

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Sector Transporte en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1270
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Bayona Pulido, Mauricio (INE/TSP) Líder del Equipo; Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); De Dobrzynski, Esteban (LEG/SGO); Hernandez, Gabriel Antonio (VPS/ESG); Lefevre, Benoit Jean Marie (CSD/CCS); Molina Vintimilla, Maria Emilia (INE/TSP); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Remon Vasquez, Diana Raquel (CID/CPN)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1147.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	2 Ago 2021.
▪ Beneficiario:	Ministerio de Obras Públicas - MOP
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$250,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Noviembre 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	INE/TSP-Transporte
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (ssn):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional 2020-2024:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental

II. Descripción del préstamo asociado

- 2.1 El Banco y el Gobierno de Panamá, tienen suscrito el contrato de préstamo 4561/OC-PN del Apoyo al Desarrollo de la Conectividad Territorial de la Región Central y Occidental de Panamá (PN-L1147) por US\$87 millones, el cual tiene como objetivo general contribuir a la mejora de la productividad en la región central y occidental de Panamá, a través de la provisión de infraestructura y la contribución al desarrollo de servicios de transporte seguros, confiables y accesibles, garantizando su disponibilidad para el acceso a mercados, y la accesibilidad de comunidades indígenas Ngäbe-Buglé.
- 2.2 **Préstamo asociado.** La operación PN-L1147, tiene como objetivos específicos del programa son: (i) facilitar la conectividad de la infraestructura nacional; (ii) mejorar la accesibilidad de comarcas indígenas rurales a servicios públicos; (iii) incrementar la resiliencia de la infraestructura para enfrentar fenómenos naturales y los efectos del CC; y (iv) mejorar la capacidad de gestión del MOP. Esto disminuirá los costos generalizados de transporte, tiempos de acceso a servicios básicos y número de días intransitables por efectos del CC.

- 2.3 El programa presenta buen nivel de avance habiendo comprometido 97,28% del monto total del financiamiento. El componente 1, que financia tres obras (dos viales y un puente), se encuentra 100% comprometido bajo la modalidad de diseño y construcción, y en diferentes instancias de ejecución. El Banco está apoyando la gestión para incorporar en los diseños del camino rural comarcal, los conceptos establecidos en la guía de etnoingeniería, para ello se prevé el desarrollo de talleres conceptuales del tema durante la preparación de la operación con el contratista y la comunidad. El Organismo Ejecutor (OE) denota una marcada debilidad en términos de planificación y gestión, limitando el adecuado seguimiento y monitoreo al avance de las obras y cumplimientos de acuerdos contractuales. El componente 2, que financia estudios y herramientas técnicas de apoyo a la gestión institucional del MOP, aún no se ejecuta.

