

## PANAMÁ

### PROGRAMA DE CAMINOS RURALES EN PANAMÁ

(PN-T1068)

#### PERFIL DE COOPERACIÓN TÉCNICA

<b>Título del proyecto:</b>	Programa de Caminos Rurales en Panamá	
<b>Número del proyecto:</b>	PN-T1068	
<b>Nombre del fondo:</b>	Fondo Temático Estratégico para Responder a la Crisis Generada por los Precios de los Alimentos.	
<b>Equipo de proyecto:</b>	Ricardo Reyes Richa, (TSP/CPN), Jefe de Equipo; Néstor Roa (INE/TSP); Miroslava Nevo (INE/TSP); Giovanna Mahfouz (INE/TSP); Mónica Lugo (LEG/SGO); y Rodrigo Coloane (RND/CPN).	
<b>Beneficiario:</b>	El Ministerio de Obras Públicas (MOP) y las comunidades rurales más pobres del país	
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Obras Públicas (MOP)	
<b>Fecha de Solicitud del Gobierno</b>	16 de Enero del 2009	
<b>Plan de financiamiento:</b>	BID/FOD:	US\$700.000
	Contrapartida Local (en especie):	<u>US\$140.000</u>
	Total:	US\$840.000
<b>Período de Duración:</b>	Período de Ejecución:	12 meses
	Período de Desembolso:	24 meses

#### I. ANTECEDENTES

- 1.1 La República de Panamá es un país con una infraestructura vial deficiente. La red vial nacional cuenta con 13,375 Km. de carreteras. En tanto la infraestructura rural de transporte está compuesta por la red vial rural, el sistema fluvial y sus muelles y embarcaderos, y pequeños aeródromos.
- 1.2 La red vial rural tiene una longitud de 4,240.10 km, la cual brinda el acceso a la población a los centros urbanos. Sin embargo, más del 80% de esta red vial se encuentra en malas condiciones. Estas condiciones se deben en gran parte a que no existe un mantenimiento continuo, ni rutinario de las vías. Adicionalmente un factor que influye de manera directa son las severas condiciones climáticas tropicales que existen en Panamá, lo que hace que el mantenimiento de estas vías sea aún más costoso.

- 1.3 Esta situación ha dado como resultado el aislamiento de ciertas comunidades rurales del país, incidiendo en un incremento considerable de la pobreza y la disminución de calidad de vida de estos sectores.
- 1.4 El Ministerio de Obras Públicas es el ente rector del transporte a nivel nacional. Existen otras instituciones como el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Fondo de Inversión Social (FIS), que realizan esfuerzos limitados para mejorar las condiciones de los caminos rurales..
- 1.5 Recientemente el Banco creó la iniciativa del “Fondo Temático Estratégico para Responder a la Crisis Generada por los Precios de los Alimentos” (GN-2486-4), y el Gobierno de Panamá desea utilizar esta facilidad para desarrollar una estrategia de caminos rurales, de tal manera que las zonas productivas o de alto potencial productivo que se encuentran con caminos en malas condiciones puedan ser rehabilitados. El objetivo es tener acceso a rutas para la comercialización de los productos, originando que a mediano y largo plazo se incremente la oferta de productos, disminuyendo los costos de transporte y manteniendo un precio sin mayores fluctuaciones y accesible a los consumidores de más bajos recursos económicos.
- 1.6 Para tales fines se pretende que los funcionarios del Ministerio de Obras Públicas de Panamá en conjunto con el MIDA y el FIS utilicen los recursos de esta Cooperación Técnica para: (i) obtener apoyo técnico de especialistas internacionales con la experiencia en el tema de caminos rurales, particularmente en cuanto a la metodología de selección de los mismos de acuerdo al potencial de producción agropecuaria; (ii) hacer los estudios que se requieren para poder preparar la operación e iniciar su ejecución; y (iii) capacitar las comunidades para que: (a) desarrollen sus potenciales agropecuarios, mejoren su productividad y el acceso a los mercados locales/nacionales; y (b) sean partícipes dentro del proceso de mantenimiento de los caminos rurales (hecho que repercutirá en los niveles de ingreso de estas comunidades).
- 1.7 La Estrategia del Banco con el País (EBP) para el período 2005-2009, aprobada en 2005, tiene como objetivos estratégicos incrementar el capital humano y productivo para potenciar aumentos en la productividad y en el potencial de generación de ingresos, con énfasis en la población de las áreas rurales e indígenas. La EBP para el sector transporte busca apoyar la expansión de la infraestructura y la reducción de los costos logísticos de hacer negocios en el país, así como elevar la eficiencia económica global mediante entre otros, la provisión de una infraestructura de transporte adecuada y accesible. El programa propuesto busca garantizar la accesibilidad permanente de las comunidades rurales pobres a los servicios sociales, los mercados y otras actividades generadoras de ingresos, contribuyendo a la mejoría de sus condiciones de vida.

