

Informe: Panamá, un abordaje integral para avanzar en la inserción de criterios de reducción de riesgo en la inversión pública.

“Foro de Consulta sobre el Análisis de la Inversión Pública para la Reducción del Riesgo de Desastres”

San Cristóbal de las Casas, Chiapas, México.



MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS

Dirección de Crédito Público
Dirección de Presupuesto de la Nación
Dirección de Programación de Inversiones

Septiembre, 2012.

INDICE DE CONTENIDO

I. Introducción.....	3
II. Marco normativo-institucional para la GdR.....	6
III. Marco institucional y normativo relacionado con Inversión Pública en el país.....	9
IV. La Política Nacional como punto de inflexión para consideración de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y en la gestión financiera del riesgo.....	12
V. Antecedentes de la cuantificación del gasto en desastres y de inserción del análisis de riesgo en la inversión pública.....	14
VI. Avances y propuestas en marcha.....	21
VII. Conclusiones y consideraciones finales.....	27

I. Introducción

Si bien las estadísticas y las bases de datos sobre ocurrencia de desastres muestran a la República de Panamá como un país con una ocurrencia y un nivel de impactos de desastres relativamente menores en comparación con el resto de Centroamérica; el país no está exento de ellos y el ritmo acelerado de desarrollo e intervención sobre el territorio que viene evidenciando Panamá, tiende a aumentar la exposición física y vulnerabilidad de las comunidades al impacto de amenazas naturales y tecnológicas asociadas. Panamá está caracterizado por precipitaciones intensas y de larga duración, tormentas, fuertes descargas eléctricas, inundaciones, incendios de masas vegetales, trombas marinas, terremotos, episodios El Niño – La Niña y derrames de sustancias peligrosas. Por otro lado, modelos Globales de Cambio Climático indican que Panamá estará sujeto a cambios climáticos severos, tales como incremento de la temperatura, sequías, precipitaciones más intensas, tormentas más frecuentes y elevación del nivel medio del mar.

El país forma parte del bloque o Microplaca Panamá, que es un área sísmica activa, y las fallas geológicas más importantes son la de Tonosí, Zona de Fractura de Panamá, Falla de Gatún y el cinturón formado del norte de Panamá'. Por lo tanto pueden ocurrir terremotos, como: el de las provincias de Los Santos (1913), Bocas del Toro (1916), Veraguas (1941), Panamá (1971), Darién (1974) y el más grave ocurrido en Bocas del Toro en 1991, que dejó un saldo de 23 muertos, 337 heridos y 720 casas destruidas. Más reciente, se han producido fenómenos como los movimientos sísmicos en Chiriquí (2001), Colón (2003) y las trombas marinas en la Bahía de Panamá (2002).

Cabe destacar que Panamá se ubica entre los 15 países del mundo con mayor exposición a múltiples amenazas, y en la última década, el país ha sido testigo de un número creciente de pequeños y medianos desastres, en un contexto de procesos de transformación acelerada de su ambiente construido y de concentración de bienes, servicios y población en áreas propensas al impacto de amenazas naturales. Actualmente una gran proporción de la población de bajos ingresos de Panamá vive en las áreas más expuestas a amenazas naturales y reside en viviendas pobremente diseñadas e inadecuadas, hecho que se suma una expansión industrial y a un crecimiento urbano no planificado. A este contexto hay que agregar el factor amplificador de la vulnerabilidad que genera el Cambio Climático y los impactos esperados para Panamá.

El último evento de magnitud que reveló el patrón de vulnerabilidad creciente en el país se remite a diciembre de 2010, cuando fuertes lluvias que se prolongaron por 17 horas provocaron inundaciones que impactaron seriamente al país dejando a gran parte de la ciudad de Panamá sin agua potable por semanas. Las lluvias obligaron al cierre del tránsito en el Canal de Panamá, hecho que solo había ocurrido tres veces en los 96 años de operación de este pasaje bioceánico estratégico.

Dentro del Estado panameño, es la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas la repartición (MEF) que se encarga de darle seguimiento a los proyectos de inversiones públicas o inversiones no financieras, que son aquellas que realizan las instituciones gubernamentales y que tienen entre sus objetivos, ofrecer los servicios e infraestructura básica

necesaria para mejorar la calidad de vida de la población nacional, promover la producción de bienes y servicios del sector privado y además, fortalecer y hacer más eficiente la administración del Estado. Para cumplir con sus metas y objetivos de desarrollo socio-económico programadas para el período, durante el primer semestre de la actual vigencia, el Gobierno Nacional ha incrementado su presupuesto de las inversiones no financieras en un monto de B/.149,712.0 miles (4.0%), monto del cual se le asignó el 57% a las instituciones del Gobierno Central; el 25.8% a las Instituciones Descentralizadas; 11.9% a las Empresas Públicas y 5.3% a los Intermediarios Financieros.

Cuadro N° 1
Ejecución del Presupuesto de las Inversiones No Financieras
Primer Semestre - Vigencia 2012
Según Área Institucional
Al 30 de junio del 2012 (en miles de Balboas y porcentaje)

Área Institucional	Presupuesto				% de Ejec. Ejec/Mod	% de Partic/Ejec
	Ley	Ajustes	Modificado	Ejecutado		
TOTAL	3,765,973.8	149,711.7	3,915,685.5	1,922,742.6	49.1	
Gobierno Central	2,819,696.0	85,278.3	2,904,974.3	1,661,916.9	57.2	86.4
Instituciones Descentralizadas	698,350.5	38,684.0	737,034.5	184,413.0	25.0	9.6
Empresas Publicas	179,284.7	17,748.9	197,033.6	54,362.9	27.6	2.8
Intermediario Financiero	68,642.6	8,000.5	76,643.1	22,049.8	28.8	1.1

El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Economía y Finanzas se encuentra en un proceso de establecer orientaciones que garanticen una inversión pública segura en infraestructuras productivas y de servicios, al diseñar metodologías homologadas de evaluación económica para la inclusión de la gestión de riesgo en la inversión pública, dentro del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y la inclusión de criterios de riesgo de desastres dentro del modelo conceptual de su nuevo Sistema de Integral de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos (SIPMEP). De la misma manera, el Gobierno Nacional está preparando el sustento técnico para la creación de un nuevo objeto de gasto destinado para la reducción del riesgo del desastres, dentro de las estructura del Presupuesto Nacional. Estas y otras iniciativas en el área de gestión financiera del riesgo de desastres son parte de un nuevo conjunto responsabilidades que mandata la Política Nacional de Gestión Integrada de Riesgo de Desastres aprobada en Panamá a fines de 2010, y que se traducen en tareas y actividades concretas a través del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015.

De la misma manera, cabe destacar que los compromisos asumidos por el Gobierno de Panamá para poder acceder a líneas de crédito contingente ante desastres con el Banco Mundial (.....), al igual que los compromisos de política enmarcados en el *Programa de Reducción de Vulnerabilidad*

ante el Cambio Climático y los Desastres Naturales han dado un impulso mayor para la implementación de la Política Nacional.

Objetivos /alcance de este estudio:

- Ilustrar en forma sintética la experiencia en desarrollo de Panamá en la inclusión de la gestión del riesgo de desastres en los procesos de inversión pública, brindando aportes para la discusión del Foro de Consulta sobre el Análisis de la Inversión Pública para la Reducción del Riesgo de Desastres”, organizada por el Gobierno de México en colaboración con la Oficina de la UNISDR.
- Resaltar que Panamá cuenta con un nuevo marco político y programático para la reducción del riesgo de desastres en el país, y que es en ese contexto que está actualmente avanzando en la inclusión del análisis de riesgo de desastres en los procesos de inversión pública.
- Compartir con el resto de los países el abordaje integral que Panamá ha decidido llevar adelante para articular estos esfuerzos sectoriales en el área de inversión pública y de la estructuración del presupuesto nacional, en un contexto mayor de inserción de la gestión del riesgo en las políticas públicas para el desarrollo sostenible del país.

El desarrollo de este documento ha sido un esfuerzo en equipo de varias direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas y del Sistema Nacional de Protección Civil. En particular, han participado la Dirección de Programación de Inversiones (DPI); la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA); la Dirección de Crédito Público; en coordinación con otras Direcciones del Ministerio de Economía y Finanzas, y con el concurso de la Dirección General del Sistema de Protección Civil (DG-SINAPROC).