III. Objetivos y justificación de la CT

- 3.1 **Antecedentes.** La infraestructura de transportes proporciona la base para el desarrollo económico del país y es fundamental en la reducción de la pobreza, facilita las comunicaciones y suministra un mejor acceso al empleo, la educación y los servicios de salud y, por tanto, es uno de los principales requerimientos para el comercio local e internacional, así como el turismo, entre otros grupos de actividad económica.
- 3.2 La red vial total en Panamá es de 20.019,88 km, de los cuales el 79,4% corresponde a la red vial interurbana y el 20,6% restante a la red vial urbana. En términos de densidad vial, Panamá tiene una de las más bajas en Centroamérica (265 km/1000 km²). Respecto a los 15.901,82 km de la red vial interurbana, el 72,7% (11.561,48 km) corresponde a vías terciarias, un 18% (2.862,5 km) a vías secundarias y un 9,3% (1.478 km) a vías primarias. En promedio, el 46% de las vías terciarias y secundarias se encuentra en estado malo y un 36% en estado regular.
- 3.3 En esta línea el MOP, se encuentra actualmente gestionando el desarrollo de la conectividad territorial de la región central y occidental de Panamá, que resalta el proyecto financiado por el Banco (PN-L1147), el cual busca la mejora de la infraestructura de transporte con el propósito de disminuir el gran rezago que tiene el país respecto a inversiones en infraestructura, reducir los costos y tiempos de viaje de personas y bienes, incrementar la SV, y mejorar el flujo comercial y la integración regional. Sin embargo, la cartera no considera entre sus alcances recursos para el fortalecimiento institucional a través del complemento de estudios técnicos, especialistas funcionales y desarrollo de capacidades en las unidades ejecutoras, así como dependencias funcionales que apoyan dicha gestión.
- 3.4 **Región Central y Occidental de Panamá.** En las provincias de Veraguas y Chiriquí, las de mayor producción agrícola y pecuaria a nivel nacional, casi dos tercios de su red vial están sin pavimentar y un tercio se encuentra en condiciones malas (MOP, 2016), siendo su oferta vial aún insuficiente, tanto en longitud como en servicio prestado. La red de caminos rurales y de producción es en su mayoría revestida y de tierra; por lo que los niveles de transitabilidad de los mismos se ven afectados en épocas de lluvias. Estas dos provincias se encuentran en las zonas de mayor riesgo y vulnerabilidad a fenómenos de inundaciones¹, lo que se incrementará con los efectos del CC. El mal estado de las vías incrementa los costos de transporte y limita

¹ [Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015.](#)

el acceso a bienes (incluyendo los insumos productivos) y servicios básicos (como salud o educación).

- 3.5 **Caminos rurales en la comarca Ngäbe-Buglé**². Las asimetrías en la cobertura y calidad de la infraestructura de transporte son particularmente mayores para las comarcas indígenas con altas tasas de pobreza. La deficiente cobertura de servicios básicos e infraestructura resulta en largos tiempos de viaje y elevados costos del servicio de transporte debido al mal estado de las vías, lo que, a su vez, impacta los índices de mortalidad materna e infantil³.
- 3.6 Por otro lado, el MOP tiene una limitada capacidad para la planificación y gestión de los activos viales, así como la insuficiente asignación de recursos públicos para el mantenimiento de la red. Por lo cual, resulta necesario el desarrollo de una metodología de planificación estratégica de mediano o largo plazo, con una perspectiva territorial que favorezca una visión integral del sector y considere el rol estratégico de los servicios de transporte. Asimismo, es clave la adopción de herramientas de planificación y gestión de activos viales orientadas a asegurar la equidad en su distribución territorial y niveles adecuados de inversión en mantenimiento de redes.
- 3.7 **Justificación.** Para la correcta ejecución de la cartera de transporte en Panamá, es necesario contar con el apoyo de expertos en gestión socioambiental, gestión de obra vial, análisis de diseños, estudios de factibilidad y conceptos técnicos de expertos, entre otras necesidades; esto debido a la complejidad de las obras en ejecución y particularmente a que las obras no tienen supervisión externa, lo que hace necesario un mayor esfuerzo de supervisión por parte del Banco, las cuales se pueden resumir en: (i) diseño y construcción de caminos de Besikó; (ii) rehabilitación de la carretera Atalaya-Mariato-PN-T1270-9-Quebro-Flores y ramal a Varadero; y (iii) puente Gemelo sobre el río Chico sobre la Panamericana Oeste.
- 3.8 Debido al alto nivel de trabajo que tendrá el ejecutor, es de gran importancia brindarle el apoyo necesario para la preparación y fortalecimiento de sus equipos de trabajo de forma que para todas las obras que se vayan a ejecutar se contemplen los elementos técnicos que reduzcan el riesgo de sobrecostos y aumento de plazos. También es importante que se garantice que el MOP contemple en sus proyectos los elementos de género y personas con discapacidad, fomentando la participación de esta población en el desarrollo de los proyectos de infraestructura. Además, es necesario dar acompañamiento técnico a los ejecutores para fomentar el desarrollo de infraestructura de transporte que promueva la movilidad sostenible e impulsar el uso de tecnología e innovación en la ejecución de los proyectos.
- 3.9 En función de las lecciones aprendidas que se han ido identificando durante la ejecución de los programas, es necesario destacar algunas que son fundamentales para la mejora de la gestión de estos, tales como: (i) los proyectos financiados por el Banco deben implementar las salvaguardas socioambientales requeridas; (ii) el esquema de ejecución le asigna bastantes responsabilidades a la estructura ordinaria del OE; (iii) Las oportunidades de participación de la mujer, en las actividades

