

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL CORREDOR PACÍFICO DEL PPP (TRAMO DIVISA - SANTIAGO – PAJAL)

(PN-0159)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carlos Trujillo Jefe del Equipo; Javier Jiménez (LEG/OPR), Rolando Yon-Siu (COF/CPN), Rodrigo Coloane (COF/CPN), y Luis Hidalgo (Consultor). Maria Fernanda Mariel (RE2/FI2) asistió en la producción del documento.

INDICE

MAPA

RESUMEN EJECUTIVO

I. MARCO DE REFERENCIA

A.	El Plan Puebla Panamá.....	1
B.	El Corredor Pacífico de Integración y el Programa propuesto.....	2
C.	El sector de transporte vial en Panamá.....	4
1.	La red vial y las instituciones del sector.....	4
2.	Situación financiera del subsector vial.....	5
3.	El mantenimiento vial y su sostenibilidad.....	6
4.	Seguridad vial y tránsito.....	8
D.	Experiencia del Banco y coordinación con otras agencias.....	9
E.	Consistencia con la Estrategia del Banco para la región y el país.....	10

II. EL PROGRAMA

12

A.	Objetivos y descripción.....	12
B.	Estructura del Programa.....	12
1.	Rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa - Santiago	12
2.	Rehabilitación y mejoramiento del tramo Santiago - El Pajal	13
C.	Costo y financiamiento.....	13

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

15

A.	Prestatario y organismo ejecutor	15
B.	Ejecución y administración del programa	15
C.	Adquisición de bienes y servicios	16
D.	Período de ejecución y calendario de desembolsos.....	17
E.	Seguimiento y evaluación.....	18
1.	Supervisión del Banco.....	18
2.	Informe Anual de Mantenimiento Vial	18
3.	Auditoría externa.....	18
4.	Evaluaciones final y posterior	19

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

20

A.	Viabilidad técnica y económica.....	20
B.	Viabilidad institucional y financiera	23
C.	Propuesta de Gestión Ambiental y Social	24
D.	Beneficios e impactos en el desarrollo	28
E.	Riesgos	28

ANEXOS

ANEXO II-1	Marco Lógico del Programa
ANEXO III-1	Plan de Licitaciones y Adquisiciones

DATOS BÁSICOS SOCIOECONÓMICOS

Los datos básicos socioeconómicos de Panamá se encuentran disponibles en el internet en la siguiente dirección:

www.iadb.org/RES/index.cfm?fuseaction=externallinks.countrydata

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ANAM	Autoridad Nacional del Medio Ambiente
ATTT	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CESI	Comité de Aspectos Ambientales y Sociales del Banco
FFD	Fondo Fiduciario para el Desarrollo
FONVIAL	Fondo de Mantenimiento Vial
GPN	Gobierno de Panamá
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPP	Plan Puebla Panamá
RICAM	Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas
SA	Sección Ambiental del MOP
SAVIAL	Sistema de Administración Vial
SIECA	Secretaría de Integración Económica Centroamericana
TPDA	Tráfico Promedio Diario Anual
UECP	Unidad Especial Coordinadora de Programas
USAID	La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Programa de Mejoramiento Corredor Pacífico del PPP

Tramo Divisa - Santiago - El Pajal

(PN-0159)



Este mapa, preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, no ha sido autorizado por ningún órgano competente y su inclusión en el documento de préstamo tiene por objeto exclusivo indicar el área de influencia del Proyecto que se propone financiar.

ITS/GSV (5/03)



PANAMA

PRÉSTAMOS BID

APROBADOS AL 31 DE MAYO DEL 2003

	US\$ Miles	Porcentaje
TOTAL APROBADO	2,014,834	
DESEMBOLSADO	1,572,291	78.03 %
POR DESEMBOLSAR	442,543	21.96 %
CANCELADO	398,470	19.77 %
AMORTIZADO	745,525	37.00 %
APROBADO POR FONDO		
CAPITAL ORDINARIO	1,688,817	83.81 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	280,023	13.89 %
OTROS FONDOS	45,994	2.28 %
SALDO DE LA DEUDA	826,766	
CAPITAL ORDINARIO	754,856	91.30 %
FONDO PARA OPERACIONES ESPECIALES	71,910	8.69 %
OTROS FONDOS	0	0.00 %
APROBADOS POR SECTOR		
AGRICULTURA Y PESCA	205,821	10.21 %
INDUSTRIA, TURISMO, CIENCIA Y TECNOLOGÍA	74,682	3.70 %
ENERGÍA	392,727	19.49 %
TRANSPORTACIÓN Y COMUNICACIÓN	435,091	21.59 %
EDUCACIÓN	127,176	6.31 %
SALUD Y SANEAMIENTO	131,987	6.55 %
MEDIO AMBIENTE	103,380	5.13 %
DESARROLLO URBANO	67,231	3.33 %
INVERSIÓN SOCIAL Y MICROEMPRESA	88,046	4.36 %
REFORMA Y MODERNIZ. DEL SECTOR PÚBLICO	354,287	17.58 %
FINANCIAMIENTO A EXPORTACIONES	0	0.00 %
PREINVERSIÓN Y OTROS	34,406	1.70 %



Banco Interamericano de Desarrollo
Oficina de Apoyo Regional de Operaciones
Unidad de Información Operacional

Panamá

Programa Tentativo de Préstamos

2003

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PN0159	Mejoramiento Corredor Integración Vial PPP	37.0	
PN0143	Programa Multifase de Fortalecimiento y Desarrollo Municipal	8.0	
PN0139	Actividades Prioritarias Cuenca Hidrográfica Canal Panamá	5.0	
PN0144	Pobreza Urbana Colón	8.0	
Total - A : 4 Proyectos		58.0	
PN0141	Programa de Desarrollo Económico Territorial Regional (PROTIERRA)	18.0	
* PN0154	Aeropuerto Internacional Colón	35.0	
* PN0155	Proyecto Hidroeléctrica Bonyic	10.0	
Total - B : 3 Proyectos		63.0	
TOTAL 2003 : 7 Proyectos		121.0	

2004

Número de Proyecto	Nombre del Proyecto	BID US\$ Millones	Obs
PN0062	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad de Panamá	100.0	
Total - A : 1 Proyectos		100.0	
PN0158	Consolidación del Sistema Nacional de Innovación	8.0	
PN0150	Electrificación Rural	30.0	
PN0152	Manejo Sostenible de Zonas Costeras	5.0	
PN0157	Programa de Justicia II	20.0	
Total - B : 4 Proyectos		63.0	
TOTAL - 2004 : 5 Proyectos		163.0	
Total Sector Privado 2003 - 2004		45.0	
Total Programa Regular 2003 - 2004		239.0	

* **Proyectos del Sector Privado**



PANAMA

CARTERA EN EJECUCIÓN AL 31 DE MAYO DEL 2003

(Miles de US\$)

PERÍODO DE APROBACION	NÚMERO DE PROYECTOS	MONTO APROBADO	MONTO DESEMBOLSADO	% DESEMBOLSADO
<u>PROGRAMA REGULAR</u>				
Antes de 1997	2	53,624	37,140	69.26 %
1997 - 1998	10	413,056	178,712	43.27 %
1999 - 2000	3	67,950	21,647	31.86 %
2001 - 2002	8	145,987	3,381	2.32 %
TOTAL	23	\$680,617	\$240,880	35.39 %

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL CORREDOR PACÍFICO DEL PPP (TRAMO DIVISA - SANTIAGO – PAJAL)

(PN-0159)

RESUMEN EJECUTIVO

Prestatario:	República de Panamá		
Agencia ejecutora:	Ministerio de Obras Públicas (MOP)		
Monto y fuente:	IDB: (OC)	US\$	37.000.000
	Local:	US\$	10.000.000
	Total:	US\$	47.000.000
Términos y condiciones:	Plazo Amortización:	20	Años
	Período de Gracia:	4	Años
	Desembolso:	4	Años
	Tasa de Interés:	Ajustable	
	Inspección y vigilancia:	1.00	%
	Comisión de crédito:	0.75	%
	Moneda:	Facilidad Unimonetaria en US\$	
Objetivos:	El objetivo general del Programa es promover la integración física y la conectividad de la región mesoamericana, reduciendo los costos de transporte, facilitando la movilización de pasajeros y carga, y mejorando la seguridad vial en el tramo Divisa - Santiago - El Pajal del Corredor de Integración del Pacífico del Plan Puebla Panamá (PPP), el cual permite la comunicación más rápida y segura entre la zona oeste hasta la frontera con Costa Rica y la capital del país. El Programa propuesto tiene como objetivo específico la rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa - Santiago - El Pajal (92km), adaptando sus características funcionales a las acordadas en el Memorando de Entendimiento de la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM).		
Descripción:	El Programa incluye dos componentes: (i) el Proyecto de rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa- Santiago; y (ii) el Proyecto de rehabilitación y mejoramiento del tramo Santiago – El Pajal. Para el tramo Divisa - Santiago (39 km) se plantea la ampliación a cuatro (4) carriles, mediante la rehabilitación de los dos carriles existentes mejorando sus especificaciones, hombros y		

drenajes; construcción del ensanche con dos carriles adicionales; la construcción de tres puentes vehiculares y de 12 puentes peatonales. El tramo Santiago – El Pajal 53 km, corresponde a zona ondulada y está extensamente deteriorado y carente de hombros. Se plantea la reparación del tramo mediante reposición de losas y mejorar sus especificaciones, hombros y drenajes.

Estrategia del Banco en el país y sector:

El Programa propuesto es consistente con las estrategias y políticas del Banco. En especial, el programa contribuye a la ejecución del PPP que, en conjunto con otras iniciativas, forma parte del impulso que el Banco viene dando a un nuevo concepto integracionista en la Región con miras a concretar el alto potencial de complementariedad entre los países y mejorar la competitividad de los países, así como de la Región en su conjunto.

El Programa es consistente con la estrategia integral de apoyo del Banco a Panamá, la cual está organizada en las siguientes cuatro áreas prioritarias: i) ataque frontal a la pobreza y aumento de la equidad, ii) reformas económicas para aumentar la competitividad y el crecimiento, iii) consolidación del crecimiento sostenible y iv) reformas institucionales para aumentar la gobernabilidad y la transparencia. La operación propuesta apoyará fundamentalmente el aumento de la competitividad y el crecimiento, como parte del programa de reactivación económica de la actual administración.

Coordinación con otras agencias:

El Banco ha coordinado sus acciones en el sector vial en el país fundamentalmente con el Banco Mundial y Corporación Andina de Fomento (CAF), que junto con el BID constituyen los mayores financistas externos. La Unidad Especial Coordinadora de Programas (UECP) administra las operaciones en ejecución de las tres instituciones. Adicionalmente, como parte de la Iniciativa Vial del PPP, se han realizado reuniones de coordinación, incluyendo, además de estas instituciones, a otras entidades multilaterales y bilaterales. (Ver par. 1.26 - 1.28)

Revisión social y ambiental:

Para asegurar la factibilidad ambiental del proyecto, se preparó y puso a disposición del público el pasado 4 de marzo del 2003, la Evaluación Ambiental y Social del Programa, siguiendo la Estrategia Ambiental y Social (ESS) aprobada por el Banco. La Propuesta de Gestión Ambiental y Social (ESMP), cuyo documento forma parte integral del Informe de Proyecto se resume en la sección IV. C..

La Evaluación Ambiental y Social del Programa concluyó que el desarrollo del proyecto de rehabilitación y mejoramiento del Tramo Divisa – Santiago - El Pajal: (i) no genera afectaciones ambientales sobre zonas protegidas y no hay impactos negativos sobre grupos vulnerables; (ii) no existe para la operación del proyecto puntos críticos, ni riesgos de desastres naturales por sismos, derrumbes, inundaciones y huracanes; (iii) con el cumplimiento del proceso y

normativa ambiental vigente, y la estricta aplicación de las medidas de mitigación y de las especificaciones de construcción, no deben generarse pasivos ambientales significativos y de difícil manejo; (iv) los potenciales impactos ambientales son moderados, previsibles y sus medidas de mitigación de bajo costo e implementación; (v) las consultas a la sociedad civil organizada del PPP se llevaron a cabo, están debidamente documentadas y no ha habido ningún cuestionamiento adverso a la iniciativa; y (vi) el proceso de participación pública inherente al desarrollo del proyecto ha generado resultados que han potenciado positivamente la iniciativa ampliación y remodelación del Tramo Divisa-Santiago-El Pajal. Los EIAs de las categorías respectivas para cada tramo deberán ser elaborados y la respectiva resolución de aprobación por parte de la ANAM deberá ser emitida antes de la iniciación de cualquiera de las obras respectivas.

El marco legal e institucional es adecuado y se está apoyando con recursos de la operación en ejecución a superar algunos problemas menores (de personal y equipo) en la Sección Ambiental (SA) del MOP, de forma que la misma no deberá tener inconvenientes en desarrollar el monitoreo y supervisión de la implementación de las medidas de mitigación del Programa, en una coordinación efectiva con otras instituciones como Autoridad Nacional del Medio Ambiente (ANAM) y el Ministerio de Salud (MINSA), así como con las otras direcciones y departamentos del MOP.

