

**PROGRAMA DE APOYO A LA REESTRUCTURACION DEL
INSTITUTO DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS NACIONALES
(PREIDAAAN)**

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE: República de Panamá

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) (Subprogramas I y III) y Sociedad Anónima Panamá Metropolitano de Agua Potable y Alcantarillado (Subprograma II y componente de Adecuación Laboral).

MONTO Y FUENTE:

BID: Capital Ordinario	US\$45.000.000
Aporte Gobierno:	<u>US\$20.000.000</u>
Total:	US\$65.000.000

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	4 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1%
Comisión de crédito:	0,75%
Moneda: (US Dólares)	Facilidad Unimonetaria

OBJETIVOS:

El objetivo principal es contribuir a la consolidación del proceso de reforma del sector agua potable y alcantarillado y su institucionalidad a fin de lograr eficiencia, calidad y sustentabilidad en la provisión del servicio.

Los objetivos específicos son: (i) apoyar la reestructuración de la entidad operativa del sector, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), para incorporar al sector privado en su manejo y en el financiamiento de las inversiones futuras en Panamá Metropolitano; (ii) rehabilitar los sistemas, en niveles que apoyen la reforma del sector y la reestructuración empresarial, junto con campañas de promoción y educación a la comunidad; y (iii) realizar acciones coordinadas de protección de los recursos hídricos de la Cuenca de la Región Interoceánica y elaborar el plan maestro y estudios de factibilidad del alcantarillado de la ciudad de Panamá.

DESCRIPCIÓN: Para alcanzar los objetivos, el Programa se ha diseñado con tres Subprogramas. El primero está relacionado con el proceso de reestructuración empresarial y privatización de la parte del IDAAN que se transformaría en Sociedad Anónima y los otros dos

restantes son de apoyo a la puesta en marcha de este proceso. Estos son:

- a. Subprograma I: Reestructuración Empresarial (US\$13,2 millones): Incluye: (i) creación de la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano (Sociedad Anónima) y la adecuación de los recursos humanos del IDAAN; y (ii) incorporación de un Operador Estratégico del Sector Privado en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado en Panamá Metropolitano, mediante la venta de por lo menos el 51% de las acciones.
- b. Subprograma II: Rehabilitaciones (US\$30,5 millones): Comprende las rehabilitaciones de sistemas que son urgentes para iniciar un proceso de reducción del agua no contabilizada, manejo de la demanda, mejoramiento de la calidad y distribución eficiente del agua potable en Panamá Metropolitano, incluyendo las zonas periurbanas y rurales en el área de influencia. Incluye también la educación y promoción de la comunidad durante la ejecución de las rehabilitaciones.
- c. Subprograma III: Acciones Complementarias (US\$3,6 millones): Incluye: (i) acciones de apoyo a la participación de la Sociedad Anónima como usuario de las aguas de la Cuenca de la región Interoceánica y del MINSA como autoridad de control de la calidad de las mismas; y (ii) elaboración, para la ciudad de Panamá, del plan maestro de alcantarillado sanitario y estudios de factibilidad, compatibles con los planes de drenaje pluvial y manejo de residuos sólidos.

**CLASIFICACIÓN
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 26 de abril de 1994 clasificó esta operación en la Categoría III. El Estudio de Impacto Ambiental (EIA) fue presentado en Panamá a una audiencia de interesados y representantes de la comunidad y puesto a disposición del público el 15 de abril de 1996. El Comité de Medio Ambiente e Impacto Social, en su reunión del 9 de junio de 1997, aprobó el Informe Ambiental y de Impacto Social.

RIESGOS:

- a. Creación de la Sociedad Anónima Mixta: Existe el riesgo de que no se logren los objetivos de crear y privatizar la Sociedad Anónima de producirse dilaciones al proceso. No obstante, el grado de compromiso demostrado por el Gobierno al aprobar las Leyes de: Creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos; del Marco Regulatorio e Institucional para la provisión de los Servicios

de Agua Potable y Alcantarillado (enero de 1996 y enero de 1997, respectivamente); y Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (febrero de 1996) son un mensaje claro del interés por proseguir con la reestructuración empresarial.

- b. Compatibilidad con las reformas: La realización de un programa de reestructuración empresarial conlleva riesgos si no existe la debida compatibilidad con las reformas sectoriales en ejecución. Estos riesgos se espera minimizarlos con la participación del MIPPE, a través de la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP), que está ejecutando las reformas sectoriales y será el Ejecutor de la Reestructuración Empresarial. Este hecho facilitará: la coordinación entre los grupos de consultores de apoyo de las dos operaciones; y (ii) la verificación de compatibilidades y del cumplimiento de indicadores e hitos de control.
- c. Ejecución del Programa y provisión del servicio: La naturaleza de las actividades para reducir los niveles de agua no contabilizada, rehabilitar los sistemas y, a la vez, proveer el servicio con el menor número de interrupciones, conlleva el riesgo de reacciones adversas de los usuarios. Para minimizar los posibles riesgos que podrían perjudicar la provisión de los servicios en la transición y alcanzar sus objetivos dentro de los términos previstos la ejecución de todas las obras, estarían a cargo de empresas especializadas, que serían precalificadas y contratadas con los procedimientos vigentes de adquisiciones del Banco.

BENEFICIOS:

- a. Los mayores beneficios que se obtendrían con la ejecución del PREIDAAN, en apoyo al Programa de Reformas del Gobierno, están directamente relacionados con cambios substanciales en la eficiencia, calidad y sustentabilidad de la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado, contando con la participación gerencial y técnica de un Operador Estratégico del sector privado.
- b. La participación de un Operador Estratégico en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado facilitará, además, el que se dispongan de recursos del sector privado para financiar el plan de inversiones en Panamá Metropolitano.

- c. Los sistemas rehabilitados técnica, operativa y financieramente, a su vez permitirán ampliar el servicio de agua potable a importantes grupos de bajos ingresos ubicados en el área de influencia del Programa, que son los que actualmente tienen la atención más ineficiente.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS
Y EN EL SECTOR:**

La operación propuesta guarda consistencia con los objetivos de la estrategia del Banco, pues contempla: (i) beneficios de política social, en particular hacia grupos desfavorecidos para facilitarles una mejor calidad de vida con la provisión de servicios básicos; (ii) el desarrollo sustentable, apoyando las reformas sectoriales y una estructura empresarial autosuficiente; y (iii) el fortalecimiento de la Gobernabilidad, desvinculando al sector público de la provisión de los servicios y favoreciendo una mayor participación del sector privado .

**FOCALIZACION
A GRUPOS DE
BAJOS INGRESOS:**

La encuesta de hogares provee los datos de ingreso familiar en el área de influencia que es la base del análisis de focalización a grupos de bajos ingresos. El criterio del Banco para establecer la línea de pobreza en Panamá es de US\$164 por familia y por mes. El análisis realizado indica que el 42% de las familias de Arraiján, Chorrera, Colón y Panamá pertenecen al grupo de bajos ingresos. Por consiguiente, el Programa no cumple con los criterios de focalización a grupos de bajos ingresos.

**ADQUISICIÓN DE
BIENES Y
SERVICIOS:**

El procedimiento de licitación pública internacional será utilizado en todos los casos en los que se requieran recursos del financiamiento del Banco y los montos estimados de contratación superen los equivalentes de US\$1.500.000 para los contratos de obras y de US\$250.000 para los contratos de adquisición de bienes.

**EXCEPCIONES A LA
POLITICA DEL
BANCO:**

Se propone autorizar la contratación directa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como Agencia Especializada para realizar las actividades administrativas de apoyo a la UTPP, como la contratación de servicios de consultoría (ver párrafos 3.22, 3.23 y 3.24).

Para la selección de servicios de consultoría se propone usar el método de "mínimo costo". Con este método se establece un "nivel mínimo técnico aceptable" para calificar la calidad de las propuestas técnicas. Las propuestas se presentan en dos sobres separados. las propuestas técnicas se abren primero y son evaluadas. Las propuestas que no alcanzan el nivel mínimo aceptable se rechazan y sólo

se abren los sobres con las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta económica más baja es la seleccionada para la adjudicación. Con este método se entiende que la definición de mínimo aceptable se establecerá teniendo presente que las propuestas que estén por encima de ese "mínimo técnico aceptable" compiten en cuanto a costo. El nivel mínimo estará explícito en las invitaciones a presentar propuestas (Ver párrafos 3.36, 3.37 y 3.38).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

Condiciones previas al primer desembolso: El Prestatario debe presentar al Banco:

- a. Para el Subprograma I y III, evidencias de que:
(i) ha designado a la UTPP del MIPPE como Ejecutor del Subprograma I y III, dispone de un plan detallado de incorporación de los expertos y consultorías de apoyo a la UTPP y ha seleccionado a dos expertos, uno en caracterización empresarial y otro para el proceso de reestructuración (consultor estratégico), del grupo de expertos que apoyaría a la UTPP y la CIPSP en la ejecución (ver párrafo 3.12); y
(ii) ha suscrito con el PNUD el Convenio de Administración, en términos similares a los acordados con el Banco (ver párrafo 3.24).
- b. Para el Subprograma II y Subprograma I, componente de Adecuación Laboral, evidencias de que:
(i) la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano ha sido creada y es operativa con su Equipo Gerencial y personal, facilidades logísticas, activos y recursos necesarios para la ejecución del Subprograma II y el componente de Adecuación Laboral del Subprograma I (ver párrafo 3.21 (i)); (ii) se dispone del plan detallado de Adecuación Laboral (ver párrafo 2.5.b); (iii) la Sociedad procedió a la apertura de una cuenta especial en el Banco Nacional de Panamá para el manejo de los recursos correspondientes al Subprograma II y componente de Adecuación Laboral del Subprograma I (ver párrafo 3.21 (ii)); (iv) el contrato de gerencia y supervisión técnica, financiera y ambiental fue adjudicado a una firma o consorcio consultor (ver párrafo 3.21 (iii)); y
(v) se ha formalizado el convenio de traspaso de recursos del Subprograma II y del componente de Adecuación Laboral del Subprograma I, entre el gobierno y la Sociedad Anónima, cuyo anteproyecto debe contar con la no objeción del Banco (ver párrafo 3.4, 3.5 y 3.10).