## II. DESCRIPCIÓN

- 2.1 **Objetivo.** En general del Programa de Caminos Rurales en Panamá es contribuir a la mejora de la transitabilidad <sup>1</sup> accesibilidad e integración física de las zonas rurales, a

---

<sup>1</sup> La mejora de la transitabilidad de los caminos rurales afecta la actividad productiva a través del mayor acceso a servicios financieros y no financieros que afectan la productividad agrícola y no agrícola, tales como la asistencia técnica o el

través de la mejora de los caminos rurales, lo que contribuye a reducir los precios de los bienes de consumo<sup>2</sup> y de los insumos agropecuarios. Esto se lograría habilitando la infraestructura rural que dé acceso a las comunidades más pobres a fin de que, por un lado, puedan recibir alimentos con precios más estables y más accesibles y, por otro lado, puedan desarrollar su propia producción agropecuaria, estando más al alcance de los mercados. Para ello, se respaldará el diseño y la evaluación de inversiones en infraestructura vial rural que tenga impacto directo sobre la competitividad agropecuaria.. Esta CT busca cubrir necesidades de preinversión inmediatas requeridas para preparar el programa de inversión, en respuesta a la solicitud de apoyo técnico y financiero recibida del Gobierno de Panamá. ”

- 2.2 Las principales actividades a ser desarrolladas en el marco de esta cooperación técnica incluyen: (i); desarrollar una metodología para la planificación y gestión vial de los caminos rurales con la participación de las comunidades en la identificación y priorización de las obras (ii) realizar los estudios de preinversión requeridos (diseños, planos y especificaciones de una muestra de caminos rurales) para poder preparar una futura operación de inversión a ser financiada por el Banco; y (iii) desarrollar microempresas de mantenimiento rutinario de caminos (MEMR) y su posterior seguimiento y monitoreo, con el objeto de consolidar su rol en el mantenimiento de la vialidad rural.
- 2.3 Los productos esperados de cada uno de los Componentes de esta CT serían los siguientes:
- a) **Diseño de la Estrategia.-** Contar con una metodología para la identificación, priorización y selección de circuitos de caminos rurales con potencial de desarrollo agropecuario;
  - b) **Estudios.-** (i) Identificar y seleccionar los circuitos rurales con potencial de desarrollo agropecuario; y (ii) hacer los estudios de preinversión requeridos para poder preparar una futura operación y su ejecución a través de un nuevo préstamo del BID al país; y (iii) desarrollo manuales y metodologías para la creación y formación de microempresas de mantenimiento rutinario (MEMR) integradas por pobladores radicados en el área de influencia de los caminos.
  - c) **Administración.-** (i) Supervisión de las consultorías de diseño del proyecto; (ii) supervisión de los estudios de preinversión; y (iii) Auditorías y Evaluaciones del Programa

### III. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 3.1 El costo total de la CT será de US\$840,000 de los cuales US\$700,000 del Fondo del Banco para responder a la Crisis generada por los Precios de los Alimentos, y US\$140,000 que serán aportados en especie por el Ministerio de Obras Públicas en

---

crédito. La mejora de precios relativos y la reducción de las pérdidas post-cosecha aumentan la rentabilidad de la actividad agropecuaria mientras que el aumento del acceso al crédito permite que los productores utilicen tecnologías más intensivas que no podían cubrir sin esa facilidad, con el consecuente aumento de la productividad (Biswanger, Khandker y Rosenzweig, 1993)

<sup>2</sup> Los cambios en la estructura de precios tienden a favorecer la especialización productiva, facilitando la producción agropecuaria para fines comerciales, reduciendo la producción de subsistencia, especialmente la relacionada a productos perecibles (Devres Inc., 1980; Gannon y Liu, 1997). Respecto a este último punto, la mejora de los caminos, al reducir los tiempos de viaje y aumentar las frecuencias de viajes, contribuye a reducir las pérdidas post-cosecha en el caso de los productos perecibles, lo que puede facilitar la transformación productiva hacia cultivos de mayor rentabilidad para los productores

calidad de contrapartida. El presupuesto detallado se presenta en el cuadro a continuación.