II. Marco normativo-institucional para la GdR

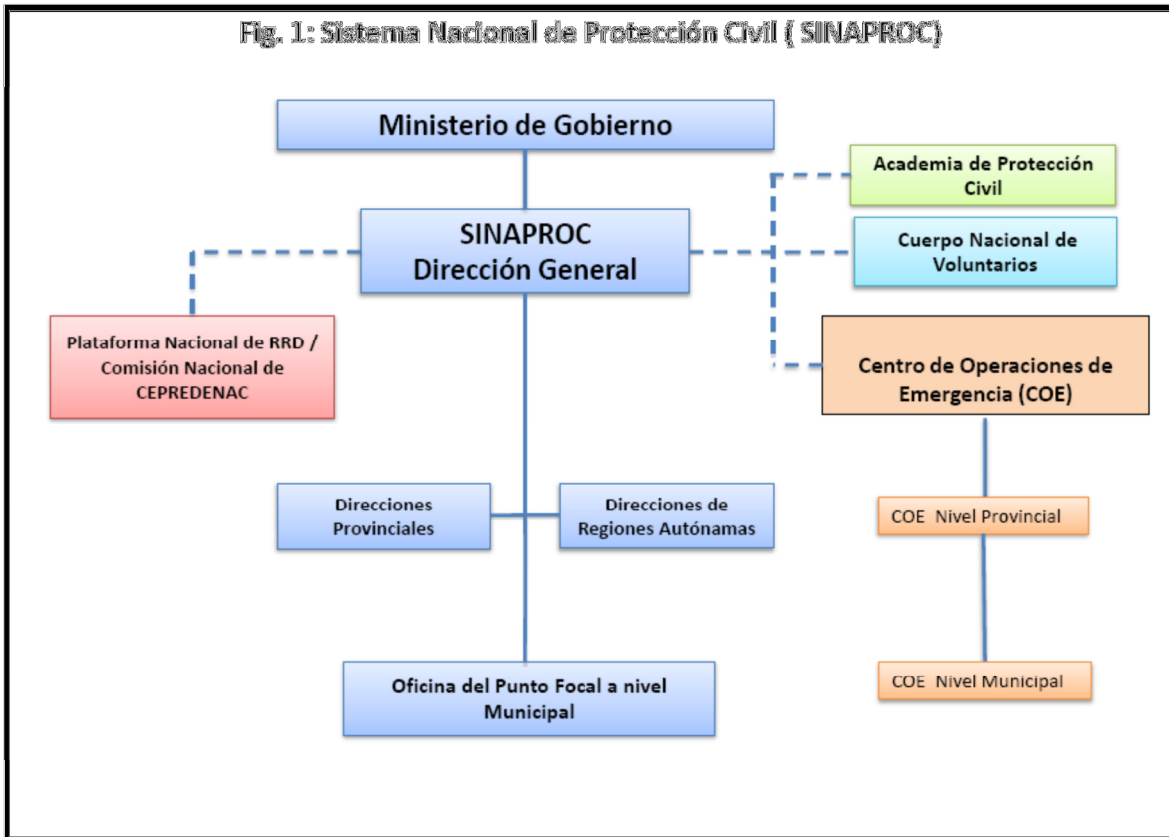
La primera referencia relevante para una política de gestión integral del riesgo dentro del marco normativo de Panamá proviene de la misma Constitución Nacional de acuerdo al Título III, Capítulo I, Art. 17 que expresa lo siguiente ***“Las autoridades de la República están instituidas para proteger es su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y hacer cumplir la Constitución y la Ley. Los derechos y garantías que consagran esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.***

En cuanto al marco institucional más específico, el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) es la institución encargada de ejecutar medidas, disposiciones y órdenes tendientes a evitar, anular o disminuir los efectos que la acción de la naturaleza o la antropogénica pueda provocar sobre la vida y bienes del conglomerado social.

Los organismos adscritos a SINAPROC son: El Centro de Operaciones de Emergencia (COE), que es responsable de promover, planear y mantener la coordinación y operación conjunta entre los diferentes niveles y jurisdicciones, así como de las funciones de las instituciones estatales y privadas involucradas en la respuesta a emergencias y desastres; la Academia de Protección Civil es un organismo de carácter nacional y regional – la cual funciona en el SINAPROC –, que desarrolla actividades de capacitación técnica y especializada en reducción de riesgos y atención de desastres. El cuerpo Nacional de Voluntarios, que es un grupo de hombres y mujeres que ofrecen servicios, ad honorem, de apoyo al SINAPROC en la ejecución de los planes de prevención y atención de desastres (ver Fig. 1).

Mediante el Decreto Ejecutivo No. 402 del 12 de noviembre de 2002, se creó la Comisión Nacional del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC). Esta Comisión Nacional está integrada por SINAPROC, los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y Finanzas, de Educación, de Obras Públicas, de Salud, de Vivienda, de Desarrollo Agropecuario, la Autoridad Nacional del Ambiente, la Caja de Seguro Social, la Facultad de Ingeniería Civil de la UTP, el Instituto de Geociencias de la Universidad de Panamá y la Empresa de Transmisión Eléctrica S.A. (ETESA). Esta misma Comisión Nacional de CEPREDENAC fue reconocida en Diciembre de 2005 como la Plataforma Nacional para la Reducción del Riesgo de Desastres. De esta manera Panamá avanzó con la implementación del Marco de Acción de Hyogo al identificar un mecanismo de coordinación multisectorial para avanzar en las prioridades establecidas en este Marco de Acción. En octubre de 2010 la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastre fue re-lanzada en forma oficial, como muestra del compromiso de Panamá en avanzar en la agenda de reducción del riesgo de desastres a través de una Plataforma Nacional más dinámica y participativa, tomando en consideración agrupaciones de la sociedad civil e instituciones que no están contemplados en el decreto ejecutivo. Esta Plataforma Nacional ha tenido un rol protagónico en la formulación de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

Fig. 1: Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC)



A fines de 2010 el Gobierno de Panamá adopta la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo (PNGIR), a través del Decreto Ejecutivo Presidencial. La Plataforma Nacional, bajo el liderazgo de la Dirección Nacional de SINAPROC, formuló esta política que está armonizada con la PCGIR y el MAH, con un enfoque sistémico y multisectorial para avanzar la agenda de RRD en el país. Con este documento, Panamá se constituye en el primer país de Centroamérica en desarrollar una Política Nacional alineada con la Política Centroamérica de Gestión Integral del Riesgo de Desastres.

La Política Nacional identifica 5 ejes articuladores para la gestión de riesgo y designa roles y responsabilidades para las diferentes instituciones que componen el SINAPROC (ver Cuadro No. 1). En julio del 2011, SINAPROC, a través de la Plataforma Nacional de RRD, actualizó el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres basado en las orientaciones de la PNGIR. Actualmente se encuentra a la firma un Decreto que formaliza la Plataforma Nacional como el mecanismo multisectorial para el seguimiento de de la Política Nacional de Gestión Integrada del Riesgo de Desastres, el Plan Nacional de Gestión de Riesgos, y la contraparte nacional para la implementación y seguimiento de los acuerdos regionales e internacionales en materia de reducción de riesgo de desastres.

Cuadro No. 2- La Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNGIR)

En términos del enfoque conceptual y metodológico para la reducción del riesgo de desastres (RRD), la PNGIR incorpora la noción de gestión prospectiva y correctiva del riesgo e identifica explícitamente cinco ejes articuladores para guiar los objetivos de RRD en Panamá:

Eje 1: se enfoca en la RRD en la inversión pública, identificando al Ministerio de Economía y Finanzas como con el rol y las principales responsabilidades para desarrollar mecanismos para la reducción de la vulnerabilidad de las inversiones públicas a través de la introducción de criterios de RRD en los procesos de planificación de la inversión al igual que a mediante el desarrollo de herramientas para la protección financiera ante desastres. También identifica, dentro del MEF, a la Dirección de Programación de Inversiones y la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado como actores protagónicos para estas acciones.

Eje 2: aborda la dimensión del desarrollo social y las medidas compensatorias para reducir la vulnerabilidad, identificando tareas concretas en la RRD para el Ministerio de Educación, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, la Autoridad Nacional del Ambiente y el Ministerio de Salud, a través de actividades enfocadas en la educación, el ordenamiento territorial y la reducción de la vulnerabilidad de la infraestructura crítica (como centros escolares y centros de salud).

Eje 3: se enfoca en las dimensiones ambientales de la RRD, en particular adaptación al cambio climático y gestión de los recursos hídricos. La Autoridad Nacional del Ambiente, junto a otras instituciones claves relacionadas al manejo de las condiciones hidrometeorológicas son identificados como actores institucionales para impulsar este eje.

Eje 4: aborda la gestión del territorio y la gobernabilidad, destacando la importancia de la gestión local del riesgo y las dimensiones urbanas del mismo, junto al rol protagónico que deben asumir las autoridades locales.

Eje 5: incluye los aspectos de la gestión de los desastres y el proceso de recuperación, identificando acciones prioritarias a llevar adelante por parte del Sistema Nacional de Protección Civil en los niveles nacionales, subnacionales y locales.

Fuente: Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres. Gobierno de Panamá, 2010.