Condiciones durante la ejecución del Programa: El Prestatario debe presentar al Banco:

- a. A los 12 meses desde la vigencia del contrato de préstamo el plan de acción para la coordinación y control de la calidad de las aguas de la Cuenca de la Región Interoceánica (ver párrafo 4.11 (c); y a partir del primer año desde la vigencia del contrato de préstamo, informes detallados con los datos procesados que hacen relación a los indicadores e hitos del marco lógico, a ser verificados por el Banco anualmente (ver párrafo 3.33).
- b. Dentro de los 24 meses desde la vigencia del contrato de préstamo: (i) los resultados de las consultorías de apoyo al Ministerio de Salud (MINSA) para la modernización del subsector de manejo de residuos sólidos y la provisión de agua potable y saneamiento a nivel rural (ver párrafo 2.5.c); (ii) evidencias de la adjudicación del contrato de venta de no menos del 51% de las acciones de la Sociedad Anónima a un Operador Estratégico del Sector Privado (ver párrafo 3.13); o (iii) evidencias de que la Sociedad Anónima ha adoptado y esta aplicando un régimen tarifario que cumpla con los criterios descritos en el párrafo 4.16.

La Sociedad Anónima debe presentar al Banco:

- a. Antes de la licitación de las obras, un plan de ejecución elaborado en base a las recomendaciones del EIA y los permisos ambientales otorgados por la Autoridad Competente para la ejecución (ver párrafo 4.11 (b)).
- b. A los 12 meses desde la vigencia del contrato de préstamo, el plan de acción para la ejecución del componente de educación y promoción a la comunidad durante la ejecución de las obras (ver párrafo 4.11 (c)).

El contrato de préstamo incluirá adicionalmente los compromisos contractuales estipulados en las normas generales. Entre otros, con la auditoría por contadores públicos independientes, informes e inspecciones.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Reforma sectorial y reestructuración empresarial

1. Reforma sectorial

- 1.1 Dadas las carencias en la provisión de los servicios, en 1992 el Gobierno de Panamá inició, con el apoyo del Banco, un Programa de Reformas de Empresas Públicas (PREP) en cuatro sectores, incluyendo al sector de agua potable y alcantarillado sanitario.
- 1.2 El objetivo del Programa PREP para el sector agua potable y alcantarillado fue fortalecer a la empresa pública encargada de la provisión de los servicios mediante acciones para: (i) recuperar la cartera; (ii) racionalizar el empleo; y (iii) contratar con el sector privado la realización de actividades auxiliares. Dicho programa fue financiado con los préstamos 688/OC-PN y 689/OC-PN por US\$80 y US\$40 millones, respectivamente, a desembolsarse en tres tramos. Los dos primeros tramos fueron desembolsados en agosto de 1992 y en noviembre de 1995, por US\$50 y US\$35 millones.
- 1.3 Como parte del fortalecimiento institucional al sector de agua potable y alcantarillado sanitario, se acordó preparar una operación para optimizar las áreas administrativa, financiera, técnica y operacional y mejorar la provisión del servicio en los principales centros urbanos del país. Los respectivos estudios y diseños básicos fueron concluidos a satisfacción de las partes en 1995.
- 1.4 Las metas del PREP se lograron parcialmente y existe la convicción de que aún si las mismas se hubieran alcanzado, los problemas que restringen la capacidad para proveer con eficiencia los servicios, movilizar recursos y garantizar sustentabilidad financiera no estarían resueltos. Estos antecedentes llevaron al gobierno actual a sustituir el fortalecimiento del IDAAN, previsto en el PREP, con un programa de reformas más profundas. El Banco, en atención a la solicitud del gobierno: (i) canceló el saldo no desembolsado de US\$35 millones del tercer tramo del PREP, en abril de 1996; y (ii) aprobó un Programa de Reforma de Sectores de Infraestructura Básica (PRIBA), en noviembre de 1996. Los sectores incluidos fueron: Telecomunicaciones, Electricidad y Agua Potable y Alcantarillado.
- 1.5 El PRIBA es una operación sectorial de rápido desembolso en 36 meses, por US\$120 millones, que está acompañada de un préstamo de cooperación técnica por US\$3,3 millones y una operación del FOMIN por US\$1,8 millones para la puesta en marcha del Ente Regulador de los Servicios Públicos. El objetivo primordial del PRIBA, para el Sector de Agua Potable y Alcantarillado, es apoyar la reforma que se fundamenta en la separación de la provisión de los servicios de las funciones de definición de políticas y regulación. A la vez, el PRIBA apoya la adopción de instrumentos para promover la participación del sector privado en la provisión de los servicios.

- 1.6 En el nuevo contexto de reforma se creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) mediante Ley No.26 y, para el sector de agua potable y alcantarillado, se aprobó el Marco Regulatorio e Institucional específico con el Decreto Ley No.2, de enero de 1997.
- 1.7 El ERSP tiene la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Ley y sus Reglamentos, proteger a los consumidores, promover condiciones que favorezcan la competencia en la provisión de los servicios, prevenir abusos de posiciones monopólicas que atenten contra la eficiencia, aprobar y fiscalizar la aplicación de regímenes tarifarios, controlar la calidad de la provisión de los servicios, informar periódicamente al MINSA y demás involucrados sobre la situación y funcionamiento de los servicios.
- 1.8 El ERSP fue creado con autonomía funcional y financiera. En el período inicial del ERSP las actividades se han concentrado en: (i) la implantación de la estructura para lograr su operatividad con una dotación de tres directores y 29 funcionarios en las ramas de ingeniería, economía, contabilidad y leyes; (ii) disponer del apoyo logístico y facilidades básicas; y (iii) contratar consultorías, financiadas por el PRIBA, destinadas a establecer las normas técnicas y de calidad del servicio, políticas y regímenes en materia de tarifas, modelos de contratos para la participación del sector privado y reglamentos operativos.
- 1.9 La legislación vigente reafirma la responsabilidad del Estado por la definición de políticas sectoriales, que estaría bajo una nueva unidad de alto nivel a ser creada en el MINSA y estipula modalidades de participación del sector privado. La participación del sector privado debe concretarse a través de: (i) licitaciones públicas para promover la competencia por el mercado; y (ii) parámetros de empresa eficiente, compromisos de inversión y tarifas asociadas con la ampliación de los servicios y metas de calidad.

2. Reestructuración empresarial del IDAAN

a. Situación del IDAAN

- 1.10 Debilidades de naturaleza sectorial y empresarial han afectado la calidad, eficiencia y sustentabilidad en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado en Panamá, por el IDAAN. A nivel empresarial, estas debilidades han estado asociadas con:
 - a. Restricciones en la autonomía funcional que han incidido negativamente en la administración financiera y operacional, capacidad de manejo para la aplicación eficiente de regímenes tarifarios y presupuestarios, provisión de un servicio eficiente y cumplimiento de planes de mantenimiento correctivo.
 - b. Dificultades para conciliar políticamente tarifas que respondan al costo económico del servicio y generación interna de recursos inadecuada para atender el financiamiento del programa de inversiones en sistemas de agua potable y alcantarillado.

El régimen tarifario ha permanecido sin ser actualizado desde 1982 y su aplicación no ha promovido eficiencia en el servicio ni en la utilización racional del recurso agua.

- c. Planificación y ejecución sin un enfoque integrado de la producción con la distribución de agua potable y sin un manejo adecuado de la recolección y disposición final de las aguas residuales, situaciones que han ocasionado ineficiencias en la provisión del servicio y reclamos de los usuarios.
- d. Catastros técnicos y de usuarios poco confiables, que permanentemente han estado desactualizados y que no han servido, por consiguiente, para facilitar las labores de las áreas operativa y comercial y controlar usos indebidos.
- e. Poca efectividad en la medición (sólo el 44% de las conexiones tenían medidor), porcentajes altos de agua no contabilizada (46%) y bajos porcentajes de cobranza sobre la facturación (siempre menores del 85% de los saldos exigibles), debidos a las insuficiencias del área comercial
- f. Ineficacia en la coordinación para el control y protección de los recursos hídricos de fuentes de agua y cuerpos receptores.
- g. Composición no adecuada del personal y en número que no está dentro de indicadores de gestión normalmente aceptables, consecuencia de una organización burocratizada en exceso.

b. Apoyo a la reestructuración empresarial del IDAAN

- 1.11 En vista de las debilidades de naturaleza sectorial y empresarial, que de manera sistémica han afectado la calidad, eficiencia y sustentabilidad en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado y para complementar los objetivos del PRIBA, se amplió el alcance del fortalecimiento institucional, rehabilitaciones originalmente previstos en el PREP, reorientándolo hacia la reestructuración empresarial del IDAAN propuesta en la operación materia de este documento (PREIDAAN).
- 1.12 La preparación de los estudios de reestructuración empresarial fue contratada por el gobierno con consultorías especializadas, utilizando recursos disponibles del PREP. Un total de 13 alternativas fueron estudiadas para la reestructuración empresarial en todo el país, siete en el área de Arraiján, Chorrera, Colón y Panamá, designada como Panamá Metropolitano, y seis en las áreas provinciales de Chiriquí y Centrales.
- 1.13 El análisis se efectuó en función de criterios compatibles con los objetivos que se esperarían alcanzar al implantar el nuevo modelo de gestión. Estos fueron: (i) cambio a un manejo eficiente del sector y mejora en la calidad del servicio; (ii) participación del sector privado en inversiones de capital; (iii) impacto sobre las tarifas actuales de agua y alcantarillado; y (iv) soluciones

perdurables a largo plazo a los problemas del sector, cuya puesta en ejecución se iniciaría en el corto plazo.

- 1.14 El gobierno optó por convertir la parte del IDAAN que provee servicio a Panamá Metropolitano en una empresa privada mixta. La participación del sector privado sería por lo menos en el 51% del capital accionario. El apoyo a la creación de esta empresa privada mixta para el servicio al área de Panamá Metropolitano es uno de los objetivos de la operación que se propone en este documento. Para las restantes áreas provinciales de Chiriquí y Centrales, también bajo la jurisdicción del IDAAN, el gobierno decidió establecer concesiones de los servicios. El gobierno establecerá posteriormente estas concesiones, conforme a los compromisos adquiridos bajo el Programa PRIBA.

