



## Informe de Terminación de Proyecto

### PCR

**Nombre del Proyecto:**

*Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá*

**País: Panamá**

**Sector/Subsector:** *Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desastres Naturales (RND)*

**Equipo de Proyecto Original:**

*Sergio Ardila (INE/RND) y Viviana Alva-Hart (RND/CPN), Co-Jefes de Equipo; Sergio Lacambra (INE/RND); Ricardo Reyes-Richa (TSP/CPN), Gustavo Martinez (WSA/CPN), Karina Diaz (PDP/CPN) Juan Carlos Dugand ( PDP/CPN), Armando Godinez (EDU/CDR), Frederico Guanais de Aguiar (SCL/SPH), Felix Alderete (FMM/CPN); Iliá Nieto (CID/CPN), Juan Carlos Perez-Segnini (LEG/SGO); y Rosario Gaggero (INE/RND).*

**Número de Proyecto:** PN-L1071

**Número de Préstamo:** 2522/OC-PN

**Fecha del QRR:** 6 de noviembre de 2012

**Fecha de Aprobación Final del PCR:** 20 de noviembre de 2012

**PCR Equipo:****Autor Principal:**

- *Viviana Alva Hart – Especialista (CPN/RND)*

**Miembros:**

- *Sergio Ardila – Especialista (INE/RND)*
- *Juan Carlos Dugand – Especialista (FMP/CPN)*
- *Iliá Nieto – Analista de Operaciones (CID/CPN)*
- *Rosario Gaggero – Asistente de Proyectos (INE/RND)*



DEV

DEVELOPMENT BANK OF THE AMERICAS  
BANCO DE DESARROLLO DE AMERICA

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO .....</b>	<b>5</b>
	A. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	6
	B. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	7
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>9</b>
	A. EFECTOS DIRECTOS .....	9
	B. EXTERNALIDADES (N/A) .....	10
	C. PRODUCTOS .....	10
	D. COSTOS DEL PROYECTO .....	12
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>12</b>
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	12
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	13
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	14
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>14</b>
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>15</b>
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	15
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	15
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>15</b>

## **Anexos**

1. Acta del Taller de Cierre
2. Informe de Evaluación Final del Proyecto
3. Presentación del Taller de Cierre del Programa

### Abreviaturas y Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
IDAAN	Instituto Nacional de Agua y Alcantarillados Nacionales
MEDUCA	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
UCEP	Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas
CGR	Contraloría General de la República
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
JAAR	Juntas de Acueductos y Alcantarillados Regionales

## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

<b>NO. PROYECTO:</b> PN-2522	<b>TITULO:</b> Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá
<b>Prestatario:</b> República de Panamá	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> 11 de abril del 2011
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> 14 de Julio de 2011
	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> 14 de Julio de 2011
<b>Préstamo(s):</b> 2522/OC-PN	
<b>Sector:</b> Recursos Naturales, Medio Ambiente y Desastres Naturales	<b><u>Meses en ejecución:</u></b>
	* <b>desde aprobación:</b> 15 meses
<b>Instrumento de préstamo:</b> Investment/Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias	* <b>desde efectividad del contrato:</b> 9 meses
	<b><u>Períodos de desembolso</u></b>
	<b>Fecha original desembolso final:</b> 14 julio del 2012
	<b>Fecha actual desembolso final:</b> 14 julio del 2012
	<b>Extensión acumulativa (meses):</b> 0 meses
	<b>Extensión especial (meses):</b> 0 meses
	<b><u>Monto préstamo(US\$)</u></b>
	* <b>Monto original:</b> 20,000,000.00
	* <b>Monto actual:</b> 17,210,476.79
	* <b>Pari Passu (si aplica):</b> N.A.
	<b><u>Costo Total del Proyecto</u></b> (Estimado Original): US\$ 20,600,000.00
	<b><u>Redireccionamiento</u></b> Este proyecto: - recibió fondos de otro proyecto? [NO] - Envío fondos a otro proyecto? [NO] - N/A [X]
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b>	No
<b>Equidad Social (SEQ):</b> No	No
<b>Clasificación ambiental:</b> A	<b><u>N/A</u></b>
	<b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **II. El Proyecto**

### **Contexto del Proyecto:**

En noviembre de 2010, la interacción entre un sistema de baja presión localizado en el Mar Caribe y la Tormenta Tropical Tomás provocó numerosas y fuertes lluvias en el país, causando inundaciones y deslaves en cinco provincias: Chiriquí, Veraguas, Colón, Darién y Coclé. Un mes después, el 1 de diciembre, un frente frío proveniente del Océano Pacífico interactuó con un sistema de baja presión en el Caribe, provocando lluvias adicionales e inundaciones en las provincias de Santos y Bocas del Toro. Una semana más tarde, el 7 y 8 de diciembre, un sistema de baja presión localizado al norte de Panamá produjo 150 mm de lluvia en apenas 48 horas, causando fuertes precipitaciones en la Comarca Kuna Yala y Madigandí (regiones indígenas), Colón, el área del Canal (en particular en la cuenca alta y laguna Bayano), el Golfo de Panamá y la región montañosa del Darién. Tras un mes de intensas lluvias, los lagos artificiales de la provincia de Panamá alcanzaron sus más altos registros históricos. Conforme a datos del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), las provincias más afectadas por el conjunto de eventos fueron Darién, Chepo, Colón, Panamá y Chiriquí. Las inundaciones extensivas y los deslizamientos trajeron como consecuencia 9 fallecidos, 66,679 comunicados, 6,272 damnificados (Pérdida de vivienda) y 4,313 afectados (Daños a la vivienda). El país sufrió daños en la infraestructura básica, social y económica, resultando en suspensión del suministro de agua potable en numerosas poblaciones incluyendo a la ciudad capital, interrupciones en el tránsito vial en vías, afectaciones de diversa consideración a escuelas y centros de salud, y a actividades productivas.

Es por ese motivo, que el Gobierno de Panamá declara el Estado de Emergencia Nacional el 10 de diciembre de 2010, mediante la Resolución de Gabinete No. 214, el cual le permitió activar los mecanismos existentes para atender la emergencia, y con base en ella solicitará una dispensa a la Asamblea Nacional para suspender temporalmente el límite máximo de déficit del Sector Público no-financiero.

El SINAPROC, mediante el Centro Operativo de Emergencia (COE), coordinó acciones de rescate y salvamento para minimizar pérdidas de vida y daños a la propiedad. Se crearon mecanismos de emergencia para proveer servicios básicos a los afectados, incluyendo alimentos, agua potable, albergues y servicios de salud. Además, se iniciaron las reparaciones temporales a la infraestructura para restaurar servicios básicos como energía, agua potable y alcantarillado, comunicaciones y servicios de salud en emergencias.

Estas características de la situación y las acciones por parte del Gobierno se consideraron consistentes con la definición de emergencia en la política operativa del Banco para Emergencias Causadas por Desastres Naturales. Es así que el 22 de diciembre de 2010, el Ministro de Economía y Finanzas solicitó al BID el apoyo para iniciar el proceso de estructuración de una operación de préstamo de la Facilidad de Respuesta Inmediata para cubrir los gastos extraordinarios requeridos para reanudar la provisión de servicios básicos a la población afectada por el desastre causado por las lluvias en la región del Darién.

En consecuencia, el BID envió una misión durante los días 11 al 14 de enero 2011, a los fines de mantener reuniones con el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, así como con las autoridades del Ministerio de Gobierno, Presidencia, Salud, Obras Públicas y Educación, con el objetivo de analizar los daños causados por las inundaciones y la forma en que el Banco apoyaría a los diferentes sectores afectados. Sin embargo, en esa oportunidad no se logró obtener suficiente información de los daños que permitiera la identificación de las obras y servicios elegibles, y por lo tanto del tipo de contratación. Por tal motivo, el Gobierno solicitó mayor tiempo para recopilar mayor información, y el Banco apoyó en esta labor a través de los especialistas de las divisiones de agua y saneamiento, transporte, educación, salud y recursos naturales; así como los especialistas financiero y de adquisiciones. Es así que del 10 al 16 de febrero se realiza una segunda misión especial que permitió el diseño final de la operación.

Es importante destacar que durante la primera misión, el Gobierno informó que los daños no sólo se concentraron en la provincia de Darién, sino que abarcó a la región de Panamá Este y Colón. La información fue confirmada con los reportes de daños remitidos por el SINAPROC. Por tal motivo, el 1 de febrero 2011, el Ministerio de Economía y Finanzas remitió al Banco una nueva solicitud para extender el área de cobertura del préstamo a la región de Panamá Este y Colón.

El Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá fue aprobado por el Directorio el 11 de abril de 2011, mientras que la elegibilidad para el primer desembolso se obtuvo el 14 de julio del mismo año, mediante el refrendo a la firma del préstamo por la Contraloría General de la República de Panamá.

## **a. Descripción del Proyecto**

### **Objetivo(s) del Desarrollo**

El objetivo del Programa es colaborar con los esfuerzos del gobierno para restaurar servicios básicos afectados por las fuertes lluvias que causaron inundaciones y deslizamientos de diferente consideración en varias provincias del país a finales de 2010. En particular, el Programa tiene por objeto acelerar la transición de la población afectada hacia la recuperación de sus actividades sociales y económicas regulares, apoyando los esfuerzos del gobierno para restaurar servicios de agua potable y alcantarillado, reparar centros de salud y escuelas (incluida la reposición y/o reparación de mobiliario y equipos dañados), y reparación de infraestructura vial.

### **Componentes:**

**Infraestructura vial (US\$12,14 millones).** Se financiaría la contratación de empresas constructoras para solucionar los problemas creados en diversos puntos críticos de la carretera al Darién, especialmente en los tramos Agua Fría- El Zapallal, El Zapallal-Metetí y Canglón-Yaviza. Adicionalmente, se incluyeron recursos para reparar muelles dañados por las lluvias de diciembre de 2010 en la Provincia de Darién y para reparar el acceso a la toma de agua de Puerto Limón que conduce a Metetí. En este monto se incluyó la contratación de una empresa para realizar la supervisión de las obras, con un costo estimado de US\$540,000.

**Agua potable y alcantarillado (US\$2,1 millones).** Se financiaría la contratación de obras de rehabilitación para poner en servicio 41 sistemas de acueductos y alcantarillados rurales en la Provincia de Darién. En el caso de saneamiento, se incluyó el financiamiento para reparar los daños principales en la toma de agua del acueducto de Puerto Limón-Metetí, y reparaciones en el sistema condominial de aguas servidas de Yaviza.

**Infraestructura y equipos de salud (US\$3,2 millones).** Se financiaría el pago de los gastos en vacunas y medicamentos hechos por el MINSA inmediatamente después de la emergencia para prevenir problemas de salud a las poblaciones afectadas, así como la reposición de materiales básicos de trabajo de los puestos de salud afectados en Darién, Colón y Panamá Este, previa presentación de la información de soporte requerida. Asimismo, se financiarían reparaciones a la infraestructura de puestos de salud en Darién, Colón y Panamá Este; así como equipamientos y reubicación de infraestructura de puestos de salud destruida en la Provincia de Darién.

**Infraestructura y equipamiento de centros educativos (US\$2,4 millones).** Se financiarían obras civiles menores en escuelas del área de Panamá Este, Colón y Darién, incluyendo reparaciones como limpieza, pintura, puertas, tableros en la mayoría de las escuelas, y en algunos casos cambios de vigas, cubierta de techo, pisos, cielos rasos y cableado eléctrico, para hacer posible su funcionamiento. Asimismo, se dotaría a las escuelas de equipamiento y mobiliario por un monto de US\$1 millón, que incluyó mesas y sillas para preescolar, pupitres, tableros magnéticos, banquillos, escritorios y sillas, mesas para comedor y biblioteca, archivadores y otros equipos escolares que se dañaron por las inundaciones producidas.

## **b. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica )**

En el diseño del proyecto se tomó como información de base la evaluación estimada de daños ocasionados por las inundaciones según el siguiente cuadro, cuyos gastos superaron los US\$ 200 millones; sin embargo el 80% correspondió principalmente a las actividades de reconstrucción de carreteras.

**Estimación de costos a la economía (US\$ millones)**

Sector	Estimación gastos de emergencia efectuados	Estimación gastos de rehabilitación requeridos	Estimación de gastos de Reconstrucción	Fuente de información de costos
Infraestructura vial		25,5	134,5	MOP
Agua potable y saneamiento	1,2	2,1	2,6 en Darién, por estimar para Chilibre	IDAAN, MINSALUD
Educación		2,4		MEDUCA
Salud	2,7	3,7		MINSALUD
Vivienda	0,25	2,55	14	MIVIOT
Sector agrícola			10,4	MDA
TOTAL	4,15	36,25	161,5	

El equipo del Banco junto con el Gobierno realizaron una evaluación de los gastos destinados a rehabilitación, identificando aquellos que podrían ser elegibles según la política de la facilidad de respuesta de inmediata por desastres.



Los recursos destinados a cada componente y sector fueron adecuados y acorde a las necesidades de rehabilitación de los servicios básicos, y dentro del marco de elegibilidad que la política de la facilidad de respuesta inmediata lo permite.

Si bien el Banco logró aprobar la operación en tres meses cumpliendo con las políticas para emergencias, las instituciones del Gobierno consideraron que este tipo de operaciones no debe exigir requerimientos técnicos a nivel de un préstamo de inversión, ya que en una emergencia no es posible hacer cálculos exactos de costos per cápita para reparación inmediata. Por ejemplo, en los sistemas de acueductos, se exigió un tope de costo máximo para sistemas de más de 200 conexiones y para sistemas menores. Sin embargo, al momento de hacer las contrataciones, no se obtuvieron ofertas con esos valores, retrasándose la ejecución y dificultando la posibilidad de realizar la rehabilitación. El ejecutor tomó la decisión de contratar la oferta más económica sin considerar esos topes, ya que se corría el riesgo de dejar a las comunidades indígenas sin el acceso a agua potable.

Si bien esta operación es de emergencia, fue necesario cumplir con los requerimientos de evaluabilidad como la evaluación económica y por lo tanto se necesitó mayor información técnica y económica de parte del ejecutor para realizar los cálculos respectivos. Tal como se mencionó en el anexo del documento de préstamo: “la evaluación económica de proyectos de emergencia por desastres naturales presenta retos muy especiales, los cuales no se limitan exclusivamente a la dificultad para obtener la información requerida en las circunstancias particulares de una emergencia y en los plazos de tiempo muy reducidos en los cuales las políticas del Banco prevén que se procesen este tipo de operaciones. Por el contrario, las circunstancias de una emergencia por desastres naturales hacen que los precios económicos que deben utilizarse se ubican en la mayoría de los casos en porciones de las curvas de demanda y oferta muy por fuera de los rangos observados regularmente y utilizados comúnmente para estimar estas funciones”.

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)



### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

Partiendo de los supuestos iniciales de la formulación, se consideran los principales impactos y logros del Programa por componentes:

LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)	
<b>Objetivos de Desarrollo(s)</b> En particular, el programa tiene por objeto acelerar la transición de la población afectada hacia la recuperación de sus actividades sociales y económicas regulares, apoyando los esfuerzos del Gobierno para restaurar servicios de agua potable y alcantarillado, reparar centros de salud y escuelas (incluida la reposición y/o reparación de mobiliario y equipos dañados) y reparación de infraestructura vial.	
<b>Clasificación:</b> Muy Probable	
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>	
<b><u>Efectos Directos Planeados</u></b>	<b><u>Efectos Directos Logrados</u> A Diciembre de 2011</b>
Población con servicios públicos (agua potable / saneamiento, salud, educación, transporte en la vía Panamericana) restablecidos.  Se estimó una población de 90,000 personas.	Los resultados se han logrado, con excepción del sector Agua Potable, que tiene alta probabilidad de alcanzar los resultados para mediados de Octubre del 2012.
<b>Reformulación.</b> [ X ] N/A	
<b>Reajuste ISDP:</b> indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.	
<b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</b> [ ] Muy Probable(MP)    [ X ] Probable (S)    [ ] Poco Probable (PP)    [ ] Improbable (MI)	
<b>Estrategia de País:</b> N/A	

**b. Externalidades (N/A)**

**c. Productos**

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto (Matriz de marco lógico readecuada)	
<b>Componente I:</b> Costo total Componente I: Contrapartida: <b>BID: 11,964,961</b> Desembolso BID %: 51.8%  <b>Clasificación: S</b>	<u>Productos Planeados</u> Al Término de Proyecto <ul style="list-style-type: none"> <li>Rehabilitación de 15 puntos críticos en la CPA</li> <li>Rehabilitación del acceso a la bocatoma del sistema de agua potable de la carretera.</li> </ul>	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se intervinieron 17 puntos críticos</li> <li>Se recuperó el acceso a la bocatoma del sistema de agua potable de la Carretera, en Puerto Limón.</li> </ul>
<b>Diferencias entre los productos planeados y actuales del Componente I: NA</b> Lo planteado se alcanzó.		
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. NA</b>		
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>		
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

<b>2. Componente II: Agua Potable</b> Costo total Componente II: Contrapartida: <b>BID: 2,500.000</b> Desembolso BID %: 183.4%  <b>Clasificación: S</b>	<u>Productos Planeados</u> <u>Al Término</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>41 sistemas rehabilitados.</li> </ul>	<u>Fin de Proyecto</u> <u>Término de Proyecto</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>11 sistemas rehabilitados: 9 acueductos rurales de la comarca Emberá, rehabilitación del sistema de aguas servidas de Yaviza y rehabilitación de la línea de conducción de la Carretera.</li> </ul>
<b>Diferencias entre los productos planeados y actuales del Componente II.</b> La meta programada en la matriz de resultados de 41 sistemas rehabilitados fue estimado durante el diseño del proyecto en base a la disponibilidad de recursos financieros; sin embargo tanto el plan financiero y de adquisiciones aprobados con la elegibilidad del préstamo modifica esta meta en base a los costos reales de las obras, los cuales fueron superiores a lo estimado. Los valores determinados durante el diseño variaron considerablemente en la ejecución, ya que las ofertas de precio fueron mayores por las condiciones de emergencia y la lejanía de los lugares identificados. Bajo este escenario, se atendieron 11 sistemas que reportaron daños mayores. Sin embargo, podemos afirmar que los resultados se alcanzaron, ya que el objetivo de restablecer los servicios de agua potable a las comunidades afectadas se cumplieron. Si bien se había contemplado 4 acueductos rurales para el área de Colón, no lograron culminarse por incumplimiento de la empresa contratada, y el plazo de ejecución no fue suficiente para realizar un nuevo proceso de selección. El ejecutor presentó al Banco un informe técnico sobre el estado de avance del contrato de rehabilitación de los 4 acueductos rurales en la provincia de Colón, indicando que pese a las extensiones de plazo otorgado a la empresa, ésta incumplió el plan de trabajo acordado y los estándares de calidad exigidos.		
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. NA</b>		
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>		
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