III. Marco institucional y normativo relacionado con Inversión Pública en el país

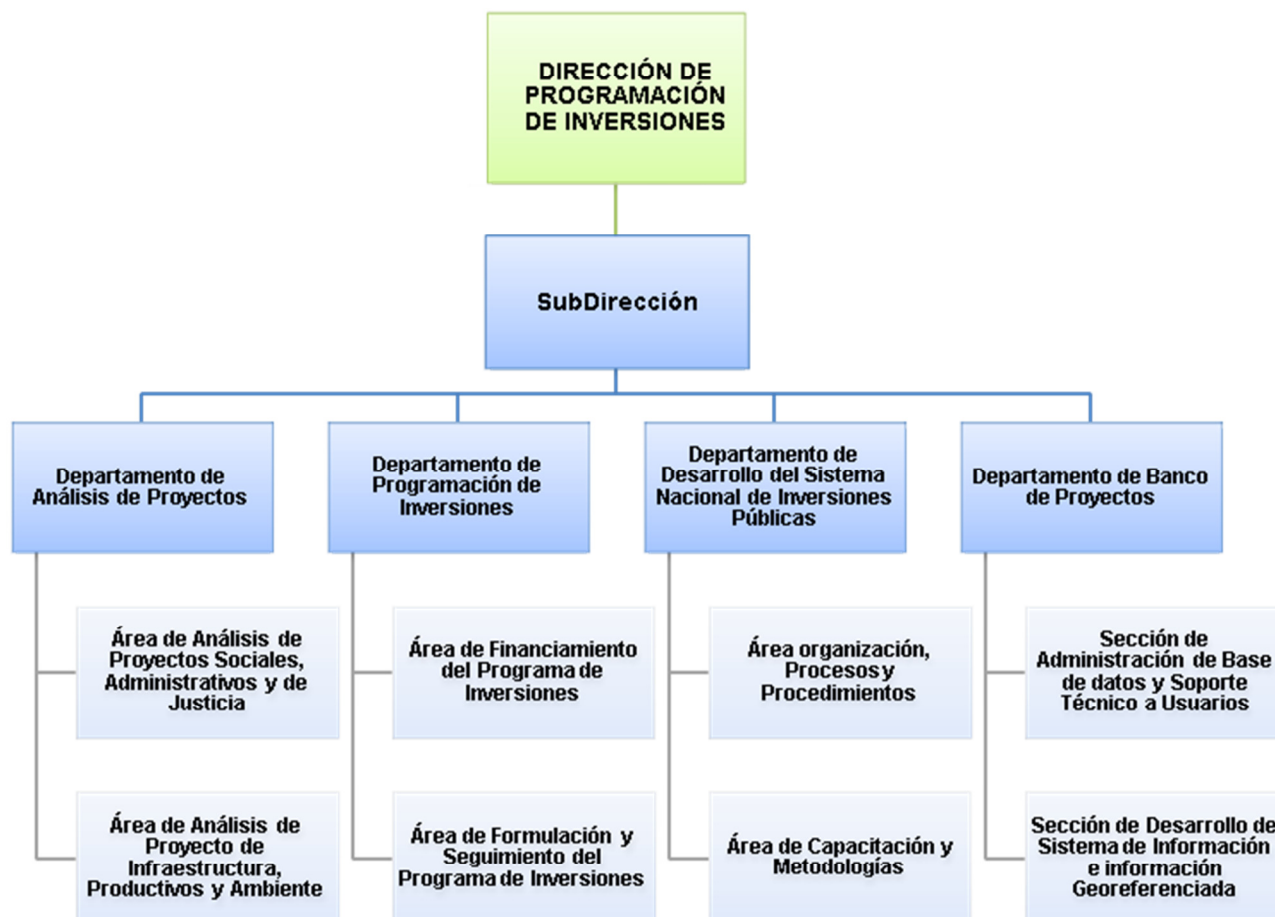
En 1993 nace el Sistema de Inversión Pública¹ que tiene como objetivo potenciar el uso racional de los recursos públicos, es por esta razón que el enfoque de la Gestión de Riesgo juega un papel protagónico en todos los proyectos de inversión pública, donde se han elaborado herramientas como los planes de desarrollo concertado y los procesos de Zonificación Ecológica y Económica. En 1995 se evaluó la estructura organizacional y se propuso una nueva estructura, así como los principios metodológicos que garantizarían la eficiencia y la eficacia de la inversión pública en Panamá. En una tercera consultoría se realiza el diseño conceptual y lógico del Sistema de Información del SINIP (Banco de Proyectos), y por último, la cuarta consultoría sirve de base para el diseño de un esquema de integración computacional de los distintos sistemas existentes, centrada en el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFPA) y la elaboración de las especificaciones técnicas de Hardware y software.

En el año de 1997, se formula el Programa de Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Económica y Fiscal y el subprograma de fortalecimiento de Análisis Económico, con el fin de fortalecer y sistematizar la programación y seguimiento de la inversión pública para mejorar la ejecución presupuestaria y la asignación de recursos públicos. En 1998 se inicia la ejecución del proyecto mediante la ordenación de los procesos de inversión.

De acuerdo a la Resolución No.008 del 23 de julio de 2008 por la cual se aprueba y adopta el Manual de organización y Funcionamiento del Ministerio de Economía y Finanzas, quedan establecidas las funciones de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI) la cual tiene como objetivo garantizar que todos los proyectos y programas de inversión del sector público, financiados con recursos internos y/o externos, estén fundamentados en las necesidades básicas de la población y estar acorde con las metas fiscales del Gobierno Nacional. Además de fortalecer la capacidad estatal en materia de inversiones con los procesos de programación, presupuesto y ejecución, la DPI está también encargada de garantizar que los recursos presupuestarios para inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente, eficaz y con equidad.

¹ La propuesta de creación del SINIP surge a raíz de una consultoría del Banco Interamericano de Desarrollo, apoyo que tuvo continuidad en una serie de consultorías que permitieron desarrollar el marco conceptual y metodológico del SINIP y el Banco de Proyectos.

Cuadro 3. Organigrama de la Dirección de Programación de Inversiones



Organigrama según Manual de Organización y Funciones del Ministerio de Economía y Finanzas, aprobado mediante Resolución No.008 de 23 de julio de 2008.

La Dirección de Programación de Inversiones, tiene el desafío de facilitar a las Instituciones Inversoras el cumplimiento del PQI, mediante la coordinación y organización de los mecanismos de inversión pública a través del SINIP. En este contexto, y con el fin de reducir los riesgos de fracaso en el logro de los objetivos de la ejecución del PQI, La DPI se propone mejorar los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos por medio del “Sistema Integrado de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos” (SIPMEP).

El objetivo general del SIPMEP es el de automatizar los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos relacionadas con la gestión del Sistema Nacional de Inversión Pública. Este objetivo debe traducirse en: una correcta articulación de los proyectos de inversión pública con el plan estratégico de gobierno y planes estratégicos sectoriales, una mejor coherencia entre la programación y la presupuestación de los proyectos de inversión pública y una gestión de los proyectos de inversión (formulados, planificados, ejecutados, monitoreados y evaluados) bajo criterios de pertinencia, eficacia, eficiencia, calidad y sostenibilidad.

El SIPMEP es una herramienta informática desarrollada en ambiente web con el objetivo de administrar programas y proyectos, está basada en los estándares y mejores prácticas establecidas por el Project Management Institute (PMI). Dentro de los estándares principales que incorpora SIPMEP están: i) el ciclo de vida de los proyectos (identificación, planificación, ejecución, monitoreo y control, cierre), ii) índice de rendimiento del cronograma (SPI), iii) índice de rendimiento del costo (CPI), iv) índice del valor ganado (EVI), v) documentación de proyectos, vi) manejo de lecciones aprendidas, vii) manejo de planes de acción, viii) manejo de riesgos, ix) manejo de indicadores, x) presupuesto, xi) monitoreo de proyectos a partir de los indicadores de ejecución de objetivos de desarrollo y xii) plan de inversión o adquisiciones.

Diagrama 1. Modelo Conceptual del SIPMEP



La DPI ha identificado la oportunidad y la importancia de incorporar la gestión de riesgo de desastres en la etapa de pre-inversión a partir de la inclusión de una adenda al SIPMEP. A tal efecto, el SIPMEP deberá estar normado de tal forma que los proyectos en etapa de pre-inversión consideren la evaluación de emplazamiento y evaluación económica del blindaje de proyectos para su aprobación. La Guía en construcción del SIPMEP mostrará los criterios de evaluación de riesgos que se espera serán vinculantes a través de las modificaciones de obligatoriedad previstas en el SINIP, el anteproyecto de Ley de Inversiones y las modificaciones a la Ley de Presupuesto General.

IV. La Política Nacional como punto de inflexión para consideración de la gestión del riesgo de desastres en la inversión pública y en la gestión financiera del riesgo

En el marco del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), los Jefes de Estado y Gobierno de la región aprobaron en la Cumbre Regional No. XXXV, celebrada en Panamá en junio de 2010, la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR), que establece lineamientos para que los países avancen en sus agendas nacionales de reducción de riesgo de desastres. En seguimiento a los mandatos de la Política Centroamericana de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PCGIR), Panamá desarrolla y aprueba a fines del 2010 la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres (PNGIRD), siendo el primer país de la región en contar con una política nacional alineada con la PCGIR. En julio de 2011 Panamá actualiza su Plan Nacional de Gestión de Riesgos, siendo el instrumento de planificación para la implementación de los lineamientos de la PNGIRD.

La aprobación de la PNGIRD supone un nuevo enfoque para la gestión del riesgo en Panamá introduciendo los conceptos de gestión prospectiva del riesgo e identificando y asignando roles sectoriales y tareas concretas a diferentes ministerios y reparticiones del sector público. En particular, identifica al MEF como principal implementador del primero de los cuatro ejes de articulación de la Política: “reducción del riesgo de desastres de la inversión para el desarrollo económico sostenible”. Este eje distingue cinco áreas diferenciadas:

1- Planificación de la inversión pública

La PNGIRD establece que el “el Estado Panameño es consciente que el crecimiento económico del país puede aumentar su vulnerabilidad y sus riesgos, de modo que debe acompañar sus políticas de desarrollo económico, social o territorial con estrategias y acciones para la reducción de riesgos de desastre. Las actividades económicas deberán planificarse y llevarse a cabo considerando sus niveles de exposición al riesgo de desastres y estableciendo los mecanismos para reducirlo o controlarlo, así como para evitar la creación de nuevos riesgos”. En este apartado la PNGIR señala que el MEF establecerá las orientaciones que garanticen una inversión pública segura en infraestructuras productivas y de servicios, a través del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), siendo la Dirección de Programación de Inversiones el principal responsable de llevar adelante esta tarea.