B. Caracterización física del área de la operación

- 1.15 El área de influencia de la operación propuesta, designada como Panamá Metropolitano, incluye las zonas urbanas, semiurbanas y rurales vecinas, ubicadas en la franja de Arraiján a Chorrera (al occidente del Canal de Panamá) y en el corredor que se extiende desde Colón hasta la ciudad de Panamá (al oriente del Canal).
- 1.16 Esta área tiene alta prioridad por: (i) haber sido seleccionada como la primera de actuación en el Programa PRIBA; (ii) concentrar casi a la mitad de la población total y al 70% de la población urbana del país; y (iii) estar ubicada en las proximidades de una zona estratégica, la Cuenca de la Región Interoceánica (ver mapa).
- 1.17 La Cuenca de la Región Interoceánica, compuesta por seis subcuencas que proveen de agua a los lagos artificiales de Gatún y Alajuela es la fuente para: (i) los sistemas mayores de agua potable de los centros urbanos, semiurbanos y localidades rurales en el área Panamá Metropolitano; (ii) las operaciones del canal de Panamá; y (iii) generación de energía. Los recursos hídricos son, en general, abundantes. Su permanencia dependerá del grado de protección y control de la cuenca y subcuencas hidrográficas.

C. Servicio de agua potable y alcantarillado

- 1.18 Los porcentajes de población atendida por el IDAAN en el país y en el área de la operación, Panamá Metropolitano, son nominalmente altos, en especial en los centros urbanos, conforme a los datos que se presentan en la tabla que sigue. Sin embargo, no reflejan la baja calidad y eficiencia y la falta de sustentabilidad en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado, que requieren ser corregidas, como se explica en las secciones subsiguientes de este documento.

POBLACIÓN TOTAL BAJO LA JURISDICCIÓN DEL IDAAN Y POBLACIÓN SERVIDA a/									
ÁREA b/	Población total c/			Población servida con agua potable			Población servida con alcantarillado d/		
	T	U	R	T	U	R	T	U	R
TOTALIDAD PAÍS	2,13	1,38	0,75	1,82 85,4%	1,36 98,6%	0,46 61,3%	1,99 93,4%	1,35 97,8%	0,64 85,3%
PANAMÁ METROPOLITANO	1,15	0,97	0,18	1,14 99,1%	0,97 100%	0,17 94,4%	1,11 96,5%	0,94 96,9%	0,17 94,4%

Nomenclatura: T=Total; U=Urbana; R=Rural

a/ Los datos corresponden a 1995. Se define como población servida: (a) con agua potable aquella que tiene acceso a través de conexión domiciliaria, llave pública o camión cisterna; y (b) con alcantarillado, aquella que reside en viviendas conectadas a una red o dispone de tanques sépticos o letrinas sanitarias.

b/ Incluye las áreas urbanas y rurales.

c/ La población urbana y rural total del país en 1995 era de 2,6 millones.

d/ El 38,5% de la población tenía acceso a redes de alcantarillado y un 58,5% disponía de tanques sépticos y letrinas sanitarias. La población restante utilizaba otro tipo de disposición in situ.

D. Micromedición, pérdidas técnicas y comerciales

- 1.19 La medición en sólo parte de las conexiones de agua potable y la tendencia hacia niveles altos de agua no contabilizada han sido, entre otros, factores que han originado carencias en la provisión del servicio en Panamá Metropolitano. Los valores registrados son consistentes con el continuo deterioro empresarial y reflejo de las deficiencias del área comercial del IDAAN.
- 1.20 La micromedición se redujo del 40% a un 15% en el período de 1981 a 1991 y la insuficiencia de mecanismos de control ha causado incrementos sucesivos del porcentaje de agua no contabilizada, que sobrepasó el 46%, en 1994. La mayor variación correspondió a Panamá Oeste, que incluye los centros urbanos de Arraiján y Chorrera. Entre 1992 y 1995, el porcentaje de micromedición se elevó a 44% al instalar el IDAAN 90.222 medidores, que fueron adquiridos con los saldos de los préstamos 90/IC y 673/SF-PN.

E. Oferta de agua potable en Panamá Metropolitano

- 1.21 En el área de Panamá Metropolitano se disponía en 1995 de 206 millones de galones por día (mgd) que provienen de las plantas potabilizadoras e instalaciones del IDAAN y de la Comisión del Canal de Panamá. Al terminar las obras que se han estado realizando, la oferta de agua llegaría a 228 mgd. De este caudal, 208 mgd corresponden al corredor entre la ciudad de Panamá y Colón y 20 mgd a la franja de Arraiján a Chorrera. La tabla que sigue muestra los datos básicos de población y oferta de agua.
- 1.22 Las ampliaciones de la planta potabilizadora de Chilibre del IDAAN, la mayor en el área de Panamá Metropolitano, se encuentran prácticamente concluidas. Asimismo, se han ejecutado obras para aumentar las capacidades de las plantas potabilizadoras de Sabanitas y Caimito que también son del IDAAN y están ubicadas en

el área de Panamá Metropolitano. Por su parte, la Comisión del Canal de Panamá realiza permanentemente trabajos de mejoras de las plantas potabilizadoras de Miraflores y Mount Hope que suministran agua en bloque a Panamá Metropolitano.

DATOS BÁSICOS DE POBLACIÓN Y OFERTA a/						
SISTEMA b/	POBLACIÓN Año: 1995	POBLACIÓN PROYECTADA Año: 2005	PRODUCCIÓN ACTUAL (MILLONES GALONES POR DÍA) c/		DISPONIBILIDAD (GALONES POR PERSONA Y DÍA)	
			1995	2005	1995	2005
ARRAIJÁN	94.453	138.475	7,4	8,9	78	64
CHORRERA	93.211	131.085	8,6	11,1	92	85
ARRAIJAN Y CHORRERA	187.664	269.560	16,0	20,0	85	74
COLON	139.521	185.019	26,3	35,0	188	189
PANAMÁ	911.990	1.166.925	163,3	172,6	179	148
TOTALES	1.239.175	1.621.504	205,6	227,6		
a/ De los 206 millones de galones por día (mgd): (i) 190 mgd son destinados a los 1,05 millones de habitantes del corredor entre Panamá y Colón (Chilibre 128 mgd; Miraflores 27 mgd; Pozos y sistemas de ríos Cabras, Juan Díaz, Tocumen y Tapia 7 mgd; Sabanitas 8 mgd; Mount Hope 20 mgd); y (ii) 16 mgd corresponden a los 0,19 millones de habitantes de la franja de Arraiján a Chorrera (Miraflores 6 mgd; Caimito 7 mgd; Pozos y otros sistemas 3 mgd). b/ Incluye las áreas urbanas y rurales vecinas. c/ Disponibilidad de agua en las fuentes y potabilizadoras.						

- 1.23 Los datos que aparecen en la tabla anterior también permiten inferir que, de reducirse los niveles altos inaceptables de pérdidas físicas y comerciales, manejarse adecuadamente la demanda y lograrse la optimización técnica y operativa de los sistemas, con énfasis en la distribución, como se propone en esta operación, la disponibilidad diaria por habitante sería: (i) razonable para Arraiján y Chorrera, dadas las características socioeconómicas de sus habitantes y por el hecho de contar la casi totalidad de la población de esas áreas con sólo letrinas y tanques sépticos para el desalojo de aguas residuales; (ii) muy alta para Colón, bajo toda norma y consideración; y (iii) más que suficiente para Panamá, inclusive considerando que es el centro urbano de mayor desarrollo, que la población desaloja sus aguas residuales por medio de redes de alcantarillado y que sólo en áreas periurbanas y marginales se usan tanques sépticos y letrinas.

F. Calidad del servicio en Panamá Metropolitano

- 1.24 Los porcentajes altos de población con acceso al servicio de agua potable en Panamá Metropolitano sólo reflejan los incrementos de la capacidad llevados a efecto en los últimos años en varias de las plantas potabilizadoras ubicadas en el área de influencia. Estos porcentajes no son indicativos de la falta de calidad y eficiencia en la provisión del servicio que ha estado vinculada con limitaciones operativas y serias debilidades del área comercial.

- 1.25 En el área de Panamá Metropolitano, a pesar de la disponibilidad de agua a nivel de las obras de toma y plantas potabilizadoras (producción), en las redes (distribución): (i) los caudales son intermitentes en varias zonas de servicio; (ii) las presiones residuales contrastan entre valores extremos excesivamente altos (mayores de 70 libras por pulgada cuadrada (lb/pulg²) en zonas bajas a valores excesivamente pequeños (menores de 20 lb/pulg²) en zonas altas y alejadas de los centros de distribución; y (iii) la calidad del agua distribuida ha sido en ocasiones inferior a la estipulada en guías y normas aceptadas internacionalmente.
- 1.26 Los sistemas de alcantarillado en Panamá Metropolitano que consisten de redes de recolección, estaciones de bombeo, estructuras auxiliares y descargas, así como los sistemas de tanques sépticos y letrinas, no están en condiciones totalmente satisfactorias de funcionamiento. La mayor parte de los caudales de aguas residuales llegan a los cuerpos receptores sin haber tenido ningún tratamiento, ocasionando contaminaciones significativas. La situación es muy crítica en la ciudad de Panamá, por la alta concentración de población, deficiencias en las redes de recolección y ausencia de un sistema técnico y ambientalmente aceptable de disposición final.

G. Conceptualización de la operación

- 1.27 En los párrafos anteriores se presentaron: (i) los problemas asociados con las debilidades de naturaleza empresarial; y (ii) el avance en el proceso de reformas y cómo, con la operación propuesta, se complementaría ese esfuerzo del gobierno para lograr una provisión de los servicios con calidad, eficiencia y sustentabilidad. La operación se ha conceptualizado para apoyar la resolución de los problemas que han afectado el desarrollo del sector y enmendar las debilidades empresariales. Las soluciones se agrupan en tres áreas:

1. Reestructuración empresarial

- 1.28 La reestructuración empresarial se llevaría a efecto en fases de precorporatización y creación de la Sociedad Anónima, en complementariedad con el Programa PRIBA de reforma sectorial. Durante la precorporatización se efectuaría la caracterización y segregación empresarial. Durante la creación de la Sociedad Anónima, el gobierno: (i) adecuaría los recursos humanos del IDAAN, para el área de Panamá Metropolitano; (ii) procedería al reconocimiento y pago de los pasivos laborales, y facilitaría el entrenamiento del personal y su reinserción laboral; y (iii) incorporaría un Operador Estratégico del sector privado. La Sociedad Anónima sería responsable por el desarrollo del plan futuro de inversiones en Panamá Metropolitano, con aplicación de la gerencia y tecnología del Operador Estratégico.