**Cuadro de Costos y Fuente de Financiamiento**

No.	Descripción	BID (US\$)	Local (US\$)	Total (US\$)
1	Servicios de Consultoría	650,000	0	650,000
2	Administración	45,000	120,000	165,000
3	Apoyo Logístico	0	20,000	20,000
4	Auditoría externa	5,000	0	5,000
	TOTAL	700,000	140,000	840,000

Contrapartida local por concepto de aporte logístico (e.g. oficinas y material etc.)

- 3.2 Se recomienda que los recursos de la CT puedan ser desembolsados mediante la modalidad de fondo rotatorio por un monto de hasta el 30% del financiamiento del Banco.

#### **IV. EJECUCIÓN Y SUPERVISIÓN**

- 4.1 Ejecución y administración del proyecto. El organismo ejecutor será el Ministerio de Obras Públicas (MOP), a través de la Oficina de Caminos Rurales (OCR), creada para tales fines mediante Resolución No. 099 del 10 de diciembre de 2008. Esta Oficina estará en plena coordinación con los otros actores del sector, como lo son el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Fondo de Inversión Social (FIS). El MOP, como organismo ejecutor, en coordinación con el MIDA y el FIS, tendrá la responsabilidad de contratar y darle seguimiento a las consultoría contratadas; suministrar apoyo logístico y facilitar por todos los medios a su alcance las tareas del equipo consultor; y velar por el estricto cumplimiento, por parte de los proyectos a ejecutar, de la normatividad socio-ambiental del país y del Banco. Dada la naturaleza de las actividades previstas en esta cooperación técnica, se prevé que la mayoría de las contrataciones serán efectuadas con consultores individuales internacionales o pequeñas firmas consultoras en su mayoría de origen local. No se prevé la participación de grandes firmas consultoras internacionales, aun cuando no habrá restricción alguna a su participación.
- 4.2 Período de ejecución y de desembolso. La operación será ejecutada en un periodo de 12 meses a partir de la firma del convenio y tendrá un período de 24 meses para desembolsos.

#### **V. PLAN DE ACCIÓN**

- 5.1 Una vez que el Perfil sea aprobado, se desarrollará un Plan de Operaciones que podría ser presentado para aprobación en mayo de 2009.

#### **VI. REVISIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL**


- 6.1 Los productos y resultados de esta cooperación técnica son consultorías, propuestas de fortalecimiento institucional y capacitaciones que no tendrán impactos sociales ambientales negativos. Por el contrario, se espera que esta operación contribuya favorablemente a la capacidad institucional para administrar adecuadamente los caminos rurales, así como a la incorporación de las comunidades locales al proceso.

- 6.2 El MOP tiene una Unidad Ambiental que ha sido fortalecida con recursos de varias operaciones del Banco y a la fecha cuenta con Guías y Manuales Ambientales de Buenas Prácticas que son de obligatorio cumplimiento por parte de los contratistas de proyectos del MOP. Así mismo, la Ley General del Ambiente, o Ley 41, establece que todos los proyectos de infraestructura vial deben contar con el Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Autoridad del Ambiente previo a iniciar la construcción o rehabilitación de caminos. Los EIA deberán cumplir con la Política OP-765 si los proyectos se llevarán a cabo en zonas de influencia de comunidades indígenas o afrodescendientes.
- 6.3 Para el desarrollo de la operación, todos los productos de la misma incluirán el cumplimiento de la OP-703, OP-765, OP-710 y la Política sobre prevención de riesgos de desastres naturales del BID.
- 6.4 Teniendo en cuenta la naturaleza de la cooperación técnica y sus impactos y riesgos ambientales y socioculturales, esta operación es Categoría “C”

## VII. RECOMENDACIÓN

- 7.1 Ricardo Reyes Richa (TSP/CPN), Jefe de Equipo para esta CT, recomienda la aprobación de esta operación y el uso de US\$700.000,00 del Fondo Temático Estratégico para Responder a la Crisis Generada por los Precios de los Alimentos para financiar esta CT.