2- Protección financiera de la inversión

Aquí se incluyen un conjunto de acciones de orden financiero por medio de los cuales se puede diversificar y transferir el riesgo, fortalecer la resiliencia de los actores económicos y productivos y enfrentar adecuadamente la respuesta y la reconstrucción. La PNGIR establece que el MEF impulsará seguros y mecanismos de protección subsidiaria y solidaria que permitan cubrir a grupos sociales no asegurables, a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado (DICRE). De la misma forma, establece que el MEF deberá proveer recursos financieros para garantizar la reposición de activos afectados por el impacto de amenazas naturales.

3- Sistematización, generación de información y evaluación de la inversión

El MEF, en coordinación con la Dirección del SINAPROC y la asistencia técnica de la Plataforma Nacional de RRD desarrollaran diseños para sistematizar la información y los criterios sobre cuantificación y valoración de daños ocasionados por desastres y garantizarán su disponibilidad para la toma de decisiones en el momento de formular o evaluar proyectos de inversión. También establece que el MEF deberá diseñar metodologías homologadas de evaluación económica para la inclusión de la gestión de riesgo en la inversión pública, acompañadas de un proceso sistemático de capacitación a los técnicos que tienen relación directa con la formulación y evaluación de proyectos a través de la Dirección de Programación de Inversiones.

4- Fomentar la inversión pública en materia de gestión de riesgos.

Se establecerán mecanismos de financiamiento y asistencia técnica externa, que permitan garantizar la sostenibilidad de las acciones que se emprenden, al igual que incentivar las iniciativas nacionales públicas y privadas.

Estas grandes orientaciones sobre los roles y las responsabilidades del MEF que se establecen a partir de la PNGIRD constituyen una suerte de términos de referencia para el involucramiento del MEF y de sus distintas Direcciones en la gestión del riesgo de desastres en Panamá. Estos grandes lineamientos se han traducido también en objetivos estratégicos y actividades específicas en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015, que está en pleno desarrollo y dentro del cual se han ya logrado algunos avances significativos en la implementación del Eje a cargo del MEF. El cuadro No. 2 las distintas actividades programáticas para este eje, identificando a las distintas áreas del MEF que están trabajando en el logro de esos objetivos operativos.

Cuadro No. 4: Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015

EJE TEMATICO 1: Reducción del riesgo de desastres en los procesos de planificación y protección financiera de la inversión		
Objetivo Operativo	Actividades	Institución Ejecutora
1.1.: Incorporar el análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública	Diseño de ruta crítica para la incorporación del análisis de riesgo en el SNIP	MEF (DPI)
	Incorporación de análisis de riesgo en un grupo de proyectos priorizados	MEF (DPI)
	Diseño y preparación de herramientas conceptuales y metodológicas para la incorporación del análisis de riesgo en el SNIP	MEF (DPI)
	Talleres de difusión y capacitación para personal técnico	MEF (DPI)
Objetivo Operativo 1.2.: Desarrollar instrumentos y medidas para implementación de una estrategia de protección financiera ante desastres	Actividades	Institución Ejecutora
	Análisis sobre la necesidad de actualizar los mandatos de la DICRE con incorporación los nuevos lineamientos de la PNGIR en relación a la protección financiera ante desastres	MEF (DICRE)
	Acuerdo inter-institucional entre DICRE y la Contraloría General para definir el rol de cada una en la ejecución del programa de Administración del Riesgo	MEF (DICRE)-CGR
	Ejecución del Programa de Administración de Riesgo	MEF (DICRE)
	Auditoria de la ejecución del programa de Administración de Riesgos	MEF (DICRE)

Objetivo Operativo 1.3.: <i>Sistematizar la información y la evaluación de la inversión en prevención, mitigación, preparativos, respuesta y reconstrucción</i>	Actividades	Institución Ejecutora
	Diagnostico y propuesta para el desarrollo de un clasificador presupuestario	MEF-DIPRENA
	Diagnóstico y propuesta para la actualización de los valores de las propiedades muebles e inmuebles del Estado	MEF-Bienes Patrimoniales
Objetivo Operativo 1.4. <i>Fomentar la inversión pública y privada en materia de gestión de riesgos</i>	Actividades	Institución Ejecutora
	Identificar e inventariar las fuentes de cooperación técnica para financiar actividades de gestión de riesgos	MEF (Cooperación Técnica)
	Desarrollar un plan de movilización de recursos para el tema	MEF-CTI-DPI
	Identificar los proyectos a ejecutarse para cumplir el objetivo	MEF-CTI-DPI
	Ejecutar al menos dos proyectos de los identificados	MEF-CTI-DPI
	Socializar el tema ante el sector privado mediante Foro de discusión	

Como se ha mencionado al principio de este documento, Panamá todavía no cuenta con un mecanismo específico dentro en las normas de formulación presupuestaria que permita identificar y monitorear los recursos asignados para prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción del impacto de desastres. No obstante, a partir de los lineamientos de la PNGIRD y de los objetivos estratégicos del Plan Nacional el MEF está trabajando en la creación de un objeto de gasto relacionado con la reducción del riesgo de desastres y en el diseño de un clasificador presupuestario que permita identificar y dar seguimiento a los aportes presupuestarios que se correspondan con esos objetivos. Estas acciones se integran dentro de un abordaje integral que pretende avanzar en la inclusión del análisis de riesgo en los procesos de inversión pública.

V. Antecedentes de la cuantificación del gasto en desastres y de inserción del análisis de riesgo en la inversión pública

Una de las primeras experiencias en las que el Gobierno, a través del MEF, intentó realizar un ejercicio sistemático de cuantificar los fondos asignados a actividades de prevención, mitigación, respuesta y reconstrucción por impacto de amenazas naturales en la última década se llevó a cabo durante el segundo semestre de 2010. El ejercicio se realizó en el contexto de la negociación de una línea de crédito contingente ante desastres con el Banco Mundial (CAT-DDO), para lo cual el Banco requería esta información por parte del MEF. En la tarea se involucró activamente a la Dirección de Programación de Inversiones del MEF, que a través de su equipo de “sectorialistas” se abocó a la búsqueda de esta información. Entre las principales conclusiones que se pueden extraer del ejercicio realizado por el MEF se encuentran las siguientes:

1) Fue muy complejo “rastrear” los fondos asignados en los sectores para las distintas dimensiones de la gestión de riesgos” por la falta de descriptores/identificadores relacionados con esos temas en la información presupuestaria.

2) En particular, fue muy difícil identificar los fondos asignados para actividades/proyectos en prevención y mitigación, siendo la información de recursos asignados a actividades de respuesta/rehabilitación las que pudieron identificarse con mayor facilidad.

3) La información de fondos utilizados para los temas de gestión de riesgos en general no está documentada, y solo es posible discriminarla en las partidas presupuestarias con la ayuda de los funcionarios técnicos con mayor memoria institucional. En algunos casos, donde se dio un recambio de funcionarios en los últimos años, fue imposible rastrear la información.

4) La información mejor documentada es para el caso de desastres que demandan una adenda en el presupuesto, y en cuyo caso existe un documento donde se detallan los fondos asignados a cada ministerio/sector para realizar las tareas de respuesta y rehabilitación post-desastre.

5) Aún para los casos de asignación de partidas excepcionales para atender las tareas de respuesta y rehabilitación, no existe una metodología uniforme entre sectores para la evaluación de las pérdidas y mucho menos para el cálculo del impacto fiscal de los desastres.

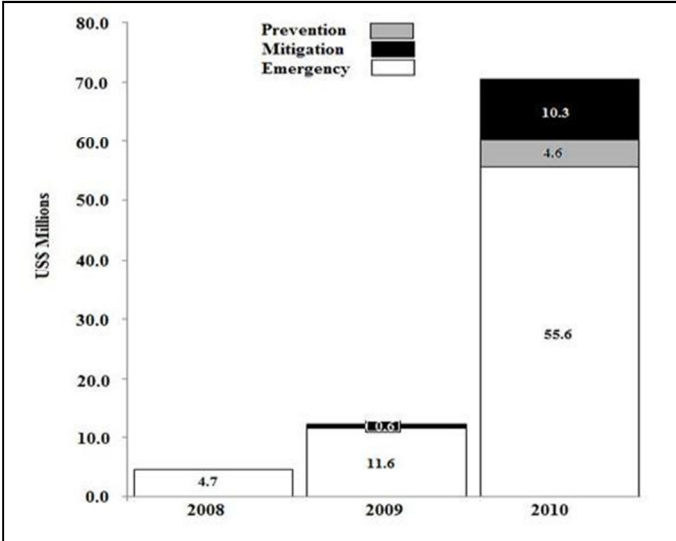
A continuación, se muestran los resultados del ejercicio realizado por el MEF, resaltando el carácter muy preliminar de esta información debido a las limitaciones antes planteadas:

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS
DIRECCIÓN DE PROGRAMACIÓN DE INVERSIONES
INFORMACIÓN DE PRESUPUESTO ASIGNADO POR DESASTRES NATURALES
por entidad, año y monto asignado