Beneficios:

El Programa propuesto permitiría reducir los costos de transporte y facilitar la movilización de pasajeros y carga a lo largo del Corredor de Integración del Pacífico del PPP y específicamente para el tramo Divisa - Santiago - El Pajal que se rehabilitarán con el Programa, las metas previstas incluyen: que los costos de operación de vehículos en el corredor se reduzcan en un 17.6% para el tramo Divisa – Santiago y en un 19.8% para el tramo Santiago El Pajal, al primer año de ponerse en servicio las obras del Programa; que el tiempo medio de viaje, para los vehículos pesados, se reduce en estos tramos mejorados de 1:45 horas a 1:10 horas y para vehículos livianos de 1:25 horas a 1:05 horas, al primer año de ponerse en servicio las obras; que el tránsito de vehículos particulares y comerciales aumente 30% y 23%, respectivamente durante los primeros 5 años de servicio; y que los índices de accidentalidad anual se reducen durante los primeros 5 años en 2% anual en las provincias de Herrera y Veraguas.

Riesgos:

La operación propuesta no presenta riesgos sustanciales, tiene máxima prioridad para el Gobierno Nacional y en el presupuesto aprobado para el 2003 se han incorporado los recursos de contrapartida necesarios. El riesgo de sostenibilidad por falta de mantenimiento es mitigado por la modalidad de contratación propuesta que garantizará el mantenimiento por cinco años y por las acciones que el Gobierno viene implementando para establecer

mecanismos más eficientes de gestión del mantenimiento como el Sistema de Administración Vial (SAVIAL) y el Fondo de Mantenimiento Vial (FONVIAL). El MOP cuenta con experiencia acumulada en la ejecución de programas y proyectos de diversos organismos multilaterales de desarrollo, además de haberse fortalecido institucionalmente gracias a la asistencia técnica del Banco y del Banco Mundial, lo que permitirá una adecuada gestión del nuevo Programa. Las obras propuestas no presentan impactos ambientales significativos, no implican reasentamientos de personas y el derecho de vía está disponible. El Gobierno avanza satisfactoriamente en la contratación de la rehabilitación y mejoramiento de los tramos restantes del Corredor Pacífico con recursos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD), lo cual permitirá que los beneficios de la rehabilitación total del corredor puedan ser obtenidos.

Condiciones contractuales especiales:

A. Condiciones previas al primer desembolso:

En caso que el Prestatario considere necesario y conveniente que el presente proyecto sea ejecutado en el marco del Programa de Dinamización de la Ejecución de las Inversiones Prioritarias del Gobiernos, el cual cuenta con la participación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “PNUD” para su administración; deberá presentar evidencia al Banco de que se ha suscrito un convenio entre el Prestatario y el PNUD, que deberá contar con la no-objeción previa del Banco, en el cual se establecerá, entre otros aspectos: la forma como se administrarán los recursos del Financiamiento y de la contrapartida local, incluyendo los rendimientos financieros que se generen; el establecimiento de un sistema de control interno y de auditoría de los recursos del Programa; la sujeción de las adquisiciones de bienes, servicios relacionados y servicios de consultoría a las políticas y procedimientos del Banco. (Ver par. 3.6)

B. Condiciones especiales de ejecución:

Para garantizar un adecuado mantenimiento de las obras comprendidas en el Componente 2 del Programa, Tramo Santiago - Pajal, el Prestatario se compromete a contratar, a más tardar un mes antes de que finalice el primero de los contratos de rehabilitación de dicho tramo, el mantenimiento para los siguientes cinco años de las tres secciones del Tramo Santiago - Pajal, en los términos acordados previamente con el Banco.(Ver par. 4.34)

Clasificación de la equidad social y de la pobreza:

Esta operación no califica como un proyecto que promueve la equidad social, como se describe en los objetivos clave para la actividad del Banco contenidos en el informe sobre el Octavo Aumento General de Recursos (documento AB-1704). También esta operación no califica como un proyecto orientado a la reducción de la pobreza (PTI). (Ver par. 4.30)

Excepciones a las políticas del Banco: No se consideran excepciones a las políticas del Banco.

Adquisiciones: La adquisición de bienes y servicios conexos, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo siguiendo la política de adquisiciones del Banco. Se usará Licitación Pública Internacional (LPI) para la adquisición de bienes de cuantía igual o superior a US\$350.000, y para la contratación de obras de cuantía igual o superior a US\$4.000.000. Se hará concurso público internacional para la contratación de servicios de consultoría por montos mayores a US\$200.000.

I. MARCO DE REFERENCIA

- 1.1 En el marco de la Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial del Plan Puebla-Panamá (PPP), el Gobierno de Panamá (GPN) ha solicitado al Banco financiamiento que le permita completar la rehabilitación y mejoramiento del Corredor Pacífico, que une la Ciudad de Panamá con la frontera con Costa Rica en Paso Canoas, con una extensión de 497 km. La presente operación financiaría la rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa - Santiago - El Pajal (92km).

A. El Plan Puebla Panamá

- 1.2 El PPP tiene como objetivo potenciar la riqueza humana y ecológica de la Región Mesoamericana, dentro de un entorno de desarrollo sustentable. Para ello, el PPP plantea una estrategia que no sólo apuntala los esfuerzos de integración de Centroamérica, sino que los fortalece al incluir al Sur-Sureste de México dentro del concepto de Región Mesoamericana. La estrategia del PPP comprende ocho iniciativas¹ con sus respectivos proyectos. La Iniciativa Mesoamericana de Integración Vial tiene por objeto aumentar la conectividad interna y externa de las economías de la región mediante el mejoramiento de los corredores viales de integración y la armonización de las legislaciones y regulaciones de transporte, propiciando una reducción en los costos de transporte y por ende una mayor competitividad de la región, que permitirá superar las limitaciones de la infraestructura y mejorar las condiciones de acceso a los mercados, en un marco de sostenibilidad ambiental y social.
- 1.3 Con base en el trabajo de la Comisión Técnica de la Iniciativa de Integración Vial del PPP², con el apoyo y participación del Banco, se preparó el Memorando de Entendimiento sobre la Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM), en el cual se establece un marco común legal, institucional, regulatorio y operacional para la ejecución de la Iniciativa de Integración Vial, y se incluye la definición de los corredores viales mesoamericanos que integran dicha red. El Memorando fue suscrito por los Ministros de Transporte y Obras Públicas y los Comisionados Presidenciales del PPP el 28 de junio del 2002 en la Ciudad de Mérida, México. El Memorando incluye: el trazado de los corredores prioritarios de integración mesoamericanos, considerando las necesidades de infraestructura y la realidad fiscal; las normas generales y planes de acción prioritarios para un desarrollo sustentable de la red; los principios para la armonización de regulaciones de transporte y estandarización de las normas técnicas; y los lineamientos para el mantenimiento vial, prevención de desastres y participación de la sociedad civil.

¹ Desarrollo Sustentable; Desarrollo Humano; Prevención y Mitigación de Desastres Naturales; Promoción del Turismo; Facilitación del Intercambio Comercial; Integración Vial; Interconexión Energética; y Integración de los Servicios de Telecomunicaciones.

² Para coordinar las acciones requeridas para impulsar y ejecutar la Iniciativa de Integración Vial del PPP, los Ministros responsables del sector Transporte y Obras Públicas, crearon la Comisión Técnica de la Iniciativa Vial integrada por funcionarios gubernamentales designados por los respectivos Ministros. Esta Comisión cuenta con el apoyo del Banco BID, del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

B. El Corredor Pacífico de Integración y el Programa propuesto

- 1.4 Las carreteras que forman la RICAM tienen una longitud de 8.977 km, incluyendo 4.904 km de corredores principales de integración y 4.073 km de ramales y conexiones regionales complementarios. Los corredores principales son: ***el Corredor Pacífico*** con una longitud de 3.159 km que une Ciudad de Panamá con Puebla en México siguiendo la ruta del litoral Pacífico, y ***el Corredor Atlántico*** con una longitud de 1.745 km en la parte norte de la Región Mesoamericana, que une a Coatzacoalcos en México con el futuro puerto de Cutuco en El Salvador. El Corredor Pacífico constituye la ruta de integración regional más eficiente para la región mesoamericana, reduciendo en aproximadamente 300 km la distancia entre Puebla y Panamá, si se compara con el corredor que une las capitales de los países centroamericanos. Así mismo, el corredor (con excepción del tramo de 200 km llegando a Puebla) se desarrolla en topografías planas y onduladas del litoral Pacífico que tienen alturas menores a los 400 metros sobre el nivel del mar.
- 1.5 La Iniciativa de Integración Vial del PPP ha propuesto la construcción, rehabilitación y mejoramiento del ***Corredor Pacífico*** siguiendo estándares internacionales en lo referente al tipo de pavimento, al ancho de la vía, la construcción de espaldones, la colocación de señalización horizontal y vertical adecuada, la instalación de elementos de seguridad vial y servicios para los usuarios; en un contexto de sostenibilidad ambiental y social consistente con los principios de la Iniciativa de Desarrollo Sustentable. De los 3.159 km de este corredor, aproximadamente 1.242 km se encuentran en condiciones satisfactorias de transitabilidad y para financiar las obras requeridas en los 1.917 km restantes se requieren cerca de US\$ 1.000 millones. De esta suma, los gobiernos, entes multilaterales y bilaterales han asegurado financiación por US\$ 797 millones, muchas de cuyas obras están en ejecución. Los países se encuentran discutiendo el financiamiento de los aproximadamente US\$ 203 millones adicionales, con entes multilaterales y bilaterales que han manifestado su interés en financiarlos.
- 1.6 Esta Iniciativa incluye también dos proyectos adicionales orientados a atender las dificultades no relacionadas con inversión y mantenimiento vial, que afectan el flujo internacional de transporte de carga y personas en los corredores de la RICAM. El primer proyecto de Modernización de Aduanas y Pasos Fronterizos, cuyo objetivo es crear un procedimiento informatizado para el tránsito internacional de mercancías, que bajo una declaración única de todos los datos sobre mercancías, vehículos y personas requeridos por los organismos que participan en el control de fronteras (aduanas, sanidad, transporte, migraciones, etc.) y un procedimiento operativo común para las fronteras de los ocho países, permita reducir los trámites, el tiempo de procesamiento y, por tanto, los costos de la operación comercial a lo largo de la región mesoamericana. Para este proyecto el BID aprobó una asistencia técnica por US\$3 millones del FOMIN el 25 de septiembre del 2002. El ejecutor del proyecto será SIECA. El segundo proyecto es el de Armonización de Regulaciones y Normas Técnicas que busca alcanzar en Mesoamérica un sector de transporte integrado, eficiente y competitivo mediante la armonización de las legislaciones y regulaciones nacionales que afectan al transporte terrestre de pasajeros y de mercancías, así como la estandarización de normas y especificaciones técnicas para construcción y operación de carreteras de

carácter regional, para consolidar el proceso de armonización de las normas centroamericanas con las de Belice, México y Panamá, a fin de disponer de normas uniformes en la región mesoamericana. La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y otros donantes bilaterales han manifestado interés en apoyar este proceso.

- 1.7 En Panamá, la RICAM comprende 750 km, de los cuales 497 km corresponden al Corredor Pacífico, desde Ciudad de Panamá hasta la frontera con Costa Rica en Paso Canoas, y 253 km a los Ramales y Conexiones de Integración entre Chiriquí y Sixaola en Costa Rica, y la autopista a Colón. El Gobierno de Panamá ha dado prioridad a la rehabilitación y mejoramiento del Corredor Pacífico, cuyas necesidades se estima alcanzarían a US\$322 millones. El Cuadro I-1 resume estas necesidades.

CUADRO I-1 CORREDOR PACIFICO DE INTEGRACION PUEBLA – PANAMA Requerimientos de rehabilitación y mejoramiento Sección Panamá				
	Desde	Hasta	Km	US\$ millones
PAC-51	Paso Canoas (PN)	Concepción	27	30.0
PAC-52	Concepción	David	28	0.0
PAC-53-A	David	El Pajal	129	50.0
PAC-53-B	El Pajal	Santiago	53	14.0
PAC-54	Santiago	Divisa	39	39.0
PAC-55	Divisa	Aguadulce	21	22.0
PAC-56	Aguadulce	La Chorrera	156	0.0
PAC-57	Chorrera	Arraijan	21	0.0
PAC-58	Arraijan	Nuevo Puente Canal	11	36.0
PAC-59	Nuevo Puente Canal	Nuevo Puente Canal	1	95.0
PAC-60	Nuevo Puente Canal	Ciudad de Panamá	11	36.0
			497	322.0

Nota: Los tramos que aparecen sin requerimiento han sido rehabilitados o mejorados recientemente con recursos del Gobierno Nacional, BID y BIRF. El segundo puente sobre el Canal y sus accesos han sido contratados e iniciada su construcción.

- 1.8 Los tramos que van desde Arraiján a Agua Dulce (177 km) y de Concepción a David (28 km) se encuentran rehabilitados y mejorados a 4 carriles. El tramo Aguadulce - Divisa de 21 km está siendo mejorado y ampliado a 4 carriles con apoyo del préstamo 1116/OC-PN. Para el mejoramiento y rehabilitación de los tramos desde Divisa hasta Paso Canoas (277 km), incluyendo puentes y los puntos críticos que requieren obras especiales se estimaron requerimientos de US\$133 millones.
- 1.9 En mayo del 2002, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley 20 autorizando a invertir hasta US\$200 millones provenientes del Fondo Fiduciario para el Desarrollo (FFD)³ en obras prioritarias para la recuperación económica. De este monto se asignó recursos por US\$90 millones para financiar la rehabilitación del Corredor

³ El Fondo Fiduciario para el Desarrollo fue creado en 1995 con los ingresos originados por la venta de participaciones en empresas públicas o en privatizaciones con destino a programas de inversión permanente y productiva en áreas de desarrollo social.