<b>3. Componente III: Salud</b>  Costo total Componente Contrapartida: BID: 3,400.000 Desembolso BID %: <b>0%</b>  <b>Clasificación: MI</b>	<u><b>Productos Planeados Al Término</b></u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 18 Centros de Salud rehabilitados.</li> <li>• Repago de gastos incurridos por el MINSA durante la emergencia.</li> </ul>	<u><b>Fin de Proyecto Término de Proyecto</b></u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los Centros de Salud fueron rehabilitados con recursos del MINSA. Durante la ejecución del programa se constató que de los 18 centros de salud, algunos no tuvieron impactos por las inundaciones y en otros casos se requerían obras de reconstrucción, lo cual es inelegible para esta operación.</li> <li>• El MINSA no presentó la información requerida para el reembolso de gastos de medicinas y otros insumos médicos usados durante la emergencia. Por lo tanto, no se financiaron estos gastos con el préstamo.</li> </ul>
<b>Componente III, diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> El componente se canceló. El MINSA no logró soportar adecuadamente los gastos incurridos de manera que fueran aceptables al Banco para su reembolso, y se constató que algunos centros de salud requerían obras de reconstrucción, siendo inelegibles para esta operación.		
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. NA</b>		
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>		
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

<b>3. Componente IV: Educación</b>  Costo total Componente Contrapartida: BID: 2,346,000 Desembolso BID %: 97.8% <b>Clasificación: MS</b>	<u><b>Productos Planeados Al Término</b></u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 54 Escuelas rehabilitadas.</li> <li>• Dotación de escuelas</li> </ul>	<u><b>Fin de Proyecto Término de Proyecto</b></u>  <ul style="list-style-type: none"> <li>• 43 Escuelas rehabilitadas.</li> <li>• 49 escuelas dotadas con mobiliario.</li> </ul>
<b>Componente IV, diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> Los resultados esperados se obtuvieron en el tiempo estimado.		
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios. NA</b>		
<b>Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):</b>		
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS) <input type="checkbox"/> Satisfactorio (S) <input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I) <input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)		

#### d. Costos del Proyecto

	ORIGINAL				EJECUTADO			
	BID	Gobierno	Total	%	BID	Gobierno	Total	% ejecución
<b>Costos Directos</b>			<b>19,840,000</b>					
Transporte	12,140,000		12,140,000	58.9	11,964,000		11,964,000	98.6
Agua y Saneamiento*	2,100,000		2,100,000	10.2	3,852,000		3,852,000	183.4
Salud	3,200,000		3,200,000	15.5	0		0	0
Educación	2,400,000		2,400,000	11.7	2,346,000		2,346,000	97.8
<b>Gastos Administrativos</b>			<b>760,000</b>					
Administrador de fondos		600,000	600,000	2.9		188,320	188,320	31.4
Supervisión	80,000		80,000	0.4	20,000		20,000	25.0
Auditoría	80,000		80,000	0.4	80,000		80,000	100.0
	<b>20,000,000</b>	<b>600,000</b>	<b>20,600,000</b>	<b>100.0</b>	<b>18,262,000</b>	<b>188,320</b>	<b>18,450,321</b>	<b>89.6</b>

\* A la fecha de elaboración del PCR, el ejecutor informó que el contrato con la empresa Engineering Plus SA encargada de la rehabilitación de 4 acueductos rurales en la provincia de Colón se iba rescindir por incumplimiento de obras. En ese sentido, Conades realizaría la devolución de fondos no utilizados.

#### IV. Implementación del Proyecto

##### a. Análisis de los factores críticos

##### a.1 Factores Críticos Negativos:

- Información de daños: si bien se solicitó al Gobierno de Panamá un informe detallado de los daños causados a los servicios e infraestructura pública, durante la primera misión del Banco se constató que los diferentes sectores del Gobierno no tenían la información exacta del tipo de daños ni de las adquisiciones necesarias para la rehabilitación, lo cual retrasó la preparación del documento de proyecto. Por ese motivo se realizó una segunda misión para definir componentes y costos.
- Elegibilidad del préstamo: transcurrieron 5 meses desde la aprobación del préstamo en el Directorio del Banco y 9 meses desde la declaratoria de emergencia, para que se inicien la acciones del proyecto debido a:
  - Requerimiento por parte del Gobierno del refrendo de la Contraloría General de la República de Panamá (CGR) a la suscripción del préstamo.
  - No existía asignación presupuestaria para usar los recursos del préstamo. Por ese motivo, el Gobierno tuvo que aprobar un crédito extraordinario especial para la unidad ejecutora.
  - Falta de un contrato de administrador de fondos externos, el cual debía contar además con el refrendo de la CGR.
- El Gobierno no contaba con instrumentos especiales para el uso de recursos ante una emergencia, lo cual retrasó significativamente el inicio de las contrataciones.
- Durante el taller de cierre, los participantes identificaron que un aspecto negativo fue el plazo rígido de la política de la facilidad de respuesta inmediata, para la ejecución de las

actividades. Sugirieron al Banco que se realice una revisión de esta condición, ya que se considera que algunas rehabilitaciones requieren un poco más de tiempo para evitar que sean vulnerables ante otro desastre natural; y esto sin necesidad de que sea una obra de grandes magnitudes ni de reconstrucción.

- Como un factor negativo externo, vale mencionar los requerimientos de las comunidades indígenas no contempladas en el diseño. Las comunidades indígenas tienen su propia legislación y en materia de esta operación era necesario contar con la aprobación de sus autoridades para que se realicen las obras de rehabilitación. Este proceso de negociación y consenso requirió mayor tiempo antes de iniciar las actividades en las áreas damnificadas.

## **a.2 Factores Críticos Positivos:**

- Experiencia de la Unidad Ejecutora: Conades cuenta con varios años de experiencia en el manejo de proyectos de desarrollo sostenible con el Banco, lo cual involucra conocimiento de las políticas de adquisiciones y financiera; y también cuenta con experiencia en la región del Darién.
- La identificación anticipada de contrataciones durante el diseño facilitó una rápida ejecución principalmente a nivel de la rehabilitación de carreteras y escuelas.
- Durante el diseño y ejecución del proyecto fue importante contar con el involucramiento de los niveles directivos más altos como ocurrió con el Ministerio de Obras Públicas y Educación, ya que para el reembolso de gastos efectuados inmediatamente después de la emergencia, se requería contar con la información detallada auditada de las obras realizadas, así como de los bienes y servicios contratados directamente.
- La auditoría concurrente fue un factor de éxito ya que garantizó una ejecución transparente de los gastos elegibles y facilitó desembolsos más ágiles.
- Un aspecto positivo a destacar que para efectos de apoyo a las comunidades afectadas, el Gobierno contó con los recursos de la CAF para la reconstrucción de viviendas.

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

La agencia ejecutora, CONADES, reporta un desempeño muy satisfactorio. Lideró el diseño de la operación presentando toda la información requerida para lograr la elegibilidad del préstamo pese a los factores externos que retrasaron la ejecución.

Los procesos de adquisiciones y contrataciones de obras, bienes y servicios realizados en el marco de la operación y revisados de forma expost, fueron efectuados de conformidad a las políticas del Banco.

La documentación de soporte de los gastos efectuados correspondiente a las solicitudes de desembolsos fue razonablemente presentada y representó gastos válidos y elegibles al Programa, cumpliendo además con la auditoría recurrente requerida para esta operación.

Presentó satisfactoriamente los informes semestrales de avance y mediante una dispensa acordada con el Banco se omitió la evaluación intermedia, tal como lo contemplaba el contrato

de préstamo, ya que se consideró que no aplicaba una evaluación de esa envergadura para un tipo de operaciones como ésta.

Los informes de auditoría externa presentados dan como resultado que las inversiones registradas y reportadas en la contabilidad del proyecto están sustentadas por documentos suficientes, validos y competentes. Sólo está pendiente los estados financieros auditados finales del programa.

Los controles internos aplicados a la operación se consideraron adecuados, efectivos y suficientes

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### c. Desempeño del Banco

El desempeño del Banco se considera satisfactorio, teniendo en cuenta que facilitó el asesoramiento al ejecutor en los procesos requeridos durante el diseño y ejecución del Programa, pese a que en el diseño se solicitaron requerimientos técnicos que no fueron bien recibidos por las instituciones involucradas. Cabe destacar el trabajo coordinado entre los especialistas de las Divisiones de Agua y Saneamiento, Transporte, Salud, Educación y Recursos Naturales; así como con los especialistas financiero y de adquisiciones.

En cuanto al periodo de ejecución, el proyecto tuvo lugar dentro del plazo estipulado y se apoyó al ejecutor con alternativas que le permitiesen culminar la ejecución con los resultados esperados.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## V. Sostenibilidad

El análisis de sostenibilidad no aplica debido a que los recursos fueron destinados al reconocimiento de gastos incurridos durante la restauración de servicios básicos. Sin embargo, estas actividades de rehabilitación permitieron identificar algunos aspectos que deben ser tomados en cuenta por el Gobierno para futuras acciones:

- En la rehabilitación de los sistemas de agua potable, se detectó que hay una débil capacidad para el mantenimiento de estos sistemas, por eso es necesario que se asignen recursos para la asistencia técnica y el acompañamiento requerido. Esto involucra el fortalecimiento de capacidades de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales.

- Para el caso de las vías rehabilitadas, es necesario contar con un administrador de la carretera panamericana que garantice la gestión vial incluyendo el análisis de sus puntos críticos y mantenimiento.

## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre Resultados**

CONADES, entidad que tuvo a cargo la ejecución del Programa, generó informes trimestrales, semestrales y apoyó con la evaluación de la operación. Pese a los significativos retrasos para lograr la elegibilidad al primer desembolso, se logró culminar de comprometer los recursos dentro de los plazos límites, así como el plazo del último desembolso.

A la fecha de elaboración de este PCR está pendiente culminar la justificación del 100% de los gastos efectuados, ya que el ejecutor ha manifestado que aún se están culminando algunas actividades en las comarcas indígenas y que esperan que se concrete a mediados de noviembre próximo. Esto mismo para la presentación de los estados financieros auditados.

La Oficina del BID en Panamá realizó una evaluación final, la cual se adjunta al presente PCR.

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

No aplica

## **VII. Lecciones Aprendidas**

- Las acciones de rehabilitación durante la emergencias permitieron identificar servicios deficitarios en las comunidades indígenas. Las autoridades tuvieron la oportunidad de visualizarlas y proponer soluciones estructurales.
- Contar con un equipo técnico capacitado en la ejecución de operaciones financiadas con recursos de préstamo, fue un factor positivo en la ejecución del componente.
- Una operación de emergencia exige un mayor esfuerzo operativo que un préstamo de inversión, ya que el plazo para la ejecución y el desembolso es limitado. Además, el ejecutor no cuentan con un equipo de profesionales tanto técnico como administrativo adhoc y debe recurrir a los equipos existentes. Por lo tanto, es necesario incorporar en el financiamiento mayores recursos para reforzar a la unidad ejecutora con personal para la supervisión y administración.
- Se destaca el valor de CONADES como una dependencia del Estado con funciones principalmente dirigidas a la ejecución de programas financiados con recursos de la banca multilateral y del Gobierno Central.
- La atención de contingencias requiere un protocolo contable, de manera que sea posible conocer los recursos asignados, ya sea en la atención, como en la rehabilitación. Es importante que el Gobierno continúe con los esfuerzos para la creación de instrumentos financieros para la gestión de



riesgos de desastres como los créditos contingente, fondos de reserva, etc.

- La participación de funcionarios de alto nivel con capacidad de ejecución de proyectos y con conexión directa al despacho superior de las instituciones, fue un factor de éxito en la programación y ejecución de las actividades. Para el caso de Panamá, este es un factor de éxito.
- Disponer de una línea presupuestal con su respectivo objeto de gasto es esencial para hacer frente a las contingencias.
- El Gobierno debe contar con mecanismos más flexibles para el uso inmediato de recursos financieros ante una emergencia por desastres naturales, y de esta forma evitar los procesos burocráticos ordinarios que para estos casos retrasa significativamente los avances.
- En base a la experiencia obtenida con este proyecto, recomendamos realizar una revisión de los requerimientos exigidos por la política de la facilidad de respuesta inmediata ante desastres naturales, para las fases de diseño y aprobación de los futuros proyectos. Así mismo se recomienda revisar los plazos límites señalados en la misma política para la ejecución y desembolsos.

## **Anexo 1**

### **Acta del Taller de Cierre**

**Nombre del proyecto:**

**Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en  
Panamá PN-L1071**

**Número de Préstamo 2522/OC-PN**

**Panamá 25 Octubre del 2012**

**Lugar: Salón Pedro Boyd – Asociación Bancaria de Panamá**

**Hora: 9 am – 12.30 pm**

En el marco de cierre del proyecto “Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá” con número de contrato de préstamo 2522/OC-PN, se llevó a cabo el taller de cierre del proyecto el día 25 de octubre con la participación de funcionarios de la Unidad Ejecutora - Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Salud y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

El objetivo principal del taller fue identificar los resultados logrados por el programa, las tareas críticas pendientes y extraer las lecciones aprendidas.

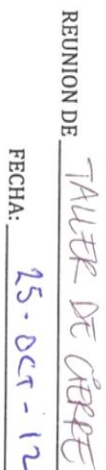
#### **1. Metodología**

- Presentación de los resultados obtenidos del programa durante el periodo de ejecución por componentes.
- Presentación de las lecciones aprendidas y rueda de discusión con los participantes.

Se adjunta la presentación con los resultados y lecciones aprendidas.

#### **2. Participantes**

Se adjunta la lista de participantes al evento.



FECHA: 6-06-15

2522 - Programme de Emergence - Evaluation

NOMBRE	CARGO	ORGANIZACION	TELEF	EMAIL
Wlennia Alva Hent	Especialista Sectorial	B31D	2260907	Viviana @ iudb.org
Quetzale Oquendo	Directora de Recursos Humanos	M/NSA	512-9237	dr. eduardo@iudb.org
Jessy Diaz	Asistente Técnica	CONADES	314 0584	i.diaz@conade.sob.pa
Normita Rodriguez	Planificadora	CONADES	314-1036	rodruj.02@conade.sob.pa
Leonora Girelli	Coordinadora de Proyectos	CONADES	314 0722	Adriana@conade.sob.pa
Anna Masach	Coordinadora de Proyectos	CONADES	314-1036	amburall@conade.sob.pa
Patricia Godoy	Analista de Inversioes de F. I.	MEF/DPI	5	darodriguez@mf.gub.pa
Adalberto Rodriguez	Analista Financiero	MEF/DPI		advaldiva3@mf.gub.pa
Estrella Ching	Coordinadora	CONADES	314-1036	jchong@conade.sob.pa
Rafael Burgos	Especialista en Inversioes	BID	206-2151	rytalo@icella.org
Victor Al. Malave	Analista de Operaciones	MEF	304-2070	veerulm@mf.gub.pa
Diana Henrique	Coordinadora	CONADES	314-1036	dhenrique@conade.sob.pa

---

Banco Interamericano de Desarrollo  
(**BID**)

República de Panamá  
Ministerio de la Presidencia  
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible  
(**CONADES**)

## Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá

Préstamo No 2522/OC-PN

Informe Final de Consultoría

Evaluación Final

Octubre del 2012

Banco Interamericano de Desarrollo  
(**BID**)

República de Panamá  
Ministerio de la Presidencia  
Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible  
(**CONADES**)

## Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá

Préstamo No 2522/OC-PN

### Evaluación Final

#### Tabla de Contenido

Resumen Ejecutivo .....	1
1 Introducción.....	5
1.1 El Programa .....	5
1.2 Impactos, resultados y productos del Programa.....	6
1.3 Ejecución financiera .....	7
1.4 Mecanismo de ejecución .....	8
1.5 Planificación.....	8
1.6 Conclusiones y recomendaciones.....	9
2 Resultados.....	9
2.1 Matriz de Resultados.....	9
2.2 Infraestructura de transporte .....	11
2.3 Agua potable y saneamiento .....	11
2.4 Salud .....	11
2.5 Educación.....	11
3 Productos .....	12
3.1 Infraestructura vial y portuaria .....	12
3.1.1 Puntos Críticos de la Carretera Panamericana .....	12
3.1.2 Vía de Acceso a la Toma de Agua Puerto Limón.....	13
3.1.3 Centro de Carga y Descarga de Yaviza .....	14
3.2 Agua potable y saneamiento .....	14
3.2.1 Reparación de la línea de conducción de agua de la CPA .....	15
3.2.2 Sistemas de agua potable en la Comarca Emberá Wounnan .....	15
3.2.3 Sistemas de agua potable en la provincia de Colón.....	16
3.2.4 Rehabilitación del sistema de aguas servidas de Yaviza.....	16
3.3 Salud .....	16
3.3.1 Rehabilitación de infraestructura .....	16
3.3.2 Pago de gastos e insumos utilizados para la atención de la emergencia .....	17
3.4 Infraestructuras y equipamiento de centros educativos .....	17
3.4.1 Mobiliario y distribución .....	17
3.4.2 Rehabilitación de infraestructura .....	17
4 Procesos.....	18
4.1 El Programa de Emergencia .....	18

4.2	Mecanismo de ejecución .....	19
4.3	La coordinación interinstitucional.....	19
4.4	La contratación y supervisión de bienes y servicios .....	19
4.4.1	Sector Transporte .....	20
4.4.2	Agua y saneamiento .....	20
4.4.3	Educación.....	20
4.4.4	Salud .....	20
4.4.5	Ejecución de proyectos en la Comarca Emberá - Wounaan.....	21
4.4.6	El pago de impuestos distritales.....	21
4.5	La gestión presupuestal .....	21
5	Ejecución financiera.....	23
6	Planificación.....	25
6.1	La preparación de la operación.....	25
6.2	La viabilidad de las inversiones.....	26
6.2.1	Sistemas de agua potable.....	26
6.2.2	Escuelas .....	26
6.2.3	Puntos críticos en la CPA.....	26
6.3	La pertinencia de este tipo de operaciones en Panamá .....	27
7	Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas .....	28
	Bibliografía.....	35

### Índice de Cuadros

Cuadro 1-1	Presupuesto y ejecución financiera programada al cierre del contrato.....	7
Cuadro 2-1	Matriz de resultados , Evaluación .....	10
Cuadro 3-1	Monto de ejecución en proyectos de transporte .....	12
Cuadro 3-2	Monto de ejecución de proyectos en agua potable y saneamiento .....	14
Cuadro 3-3	Monto de ejecución de proyectos en educación .....	17
Cuadro 3-4	Escuelas rehabilitadas y construidas por región escolar .....	18
Cuadro 4-1	Entidades coejecutoras por componente .....	18
Cuadro 4-2	Similitudes y diferencias entre los programas de emergencia y ordinarios.....	18
Cuadro 5-1	Presupuesto y ejecución financiera programada al cierre del contrato.....	23
Cuadro 5-2	Ejecución financiera .....	24
Cuadro 6-1	Dependencias de las Instituciones Ejecutoras participantes en la planificación.....	25
Cuadro 6-2	Indicadores de eficiencia propuestos durante la preparación y resultantes de la ejecución del Programa.....	26
Cuadro 7-1	Conclusiones, Recomendaciones y Lecciones Aprendidas.....	28

### Anexos

Anexo 1	Reporte de visitas
Anexo 2	La CPA y su administración
Anexo 3	Proyectos visitados, Fichas de proyecto.