## VIII. APROBACIÓN

  
Agustín Aguerre  
Jefe, INE/TSP  
Gerente a.i. INE/INE

APR 30 2009  
Fecha: \_\_\_\_\_

**PANAMA (PN-T1068)**  
**PROGRAMA DE CAMINOS RURALES EN PANAMÁ (PN-T1068)**

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	IDB Sector	Transportation and Communication
	Project Type	Technical Cooperation
	Additional Operation Details	
	Country	Panama
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Infrastructure Road and Rail
	Team Leader	Ricardo Reyes Richa
	Project Title	Caminos Rurales en Panamá
	Project Number	PN-T1068
	Safeguard Specialist(s)	<i>To be completed by assessor</i>
	Assessment Date	2009-02-03
	Assessment Number	2009-02031757-2
	Additional Comments	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	Project Type	Technical Cooperation
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	No issues identified
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified
	Recommended Action	Operation has not triggered any Policy Directives. Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PCD (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.  <i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>
	Additional Comments	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	Name of person who completed screening:	Ricardo Reyes Richa
	Title	Team Leader, Especialista (CID/CPN)
	Date	2009-02-03

**PANAMA (PN-T1068)**  
**PROGRAMA DE CAMINOS RURALES EN PANAMÁ**

## SAFEGUARD SCREENING FORM

This Report provides a summary of the project classification process and is consistent with Safeguard Screening Form requirements. The printed Report should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) (together with the Safeguard Policy Filter Report) and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	Transportation and Communication
	<b>Project Type</b>	Technical Cooperation
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	Panama
	<b>Project Status</b>	New Operation
	<b>Investment Checklist</b>	Infrastructure Road and Rail
	<b>Team Leader</b>	Ricardo Reyes Richa
	<b>Project Title</b>	Caminos Rurales en Panamá
	<b>Project Number</b>	PN-T1068
	<b>Safeguard Specialist(s)</b>	<i>To be completed by assessor</i>
	<b>Assessment Date</b>	2009-02-03
	<b>Assessment Number</b>	2009-02033123-2
	<b>Additional Comments</b>	

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b>	<b>Override Justification:</b>
	<b>Conditions/Recommendations</b>		<b>Comments:</b>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>Normally no environmental impact assessment studies or consultations are required for Category "C" operations.</li> <li>Some Category "C" operations may require specific safeguard/monitoring requirements (Policy Directive B.3). These operations will establish safeguard/monitoring requirements for environmental and other risks (social, disaster, cultural, H&amp;S etc.)</li> <li>The Project Team must send to ESR the PP or PCD (or similar) containing the E&amp;S Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) plus the Safeguard Policy Filter and Screening Form Reports.</li> </ul> <p><i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i></p>

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>
	No issues identified	

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b> Ricardo Reyes Richa	<b>Date:</b> 02/feb/09
	<b>Comments:</b>	

**PANAMA (PN-T1068)**

**PROGRAMA DE CAMINOS RURALES EN PANAMÁ**

**I. ESTRATEGIA MEDIOAMBIENTAL Y SOCIAL**

- 1.1 Los productos y resultados de esta cooperación técnica son consultorías, propuestas de fortalecimiento institucional y capacitaciones que no tendrán impactos sociales ambientales negativos. Por el contrario, se espera que esta operación contribuya favorablemente a la capacidad institucional para administrar adecuadamente los caminos rurales, así como a la incorporación de las comunidades locales al proceso.
- 1.2 El MOP tiene una Unidad Ambiental que ha sido fortalecida con recursos de varias operaciones del Banco y a la fecha cuenta con Guías y Manuales Ambientales de Buenas Prácticas que son de obligatorio cumplimiento por parte de los contratistas de proyectos del MOP. Así mismo, la Ley General del Ambiente, o Ley 41, establece que todos los proyectos de infraestructura vial deben contar con el Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la Autoridad del Ambiente previo a iniciar la construcción o rehabilitación de caminos. Los EIA deberán cumplir con la Política OP-765 si los proyectos se llevarán a cabo en zonas de influencia de comunidades indígenas o afrodescendientes.
- 1.3 Como estrategia de ésta cooperación técnica, se fortalecerá la Unidad de Caminos Rurales del MOP con instrumentos que le permitan a sus funcionarios, darle seguimiento a los requerimientos ambientales del país.
- 1.4 Para el desarrollo de la operación, todos los productos de la misma incluirán el cumplimiento de la OP-703, OP-765, OP-710 y la Política sobre prevención de riesgos de desastres naturales del BID.
- 1.5 De acuerdo con el “Safeguard Policy Filter Report” (2008-11245152-2), el proyecto no requerirá de acciones ambientales o sociales complementarias. Asimismo, y con base en el “Safeguard Screening Form” (2008-11241341-2), esta cooperación técnica fue clasificada como un proyecto de la categoría “C”.