Pacífico desde Divisa a Paso Canoas. El Gobierno ha solicitado al Banco considerar la presente operación de financiamiento que complementa los recursos provenientes del FFD y se acordó en principio que la posible operación incluyera la rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa - Santiago - El Pajal (92km), con costos directos inicialmente estimados en US\$53 millones.

- 1.10 Los tramos Divisa – Santiago y Santiago – El Pajal fueron construidos en los años de 1958 a 1961, como parte de la Carretera Panamericana, como una vía de dos carriles de 3,05 metros cada uno, con una superficie de rodadura de losas de hormigón individuales y sin hombros. El tramo Divisa – Santiago se desarrolla en terreno plano y en ondulado y el tramo Santiago – El Pajal se desarrolla en terreno fundamentalmente ondulado, previo al inicio de la zona montañosa. En lo que respecta a la superficie de rodadura, el MOP ha tratado de mantener un programa de reposición de losas individuales con fallas estructurales, y en ciertas secciones colocó una carpeta asfáltica sobre las losas de hormigón existentes con el fin de mejorar la serviciabilidad de la carretera. En ambos tramos la carretera es estable con muy pocas zonas de deformaciones, sin embargo, debido a la edad de la carretera su condición superficial presenta un deterioro muy avanzado con rajaduras transversales en las losas de hormigón y la carpeta asfáltica presenta huellas de desgaste. Debido a la falta de hombros, cunetas y alcantarillas, la maleza ha invadido la vía y, en ciertos sectores, el agua inunda la carretera. Estos elementos unidos al hecho de que la señalización horizontal y vertical es deficiente, al ancho reducido de los carriles existentes y a la inexistencia de hombros hacen que esta carretera se sature fácilmente con el tráfico pesado y que se constituya en una carretera muy insegura. Por todo lo expuesto, y dado que la vida útil de la carretera en estos tramos está concluida, es prioritario se la rehabilite y mejore.

C. El sector de transporte vial en Panamá

1. La red vial y las instituciones del sector.

- 1.11 Por su ubicación geográfica y la existencia de un Canal interoceánico, el subsector vial es de vital importancia para Panamá. La columna vertebral la constituye el Corredor del Pacífico (Carretera Panamericana) hasta la frontera con Costa Rica, el cual se conecta con la principal infraestructura y servicios del sistema multimodal de transporte que se concentra en el Corredor Interoceánico: el canal, los modernos puertos de Cristóbal y Manzanillo en el Atlántico y el de Balboa en el Pacífico, el nuevo ferrocarril, la carretera interoceánica entre Panamá y Colón, el aeropuerto de Tocumen y el recién concesionado aeropuerto de Colón.
- 1.12 Panamá tiene una red vial nacional con 11.717 km de carreteras y caminos, de los cuales 4,615 km (39%), corresponden a la red vial principal y carreteras secundarias pavimentadas, por la cual circula el 96% del tránsito vehicular nacional. Los caminos rurales sin pavimentar ya sean revestidos o de tierra, tienen una longitud total de 7.102 km y representan el restante 61% de la red vial; en estos caminos circula apenas el 4% del tránsito.
- 1.13 Con la Ley 5 de Concesiones de la Obra Pública aprobada en 1998, se estableció un sistema de concesión administrativa para la ejecución de obras de interés

público aplicable a construcción, mejora, mantenimiento, conservación restauración y explotación de carreteras, autopistas y otras obras calificadas de interés público, a fin de promover la inversión privada a cambio de obtener derechos y tarifas por la duración de la concesión. En aplicación de la misma, se otorgaron las concesiones por peaje de los Corredores Norte y Sur en la Ciudad de Panamá y la autopista a Colón que representan una inversión privada de alrededor de US\$550 millones. Hasta la fecha el mecanismo se ha utilizado sólo para proyectos nuevos, en casos en que existe una vía alternativa y los resultados no han sido totalmente satisfactorios (la concesión a Colón presenta serios problemas financieros para avanzar y en las otras aún existen algunos conflictos a resolver). El Gobierno no ha considerado el sistema de concesión para el presente proyecto, dado que para los volúmenes de tránsito, la inversión no sería viable al considerar la necesidad de una vía alternativa sin peaje.

- 1.14 La responsabilidad por la planificación, construcción, control ambiental y mantenimiento de la red vial urbana é interurbana a nivel nacional le corresponde al Ministerio de Obras Públicas (MOP). El subsector de transporte terrestre fue reorganizado en julio de 1999, con la creación de la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre (ATTT), como institución independiente responsable de controlar el flujo de tráfico y de hacer cumplir las leyes y regulaciones de tránsito y de control de pesos y dimensiones de conformidad con las políticas de tránsito terrestre. La ATTT asumió funciones regulatorias y de fiscalización que antes correspondían al Ministerio de Gobierno y Justicia y al MOP.
- 1.15 El programa de fortalecimiento y modernización institucional del MOP, que cuenta con apoyo del Banco y del Banco Mundial (BM), se ha venido ejecutando satisfactoriamente y uno de sus principales objetivos es transferir gradualmente al sector privado actividades de diseño, construcción y mantenimiento lo cual se ha venido logrando satisfactoriamente, para contar ahora con un ministerio más eficiente y de menor tamaño.

2. Situación financiera del subsector vial

- 1.16 El Cuadro I-2 presenta la evolución de los egresos e ingresos del subsector vial en los últimos años. En el período 99-02 las asignaciones para la red vial nacional a cargo del MOP ascendieron a US\$ 448.4 millones, de los cuales la mayor proporción fue dedicada a rehabilitación y mejoramiento de vías, incluyendo la ejecución de las operaciones financiadas por el Banco, BM, y la CAF. Durante el período, los egresos asignados anualmente a la red vial disminuyeron en forma importante, siendo significativo el recorte durante el año 2002, en respuesta al programa de contención del gasto público adoptado por el Gobierno.
- 1.17 Igualmente, se observa en el Cuadro I-2 la evolución proyectada de los gastos y el financiamiento del sector vial en el período 2003-2006. Las proyecciones de egresos para este período ascienden a US\$ 681.2 millones, incluyendo un aumento importante en el rubro de construcción nueva, como resultado de las obras del Segundo Puente sobre el Canal de Panamá y sus accesos. En los ingresos, en el rubro de Gobierno se incluyen además del presupuesto general asignado al MOP, las partidas extraordinarias por aproximadamente US\$167 millones para dicho

Puente y sus accesos, así como el presupuesto con recursos del FFD por US\$ 90 millones asignados a la rehabilitación del tramo Divisa – Paso Canoas del Corredor Pacífico.

CUADRO I-2 Gastos y Financiamiento del Sector Vial US\$ millones								
	Período 1999-2002				Período 2003-2006			
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Construcción 1/	17.3	22.2	3.0	22.3	50.5	88.0	50.0	30.0
Rehabilitación y Mejoramiento	89.7	59.0	58.3	9.5	80.7	40.0	67.0	85.0
Mantenimiento	14.7	16.6	13.9	14.7	17.3	23.8	30.0	30.0
Pasos Vehic. Drenajes y otros	4.8	22.7	35.0	9.2	15.7	8.2	13.0	13.0
Funcionamiento	10.0	8.5	8.2	8.9	8.0	9.0	10.0	12.0
Total Egresos	136.5	129.0	118.4	64.5	172.2	169.0	170.0	170.0
BID	8.4	27.9	35.1	2.0	15.6	25.9	19.0	4.0
BIRF	7.8	2.8	2.2	2.9	1.1	0.0	0.0	0.0
CAF, UK y otros	10.2	19.5	12.2	0.5	11.7	0.0	0.0	0.0
Por definir	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.0	6.0	35.0
Subtotal externo	26.4	50.2	49.5	5.4	28.4	31.9	25.0	39.0
Gobierno	110.1	78.8	68.0	58.9	142.9	136.6	144.5	130.5
Valorización	0.0	0.0	0.9	0.2	0.9	0.5	0.5	0.5
Subtotal interno	110.1	78.8	68.9	59.1	143.8	137.1	145.0	131.0
Total Fuentes	136.5	129.0	118.4	64.5	172.2	169.0	170.0	170.0

1/ Incluye los recursos para la construcción del Segundo Puente sobre el Canal de Panamá y sus accesos y los recursos del FFD para el Corredor Pacífico.

3. El mantenimiento vial y su sostenibilidad

- 1.18 En 1993, el BID y el BM conjuntamente prepararon el Programa de Rehabilitación y Administración Vial, uno de cuyos objetivos era aumentar la cobertura, eficiencia y efectividad del mantenimiento vial, así como buscar establecer esquemas de financiamiento que aseguraran un mantenimiento vial autosustentable y un uso racional de los recursos humanos y materiales destinados a estas actividades. En 1998, el Banco aprobó una segunda operación, entre cuyos objetivos se buscaba igualmente aumentar el nivel de cobertura y eficiencia del mantenimiento.
- 1.19 En el entorno de ajuste macroeconómico de estos últimos años, a pesar de que el Gobierno ha tenido que recurrir a recortes presupuestarios de consideración en las asignaciones para el sector vial (Cuadro I-2), ha intentado preservar en buena medida los niveles de recursos asignados al mantenimiento. Como resultado de este esfuerzo y de las inversiones en rehabilitación realizadas, de acuerdo con el inventario efectuado para el SAVIAL en el 2002, la red vial principal y de carreteras secundarias pavimentadas, por la cual circula el 96% del tránsito vehicular nacional se encuentra en un 67% en estado bueno, un 12% en estado regular y un 21% en estado malo. Es importante anotar que para la red principal el porcentaje en estado bueno es mayor al 80%.

- 1.20 El Cuadro I-3 presenta una evolución del mantenimiento de la red vial, en los últimos años, y los recursos utilizados para el mismo. Aunque el MOP no ha alcanzado totalmente las metas previstas para mantenimiento en las operaciones del Banco mencionadas, las mejoras en la gestión han permitido alcanzar niveles de mantenimiento razonables para los recursos disponibles, los cuales como se ha mencionado fueron muy inferiores a la proyección de asignaciones totales a la red vial previstas en dichas operaciones. Una de las alternativas a las que ha recurrido el Gobierno desde 1998 para garantizar el mantenimiento, es que junto a la construcción de las obras se contrate también el mantenimiento por 5 años (actualmente más de 300 kms de carreteras reconstruidas aplican esta modalidad).

CUADRO I-3					
Mantenimiento de la Red Vial					
Fuente	1994	1999	2000	2001	2002
Recursos (US\$millones)					
Total en mantenimiento */	13,5	26,9	26,9	20,1	16,0
% del total de egresos		20%	21%	17%	25%
Red Mantenida (km)					
Interurbana	2.250	3.826	3.993	2.283	2.503
Urbana	1.300	1.814	1.960	1.653	1.233
Total	3.550	4.640	5.953	3.936	3.736

*/ Incluye, además de las asignaciones directas de presupuesto para mantenimiento, otras inversiones realizadas mediante contratos de mantenimiento con empresas privadas por el sistema de Diseño, construcción y mantenimiento.

- 1.21 En los últimos años, el Gobierno ha logrado importantes avances relacionados con las reformas necesarias para alcanzar la sostenibilidad del mantenimiento vial. Por una parte, se ha avanzado sustancialmente en la implementación del Sistema de Administración Vial (SAVIAL). La firma consultora Technology and Management Ltd. de Israel (TNM) con un contrato financiado por el BM, ha realizado una actualización del inventario y condición de la red vial interurbana, una actualización de los aforos de tránsito, y desarrollado el SAVIAL. En la actualidad la firma consultora ha finalizado su trabajo con el entrenamiento del personal del MOP para transferir totalmente el sistema. Este sistema permite al MOP contar con una herramienta para apoyar la planificación, priorizando las inversiones a realizar en las carreteras existentes al nivel de mantenimiento, rehabilitación y construcción, optimizando los recursos disponibles.
- 1.22 Por otra parte, el MOP ha avanzado en las propuestas para la creación de un Fondo de Mantenimiento Vial (FONVIAL-PANAMA) basado en las experiencias exitosas en otros países de la región. Para el efecto, ha preparado un ante proyecto de Ley y ha realizado en el último año diferentes reuniones en el ámbito de usuarios, autoridades, gremios, legisladores y demás interesados a fin de buscar el consenso necesario para su aprobación. Contar con un mecanismo como el FONVIAL-PANAMA, daría transparencia y responsabilidad a la conservación de los caminos, incluyendo en la toma de decisiones a entidades públicas, privadas, usuarios, transportistas y miembros de la sociedad civil, quienes deben informar permanentemente al público de las inversiones, rendimiento y productividad del fondo. Igualmente, incentivaría la participación de la empresa privada,

principalmente de los microempresarios para la realización y supervisión de los trabajos de mantenimiento rutinario de bacheo, desmonte, limpieza de cunetas y alcantarillas, en tramos específicos de carreteras. Contar con un instrumento como el FONVIAL-PANAMA con recursos asignados directamente, podría minimizar en el futuro el impacto que sufren los niveles de mantenimiento ante las fluctuaciones en la disponibilidad de recursos del Gobierno. Las autoridades han avanzado en la preparación de la propuesta del mecanismo sostenible (FONVIAL – PANAMA) y están analizando la oportunidad de presentar dicha propuesta a la Asamblea Legislativa. El Banco ha colocado este tema como prioritario a ser discutido con la nueva administración como parte del diálogo de políticas.