## GLOSARIO

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CPA	Carretera Panamericana
ETESA	Empresa de Transmisión Eléctrica Panameña
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
JAAR	Junta Administradora de Acueducto Rural
MEDUCA	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PASAP	Proyecto de Agua y Saneamiento en Panamá
PCR	Projec Completion Report
UCEP	Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas



# Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá

Préstamo No 2522/OC-PN

Evaluación Final

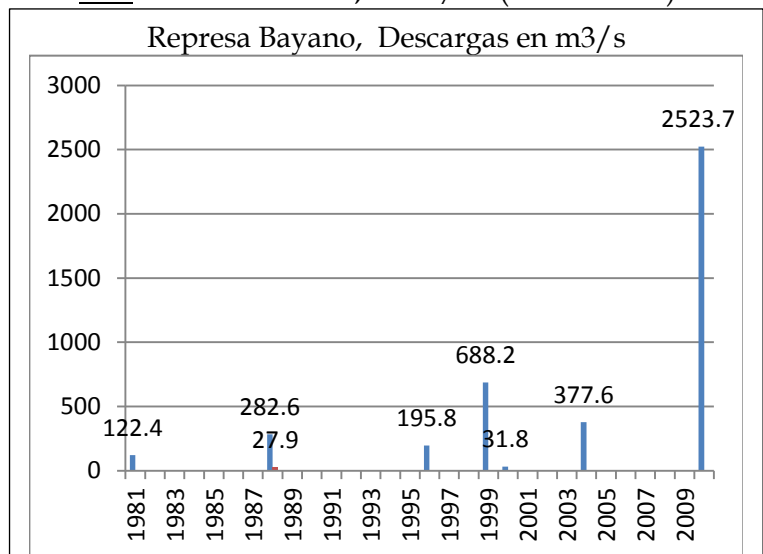
## Resumen Ejecutivo

Los primeros días del mes de Diciembre del 2010 Panamá experimentó un fenómeno climático que generó una precipitación sostenida por más de 48 horas. El fenómeno afectó el territorio nacional, principalmente las provincias de Panamá, Darién y Colón y, e interrumpió parcial o totalmente algunos de los servicios básicos.

La Empresa de Transmisión Eléctrica Panameña (ETESA) reportó en su informe anual del 2010 el evento climatológico: “La crecida máxima histórica registrada, antes de la construcción de la presa en el río Bayano desde 1957, ocurrió el 4 de noviembre de 1966, con un caudal estimado de **2,780** m<sup>3</sup>/s. Luego de la construcción y puesta en funcionamiento la central hidroeléctrica Bayano a partir de marzo de 1976 a la fecha, la mayor crecida horaria registrada, ocurrió el 7 de diciembre de 2010 con un caudal de **11,270** m<sup>3</sup>/s.” (ETESA 2011). El gráfico presenta las descargas por evento y el año que ha efectuado la Represa Bayano desde su entrada en operación. La crecida del 7 de Diciembre del 2010 fue 4.5 veces más alta que la máxima de la que se tenía registro en más de medio siglo.

El gráfico muestra la descarga efectuada el 8 de Diciembre del 2010.

El 10 de Diciembre del 2010 el Gobierno Nacional declaró la Emergencia mediante Resolución No 24 del Consejo de Gabinete. Se resuelve: i) Declarar el **Estado de Emergencia Nacional**; ii) declarar la excepción para la contratación de las obras de recuperación; iii) autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a tramitar la dispensa de la Asamblea Nacional de Diputados para sobrepasar el límite máximo de déficit presupuestal del Gobierno Central; y, iv) autorizar al Ministerio de Gobierno para diligenciar empréstitos, ayudas y demás acciones para la recuperación.



Fuente: (ETESA 2011).

Descargas efectuadas por la central hidroeléctrica Bayano desde su entrada en operación en 1976.

## *El Programa*

El Gobierno de Panamá solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo apoyo a través de una operación de la **Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Imprevistos**, para cubrir los gastos extraordinarios requeridos para reanudar la provisión de servicios básicos a la población afectada de las provincias de Darién, Panamá Este y Colón. El 20 de julio 2011 se suscribe el contrato de préstamo entre el BID y el Gobierno de Panamá No. 2522/OC-PN, para poner en ejecución el **Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá**.

El monto presupuestado para el Programa fue de US\$20.6 millones. El préstamo se firmó hasta por US\$20 millones. El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (**CONADES**) es el organismo ejecutor a través de su Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas (**UCEP**). Cuatro entidades sectoriales participan en la ejecución de proyectos: Ministerio de Salud (**MINS**A), Ministerio de Educación (**MEDUDA**), Ministerio de Obras Públicas (**MOP**) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (**IDAAN**).

El programa tuvo un período de ejecución y desembolsos de 12 meses, y como parte del proceso de cierre es conveniente evaluar los resultados obtenidos, así como identificar lecciones aprendidas para futuras operaciones.

## *Impactos, resultados y productos del Programa*

A pesar que de un Programa de Emergencia no se espera un impacto en el largo plazo, puesto que el objetivo es restaurar las condiciones de prestación de los servicios básicos tal como se encontraban antes del evento que causó la emergencia, la forma en que se ejecutó este programa asegura que se generarán **impactos** en el mediano y largo plazo. El Programa restauró la prestación de servicios básicos a las comunidades afectadas y ofrecerá agua potable a comunidades que no contaban con dicho servicio.

La emergencia hizo visible las condiciones de comunidades localizadas en la Comarca Emberá - Wounaan. La ejecución de los proyectos mejorará las condiciones de vida de las comunidades y su salud al contar con más agua y de mejor calidad.

Los **resultados** obtenidos superan con creces los resultados esperados originalmente.

Sistema de transporte. Se restauró la comunicación en la Vía Panamericana desde Agua Fría hasta Yaviza. A la fecha puede transitar un vehículo liviano en todo el trayecto.

En el Sector educativo todas las escuelas programadas, menos dos, están operando. Se repusieron los pupitres deteriorados y los escritorios de los profesores.

Los sistemas de agua potable en rehabilitación, una vez estén operativos, atenderán las comunidades afectadas e incorporará a seis comunidades no atendidas antes de la emergencia. Los sistemas en rehabilitación en la Comarca Emberá - Wounnan tendrán mejores especificaciones técnicas, lo cual redundará en una mejora en la calidad del servicio.

Aunque no se ejecutaron los recursos asignados a la recuperación de las instalaciones de salud, el MINSA recuperó con sus propios recursos su infraestructura afectada. Con recursos de su presupuesto adquirió nuevamente las medicinas empleadas durante la atención de la emergencia.

La evaluación reporta el logro de los **productos** en el sector educativo y de transporte. En la Carretera Panamericana se rehabilitó el tramo Canglón – Yaviza y 17 puntos críticos en el tramo Agua Fría – Metetí. También se rehabilitó la vía Metetí – Puerto Limón. Se rehabilitó el Centro de Carga y Descarga de Yaviza, ofreciendo un servicio importante a las comunidades. Se rehabilitaron las escuelas afectadas directamente o que fueron ocupadas como albergues durante la emergencia y días posteriores.

El sector agua potable y saneamiento reporta productos en proceso. En rehabilitación hay 9 sistemas de agua potable en la Comarca Emberá - Wounnan. Los sistemas en la Comarca corresponden a rehabilitaciones de mayor embergadura por las condiciones de los encontrados después de la emergencia. Se rehabilitó la bocatoma del sistema de agua potable de la CPA y el sistema de aguas residuales de Yaviza.

### *Ejecución financiera*

La ejecución financiera estuvo a cargo de CONADES y alcanzó los US\$18.45 millones. El cuadro presenta el presupuesto y la ejecución.

<b>Presupuesto y ejecución financiera programada al cierre del contrato</b>				
(Cifras en miles de dólares)				
	Presupuesto	(%)	Ejecución	(%)
Transporte	12.14	58.9%	11.96	58.1%
Agua potable	2.10	10.2%	3.85	18.7%
Salud	3.20	15.5%	0.00	0.0%
Educación	2.40	11.7%	2.35	11.4%
Administración	0.76	3.7%	0.29	1.4%
<b>Total</b>	<b>20.60</b>		<b>18.45</b>	
Fuente: Contrato de préstamo. Reporte de ejecución financiera.				

La cantidad asignada al MINSA no se ejecutó. Hubo dificultades para presentar la información correspondiente para el repago de las medicinas y costos de atención de la emergencia. Tampoco fue posible formalizar los contratos para la rehabilitación de las instalaciones.

### ***Mecanismo de ejecución***

El organismo ejecutor fue CONADES junto con las instituciones sectoriales relacionadas.

#### **Instituciones coejecutoras por componente**

<i>Componente</i>	<i>Instituciones coejecutoras</i>
Transporte	MOP
Educación	MEDUCA
Salud	MINSA
Agua potable y saneamiento	MINSA - IDAAN

El MOP contrató la rehabilitación de la CPA con cargo al Programa. Efectuó la supervisión junto con CONADES. CONADES contrató la rehabilitación de la vía Metetí - Puerto Limón y coordinó con el MOP la inspección de las obras y su recepción. De igual manera CONADES contrató la rehabilitación del Centro de Carga y Descarga en Yaviza y coordinó la recepción de las actividades con la AMP.

El Ministerio de Educación ejecutó operativa y financieramente su componente. Traslado recursos de otros programas en ejecución y solicitó el reembolso de los montos asignados.

CONADES contrató directamente la rehabilitación de los sistemas de agua potable, asignó funcionarios para la supervisión y mantuvo una relación estrecha con las regionales del Ministerio de Salud e IDAAN para la supervisión, recepción de las obras y su operación y mantenimiento.

Las instituciones tuvieron inconvenientes en la asignación presupuestal. Aunque el MEF apoyó la gestión, solo hasta Julio del 2011 CONADES tuvo una asignación presupuestal parcial para la ejecución del Programa.

### ***Planificación***

El Decreto de Emergencia se promulgó el 10 de Diciembre del 2010. La solicitud de apoyo financiero al BID se efectuó antes de fin de año. En Enero del 2010 una misión del BID visitó el país para la preparación de la operación. Tres meses después el Directorio del BID aprobó la operación de préstamo. La CGR tomó a su vez tres meses para dar su refrendo (14 de Julio del 2011).

En la preparación participaron funcionarios de diferentes instituciones. Los sectores agrícola y de vivienda participaron en los diálogos, pero no fueron incluidos en esta operación de préstamo debido a que este tipo de actividades no son elegibles para financiamiento con recursos de una operación de emergencia con financiamiento del BID.

Al menos dos funcionarios que participaron en la preparación de la operación indicaron que *“la sensación fue que se preparaba una operación ordinaria por parte de los funcionarios del BID”*. El BID tomó un cuarto del tiempo del que toma para preparar una operación ordinaria. Se esperaban diagnósticos elaborados e información igualmente detallada.

### ***Conclusiones y recomendaciones***

El Programa apoyó financieramente al Gobierno de Panamá en la rehabilitación de servicios básicos de educación, transporte y agua potable a comunidades afectadas por las inundaciones de Diciembre del año 2010.

El Programa generará impactos en comunidades indígenas que contaban con sistemas precarios de agua potable y ante la emergencia se hizo evidente las condiciones deficitarias.

Los resultados coinciden razonablemente con los resultados esperados durante su preparación. La ejecución financiera y su ejecución operativa se efectuaron empleando la estructura del Estado para la ejecución de proyectos. Las instituciones asignaron la ejecución de las actividades de rehabilitación a sus unidades ejecutoras, con resultados adecuados.

---

# Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá

Préstamo No 2522/OC-PN

Evaluación Final

## 1 Introducción

Este documento corresponde a la evaluación final del Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá.

Los primeros días del mes de Diciembre del 2010 Panamá experimentó un fenómeno climático que generó una precipitación sostenida por más de 48 horas. El fenómeno afectó el territorio nacional, principalmente las provincias de Colón, Darién y Panamá, e interrumpió parcial o totalmente algunos de los servicios básicos. *“El país sufrió una gran cantidad de daños en la infraestructura básica, social y económica, resultando en suspensión del suministro de agua potable en numerosas poblaciones, interrupciones en el tránsito vial en vías, afectaciones de diversa consideración a escuelas y centros de salud, y a actividades productivas”* (BID 2011).

La Empresa de Transmisión Eléctrica Panameña (ETESA) reportó en su informe anual del 2010 el evento climatológico: *“La crecida máxima histórica registrada, antes de la construcción de la presa en el río Bayano desde 1957, ocurrió el 4 de noviembre de 1966, con un caudal estimado de 2,780 m<sup>3</sup>/s. Luego de la construcción y puesta en funcionamiento la central hidroeléctrica Bayano a partir de marzo de 1976 a la fecha, la mayor crecida horaria registrada, ocurrió el 7 de diciembre de 2010 con un caudal de 11,270 m<sup>3</sup>/s.”* (ETESA 2011). El gráfico presenta las descargas por evento y el año que ha efectuado la Represa Bayano desde su entrada en operación. La crecida del 7 de Diciembre fue 4.5 veces más alta que la máxima de la que se tenía registro en más de medio siglo.

El 10 de Diciembre del 2010 el Gobierno Nacional declaró la Emergencia mediante Resolución No 24 del Consejo de Gabinete. Se resuelve: i) Declarar el **Estado de Emergencia Nacional**; ii) declarar la excepción para la contratación de las obras de recuperación; iii) autorizar al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a tramitar la dispensa de la Asamblea Nacional de Diputados para sobrepasar el límite máximo de déficit presupuestal del Gobierno Central; y, iv) autorizar al Ministerio de Gobierno para diligenciar empréstitos, ayudas y demás acciones para la recuperación.

### 1.1 El Programa

El Gobierno de Panamá solicitó al Banco Interamericano de Desarrollo apoyo a través de una operación de la **Facilidad de Respuesta Inmediata a Emergencias Causadas por Desastres Naturales e Imprevistos**, para cubrir los gastos extraordinarios requeridos para reanudar la provisión de servicios básicos a la población afectada de las provincias de Darién, Panamá Este y Colón. El 20 de julio 2011 se suscribe el contrato de préstamo entre el BID y el Gobierno de Pana-

má No. 2522/OC-PN, para poner en ejecución el **Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá**.

El monto presupuestado para el Programa fue de US\$20.6 millones. El préstamo se firmó hasta por US\$20 millones. El Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (**CONADES**) es el organismo ejecutor a través de su Unidad Coordinadora y Ejecutora de Programas (**UCEP**). Cuatro entidades sectoriales participan en la ejecución de proyectos: Ministerio de Salud (**MINS**A), Ministerio de Educación (**MEDUDA**), Ministerio de Obras Públicas (**MOP**) y el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (**IDAAN**).

El programa tuvo un período de ejecución y desembolsos de 12 meses, y como parte del proceso de cierre es conveniente evaluar los resultados obtenidos, así como identificar lecciones aprendidas para futuras operaciones.

## 1.2 Impactos, resultados y productos del Programa

A pesar que de un Programa de Emergencia no se espera un impacto en el largo plazo, puesto que el objetivo es restaurar las condiciones de prestación de los servicios básicos tal como se encontraban antes del evento que causó la emergencia, la forma en que se ejecutó este programa asegura que se generarán **impactos** en el mediano y largo plazo. El Programa restauró la prestación de servicios básicos a las comunidades afectadas y ofrecerá agua potable a comunidades que no contaban con dicho servicio.

La emergencia hizo visible las condiciones de comunidades localizadas en la Comarca Emberá - Wounaan. Al menos seis comunidades de 9 que recibirán el servicio de agua potable contaban con servicio muy precarios de agua potable.<sup>1</sup> La ejecución de los proyectos mejorará las condiciones de vida de las comunidades, al contar con sistemas de agua potable que ofrecerán más cantidad y mejor calidad.

Los **resultados** obtenidos superan con creces los resultados esperados originalmente.

Sistema de transporte. Se restauró la comunicación en la Vía Panamericana desde Agua Fría hasta Yaviza. A la fecha puede transitar un vehículo liviano en todo el trayecto.

En el Sector educativo todas las escuelas programadas, menos dos, están operando. Se repusieron los pupitres deteriorados y los escritorios de los profesores.

Los sistemas de agua potable en rehabilitación, una vez estén operativos, atenderán las comunidades afectadas. Los sistemas en rehabilitación en la Comarca Emberá - Wounnan tendrán mejores especificaciones técnicas, lo cual redundará en una mejora en la calidad del servicio. A pesar de haber problemas en la ejecución de cuatro rehabilitaciones a sistema de agua potable en el Caribe, una vez terminadas las intervenciones se mejorará la calidad y cantidad de suministro.

Si bien se había contratado a una empresa para la rehabilitación de 4 acueductos rurales en la provincia de Colón, ésta no logró resolver las observaciones del equipo técnico habiendo

---

<sup>1</sup> Solo dos comunidades de las seis intervenidas por el Programa de Emergencia estaban incluidas en el Programa de inversiones del MINS A para mejoras al sistema de agua potable.



incumplido en las especificaciones de los trabajos y en el tiempo estipulado, por lo que se va a rescindir el contrato, y no hubo tiempo para una nueva contratación.

Aunque no se ejecutaron los recursos asignados a la recuperación de las instalaciones de salud, el MINSA recuperó con sus propios recursos su infraestructura afectada. Con recursos de su presupuesto adquirió nuevamente las medicinas empleadas durante la atención de la emergencia.

La evaluación reporta el logro de los **productos** en el sector educativo y de transporte. En la Carretera Panamericana se rehabilitó el tramo Canglón - Yaviza y 17 puntos críticos en el tramo Agua Fría - Metetí. También se rehabilitó la vía Metetí - Puerto Limón. Se rehabilitó el Centro de Carga y Descarga de Yaviza, ofreciendo un servicio importante a las comunidades. Se rehabilitaron las escuelas afectadas directamente o que fueron ocupadas como albergues durante la emergencia y días posteriores.