Nº	INSTITUCIÓN	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	30 de sept. 2010	TOTAL FUNCIONAMIENTO	TOTAL INVERSIÓN
1	<i>Sistema Nacional de Protección Civil</i>	1,318,000	1,621,000	1,638,249	2,121,000	2,121,000	2,121,000	2,411,000	2,647,650	2,814,711	5,012,987	4,479,316		
	INVERSIONES													0
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	1,318,000	1,621,000	1,638,249	2,121,000	2,121,000	2,121,000	2,411,000	2,647,650	2,814,711	5,012,987	4,479,316	28,305,913	
2	<i>Ministerio de la Presidencia (PAN)</i>	0	0	0	0	0	570,702	1,714,587	2,594,381	7,099,947	4,590,331	2,655,174		
	INVERSIONES						570,702	1,714,587	2,594,381	7,099,947	4,590,331	2,655,174		19,225,122
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO												0	
3	<i>Ministerio de Educación</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	1,290,000	0	0		
	INVERSIONES									1,290,000				1,290,000
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO												0	
4	<i>Ministerio de Desarrollo Agropecuario</i>	0	15,400,000	18,699,000	955,073	1,262,500	2,500,000	2,125,000	2,125,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000		
	INVERSIONES		15,400,000	18,699,000	955,073	1,262,500	2,500,000	2,125,000	2,125,000	2,500,000	2,500,000	2,500,000		50,566,573
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO												0	
5	<i>Ministerio de Obras Públicas</i>	2,862,148	1,904,871	817,777	420,121	1,529,887	2,511,574	685,591	4,731,928	5,406,316	12,347,291	97,192,849		
	INVERSIONES	2,862,148	1,904,871	817,777	420,121	1,529,887	2,507,786	685,591	4,731,928	4,763,244	12,166,184	96,962,199		129,351,736
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	0	0	0	0	0	3,788	0	0	643,072	181,107	230,650	1,058,617	
7	<i>Ministerio de Salud</i>	0	0	0	0	0	0	0	2,000,000	0	7,000,000	0		
	INVERSIONES													0
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO								2,000,000		7,000,000		9,000,000	
8	<i>Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0		
	INVERSIONES													0
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO												0	
9	<i>Ministerio de Vivienda</i>	3,505,120	2,900,000	2,900,000	852,265	1,000,800	5,348,436	1,552,800	4,687,200	2,200,000	3,619,673	3,000,000		
	INVERSIONES	3,505,120	2,900,000	2,900,000	852,265	1,000,800	5,348,436	1,552,800	4,687,200	2,200,000	3,619,673	3,000,000		31,566,294
	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO												0	
	TOTAL ANUAL	7,685,268	21,825,871	24,055,026	4,348,459	5,914,187	13,051,712	8,488,978	18,786,159	21,310,974	35,070,282	109,827,339	38,364,530	231,999,725

La Fig. 2 muestra el incremento sostenido en los fondos asignados al Ministerio de Obras Públicas (MOP) para la atención de emergencias, en relación las inversiones en tareas de prevención y mitigación entre el 2008 y el 2010. El gran incremento para el 2010 refleja en gran medida el impacto de las inundaciones de diciembre de 2010, que ocasionó fuerte daños en la infraestructura vial del país.

Fig. 2 – Inversiones del MOP en RRD durante 2008-2010.

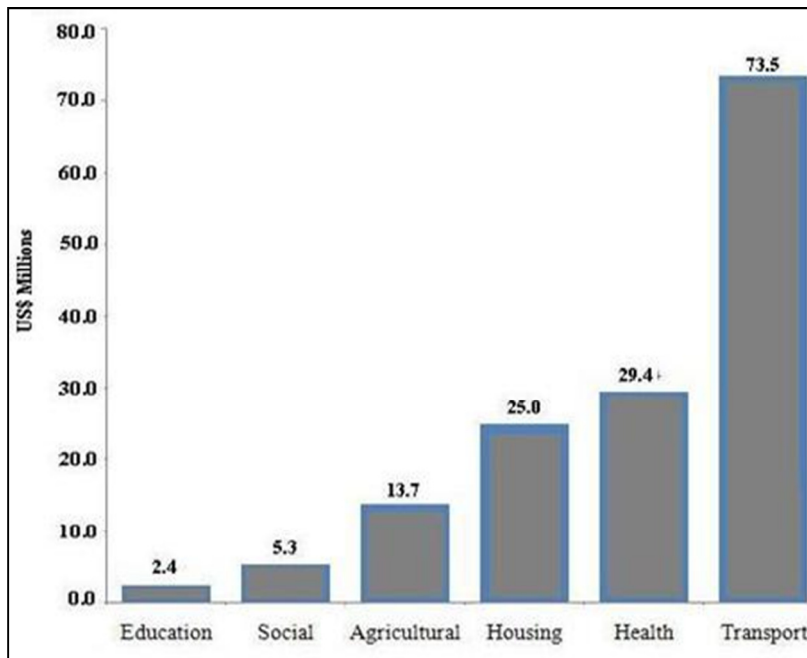


Fuente: Banco Mundial con datos provistos por el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá

Cuadro No. 5: Caso: Inundaciones de diciembre de 2010

En 2010, SINAPROC reportó 64.527 personas afectadas por eventos relacionados con el clima. Esto representó un 41,8% más que en el año anterior. La mayor parte de los afectados fueron reportados en el mes de diciembre, reiterándose así la vulnerabilidad de Panamá a los eventos derivados de los empujes fríos, que se presentan entre diciembre y febrero, durante el invierno del hemisferio norte. Esta eventualidad que produjo severas inundaciones, dio lugar a una declaratoria de emergencia nacional. Sólo los daños viales fueron estimados en US\$ 150 millones¹. La Figura 2 muestra los fondos solicitados en el Informe de Dispensa para atender las tareas de emergencia y rehabilitación de los daños de las inundaciones.

Fig. 3. Montos estimados para atender la respuesta a emergencias y rehabilitación inundaciones de 2010



Fuente: Informe de Dispensa. Ministerio de Economía y Finanzas, 2011 (con datos proporcionados por CONADES, MOP; MINSA, MIVIOT, MIDA, MIDE, MEDUCA, ISA e IDAAN).

¹Información proporcionada por el ex Ministro de Obras Públicas, Sr. Federico Suárez, el 30 de diciembre de 2011, a la agencia de noticias Xinhua. En: http://spanish.news.cn/sociedad/2010-12/31/c_13671339.htm

Primera experiencia piloto sobre análisis de riesgo de desastres en un proyecto de pre-inversión

En el marco de las actividades planificadas con la asistencia técnica del CEPREDENAC, se formuló en el 2011 el “Perfil de Proyecto de la Rehabilitación de la Carretera Río Sereno – Paso Canoa Incluyendo la Valoración Económica de Riesgo a Desastres en su Interacción con la Adaptación al Cambio Climático”. Esta experiencia supone el primer ejercicio interinstitucional llevado a cabo por el Gobierno de Panamá de inclusión del análisis de riesgo desastres en la evaluación económica de un proyecto de inversión. La identificación del proyecto para someterlo a un estudio

de evaluación de riesgo de desastre y su respectiva valoración económica, fue realizada por funcionarios técnicos de la Unidad de Planificación del MOP y de la Dirección de Programación de Inversiones del MEF, en coordinación con expertos de gestión de riesgo de SINAPROC y los consultores contratados por CEPREDENAC. Esta selección tuvo lugar en una reunión de socialización de los objetivos y plan de trabajo la consultoría para la actualización y aplicación de la Guía de valoración económica de riesgo de desastres en proyectos de inversión pública realizado en la sede del MEF en junio de 2011.

El Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Río Sereno – Paso Canoa en la Provincia de Chiriquí se ubica en el contexto general de planificación estratégica definida por el Gobierno de la República de Panamá en su Plan Estratégico para el período 2010 – 2014. Cabe destacar que los proyectos de infraestructura vial se encuentran en un sitio privilegiado dentro de la estrategia de desarrollo económico y social del Gobierno, por lo que se identifican partidas con destino al sector transporte, canalizadas a través del Ministerio de Obras Públicas en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Ministerio de Economía y Finanzas.

La inclusión de la valoración económica del riesgo de desastres implicó realizar un ejercicio de integración multidisciplinaria de profesionales en economía, ingeniería y geología, para asignar valores monetarios a las medidas de mitigación de riesgo. La evaluación económica se desarrolló utilizando la metodología del valor actual neto en tres escenarios a desarrollar: sin desastre y sin medidas; con desastre y sin medidas; y con desastre y con medidas. El análisis de balance de riesgo permitió identificar claramente los principales componentes de amenaza y vulnerabilidad del proyecto. Los daños y pérdidas probables que ocasionarían las amenazas por inundación y deslizamiento en el área de influencia del proyecto sobre los elementos vulnerables serían entre otros: daños a la carretera, interrupción del tránsito, incomunicación entre las comunidades localizadas en la zona de influencia de la vía, problemas de acceso a los servicios básicos, demora en los tiempos de acceso, incremento en los costos de operación vehicular, daños a vehículos, pérdidas de productos y limitación en los procesos productivos relacionados con la comercialización de los productos agrícolas y pecuarios que se generan en la zona.

Para el cálculo de los valores actuales se utilizó una tasa social de descuento de 6.7% que proviene del promedio del último quinquenio de las emisiones de títulos del gobierno central para plazos superiores a 10 años. El período de vida útil de las obras iniciales es de 20 años. La información sobre los ingresos y beneficios del proyecto se estimó utilizando la metodología de costos de oportunidad, es decir, a partir del cálculo de valores económicos de un servicio alternativo².

²Como servicio alternativo se consideró el alquiler de vehículos por tipo, según una cuantificación del flujo diario realizado por la vía alterna: Río Sereno-Volcán-Concepción-Paso Canoa.

Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Río Sereno - Paso Canoas: Inversión Inicial, Ingresos y Beneficios, Costos de Reparación y Mantenimiento, y de Reconstrucción para distintos Escenarios de Ocurrencia de Eventos Extremos (en US \$)										
Año	Escenario I: sin desastres ni medidas de reducción de riesgo			Escenario II: con desastres y sin medidas de reducción de riesgo				Escenario III: con desastre y medidas de reducción de riesgo		
	Inversión	Ingresos y Beneficios	Costos Reparación y Mantenimiento	Inversión	Ingresos y Beneficios	Costos de Reparación y Mantenimiento	Reconstrucción	Inversión	Ingresos y Beneficios	Costos Reparación y Mantenimiento
0	663,552			663,552				862,617		
1	663,552			663,552				862,617		
2	663,552			663,552				862,617		
3		2,087,514	315,000		2,087,514	315,000	-		2,087,514	378,000
4		2,235,728	322,875		2,235,728	322,875	-		2,235,728	387,450
5		2,394,464	330,947		2,394,464	330,947	-		2,394,464	397,136
6		2,564,471	339,221		1,282,236	377,106	192,592		2,564,471	407,065
7		2,746,549	347,701		2,746,549	347,701	-		2,746,549	417,241
8		2,941,554	356,394		2,941,554	356,394	-		2,941,554	427,672
9		3,150,404	365,303		3,150,404	365,303	-		3,150,404	438,364
10		3,374,083	374,436		1,687,041	415,444	208,468		3,374,083	449,323
11		3,613,643	383,797		3,613,643	383,797	-		3,613,643	460,556
12		3,870,211	393,392		3,870,211	393,392	-		3,870,211	472,070
13		4,144,996	403,227		4,144,996	403,227	-		4,144,996	483,872
14		4,439,291	413,307		2,219,646	457,696	225,652		4,439,291	495,969
15		4,754,481	423,640		4,754,481	423,640	-		4,754,481	508,368
16		5,092,049	434,231		5,092,049	434,231	-		5,092,049	521,077
17		5,453,584	445,087		5,453,584	445,087	-		5,453,584	534,104
18		5,840,789	456,214		2,920,394	504,261	244,253		5,840,789	547,457
19		6,255,485	467,619		6,255,485	467,619	-		6,255,485	561,143
20		6,699,624	479,310		6,699,624	479,310	-		6,699,624	575,172
21		7,175,298	491,292		7,175,298	491,292	-		7,175,298	589,551
22		7,684,744	503,575		3,842,372	555,583	264,387		7,684,744	604,290

Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Río Sereno - Paso Canoas: Valores Actuales Netos para Distintos Escenarios de Ocurrencia de Eventos Extremos (US \$)				
Valor Actual	# Fila/literal	Escenario I: sin desastres ni medidas de reducción de riesgo	Escenario II: con desastres y sin medidas de reducción de riesgo	Escenario III: con desastre y medidas de reducción de riesgo
		(a)	(b)	(c)
De Inversión	(1)	1,868,273	1,868,273	2,428,754
De Ingresos	(2)	35,620,930	31,143,292	35,620,930
De Costos	(3)	3,637,004	3,729,462	4,364,405
De Reconstrucción	(4)		470,014	
Neto	(5)=(2)-[(1)+(3)+(4)]	30,115,654	25,075,544	28,827,771
Memorandum Items				
Probabilidad ocurrencia desastre:	0.8	Valor del proyecto sin medidas	26,083,566	
Probabilidad de no ocurrencia de desastre	0.2	Valor del proyecto con medidas	28,827,771	

La información sobre los costos de reparación y mantenimiento se estimó con base en una anualización de los montos estándar de mantenimiento por kilómetro en períodos consecutivos de 5 años.

La rehabilitación de la Carretera Río Sereno – Paso Canoa incluyendo medidas de reducción de riesgo consistentes con la adaptación al cambio climático, potencia las oportunidades de desarrollo humano y productivo de la región panameña fronteriza con Costa Rica. El blindaje minimizaría el riesgo de pérdidas humanas por la caída de un puente, o la volcadura de vehículos en deslizamientos de tierra debajo de la carretera. Además, permitiría ahorro de tiempo, combustible y depreciación de vehículos al recortar el trayecto entre ambos puntos. La diferencia en kilometraje entre la carretera a rehabilitar y la alternativa es de aproximadamente 34 kilómetros. La estimación del valor del proyecto utilizando los valores actuales netos y probabilidades de ocurrencias sustentó claramente el criterio de ejecutar las obras de mitigación de desastres en el proyecto en estudio. En el Anexo I se incluye información más detallada de todo el análisis realizado para este proyecto.

VI. Avances y propuestas en marcha

Entre las distintas prioridades que ha asumido Panamá para avanzar en un enfoque integral de gestión de riesgo de desastres, el país ya muestra avances concretos en el desarrollo gradual de una estrategia de gestión financiera del riesgo. Cabe destacar que en reconocimiento a la necesidad de contar con instrumentos de protección financiera antes desastres, el Gobierno de Panamá negoció con el Banco Interamericano de Desastres (BID) una línea de crédito contingente ante desastres por un monto de B/.100 millones y otra línea de crédito con el Banco Mundial (CAT-DDO) por un monto de B/.66 millones.

Cabe resaltar, con el apoyo del BID se está realizando la consultoría para el diseño y definición de una estrategia nacional de gestión financiera de riesgos de desastres y cambio climático en el marco de la preparación del tercer programático PBL por B/. 100 millones.

Por otro lado, en virtud de la Ley 38 de junio de 2012 crea el Fondo de Ahorro de Panamá (FAP), con el objeto de generar un mecanismo de ahorro a largo plazo para el Estado Panameño y además, un mecanismo de estabilización para casos de emergencia y desaceleración económica³. La reglamentación del FAP prevé la contratación de un seguro catastrófico para transferir parte del riesgo asociado con el impacto de amenazas naturales. Los costos de las primas de dicho seguro, que podrá realizarse a partir del año 2015, estarán incluidos en el presupuesto anual del FAP. Por otro lado, el MEF está llevando adelante con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo un estudio para el dimensionamiento de un Fondo de Reservas para emergencias. Estos elementos serán parte de una estrategia de gestión financiera del riesgo que el Gobierno espera tener

³El capital inicial del FAP proviene del traspaso total de activos del Fondo Fiduciario para el Desarrollo, y a partir del 2015 acumulará recursos provenientes de los excedentes que genere la operatoria ampliada del Canal de Panamá, que se aportan al Tesoro Nacional (Decreto Ejecutivo 10108 que reglamenta la Ley 38).

formulada para principios del 2013. Todos estos son elementos de una estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres, cuyos lineamientos han sido desarrollados por el MEF, que se espera esté desarrollada y adoptada para principios de 2013.

Más allá del avance en los instrumentos de protección financiera ante desastres, y en concordancia con el enfoque de gestión prospectiva del riesgo que privilegia la PNGIR, el Gobierno de Panamá está abocado a una serie de iniciativas que tienen como objeto reducir la vulnerabilidad de la inversión pública al impacto de desastres, a través de la inclusión de la evaluación del riesgo de desastre. El MEF, a través de la Dirección de Programación de Inversiones, viene trabajando desde el 2011 en la inserción del análisis de riesgo de desastres en los procesos de inversión pública. A la fecha se han realizado los siguientes avances:

a) Construcción de una ruta crítica para la inclusión del análisis de riesgo en la

El Departamento de Programación de Inversiones del MEF desarrolló durante el 2011, con apoyo del BID y en cumplimiento del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, una ruta crítica para avanzar en 2011-2012 en la inclusión del análisis de riesgo de desastres en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP). Esa ruta crítica se muestra a continuación, y si bien ha sufrido algunos cambios en el camino, se han cumplido la mayoría de los hitos planteados⁴.

	III Trim. 2011	IV Trim. 2011	I Trim. 2012	II Trim. 2012
1. Revisión de normas de seguridad sectoriales				
-Revisión de los métodos constructivos en los pliegos de cargo	Salud y Educación	IDAAN	MOP	
-Estandarización de los métodos constructivos en los pliegos de cargo			Salud y Educación	IDAAN y MOP
2. Búsqueda del consenso nacional		Evento internacional		
3. Diseño y preparación de herramientas				
-Normas y Procedimiento del SINIP (a nivel de perfil)		Versión preliminar para DPI		
-Módulo de Análisis de Riesgo en Banco de Proyectos		Versión preliminar para DPI		
-Incorporación del Análisis de Riesgo en la Metodología Genérica del SINIP)		Versión preliminar para DPI		
-Casos Prácticos		2 casos (CEPREDENAC)		2 casos (CEPREDENAC)
4. Capacitación: Introducción del AdR en el Análisis Costo Beneficio	DPI/MEF (1 curso)	Sectores (1 curso)	Sectores (1 curso)	Sectores (1 curso)
5. Formalización normativa y metodológica			RM aprobatoria versiones finales	
6. Procedimiento para emergencias		Elaborar ficha		

c) Participación en la evaluación del riesgo de desastres en el proyecto de rehabilitación de la ruta Rio Sereno-Paso Canoas

Como ya se describió en detalle en la sección anterior, el MEF participó activamente en el desarrollo de este estudio piloto, que brindó no solo la oportunidad de capacitación para los

⁴ La ruta crítica incluía el desarrollo de dos casos prácticos a realizarse con apoyo de CEPREDENAC, pero finalmente se realizó solamente el estudio ya mencionado de la carretera Rio Sereno-Paso Canoas.

funcionarios del MEF en la metodología de inclusión, sino también la oportunidad de trabajar en forma interdisciplinaria con otros ministerios y organismos del Estado, arrojando importantes lecciones que deber

d) Desarrollo de un catálogo de riesgos para su inclusión en el SIPMEP

Como parte del desarrollo del Sistema Integral de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Proyectos -SIPMEP, se diseñó un catálogo de riesgos integral (que incluye el riesgo de desastres).