4. Seguridad vial y tránsito

- 1.23 Panamá ha realizado avances importantes en materia de seguridad vial y reducción de accidentes en los últimos años, con el esfuerzo de las autoridades de la ATTT y de la Dirección de Operaciones de Tránsito (DOT) de la Policía Nacional. Con apoyo del BM se desarrolló e implementó el Sistema de Información de Accidentes (SIA), preparado para la ATTT, como parte del Estudio de Seguridad Vial - Tránsito e Identificación de Sitios Peligrosos efectuado en 1998. El SIA consiste en un procesamiento automatizado de información de accidentes, identificación de sitios críticos y producción de mapas temáticos de accidentes y sus características. Igualmente, en materia de campañas de educación vial, se desarrollaron las bases para un programa de educación ciudadana, y aplicaciones en medios escritos, hablados y televisivos, las cuales vienen aplicándose por parte de las autoridades. A su vez, se elaboró la metodología para la evaluación de los sitios críticos, las medidas para reducir el número y severidad de los accidentes, y un análisis del sistema de señalización vial existente con sus diferentes elementos de seguridad. El control de pesas y dimensiones que hacía anteriormente la Dirección Nacional de Transporte Terrestre del MOP fue traspasado a la ATTT en 1999, luego de su creación. La ATTT viene operando las 7 estaciones estratégicamente ubicadas y financiadas con recursos del préstamo 769/OC-PN, con equipos adecuados y modernos, pero especialmente las 2 más grandes estaciones en La Chorrera y Divisa que tienen sensores y registros electrónicos para asegurar un control más estricto del peso y dimensiones, con menor intervención humana. En 1999, se actualizó el Reglamento de Tránsito imponiendo mayores multas a los infractores; además, con fondos del préstamo del BM, también se han realizado campañas de seguridad vial, y se han adquirido para la Policía de Tránsito, vehículos, radares, motos y equipos de primeros auxilios, principalmente.
- 1.24 En el Cuadro I-4 se pueden observar las estadísticas de accidentes de tránsito, que muestran una reducción significativa en los últimos tres años gracias a los esfuerzos de los programas de seguridad vial. Los accidentes por volcamiento de vehículos presentan una tendencia contraria de incremento, la cual es debida a las mejoras en la red vial, en especial en la carretera panamericana, que han permitido aumentar la velocidad de tránsito. Las autoridades son conscientes de este problema y han adoptado medidas para reducirlo, incluyendo campañas de educación, control de velocidad y alcohol; en especial en los feriados y temporadas vacacionales. La segunda parte del Cuadro I-4 muestra los índices de accidentalidad medidos con respecto a la población para el año 2001.

CUADRO I-4			
Estadísticas de accidentes de tránsito			
	2000	2001	2002
Colisión	30.778	26.299	24.700
Atropello	1.060	963	732
Vuelco	735	772	852
Caída	656	506	303
Choque	1861	1.488	1.562
Otras	55	78	85
Total	35.145	30.106	28.234

Indice de accidentalidad 1/			
	Nacional	Herrera	Veraguas
Colisión	907.1	357.2	292.5
Atropello	33.2	62.5	23.5
Vuelco	26.6	39.0	31.7
Caída	17.5	10.7	26.2
Choque	51.3	57.6	46.1
Otras	2.7	15.6	2.3
Total	1038.5	542.6	422.3

1/ Accidentes por cada 100.000 habitantes.

- 1.25 En cuanto a las obras del Programa, la rehabilitación y ensanche impactará en una mayor seguridad vial para el creciente tránsito del tramo Divisa-Santiago, con un mayor ancho en sus cuatro carriles, la mediana central de separación para evitar colisiones frontales, 12 pasos peatonales en todos los lugares requeridos, un paso elevado vehicular en una intersección peligrosa en la Ciudad de Santiago, 25 intersecciones a nivel en las calles de entrada, retornos y bahías para paradas de buses. Durante la ejecución de las obras en los dos tramos, y especialmente en la época lluviosa, el Contratista está en la obligación de velar por la seguridad del público en el área de ejecución de la obra, de protegerlo contra accidentes causados por sus operaciones y de mantener en estado de transitabilidad la vía existente y los desvíos que construya, incluyendo sus estructuras temporales, aún cuando el resto de sus operaciones hayan sido suspendidas. En las aproximaciones y en parte urbana de Santiago, se han concentrado los detalles de seguridad vial antes apuntados en una longitud de 7 km, y en la parte urbana propiamente dicha, la sección típica consta de una mediana de 3.60m protegida con bordillos e iluminación central a todo lo largo, mientras que a ambos lados de la pista se deja una zona de protección con un ancho de 70cm de grama y aceras peatonales de 1.20m de ancho y 20cm arriba de la rasante, se aplican igualmente todas las medidas de seguridad vial definidas por la ATTT para áreas urbanas, incluyendo reductores velocidad, señalización, etc..

D. Experiencia del Banco y coordinación con otras agencias

- 1.26 El Programa propuesto dará continuidad al apoyo que el Banco ha venido prestando a Panamá mediante los Programas de Rehabilitación y Administración Vial aprobados en 1993 y 1998 (Préstamos 769/OC y 1116/OC respectivamente), para mejorar en el mediano plazo la condición y seguridad de la red vial y asistir en la implementación gradual de reformas en el subsector de transporte terrestre. El

primero de estos préstamos fue ejecutado totalmente habiéndose cumplido los objetivos del programa, incluyendo la reforma sectorial con la creación de la ATTT y el segundo⁴, enfocado principalmente a la rehabilitación y construcción de caminos de penetración, avanza satisfactoriamente y se ha comprometido cerca del 100% de los fondos del programa y desembolsado el 60% de los recursos del Banco. La evaluación realizada por el equipo de proyecto del préstamo 1116/OC-PN y el Informe de Seguimiento de Desempeño del Proyecto (ISDP) indican que los indicadores de desempeño son satisfactorios y existe una alta probabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo del Programa. Se señala en el ISDP como insatisfactorio el componente de fortalecimiento institucional, al no haberse alcanzado la meta propuesta de crear un Fondo Vial, sin embargo, el Gobierno ha logrado avances importantes como se indicó anteriormente.

- 1.27 El BM cofinanció el Préstamo 769/OC-PN del Banco, aprobado en 1993, con el préstamo 3686-PAN por US\$60 millones, actualmente con un 90% de avance y con resultados igualmente satisfactorios en sus logros y ejecución de sus componentes. El MOP también está ejecutando un programa de mejoras de vías e intercambios en las provincias de Panamá y Colón, financiado por la CAF por US\$60 millones y con un avance del 60%.
- 1.28 El Banco ha coordinado sus acciones en el sector vial en el país con el BM y CAF, que junto con el BID constituyen los mayores financistas externos. Actualmente, como parte de la Iniciativa Vial del PPP, se han realizado reuniones de coordinación, incluyendo, además de estas instituciones, a otras entidades multilaterales y bilaterales. Existe mucho interés de aportar al financiamiento del sector, pero cualquier operación adicional estará limitada a los cupos de endeudamiento recientemente aprobados por la Asamblea Legislativa.

E. Consistencia con la Estrategia del Banco para la región y el país

- 1.29 El Programa propuesto es consistente con las estrategias y políticas del Banco. En especial, el programa contribuye a la ejecución del PPP que, en conjunto con otras iniciativas similares, forman parte del impulso que el Banco viene dando a un nuevo concepto integracionista en la Región con miras a concretar el alto potencial de complementariedad entre los países y a mejorar la competitividad de los países, así como de la Región en su conjunto.
- 1.30 El Programa es consistente con la estrategia integral de apoyo del Banco a Panamá, la cual está organizada en las siguientes cuatro áreas prioritarias: i) ataque frontal a la pobreza y aumento de la equidad, ii) reformas económicas para aumentar la competitividad y el crecimiento, iii) consolidación del crecimiento sostenible y iv)

⁴ Aunque el Préstamo 1116/OC-PN fue aprobado para ser ejecutado en dos etapas, sólo se firmó el primer contrato por US\$85 millones el 26 de octubre de 1998 y el Gobierno de Panamá por razones de límites de endeudamiento solicitó al Banco cancelar la firma del segundo contrato que se esperaba suscribir en el primer trimestre del año 1999, hasta por la suma de US\$71 millones.

reformas institucionales para aumentar la gobernabilidad y la transparencia. La operación propuesta apoyaría fundamentalmente el aumento de la competitividad y el crecimiento, como parte del programa de reactivación económica propuesto por la actual administración.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos y descripción

- 2.1 El objetivo general del Programa es promover la integración física y la conectividad de la región mesoamericana, reduciendo los costos de transporte, facilitando la movilización de pasajeros y carga, y mejorando la seguridad vial en el tramo Divisa - Santiago - El Pajal del Corredor de Integración del Pacífico del PPP, el cual permite la comunicación más rápida y segura entre la zona oeste hasta la frontera con Costa Rica y la capital del país. El Programa propuesto tiene como objetivo específico la rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa - Santiago - El Pajal (92km), adaptando sus características funcionales a las acordadas en el Memorando de Entendimiento de la RICAM.

B. Estructura del Programa

- 2.2 El Programa incluye dos componentes: (i) el Proyecto de rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa- Santiago; y (ii) el Proyecto de rehabilitación y mejoramiento del tramo Santiago – El Pajal, los cuales se detallan mas adelante. En el Anexo II-1 se presenta un resumen preliminar de los objetivos y metas del Programa de acuerdo con el Marco Lógico de la operación que ha sido preparado conjuntamente con el Ejecutor y en consultas con otros involucrados.
- 2.3 El Programa propuesto permitiría reducir los costos de transporte y facilitar la movilización de pasajeros y carga a lo largo del Corredor de Integración del Pacífico del PPP y específicamente para el tramo Divisa - Santiago - El Pajal que se rehabilitarán con el Programa, las metas previstas incluyen: (i) que al primer año de ponerse en servicio las obras, los costos de operación de vehículos se reducen en promedio en un 17.6% para el tramo Divisa – Santiago, al pasar de US\$0.28 a US\$0.23 por vehículo/kilómetro, y en 19.8% para el tramo Santiago - El Pajal al pasar de US\$0.37 a US\$0.30 por vehículo/kilómetro; (ii) que en el primer año de ponerse en servicio las obras, el tiempo medio de viaje se reduce: para los vehículos pesados, en un 33% al pasar de 1:45 horas a 1:10 horas; y para vehículos livianos en un 23.5% al pasar de 1:25 horas a 1:05 horas; (iii) que el tránsito de vehículos particulares y comerciales aumente 30% y 23%, respectivamente durante los primeros 5 años de servicio; y (iv) que los índices de accidentalidad anual por habitante se reducen durante los primeros 5 años en 2% anual, en las provincias de Herrera y Veraguas, con respecto a los valores base para el 2001 incluidos en el Marco Lógico.

1. Rehabilitación y mejoramiento del tramo Divisa- Santiago

- 2.4 Para el tramo Divisa - Santiago (39 km) el proyecto incluirá la reposición de losas de hormigón y la colocación de sella juntas, sello de fisuras transversales y longitudinales y una superficie de rodadura final de carpeta asfáltica para los carriles existentes, que serán ampliados de 3,05 metros a 3,60 metros por carril. Además se construirán dos carriles adicionales en hormigón con 250 mm de espesor y cuyo ancho de rodadura será de 3,60 metros por carril. También se construirán hombros exteriores de 2,50 metros e interiores de 1,00 metro de ancho. Los carriles existentes rehabilitados y los carriles nuevos estarán separados por una

mediana central de 3.65 metros. En este tramo también se construirán 12 puentes peatonales, dos puentes paralelos a los actuales y un tercer puente vehicular de cruce de la vía en Santiago, y se repararán los dos puentes actuales.

- 2.5 Los trabajos a realizarse también incluyen obras de drenaje, rubros de señalización horizontal y vertical, la colocación de elementos de seguridad vial donde sea necesario y en especial en las zonas urbanas. Como medida preventiva se procederá al tratamiento de taludes y se tomarán provisiones especiales en las zonas de derrumbes. También se ejecutarán actividades de mitigación ambiental como recuperación de banco de materiales, nivelación de los mismos y siembra de árboles. El proyecto de ensanche de este tramo a cuatro carriles termina en la salida de Santiago en el cruce hacia El Uvito, donde se realiza la transición a dos carriles para conectar con el tramo Santiago – El Pajal. La construcción de esta obra que tiene los derechos de vía necesarios, se programa realizarla en 24 meses a partir de la fecha en que el MOP de la orden de proceder.

2. Rehabilitación y mejoramiento del tramo Santiago – El Pajal

- 2.6 Para el tramo Santiago – El Pajal, el proyecto incluirá la reposición de losas de hormigón y la colocación de sella juntas, sello de fisuras transversales y longitudinales para los carriles existentes, que serán ampliados de 3,05 metros a 3,60 metros por carril. Además se construirán hombros exteriores de 2,50 metros de ancho. En este tramo también se construirán tres nuevos puentes peatonales y se dará mantenimiento a los cuatro puentes vehiculares existentes.
- 2.7 Los trabajos a realizarse también incluyen obras de drenaje, rubros de señalización horizontal y vertical, la colocación de elementos de seguridad vial donde sea necesario y en especial en las zonas urbanas. Como medida preventiva se procederá al tratamiento de taludes y se tomarán provisiones especiales en las zonas de derrumbes. También se ejecutarán actividades de mitigación ambiental como recuperación de banco de materiales, nivelación de los mismos y siembra de árboles. La ejecución de este tramo se subdividirá en tres secciones y se programa realizarla en 12 meses a partir de la fecha en que el MOP de la orden de proceder.