El sector agua potable y saneamiento reporta productos en proceso. En rehabilitación hay 9 sistemas de agua potable, 9 en la Comarca Emberá - Wounnan. Se rehabilitó la bocatoma del sistema de agua potable de la CPA y el sistema de aguas residuales de Yaviza.

### 1.3 Ejecución financiera

La ejecución financiera estuvo a cargo de CONADES y alcanzó los US\$17.95 millones. El Cuadro 1-1 presenta el presupuesto y la ejecución.

<b>Cuadro 1-1 Presupuesto y ejecución financiera programada al cierre del contrato</b>				
(Cifras en miles de dólares)				
	Presupuesto	(%)	Ejecución	(%)
Transporte	12.14	60.7%	11.96	64.8%
Agua potable	2.10	10.5%	3.85	20.9%
Salud	3.20	16.0%	0.00	0.0%
Educación	2.40	12.0%	2.35	12.7%
Administración	0.16	0.8%	0.29	1.6%
<b>Total</b>	<b>20.00</b>		<b>18.45</b>	

Fuente:  
Contrato de préstamo.  
Reporte de ejecución financiera en CONADES.

La cantidad asignada al MINSA no se ejecutó. Hubo dificultades para presentar la información correspondiente para el repago de las medicinas y costos de atención de la emergencia. Tampoco fue posible formalizar los contratos para la rehabilitación de las instalaciones.

## 1.4 Mecanismo de ejecución

El organismo ejecutor fue CONADES junto con las instituciones sectoriales relacionadas.

### Instituciones coejecutoras por componente

<i>Componente</i>	<i>Instituciones coejecutoras</i>
Transporte	MOP
Educación	MEDUCA
Salud	MINSA
Agua potable y saneamiento	MINSA – IDAAN

El MOP contrató la rehabilitación de la CPA con cargo al Programa. Efectuó la supervisión junto con CONADES. CONADES contrató la rehabilitación de la vía Metetí – Puerto Limón y coordinó con el MOP la inspección de las obras y su recepción. De igual manera CONADES contrató la rehabilitación del Centro de Carga y Descarga en Yaviza y coordinó la recepción de las actividades con la AMP.

El Ministerio de Educación ejecutó operativa y financieramente su componente. Trasladó recursos de otros programas en ejecución y solicitó el reembolso de los montos asignados al Programa de Emergencia.

CONADES contrató directamente la rehabilitación de los sistemas de agua potable, asignó funcionarios para la supervisión y mantuvo una relación estrecha con las regionales del Ministerio de Salud e IDAAN para la supervisión, recepción de las obras y su operación y mantenimiento.

Las instituciones tuvieron inconvenientes en la asignación presupuestal. Aunque el MEF apoyó la gestión, solo hasta Julio del 2011 CONADES tuvo una asignación presupuestal parcial para la ejecución del Programa.

## 1.5 Planificación

El Decreto de Emergencia se promulgó el 10 de Diciembre del 2010. La solicitud de apoyo financiero al BID se efectuó antes de fin de año. En Enero del 2010 una misión del BID visitó el país para la preparación de la operación. Solo hasta el 14 de Julio se firmó el contrato de préstamo.

En la preparación participaron funcionarios de diferentes instituciones. Los sectores agrícola y de vivienda participaron en los diálogos, pero no fueron incluidos en esta operación de préstamo.

La sensación de los funcionarios que participaron en al preparación de la operación es que los funcionarios del BID preparaban una operación ordinaria, no una de emergencia, aunque su preparación tomó  $\frac{1}{4}$  del tiempo que toma una ordinaria. Se esperaban diagnósticos elaborados e información igualmente detallada.

## 1.6 Conclusiones y recomendaciones

El Programa apoyó financieramente al Gobierno de Panamá en la rehabilitación de servicios básicos de educación, transporte y agua potable a comunidades afectadas por las inundaciones de Diciembre del año 2010.

El Programa generará impactos en comunidades indígenas que contaban con sistemas precarios de agua potable y ante la emergencia se hizo evidente las condiciones deficitarias.

Los resultados coinciden razonablemente con los resultados esperados durante su preparación. La ejecución financiera y su ejecución operativa se efectuaron empleando la estructura del Estado para la ejecución de proyectos. Las instituciones asignaron la ejecución de las actividades de rehabilitación a sus unidades ejecutoras, con resultados adecuados.

## 2 Resultados

Los resultados se analizan con base en el Marco de Resultados incluido en el Contrato de préstamo.

### 2.1 Matriz de Resultados

De acuerdo con la Matriz de Resultados, el Objetivo del Programa es: *Acelerar la transición de la población afectada hacia la recuperación de sus actividades sociales y económicas regulares, apoyando los esfuerzos del gobierno para restaurar servicios de agua potable y alcantarillado, reparar centros de salud y escuelas (incluida la reposición y/o reparación de mobiliario y equipos dañados), e infraestructura vial.* (BID 2011).

El cuadro presenta la matriz con resultados esperados y logrados.

**Cuadro 2-1 Matriz de resultados <sup>2</sup>, Evaluación**

<b>Indicadores</b>	<b>Línea Base (2010)</b>	<b>Final del Proyecto</b>		<b>Observaciones</b>
		<b>(2011)</b>	<b>(2012)</b>	
<b>Fin:</b> Población con servicios públicos (agua potable/saneamiento, salud, educación, transporte en la vía Panamericana) restablecidos	<b>0</b>	Se estima la población afectada por interrupción de estos servicios en 90,000. <sup>3</sup>		Los resultados se han logrado, con excepción del sector Agua Potable, que reporta resultados parciales a la fecha de la evaluación. Es alta la probabilidad de alcanzar los resultados para mediados de Octubre del 2012.
<b>C1: Infraestructura vial:</b>				
<b>Producto:</b> Número de puntos críticos arreglados en la vía Panamericana.	0	15	<b>17</b>	Se intervinieron 17 puntos críticos en la CPA. El tramo Yaviza – Canglón requirió intervenciones mayores en dos puntos.
<b>Resultado:</b> Km. de carretera que quedan en situación operable.	0	60	<b>60</b>	La vía es transitable en todo el trayecto, sin restricción de carriles.
<b>C2: Agua potable/saneamiento</b>				
<b>Producto:</b> Número de sistemas rurales de agua/saneamiento puestos en situación operable después de la emergencia, incluyendo Puerto Limón y Yaviza.	0	43	<b>11</b>	Sistemas: Comarca Emberá – Wounaan, 9; Sistema de la Carretera, 1; Condominial de Yaviza, 1.
<b>Resultado:</b> Población con servicio de agua y saneamiento restablecido.	0	18,000	21,522	Una vez concluidas las obras, los sistemas de agua potable atenderán 2,799 en la Comarca y cerca de 18,000 habitantes a lo largo de la CPA.
<b>C3: Salud</b>				
<b>Producto:</b> Número de puestos de salud reparados y en situación operable después de la emergencia.	0	18	0	El MINSA efectuó las reparaciones correspondientes con sus recursos.
<b>C4: Educación</b>				
<b>Producto:</b> Número de escuelas puestas en situación operable después de la emergencia en los Planes de Trabajo y al terminar las obras consideradas.	0	54	43	<u>Dos</u> escuelas fueron rehabilitadas por las comunidades. El MEDUCA con recursos propios rehabilitó <u>cuatro</u> escuelas. <u>Tres</u> escuelas están en construcción con otros recursos administrados por MEDUCA. Otras <u>dos</u> escuelas no se rehabilitaron debido a que se localizan en área demarcada como inundable.

<sup>2</sup> Marco de Resultados, documento del Programa.

<sup>3</sup> Incluye población en Panamá Este, Darién y Colón.

<i>Indicadores</i>	<i>Línea Base (2010)</i>	<i>Final del Proyecto</i>		<i>Observaciones</i>
		<i>(2011)</i>	<i>(2012)</i>	
<b>Resultado:</b> Población beneficiada que puede regresar a las escuelas afectadas por la Emergencia.	0	10,160	9,984	Dos escuelas no fueron rehabilitadas.

## 2.2 Infraestructura de transporte

El objetivo de restablecer el tránsito de vehículos y uso de la infraestructura de cargue y descargue en Yaviza se logró. Los resultados corresponden a los esperados. i) se recuperaron los puntos críticos de la CPA; ii) se recuperó la vía Metetí – Puerto Limón; y, iii) se rehabilitó el Centro de Carga y Descarga de Yaviza.

## 2.3 Agua potable y saneamiento

Se están rehabilitando 9 acueductos en la Comarca Embará – Wounaan. Se rehabilitó la línea de conducción del sistema de agua potable que atiende a las comunidades localizadas a lo largo de la carretera Panamericana. Se rehabilitó el sistema de aguas residuales de Yaviza y opera.

## 2.4 Salud

El componente de salud fue cancelado. Sin embargo, los centros de salud afectados fueron rehabilitados con recursos propios del MINSA.

Algunos centros de salud requieren su traslado debido a que se localizan en zonas de inundación. Estas inversiones no son elegibles bajo el financiamiento de un programa de emergencia.

## 2.5 Educación

Con recursos del Programa se rehabilitaron 43 escuelas. Cuatro más fueron rehabilitadas por el MEDUCA con su personal. Dos fueron rehabilitadas por sus comunidades. Tres se están construyendo, con recursos de otro programa de inversión. Dos escuelas no se pudieron rehabilitar por estar localizadas en zonas de inundación. Las escuelas operan normalmente.

### 3 Productos <sup>4</sup>

Se analizan los productos logrados por sector. En visita a una muestra de los proyectos se verificó su funcionamiento y su administración.

#### 3.1 Infraestructura vial y portuaria

Se analiza la rehabilitación de la CPA, la carretera Metetí – Puerto Limón y el Centro de Carga y Descarga en Yaviza.

**Cuadro 3-1 Monto de ejecución en proyectos de transporte**

	Proyecto	(\$)
	Infraestructura vial y portuaria	<b>11,964,961</b>
	Vías	11,622,358
	CPA, Puntos críticos	
	Ipetí - Agua Fría	1,737,690
	Agua Fría - Zapallal	3,716,480
	Zapallal - Metetí	4,168,187
	Acceso a Puerto Limón	2,000,000
	Puertos	342,603
	Centro de Carga Yaviza	342,603

Los proyectos de vías incorporaron elementos de reducción de riesgo (SNIP 2007). Las vías muestran reparaciones con una base ancha y sólida, con alcantarillas más grandes y un nivel más alto, es decir, pueden evaluar agua aún con niveles de inundación.

##### 3.1.1 Puntos Críticos de la Carretera Panamericana

En el tramo Ipetí – Agua Fría, el MOP y CONADES evaluaron 7 puntos críticos. En el tramo Agua Fría – Metetí – Yaviza, se evaluaron 17 puntos. La reparación se programó dependiendo del grado de deterioro y compromiso de la base de la carretera y la superficie de rodadura. <sup>5</sup>

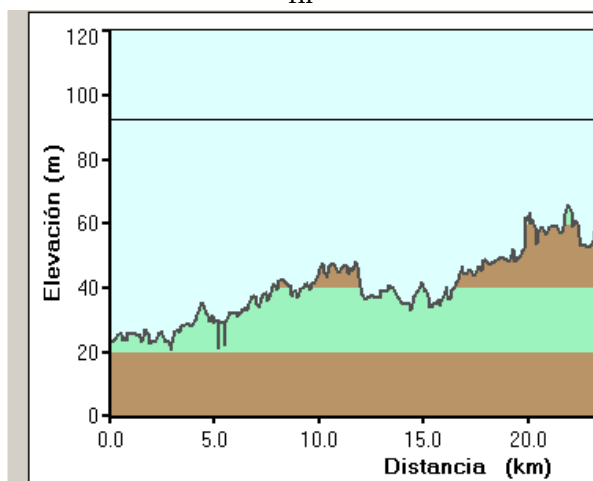
El tramo más comprometido fue Metetí – Yaviza, en el cual se interrumpió el tránsito totalmente. El gráfico muestra el perfil de la CPA, desde Yaviza. El tramo Metetí – Yaviza en realidad no tiene especificaciones de CPA. Por ejemplo no tiene puentes, todos los cruces de agua se manejan con alcantarillas. La base y la sub-base son de menores especificaciones que los tramos de la CPA entre el Puente Bayano y Metetí. El sistema de drenaje tiene especificaciones menores. <sup>6</sup> Es decir, el tramo es altamente susceptible a presentar daños importantes por causa del agua.

<sup>4</sup> La información de costos fue reportada por CONADES.

<sup>5</sup> Información suministrada por CONADES.

<sup>6</sup> Información suministrada en la Dirección Nacional de Inspección, MOP.

CPA, Tramo Yaviza – Metetí. Primeros 20 km. Perfil



Los dos puntos más bajos que aparecen en la gráfica corresponden a los puntos más críticos de este tramo. En los dos puntos la interrupción fue total.

En Septiembre del 2012 se recorrió la carretera. La visita reportó un tránsito fluido en todo el trayecto, con excepción de un nuevo punto crítico en el tramo Metetí – Canglón, en donde hubo pérdida de un carril.

### 3.1.2 Vía de Acceso a la Toma de Agua Puerto Limón

Durante la emergencia, la vía Metetí – Puerto Limón reportó un deterioro importante a lo largo de su recorrido. En los cruces con las fuentes de agua el tránsito fue interrumpido. En el último kilómetro de vía, en las márgenes del río Chucunaque, el efecto fue mayor. Se interrumpió totalmente el tránsito de vehículos. El reporte técnico de la rehabilitación:

*“ - La reparación de esta vía fue de 580 metros lineales...*

*- La reparación no incluía el suministro e instalación de tuberías transversales, ya que se considero que para poder considerar tuberías transversales se tendrían que construir grandes cajones que garanticen el paso de todo el caudal de agua que se produce con las crecidas del río Chucunaque en este sector, lo cual saldría muy costoso, por lo que se considero conformar la vía con la presencia de curvas verticales que garanticen el paso del agua sin afectar la rodadura.*

*- Este proyecto solo incluye la conformación de calzada, protección de los taludes con boulders pesado y construcción de un filtro pétreo.”*

Es una carretera secundaria de buenas especificaciones, con radios de curvatura amplios y pendientes bajas.

La vía es transitable y el objetivo de reanudar el tránsito se alcanzó. En realidad la vía se ha convertido en una línea de comunicación desde el río Chucunaque a la CPA. Sin embargo, se hace evidente la falta de administración. En algunos tramos el material agregado de rodadura se ha movido, ya sea por el tránsito de vehículos o por acción del agua. Esto requiere inversiones menores, solo un grupo de trabajadores que con palas retornen el material a la vía, mantengan las cunetas limpias y distribuyan cantidades de material de la capa de rodadura periódicamente, entre 3 y 6 M<sup>3</sup> por Km al año.

### 3.1.3 Centro de Carga y Descarga de Yaviza

El Centro de Carga y Descarga de Yaviza se inundó. Al principio de la emergencia fue utilizado como centro de coordinación de la emergencia. Tradicionalmente las inundaciones causadas por el río Chucunaque elevan el nivel del agua lentamente, lo que facilita la atención de los afectados. En esta ocasión el comportamiento se mantuvo.

Los daños fueron menores, aunque fue necesario reforzar el brazo que soporta el acceso peatonal desde los botes o barcos. Se rehabilitó el sistema eléctrico y se instaló protección catódica a la estructura. Como parte de la administración, se levantó una cerca perimetral con la finalidad de tener mayor control sobre las personas que ingresan al muelle, y evitar daños a las instalaciones.<sup>7</sup> CONADES supervisó la rehabilitación y entregó las instalaciones a la AMP.

El Centro de Carga y Descarga de Yaviza opera. La AMP asignó un administrador. Se tiene proyectado iniciar la recolección de información de carga, la organización de los estibadores y en general, la administración del Centro.

El muelle cumple una función importante como soporte ante algún cierre de la CPA. Una gran cantidad de comunidades al oeste de Panamá encuentran en Yaviza el punto de contacto con la Carretera para la ubicación de sus productos y/o ingreso de bienes y servicios.

## 3.2 Agua potable y saneamiento

De acuerdo con el documento de Programa, se propuso originalmente la rehabilitación de 41 sistemas. Se incluyó la reparación de la bocatoma del sistema de agua de la CPA localizada en Puerto Limón y del sistema de aguas servidas de Yaviza.

**Cuadro 3-2 Monto de ejecución de proyectos en agua potable y saneamiento**

	Proyecto	(\$)
	Agua y saneamiento	<b>3,852,423</b>
	Reparación de la línea de conducción de agua potable de la CPA	682,050
	Colón	564,020
	Comarca E-W	2,547,853
	Alcantarillado de Yaviza	58,500

La rehabilitación de los sistemas de agua potable incorporó en sus diseños factores de reducción de riesgo, de manera que la infraestructura no sufra deterioro en caso de presentarse un caso similar. A los diseños se incorporó el manejo de corrientes en las bocatomas fijas, como es el caso de la bocatoma del sistema de la CPA, y bocatomas flotantes para las comunidades de la Comarca Emberá – Wounnan. Las estructuras que soportan los tanques de almacenamiento de agua, están diseñadas para soportar movimientos telúricos de mediana intensidad.

<sup>7</sup> El área del puerto en Yaviza ha sido un punto de encuentro. Con su construcción se convirtió en el sitio de moda. Un lugar para compartir. Si bien es cierto que la cerca perimetral se levantó con especificaciones de seguridad (alambre con cuchillas para prevenir robos), esta cerca alejó a la comunidad del único lugar público. Es un reto para la administración de la AMP hacer de la infraestructura portuaria un ícono social en Yaviza.



### 3.2.1 Reparación de la línea de conducción de agua de la CPA

La inundación del río Chucunaque rompió la línea de conducción de agua desde la bocatoma en Puerto Limón. Las instalaciones que albergan las bombas de la captación de agua en el río Chucunaque sufrieron daños importantes en su perímetro.

La línea corre paralela a la carretera y en los puntos en que la carretera se deterioró, también dañó la línea de conducción. En general la línea tuvo que ser recuperada. El sistema de suministro de agua en bloque opera normalmente.

Aquí es necesario precisar que el sistema de agua de la carretera opera mediante un mecanismo de venta de agua en bloque a las comunidades en tanques de almacenamiento y desde allí las JAAR distribuyen el agua a sus usuarios. En Metetí, principal centro poblado en la Carretera, la Dirección del colegio reportó que recibe el servicio de agua una vez por semana. Si bien la emergencia cumplió el objetivo de reparación de sistemas de agua existentes, se detectaron algunas necesidades adicionales como la de esta escuela.