² Red vial comarca Ngäbe-Buglé: 574 km. Caminos de tierra y revestidos (95%): estado regular (19,6%) y malo (75,4%).

³ Mortalidad materna (defunciones/100.000 nacidos vivos): comarca (162,5); nacional (49,2). Mortalidad infantil (defunciones/1.000 nacidos vivos): comarca (21,4); nacional (13,9); ([Contraloría General de la República de Panamá, 2016](#)).

vinculadas al programa, realmente han sido limitadas; y (iv) se requiere gestionar los programas bajo estándares de calidad reconocidos a nivel internacional, para así contar con parámetros de eficiencia para la toma de decisiones.

- 3.10 **Objetivo.** El objetivo de esta CT es apoyar al Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOP) a mejorar la ejecución de la cartera de transporte, mediante el apoyo técnico para mejorar la supervisión de la calidad de las obras, así como, mediante el apoyo al fortalecimiento de sus capacidades institucionales para incorporar en los proyectos acciones de inclusión social e igualdad, productividad e innovación y sostenibilidad ambiental, de tal forma que el Programa de Apoyo al Desarrollo de la Conectividad Territorial de la Región Central y Occidental de Panamá (PN-L1147), quede alineado con la Visión 2025 del Banco.
- 3.11 **Alineación estratégica.** Esta CT está alineada con la [Visión 2025 Reinvertir en las Américas: Una Década de Oportunidades](#), ya que incluye temas transversales de: Inclusión social e igualdad, productividad e innovación, capacidad institucional y estado de derecho y sostenibilidad ambiental; y con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2024 (AB-3190-2), ya que incluye los siguientes desafíos: (i) Continuo fortalecimiento de la dimensión institucional y el apoyo de los accionistas; (ii) Fortalecimiento de la propuesta de valor y efectividad del grupo; y (iii) Fortalecimiento de los programas de conocimiento.
- 3.12 También está alineada con la Estrategia País 2021-2024, ya que contribuye a: desarrollar servicios de infraestructura de calidad con criterios de inclusión y sustentabilidad ambiental (GN-3055); así como, con los objetivos de Infraestructura del fondo INF (GN-2819-1), relacionados con (i) mejoramiento de la calidad de los proyectos de infraestructura en LAC; (ii) promoción de grandes inversiones de infraestructura en la región y el mejoramiento del desempeño, calidad, y sostenibilidad de los servicios de infraestructura; (iii) mejorar la calidad del diseño y eficiencia en la ejecución de los proyectos de infraestructura.

IV. Descripción de los componentes y presupuesto

- 4.1 Para lograr los objetivos, la CT contará con tres componentes:
- 4.2 **Componente I (US\$120.000,00).** Incorporación de la gestión inclusiva de los proyectos vinculados a la operación PN-L1147. (i) Apoyo técnico para mejorar el desempeño socioambiental de los proyectos; (ii) apoyo en digitalización e innovación para la ejecución de las obras; y (iii) desarrollo de una estrategia de promoción de la inclusión y del empleo de mujeres y personas con discapacidad en proyectos de infraestructura. Se estima que se contratarán por lo menos dos consultorías.
- 4.3 **Componente II (US\$100.000,00).** Realización de estudios y análisis complementarios para mejorar la calidad de las obras a financiar, así como, para apoyar al ejecutor en la gestión adecuada de los proyectos de la operación PN-L1147, minimizando los riesgos de atrasos y sobrecostos. Se estima que se contratará al menos un estudio.
- 4.4 **Componente III (US\$30.000,00).** Fortalecimiento de las capacidades institucionales derivados de los productos de los Componentes I y II, que incluyan talleres y/o cursos de capacitación orientados a mejorar los procesos y procedimientos para una mejor administración de los proyectos de infraestructura de transporte, además de eventos y seminarios que permitan ampliar el conocimiento de funcionarios en las mejores prácticas de ejecución de proyectos en la región. Se estima que se realizarán por lo menos dos talleres/cursos y la publicación de al menos un producto de conocimiento.