C. Costo y financiamiento

- 2.8 El Cuadro II-1 presenta el costo total del programa y el financiamiento propuesto. El plazo estimado de desembolsos es de cuatro años. El monto del préstamo del Banco sería de US\$37.00 millones (78.7% del costo) y la contrapartida por US\$10.00 millones (21.3% del costo) provendría: US\$5.20 millones del FFD, para lo cual ya se cuenta con una partida incorporada en el Presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa para 2003 y US\$4.80 millones que incluyen los gastos financieros a ser cubiertos por el Presupuesto Nacional.

CUADRO II-1 PROGRAMA DE MEJORAMIENTO CORREDOR PACIFICO DEL PPP (Tramo Divisa-Santiago-El Pajal) Costo y financiamiento (US\$ millones)					
Categoría	BID	Aporte Local		Total 2/	% BID
		FFD 1/	Presu- puesto		
1. Tramo Divisa – Santiago 2/	25.39	3.80	0.00	29.19	87%
1.1 Rehabilitación y Mejoramiento	23.73	3.55	0.00	27.28	87%
1.2 Supervisión e Inspección Obras	1.66	0.25	0.00	1.91	87%
2. Tramo Santiago – El Pajal 2/	7.69	1.15	0.00	8.84	87%
2.1 Rehabilitación y Mejoramiento	7.19	1.07	0.00	8.26	87%
2.2 Supervisión e Inspección Obras	0.50	0.08	0.00	0.58	87%
3. Apoyo Administración del Programa	0.45	0.00	0.00	0.45	100%
3.1 Apoyo UECP	0.20	0.00	0.00	0.20	100%
3.2 Apoyo Sección Ambiental	0.12	0.00	0.00	0.12	100%
3.3 Auditoría financiera y auditoría ambiental	0.13	0.00	0.00	0.13	100%
4. Costos sin asignación específica	3.10	0.25	0.00	3.35	92%
4.1 Imprevistos	3.10	0.25	0.00	3.35	92%
5. Gastos Financieros	0.37	0.00	4.80	5.17	7%
5.1 Intereses	0.00	0.00	4.45	4.45	0%
5.2 Comisión de Crédito	0.00	0.00	0.35	0.35	0%
5.3 Inspección y Vigilancia	0.37	0.00	0.00	0.37	100%
Total Programa	37.00	5.20	4.80	47.00	78.7%
	78.7%	11.1%	10.2%		

1/ Recursos de Aporte Local provenientes del Fondo Fiduciario para el Desarrollo.

2/ No incluye los costos correspondientes a las actividades de mantenimiento de las obras para los cinco años posteriores a su terminación (ver par. 2.9).

- 2.9 En el caso del tramo Divisa – Santiago, la licitación incorpora, como parte del contrato para el Diseño, Construcción y Mantenimiento (ver par. 3.6), las actividades de mantenimiento de las obras para los cinco años posteriores a su terminación, y en el caso del tramo Santiago – El Pajal, se ha acordado que dichas actividades se liciten en un contrato de mantenimiento separado mediante un procedimiento competitivo realizado (ver par. 4.34). Los costos de las actividades de mantenimiento serán parte del presupuesto de gastos del MOP para los cinco años siguientes correspondientes, pero no se consideran parte del costo de Programa ya que serán ejecutados después de la terminación de la etapa de ejecución, por lo tanto no se incluyen en la contrapartida y no serán considerados para el pari-passu de desembolsos.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El Prestatario será la República de Panamá y el Ejecutor será el MOP, a través de la Unidad Especial Coordinadora de Programas (UECP).

B. Ejecución y administración del programa

- 3.2 La UECP viene ejecutando satisfactoriamente proyectos financiados por el Banco y por otras entidades multilaterales. La UECP es parte de la estructura organizacional del MOP, cuenta con funcionarios de planta capacitados y una organización eficiente para el control físico y financiero de sus proyectos y al igual que otras dependencias clave del MOP, se ha equipado y fortalecido institucionalmente con el apoyo de los diferentes programas del Banco, del BM y de la CAF. La UECP está en capacidad de administrar completamente el Programa, llevar la contabilidad y presentar los informes correspondientes. En lo referente a la administración financiera, la UECP ha implantado desde 2002 un nuevo software para la sistematización de los procesos de Contabilidad, Presupuesto y Control de Contratos, así como la generación de los informes internos y la capacitación a los usuarios. Hasta la fecha, la UECP es una de las pocas unidades ejecutoras del país que cuenta con autorización para revisión posterior de desembolsos.
- 3.3 Considerando los recursos disponibles en los programas en ejecución de las distintas entidades, no se han incorporado nuevos componentes de fortalecimiento institucional del MOP. Se ha incorporado un pequeño apoyo a la administración del programa del Banco, para la UECP y la SA, el cual será ejecutado en los dos últimos años del programa, cuando las otras operaciones hayan terminado su ejecución. Estos recursos permitirán a la UECP y a la SA mantener a su personal capacitado y actualizado, completar la dotación de equipos, contratar consultorías para resolver los problemas puntuales que usualmente se presentan en este tipo de operaciones y en general atender las necesidades de administración del Programa.
- 3.4 Para la administración del programa, la UECP ha preparado el Plan de Acción detallado para la ejecución del Programa, incluyendo la organización prevista, los apoyos que serán suministrados por las diferentes áreas operativas del MOP, las acciones a ejecutar y ha designado al Coordinador de Programa. El Coordinador del Programa será responsable de coordinar las acciones de las diferentes dependencias del MOP que intervienen en la ejecución.
- 3.5 Los pliegos de licitación correspondientes a ambos tramos han sido tramitados por el MOP siguiendo los procedimientos establecidos para el préstamo en ejecución 1116/OC-PN, como parte del Programa de Dinamización de la Ejecución del Presupuesto de Inversiones de Instituciones Prioritarias del Sector Público que viene ejecutando el MEF desde 1995. Considerando que las licitaciones han sido tramitadas como parte del Programa de Dinamización, que cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las autoridades están considerando los beneficios de una posible participación del mismo en el Programa. Se acordó que, si las autoridades consideran procedente que el Programa sea ejecutado como parte del Programa de Dinamización, será necesario que el

Prestatario y el PNUD firmen un acuerdo (revisión sustantiva) satisfactorio al Banco, para incorporar los recursos de la nueva operación del Banco a dicho Programa.

- 3.6 Para la contratación de las obras de mejoramiento y ensanche de Divisa-Santiago, se mantendría la modalidad de contratación denominada Diseño, Construcción y Mantenimiento, acordada con el Gobierno cuando se aprobó la operación 1116/OC-PN, la cual está siendo aplicada para el tramo de carretera Aguadulce - Divisa (20km) que se ubica en el mismo corredor exactamente antes del tramo propuesto para la presente operación. Bajo esta modalidad de contratación, que ha sido aplicada con éxito por el Gobierno, el contratista de obra ganador de la licitación, en base a secciones típicas y cantidades globales de obra, adquiere también la responsabilidad de hacer los estudios finales y diseño detallado de las obras, y asume la responsabilidad de reestablecer los daños causados durante la ejecución y de dar mantenimiento a la misma durante cinco años. Como encargado de los estudios y diseños, el contratista es responsable de realizar los EIAs definitivos, con base en TdR acordados con la Autoridad Nacional del Medio Ambiente (ANAM) y las normas establecidas en la Ley 41 (Ley General del Ambiente), así como de ejecutar el Plan de Acción y Manejo Ambiental resultante y tramitar todas las licencias ambientales.
- 3.7 El diseño y construcción deberá terminarse en 24 meses a partir de la fecha de la Orden de Proceder; y los contratistas adjudicados deberán darle mantenimiento a este tramo por un período de 60 meses calendario, a partir de la fecha de Recepción Provisional, establecida en la fase de Diseño y Construcción. Esta fase de Mantenimiento incluirá la resolución de defectos de construcción y mantenimiento, en forma integral, con criterios objetivos para priorizar y programar las operaciones afines en la ejecución de los trabajos, a objeto de mantener el nivel de servicio de la vía, al momento de la aceptación de obra, durante el período de mantenimiento indicado. Concluidos los cuatro primeros años del plazo estipulado para la fase mantenimiento, el Contratista deberá repetir íntegramente el señalamiento horizontal, para lo cual deberá prepararse convenientemente la superficie de rodadura. Dado que los contratos incluyen el diseño de la obra por parte del Contratista, todo lo relativo a planos es de absoluta y plena responsabilidad del Contratista, por lo que la aprobación correspondiente por el Contratante no lo exime de esta responsabilidad plena. La aprobación por parte del MOP, de los planos y especificaciones, no exime al diseñador, de manera alguna, de su responsabilidad de los trabajos diseñados.

C. Adquisición de bienes y servicios

- 3.8 La adquisición de bienes y servicios conexos, la construcción de obras y la contratación de servicios de consultoría, se llevarán a cabo siguiendo la política de adquisiciones del Banco. Se usará Licitación Pública Internacional (LPI) para la adquisición de bienes de cuantía igual o superior a US\$350.000, y para la contratación de obras de cuantía igual o superior a US\$4,000.000. Se hará concurso público internacional para la contratación de servicios de consultoría por montos mayores a US\$200.000. Las adquisiciones y contrataciones por montos

inferiores a estos límites procederán de acuerdo a lo establecido en la legislación nacional.

- 3.9 Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección de Mínimo Precio. Con este método se establece un nivel “mínimo técnico aceptable” para calificar la calidad de las propuestas técnicas. Las propuestas se presentan en dos sobres separados, las técnicas se abren primero y son evaluadas. Aquéllas que no alcanzan el nivel mínimo aceptable se rechazan y sólo se abren los sobres con las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta de precio más bajo es la seleccionada. Con este método se entiende que la definición de mínimo aceptable se establecerá teniendo presente que las propuestas que estén por encima de ese “mínimo técnico aceptable” sólo compiten en cuanto a precio. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las Invitaciones a Presentar Propuestas.
- 3.10 A solicitud del Gobierno de Panamá, para avanzar con los procesos de contratación en forma paralela a la preparación de la operación, el 15 de octubre del 2002 se publicó en el Development Business la convocatoria para la precalificación y licitación para la contratación para la construcción y servicios de supervisión del tramo Divisa - Santiago utilizando el procedimiento de dos sobres. El 15 de octubre del 2002 también se publicó la invitación a precalificar para la contratación de la firma consultora que tendrá a su cargo la inspección y supervisión de obras del tramo Divisa – Santiago. Para el tramo Santiago – El Pajal, los avisos se publicaron el 8 de enero de 2003. Para la supervisión de las 3 secciones de obra menores del tramo Santiago-El Pajal, se utilizará el registro abierto de firmas que se mantiene para el préstamo 1116 OC-PN. En general, los procesos de contratación avanzan satisfactoriamente y se espera que la operación de préstamo sea aprobada a tiempo para cuando los contratos correspondientes de obra y supervisión sean firmados.

D. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.11 El período de ejecución del Programa será mínimo de tres años y máximo de cuatro años, contados a partir de la fecha de entrada en vigencia de los Contratos de Préstamo. En el Cuadro III-1 se presenta el estimado para el cronograma de desembolsos.

CUADRO III-1						
Cronograma de Desembolsos						
US\$ millones equivalentes						
Fuente	2003	2004	2005	2006	Total	
BID (OC)	3.76	20.88	9.44	2.92	37.00	78.7%
Fondo Fideicomiso	0.52	2.96	1.32	0.40	5.20	11.1%
Presupuesto Gobierno	0.27	0.91	1.66	1.96	4.80	10.2%
Total Préstamo Inversión	4.55	24.75	12.42	5.28	47.00	
	9.7%	52.7%	26.4%	11.2%		

E. Seguimiento y evaluación

1. Supervisión del Banco

- 3.12 La Supervisión del Programa será llevada a cabo por la Representación del Banco en Panamá. Adicionalmente, se han previsto que con la participación del Equipo de Programa, se lleve a cabo al menos una reunión anual de administración y monitoreo del Programa.
- 3.13 Se realizarán anualmente, a más tardar el 30 de septiembre y durante el plazo de ejecución, reuniones conjuntas entre el Ejecutor y el Banco para analizar el avance en la implementación del Programa y el avance en el plan anual de inversión. Se revisará el cumplimiento de metas, objetivos e indicadores. Se revisará el plan de inversiones para el año siguiente, precisando las metas a ser logradas, así como las medidas correctivas que puedan requerirse. Para dichas reuniones, el Organismo Ejecutor se compromete a presentar anualmente al Banco, por lo menos 15 días hábiles antes de cada reunión un informe de progreso del Programa, de cumplimiento de las obligaciones contractuales y del avance en el logro de los indicadores y metas del Programa presentados en el Anexo II-1 (Marco Lógico). En caso que el Banco encontrara deficiencias en la ejecución del Programa, el Ejecutor deberá presentar al Banco, una propuesta de medidas correctivas con su respectivo calendario de implementación, cuyo avance será revisado durante las misiones de administración y monitoreo.