2. Inversiones de apoyo a la reestructuración

1.29 Uno de los objetivos de la reestructuración empresarial es el traspaso al sector privado de la función del financiamiento de la expansión de los sistemas de Panamá Metropolitano. Sin embargo, antes de la privatización se comenzará la ejecución de las obras prioritarias de rehabilitación de los sistemas, en vista de que:

- a. Se espera prevenir un deterioro mayor de la infraestructura existente y reducir la vulnerabilidad de los sistemas con la ejecución de obras de alta prioridad y estrictamente necesarias para reducir la probabilidad de que ocurra una emergencia en la provisión del servicio.
- b. El costo de las obras de rehabilitación propuestas, por US\$30,5 millones, representa menos del 10% de los requerimientos de inversión en Panamá Metropolitano, que fueron estimados para el período 1997-2002 en una suma de US\$350 millones.
- c. El financiamiento de una parte menor de las inversiones con recursos del sector público permitirá atenuar el impacto de corto plazo del costo de la inversión sobre las tarifas a los usuarios, mientras se inicia un mejoramiento del servicio.
- d. En el período de transición y ante la eventualidad de una demora del proceso de privatización se pretende asegurar la ejecución oportuna de esas inversiones en rehabilitación.
- e. Se facilitaría la transición para que las responsabilidades posteriores que asuma el operador estratégico del sector privado consoliden favorablemente los efectos deseados sobre el incremento de la eficiencia y la reducción de pérdidas técnicas y comerciales y costos operativos de los sistemas.
- f. El gobierno ha previsto un calendario que contempla iniciar las licitaciones en el primer año de ejecución del Programa, dada la prioridad que tienen las obras de rehabilitación.

1.30 Las inversiones estarían dirigidas hacia: (i) Arraiján, Chorrera, Colón y áreas periurbanas y rurales en la zona de influencia, donde residen grupos de bajos ingresos, que requieren una atención privilegiada del gobierno y tienen deficiencias del servicio; y (ii) obras de rehabilitaciones urgentes y de alta prioridad del sistema de Panamá. Para facilitar la ejecución de las rehabilitaciones también se considera necesario efectuar actividades de educación y promoción de la comunidad en el área de Panamá Metropolitano.

3. Actividades complementarias

1.31 A fin de complementar y facilitar el desarrollo de la reestructuración empresarial e inversiones de apoyo se requieren acciones específicas en: (i) la protección y control de la Cuenca

de la Región Interoceánica; y (ii) la elaboración de un plan maestro de alcantarillado sanitario y los estudios de factibilidad para el sistema de la ciudad de Panamá, en compatibilidad con los planes de manejo de residuos sólidos y drenaje pluvial.

H. Compatibilización con el programa del gobierno

- 1.32 El Programa del Gobierno de Panamá tiene por objeto redefinir y redimensionar el rol del sector público en la economía y promover la participación del sector privado en actividades productivas y en la provisión de servicios públicos.
- 1.33 Los resultados que se anticipan con la operación son compatibles con las decisiones del gobierno sobre el marco regulatorio adoptado para la provisión de los servicios y los marcos legales para apoyar la reforma sectorial y reestructuración empresarial. La reforma del sector agua potable y alcantarillado considera separar las funciones de provisión de las que corresponden a la definición de políticas y regulación de los servicios. El marco regulatorio facilitaría establecer estructuras competitivas de mercado.
- 1.34 Un entorno apropiado conexo con estos objetivos estableció el gobierno al lograr la aprobación de leyes importantes relacionadas con la reforma sectorial y la reestructuración empresarial: (i) la Ley de creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos (Ley No.26 de enero de 1996); (ii) la Ley Marco Regulatorio e Institucional para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (Decreto Ley No.2 de enero de 1997); y (iii) la Ley de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor (Ley No.29 de febrero de 1996).
- 1.35 Además, el gobierno: (i) constituyó formalmente, de conformidad con la Ley No.2 de 1997, la CIPSP, integrada por un miembro de libre remoción nombrado por el Organo Ejecutivo, quien la presidirá y los Ministros de Planificación y Política Económica y el de Hacienda y Tesoro, o quien ellos designen; y (ii) nombró al Presidente del CIPSP.

I. Estrategia y racionalidad de la participación del Banco

- 1.36 Los objetivos de la estrategia del Banco están relacionados con: (i) la ampliación de beneficios a grupos vulnerables y desfavorecidos; (ii) la promoción del desarrollo sustentable; y (iii) el crecimiento económico sostenido y fortalecimiento de la Gobernabilidad. La operación propuesta guarda consistencia con los objetivos de la estrategia, pues contempla: (i) beneficios de política social, en particular hacia grupos desfavorecidos para facilitarles una mejor calidad de vida mediante la provisión de servicios básicos; (ii) el desarrollo sustentable, apoyando las reformas sectoriales y una estructura empresarial autosuficiente; y (iii) el fortalecimiento de la Gobernabilidad, desvinculando al sector público de la provisión de los servicios y favoreciendo una mayor participación del sector privado.

- 1.37 La operación propuesta apoya de manera transitoria el cambio fundamental de Empresa Pública a Sociedad Anónima, con participación del sector privado y está orientada a contribuir a la solución de problemas de carácter estructural que han afectado al sector agua potable y alcantarillado y las finanzas públicas.

J. Experiencia del Banco y lecciones aprendidas

- 1.38 El PREP, aprobado por el Banco en 1992, tuvo resultados favorables en los sectores de telecomunicaciones y portuario. En los sectores de agua potable y alcantarillado sanitario y en el eléctrico la experiencia muestra que la consecución de los objetivos fue parcial.
- 1.39 Una primera lección que surge de la ejecución del PREP se relaciona con el marco conceptual del mismo y plantea legítimas dudas sobre el apoyo que el Banco debería dar en Panamá a programas que se limiten al fortalecimiento administrativo, financiero y operativo de empresas estatales como objetivo final para el sector. A la vez, justifica la necesidad de apoyar programas de reforma sectorial y reestructuración empresarial.
- 1.40 Una segunda lección, relacionada con cuestiones de diseño, se refiere al alcance de la condicionalidad y los mecanismos de supervisión y monitoreo. La experiencia adquirida sugiere la necesidad de focalizar la supervisión y monitoreo en los indicadores más importantes y de fácil verificación que permitan evaluar el desarrollo de la operación y logro de sus objetivos.
- 1.41 Finalmente, una tercera lección señala que es indispensable contar con un organismo político que tenga alta autoridad en el gobierno y que esté identificado con los objetivos de reforma, para que dirija el proceso y facilite alcanzar consensos entre los involucrados.
- 1.42 La operación propuesta de Apoyo a la Reestructuración del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (PREIDAN), materia de este documento, incorpora estas lecciones aprendidas. En efecto: (i) el fortalecimiento institucional fue sustituido por reformas sectoriales que incorporan nuevos marcos legales y separación de funciones y por una reestructuración de la empresa proveedora del servicio; (ii) se ha diseñado la operación respondiendo a los resultados de un marco lógico con indicadores realistas y verificables; y (iii) se dispone del apoyo político necesario, puesto que el Poder Ejecutivo, desde la Presidencia, ha asumido el liderazgo del programa económico y, con los ministerios directamente involucrados, la responsabilidad por el diseño de las reformas sectoriales y la reestructuración empresarial.

K. Financiamiento del sector agua potable y alcantarillado

- 1.43 El nivel de las inversiones del sector ha dependido en parte de préstamos de la Banca Multilateral de Desarrollo. A nivel rural, el gobierno ha contado además con financiamiento bilateral y la

participación de Organismos no Gubernamentales. De 1980 a 1992 la inversión en agua potable, alcantarillado y saneamiento alcanzó a US\$97,8 millones. De ese monto, 12,1% correspondió a inversiones realizadas por el MINSA, 81,7% por el IDAAN y 6,2% por el Fondo de Emergencia Social (FES).

- 1.44 Las inversiones anuales promedio disminuyeron significativamente a partir de 1986. Desde 1994 se produjo un incremento de la mismas al utilizar los saldos no desembolsados de los préstamos 90/IC y 673/SF-PN del Banco, en la ampliación de metas de micromedicación.
- 1.45 En la década del ochenta las inversiones se concentraron en la ampliación de la capacidad de los sistemas, para satisfacer la demanda creciente. Una vez construidas las obras, el mantenimiento mayor se realizó de manera incompleta y sin una adecuada programación. Los sistemas han funcionado con serias restricciones e ineficiencias, dado que los ingresos provenientes de la aplicación de tarifas cubrieron la operación, el mantenimiento preventivo y sólo parcialmente la depreciación.
- 1.46 Para resolver las insuficiencias en el servicio de agua potable y principalmente de alcantarillado, se estima que el país debe invertir unos US\$200 millones de 1997 al 2002 en rehabilitaciones y ampliaciones de los sistemas, excluyendo las inversiones para el saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá, estimadas en unos US\$50 millones anuales. La situación actual del IDAAN no le haría elegible para un financiamiento de esta magnitud. Esta circunstancia también fortalece la necesidad de contar con un operador estratégico del sector privado que participe con su gerencia, tecnología y capital de riesgo.

II. EL PROGRAMA

A. Objetivos del Programa

- 2.1 El objetivo principal es contribuir a la consolidación del proceso de reforma del sector agua potable y alcantarillado y de su institucionalidad a fin de lograr eficiencia, calidad y sustentabilidad en la provisión del servicio.
- 2.2 Los objetivos específicos son: (i) apoyar la reestructuración de la entidad operativa e incorporar al sector privado en su manejo y en el financiamiento de las inversiones futuras en Panamá Metropolitano; (ii) rehabilitar los sistemas, en niveles que apoyen la reforma del sector y la reestructuración empresarial; y (iii) llevar a efecto acciones que faciliten la consecución del objetivo principal del Programa.