Comarca Emberá -Wounann		
Sistemas	Población	Actividades
El Salto	409	Rehabilitación de sistemas de agua potable.
Laja Blanca	485	
Nuevo Vigía	359	
Peña Vijagual	120	
Canaan	439	
Mojote	55	
Unión Chocoe	679	
Tortuga	220	
Riocito	33	
	<b>2,799</b>	

### 3.2.2 Sistemas de agua potable en la Comarca Emberá Wounnan

Cuatro comunidades contaban con sistemas de agua potable que resultaron dañados, sin embargo, no fue posible su rehabilitación. El trazado no estaba documentado, de manera que no se sabía por donde iba la tubería. La red no estaba sectorizada y por lo tanto, no fue posible hacer pruebas de presión. La opción fue efectuar una rehabilitación mayor.

El cuadro relaciona los sistemas en rehabilitación en la Comarca. A la fecha (Septiembre del 2012), ningún sistema opera, pero es altamente probable que para mediados de Octubre del 2012, fecha de cierre del contrato, los sistemas de agua estén en operación. La firma constructora tiene asignado un equipo técnico.

La empresa constructora ha sido especialmente cuidadosa de no intervenir las márgenes de los ríos. En el caso del acueducto de Nuevo Vigía, la empresa localizó los paneles solares a más de 200 metros de la bocatoma, para no intervenir la margen del río Tuquesa.

Los acueductos serán operados por Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR). De acuerdo con la información recopilada en la visita al área, en la mayoría de los proyectos aún no se ha conformado la JAAR y la mayoría de los entrevistados manifestaron no tener conocimiento de cómo será el funcionamiento del sistema. En el caso del acueducto de la comunidad de Nuevo Vigía, se seleccionaron 10 personas para recibir la capacitación de operación del sistema. El MINSA reportó que en su plan de trabajo incluyó esta tarea y avanza en su desarrollo. El PASAP tiene programado para las dos primeras semanas de Octubre instruir a las comunidades en la operación de los acueductos. El funcionamiento de las bocatomas, la operación de las

bombas y filtros, así como la dosificación de cloro sugerida. Se espera que para mediados de Octubre del 2012 se haya efectuado la instrucción correspondiente.<sup>8</sup>

Las comunidades de la Comarca reciban sistemas de agua potable modernos. Las JAAR requerirán capacitación en el manejo de los sistemas de agua potable, instrucción en el funcionamiento del sistema específico a administrar, pero sobre todo, **acompañamiento** para asegurar su operación.

PASAP tiene programado para enero del 2013 incorporar un grupo de técnicos graduados en educación para la salud. Estos técnicos acompañarán a las comunidades de manera que se mantenga la disciplina en el uso del acueducto, se opere el sistema de manera adecuada y se incorporen hábitos higiénicos.

### 3.2.3 Sistemas de agua potable en la provincia de Colón

En Colón sufrieron daños los sistemas de abastecimiento de agua potable en 9 comunidades. Para cuatro de ellas se programó su intervención con recursos del BID. El cuadro lista los sistemas y las intervenciones a efectuar.

Durante la emergencia, los sistemas tuvieron interrupciones. Las comunidades con recursos propios efectuaron algunas reparaciones para rehabilitar sus sistemas, con asistencia técnica de la Regional del MINSA en Colón<sup>9</sup>, dependencia que presentó las necesidades a PASAP y desde allí su vez a CONADES.

Se contrató una empresa para efectuar las mejoras a los cuatro sistemas, los cuales lamentablemente se han suspendido ya que en recientes visitas de inspección se corroboró el incumplimiento de contrato por parte de la firma, por lo que Conades va a rescindir el contrato y se devolverá los fondos no utilizados.

### 3.2.4 Rehabilitación del sistema de aguas servidas de Yaviza

El sistema se recuperó. A la fecha está trabajando y se han conectado algunas viviendas de Yaviza. El sistema es operado por el IDAAN.

## 3.3 Salud

Este componente fue suspendido.

### 3.3.1 Rehabilitación de infraestructura

El diagnóstico efectuado identificó 18 centros de salud afectados: Siete en Darién, cinco en Colón y seis en Panamá Este. Durante la ejecución se determinó que varios Centros habían sido reparados porque fueron daños menores. Las rehabilitaciones se efectuaron por parte del MINSA con recursos propios. No fue posible obtener información de costos.

<sup>8</sup> Información suministrada en el PASAP.

<sup>9</sup> La regional del MINSA en Colón no cuenta con repuestos, tubería o elementos para apoyar a las JAAR en rehabilitaciones de emergencia.

Para algunos centros de salud no era viable su rehabilitación. Era necesaria la construcción de nuevas instalaciones debido a que se localizan en áreas de inundación. Esta situación impidió que su financiamiento se pudiera efectuar con cargo al Programa de Emergencia.

### 3.3.2 Pago de gastos e insumos utilizados para la atención de la emergencia

Un monto asignado para cubrir costos de medicamentos y atención de la emergencia no fue posible ejecutarlo debido a la necesidad de documentación contable, no disponible en el MIN-SA.

## 3.4 Infraestructuras y equipamiento de centros educativos

El MEDUCA rehabilitó su infraestructura con recursos propios, de la operación de emergencia y con apoyo de la comunidad. El cuadro presenta el monto invertido.

<b>Cuadro 3-3 Monto de ejecución de proyectos en educación</b>		
	Proyecto	(\$)
<b>Escuelas</b>		
		2,895,190
	Mobiliario y distribución	909,096
	Reparación de escuelas	1,437,095
	Construcción	548,999
<b>Financiamiento</b>		
	2522 OC/PN	<b>2,370,064</b>
	1013 OC/PN	525,127
	MEDUCA	R. Propios

Los recursos propios de MEDUCA no se cuantificaron.

Una vez revisadas las estructuras e incorporados elementos de reducción de riesgo, se optó por no rehabilitar dos escuelas debido al riesgo latente de inundación.

La construcción de tres escuelas se financió con recursos del préstamo 1013 OC/PN.

### 3.4.1 Mobiliario y distribución

Se suministraron sillas, pupitres y escritorios para profesores. También se suministraron tableros de corcho y magnéticos.

### 3.4.2 Rehabilitación de infraestructura

El banco había previsto financiar reparaciones menores en las escuelas que fueron objetos de inundación o que hubieran servido de albergues. Las reparaciones incluyeron cambio de vigas, cielo raso, limpieza en general de pisos, pintura de interior y exterior y cableado eléctrico.

Con recursos del préstamo de emergencia se repararon 43 centros escolares. 52 Centros escolares recibieron dotación de mobiliario. La intervención reporta una población escolar beneficiada de 9,984 estudiantes. El Cuadro 3- presenta las escuelas rehabilitadas y en construcción en cada región escolar objeto del programa. Las escuelas están operando.

### Cuadro 3-4 Escuelas rehabilitadas y construidas por región escolar

Fuente: MEDUCA, Dirección Nacional de Proyectos.

Dos escuelas no fueron intervenidas porque requieren su traslado.

	Colón	Panamá Este	Darién	Comarca	Escuelas Total	Beneficiarios
<i>Total</i>	3	23	18	10	54	10,040
Rehabilitación	3	22	18	9	52	9,984
Fondos externos	3	19	12	9	43	9,053
Comunidad		1	1		2	931
MEDUCA		2	2		4	N.D.
Construcción (F. Ext)			3		3	
No intervenidos		1		1	2	56

## 4 Procesos

Se presenta el análisis del mecanismo de ejecución y su desempeño.

### Cuadro 4-1 Entidades coejecutoras por componente

Componente	Entidades coejecutoras
Transporte	MOP
Educación	MEDUCA
Salud	MINSA
Agua potable y saneamiento	MINSA - IDAAN

### 4.1 El Programa de Emergencia

Un Programa de Emergencia está orientado a la restauración de las condiciones existentes antes del evento. Tiene características especiales al igual que requerimientos. El Cuadro 4-2 presenta la diferencia y similitud entre los programas ordinarios y de emergencia.

### Cuadro 4-2 Similitudes y diferencias entre los programas de emergencia y ordinarios

	Programa	
	Ordinario	Emergencia
Acuerdos interinstitucionales	Requerido	Requerido
Auditoría	Por muestreo	<ul style="list-style-type: none"> <li>En sitio para recepción de obras y servicios; y,</li> <li>auditoría financiera.</li> </ul>
Informes	Semestrales	Trimestrales
Solicitud de pagos	No requiere la firma de los auditores.	Si requiere la firma de los auditores
Supervisión de obras	Por parte de la UCP, entidades coejecutoras y supervisión externa.	En el Programa se incluyeron recursos para la contratación de una firma para la supervisión.

Los requerimientos de más reportes de información para el caso de operaciones de emergencia se justifican en: i) la necesidad de sustentar ante el BID-Washington la asignación efectiva de los recursos; ii) el hecho que todas las contrataciones se efectuaron por contratación directa o por comparación de pre-

cios; y, *iii*) que las obras a contratar no tenían diseños finales y por lo tanto era necesario acompañar el proceso.

En resumen, la ejecución de un Programa de Emergencia requiere experiencia en procesos de contratación con el BID, y un esfuerzo mayor en los procesos de aprobación de pagos a proveedores y reportes periódicos.

## 4.2 Mecanismo de ejecución

CONADES fue asignada como organismo ejecutor. Las ventajas consideradas fueron: *i*) que tenía programas en ejecución en Darién y Colón, con personal calificado; *ii*) parte de la infraestructura dañada había sido construida por CONADES en coordinación con las entidades sectoriales; y, *iii*) tiene experiencia amplia en la ejecución de proyectos con el BID.

En efecto, CONADES asignó tiempo de sus especialistas financiero, legal y técnico. Coordinó la ejecución de las actividades y lideró un equipo interdisciplinario para la ejecución del Programa.

## 4.3 La coordinación interinstitucional

De tiempo atrás CONADES ha venido ejecutando proyectos en coordinación con las entidades sectoriales relacionadas.

Se requirió la firma de acuerdos interinstitucionales entre CONADES y las entidades coejecutoras, como mecanismo legal para la transferencia de recursos del Programa.

**Sector transporte.** La coordinación entre las dos instituciones (CONADES y MOP) se efectuó a través de la Oficina Legal, ubicada jerárquicamente muy cerca al Despacho Superior.

**Educación.** Para la coordinación de las actividades, la dependencia de enlace entre el MEDUCA y CONADES fue el Despacho Superior.

**Agua potable y saneamiento.** La coordinación se efectuó con el PASAP, con conexión directa al despacho superior.

**Salud.** La coordinación para la ejecución de las actividades relacionadas con la rehabilitación de infraestructura de salud y pago de gastos de atención fue efectuada por la Subdirección de Planificación del MINSA.

## 4.4 La contratación y supervisión de bienes y servicios

El contrato de préstamo establece los lineamientos para la contratación de las actividades. Algunas actividades se contrataron antes de la firma del préstamo, pero después de la declaratoria de emergencia y atendiendo criterios de contratación autorizados por la normativa nacional.

Debido a las condiciones iniciales de emergencia, es lógico pensar que no se alcanza a medir la dimensión de la rehabilitación sino hasta el momento de la intervención misma. Por lo tanto, la ejecución de las actividades de rehabilitación requiere una supervisión mayor, para atender

posibles adendas a los contratos o para decidir sobre la forma de hacer las actividades. El Programa tenía presupuestada la contratación de una firma para este propósito.

Debido a las dificultades para la contratación de una firma supervisora que avalara actividades ya ejecutadas, como fue el caso del MOP y MEDUCA, se optó porque CONADES junto con las Entidades efectuaran las supervisiones.

La firma de las cuentas de cobro requirieron además del visto bueno de CONADES, el visto bueno de las entidades coejecutoras y de la firma auditora concurrente.

#### 4.4.1 Sector Transporte

El MOP contrató la rehabilitación de la CPA con cargo al Programa. La Dirección de Contratos adelantó el proceso de contratación, y trasladó la supervisión a la Dirección de Nacional de Inspección, que asignó un especialista de trayectoria con el apoyo de dos ingenieros.

CONADES contrató la rehabilitación de la vía Metetí – Puerto Limón y coordinó con el MOP la inspección de las obras y su recepción.

De igual manera CONADES contrató la rehabilitación del Centro de Carga y Descarga en Yaviza y coordinó la recepción de las actividades con la AMP.

#### 4.4.2 Agua y saneamiento

El organismo ejecutor fue CONADES junto con el MINSA, a través del PASAP. CONADES contrató directamente la rehabilitación de los sistemas de agua potable, asignó funcionarios para la supervisión y mantuvo una relación estrecha con las regionales del Ministerio de Salud e IDAAN para la supervisión, recepción de las obras y su operación y mantenimiento.

CONADES asignó un especialista en Panamá para el seguimiento de los proyectos de agua potable que se efectúan en Darién, La Comarca y en Colón.

CONADES Darién asignó dos funcionarios para acompañar el proceso. MINSA asignó dos funcionarios del PASAP, quienes efectúan seguimiento de obra periódicamente, aprueban las cuentas de cobro e informan a la Dirección del PASAP.

#### 4.4.3 Educación

El Ministerio de Educación ejecutó operativa y financieramente su componente. Traslado recursos de otros programas en ejecución y solicitó el reembolso de los montos asignados.

MEDUCA cuenta con la Dirección Nacional de Proyectos, (1) coordinador del componente de infraestructura y (4) operadores de tiempo parcial quienes trabajaron en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación así como con los Directores de los Centros Educativos, lo que contribuyó a la ejecución de manera oportuna.

#### 4.4.4 Salud

El programa de emergencia asignó un monto de **US\$ 3.2 millones** para el financiamiento de gastos de vacunas y medicamentos, la reposición de equipo y reparaciones de los puestos de salud de la Provincia de Darién, Colón y Panamá Este, así como reubicación y equipamiento e infraestructura de puestos de salud que hubiesen sido afectados.

La Subdirección de Planificación coordinó su ejecución.

#### 4.4.5 Ejecución de proyectos en la Comarca Emberá - Wounaan

La ejecución de proyectos en la Comarca requiere la negociación con el Congreso General. El Programa de Agua Potable y Saneamiento de Panamá (**PASAP**) tenía inversiones negociadas y programadas en las comunidades de Unión Chocoe y Nuevo Vigía. La programación de las inversiones con recursos del Programa de Emergencia requirió la negociación nuevamente con el Congreso, debido a que había resistencia en cuanto a la oportunidad de ejecución de las obras con recursos del Programa de Emergencia.

Un concepto básico para la ejecución de obras en la Comarca es la contratación de mano de obra de la comunidad. Las actividades económicas dentro del territorio de la Comarca son limitadas. La oportunidad de trabajo, pero sobre todo de capacitación a las personas de la comunidad es muy deseada.

La dirigencia insiste en que en lo posible, se contrate y se entrene personal de la misma comunidad en donde se efectúe el proyecto. Las empresas que rehabilitaron las escuelas contrataron personal de las mismas comunidades. La empresa que construye los 9 acueductos en la Comarca contrató en cada comunidad al menos ocho trabajadores que requirieron capacitación. En la Comarca encontraron maestros de obra capacitados, que han dirigido los grupos de trabajo. Aunque esto pudo haber afectado los tiempos de ejecución, se capacitó personal en cada una de las comunidades que pueden efectuar reparaciones en la red en un futuro. Este personal será clave como apoyo a la gestión de las JAAR.

#### 4.4.6 El pago de impuestos distritales

El distrito de Cémaco solicitó el pago de impuestos a la empresa que construye los sistemas de agua potable de las nueve comunidades en la Comarca Emberá - Wounnan. La empresa llegó a un acuerdo con las autoridades.

Si bien es cierto que los impuestos son obligación del sector privado, su no inclusión en las especificaciones técnicas redunda en un incremento del riesgo de no terminar los proyectos.

### 4.5 La gestión presupuestal

El Gobierno Nacional solicitó una dispensa a la Asamblea Nacional de Diputados por \$150 millones para atender la emergencia. El préstamo que financió esta operación se incluyó en este monto.

Las instituciones tuvieron inconvenientes en la asignación presupuestal. Aunque el MEF apoyó la gestión, solo hasta Julio del 2011 CONADES tuvo una asignación presupuestal parcial en el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (**SIASPA**) para la ejecución del Programa. Esta fecha coincidió con el refrendo del Contrato de préstamo por la CGR.

Las instituciones tramitaron a través del MEF las solicitudes correspondientes.



## 5 Ejecución financiera

La ejecución financiera estuvo a cargo de CONADES.

El Cuadro 5-1 presenta el presupuesto original y la ejecución financiera programada al cierre de la operación.

<b>Cuadro 5-1 Presupuesto y ejecución financiera programada al cierre del contrato</b>									
(Cifras en miles de dólares)									
	Original				Ejecutado				
	BID	Gobierno	Total	(%)	BID	Gobierno	Total	(%)	
Transporte	12,140		12,140	58.9%	11,964		11,964	98.6%	
Agua potable	2,100		2,100	10.2%	3,852		3,852	183.4%	
Salud	3,200		3,200	15.5%	0		0	0.0%	
Educación	2,400		2,400	11.7%	2,346		2,346	97.8%	
Administración									
Adm. Fondos		600	600	2.9%		188	188	31.4%	
Supervisión	80		80	0.4%	20		20	25.0%	
Auditoría	80		80	0.4%	80		80	100.0%	
<b>Total</b>	<b>20,000</b>	<b>600</b>	<b>20,600</b>	<b>100.0%</b>	<b>18,262</b>	<b>188</b>	<b>18,451</b>	<b>89.6%</b>	
Los porcentajes corresponden a la ejecución del monto presupuestado.									

Fuente:  
 Contrato de préstamo.  
 Reporte de ejecución financiera en CONADES. Compromisos adquiridos mediante contratos.

El BID efectuó un anticipo de \$3.839,541 para el pago de los reembolsos de gastos del MINSA y las rehabilitaciones del MEDUCA.

EL MOP efectuó las contrataciones necesarias para la reparación de los puntos críticos. CONADES solicitó los pagos mediante pagos directos desde el BID.

MEDUCA efectuó sus contrataciones y solicitó el repago de sus gastos. Los fondos fueron trasladados desde el BID.

CONADES contrató la administración de los recursos financieros y ha liderado la contratación de los acueductos. CONADES tenía recursos asignados para la contratación de dos especialistas. Se contrató un especialista para la supervisión de los contratos de rehabilitación de acueductos.

CONADES con recursos propios efectuó la dirección, planificación, programación, contratación, seguimiento y ejecución financiera. No se asignó personal adicional para apoyar la ejecución financiera y administrativa. Los resultados muestran que la estructura institucional de CONADES ha sido exigida, con resultados positivos.