2. Informe Anual de Mantenimiento Vial

- 3.14 El MOP, a través de la UECP, continuará presentando al Banco un Informe Anual de Mantenimiento de la Red Vial en los términos acordados con el Banco. Este informe será presentado dentro del primer trimestre de cada año, correspondiente al año anterior, durante el período de ejecución del Programa y durante los cinco (5) años siguientes a la fecha del último desembolso, con el objetivo de evaluar la ejecución en forma permanente y en un adecuado nivel de las actividades de mantenimiento. Dicho informe contendrá como mínimo los siguientes elementos: (i) información de carácter general sobre la estructura y responsabilidad de la entidad o entidades encargadas del mantenimiento vial, número y tipo de personal asignado, equipo disponible y naturaleza y cantidad de contratos de mantenimiento otorgados; (ii) inventario actualizado de la condición de la red; (iii) evaluación de la ejecución del plan de mantenimiento del año anterior; y (iv) plan de mantenimiento vial para el año fiscal siguiente, con la justificación de las prioridades adoptadas, el tipo de actividades, el cronograma de ejecución y los recursos financieros y físicos.

3. Auditoría externa

- 3.15 El Organismo Ejecutor deberá presentar al Banco los estados financieros auditados anuales del programa dentro de los 120 días calendario después de finalizado cada año económico y durante el período de ejecución del programa. La auditoría será efectuada de conformidad a los términos de referencia previamente aprobados por el Banco, por una firma de auditores independientes aceptable al Banco. Se

recomienda que la auditoría sea contratada conjuntamente, con la auditoría del programa vial en ejecución (Préstamo 1116/OC-PN) y que los costos de dicho contrato de auditoría sean financiados con los recursos del presente financiamiento. La selección y contratación de la firma auditora se efectuará de acuerdo a los procedimientos de licitación para auditorías externas del Banco (AF-200). Se recomienda la contratación de los auditores por un período mínimo de tres años, sujeto a una cláusula de terminación del contrato por eventual desempeño inadecuado.

4. Evaluaciones final y posterior

- 3.16 Una evaluación final del Programa, con la participación del Organismo Ejecutor y del Banco, se realizará una vez sean desembolsados los recursos del mismo. Para la misma se seguirán las normas para Informes de Terminación de Proyectos (ITP). Esta evaluación tendrá como objetivo analizar los resultados alcanzados con la ejecución del programa y el cumplimiento de las metas propuestas. Durante la misma se revisarán y actualizarán los indicadores, que sirven de base para medir el impacto del Programa.
- 3.17 El Equipo de Proyecto analizó con las autoridades la necesidad de llevar a cabo una evaluación ex-post del presente Programa. El Equipo de Proyecto y las autoridades coinciden en que, por tratarse de un programa de rehabilitación de tramos carreteros cuyas actividades y beneficios son ampliamente conocidos y documentados, no se considera necesario prever una evaluación posterior. Durante la preparación del Programa se han definido adecuadamente los indicadores de productos y de resultados de impacto de desarrollo, así como la línea base de medición. La información estará a disposición del Banco y de las autoridades en caso de que en un futuro se decida realizar una evaluación ex-post de la operación. Por otra parte, el Gobierno manifestó que podría ser de su interés llevar a cabo una evaluación del plan completo de rehabilitación de la Carretera Panamericana hasta la frontera con Costa Rica, financiado con recursos del FFD y otras fuentes de financiamiento. Para dicha evaluación, que supera el alcance del presente Programa, el Gobierno consideraría la posibilidad de solicitar apoyo del Banco u otros donantes.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

- 4.1 El presente Programa dará continuidad al proceso de mejorar la infraestructura vial de Panamá, iniciado con las operaciones en ejecución. El Programa contribuirá a apoyar los esfuerzos que realiza el Gobierno para completar la rehabilitación y mejoramiento del Corredor del Pacífico desde la Ciudad de Panamá hasta la frontera con Costa Rica en Paso Canoas.
- 4.2 La viabilidad técnica, económica, institucional, financiera, ambiental y social de esta operación ha sido establecida con base en los estudios y análisis que se resumen en el presente capítulo, y teniendo en cuenta la capacidad de ejecución de la UECP del MOP y la experiencia adquirida durante el desarrollo de las operaciones viales vigentes financiadas por el Banco.

A. Viabilidad técnica y económica

- 4.3 Como parte de la preparación del Programa, se efectuaron análisis y evaluaciones para definir las especificaciones apropiadas de la carretera que cumplan con las especificaciones técnicas acordadas por Panamá como signatario del Memorandum de Entendimiento de la Iniciativa de Integración Vial Mesoamericana del PPP. El Cuadro IV-1 resume algunos de los elementos de Diseño Geométrico para las Carreteras Troncales de la RICAM y los tramos en estudio.

CUADRO IV-1 ELEMENTOS DE DISEÑO GEOMETRICO DE LAS CARRETERAS MESOAMERICANAS			
	Memorando RICAM	Divisa - Santiago	Santiago – El Pajal
TPDA, vehículos promedio diario	3.000 - 20.000	7241	2200
VHD, vehículos por hora	450 - 2.000	900	300
FHP, factor de hora pico	0,91 - 0,95	.94	.94
Número de carriles	2 a 4	2	2
Ancho de carriles, metros	3,60	3.05	3.05
Ancho de hombros/espaldones interiores, metros	0.50 a 1,00	no existentes	no existentes
Ancho de hombros/espaldones exteriores, metros	1,20 a 2,50	Casi no existentes	Casi no Existentes
Ancho de mediana, metros	2,00 a 6,00	N/A	N/A
Carga de diseño de puentes (AASHTO)	HS20-44+25%		
Nivel de servicio ⁵ , según el HCM	C – D	D	C

⁵

El concepto de **nivel de servicio** se define como una medida cualitativa para describir las condiciones operacionales dentro de un flujo de tráfico vehicular, y su percepción por los conductores y/o pasajeros. La definición de nivel de servicio describe generalmente estas condiciones en términos de factores como velocidad y tiempo de viaje, libertad y holgura para manejar, interrupciones de tráfico, comodidad y conveniencia, y seguridad. Se ha definido seis niveles de servicio y se identifican desde la A hasta la F. Nivel de servicio A representa las mejores condiciones operativas y nivel de servicio F las peores.

- 4.4 Como base de los análisis se utilizaron los estudios de tráfico y proyecciones preparadas por el MOP con apoyo de firmas consultoras. Para el tramo Divisa – Santiago, se actualizó la evaluación de la demanda y capacidad con nuevos estudios, incluyendo conteos de tráfico en varios puntos de la carretera y durante varios días, que determinaron que el flujo de tráfico para el año 2003 alcanza un promedio de 7.241 vehículos por día. Esta cifra refleja el incremento importante con respecto a las estimaciones que se habían hecho para el 2002 basadas en estadísticas anteriores. El flujo vehicular en toda la carretera ha tenido incrementos sustanciales en los últimos años a medida que se han concluido las obras de ampliación de otros tramos de la Carretera Panamericana. Por ejemplo, con la ampliación en los tramos Penonomé – El Caño y el Caño – Agua Dulce, se obtuvieron tasas de crecimiento de tráfico del 12,7% y 8,1% anual respectivamente en los primeros cuatro años después de haberse puesto en servicio las obras de rehabilitación y ampliación a cuatro carriles. Las encuestas de tráfico muestran que el mismo está compuesto de un 24% de vehículos de pesados, un 10% de buses y un 66% de vehículos livianos y camionetas pickup. Con base en encuestas de aforo de origen y destino realizadas en el 2002 para el estudio del SAVIAL, se encontró que en este tramo el 62% corresponde a tráfico local originado en tres puntos generadores (Aguadulce, Chitré y Santiago)⁶, el 33% a tráfico nacional y el 5% a tráfico internacional.
- 4.5 Se realizaron proyecciones considerando experiencias previas, datos de crecimiento de tráfico en los últimos cinco años en otros tramos de la carretera y la información histórica existente del crecimiento del parque vehicular de Panamá desde 1998 a la fecha, dando como resultados tasas de crecimiento de tráfico de 3,6% a 4,4% según el tipo de vehículo. Igualmente, se tuvo en cuenta un crecimiento mayor para el tráfico internacional, que refleja el proceso de integración y las mejoras que se están llevando a cabo en todo el Corredor Pacífico del PPP. El resultado de dichas proyecciones muestran que para los años 2008 y 2013, el tráfico alcanzaría 11.463 y 13.405 vehículos por día respectivamente. Para el tramo Santiago – El Pajal se cuenta con un tráfico de 2.200 vehículos por día, que de acuerdo con las proyecciones alcanzaría para los años 2008 y 2013, un tráfico de 3.684 y 4.480 vehículos por día respectivamente.
- 4.6 Considerando los niveles de tráfico y las especificaciones de los tramos, se aplicó la metodología seguida por el Highway Capacity Manual (HCM)⁷ y el Quality Level of Service Handbook⁸. Igualmente, se utilizó el modelo para planeamiento de carreteras LOS⁸. Para el tramo Divisa – Santiago, de acuerdo con las especificaciones existentes, el tráfico actual y su comportamiento se presenta un nivel de servicio D, que para las proyecciones de tráfico realizadas pasaría a un nivel E en el año 2005 de no considerarse las mejoras en las especificaciones y la ampliación propuesta a cuatro carriles. En el caso del tramo Santiago – El Pajal, el nivel de servicio de C se mantendría hasta el año 2012 y luego pasaría D durante el resto del horizonte de análisis, por lo cual no se recomienda su ampliación a cuatro

⁶ Dado que el mapa de zonificación de las encuestas es muy amplio este resultado puede estar sobre-estimado.

⁷ Transportation Research Board, USA.

⁸ Departamento de Transporte del Estado de la Florida, 2002

carriles. En conclusión, debido al nivel de congestión del tráfico existente y la demanda futura del tráfico vehicular en los próximos 25 años: (i) el tramo Divisa – Santiago debe ser una vía de cuatro carriles, que requiere la rehabilitación de los dos carriles existentes y la construcción de una mediana central y de dos carriles adicionales; y (ii) el tramo Santiago – El Pajal debe mantenerse como una vía de dos carriles, que requiere la rehabilitación de los mismos.

- 4.7 Los dos tramos de carretera a financiarse con este Programa se encuentran en una zona de alta pluviosidad, que requiere la existencia de un componente muy importante de drenaje y terraplenes. Debido a esta realidad y al hecho de que el país tiene cemento pero no asfalto, como estrategia de inversión, el MOP ha definido que toda su red principal, por la que circula aproximadamente un 87% del transporte interurbano, tenga una superficie de rodadura de hormigón, y que se considere en sus rehabilitaciones periódicas la colocación de una carpeta asfáltica sobre las losas de hormigón existentes.
- 4.8 Los costos presupuestados para las obras se encuentran en parámetros aceptables en el ámbito internacional y consistentes con resultados de licitaciones recientes en el país para obras similares. Para el tramo Divisa – Santiago, el presupuesto inicial previo a la licitación alcanzaba aproximadamente a US\$1.000.000 por kilómetro similar a los costos obtenidos por el MOP en la rehabilitación de seis tramos anteriores, que alcanzaron promedios entre US\$850.000 y US\$1.000.000 por kilómetro. La apertura de sobres económicos de la licitación correspondiente resultó en propuestas entre \$732.000 y \$936.000. El costo estimado se encuentra por debajo de los costos promedios reportados en la base de datos Road Costs Knowledge System (ROCKS)⁹, los cuales estiman un promedio superior a US\$1,000,000 solamente para la construcción nueva de los dos carriles en concreto, sin considerar la rehabilitación de los dos carriles existentes.
- 4.9 El análisis de los beneficios y costos económicos para el país se realizó utilizando indicadores de rentabilidad económica tales como: el Valor Presente Neto (VPN), la Tasa Interna de Retorno (TIR), de los beneficios después de recuperar la inversión inicial (descontados al 12%), las Razones Beneficio/Costo (B/C), descontados al 12%, obtenidos para este proyecto, están basados en los flujos económicos de los costos y beneficios netos, mostradas en las tablas resúmenes de evaluación para el tramo en estudio. Los beneficios que capitaliza el proyecto son el resultado de la disminución del costo de operar los vehículos, ahorro en el tiempo de viajes de los pasajeros y reducción en los costos de transporte de las mercancías, reducción de los costos de mantenimiento, disminución del número de accidentes de tránsito, aumento en el confort de los viajeros, su seguridad y puntualidad. Estos beneficios son el resultado de la comparación del uso de la vía como está en la actualidad y el uso de la misma una vez se realice la obra.
- 4.10 Para estimar los costos de operación de los vehículos se tomaron en cuenta las condiciones actuales de la carretera y las especificaciones técnicas de las obras a

⁹ Road Costs Knowledge System (ROCKS) Ver. 2.01 Sept. 2002. World Bank – Transport and Urban Development Department. El sistema analiza una base de datos que incluye más de 1500 proyectos de 65 países.

realizar. Las características técnicas de los tramos se incorporaron a un sub-modelo de costos de operación vehicular, el cual es parte del Modelo de Diseño de Carreteras (HDM-III). Partiendo de los presupuestos para las obras, incluyendo los gastos en estudios técnicos y ambientales, en supervisión y en mantenimiento se hicieron ajustes a los precios de mercado para eliminar los costos puramente financieros representados por los impuestos. A este costo económico se agregó el costo económico de realizar el plan de mantenimiento acordado. El Cuadro IV-2 resume los resultados de la evaluación económica. La TIR del proyecto en los tramos Divisa – Santiago y Santiago – El Pajal se estimó en 28,6% y 30,5% respectivamente y el VAN se estimó en US\$93,65 millones y US\$28,80 millones también respectivamente. Si los costos resultaran ser un 20% más altos que los previstos, la TIR sería 25,8% y 26,0% respectivamente. Los flujos de tráfico proyectados no incluyen tráfico que podría ser generado en otras carreteras de la zona como consecuencia del mejoramiento y rehabilitación de este proyecto. Si ello ocurriera los beneficios se incrementarían. Si los beneficios disminuyeran en un 20%, la TIR de los tramos Divisa – Santiago y Santiago El Pajal serían del 25,2% y 25,6% respectivamente, sin aumento en los costos.