B. Descripción del Programa

- 2.3 Para alcanzar los objetivos propuestos, el Programa se ha estructurado en tres subprogramas que son:
 - a. Subprograma I de Reestructuración Empresarial. Incluye: (i) creación de la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano (Sociedad Anónima) y la adecuación laboral del IDAAN; y (ii) incorporación de un Operador Estratégico del Sector Privado en la provisión del servicio de agua potable y alcantarillado en Panamá Metropolitano mediante la venta de por lo menos el 51% de las acciones.
 - b. Subprograma II de Rehabilitaciones. Comprende: (i) rehabilitaciones de sistemas que son urgentes para iniciar un proceso de reducción del agua no contabilizada, manejo de la demanda, mejoramiento de la calidad del servicio y distribución eficiente del agua potable en Panamá Metropolitano, y en las zonas periurbanas y rurales del área de influencia; y (ii) educación y promoción de la comunidad durante la ejecución de las rehabilitaciones.
 - c. Subprograma III de Acciones Complementarias. Incluye: (i) acciones de apoyo para la participación de la Sociedad Anónima como usuario de las aguas de la Cuenca de la Región Interoceánica y del MINSA como autoridad de control de la calidad de las mismas, en la protección de los recursos hídricos; y (ii) elaboración, para la ciudad de Panamá, del plan maestro de alcantarillado sanitario y estudios de factibilidad.

C. Alcance del Programa y Subprogramas

- 2.4 El seminario de marco lógico realizado en Panamá con la participación de las instituciones relacionadas con el sector e involucrados condujo a conceptualizar y establecer el alcance del Programa, subprogramas y sus componentes y a definir indicadores con hitos de verificación anual, en adición a las metas de naturaleza física. Estos indicadores permitirán determinar el avance del Programa y la consecución de los objetivos. La matriz del marco lógico y el análisis de involucrados constituyen el Anexo I. Los Subprogramas tienen el siguiente alcance:

1. Subprograma I - Reestructuración empresarial (US\$13,2 millones)

- 2.5 Este Subprograma está estrechamente vinculado al Programa PRIBA de reformas, dado que el mismo ha de constituirse en un complemento de sus objetivos. Está diseñado en fases de precorporatización del IDAAN, creación de la Sociedad Anónima y apoyo al MINSA. El desarrollo de estas fases requiere de consultorías y de liquidaciones de pasivos laborales.

a. Fase de precorporatización. Estas actividades se realizarán con la cooperación técnica del Banco Mundial descrita en los párrafos 2.13 y 2.14 e incluye la caracterización técnica, financiera y jurídica del segmento del IDAAN que pasaría a constituir la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano. Con esta caracterización se procederá a la segregación de los activos y pasivos y su traslado a propiedad de la Sociedad Anónima y se establecerán las bases legales requeridas. Asimismo, se preparará el balance de apertura con principios de contabilidad generalmente aceptados.

b. Fase de creación de la Sociedad Anónima. Incluye conjuntos de actividades orientadas a la creación de la Sociedad Anónima y su privatización. Las actividades son: (i) análisis de la situación actual de la empresa y expectativas al futuro; (ii) el diseño de un plan de adecuación laboral (Adecuación Laboral) para alrededor de unas 1.685 personas, que será el instrumento estratégico para implantar la nueva estructura y comprenderá las indemnizaciones establecidas en la Ley Marco Regulatorio e Institucional del Sector, negociación colectiva, asistencia técnica y capacitación en el trabajo, desarrollo de nuevas destrezas y facilidades para la reinserción laboral (Adecuación Laboral); (iii) establecimiento de términos y condiciones para la incorporación del sector privado en la provisión del servicio y en las inversiones para las mejoras y ampliación de los sistemas; (iv) determinación de la dotación de personal finalmente requerida; (v) preparación de los pliegos para la licitación internacional; y (vi) realización de la convocatoria, promoción, evaluación de ofertas, recomendaciones de la adjudicación y negociación del contrato de compraventa de las acciones. **El Prestatario presentará a**

satisfacción del Banco el Plan de Adecuación Laboral de personal con anterioridad al primer desembolso de los recursos del Subprograma II y del componente de Adecuación Laboral del Subprograma I.

- c. Apoyo al MINSA. Este apoyo al MINSA complementa las acciones que con recursos del Banco Mundial por US\$1,0 millón está realizando el gobierno para: (i) organizar una nueva Subdirección de Políticas Sectoriales y Planificación de Inversiones; (ii) formular políticas de subsidios; (iii) definir estrategias de desarrollo; (iv) diseñar sistemas de información gerencial; y (v) capacitar al personal. El apoyo del Banco está específicamente orientado a los subsectores de residuos sólidos y de agua potable y saneamiento rural. Comprenderá: el diagnóstico, formulación de opciones, diseño de la nueva estructura organizacional, marco regulatorio y marco legal, régimen de tasas y tarifas, política de subsidios y alternativas para la participación del sector privado en el subsector de residuos sólidos, incluyendo los desechos peligrosos y, a nivel rural, los estudios para la modernización de la provisión de los servicios de agua potable y saneamiento. **Dentro de los 24 meses desde la vigencia del contrato de préstamo, el Prestatario presentará a satisfacción del Banco los resultados de la ejecución de estas actividades.**

2. Subprograma II – Rehabilitaciones (US\$30,5 millones)

- 2.6 Incluye obras de rehabilitaciones en los sistemas de agua potable de Arraiján, Chorrera, Colón y Panamá, en apoyo a la reforma sectorial y reestructuración empresarial, a los efectos de: (i) reducir las pérdidas de agua potable; (ii) manejar la demanda; (iii) utilizar de manera más eficiente la infraestructura de producción actual; (iv) iniciar la adecuación de la distribución para eliminar restricciones que impiden ofrecer un servicio eficiente; (v) mejorar la calidad de la provisión del servicio en áreas que concentran a casi el 50% de la población urbana, semi-urbana y rural del país.
- 2.7 El Subprograma comprende actividades técnicas y operativas, de naturaleza comercial y obras hidráulicas y sanitarias, a ejecutarse en cada uno de los proyectos. Con las actividades técnicas y operativas se actualizarán o desarrollarán sistemas de información geográfica, catastros técnicos, macromedición y unidades operacionales y de control para toda el área de Panamá Metropolitano. Las actividades de naturaleza comercial están diseñadas para actualizar o desarrollar los catastros de usuarios, la micromedición, pitometría, detección y reducción de pérdidas en cada uno de los cuatro sistemas incluidos en el Subprograma.
- 2.8 Las obras de infraestructura hidráulica y sanitaria corresponden a las rehabilitaciones de los sistemas. El alcance de las obras se describe a continuación para cada sistemas:

- a. Sistema de Arraiján: La población actual, en el Distrito de Arraiján, es de 94.453 habitantes. En el año 2005, al final del horizonte de planificación, la población beneficiada se estima en 138.475. Incluye: (i) comprar e instalar aproximadamente 5.800 micromedidores y cuatro estaciones de macromedición; (ii) rehabilitar la estación de bombeo Miraflores, tanque de reserva de un millón de galones, 15 kilómetros de redes principales y secundarias y conexiones domiciliarias; y (iii) reemplazo de 83 válvulas de control.
- b. Sistema de Chorrera: La población actual de 93.211 habitantes, en el Distrito de Chorrera, se estima llegaría a 131.085 en el año 2005, final del horizonte de planificación. Incluye: (i) compra e instalación de aproximadamente 8.200 medidores y ocho estaciones de macromedición; (ii) rehabilitaciones de la potabilizadora El Caimito, estaciones de bombeo de agua subterránea, tanque de reserva de 0,8 millones de galones y 33 kilómetros de redes principales y secundarias y conexiones domiciliarias; y (iii) reemplazo de 90 válvulas de control.
- c. Sistema de Colón: En el Distrito de Colón residen en la actualidad 139.521 habitantes, población que sería de 225.508 en el año 2005 del horizonte de planificación. Con el proyecto se: (i) comprarán e instalarán aproximadamente 7.000 medidores y cuatro estaciones de macromedición; (ii) rehabilitarán un tanque de reserva de 0,3 millones de galones; y (iii) reemplazarán 99 válvulas de control.
- d. Sistema de Panamá: La capital Panamá, en sus Distritos de Panamá y San Miguelito, tiene una población de 911.990 habitantes que se estima sería de 1.166.925 en el año 2005. El proyecto beneficiaría al 50% de la población. Incluye: (i) compra e instalación de aproximadamente 34.000 micromedidores y 36 estaciones de macromedición; (ii) rehabilitaciones de la estación de bombeo, potabilizadora y línea de conducción de 66 y 60 pulgadas de Chilibre, estaciones de rebombeo y tanques de reserva; y (iii) reemplazo de 946 válvulas de control.
- e. Actividades de educación y promoción: Durante la ejecución de las obras de rehabilitación se hace necesario promover y divulgar entre los usuarios los beneficios que se obtendrían con las mismas y se prevé educar, a través de campañas, sobre el valor del agua y su aprovechamiento racional.

3. Subprograma III - Acciones complementarias (US\$3,6 millones)

- 2.9 Con la ejecución de este Subprograma se espera: (i) establecer un sistema de coordinación con la autoridad competente para el control y utilización de los recursos hídricos de la Cuenca de la Región Interoceánica; y (ii) elaborar el plan maestro y estudios de factibilidad del sistema de alcantarillado sanitario de la ciudad

de Panamá. Para la ejecución de las actividades referidas se requerirá de consultorías especializadas.