El Cuadro 5-2 presenta la relación de contratos efectuados.

Para la primera semana de Octubre, el Programa contaba con más de \$2 millones en caja. Esta disponibilidad se debe principalmente a:

- i) al mecanismo para tramitación de pagos que requiere la visita de cuatro especialistas para la aprobación de cuentas (Supervisor de CONADES, un representante de la Coordinación Administrativa y Financiera de CONADES, el Supervisor de la Entidad Coejecutora y un representante de la firma Auditora);
- ii) a las adendas efectuadas a los contratos, que han requerido visitas al sitio y negociaciones;
- iii) al abandono de la firma que rehabilita los acueductos en Colón; y,
- iv) a que la Dirección Nacional de Inspecciones del MOP solicitó la revisión de un par de alcantarillas construidas como parte de la rehabilitación de uno de los tramos críticos en la CPA.

En resumen, para un proyecto de emergencia los procesos de adquisiciones se hacen más ágiles, pero la ejecución operativa y financiera se recarga con la necesidad de una auditoría concurrente y un tiempo de ejecución de (1) año.

Cuadro 5-2 Ejecución financiera			
	Proyecto	(US\$)	
		<b>18,451,609</b>	
	Infraestructura vial y portuaria	<b>11,964,961</b>	
	Vías	11,622,358	
	CPA, Puntos críticos		
	Ipetí - Agua Fría	1,737,690	FCC
	Agua Fría - Zapallal	3,716,480	Constructura Brithany
	Zapallal - Metetí	4,168,187	Condote Panamá
	Metetí - Puerto Limón	2,000,000	Transcaribe Trading
	Puertos	342,603	
	Centro de Carga Yaviza	342,603	Gómez Patiño y Gómez
	Agua y saneamiento	<b>3,852,423</b>	
	Reparación de la línea de	682,050	Cons. acueducto Darién
	Colón	564,020	Engineering Plus S.A.
	Comarca E-W	2,547,853	Ingenieros Asociados
	Alcantarillado de Yaviza	58,500	Conceptos y Espacios
	Escuelas	<b>2,346,190</b>	
	Mobiliario y distribución	909,096	
	Reparación de escuelas	1,437,095	
	Meduca	R. Propios	
	Salud		
	Rehabilitación de Centros de Salud	R. Propios	
	Administración	<b>288,035</b>	
	Administración de fondos	188,320	Lafise
	Supervisión	20,000	Julio Pombo
	Auditoría financiera y concurrente	79,715	Deloitte

Fuente: Información de contratos y adendas en CONADES.

## 6 Planificación

El Decreto de Emergencia se promulgó el 10 de Diciembre del 2010.

La primera misión del BID arribó al país el 11 de Enero. El préstamo fue aprobado en el Directorio del Banco el 11 de Abril del 2011. El BID tomó tres meses para tramitar la operación. Efectuó una misión de preparación, visitó el área afectada, generó con la cooperación de las instituciones nacionales un documento de préstamo y tramitó su aprobación por parte del Directorio. Las operaciones ordinarias usualmente toman 12 meses. Es decir, la operación de emergencia se tramitó en la cuarta parte de lo que toma una operación ordinaria.

El Refrendo del contrato de préstamo por parte de la Contraloría se logró solo hasta Julio 14 del 2011, tres meses después de haberse solicitado. Se entiende que el Refrendo depende de la disponibilidad presupuestal, que solo se habilitó en Julio.

No fue posible obtener el tiempo de respuesta de la CGR para refrendar el contrato de administración de fondos.

### 6.1 La preparación de la operación

La preparación requirió que las dependencias del gobierno y el BID se reunieran en varias ocasiones. Los requerimientos del BID fueron de cierto detalle. Los funcionarios de la institución recorrieron la región y cuantificaron actividades y cantidades de obra requeridos. Funcionarios del BID visitaron también algunas comunidades afectadas.

CONADES junto con las instituciones sectoriales elaboraron un primer Plan de Adquisiciones, con inversiones identificadas y mecanismos de contratación establecidos, así como mecanismos de control expost y/o exante. Todas las actividades programadas fueron ejecutadas total o parcialmente, con excepción de la intervención a las vías CPA - El Salto y CPA - Lajas Blancas.

<b>Cuadro 6-1 Dependencias de las Instituciones Ejecutoras participantes en la planificación</b>				
		<i>Ejecutores</i>	<i>Dependencia</i>	<i>Relación con el Despacho Sup.</i>
Transporte	Vías	MOP	Secretaría General	Directa
		CONADES	UCEP	Directa
	Puertos	CONADES	UCEP	
Educación	Escuelas	MEDUCA	Dirección Nacional de Proyectos	Directa
Agua potable	Acueductos rurales	MINSA	PASAT	Directa
		CONADES	UCEP	Directa
	Boca toma en Puerto Limón	IDAAN		
Salud	Infraestructura y medicinas	MINSA	Subdirección de Planificación	<u>No</u> es directa

CONADES fue asignada a la ejecución de la operación. Como parte de la preparación elaboró un Plan de Ejecución del Programa (PEP) que ha servido de instrumento para su monitoreo. Los procedimientos internos en CONADES requieren el reporte de información periódica a la

Coordinación de Seguimiento y Evaluación, lo cual forma parte de la institucionalidad del Consejo.

## 6.2 La viabilidad de las inversiones

El concepto del Programa fue la rehabilitación. Se esperaba que la infraestructura de servicios retornara a la prestación de servicios con intervenciones modestas. Por esta razón, fue que se incluyó en el documento del Programa indicadores de eficiencia para el caso de acueductos y escuelas.

Los resultados muestran los indicadores propuestos durante la preparación y durante la ejecución.

### 6.2.1 Sistemas de agua potable

Durante la preparación se supuso que los sistemas de agua se rehabilitarían con inversiones menores, lo cual no fue posible en los sistemas de la Comarca Emberá - Wounnan (Ver 3.2.2). En el cuadro se presentan como rehabilitación mayor, con un costo de \$910/habitante. Estos costos no incluyen la supervisión (CONADES, MINSA), ni el acompañamiento social requerido para la puesta en operación de los sistemas que será suministrada por el MINSA, una vez sean entregados a las JAAR.

**Cuadro 6-2 Indicadores de eficiencia propuestos durante la preparación y resultantes de la ejecución del Programa**

	Unidad	Costo (\$)	
		Preparación	Ejecución
Agua potable			
Reh. Mayor	US\$/habitante	N.D.	910
Rehabilitación	US\$/habitante	290	780
Escuelas	US\$/estudiante	490	240

Los indicadores de agua potable se calcularon:

Reh. mayor, para los sistemas de la Comarca.

Rehabilitación, para los sistemas de Colón.

El Programa de Emergencia ofrece la oportunidad de obtener indicadores de eficiencia, que permitan la programación de inversiones en el sector. Costos de kilómetro de aducción, de tanques de almacenamiento de agua, de sistemas de bombeo, de red de distribución, pueden ser obtenidas con base en los sistemas intervenidos y pueden servir como base para las contrataciones que está efectuando Conades en el sector Agua Potable.

### 6.2.2 Escuelas

El costo de intervención en las escuelas fue menor al originalmente estimado. Esto se explica en que las escuelas afectadas recibieron la misma intervención que las escuelas ocupadas por los beneficiarios. Las escuelas inundadas no requirieron inversiones de protección ni mejoramiento, solo pintura y dotación de mobiliario.

El MEDUDA rehabilitó cuatro escuelas con recursos propios. Hubiera sido muy positivo haber recibido información de costos, de manera que se pudieran comparar los costos de rehabilitación con recursos propios con los de los contratos efectuados.

### 6.2.3 Puntos críticos en la CPA

A nivel de la CPA, es importante más que evaluar el monto de intervención por punto crítico, entender su dinámica. Una carretera que ha atendido 62 puntos críticos en los últimos tres años

requiere su estudio y plan de intervención estructurado con obras y gestión vial, que puede incorporar a los propietarios de los terrenos inmediatos y muy seguramente requiere el apoyo del MIDA y ANAM.

### 6.3 La pertinencia de este tipo de operaciones en Panamá

Los lineamientos de política para la elegibilidad de préstamos de emergencia por parte del BID son específicos:

“

- a. *Recibir una solicitud formal;*
- b. *Se ha declarado oficialmente en el país o región afectada, un estado de emergencia de desastre natural u otra declaración equivalente....;*
- c. *El país cuenta o está dispuesto a fortalecer su capacidad interna en materia de prevención, mitigación (reducción de riesgos) y en preparativos para atender emergencias ...”*

Las actividades elegibles son:

- a. Retiro de escombros,
- b. Limpieza y reparación de daños causados al medio ambiente;
- c. Control y estabilización de edificios, terrenos o estructuras físicas como puentes, terraplenes, caminos, ....
- d. Reparaciones para reanudar el suministro de energía eléctrica;
- e. Reparaciones ...agua potable;
- f. Reparaciones .... Saneamiento;
- g. Reparación y compra de equipo e instalaciones para reanudar los servicios sociales y sanitarios a la población ..
- h. Equipos de comunicaciones
- i. Vivienda provisional
- j. Estudios y encuestas para hacer inventario de los daños.

Si bien es cierto que el equipo de preparación del gobierno identificó y valoró reparaciones específicas, también es cierto que se identificaron centros de salud y escuelas que no era viable su reparación sino su abandono y traslado a otro lugar.

La respuesta institucional (CGR y MEF) fue ordinaria. Las solicitudes presentadas por las instituciones, aunque se efectuaron bajo el paraguas de una declaratoria de emergencia, recibieron un trato como cualquier solicitud ordinaria.

El Programa apoyó financieramente al Gobierno de Panamá en la rehabilitación de servicios básicos de educación, transporte y agua potable a comunidades afectadas por las inundaciones de Diciembre del año 2010.

## 7 Conclusiones, recomendaciones y lecciones aprendidas

A continuación se presentan las conclusiones, y se relacionan con recomendaciones específicas. También identifica lecciones asociadas.

El hecho que para algunas conclusiones no se relacionen recomendaciones o lecciones aprendidas, no sugiere que no las haya, a lo mejor no se identificaron en el desarrollo del ejercicio.

**Cuadro 7-1 Conclusiones, Recomendaciones y Lecciones Aprendidas**

<i>Conclusiones</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Lecciones aprendidas</i>
<b>Impactos</b>		
El Programa generará <b>impactos</b> en la calidad de vida de comunidades que recibirán el servicio de agua potable en calidad y cantidad adecuadas.	El BID prepara una operación de préstamo con el MINSA, en el cual se incluye la asistencia técnica y acompañamiento a las comunidades beneficiadas. Es conveniente efectuar seguimiento a estos proyectos.	Las emergencias hacen que se visualice las condiciones deficitarias en las comunidades. Las autoridades tuvieron la oportunidad de visualizarlas y proponer soluciones estructurales.
Legitimidad institucional e incremento en la capacidad de respuesta del Estado.	Mantener la disciplina para el establecimiento de procesos institucionales que permitan y faciliten la atención de emergencias.	
<b>Resultados</b>		
El Programa de Emergencia alcanzó los resultados esperados. El Programa financió la rehabilitación de infraestructura vial, portuaria, escolar y de agua potable y saneamiento. 14 sistemas de agua se están rehabilitando y hay alta probabilidad que estén en operación. El MINSA, con recursos propios rehabilitó la infraestructura de salud y pagó los costos de servicio e insumos para la atención de la emergencia.		

Conclusiones	Recomendaciones	Lecciones aprendidas
<b>Productos</b>		
<b>Educación.</b> Un factor de éxito del componente de educación fue la alta capacidad de ejecución de la Dirección Nacional de Proyectos del MEDUCA, junto con el apoyo recibido por parte del Despacho Superior.		Contar con un equipo técnico capacitado en la ejecución de operaciones financiadas con recursos de préstamo, fue un factor positivo en la ejecución del componente.
<b>Agua potable.</b> Las condiciones de construcción de los sistemas afectados no facilitaron su rehabilitación. No había sectorización, ni información del tendido de las redes.	Es esencial mantener información de los sistemas, de manera que se facilite su intervención, ya sea mejora, ampliación de cobertura o reparaciones. Mejorar las especificaciones de diseño de los sistemas.	Fortalecer el acompañamiento a las JAAR garantiza las capacidades locales para las rehabilitaciones necesarias en caso de daños en el sistema, ampliaciones o mejoras.
<b>Vías.</b> Si bien es cierto que se atendieron con recursos del Programa 17 puntos críticos de la CPA, durante los últimos 3 años se han atendido en total 62 (incluyendo los 17).	Efectuar una consultoría técnica de la CPA Bayano – Yaviza, que incluya el componente ambiental, de manera que se proponga las medidas técnicas e incentivos a los poseedores o propietarios de tierras adjuntas a la CPA para que efectúen actividades de manejo ambiental en sus predios.	Es esencial que haya un <u>administrador</u> de la vía. Que analice sus intervenciones, que establezca relación con la Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre para la gestión vial y control de pesos. Que tenga un plan de intervención de la vía. Que lidere su plan de inversiones.
<b>Salud.</b> Si bien es cierto que no fue posible atender las necesidades planteadas, también lo es que el sector salud es un sector fuerte, con recursos e institucionalidad.		En realidad el administrador de la infraestructura y encargado de brindar los servicios de salud se encargó de su infraestructura.

<i>Conclusiones</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Lecciones aprendidas</i>
<b>Financiamiento.</b>		
Aunque la ejecución financiera ha sido fluida, resalta el hecho que la Coordinación Administrativa y Financiera de CONADES ha tenido tres bajas en su equipo en el último período, sin el remplazo o sin recibir apoyo de otras dependencias. Este hecho destaca la capacidad de respuesta de la institución y el compromiso del equipo de funcionarios asignados a la gestión financiera.	Era necesario incorporar en el presupuesto del Programa de Emergencia un rubro para reforzar a CONADES con un pequeño equipo técnico y administrativo debido a la naturaleza de ejecución de las actividades de emergencia.	La ejecución de una operación de emergencia es más exigente en sus componentes operativos y financieros que una ordinaria. Fortalecimiento institucional debe incluirse como parte de la operación con financiamiento externo.
<b>Procesos</b>		
Por algún motivo durante la contratación de la rehabilitación de los acueductos en la Comarca, la empresa constructora no presupuestó el pago del impuesto distrital. Las autoridades distritales legítimamente solicitaron el pago de dicho tributo. La empresa llegó a un acuerdo con las autoridades.	Se sugiere incluir el monto de impuestos distritales en la elaboración de los Términos de Referencia o Especificaciones Técnicas.	Si bien es cierto que el pago de impuestos es una responsabilidad del sector privado y debe ser considerada al momento de presentar las ofertas, también lo es que en caso de no incluirlos, se corre el riesgo de afectar la ejecución del proyecto. Su inclusión en los TdR o ET (Especificaciones técnicas), ayuda a reducir los riesgos de ejecución de los proyectos.
CONADES tiene a cargo la ejecución de cinco préstamos. La capacidad instalada y conocimiento aglutinado durante más de 10 años de gestión, fue una pieza importante en la ejecución del Programa.	Mantener equipos técnicos mediante una gestión del recurso humano. Una alternativa puede ser crear un proceso de capacitación mediante pasantías de universitarios de último semestre, para que en caso de presentarse una vacante o que sea necesaria la contratación de profesionales, haya personas que conozcan el tipo de trabajo que se desarrolla.	Se destaca el valor de CONADES como una dependencia del Estado con funciones principalmente dirigidas a la ejecución de programas financiados con recursos de la banca multilateral y del Gobierno Central.



<i>Conclusiones</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Lecciones aprendidas</i>
<p>El MINSA no pudo soportar adecuadamente los costos de suministro de medicamentos y costos de atención durante la emergencia.</p> <p>MEDUCA recuperó cuatro escuelas de las 54 incluidas. Los costos de rehabilitación no fueron reportados.</p>	<p>Es conveniente avanzar en una contabilidad de costos que permita conocer el costo de las actividades efectuadas por las instituciones. Esta información es esencial para estudios de eficiencia o para el reconocimiento de los costos efectuados.</p>	<p>La atención de contingencias requiere un protocolo contable, de manera que sea posible conocer los recursos asignados, ya sea en la atención, como en la rehabilitación.</p> <p>La Contraloría General de la República junto con la Dirección de Contabilidad del MEF han avanzado en instrumentos y procedimientos.</p>
<b>Planificación</b>		
<p>En las reuniones preparatorias la mayoría de las instituciones fueron representadas por funcionarios de alto nivel.</p>	<p>Los procedimientos y protocolos institucionales pueden incluir los perfiles y el nivel de decisión deseado.</p>	<p>La participación de <u>funcionarios de alto nivel</u> con <u>capacidad de ejecución de proyectos</u> y con <u>conexión directa al despacho superior</u> de las instituciones, <u>fue un factor de éxito</u> en la programación y ejecución de las actividades. Para el caso de Panamá, este es un factor de éxito.</p>
<p>La emergencia sucedió a finales de año, momento del cierre fiscal. Esto dificultó los traslados presupuestales requeridos. El MINSA no cuenta con una línea presupuestal para la atención de contingencias.</p>	<p>Las instituciones deben incluir en su presupuesto un monto que se active al momento de una declaratoria de emergencia, de manera que puedan atenderse costos de emergencia con cargo a dicha línea presupuestal.</p>	<p>Disponer de una línea presupuestal para hacer frente a las contingencias es esencial.</p>

Conclusiones	Recomendaciones	Lecciones aprendidas
La preparación y aprobación de la operación requirió cuatro meses. Entre algunos de los funcionarios que participaron en la preparación de la operación quedó la sensación que se estaba preparando una operación ordinaria.	Es conveniente que el BID revise los procedimientos de preparación. Los mecanismos de auditoría de ejecución financiera son estrictos. Probablemente lo más razonable es que no haya preparación.	La preparación de una operación de préstamo requiere la participación de equipos técnicos operativos y gerenciales. Es necesario mantener dependencias ejecutoras preparadas como CONADES.
Aunque el Banco atendió la solicitud en un tiempo mucho menor que el de una operación ordinaria (1/4 del tiempo), se confundió el concepto de una operación de emergencia cuando se dejó durante el período de preparación montos indicativos por rehabilitación. La política del Banco indica que "... la facilidad es un instrumento de financiamiento establecido con la finalidad específica de atender <b>sin demora</b> las necesidades de recursos de inversión inmediata después de un desastre natural. ..."	Esta operación debe operar como una tarjeta de crédito. La misma política establece el mecanismo de auditoría recurrente para efectuar el seguimiento, junto con informes financieros trimestrales.  Se entiende que el Gobierno de Panamá avanzó en este sentido con el BID con una línea de crédito que se activaría en caso de emergencia.	En lo posible estudiar en detalle los mecanismos financieros disponibles y sus políticas antes de optar por una línea de crédito de estas características.