El cuadro No. 6 muestra los principales contenidos del Catálogo de Riesgos

Matriz de Riesgos	
Tipo de Riesgo	Descripción
1. Político	Este riesgo puede afectar la ejecución del PIP en tanto la nueva administración política considere que el proyecto no es prioritario. Si es así, puede disminuir su importancia en el presupuesto, incluso o su cancelación.
1.1 cambio de autoridades nacionales (elecciones) 1.2 cambio de ministro en un mismo gobierno.	
2. Macroeconómico o fiscal 2.1 restricción presupuestaria por desequilibrio interno. 2.2 restricción presupuestaria por desequilibrio externo 2.3 discrepancia entre lo programado y presupuestado	Los efectos de la crisis -sea interna o externa- requieren de ajuste fiscal que afecta presupuesto de ejecución del proyecto. Por otro lado, asignar un presupuesto inferior que al programado puede afectar resultados.
3. Social 3.1 población afectada por la etapa constructiva 3.2 población excluida de la cobertura de servicios	Este riesgo se manifiesta a través de la movilización de la población en contra de la continuidad del proyecto.
4. de Administración del Proyecto 4.1 gerente del proyecto no satisface perfil profesional 4.2 equipo profesional principal no satisfacen perfiles	La mala gestión gerencial del proyecto hace perder de vista el objetivo del proyecto afectándose la ejecución y el logro de metas previsto. Esto es válido tanto a nivel del perfil del gerente del proyecto o del staff principal.
5. de Gestión fiduciaria 5.1 Financiera 5.2 Contrataciones y adquisiciones	La falta de experiencia y/o transparencia en la gestión financiero/presupuestal así como y en los procesos de contrataciones y adquisiciones del proyecto pueden derivar en litigios judiciales o acciones de control que podrían retrasar o detener la ejecución del proyecto.
6. Ambiental 6.1 afectación de recursos naturales sin estudios de impacto 6.2 afectación del ambiente por contaminación	Este tipo de riesgos puede movilizar a la población, a ONGs conservacionistas y a instituciones internacionales con una fuerte presión para detener el proyecto.
7. de Desastres asociados a eventos naturales	La inminencia de las amenazas en un contexto de vulnerabilidad puede interrumpir la provisión del servicio e

7.1 lluvias intensas, inundaciones y deslizamientos	incrementar los costos.
7.2 huracanes	
7.3 sismo	
7.4 otros	

e) Desarrollo de una guía metodológica básica y ajustes a la reglamentación del SINIP

EL MEF está desarrollando actualmente una guía metodológica básica para la inserción del análisis de riesgo en proyectos de inversión pública del SINIP, con apoyo técnico del Banco Interamericano de Desarrollo. Para el desarrollo de esta guía se está realizando una revisión bibliográfica de las mejores prácticas de la aplicación de la gestión de riesgo en los proyectos de inversión pública en el ámbito latinoamericano. Está planificado que esta Guía esté desarrollada y aprobada por el MEF para fines de 2012 y que la misma articule los avances realizados con el SIPMEP y el SINIP. A tales efectos se está trabajando también en una propuesta de modificación del Reglamento del SINIP para que se incorpore la gestión de riesgo de desastres para su viabilidad y sostenibilidad técnica.

En este proceso, y con el objeto de contar con alguna herramienta simple que permita incorporar a nivel de pre-inversión el análisis de riesgo de desastres, la DPI ha desarrollado una primera propuesta de protocolo de evaluación de los proyectos de inversión pública, que se muestra en forma esquemática en la Fig. No...

f) Propuestas en el marco normativo relevante para la inversión pública

El MEF tiene previsto desarrollar una propuesta de modificación de la Ley General de Presupuesto de Panamá para que se incluya un artículo vinculante con el SINIP, a efecto de que los proyectos de inversión pública cuenten con viabilidad técnica (incluyendo la evaluación del riesgo de desastres) como requisito para ser aprobados dentro del presupuesto de la República. De la misma manera, se están revisando los TdR para el desarrollo del Anteproyecto de Ley de Inversiones Públicas, de manera que estén reflejados todos estos avances en la inclusión del análisis de riesgo en los procesos de inversión públicos en el nuevo marco normativo.

Protocolo para la Evaluación de Proyectos de Inversión Pública				
	Cumple?			Puntaje
	Si	No	Parcialmente	
1. Definición del objetivo del proyecto 1.1 El diagnóstico tiene los indicadores que justifican la necesidad del proyecto? 1.2 Se identificaron los principales problemas del proyecto? 1.3 Se priorizaron los principales problemas del proyecto? 1.4 Se identificaron sus causas, directas e indirectas?				
2. Selección y análisis técnico de las alternativas 2.1 Se identificaron los medios que atacan las causas del problema? 2.2 Se identificaron las acciones para implementar dichos medios? 2.3 Las alternativas guardan relación con dichas acciones? 2.4 Se hizo el análisis técnico de las alternativas (de escala/timing/tecnología)?				
3. Demanda y Oferta 3.1 La metodología de estimación de demanda es adecuada? 3.2 La base de datos utilizada es confiable estadísticamente? 3.3 Las predicciones son coherentes con la tendencia real? 3.4 Se calculó adecuadamente la situación base optimizada? 3.5 La base de datos utilizada es confiable estadísticamente? 3.6 Ha sido calculada la brecha existente entre la demanda efectiva y la oferta optimizada sin proyecto? 3.7 Las metas propuestas en las alternativas han sido definidas en base a la dimensión de la brecha existente?				
4. Costos 4.1 Se identificaron correctamente las categorías de costos 4.2 Se identificaron las variables principales que inciden en ellos (costo de los estudios definitivos, de supervisión, etc)? 4.3 El flujo de costos de cada alternativa de solución está respaldado por costos unitarios				
5. Evaluación Social 5.1 Se identificaron adecuadamente (con evidencia técnica o científica) y se cuantificaron los beneficios del proyecto? 5.2 El método de evaluación empleado (costo beneficio o costo efectividad) es el adecuado? 5.3 Se sensibilizaron los principales componentes que podrían hacer variar los costos y beneficios del proyecto?				
6. Sostenibilidad 6.1 La UE tiene competencia para ejecutar el proyecto? 6.2 Existe un análisis financiero del Pliego para evaluar la capacidad de financiar los costos de inversión. 6.3 Existe un análisis financiero del Pliego para evaluar la capacidad de financiar los costos de operación y mantenimiento ?				
7. Impacto ambiental 7.1 Se han identificado los probables impactos positivos y/o negativos del proyecto en el medioambiente? 7.2 Se han previsto medidas de prevención, corrección, mitigación y/o monitoreo de los impactos ambientales del proyecto?				
8. Riesgo de Desastres Naturales 8.1 Se incorporó el análisis de riesgos a la formulación 8.2 Se identificaron las amenazas? 8.3 Se realizó el análisis de vulnerabilidad? 8.4 Las alternativas consideran medidas de reducción de riesgos de desastres ?				
Puntaje Total				

Nota: Los puntajes son los siguientes:

Si cumple las preguntas: 2 puntos

No cumple las preguntas: 0 puntos

Cumple parcialmente las preguntas: 1 puntos

g) Creación de un objeto de gasto dentro del Presupuesto para la RRD (hacia un clasificador presupuestario).

Actualmente el MEF, a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), está trabajando en la sustentación técnica para la creación de un objeto de gasto que permita asignar partidas presupuestarias a actividades específicas de reducción de riesgo de desastres. Este compromiso responde a lineamientos que emanan de la PNGIRD, donde se establece la necesidad de programar y canalizar recursos para la financiación de actividades priorizadas en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres. La creación de este objeto de gasto se contempla como un primer paso en el desarrollo de un clasificador presupuestario que permita identificar los recursos asignados a las distintas dimensiones de la gestión de riesgo de desastres y que permita evaluar y ajustar en forma estratégica la inversión en reducción de riesgo de desastre de manera de avanzar en los objetivos de la PNGIR.

Actualmente se está desarrollando la sustentación técnica para la creación del objeto de gasto en RRD, que se espera tener aprobado para fines de 2012 dentro del Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Gasto Público. En cuanto al desarrollo del clasificador presupuestario, se está analizando la experiencia de Guatemala, y el clasificador se integrará con los desarrollos metodológicos que se están realizando en el SINIP y en el SIPMEP.

VII. Conclusiones y consideraciones finales

La inclusión del análisis de riesgo de desastres en los procesos de inversión pública y la generación de mecanismos e instrumentos para el seguimiento sistemático de la inversión en la gestión del riesgo de desastres en el país es una tarea en pleno desarrollo para Panamá, que responde a los lineamientos de la Política Nacional de Gestión Integrada de Riesgo de Desastres y del Plan Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres 2011-2015.

Así como la gestión de riesgo de desastres requiere del compromiso de muchos sectores y de ámbitos de acción de muchos ministerios e instituciones del Estado, la incorporación del análisis de riesgo en los procesos de inversión pública demanda también la articulación con distintas esferas de acción del Ministerio de Economía y Finanzas y la integración de marcos normativos e instrumentos de gestión relacionados con la inversión pública. En ese sentido, el Gobierno de Panamá ha optado por un abordaje integral que requiere de un enfoque estratégico donde son varios los frentes en los que se está avanzando, en forma articulada, para lograr una efectiva inserción del análisis de riesgo en los procesos de planificación de la inversión pública, que también vayan de la mano con una estrategia de protección financiera a desastres.