D. Dimensionamiento del Programa

- 2.10 El dimensionamiento del Programa refleja los requerimientos financieros para transformar parte del IDAAN en una Sociedad Anónima incluyendo, en apoyo al proceso, obras de rehabilitación de alta prioridad y acciones complementarias.
- 2.11 Los requerimientos financieros fueron estimados teniendo en cuenta los estudios de factibilidad, diseños básicos elaborados y los criterios que se indican a continuación: (i) valor de las indemnizaciones laborales y consultorías especializadas para la reestructuración y ejecución de las inversiones; (ii) cálculos métricos y análisis de precios unitarios de cada uno de los componentes; (iii) cotizaciones de equipos eléctricos y mecánicos, tuberías, accesorios, macro y micro medidores y demás materiales; (iv) el costo de la consultoría que desarrollaría el plan maestro y estudios de factibilidad del sistema de alcantarillado de la ciudad de Panamá; y (v) comparaciones de costos con operaciones similares. Los criterios utilizados por el Prestatario en la estimación de los costos se consideran razonables y acordes con prácticas aceptables.

E. Costo del Programa

- 2.12 El costo del Programa se ha estimado en el equivalente de US\$65 millones, según cuadro de la página siguiente. El costo incluye la capitalización de intereses devengados durante el período de ejecución.

F. Cooperación técnica del Banco Mundial

- 2.13 El Banco Mundial (BM) acordó con el Gobierno de Panamá financiar parte de las consultorías para apoyar la reforma sectorial y reestructuración empresarial. La cooperación técnica del BM con los costos estimados, complementan a las presentadas en este Programa. Sin embargo, no están incluidas en el cuadro de costos en vista de que el Banco Mundial participará con un financiamiento paralelo y efectuará la inspección y vigilancia directamente.
- 2.14 En conformidad con los acuerdos alcanzados el 30 de mayo de 1997 entre el Gobierno de Panamá y el Banco Mundial, esta institución financiará US\$2.600.000 en apoyo: (i) a la precorporatización con la caracterización técnica y financiera de los sistemas de agua potable y alcantarillado a nivel nacional (US\$1.200.000) y el estudio de mercado y minimización de riesgos para la participación del sector privado (US\$200.000); (ii) al MINSA con la organización de la nueva Subdirección de Políticas Sectoriales y Planificación de Inversiones, como quedó explicado en el párrafo 2.5 c. (US\$1.000.000); y (iii) a la Comisión de Libre Competencia y Asuntos del Consumidor y para la preparación del programa de educación sobre el uso y cuidado del agua (US\$200.000).

COSTO DEL PROGRAMA				
Categorías	Total por fuente de financiamiento (miles de US dólares)			
	BID	Local	Total	% Total
I. INGENIERÍA Y ADMINISTRACIÓN	3.060	310	3.370	5,2
1.1 Consultoría Ejecución Reestructuración	660	0	660	1,0
1.2 Consultoría Gerencia y Supervisión Técnica	2.400		2.400	3,7
1.3 Administración PNUD	0	310	310	0,5
II. COSTOS DIRECTOS	30.399	16.896	47.295	72,8
2.1 Subprograma 1 – Reestructuración	3.192	10.000	13.192	20,3
<u>Fase de Precorporatización</u>				
Cooperación Técnica Banco Mundial (párrafos 2.13 y 2.14 de este documento)				
<u>Fase de Creación Sociedad Anónima</u>				
a. Gerencia Temporal Sociedad Anónima	612	0	612	0,9
b. Indemnizaciones Laborales	0	10.000	10.000	15,4
c. Negociación Colectiva y Capacitación	280	0	280	0,4
d. Procedimient.Derechos-Oblig. Usuarios	100	0	100	0,2
e. Consultoría Integral Banca Inversiones	1.000	0	1.000	1,5
<u>Apoyo al MINSA</u>				
Consultoría Manejo Res.Sólidos y AP Rural	1.200	0	1.200	1,9
2.2 Subprograma 2 – Rehabilitaciones	23.907	6.596	30.503	47,0
a. Sistema Arraiján	5.482	1.427	6.909	10,6
b. Sistema Chorrera	5.940	1.481	7.421	11,4
c. Sistema Colón	1.690	400	2.090	3,2
d. Sistema Panamá	10.395	2.888	13.283	20,5
e. Actividades de Educación y Promoción	400	400	800	1,3
2.3 Subprograma 3 – Acciones Complementarias	3.300	300	3.600	5,5
a. Protección Cuenca	300	300	600	0,9
b. Plan Maestro Alcantarillado	3.000	0	3.000	4,6
III. SIN ASIGNACIÓN ESPECIFICA	4.352	2.312	6.664	10,2
3.1 Imprevistos	3.550	1.859	5.409	8,3
3.2 Escalamiento de costos	802	453	1.255	1,9
IV. COSTOS FINANCIEROS	7.189	482	7.671	11,8
4.1 Intereses	6.739	0	6.739	10,4
4.2 Comisión de crédito	0	482	482	0,7
4.3 F.I.V.	450	0	450	0,7
TOTAL	45.000	20.000	65.000	100,0
% FINANCIAMIENTO	69,2	30,8	100,0	

G. Financiamiento del Programa

- 2.15 El Banco financiaría 45 millones de dólares de los Estados Unidos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario, a solicitud del Gobierno de Panamá. Los términos propuestos son: (i) plazo de amortización, 20 años; (ii) plazo de desembolsos, cuatro años; (iii) período de gracia cuatro años; (iv) tasa de interés, variable; (v) comisión de crédito, 0,75%; (vi) inspección y vigilancia, 1,0%.
- 2.16 El aporte local, por el equivalente de US\$20 millones, sería cubierto por la República de Panamá, de fondos del presupuesto nacional.

III. EL PRESTATARIO, EJECUTOR Y LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Prestatario y Organismos ejecutores

- 3.1 El Prestatario será la República de Panamá. Los ejecutores serán: (i) el MIPPE, a través de la UTPP, para los Subprogramas I de Reestructuración Empresarial y III de Acciones Complementarias; y (ii) la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano (Sociedad Anónima), para el Subprograma II de Rehabilitaciones y el componente de Adecuación Laboral del Subprograma I. La UTPP actuará, además, como responsable de la coordinación general de la ejecución del Programa, contando con el apoyo de la Comisión de Incorporación de la Participación del Sector Privado (CIPSP), expertos y consultorías especializadas.
- 3.2 La UTPP tendrá responsabilidad por la reestructuración empresarial y coordinación interinstitucional en: (i) la precorporatización; (ii) preparación de documentos legales, estatutos, reglamentos; (iii) segregación de activos y pasivos y balance de apertura; (iv) la creación de la Sociedad Anónima y designación de la Gerencia temporal; y (v) acciones complementarias para el control y protección de la Cuenca de la Región Interoceánica y preparación del plan maestro y estudios de factibilidad del sistema de alcantarillado de la ciudad de Panamá. 1/
- 3.3 La Sociedad Anónima tendrá por funciones y responsabilidades las relacionadas con: (i) la adecuación del personal y liquidación de las prestaciones laborales; (ii) la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado a Panamá Metropolitano; (iii) el cumplimiento de los compromisos contractuales de la operación de préstamo con el Banco; y (iv) la ejecución del plan futuro de ampliación y mejoramiento de los sistemas.

B. Traspaso de los recursos

- 3.4 Inicialmente, los recursos del financiamiento para el Subprograma de Rehabilitaciones serán traspasados a la Sociedad Anónima en calidad de préstamo en los mismos términos y condiciones del financiamiento del Banco al Gobierno de Panamá, mientras el Estado tiene la propiedad total de las acciones de la misma.
- 3.5 Posteriormente, el gobierno tendrá la opción de negociar con el operador estratégico del sector privado que la totalidad o sólo parte de los recursos del financiamiento sean capitalizados en la Sociedad Anónima. La forma específica del posible tratamiento de estos recursos (préstamo, aporte de capital o una combinación de ambos) estará sujeta a los resultados de la negociación para la

1/ Los términos de referencia para la contratación de esta consultoría están disponibles en los archivos técnicos de la operación.

venta de por lo menos el 51% de las acciones de la Sociedad Anónima y la privatización. Las opciones tienen un costo diferente para el gobierno y un impacto diferente sobre las tarifas. Un criterio importante en esta decisión final sería, por consiguiente, el relacionado con el objetivo de atenuar el impacto de corto plazo sobre las tarifas a los usuarios finales.

- 3.6 La incorporación del sector privado en la provisión de los servicios en Panamá Metropolitano se hará de acuerdo con la Ley por la cual se dictó el Marco Regulatorio e Institucional del Sector Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (Decreto Ley No.2, de enero de 1997). La Ley establece que la venta de las acciones de la Sociedad Anónima se hará mediante un proceso de libre concurrencia, que incluye como actividad central, la homologación (negociación) del pliego de cargos y documentos de la licitación con los operadores estratégicos precalificados. La homologación y la adjudicación de la propiedad de las acciones al operador estratégico incluirá un acuerdo sobre metas de expansión de los sistemas y cobertura, calidad del servicio, programa de inversiones para alcanzar las metas y régimen tarifario. La propiedad de las acciones será adjudicada al operador estratégico que, comprometiéndose a cumplir con las metas negociadas, proponga el régimen tarifario más favorable para el país.
- 3.7 El hecho de que la venta de las acciones se llevará a cabo a través de un proceso de licitación de libre concurrencia asegurará que, mediante la "competencia por el mercado": (i) el eventual operador estratégico no capturará los beneficios financieros que pudieran resultar de la presencia de los recursos del Banco en el financiamiento de las inversiones; y (ii) los beneficios serán traspasados a los usuarios finales a través de las tarifas.
- 3.8 La decisión final sobre la opción más conveniente sería tomada por el gobierno considerando los resultados del análisis que será realizado por la consultoría integral de Banca de Inversiones, como parte del proceso para establecer los términos y condiciones de venta de las acciones. La consultoría integral será contratada con cargo a los recursos del Programa. 2/
- 3.9 Los conceptos mencionados en los párrafos precedentes son elementos de política central a los procesos de privatización en el sector de agua potable y alcantarillado. Las dimensiones políticas, financieras y sociales relacionadas con la naturaleza del servicio en este sector, hacen necesario considerar la participación del aporte estatal como indispensable para viabilizar la privatización.
- 3.10 El traspaso de los recursos asignados al Subprograma II y al componente de Adecuación Laboral del Subprograma I lo realizará el gobierno a la Sociedad Anónima, mediante la suscripción de un

2/ Los términos de referencia básicos están disponibles en los archivos técnicos de la operación

convenio. Dicho convenio deberá incluir, principalmente: (i) la figura jurídica bajo la cual los recursos serán traspasados y los términos y condiciones para el traspaso; y (ii) las regulaciones operativas e institucionales para ejecutar el Subprograma II y el componente de Adecuación Laboral del Subprograma I. **Este convenio, debidamente formalizado y cuyo anteproyecto deberá contar con la no objeción del Banco, será una condición previa al primer desembolso de los indicados recursos.** La utilización de los recursos asignados a los Subprogramas I y III no requiere de un convenio de traspaso, puesto que serán administrados directamente por el MIPPE a través de la UTPP.