En la reunión de presentación de los resultados de la evaluación (25/Oct./12), los representantes de las instituciones sugirieron adicionar los siguientes elementos:

<i>Conclusiones</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Lecciones aprendidas</i>
MEDUCA y MOP efectuaron sus rehabilitaciones con cargo al presupuesto del 2011. Solicitaron sus adiciones presupuestales. CONADES solicitó los presupuestos correspondientes.	Cada institución debe contar con presupuesto disponible, de manera que se active en caso de declaratoria de emergencia. Las instituciones efectuarían los traslados correspondientes y priorizarían la atención de las contingencias.	
	Para atender contingencias que se puedan presentar durante los dos últimos meses del año, período en el cual hay restricciones a traslados en el presupuesto, se sugiere que la Resolución de Gabinete que declara la emergencia incorpore la autorización correspondiente.	
	Cada institución debe efectuar sus rehabilitaciones a cargo, de manera que la función de la institución o dependencia a cargo de la operación de préstamo tenga como principal responsabilidad el reembolso de los gastos incurridos por las instituciones sectoriales.	Una vez ejecutadas las obras, solicitaron los recursos gastados al Programa de Emergencia. El modelo funcionó.

<i>Conclusiones</i>	<i>Recomendaciones</i>	<i>Lecciones aprendidas</i>
La respuesta del MEF en cuanto a la asignación de los presupuestos requeridos no fue oportuna.	Crear un mecanismo que active una unidad temporal en el MEF que integre la participación de sus dependencias para facilitar la gestión presupuestal de las entidades sectoriales.	Incorporar a la Dirección de Presupuesto del MEF en los procesos, e integrar su gestión con la Dirección de Crédito, Contabilidad y la de Inversiones Públicas, es esencial como apoyo a la gestión de las entidades sectoriales.
La política del Banco que impide el financiamiento del traslado de infraestructura de servicios básicos, mantiene e incrementa el riesgo.	Es conveniente revisar la política del Banco de manera que incluya dentro de sus lineamientos la rehabilitación de infraestructura, siempre y cuando no se localice en zona de riesgo. Ante estas situaciones, la política puede incluir la salvedad para el financiamiento de infraestructura nueva.	
Los eventos climatológicos van a continuar sucediendo y van a afectar a comunidades localizadas en zonas de riesgo y por lo tanto su infraestructura pública, que en el momento de su construcción se localizaba en áreas seguras. Es necesario aprender de esta operación, de manera que la respuesta del Estado sea más oportuna.	La línea de crédito del Banco debe permitir el financiamiento de infraestructura nueva, de manera que las instalaciones rehabilitadas o intervenidas, mejoren su localización con respecto a riesgos.	

## **Bibliografía**

BID (2011). Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá. Panamá, BID.

ETESA. (2011). from [http://www.hidromet.com.pa/centrales\\_hidro.php](http://www.hidromet.com.pa/centrales_hidro.php).

SNIP (2007). Pautas metodológicas para la incorporación del análisis del riesgo de desastres en los proyectos de inversión pública. Lima, Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, Ministerio de Economía y Finanzas, República de Perú. .

# Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las Inundaciones en Panamá

Préstamo No 2522/OC-PN, Evaluación final

Anexo 1

Relación de visitas a funcionarios y proyectos

	<i>Institución</i>	<i>Contacto</i>				
		<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>e-mail</i>	<i>Tel.</i>	Observaciones
	CONADES	Coordinación de Seguimiento y evaluación	Isaías Chang		314-1036	Se recibió la información de seguimiento. Los documentos de programa e informes semestrales.
		Coordinación de Planificación	Luzmila Rodríguez	lrodri-guez@conades.gob.pa	Se recibió la relación de los funcionarios involucrados en la preparación de la operación. Se procedió a solicitar las entrevistas directamente con cada uno de los actores.	
		Supervisión	Darío Marín		6672 7912	Seguimiento de proyectos. Se acordó la visita a Darién.
		Supervisión	Pombo		6980 7979	
			El Ingeniero Pombo en Darién acompañó la visita a Nuevo Vigía. Se contactó a la empresa constructora.			
		Coordinación Financiera	Amira Barsallo		Información general de contrataciones.	
		MINSA	Director de Asuntos Sanitarios Indígenas	Dr. Enrique Donado	Doc-edonado@hotmail.com	5129238 65506409
		DISPAS	Aracelis Arosemena		206 0919	
		MINSA Colón	Chon Hon		6751 5780	
	MOP	Dirección Nacional de Inspección.	Ing. Alvaro Castañeda		6676 5059	

	<i><b>Institución</b></i>	<i><b>Contacto</b></i>				
		<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>e-mail</i>	<i>Tel.</i>	<i>Observaciones</i>
	MEDUCA	Dirección Nacional de Proyectos. Sud-Directora	Daysi Valdelamar		517-6580	Reportó actividades finalizadas por \$2.9 millones. El Programa financió \$2.4 millones.
			Fuimos atendidos por las Señoras Daisy Valdelamar y Cecilia Amad. Se nos entregó un informe final de las inversiones efectuadas. Así como un listado de los contratos. Se nos sugirió visitar algunas escuelas.			
<i><b>Distrito</b></i>	<i><b>Corregimiento</b></i>					
<b>Darién, Septiembre 6 y 7</b>						
Cémaco	El Salto	Dirigente	Alonso Charaguí			Acueducto y escuela.
	Lajas Blancas	Dirigente	Isaías Guainora		6986 9391	Acueducto y escuela.
	Nuevo Vigía		Se visitó el acueducto y la escuela. Es la escuela más grande de Cémaco. La escuela se inundó.			
Metetí	Puerto Limón					Carretera Metetí - Puerto Limón.
	Escuela IPT Marcos Alarcón					
Yaviza		Jefe de puerto	Anibal Asprilla			Puerto, Sistema de aguas servidas Sistema de agua potable.
<b>Panamá Este, Septiembre 12 - 13</b>						
Tortí	Tortí					

	<i><b>Institución</b></i>	<i><b>Contacto</b></i>				
		<i>Cargo</i>	<i>Nombre</i>	<i>e-mail</i>	<i>Tel.</i>	Observaciones
<b>Colón, Septiembre 20</b>						
Santa Isabel	Palenque	Representante	Pablo Salazar		6664- 5030	
Santa Isabel,	Nombre de Dios	Representante	Daniel Barrera		6806 2502	
	La Línea	Beneficiaria	Justina Arjona			Beneficiaria.



## Anexo 2

### La CPA en Darién y su administración

En desarrollo de esta consultoría se intentó localizar en el MOP a la dependencia encargada de la administración de la vía panamericana desde Puente Bayano hasta Yaviza. Se contactó a la Dirección Nacional de Inspección, que tiene a su cargo la supervisión de las intervenciones entre la 24 de Diciembre en Ciudad de Panamá hasta Yaviza. La Dirección cuenta con un ingeniero asignado y dos asistentes, quienes tienen a su cargo la supervisión de las intervenciones actuales: i) Tortí – Cañitas; ii) Vías CPA – Guayavito, CPA – Zimba y CPA Platanilla.

El MOP tiene un modelo operativo que concentra su gestión en la Dirección de Contrataciones. La Dirección Nacional de Inspección actúa como la administradora de la vía. A pesar que la Dirección de Mantenimiento tiene personal en el área, no cuenta con asfalto para hacer las reparaciones.




Es recomendable analizar el estado de la vía y de sus diferentes tramos. El tramo Tortí – Agua Fría es un tramo en muy buenas condiciones. Ha requerido pocas intervenciones de mantenimiento y de emergencia. Sus drenajes son profundos y se observan aprovechamientos agrícolas en los lotes vecinos. El paisaje se observa sembrado a ambos lados de la vía, lo que a su vez protege la vía. Es conveniente documentar esta observación y promover junto con le MIDA y ANAM, la siembra de las márgenes de la vía.

La vía ha requerido 62 atenciones de puntos críticos en los últimos tres años. Esto requiere un análisis más detallado de las características internas y amenazas externas, de manera que la gestión vial pueda proponer un plan de intervención que asegure la operación de la vía.

Características de la CPA en sus diferentes tramos

	<i>Puente Bayano – Tortí</i>	<i>Tortí – Agua Fría</i>	<i>Agua Fría – Santa Fe</i>	<i>Santa Fe – Metetí</i>	<i>Metetí – Yaviza</i>
<i>Características</i>					
Paisaje	Muy verde.	Los lotes al lado de la vía tienen aprovechamientos forestales, cultivos o ganadería. Los lados de la vía están sembrados y relativamente protegidos.		Los lotes vecinos a la vía no tienen cultivos ni tienen sembrada la orilla de la vía.	
Diseño	Vía panamericana. Bajas pendientes y amplios radios de curvatura. Tiene puentes.				Es un corte. No hay puentes. Las especificaciones son más bajas que los demás tramos.
Superficie de rodadura	Pavimentada	Pavimentada	Pavimentada con alto nivel de rugosidad.	<u>No pavimentada.</u>	Pavimentada.
Drenajes	Definidos y conservados	Definidos y conservados	Definidos y conservados en la mayor parte del tramo.	Es un tramo muy húmedo.	
Número de puntos críticos intervenidos y el año.		Ipetí – Agua Fría, 7, 2010	Agua Fría – Metetí, 28 puntos, 2009 - 2010	Zapallal – Punuloso, 8, 2010	Metetí – Canglón, 18, 2011. Canglón – Yaviza, 2, 2012.
					Metetí – Canglón, 1, no atendido aún.

Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las inundaciones en Panamá  
**Formulario de evaluación de proyectos**

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO				
Número:	Nombre del proyecto: <b>Rehabilitación escuela Nuevo Vigía.</b> Se rehabilitaron (6) escuelas. Nuevo Vigía, El Salto, Menbrillo, Peña Bijagual, Sinai y Dosake Puru.			Asignación US\$ 108, 124.
Ubicación geográfica	País: Panamá	Provincia (Comarca): Emberá - Wounnan	Distrito: Cémaco	Corregimiento: Nuevo Vigía
Sector: Educación				
Entidad ejecutora: <b>MEDUCA</b>		Entidad operadora: <b>MEDUCA</b>	Fecha proyectada de inicio de la reparación	Fecha proyectada de terminación de la reparación
EVALUACIÓN				
Diagnóstico para incluir la reparación			Evaluación	Comentarios
<p>¿Se realizó un diagnóstico específico como base para incluir la reparación? Calidad del diagnóstico.</p> <p>La escuela se inundó. El agua llegó hasta la parte inferior de las ventanas de las aulas. La estructura no se afectó.</p> <p>La escuela a pesar de estar localizada en un área de inundación, se rehabilitó debido a la alta matrícula escolar. Se reportaron 158 estudiantes. Es la escuela con mayor matrícula en la Comarca.</p> <p>Se identificaron las actividades requeridas.</p> <p>Fecha del diagnóstico: Enero del 2011.</p>				MEDUCA Regional, junto con la Dirección Nacional de Proyectos preparó un diagnóstico.
Formulación		Evaluación Ex Post		
Resultados esperados		Resultados logrados		
La escuela operando normalmente. Fecha esperada de inicio de las reparaciones: Febrero 2011.		La escuela opera normalmente. Fecha de inicio las reparaciones: Marzo 2011.	 I NS	
Productos esperados		Producto logrados		
Fecha esperada para la terminación de las reparaciones		Se pintó, se restauraron puertas, ventanas. Se rehabilitó la cerca perimetral. Se rehabilitaron las letrinas. Fecha de terminación de las reparaciones.	 I NS	
Financiamiento aprobado		Financiamiento ejecutado		

Cuadro de costos y financiamiento <b>aprobado</b> En US\$					Cuadro de costos y financiamiento <b>final</b> En US\$					S I NS	La rehabilitación de la escuela se contrató junto con otras cinco escuelas de la Comarca. El monto relacionado incluye las seis escuelas.
Rubro			Costo		Rubro			Costo			
	Unidad	Cantidad	Unit	Total		Unidad	Cantidad	Unit	Total		
Componentes					Componentes						
Total					Total						
Procesos (Gestión)					Desempeño (Gestión)						
					<p>Se hizo un diagnóstico oportuno.</p> <p>Se consiguieron los recursos y se contrató la rehabilitación de la escuela. El contrato lo asignó la Dirección Nacional de Proyectos del ME-DUCA.</p> <p>Las sillas suministradas mediante un contrato adicional están operativas.</p> <p>La escuela opera.</p>					S I NS	<p>Satisfactorio.</p> <p>La escuela opera.</p> <p>Es la escuela de mayor matrícula en la Comarca.</p>
Evaluación – Resumen											
Fuentes de la información y comentarios sobre la documentación											



Indica: Satisfactorio, Incompleto y No-Satisfactorio. Un *producto* es “**No Satisfactorio**” cuando, por la razón analizada, no permite generar los *resultados* esperados. Es “**Incompleto**” cuando, a pesar de que no es igual a lo esperado, no afecta la generación de los *resultados*.

**Notas (explicaciones, evidencias o comentarios adicionales)**







Escuela Nuevo Vigía.  
El nivel de inundación llegó a la parte inferior de las ventanas.  
Las conexiones eléctricas son recientes, corresponden a un contrato de electrificación en ejecución por parte de la Oficina de Electrificación Rural.



Un miembro de Cuerpo de Paz acompaña la gestión educativa en la escuela.

Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las inundaciones en Panamá  
**Formulario de evaluación de proyectos**

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO				
Número:		Nombre del proyecto: <b>Rehabilitación escuela Portuchada.</b> Se rehabilitaron tres escuelas: Portuchada, Canglón y Pinogana.		Asignación US\$: 76,929.26
Ubicación geográfica	País: Panamá	Provincia : <b>DARIEN</b>	Distrito: <b>PINOANA</b>	Corregimiento: <b>METETI</b>
Sector: Educación				
Entidad ejecutora: <b>MEDUCA</b>		Entidad operadora: <b>MEDUCA</b>	Fecha proyectada de inicio de la reparación: <b>03/2011</b>	Fecha proyectada de terminación de la reparación: <b>03/2011</b>
EVALUACIÓN				
Diagnóstico para incluir la reparación			Evaluación	Comentarios
<p>¿Se realizó un diagnóstico específico como base para incluir la reparación? Calidad del diagnóstico.</p> <p>La Directora del colegio y MEDUCA.</p> <p>Se identificaron las necesidades, en cuanto a mobiliario, tableros, pintura, cielo raso</p> <p>Fecha del diagnóstico: Enero del 2011.</p>				<p>La escuela se utilizó como albergue lo que ocasiono deterioro de las instalaciones, por lo que se pintó en el interior y exterior.</p> <p>La matrícula es de 207 estudiantes.</p>
Formulación		Evaluación Ex Post		
Resultados esperados		Resultados logrados		
<p>La escuela operando normalmente.</p> <p>Fecha esperada de inicio de las reparaciones: <b>Febrero 2011.</b></p>		<p>La escuela opera normalmente.</p> <p>Fecha de inicio las reparaciones: <b>Marzo 2011.</b></p>		<p>Satisfactorio en cuanto al tiempo de respuesta y financiamiento.</p>
Productos esperados		Producto logrados		
<p>Fecha esperada para la terminación de las repara-</p>		<p>Se pintó la parte interior y exterior, se instalaron tableros de corcho y magnéticos</p>		

ciones: <b>Marzo de 2011</b>	Se hizo entrega de mobiliario y limpieza en general. Se colocó cielorraso a tres salones. Fecha de terminación de las reparaciones. <b>Marzo de 2011</b>		
<b>Procesos (Gestión)</b>	<b>Desempeño (Gestión)</b>		
	<p>Se hizo un diagnóstico.</p> <p>El tiempo de respuestas fue adecuado. No se afectó el período escolar.</p> <p>El acompañamiento por parte de la Dirección de la escuela para efectuar el seguimiento fue difícil, ya que la directora no tenía información sobre las actividades que se habían contratado.</p> <p>La escuela esta operando.</p>	S  NS	
<b>Evaluación – Resumen</b>			
<b>La escuela está operando, los arreglos fueron realizados en tiempo oportuno. La escuela fue rehabilitada.</b>			
<b>Fuentes de la información y comentarios sobre la documentación</b>			
<p>El mobiliario cumple con las necesidades del colegio y esta en uso.</p> <p>La Directora del plantel no tenía conocimiento de las actividades a desarrollar dentro del colegio.</p>			

Indica: Satisfactorio, Incompleto y No-Satisfactorio. Un *producto* es “**No Satisfactorio**” cuando, por la razón analizada, no permite generar los *resultados* esperados. Es “**Incompleto**” cuando, a pesar de que no es igual a lo esperado, no afecta la generación de los *resultados*.