En este caminando que está recorriendo el Gobierno de Panamá en los últimos años, que se potencia la importancia de conocer e intercambiar conocimientos y experiencias con los países de la región, en una coyuntura clave donde se están sentando las bases normativas e instrumentales para blindar los procesos de inversión pública del Estado Panameño al impacto futuro de amenazas naturales.

Anexo I

Proyecto de Rehabilitación de la Carretera Río Sereno-Paso Canoas

PROYECTO: Rehabilitación Carretera Río Sereno - Paso Canoas.								
UBICACIÓN: Chiriquí, Panamá, zona fronteriza con Costa Rica.								
Ubicación geográfica	Amenazas probables	Ciclo o recurrencia (años /meses)	Probabilidad de afectación de acuerdo a la recurrencia			Tipo de afectación		Categorización de la amenaza
			Alta	Media	Baja	Total	Parcial	
Tramo vial Río Sereno - Paso Canoas	Sismos			X			P-V	MEDIA
E - 1. Km 00+11,7 Tramo vial – Quebrada del Norte	Deslizamiento	Estación inv.	X				P-V	ALTA
E - 2. Km 00+23,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 1	Crecientes de río	Estación inv.	X			T-P	P-V	ALTA
E - 3. Km 00+27,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 2	Crecientes de río	Estación inv.	X			T-P	P-V	ALTA
E - 4. Km 00+31,9 Tramo vial	Deslizamiento	Estación inv.	X				P-V	ALTA
E - 5. Km 00+34,5 Puente Quebrada Limón	Crecientes de río	Estación inv.	X			T-P	P-V	ALTA
E - 6. Km 00+34,8 Puente Quebrada de Vuelta	Crecientes de río	Estación inv.	X			T-P	P-V	ALTA

T-P: Total para el puente

P-V: Parcial para la vía

PROYECTO: Rehabilitación Carretera Río Sereno - Paso Canoas.														
UBICACIÓN: Chiriquí, Panamá, zona fronteriza con Costa Rica.														
Ubicación geográfica	Eventos amenaza/niveles de exposición												Nivel de exposición	
	Sismos			Inundaciones			Deslizamientos			Otras amenazas				
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta		
Tramo vial Río Sereno - Paso Canoas			X		X			X						MEDIA
E - 1. Km 00+11,7 Tramo vial – Quebrada del Norte			X		X				X					ALTA
E - 2. Km 00+23,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 1			X			X	X							ALTA
E - 3. Km 00+27,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 2			X			X	X							ALTA
E - 4. Km 00+31,9 Tramo vial			X	X					X					ALTA
E - 5. Km 00+34,5 Puente Quebrada Limón			X			X	X							ALTA
E - 6. Km 00+34,8 Puente Quebrada de Vuelta			X			X	X							ALTA

PROYECTO: Rehabilitación Carretera Río Sereno - Paso Canoas.													
UBICACIÓN: Chiriquí, Panamá, zona fronteriza con Costa Rica.													
Ubicación geográfica	Eventos amenaza/niveles de RESISTENCIA												Nivel de Resistencia
	Sismos			Inundaciones			Deslizamientos			Otras amenazas			
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	
Tramo vial Río Sereno - Paso Canoas	X				X			X					MEDIA
E - 1. Km 00+11,7 Tramo vial – Quebrada del Norte	X			X			X						BAJA
E - 2. Km 00+23,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 1	X			X									BAJA
E - 3. Km 00+27,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 2	X			X									BAJA
E - 4. Km 00+31,9 Tramo vial	X						X						BAJA
E - 5. Km 00+34,5 Puente Quebrada Limón	X			X									BAJA
E - 6. Km 00+34,8 Puente Quebrada de Vuelta	X			X									BAJA

Exposición/Resistencia	Alta Resistencia	Media Resistencia	Baja Resistencia
Alta exposición	MEDIO	ALTO	ALTO
Media exposición	MEDIO	MEDIO	ALTO
Baja exposición	BAJO	BAJO	BAJO

Ubicación geográfica	Nivel de exposición	Nivel de Resistencia	VULNERABILIDAD INDICATIVA
Tramo vial Río Sereno - Paso Canoas	MEDIA	MEDIA	MEDIA
E - 1. Km 00+11,7 Tramo vial – Quebrada del Norte	ALTA	BAJA	ALTA
E - 2. Km 00+23,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 1	ALTA	BAJA	ALTA
E - 3. Km 00+27,6 Puente Quebrada Nueva Delhi 2	ALTA	BAJA	ALTA
E - 4. Km 00+31,9 Tramo vial	ALTA	BAJA	ALTA
E - 5. Km 00+34,5 Puente Quebrada Limón	ALTA	BAJA	ALTA
E - 6. Km 00+34,8 Puente Quebrada de Vuelta	ALTA	BAJA	ALTA

Histogramas de Evaluación del Emplazamiento⁵

PROYECTO: Rehabilitación de la vía Río Sereno – Paso Canoas										
UBICACIÓN: Estación 1. Km 00+11,7 Tramo vial – Quebrada del Norte										
COMPONENTE BIOCLIMATICO										
E	CONFORT HIGROTÉRMICO	VIENTO	PRECIPITACION	RUIDOS	CALIDAD DEL AIRE		P	F	EXPXF	PxF
1							3			
2							2			
3							1			
VALOR TOTAL= (ExPxP)/(PxP)=										
COMPONENTE GEOLOGIA										
E	SISMICIDAD	EROSION	DESLIZAMIENTO	VULCANISMO	RANGOS DE PENDIENTE	CALIDAD SUELO	P	F	EXPXF	PxP
1	X	X	X		X	X	3	5	15	15
2							2	0	0	0
3				X			1	1	3	1
VALOR TOTAL= ExPxP/PxP= 18/16= 1,125									18	16
COMPONENTE ECOSISTEMA										
E	SUELOS AGRICOLAS	HIDROLO SUPERFIC	HIDROLO SUBTERRANEA	LAGOS	AREAS FRÁGILES	SEDIMENTACION	P	F	EXPXF	PxP
1		X				X	3	2	6	6
2							2	0	0	0
3	X		X	X	X		1	4	12	4
VALOR TOTAL= ExPxP/PxP= 18/10= 1,8									18	10
COMPONENTE MEDIO CONSTRUIDO										
E	USO DEL SUELO	ACCESIBILIDAD	ACCESO A SERVICIOS	AREAS COMUNALES			P	F	EXPXF	PxP
1							3			
2							2			
3							1			
VALOR TOTAL= ExPxP/PxP=										
COMPONENTE DE INTERACCION (CONTAMINACIÓN)										
E	DESECHO SÓLIDO Y LIQUIDO	INDUSTRIA CONTAMINANTES	LINEAS ALTA TENSION	PELIGRO EXPLOSION INCENDIO	DESECHOS SÓLIDOS		P	F	EXPXF	PxP
1							3			
2							2			
3							1			
VALOR TOTAL= ExPxP/PxP=										

⁵ A las seis estaciones y el tramo principal se le realizó el mismo procedimiento.

COMPONENTE INSTITUCIONAL SOCIAL										
E	CONFLICTOS TERRITOR.	SEGURIDAD CIUDADANA	MARCO JURIDICO				P	F	EXPXF	PxF
1							3	0	0	0
2							2	0	0	0
3	X	X	X				1	3	9	3
VALOR TOTAL= $ExPxP/PxF = 9/3 = 3,0$									9	3
RESUMEN DE LA EVALUACION										
COMPONENTES										EVALUACION
BIOCLIMATICO										
GEOLOGÍA										1,125
ECOSISTEMA										1,8
MEDIO CONSTRUIDO										
INTERACCION (CONTAMINACIÓN)										
INSTITUCIONAL SOCIAL										3,0
PROMEDIO										1,975

Este valor oscilará entre 1 y 3 y se aplicará el siguiente significado:

- Valores entre 1 y 1.5 significa que el sitio donde se propone emplazar el proyecto es muy vulnerable, con alto componente de riesgo a desastres y/o con un severo deterioro de la calidad ambiental pudiendo dar lugar a la pérdida de la inversión o lesionar la salud de las personas. Por lo que se recomienda no elegible el sitio para el desarrollo de inversiones y se recomienda la selección de otro lugar
- Valores entre 1.6 y 2.0 significa que el sitio donde se propone emplazar el proyecto es vulnerable ya que tiene algunos riesgos a desastres y/o existen limitaciones ambientales que pueden eventualmente lesionar la salud de las personas que habitan el sitio. Por lo que se sugiere la búsqueda de una mejor alternativa de localización, y en caso de no presentarse otra alternativa, deberá estudiarse de forma detallada la elegibilidad del sitio para el desarrollo del proyecto.
- Valores entre 2.1 y 2.5 significa que el sitio es poco vulnerable, con muy bajo componente de riesgo a desastres y/o bajo deterioro de la calidad ambiental a pesar de limitaciones aisladas. La instancia de evaluación considera esta alternativa de sitio elegible siempre y cuando no se obtengan calificaciones de 1 en algunos de los siguientes aspectos:
 - Sismicidad
 - Deslizamientos
 - Inundación (hidrológica superficial)
 - Vulcanismo
 - Lagos
 - Fuentes de contaminación
 - Marco Jurídico

- Valores superiores a 2.6 significa que el sitio no es vulnerable, exento de riesgo y/o buena calidad ambiental para el emplazamiento del proyecto, por lo que la instancia de evaluación considera este sitio elegible para el desarrollo del proyecto