CUADRO IV-2 OBRAS DE REHABILITACION Y MEJORAS Estimación de TIR, VAN y Sensibilidad						
Obra	Longitud (Km)	Costos (\$miles)	TIR (%)	VAN (\$miles)	SENSIBILIDAD TIR	
					+20% Costos	-20% Benefic.
Divisa – Santiago	39	41.000	28.6	93.65	25.8	25.2
Santiago – El Pajal	53	12.000	30.5	28.80	26.0	25.6

- 4.11 Las obras de rehabilitación y mejoramiento a ser realizadas dentro del Programa, no ofrecen mayores dificultades desde el punto de vista técnico, por haber disponibilidad suficiente de capacidad y experiencia para ejecutarlas adecuadamente, tanto en el MOP y la UECP, como en las empresas privadas para ejecutar las obras. Para la supervisión de las obras civiles, la UECP contará con el apoyo de servicios de consultoría de firmas especializadas.

B. Viabilidad institucional y financiera

- 4.12 El programa de fortalecimiento y modernización institucional del MOP, que se ha venido ejecutando con apoyo del Banco y del BM, permitirá contar con instituciones fortalecidas y políticas sectoriales bien definidas que garantizarán la viabilidad del Programa. Los recursos de fortalecimiento institucional del préstamo 1116/OC-PN ha venido apoyando la preparación de la propuesta para crear un mecanismo de financiamiento sostenible del mantenimiento, a fortalecer la capacidad gerencial y de operación del sector vial, así como mejorar la capacidad de gestión ambiental del MOP.
- 4.13 El plan financiero para el programa de inversiones en el sector vial, expuesto en la Sección I.C.2 permitirá asegurar la viabilidad financiera para llevar a cabo el Programa. Las limitadas asignaciones presupuestarias, que afectaron al sector vial

en los últimos años, están siendo superadas gracias a la reforma fiscal. Las asignaciones de presupuesto aprobadas para el 2003 reflejan esta recuperación. Parte del programa de inversiones en rehabilitación y mejoramiento del período 2003-2006, se encuentra financiado con recursos de presupuesto y del FFD. Se ha estimado que se requerirán sólo US\$47 millones de financiamiento externo adicional a las operaciones del Banco. Tanto el BM, como la CAF, han venido conversando con el Gobierno sobre nuevas operaciones que permitirían cubrir este monto.

C. Propuesta de Gestión Ambiental y Social

- 4.14 Para asegurar la factibilidad ambiental del proyecto, se preparó y puso a disposición del público el pasado 4 de marzo del 2003, la Evaluación Ambiental y Social del Programa, siguiendo la Estrategia Ambiental y Social (ESS) aprobada por el Comité de Aspectos Ambientales y Sociales del Banco (CESI) del Banco. La Propuesta de Gestión Ambiental y Social (ESMP), cuyo documento forma parte integral del Informe de Proyecto se resume en esta sección.
- 4.15 ***Impactos ambientales y sociales potenciales.*** Las obras propuestas dentro del Programa no ofrecen mayores dificultades constructivas, ni implican reasentamientos de población. Para el tramo Santiago – Divisa, se prevé la rehabilitación de la vía actual y su mejoramiento mediante la construcción de dos carriles nuevos sobre el corredor original, cuyo derecho de vía fue reservado desde su construcción hace 40 años. No se prevén cambios de trazado de la vía, debido a su excelente construcción original y localización en zonas estables. Para el tramo Santiago – El Pajal se prevé la rehabilitación de la superficie de rodamiento y la construcción de los hombros. Tampoco se han proyectado cambios de trazado en el diseño.
- 4.16 Este Proyecto puede generar impactos ambientales negativos moderados, previsibles y mitigables. Los impactos directos negativos, inclusive los relativos al mantenimiento, tienen medidas para la prevención y mitigación (y/o compensación) conocidas y consistentes con la reglamentación nacional y en las normativas y especificaciones ambientales de los pliegos de licitación de las obras que utiliza el MOP.
- 4.17 No se anticipan impactos ambientales indirectos negativos, salvo efectos a mediano y largo plazo en la economía de la región causados por el mejoramiento de la vía existente, en conjunto con los demás proyectos incluidos la iniciativa regional del PPP, que puede generar efectos acumulativos e impactos indirectos (como por ejemplo, una tendencia de migración poblacional que en el mediano plazo pueda presentarse debido a las disminuciones en tiempo y costo que genera esté y los demás proyectos futuros contemplados). En el marco del PPP, dentro de la Iniciativa de Desarrollo Sostenible, se viene trabajando coordinadamente con la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y los directores de EIAS (Evaluación de Impactos Ambientales y Sociales) de los Ministerios de Medio Ambiente de la Región, para definir estrategias para el manejo de los impactos ambientales o sociales de los diferentes proyectos y avanzar en una

normativa ambiental armonizada, incluyendo la posible adopción de un contenido del EIAS regional, reglas de licitación etc..

- 4.18 ***Proceso de divulgación y proceso de consulta pública y participación ciudadana.*** El proyecto ha tenido hasta la fecha un amplio proceso de divulgación y proceso de consulta pública y participación ciudadana, desarrollado a través de tres iniciativas: (i) como parte del Programa de Información, Consulta y Participación del PPP se llevaron a cabo Talleres de divulgación en febrero y diciembre del 2002, en los cuales se expusieron objetivos, metas, proyectos, alcances, beneficios para la región centroamericana y la República del Panamá y la contrapartida nacional; (ii) el Dialogo Nacional para la Reactivación Económica, un amplio proceso de concertación y consenso nacional, en el cual se otorgó la prioridad a la ampliación y rehabilitación de la carretera entre Divisa - Paso Canoas y se acordó la asignación de recursos del FFD; y (iii) la divulgación por parte del Departamento de Asuntos Comunitarios, la Dirección Ejecutiva de Estudios y Diseños, y la SA del MOP de los dos proyectos (Divisa - Santiago y Santiago - El Pajal) en las comunidades que están en el área de influencia directa. En general existe una total disposición de la sociedad civil y apoyo de los moradores de las comunidades aledañas para que el proyecto se desarrolle. Es importante destacar que ha habido reclamos reiterados de miembros de la sociedad civil por los atrasos en la ejecución de los proyectos pendientes de los diferentes tramos del Corredor del Pacífico desde Aguadulce hasta Paso Canoas. Este Corredor constituye la columna vertebral del sistema vial nacional a donde convergen todos los caminos principales de penetración.
- 4.19 Por otra parte, el MOP ha celebrado reuniones con las autoridades municipales, y en julio de 2002 se concluyó el informe de inspección y avalúo de propiedades potencialmente afectadas. Según la alineación de la vía existen 25 afectaciones potenciales que incluyen: 1 cerca residencial; 3 cercas comerciales; 4 comercios; 7 paradas de buses; 7 letreros de estaciones de combustible; 1 paso peatonal; 2 kioscos. Es importante acotar que las personas o negocios que se verán afectados por la ampliación de la vía han desarrollado sus actividades dentro de la servidumbre pública de la carretera. El Departamento de Asuntos Comunitarios ha notificado a cada uno de los potenciales afectados oportunamente los planes del Ministerio y ha adelantado conversaciones con los mismos, revisando caso por caso cada situación para avanzar en la definición de la solución apropiada.
- 4.20 ***Resumen del marco para la gestión ambiental y social.*** Desde 1994, el Gobierno viene trabajando en implementar una diversidad de temas ambientales prioritarios para el país y a la fecha se tienen avances importantes en el desarrollo de la gestión ambiental. En 1998, se promulga la Ley General del Ambiente y se creó la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) a partir de las capacidades del Ex-INRENARE, como una entidad autónoma rectora del Estado en materia ambiental y con funciones de hacer cumplir las leyes, reglamentos y la política nacional del Ambiente, en conjunto con otras instituciones públicas que conforman el Sistema Interinstitucional del Ambiente. A fin de acompañar y enfrentar los desafíos que genera la Ley General del Ambiente y su nueva institucionalidad, el Banco financió en 1999 el Programa Ambiental Nacional (1222/OC-PN) que tiene una visión estratégica de largo plazo que permite definir, por etapas, en forma flexible

y viable, la implementación de la Ley General del Ambiente y la Estrategia Nacional Ambiental (Financiada por 1090/OC-PN.)

- 4.21 El marco normativo de Panamá establece la tipología de los EIAs según el nivel de afectaciones, riesgos e impactos ambientales que las actividades un proyecto pueden llenar a inducir sobre el medio ambiente y social. La categorización depende de sí el proyecto está o no en una lista taxativa estipulada en el Art. 14 del Decreto No 59 del 16 de marzo de 2000; y sí el proyecto incide negativamente sobre los cinco criterios¹⁰ de protección ambiental estipulados en este mismo Decreto. De acuerdo con la misma existen tres tipos de EIAs requeridos: Categoría I: proyectos que no generan impactos ambientales significativos, cumplen con la normativa ambiental existente y no conllevan riesgos ambientales. El EIA se constituirá a través de una declaración jurada debidamente notariada. Categoría II: aplicable a los proyectos incluidos en la lista taxativa prevista en el artículo 14 de este reglamento cuya ejecución puede ocasionar impactos ambientales negativos de carácter significativo que afectan parcialmente el ambiente; los cuales pueden ser eliminados o mitigados con medidas conocidas y fácilmente aplicables a fin de cumplir con la normativa ambiental vigente. Categoría III: aplicable a los proyectos incluidos en la lista taxativa prevista en el artículo 14 de este reglamento cuya ejecución puede producir impactos ambientales negativos de significación cuantitativa o cualitativa, que ameriten un análisis más profundo para evaluar los impactos y para proponer el correspondiente Plan de Manejo Ambiental. Es importante recalcar que ninguna obra que este sujeta al proceso de EIA no puede empezar a ejecutarse antes de obtener una resolución de la ANAM de aprobación del EIA.
- 4.22 La Sección Ambiental (SA) del MOP creada en 1982, cuenta con un personal con amplia experiencia en la rama ambiental del sector vial. Gracias al esfuerzo de la SA, el MOP internalizado en sus pliegos de cargo la exigencia a los contratistas del cumplimiento de la normativa ambiental, así como la presencia dentro de su equipo técnico de especialistas en manejo ambiental, tanto para las empresas constructoras y supervisoras. Además el incumplimiento de los requerimientos ambientales afecta trámite y de cobros de cuentas. La SA cuenta con tres oficinas (semi-autónomas) en distintas regiones la geografía nacional. La descentralización de las diferentes oficinas de la Sección Ambiental del MOP permite una mayor cobertura y mejor calidad de la supervisión y monitoreo de los proyectos en ejecución.

10

Criterio 1. Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta riesgo para la salud de la población, flora y fauna (en cualquiera de sus estados), y sobre el ambiente en general. **Criterio 2.** Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales, incluyendo suelo, agua, flora y fauna, con especial atención a la afectación de la diversidad biológica y territorios o recursos con valor ambiental y/o patrimonial. **Criterio 3.** Este criterio se define cuando el proyecto genera o presenta alteraciones significativas sobre los atributos que se dieron origen a un área clasificada como protegida o de valor paisajístico y estético de una zona. **Criterio 4.** Este criterio se define cuando el proyecto genera reasentamientos, desplazamientos y reubicaciones de comunidades humanas, y alteraciones significativas sobre los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos, incluyendo los espacios urbanos. **Criterio 5.** Este criterio se define cuando el proyecto genera o presente alteraciones sobre monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y perteneciente al patrimonio cultural.

Además de coordinación con autoridades locales, comunidades beneficiadas, sociedad civil y otras entidades públicas.

- 4.23 Como parte de la preparación de la operación, se revisaron las políticas, procedimientos, manuales operativos, funciones y capacidades de la Sección Ambiental del MOP, así como el cumplimiento de los aspectos ambientales del Préstamo 1116/OC-PN. A pesar de los avances logrados, se encontró que había atrasos en ejecutar algunas de las actividades recomendadas en el programa de fortalecimiento institucional de la SA, incluyendo la necesidad de ampliar el personal y equipo en algunas de las oficinas, actualizar las funciones y preparación del manual actualizado de procedimientos, adquirir equipos y montaje de la base de datos y del sistema de información geográfico de la SA.. Se acordó con el MOP, apoyar con recursos de la misma operación la contratación de un consultor para acelerar la ejecución de dicho plan.
- 4.24 Igualmente, como parte de la revisión ambiental de proyectos ya ejecutados, se encontró que en algunos casos, las medidas de mitigación son cumplidas por los contratistas, pero las mismas son una realidad a medias y no llegan a desempeñar el fin con el cual fueron sugeridas. Aunque la SA realiza su labor de inspección y redacción de informes sobre las inconsistencias de la implementación de los controles ambientales, es necesario una mayor interacción efectiva entre la Dirección de Inspección (DI) y la SA a fin de hacer los cumplir los mecanismo de penalización económica sobre los contratistas que no cumplan con las especificaciones de protección ambiental.
- 4.25 ***Plan de Manejo Ambiental y Social (PMAS) del Programa.*** La estrategia ambiental y social del programa ha generado el PMAS, cuya aplicación garantizará la viabilidad de las obras del Programa. El PMAS esta compuesto por las siguientes actividades específicas:
- 4.26 1. En relación con los impactos ambientales directos e indirectos de los proyectos de rehabilitación y mejoramiento de los tramos Divisa – Santiago y Santiago – El Pajal, la evaluación ambiental y social del Programa concluyó que el desarrollo del proyecto de rehabilitación y mejoramiento del Tramo Divisa-Santiago-El Pajal: (i) no genera afectaciones ambientales sobre zonas protegidas y no hay impactos negativos sobre grupos vulnerables; (ii) no existe para la operación del proyecto puntos críticos, ni riesgos de desastres naturales por sismos, derrumbes, inundaciones y huracanes; (iii) con el cumplimiento del proceso y normativa ambiental vigente, y la estricta aplicación de las medidas de mitigación y de las especificaciones de construcción, no deben generarse pasivos ambientales significativos y de difícil manejo; (iv) los potenciales impactos ambientales son menores y sus medidas de mitigación de bajo costo e implementación; (v) las consultas a la sociedad civil organizada del PPP se llevaron a cabo, están debidamente documentadas y no ha habido ningún cuestionamiento adverso a la iniciativa; y (vi) el proceso de participación pública inherente al desarrollo del proyecto ha generado resultados que han potenciado positivamente la iniciativa ampliación y remodelación del tramo Divisa-Santiago-El Pajal.