C. Modalidad de ejecución del Programa

1. Subprogramas I y III

- 3.11 El Ejecutor de los Subprogramas I y III de Reestructuración Empresarial y Acciones Complementarias, será el MIPPE a través de la UTPP, y estará apoyado administrativamente por el PNUD y técnicamente por expertos y consultorías especializadas, a ser contratadas con recursos del Programa.
- 3.12 Antes del primer desembolso de los recursos de los Subprogramas I y III, el Prestatario presentará al Banco: (a) un plan detallado de incorporación de los expertos y consultorías de apoyo a la UTPP en las áreas de caracterización empresarial, valoración de empresas y su privatización, estudio de mercado y riesgos, sistemas tarifarios, estrategias sectoriales, parámetros de calidad y eficiencia y asuntos legales, en base a los lineamientos acordados con el Banco; y (b) evidencias de que: (i) ha designado a la UTPP como Ejecutor de estos Subprogramas; y (ii) ha seleccionado para su contratación a dos expertos, en las áreas de caracterización empresarial y valoración de empresas, del grupo que apoyaría a la UTPP y la CIPSP en la ejecución.
- 3.13 Creada la Sociedad Anónima, el grupo de expertos y parte de la consultoría continuará apoyando a la UTPP y la CIPSP hasta que esta Sociedad haya sido privatizada. El período de transición desde la venta de acciones de la Sociedad Anónima y la incorporación de un Operador Estratégico se anticipa que sería de no más de tres meses. En este período se llevaría a efecto el traslado definitivo de funciones y responsabilidades del Equipo Gerencial temporal al permanente. **El Prestatario presentará evidencias al Banco que ha procedido a la adjudicación del contrato de venta de no menos del 51% de las acciones de la Sociedad Anónima a un Operador Estratégico del Sector Privado, dentro de un período no mayor de 24 meses contado a partir de la vigencia del contrato de préstamo.**
- 3.14 El personal del IDAAN asignado a los servicios del área Panamá Metropolitano es de 1.685 personas. De acuerdo con la Ley Marco Regulatorio e Institucional del Sector, una vez efectuada la declaratoria de venta de las acciones de la Sociedad Anónima, la

totalidad del personal puede solicitar su indemnización, lo que representaría una suma de US\$8,9 millones. Si luego el personal se reduce, para alcanzar un indicador del orden de cuatro personas por 1.000 conexiones, se requerirá de una suma adicional de US\$1,1 millones para indemnizar como promedio un año al personal a ser readecuado. Las indemnizaciones serán financiadas con recursos de la contrapartida local.

3.15 Los expertos y consultorías que apoyarán la ejecución del Subprograma I de Reestructuración son:

- a. Expertos en las áreas de reestructuración empresarial e incorporación del sector privado referidas en el párrafo 3.12. Estos expertos y consultorías serían contratados por la UTPP en períodos variables dentro de los primeros 24 meses de la ejecución, hasta la venta de las acciones de la Sociedad Anónima.
- b. Consultoría integral de Banca de Inversiones que elaborará los pliegos detallados para la licitación pública y efectuará el mercadeo de la venta de las acciones de la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano a un Operador Estratégico del Sector Privado. Además, asesorará al gobierno en todo el proceso de privatización, hasta la adjudicación y suscripción de los contratos de compra-venta de las acciones.
- c. Consultorías en apoyo al MINSA, en las áreas de formulación de políticas y planificación sectorial de los subsectores de manejo de residuos sólidos y de agua potable y saneamiento a nivel rural, para complementar las consultorías financiadas por el Banco Mundial relacionadas con la creación de la nueva Subdirección de Políticas y Planificación Sectorial.

2. Subprograma II y componente de Adecuación Laboral del Subprograma I

3.16 El Ejecutor del Subprograma II y del componente de Adecuación Laboral del Subprograma I será la Sociedad Anónima, inicialmente con su Equipo Gerencial temporal y el apoyo de una firma o consorcio consultor de supervisión técnica, financiera y ambiental. El Equipo Gerencial temporal estará compuesto por un Gerente General, Gerentes Técnico-Operativo y Financiero-Administrativo y un Asesor Legal. La contratación del Equipo Gerencial temporal será por no más de 24 meses, período en el que se espera estaría formalizada la venta del 51% de las acciones al operador privado y se contaría con el Equipo Gerencial permanente.

3.17 El Equipo Gerencial temporal será responsable, entre otras actividades, por: (i) la presentación oportuna de informes y documentos que le solicite la UTPP para completar el proceso de privatización de la Sociedad Anónima; (ii) las operaciones de la Sociedad Anónima para la provisión eficiente de los servicios; y

(iii) la contratación de una firma o consorcio consultor para realizar la supervisión técnica, financiera y ambiental.

- 3.18 La consultoría de supervisión técnica, financiera y ambiental, de apoyo al Equipo Gerencial de la Sociedad Anónima, proveería servicios profesionales para: (i) realizar la ingeniería de detalle; (ii) manejar administrativamente el Subprograma II y proyectos y componentes bajo la responsabilidad de la Sociedad Anónima y los contratos correspondientes; (iii) efectuar la supervisión técnica, financiera y ambiental; (iv) recopilar y procesar datos para las verificaciones anuales del Banco; y (v) asesorar en aspectos relevantes a la ejecución. Las responsabilidades de esta consultoría se traslaparán con las que tome el Operador Privado al comprar las acciones de la Sociedad. La duración, por consiguiente, será de cuatro años. 3/
- 3.19 La Sociedad Anónima ejecutará todos los componentes del Subprograma II: (i) inversiones para el control del agua no contabilizada, rehabilitaciones de los sistemas; y (ii) educación sanitaria y ambiental y promoción a los usuarios. Las inversiones a cargo de la Sociedad Anónima, se realizarán en: (i) Arraiján, Chorrera y Colón que tienen, en términos relativos, poblaciones pequeñas de bajos ingresos y podrían ser de menor interés para un operador del sector privado; y (ii) Panamá, para dar atención urgente a rehabilitaciones prioritarias del sistema.
- 3.20 Al incorporar al sector privado a la Sociedad Anónima se obtendría su aporte gerencial, tecnológico y financiero. Por ello, no se considera eficiente en términos operacionales y financieros incluir en el Programa otras inversiones que no sean las de rehabilitaciones del Subprograma II. Las inversiones de ampliaciones de los sistemas corresponderían a las que se comprometería a ejecutarlas posteriormente la Sociedad Anónima privatizada, como parte del plan a mediano y largo plazo.
- 3.21 Antes del primer desembolso de los recursos asignados al Subprograma II y al componente de Adecuación Laboral del Subprograma I, el Prestatario presentará evidencias a satisfacción del Banco de que: (i) la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano ha sido creada y es operativa con su Equipo Gerencial y personal, facilidades logísticas, activos y recursos; (ii) la Sociedad, en acuerdo con el Prestatario, abrió una cuenta especial en el Banco Nacional de Panamá para el manejo de los recursos del financiamiento, cofinanciamiento y aporte local de los recursos del Subprograma II y componente de Adecuación Laboral del Subprograma I; y (iii) el contrato de gerencia y supervisión técnica, financiera y ambiental fue adjudicado a una firma o consorcio consultor.

3/ Los términos de referencia básicos para la contratación están disponibles en los archivos técnicos de la operación.

3. Mecanismo operativo con el PNUD

- 3.22 El gobierno ha solicitado que se le autorice operar con el PNUD, con base a un Convenio de Administración. Esta solicitud se fundamenta en la experiencia exitosa que ha tenido en Panamá la participación del PNUD en proyectos financiados con préstamos provenientes del Banco y de otros organismos multilaterales.
- 3.23 El PNUD, como administrador, posee una ventaja institucional comparativa pues cumple con los requisitos previstos en la política del Banco (GS-603). En definitiva: (i) tiene una buena relación de trabajo con el MIPPE y la UTPP; (ii) es capaz de coordinar en forma efectiva a varios especialistas individuales; (iii) puede ofrecer continuidad en el apoyo posterior a la ejecución del Programa; (iv) posee capacidad para asistir al MIPPE y la UTPP en la administración y cumplimiento de las cláusulas pactadas en el contrato; (v) posee capacidad para facilitar la ejecución del Programa y desembolso de fondos; (vi) tiene acceso a una lista de consultores calificados, así como un mecanismo de contratación efectivo y eficiente; (vii) ofrece un sistema de apoyo administrativo eficiente; y (viii) el promedio en la evaluación de servicios en trabajos similares realizados para el Banco en Panamá corresponde a "Muy Bueno". Adicionalmente, el PNUD es el apoyo administrativo para el Programa PRIBA, en ejecución y sus servicios serían pagados con cargo a la contrapartida local. La comisión sería no mayor de 3% del monto de los recursos que administraría.
- 3.24 Por todas las razones indicadas se recomienda que se acepte la solicitud del gobierno para que el PNUD participe desde el inicio de la ejecución del Programa como administrador de los Subprogramas I y II con la excepción del componente de Adecuación Laboral . Dichas contrataciones y adquisiciones se llevarán acabo de acuerdo con las políticas y procedimientos del Banco. **A tales efectos, se incluye como condición previa al primer desembolso de los recursos del préstamo que, el gobierno presente evidencias a satisfacción del Banco que ha suscrito con el PNUD el Convenio de Administración, en términos similares a los acordados con el Banco. La participación del PNUD se circunscribe a la administración de las contrataciones de consultorías y a las adquisiciones de bienes de los Subprogramas I y III. Se exceptúa del Subprograma I el componente de Adecuación Laboral que será ejecutado por el Sociedad Anónima.**
- 3.25 El MIPPE solicitará al Banco el depósito de los recursos del préstamo que corresponden a las consultorías y bienes a ser adquiridos bajo la administración del PNUD, en una cuenta especial y hará el traspaso de los fondos de aporte local, según corresponda al PNUD. La UTPP llevará la contabilidad del Programa conforme a normas contables de aceptación para el Banco y lo dispuesto en las leyes que la afectan, también llevarán registros presupuestarios por categoría de gasto, y estará sujeta a la auditoría anual por

una firma de contadores públicos independientes aceptables al Banco.

