación se indican:

- Propiciar el desarrollo de una institucionalidad que actúe como soporte y vínculo del desarrollo de la región, promoviendo la participación de los actores locales en el desarrollo de mecanismos sinérgicos que integren las acciones de los distintos niveles de toma de decisiones, desde el ámbito distrital y/o local con el apoyo y soporte provincial y nacional.
- Impulsar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

para el desarrollo local y regional, en términos compatibles con la vocación fundamental de la Región.

- Fortalecer la conservación de la enorme riqueza de recursos naturales, de la diversidad biológica y de la presencia de especies endémicas propias de la Región.
- Fomentar los usos y actividades económicas en concordancia con la potencialidad de los recursos existentes, con miras a fortalecer el desarrollo del comercio exterior.
- Propiciar la dotación y mejoramiento de los servicios básicos y comunales, innovando las formas de inversión y suministro para el logro de una gestión más eficiente.

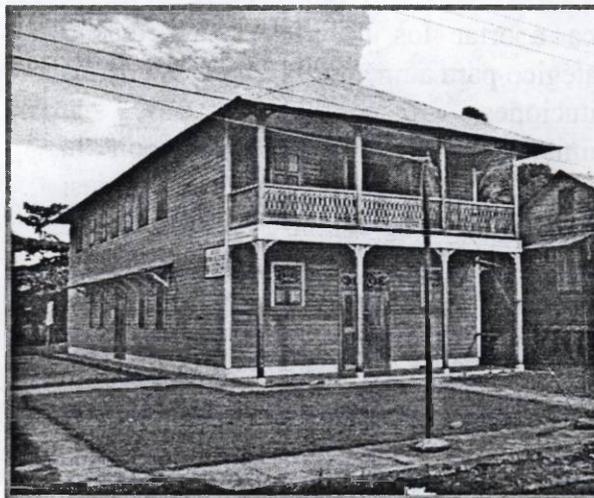
PROYECTOS ESTRATÉGICOS

Los proyectos estratégicos encadenados al conjunto de acciones específicas, están dirigidos a resolver, aprovechar o transformar parte de la situación actual en el camino estratégico hacia la situación objetivo; cada proyecto estratégico concreta una parte del curso de acción definido en la estrategia.

La programación de inversiones del Plan de Acción Regional se hace identificando las acciones que hacen posible encaminar a la sociedad bocatoreña hacia la imagen objetivo contenida en el escenario futuro deseado, mediante la proposición de temáticas de proyectos para configurar una cartera de gestión de la inversión que permita alcanzar el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro.

Metodológicamente, se definen proyectos al nivel de idea en los que se agrupan las acciones para hacer operativas las metas definidas en cada una de las Áreas Estratégicas del Desarrollo Sostenible de la Región, y en los se acogen las iniciativas de los agentes de desarrollo, tanto gubernamentales como privados, bajo el siguiente orden:

- Proyectos propuestos en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible.
- Proyectos propuestos por las institucionales gubernamentales nacionales y locales.
- Proyectos institucionales en fase de ejecución.



Los Proyectos Estratégicos, tanto los que se perfilaron dentro de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, así como los propuestos por las Instituciones Gubernamentales Panameñas, constituyen la base de la programación de inversiones del Plan de Acción Regional. Por ello, todos los proyectos así clasificados pasan a conformar lo que se denominará la Cartera de Gestión de Proyectos para el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, los cuales se especifican en los Anexos 7-1 de la estrategia "Perfiles a

Nivel de Idea de Proyectos Estratégicos propuestos en el marco de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro” y anexo 7-2 “Cartera de Gestión de Proyectos para el Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro”.

PLAN INDICATIVO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL FUNCIONAL DE LA REGIÓN DE BOCAS DEL TORO

El Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional como parte de la Estrategia de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro, y como herramienta contribuye a obtener una visión de manejo del territorio, funcional, efectiva y consistente con las características de sus recursos naturales.

Busca aportar los criterios en el diseño estratégico para aumentar la capacidad de las instituciones responsables por la administración de los recursos, con la participación efectiva de las comunidades; orientar la inversión pública en infraestructura y servicios básicos; introducir un cambio en los modelos existentes de producción y aprovechamiento de los recursos naturales, que garantice su sostenibilidad, mejore su eficiencia y promueva la diversificación de la economía local.

El Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional se ha abordado con el análisis de los distintos aspectos del territorio, los cuales fueron inventariados y descritos, formando parte del documento informativo que reúne a modo de síntesis, una selección de las observaciones de mayor relevancia para el espacio y justificativa de las decisiones de planificación, que se plasman en las normas y directrices. Así los principales parámetros considerados fueron:

Medio físico (Localización, clima, geología y geomorfología, suelos y paisaje). Medio biológico (Flora, vegetación y fauna). Actividades humanas (tradicionales y actuales). Infraestructura y equipamiento. Recursos culturales. Régimen urbanístico de la tierra.

El Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional se enmarca en el análisis del Ordenamiento legal vigente y las posibilidades y oportunidades de Bocas del Toro para alcanzar un Desarrollo Sostenible, sustentado en la Ley General del Ambiente y en los programas y proyectos que distintos organismos ejecutan en la región.

Estructura del Plan

La estructura del Plan de Ordenamiento Territorial Funcional aborda cuatro aspectos bien diferenciados, a saber: Uso actual de la tierra; Uso potencial; Conflictos entre uso actual y uso potencial; Y las alternativas de uso recomendado para el escenario prospectivo seleccionado en la Estrategia y el Plan de Acción, los que se desarrollan mediante su descripción por unidades de uso.

Tomando en cuenta estos aspectos, se logran establecer directrices y criterios de regionalización, que harán operativo el escenario conceptual con el cual se desarrolla el Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial Funcional Regional.

Uso Actual de la Tierra

La Región posee una superficie de 8,917 km² que representa el 12% del territorio nacional, se localiza en el espacio territorial contenido entre los ríos Sixaola en su extremo Oeste y río Chiriquí al extremo

Este, en la base de la península Valiente, las áreas insulares contiguas al continente y limitada al Sur, con la provincia de Chiriquí.

Se reconocen en la región, tres grandes conjuntos espaciales, establecidos como producto de la normativa jurídica existente, es decir, las áreas protegidas o de manejo especial, la reserva indígena y las áreas abiertas.

Las áreas protegidas y reservas indígenas del país, cuentan con una asignación de uso del territorio establecido y una delimitación por ley, lo que no implica que para los fines de la ordenamiento del territorio, estas áreas no sean sujetas al análisis en su interior.

Los usos considerados son los siguientes: Urbano; Áreas Protegidas; Agrícolas; Pecuario; Forestal; Pesca artesanal y Turismo.

Urbano

El uso urbano, comprende unas 4,660 ha que abarcan todos los polígonos de población o terrenos ejidales para el crecimiento urbano.

El distrito Changuinola, en especial su corregimiento cabecera, ha venido experimentado un rápido crecimiento poblacional, debido a las migraciones generadas, a partir de los años sesenta, por la presencia de la BFC. Esta corregimiento cabecera de Changuinola, ha crecido utilizando todas las áreas disponibles, dentro de los ejidos municipales, crecimiento urbano limitado por la presencia de las plantaciones bananeras que la rodea. La tendencia de expansión del centro poblado de Changuinola, es hacia el área Sureste, en la vía hacia el poblado de Almirante, que constituye el área de expansión lógica y natural del pueblo.

En lo que respecta al distrito de Bocas del Toro, que posee el 8.9% de la población urbana de la región, la misma se concentra en el corregimiento cabecera cuya tendencia de crecimiento seguirá siendo hacia el Norte de la zona costera, ya que son muy claras y definidas las barreras naturales hacia el sur de dicho poblado.

En el distrito Chiriquí Grande, el lugar poblado mayor lo constituye el corregimiento cabecera del mismo nombre, cuyas posibilidades de expansión, están limitadas tanto por barreras naturales como antrópicos, siendo su única posibilidad el área Sur del poblado, salvando la barrera establecida por la concesión a la empresa Petro Terminales de Panamá, que ocupa una buena zona de la posible área de expansión lógica de dicho poblado.

Áreas Protegidas

Las Áreas Protegidas constituyen un vasto territorio, donde converge una gran diversidad biológica del trópico y donde se concentran un conjunto de diversos ecosistemas que constituyen nichos de especies endémicas de gran valor para la región, el país y la humanidad.

Dentro del área de estudio se ubican 4 grandes Áreas Protegidas, cuyo uso está limitado, ya sea por normativas legales o por especificaciones naturales por lo frágil de sus ecosistemas y el nivel de endemismo presente en ellas. Las mismas conforman un total de 339,406 ha, (dentro del total, se sobrepone una parte de la Reserva Indígena Ngöbe-Buglé), ellas son:

Bosque Protector Palo Seco, con una superficie de 125,000 ha; Humedal San San Pond Sak, con una superficie de 16,126 ha;