Presupuesto Indicativo

N°	Componente	BID	Total
I	Incorporación de la gestión inclusiva de la cartera de transporte en Panamá.	US\$120.000,00	US\$120.000,00
II	Realización de estudios y análisis para mejorar la calidad de las obras a ejecutar.	US\$100.000,00	US\$100.000,00
III	Fortalecimiento de las capacidades institucionales.	US\$30.000,00	US\$30.000,00
Total		US\$250.000,00	US\$250.000,00

- 4.5 Este presupuesto se pretende ejecutar en un periodo de 36 meses, de manera que, conforme se va avanzando en el desarrollo del proyecto, se vayan realizando las actividades programadas para cada componente.

V. Agencia ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 Por solicitud del Gobierno de Panamá, el OE de esta CT será el Banco, a través de la División de Transporte (INE/TSP) en coordinación con el equipo de TSP/CCR encargado de la operación (PN-L1147) en las áreas donde corresponda. Para eso se cumplen los requisitos de la Política de Cooperación Técnica del Banco (GN-2470-2) en su sección 4.5: (i) el país beneficiario esté de acuerdo; y (ii) las actividades propuestas son congruentes con la estrategia y programa de país del Banco.
- 5.2 Dentro del MOP, la contraparte técnica estará conformada por la Oficina Coordinadora de Programas (OCP) en la etapa de preparación y en la etapa de ejecución del proyecto.
- 5.3 La División de Transporte será responsable de la supervisión del TC. El líder del equipo será responsable de la supervisión de la CT con el apoyo de los miembros del equipo del proyecto. Las actividades se ejecutarán en coordinación con el MOP, organismo beneficiario, quien apoyará en los procesos de definición de términos de referencia y alcance de los servicios, revisión de informes y otras actividades de seguimiento y evaluación.
- 5.4 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Las actividades a ejecutar bajo esta operación se incluyen en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (ii) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (iii) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28.
- 5.5 Este esquema se justifica por el nivel de coordinación y de conocimiento del tema que requiere la CT, en donde el Banco es visto como un socio estratégico. La División de Transporte será la encargada de la preparación y la publicación de solicitudes de expresiones de interés, la elaboración de listas cortas, la preparación y distribución de solicitudes de propuestas, la evaluación y selección de los consultores conforme a los criterios establecidos en las solicitudes de propuestas, y la negociación de los contratos respectivos.

- 5.6 Ha sido acordado con el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá que el Banco ejecute la CT, fundamentalmente por limitaciones de carácter administrativo respecto a la plena aplicación de las políticas de adquisiciones del Banco.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Se puede presentar el riesgo de que los proyectos a los que esta CT apoya sufran atrasos o cambios de alcance debido a las complicaciones económicas y de seguridad sanitaria que implica el avance de la pandemia de COVID-19 en Panamá. Para mitigar este riesgo, se buscará desarrollar las actividades de forma que puedan ajustarse o mejorarse fácilmente por las autoridades para poder atender las necesidades en constante cambio debido a la incertidumbre actual. Además, cada propuesta será debidamente construida y validada por el ente rector para garantizar el respaldo político y técnico.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Teniendo en cuenta la naturaleza de la CT en temas de impactos, riesgos ambientales y socioculturales, esta operación es considerada como Categoría C.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1270](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1270](#)

[Términos de Referencia - PN-T1270](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1270](#)