**Notas (explicaciones, evidencias o comentarios adicionales)**

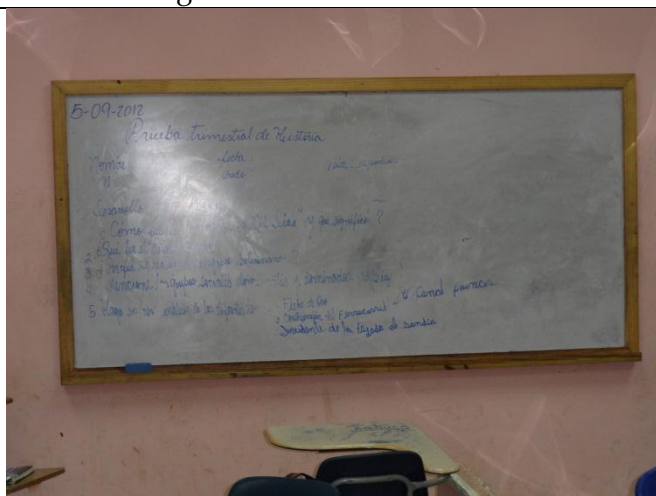




Escuela Portuchada.  
Estudiantes del Colegio



Cubiertas de cielorraso cambiadas



Tableros magnético instalado y en uso



Tablero de corcho instalado y en uso





Sillas entregadas y en funcionamiento



Mobiliario en uso

Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las inundaciones en Panamá  
**Formulario de evaluación de proyectos** <sup>10</sup>

<b>IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO</b>				
Número:	Nombre del proyecto: <b>Rehabilitación del Centro de Carga y Descarga de Yaviza.</b>			Asignación US\$ 342,603
Ubicación geográfica	País: Panamá	Provincia (Comarca): Darién	Distrito: Yaviza	Corregimiento: Yaviza
Sector: Infraestructura Vial				
Entidad ejecutora: <b>CONADES - AMP</b>		Entidad operadora: <b>AMP</b>	Fecha proyectada de inicio de la reparación: <b>abril 2012</b>	Fecha proyectada de terminación de la reparación <b>junio de 2012</b>
<b>EVALUACIÓN</b>				
Diagnóstico para incluir la reparación			Evaluación	Comentarios
<p>¿Se realizó un diagnóstico específico como base para incluir la reparación? Calidad del diagnóstico.</p> <p>CONADES efectuó un estimado de los costos de reparación.</p> <p>Fecha del diagnóstico: enero 2011</p>			<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">I</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">NS</div>	La inundación llegó a la altura de los pasamanos, lo que más se afectó fue la rampa peatonal.
Formulación		Evaluación Ex Post		
<i>Resultados esperados</i>		<i>Resultados logrados</i>		
<p>Fecha esperada de inicio de las reparaciones:</p> <p><b>Junio de 2011</b></p>		<p>Fecha de inicio las reparaciones:</p> <p><b>Abril de 2012</b></p>		<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">I</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">NS</div> <p>Las reparaciones se realizaron hasta el primer semestre de 2012.</p>
<i>Productos esperados</i>		<i>Producto logrados</i>		
<p>El muelle operando</p> <p>Fecha esperada para la terminación de las repa-</p>		<p>El muelle se encuentra operando y realizando sus funciones</p>		<div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">S</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">I</div> <div style="border: 1px solid black; display: inline-block; padding: 2px;">NS</div>

<sup>10</sup> El formato se basa en *El Formulario de Evaluación de Proyecto*, diseñado por OTSCORP, S.A. El formulario se ajustó para evaluar proyectos incluidos en una operación de emergencia.

aciones.	Fecha de terminación de las reparaciones. <b>Junio de 2012</b>		
<b>Procesos (Gestión)</b>	<b>Desempeño (Gestión)</b>		
	El Centro de Carga y Descarga esta operando normalmente.	<b>S</b> <b>I</b> <b>NS</b>	Lo que mas se afecto fue la rampa peatonal la rampa descarga de mercancía no sufrió daños.
<b>Evaluación – Resumen</b>			
<p>El Centro de Carga y Descarga fue reparado, sobre todo la rampa peatonal que fue la más afectada por las inundaciones, se restableció el sistema eléctrico, las rehabilitaciones fueron realizadas en coordinación con la AMP.</p> <p>El centro se encuentra operando y cumple su función.</p> <p>Adicional a la reparación del muelle se construyo una cerca perimetral, que de acuerdo al funcionario de la AMP, es para tener un control mas efectivos de las personas que ingresan al centro.</p> <p>El muelle cuenta con un Administrador asignado por la AMP.</p>			
<b>Fuentes de la información y comentarios sobre la documentación</b>			



Indica: Satisfactorio, Incompleto y No-Satisfactorio. Un *producto* es “**No Satisfactorio**” cuando, por la razón analizada, no permite generar los *resultados* esperados. Es “**Incompleto**” cuando, a pesar de que no es igual a lo esperado, no afecta la generación de los *resultados*.

**Notas (explicaciones, evidencias o comentarios adicionales)**



Centro de carga y descarga de Yaviza, cerca perimetral



El Centro, la mano muestra el nivel donde llego el agua



Área exterior del centro, en uso



Altura del nivel del agua en las oficinas administrativas





El nivel de la rampa. El agua llegó a la altura de los pasamanos.  
(Dic / 10)



La rampa está operativa. Se alargó, se cambió la madera y se fortaleció la bisagra. (Sep / 12).

Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las inundaciones en Panamá  
**Formulario de evaluación de proyectos**

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO				
Número:	Nombre del proyecto: <b>Rehabilitación carretera Metetí – Puerto Limón .</b>			Asignación US\$: 2.0 millones
Ubicación geográfica	País: <b>Panamá</b>	Provincia : <b>DARIEN</b>	Distrito: <b>PINOANA</b>	Corregimiento: <b>METETI</b>
Sector: transporte				
Entidad ejecutora: <b>CONADES</b>		Entidad operadora: <b>MOP</b>	Fecha proyectada de inicio de la reparación: <b>03/2011</b>	Fecha proyectada de terminación de la reparación: <b>03/2011</b>
EVALUACIÓN				
Diagnóstico para incluir la reparación			Evaluación	Comentarios
<p>¿Se realizó un diagnóstico específico como base para incluir la reparación? Calidad del diagnóstico. CONADES contrató la intervención.</p> <p>Fecha del diagnóstico: Enero del 2011.</p>			<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;"> <span style="background-color: green; color: white; padding: 0 2px;">S</span> <span style="background-color: white; color: black; padding: 0 2px;">I</span> <span style="background-color: white; color: black; padding: 0 2px;">NS</span> </div>	La vía intransitable.
Formulación		Evaluación Ex Post		
Resultados esperados		Resultados logrados		
La vía en operación.		La vía opera. Es la vía de mejores especificaciones en Darién fuera de la CPA, a pesar de estar no pavimentada. .	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;"> <span style="background-color: green; color: white; padding: 0 2px;">S</span> <span style="background-color: white; color: black; padding: 0 2px;">I</span> <span style="background-color: white; color: black; padding: 0 2px;">NS</span> </div>	<p>La vía es importante a nivel regional porque facilita la comunicación de las comunidades localizadas en las márgenes del Chucunaque con la CPA.</p> <p>La vía es esencial para la operación del sistema de agua potable que atiende a las comunidades de la CPA. En Puerto Limón se estableció la Bocatoma del sistema.</p>
Productos esperados		Producto logrados		
Vía con buenas especificaciones, alcantarillas, con		Se tiene una vía de buenas especificaciones.	<div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;"> <span style="background-color: green; color: white; padding: 0 2px;">S</span> <span style="background-color: white; color: black; padding: 0 2px;">I</span> <span style="background-color: white; color: black; padding: 0 2px;">NS</span> </div>	

una estructura que soporte nuevas inundaciones y garantice su operación. <b>Una vía con especificaciones adecuadas.</b>	Requiere su administración y mejoramiento.		
<b>Procesos (Gestión)</b>	<b>Desempeño (Gestión)</b>		
CONADES efectuó la contratación y la supervisión correspondiente. Se coordinó con el MOP su recepción.		S I NS	
<b>Evaluación – Resumen</b>			
<b>Fuentes de la información y comentarios sobre la documentación</b>			

**S I NS**

Indica: Satisfactorio, Incompleto y No-Satisfactorio. Un *producto* es “**No Satisfactorio**” cuando, por la razón analizada, no permite generar los *resultados* esperados. Es “**Incompleto**” cuando, a pesar de que no es igual a lo esperado, no afecta la generación de los *resultados*.

**Notas (explicaciones, evidencias o comentarios adicionales)**

--	--



Camino Metetí - Puerto Limón, Vista desde el Puerto Diciembre del 2010.



Camino Metetí - Puerto Limón, Vista desde el Puerto. Septiembre del 2012.






El puerto es muy congestionado. (Sep/12)





Puerto Limón (Sep/12)

Programa de Emergencia para Respuesta Inmediata por las inundaciones en Panamá  
**Formulario de evaluación de proyectos <sup>11</sup>**

IDENTIFICACIÓN DEL PROYECTO				
Número:	Nombre del proyecto: <b>Rehabilitación del acueducto de Nuevo Vigía.</b> El contrato incluye 9 sistemas de agua potable en la Comarca.			Asignación US\$ 2'547,853
Ubicación geográfica	País: Panamá	Provincia (Comarca): Emberá - Wounnan	Distrito: Cémaco	Corregimiento: Nuevo Vigía
Sector: Agua potable y saneamiento.				
Entidad ejecutora: <b>CONADES - MINSA</b>		Entidad operadora: <b>MINSA a través de la JAAR</b>	Fecha proyectada de inicio de la reparación	Fecha proyectada de terminación de la reparación 23 - Octubre - 2012
EVALUACIÓN				
Diagnóstico para incluir la reparación			Evaluación	Comentarios
<p>¿Se realizó un diagnóstico específico como base para incluir la reparación? Calidad del diagnóstico.</p> <p>Se efectuó un levantamiento preliminar y se estimaron las cantidades de obra necesarias. El MINSA estuvo a cargo.</p> <p>Fecha del diagnóstico: Enero del 2011.</p>				<p>SINAPROC declaró la parte baja de Nuevo Vigía como zona inundable. Fue necesario rediseñar el sistema y ajustar las cantidades de obra.</p>
Formulación		Evaluación Ex Post		
Resultados esperados		Resultados logrados		
<p>Fecha esperada de inicio de las reparaciones: Segundo semestre 2011.</p> <p>La comunidad atendida con un sistema de agua.</p>		<p>Fecha de inicio las reparaciones: Primer semestre del 2012.</p> <p>Es muy probable tener un sistema de agua potable operando para la tercera semana de Octubre del 2012.</p>	<p>S  NS</p>	<p>Se seleccionaron 10 personas para recibir la capacitación de operación del sistema. Aun no han recibido la capacitación requerida, pero se tiene programada para la primera semana de Octubre..</p>
Productos esperados		Producto logrados		

<sup>11</sup> El formato se basa en *El Formulario de Evaluación de Proyecto*, diseñado por OTSCORP, S.A. El formulario se ajustó para evaluar proyectos incluidos en una operación de emergencia.

<p>Un sistema de agua potable con bocatoma, filtros, sistema de almacenamiento de agua potable , una red domiciliaria y conexiones en la puerta de cada vivienda.</p> <p>Fecha esperada para la terminación de las reparaciones</p>	<p>Se está construyendo el sistema con las especificaciones dadas. Es muy probable tenerlo listo para la fecha de terminación estimada.</p> <p>Fecha de terminación de las reparaciones. 23 – Oct-12</p>	<p>S  NS</p>	
Procesos (Gestión)	Desempeño (Gestión)		
	<p>CONADES – MINSA contrató la rehabilitación de nueve sistemas de agua potable. Uno de ellos es el sistema de Nuevo Vigía.</p> <p>El <u>seguimiento</u> ha sido especialmente detallado por parte de CONADES. Se asignó un especialista en Panamá para el seguimiento de los proyectos de acueducto ejecutados por el Programa de Emergencia. CONADES Darién asignó dos funcionarios para acompañar el proceso.</p> <p>Se realizó visita al acueducto de la comunidad de Nuevo Vigía en la Comarca Emberá-Wounaan, Distrito de Cémaco, cabe señalar que el Sistema Nacional de Protección Civil declaró la parte baja de Nuevo Vigía como zona inundable por lo que la comunidad fue reubicada a la parte alta de la comunidad, por lo que fue necesario rediseñar el sistema.</p> <p>Para la construcción del acueducto de Nuevo Vigía se contrato a dos grupos de trabajo con personal de la comunidad, el primero trabaja en la construcción de la estructura y área de filtros cuenta con un maestro de obra y 4 ayudantes. El segundo grupo igual cuenta con un maestro de obra y 3 ayudantes y trabajan en la construcción</p>	<p>S  NS</p>	<p>El contrato termina el 23 de Octubre. La empresa tiene personal asignado a diferentes niveles: Técnico, Operativo, supervisión. Es decir, se tiene cierto nivel de confianza en que el proyecto estará listo al cierre del contrato.</p> <p>Sin embargo, es prioritaria la capacitación a la JAAR, esencial para la operación del sistema. Esto es prioritario.</p>

	del tanque de almacenamiento.  MINSA asignó dos funcionarios del PASAT, quienes efectúan seguimiento de obra periódicamente. Aprueban las cuentas de cobro.		
Evaluación – Resumen			
Fuentes de la información y comentarios sobre la documentación			

**S I NS**

Indica: Satisfactorio, Incompleto y No-Satisfactorio. Un *producto* es “**No Satisfactorio**” cuando, por la razón analizada, no permite generar los *resultados* esperados. Es “**Incompleto**” cuando, a pesar de que no es igual a lo esperado, no afecta la generación de los *resultados*.

#### Notas (explicaciones, evidencias o comentarios adicionales)

	
Nuevo Vigía. Sistema para aprovechamiento de aguas lluvias. Mecanismo sin proyecto.	Lavado de ropa. Sistema actual. (Sep/12)





Bocatoma flotante. En la foto, Técnico José Magaña, funcionario de CONADES asignado a la supervisión de la obra.



Filtros



Base para el tanque de agua. (Sep / 12)



Caseta para los filtros.

Banco Interamericano de  
Desarrollo

*República de Panamá*  
Ministerio de la Presidencia  
CONADES

Programa de Emergencia  
para  
Respuesta Inmediata  
por  
las Inundaciones en Panamá

Evaluación Final

### Presupuesto y ejecución financiera programada al cierre del contrato

(Cifras en miles de dólares)				
	Presupuesto	(%)	Ejecución	(%)
Transporte	12.14	58.9%	11.96	58.1%
Agua potable	2.10	10.2%	3.85	18.7%
Salud	3.20	15.5%	0.00	0.0%
Educación	2.40	11.7%	2.35	11.4%
Administración	0.76	3.7%	0.29	1.4%
Total	20.60		18.45	

### Marco de resultados

Indicadores	Línea Base (2010)	Final del Proyecto		Observaciones
		(2011)	(2012)	
<b>Fin: Población con servicios públicos (agua potable/saneamiento, salud, educación, transporte en la vía Panamericana) restablecidos</b>	o	Se estima la población afectada por interrupción de estos servicios en 90,000.		Los resultados se han logrado, con excepción del sector Agua Potable, que tiene alta probabilidad de alcanzar los resultados para mediados de Octubre del 2012.

<sup>11</sup> Incluye población en Panamá Este, Darién y Colón.



Indicadores	Línea Base (2010)	Final del Proyecto		Observaciones
		(2011)	(2012)	
<b>C1: Infraestructura vial:</b>				
<b>Producto: Número de puntos críticos arreglados en la vía Panamericana.</b>	0	15	17	Se intervinieron <b>17</b> puntos críticos en la CPA. El tramo Yaviza – Canglón requirió intervenciones mayores en dos puntos.
<b>Resultado: Km. de carretera que quedan en situación operable.</b>	0	60	60	La vía es transitable en todo el trayecto, sin restricción de carriles.
<b>C2: Agua potable/saneamiento</b>				
<b>Producto: Número de sistemas rurales de agua/saneamiento puestos en situación operable después de la emergencia, incluyendo Puerto Limón y Yaviza.</b>	0	43	14	Sistemas: Comarca Emberá – Wounaan, 9; Colón, 4; Sistema de la Carretera, 1; Condominial de Yaviza, 1.
<b>Resultado: Población con servicio de agua y saneamiento restablecido.</b>	0	18,000	21,522	Una vez concluidas las obras, los sistemas de agua potable atenderán 723 habitantes en la Provincia de Colón, 2,799 en la Comarca y cerca de 18,000 habitantes a lo largo de la CPA.

## Marco de resultados

## Programa de Emergencia Impactos y resultados

Indicadores	Línea Base (2010)	Final del Proyecto		Observaciones
		(2011)	(2012)	
<b>C3: Salud</b>				
Producto: Número de puestos de salud reparados y en situación operable después de la emergencia.	0	18	0	El MINSA efectuó las reparaciones correspondientes con sus recursos.
<b>C4: Educación</b>				
Producto: Número de escuelas puestas en situación operable después de la emergencia en los Planes de Trabajo y al terminar las obras consideradas.	0	54	43	<u>Dos</u> escuelas fueron rehabilitadas por las comunidades. El MEDUCA con recursos propios rehabilitó <u>cuatro</u> escuelas. <u>Tres</u> escuelas están en construcción con otros recursos administrados por MEDUCA. Otras <u>dos</u> escuelas no se rehabilitaron debido a que se localizan en área demarcada como inundable.
Resultado: Población beneficiada que puede regresar a las escuelas afectadas por la Emergencia.	0	10,160	9,984	Dos escuelas no fueron rehabilitadas.

## Transporte, 58.1%

CPA, Puntos críticos (PC)

Acceso a Puerto Limón (PL)

Centro de carga Yaviza (CCD)

## Escuelas, 11.4%

Dotación

Reparaciones (R)

## Acueductos, 18.7%

Comarca (Cm)

Colón (Cl)

## Centros de salud, 0%

Repago de gastos

Reparaciones

# Programa de Emergencia Financiamiento

(Cifras en miles de dólares)

		Original				Ejecutado			
		BID	Gobierno	Total	(%)	BID	Gobierno	Total	(%)
	Transporte	12,140		12,140	58.9%	11,964		11,964	98.6%
	Agua potable	2,100		2,100	10.2%	3,852		3,852	183.4%
	Salud	3,200		3,200	15.5%	0		0	0.0%
	Educación	2,400		2,400	11.7%	2,346		2,346	97.8%
	Administración								
	Adm. Fondos		600	600	2.9%		188	188	31.4%
	Supervisión	80		80	0.4%	20		20	25.0%
	Auditoría	80		80	0.4%	80		80	100.0%
	Total	20,000	600	20,600	100.0%	18,262	188	18,451	89.6%
						Los porcentajes corresponden a la ejecución del monto presupuestado.			

## Similitudes y diferencias entre los programas de emergencia y ordinarios

	Programa	
	Ordinario	Emergencia
Acuerdos interinstitucionales	Requerido	Requerido
Auditoría	Por muestreo	<ul style="list-style-type: none"><li>• En sitio para recepción de obras y servicios; y,</li><li>• auditoría financiera.</li></ul>
Informes	Semestrales	Trimestrales
Solicitud de pagos	<u>No</u> requiere la firma de los auditores.	<u>Si</u> requiere la firma de los auditores
Supervisión de obras	Por parte de la UCP, entidades coejecutoras y supervisión externa.	En el Programa se incluyeron recursos para la contratación de una firma para la supervisión.

## Dependencias de las Instituciones Ejecutoras participantes en la planificación

		Ejecutores	Dependencia	Relación con el Despacho Sup.
Transporte	Vías	MOP	Secretaría General	Directa
		CONADES	UCEP	Directa
	Puertos	CONADES	UCEP	
Educación	Escuelas	MEDUCA	Dirección Nacional de Proyectos	Directa
Agua potable	Acueductos rurales	MINSA	PASAT	Directa
		CONADES	UCEP	Directa
	Boca toma en Puerto Limón	IDAAN		
Salud	Infraestructura y medicinas	MINSA	Subdirección de Planificación	

### Lecciones aprendidas

Javier Velásquez

[javi571@gmail.com](mailto:javi571@gmail.com)

6672 5388 - 229 4894

Banco Interamericano de  
Desarrollo

*República de Panamá*  
Ministerio de la Presidencia  
CONADES

Programa de Emergencia  
para  
Respuesta Inmediata  
por  
las Inundaciones en Panamá

Evaluación Final