- 4.27 La evaluación recomendó que se deberá elaborar para el tramo Divisa-Santiago un EIA Categoría II y para el tramo Santiago-El Pajal un EIA Categoría I. Igualmente, en forma conjunta con la Unidad de Estudios Ambientales de la ANAM y la SA, se prepararon los Términos de Referencia correspondientes. Los EIAs deberán ser revisados por la ANAM, el MOP, y el Ministerio de Salud (MINSA) que son las instituciones que a través de la Red de Unidades Ambientales Sectoriales participan en el proceso de evaluación de los EIAs de los dos proyectos. La ANAM deberá emitir la resolución de aprobación o negación del EIAs previamente a la iniciación de cualquiera de las obras respectivas.
- 4.28 2. En relación con el marco institucional y legal se está apoyando con recursos de la operación en ejecución a superar algunos problemas menores (de personal y equipo) en la SA, de forma que la misma no deberá tener inconvenientes en desarrollar el monitoreo y supervisión de la implementación de las medidas de mitigación del Programa, en una coordinación efectiva con otras instituciones como ANAN y MINSA, así como con las otras direcciones y departamentos del MOP.

D. Beneficios e impactos en el desarrollo

- 4.29 El presente programa contribuirá a la rehabilitación y mejoramiento del principal corredor vial y su impacto ambiental tenderá a ser positivo y de un alto beneficio económico y social para el país. El programa beneficiará particularmente a los habitantes de las provincias de Herrera y Los Santos en la península de Azuero, así como a los de Veraguas y su capital Santiago, localizados en el área de influencia directa del programa; a los habitantes de todas las provincias al oeste del país y de la provincia de Bocas del Toro que deben desplazar su producción a la ciudad capital y a Colón; y en general a la región mesoamericana, al facilitar el comercio, el turismo e integración regional. El programa facilitará contar con un servicio de transporte de carga y pasajeros eficiente y con mejores niveles de seguridad.
- 4.30 El Programa no califica como operación dirigida a la reducción de pobreza (PTI) ni tampoco como Programa que promueve la equidad social (SEQ). No obstante, el Programa, al promover la competitividad generará potenciales beneficios en cuanto a la generación de empleo y aumento de ingresos.

E. Riesgos

- 4.31 La ejecución de la operación propuesta no presenta riesgos sustanciales, la misma tiene máxima prioridad para el Gobierno Nacional y en el presupuesto aprobado para el 2003 se han incorporado los recursos de contrapartida necesarios. El MOP cuenta con experiencia acumulada en la ejecución de programas y proyectos de diversos organismos multilaterales de desarrollo, además de haberse fortalecido institucionalmente gracias a la asistencia técnica del Banco y del BM, lo que permitirá una adecuada gestión del nuevo Proyecto. Las obras propuestas no presentan impactos ambientales significativos, no implican reasentamientos de personas y el derecho de vía está disponible.

- 4.32 Existe un riesgo de alcance limitado que podría afectar la ejecución de las obras propuestas para el tramo Divisa – Santiago. En 1998, el MOP realizó una licitación pública internacional para el financiamiento, diseño, construcción y mantenimiento del tramo Aguadulce - Santiago. Esta licitación fue adjudicada a un consorcio internacional en junio de 1998. Por diferentes razones relacionadas con el financiamiento de la obra, el MOP se abstuvo de emitir orden de proceder y el contrato no tiene fecha, ya que nunca fue refrendado por la Contraloría. En enero del 2002, el MOP revocó la adjudicación de dicho contrato y el consorcio ha presentado una demanda que se encuentra pendiente de resolver por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. El Banco, a través del Departamento Legal y con el apoyo de una firma de asesores legales panameños, analizó la situación planteada a fin de determinar si dicha demanda pudiese afectar el proyecto propuesto. Del análisis realizado, se concluyó que en la demanda presentada por el consorcio, su interés es obtener una indemnización por los gastos y perjuicios incurridos en la licitación más no dejar sin efecto la actual adjudicación. Además, a través de los años, la jurisprudencia ha demostrado que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia no acostumbra anular actos o resoluciones que puedan afectar la ejecución de obras de interés público, como es el del presente caso.
- 4.33 El alcance de los objetivos de desarrollo de la operación podría verse afectado de no ejecutarse la rehabilitación de los demás tramos de la carretera, o por la falta de mantenimiento vial. Respecto a lo primero, el Gobierno avanza satisfactoriamente en la contratación de la rehabilitación y mejoramiento de los tramos restantes del Corredor Pacífico con recursos del FFD, y como se indicó en el par. 1.5, los demás países del PPP están avanzando satisfactoriamente en la financiación del resto del Corredor Pacífico, lo cual permitirá que los beneficios de la rehabilitación total del corredor puedan ser obtenidos.
- 4.34 Por otra parte, mientras el país no cuente con un mecanismo sostenible para mantenimiento (Fondo Vial u otro similar), el riesgo de sostenibilidad por falta de mantenimiento es mitigado por la modalidad de contratación propuesta que garantizará el mantenimiento por cinco años para el tramo Santiago – Divisa. En el caso del tramo Santiago – El Pajal, que no siguió esta modalidad, se contratará el mantenimiento bajo una licitación separada, tomando en cuenta la experiencia de los proyectos piloto del Programa en ejecución financiado por el Banco Mundial. Adicionalmente, las acciones que el Gobierno viene implementando para establecer mecanismos más eficientes de gestión del mantenimiento como el SAVIAL y el FONVIAL reducirán en el futuro el riesgo de no contar con el mantenimiento vial. Las autoridades han avanzado en la preparación de la propuesta del mecanismo sostenible (FONVIAL – PANAMA) y están analizando la oportunidad de presentar dicha propuesta a la Asamblea Legislativa. El Banco ha colocado este tema como prioritario a ser discutido con la nueva administración como parte del diálogo de políticas.

PANAMA (PN-0159)					
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL CORREDOR PACÍFICO DEL PPP (TRAMO DIVISA - SANTIAGO – EL PAJAL)					
Marco Lógico					
Objetivo	Indicadores		Medios de comprobación	Supuestos	
FIN Mejorar la integración y conectividad de la región mesoamericana, así como entre el centro y la región oeste de Panamá.	Evolución creciente de las estadísticas de comercio y trafico de pasajeros por vía terrestre desde y hacia Panamá con los países mesoamericanos. Evolución creciente de las estadísticas de comercio y trafico de pasajeros por vía terrestre desde y hacia las provincias del oeste de Panamá.		Registros Aduaneros, Informes de la Contraloría y del IPAT. Estadísticas Nacionales de la Contraloría.	La voluntad política para establecer medidas paralelas y las condiciones económicas continúan fomentando y profundizando la integración. Se cumple con el programa de rehabilitar y mejorar con recursos de FFD, los restantes tramos del Corredor del Pacífico hasta la frontera con Costa Rica de 206 kms de longitud.	
PROPÓSITO Reducir los costos de transporte, facilitar la movilización de pasajeros y carga, y mejorar la seguridad vial a lo largo del Corredor de Integración del Pacífico del PPP, en los tramos Divisa – Santiago y Santiago El Pajal.	Al primer año de ponerse en servicio las obras, los costos de operación de vehículos se reducen en promedio en un 17.6% y un 19.8% para los tramos Divisa – Santiago y Santiago - El Pajal respectivamente. Los valores base sin proyecto son los siguientes:		Revisión de la evaluación económica de los tramos rehabilitados Actualización de estudios técnicos, basados en la aplicación del HDM y encuesta a los usuarios.	Evolución satisfactoria de las condiciones macroeconómicas y del mercado de transporte. MOP brinda un adecuado mantenimiento a la red. Las leyes de tránsito se cumplen y la ATTT da mantenimiento adecuado a la señalización vial.	
		Divisa – Santiago			Santiago – El Pajal
	Sedán	0.17			0.17
	Pick-up	0.20			0.21
	Bus	0.31			0.71
	C. Liviano	0.21			0.21
	C. Mediano	0.60			0.60
	Pesado-Art.	0.66			0.82
	En el primer año de ponerse en servicio las obras, el tiempo medio de viaje se reduce: para los vehículos pesados, en un 33% al pasar de 1:45 horas a 1:10 horas; y para vehículos livianos en un 23.5% al pasar de 1:25 horas a 1:05 horas.				

PANAMA (PN-0159)					
PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL CORREDOR PACÍFICO DEL PPP (TRAMO DIVISA - SANTIAGO – EL PAJAL)					
Marco Lógico					
Objetivo	Indicadores			Medios de comprobación	Supuestos
	El tránsito de vehículos particulares y comerciales evoluciona de acuerdo con las proyecciones de tráfico siguientes:			Aforos de Tránsito y Registros de Carga de origen y destino. Estadísticas de accidentes de la ATT y de la DOT de la Policía Nacional. (Las estadísticas de las provincias se usan como indicador aproximado del impacto)	
		Divisa – Santiago	Santiago – El Pajal		
	2003	7241	2200		
	2008	11463	3684		
	2013	13940	4480		
	Los índices de accidentalidad anual por habitante se reducen durante los primeros 5 años en 2% anual, en las provincias de Herrera y Veraguas. Los valores base para el año 2001 son los siguientes:				
		Herrera	Veraguas		
	Colisión	357.2	292.5		
	Atropello	62.5	23.5		
	Vuelco	39.0	31.7		
	Caída	10.7	26.2		
	Choque	57.6	46.1		
	Otras	15.6	2.3		
	Total	542.6	422.3		
COMPONENTES					
1. Rehabilitación del Tramo Divisa - Santiago	39 km rehabilitados y ampliados de dos a cuatro carriles, 3 puentes vehiculares y 12 puentes peatonales construidos para el 2005.			Informes de Avance del Supervisor de las Obras. Informes de Ejecución.	Se mantiene el compromiso del Gobierno de dinamizar estas inversiones.
2. Rehabilitación del Tramo Santiago – El Pajal	53 km rehabilitados y ampliados sus dos carriles y 3 puentes peatonales construidos para 2004.				
ACTIVIDADES					
Licitación, Contratación y ejecución de obras y consultorías.	Metas de acuerdo con el Plan de Adquisiciones y Licitaciones (Anexo A-III-1) y del Cronograma de procesos de licitación y ejecución (archivos técnicos del Programa)			Informe de progreso del Proyecto. Informe de Auditoría. Informes de supervisión.	Se cuenta con una UECP fortalecida para la administración y ejecución del proyecto. El mercado de empresas contratistas y firmas consultoras presenta condiciones adecuadas para desarrollar los procesos licitatorios en la forma prevista y recibir ofertas aceptables.

PANAMA

**PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DEL CORREDOR PACÍFICO DEL PPP
(TRAMO DIVISA - SANTIAGO – EL PAJAL)
(PN-0159)**

PLAN DE LICITACIONES Y ADQUISICIONES

	MONTO US\$ Miles	BID %	LOCAL %	Método	Precali- ficación	Fecha de Publicación del AEA
OBRAS CIVILES:						
Divisa – Santiago	28.600	87	13	LPI	Si	2002
Santiago-El Pajal: Sección I	2.400	87	13	LPN	No	2003
Santiago-El Pajal: Sección II	2.600	87	13	LPN	No	2003
Santiago-El Pajal: Sección III	3.400	87	13	LPN	No	2003
CONSULTORIAS:						
Divisa – Santiago	2.000	87	13	LPI	Si	2002
Santiago-El Pajal: Sección I	170	87	13	LPN	1/	2003
Santiago-El Pajal: Sección II	190	87	13	LPN	1/	2003
Santiago-El Pajal: Sección III	240	87	13	LPN	1/	2003
Auditoría Externa	100	100	0	LPN	Si	2003
Auditoría Ambiental	30	100	0	2/	No	2003
Asistencias Técnicas para apoyar UECP y SA; ingeniería y estudios	180	100	0	2/	No	NA
EQUIPOS:						
Equipo de apoyo a UECP y SA	140	100	0	2/	No	NA

LPI = Licitación Pública Internacional
LPN = Licitación Pública Nacional

1/ Se utilizará el registro abierto de consultores creado para la operación 1116/OC-PN en ejecución.

2/ Se aplicarán los procedimientos del Banco dependiendo de los montos del respectivo contrato.