D. Estado de preparación del Programa

- 3.26 Los documentos que sirvieron de base para el análisis de esta operación fueron preparados por consultorías contratadas con financiamiento del Banco, conforme a la estrategia acordada con el Gobierno de Panamá. Se disponen de: (i) documentos de compatibilización del Programa de reestructuración empresarial con las reformas del sector agua potable y alcantarillado que está llevando a efecto el gobierno y estudios de alternativas de modelos de gestión; y (ii) estudios de factibilidad técnica, económica y financiera, los respectivos diseños básicos, presupuestos y documentos de licitación de las obras de rehabilitación de los sistemas.
- 3.27 El Equipo de Proyecto realizó la revisión de diagnósticos, marcos institucionales y jurídicos, alternativas de reestructuración empresarial, estudios y diseños de rehabilitaciones de sistemas. En el proceso se interactuó con el beneficiario y las consultorías y se introdujeron ajustes a los estudios y diseños, cuando se consideró apropiado. La documentación guarda conformidad con la práctica normal de la ingeniería y evaluación de proyectos.

E. Parámetros y criterios básicos de diseño

- 3.28 En la preparación del Programa se han utilizado parámetros y criterios de diseño internacionalmente aceptados y de aplicación en el país. En ciertos casos particulares se introdujeron modificaciones a los parámetros y criterios técnicos para adaptarlos a las condiciones locales y características particulares del Programa.
- 3.29 Las soluciones de las obras, que se ejecutarían en apoyo al proceso de reestructuración empresarial, se enmarcan en criterios de mínimo costo y de viabilidad técnica, económica y financiera.
- 3.30 Para definir el comportamiento de la demanda se realizó una encuesta socioeconómica. La estimación de la demanda total se obtuvo a través de las proyecciones de la población y la demanda promedio por persona, derivada de la aplicación de un modelo econométrico. A partir de los estudios de la demanda se procedió a realizar proyecciones para definir las condiciones de diseño con el objeto de establecer el comportamiento hidráulico actual y futuro de los sistemas de suministro de agua potable en sus diferentes componentes, para lo cual se utilizó el modelo hidráulico CYBERNET.

F. Adquisición de terrenos

- 3.31 Para la ejecución de las obras previstas en el Subprograma II de Rehabilitaciones, no se requiere adquirir terrenos puesto que los necesarios son propiedad nacional o municipal. No obstante, el

Ejecutor presentará al Banco evidencias de tener dicha posesión, antes de licitar las obras.

G. Revisiones anuales

- 3.32 El Banco realizará revisiones anuales del avance del proceso en sus fases de precorporatización, Sociedad Anónima (pública), Sociedad Anónima (privatizada) y de la ejecución del Programa y grado de cumplimiento de los indicadores e hitos de verificación acordados.
- 3.33 El Prestatario, por su parte, realizará la recopilación y procesamiento de datos. **Los datos procesados se remitirán al Banco a partir del primer año de ejecución del Programa y en los sucesivos hasta su terminación, durante los primeros ciento veinte días. Los datos tendrán una relación directa con los indicadores e hitos a ser verificados por el Banco anualmente. El procedimiento para la recopilación y procesamiento de datos será incluido en el primer informe anual de avance a ser presentado al Banco.**
- 3.34 La firma o consorcio consultor que tendrá a su cargo la supervisión técnica, financiera y ambiental, también será responsable por las ya referidas actividades de recopilación y procesamiento de datos. A la finalización del Programa, el Prestatario entregará estos datos e informaciones a la Sociedad Anónima.

H. Calendario de inversiones

- 3.35 El Programa sería ejecutado en cuatro años, dada la naturaleza y alcance de la reestructuración, obras de rehabilitación de los sistemas. Con el Programa se efectuará una transformación fundamental a nivel empresarial y se iniciarán procesos de control y reducción del agua no contabilizada, manejo de la demanda y distribución equitativa. Una concentración importante de las inversiones debería ocurrir al segundo año de ejecución, como se muestra en el calendario que sigue. Esta concentración de las inversiones se debe a que, según la programación, las licitaciones se adjudicarían en el primer año y todas las obras estarían en ejecución en el segundo. Además, también en el segundo año se desembolsarían los recursos para indemnizar al personal del IDAAN que será readecuado. En el tercero y cuarto años se realizarían las actividades finales de la ejecución, pruebas de funcionamiento, entrega-recepción y liquidaciones últimas.

CALENDARIO DE INVERSIONES (en miles de US\$)						
Fuente Fondos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total	%
BID (OC)	9.537	18.185	10.639	6.639	45.000	69,2
Aporte local	2.019	14.488	2.342	1.151	20.000	30,8
Totales	11.556	32.673	12.981	7.790	65.000	100,0
Porcentaje	17,8	50,3	20,0	11,9	100,0	

I. Adquisición de bienes y servicios y calendario de licitaciones

- 3.36 Para la selección y contratación de servicios de consultorías el gobierno propone al Banco usar el método de "mínimo costo". Con este método se establece un "nivel mínimo técnico aceptable" para calificar la calidad de las propuestas técnicas. Las propuestas se presentan en dos sobres separados. Las propuestas técnicas se abren primero y son evaluadas. Las propuestas que no alcanzan el nivel técnico aceptable se rechazan y sólo se abren los sobres con las propuestas económicas de las restantes. La firma con la propuesta de precio más bajo es la seleccionada para la adjudicación del contrato. Con este método se entiende que sólo las propuestas que estén por encima de ese "nivel mínimo técnico aceptable" compiten únicamente en cuanto a costo. El nivel técnico que como mínimo será aceptable se planteará explícitamente en las invitaciones para la presentación de las propuestas y el Banco ejercerá su derecho de inspección y vigilancia del proceso.
- 3.37 En general una vez efectuada la preselección de las propuestas técnicas se puede con el método conformar un grupo bien definido de propuestas equivalentes e idóneas para desarrollar los objetivos previstos en los términos de referencia de las consultorías. La metodología propuesta, traslada a los consultores y firmas consultoras no sólo la responsabilidad de presentar propuestas técnicas sólidas, sino que los obliga a que formulen esquemas que sean económicos y competitivos.
- 3.38 Por las razones expresadas, se recomienda atender la solicitud de dispensa a las políticas vigentes del Banco presentada por el gobierno para usar el método de mínimo costo en la selección y contratación de consultores y firmas consultoras. La misma se justifica por la naturaleza de los trabajos que se incluyen en el Programa. En general se trata de trabajos complejos, pero para los cuales existe ya un conjunto bien establecido de estándares y de mejores prácticas profesionales. En Panamá existen experiencias favorables, es una práctica vigente en el PRIBA y, la operación propuesta en este documento, es una continuación y complemento de aquella.
- 3.39 El procedimiento de licitación pública internacional será utilizado en todos los casos en los que se requieran recursos del finan-

ciamiento del Banco y los montos estimados de contratación superen el equivalente de US\$1,5 millones para los contratos de obras y el equivalente de US\$250 mil para los contratos de adquisición de equipos y materiales. Precalificación se empleará en las licitaciones de obras puesto que la ejecución de los componentes de control y reducción de pérdidas físicas y comerciales y manejo de la demanda exige un alto grado de experiencia y especialización para lograr los objetivos con un mínimo de interrupciones en la provisión del servicio. Para el caso de que alguna licitación deba convocarse después de la privatización de la Sociedad Anónima, esta podrá emplear el método de licitación privada, siempre que el procedimiento utilizado asegure la competencia.

- 3.40 Los montos que constan en el calendario tentativo de licitaciones que sigue no incluyen impuestos ni escalamiento de costos.

CALENDARIO DE LICITACIONES						
Adquisiciones Principales	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Financiamiento US\$miles	
					BID	Local
Consultorías						
• Gerencia y Supervisión Técnica	S-A-C-E	E	E	E	2.400	0
• Integral Banca Inversiones Panamá Metropolitano	S-A-C-E	E			1.000	0
• Planificación Sectorial Residuos Sólidos y Agua Potable Rural	S-A-C	E	E		1.200	0
• Plan Maestro y Estudios de Factibilidad Alcantarillado de la ciudad de Panamá	S-A-C	E	E		3.000	0
Obras						
• Control/Reducción ANC	L-A-C	E	E	E	8.066	2.138
• Rehabilitaciones de Sistemas	L-A-C	E	E		8.388	2.211
• Optimización Distribución	L-A-C	E	E		7.036	1.854
Nomenclatura: S = Selección; L = Licitación Pública Internacional; A = Adjudicación; C = Contratación; E = Ejecución Los anuncios de precalificación de firmas consultoras serían publicados en el Development Business en julio de 1997. Los llamados a las licitaciones se efectuarían en el primer semestre de 1998.						

J. Auditoría del Programa

- 3.41 Los estados financieros del Programa y de la Sociedad Anónima, auditados por una firma de contadores públicos independientes aceptables al Banco, serán presentados por el Prestatario dentro de los ciento veinte (120) días siguientes al cierre de su respectivo ejercicio presupuestario. Los estados financieros del Programa se presentarán durante su ejecución y los de la Sociedad Anónima, durante la vigencia del préstamo.

IV. VIABILIDAD DEL PROGRAMA

A. Viabilidad técnica

- 4.1 Las evaluaciones técnicas efectuadas permiten concluir que el Programa, los tres Subprogramas y su ejecución son viables en los términos y período previstos en este documento. Con la ejecución se espera: (i) apoyar la consolidación del proceso de reformas; (ii) mejorar la calidad y eficiencia en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado, con una participación efectiva del sector privado como operador estratégico y recursos para financiar las ampliaciones de los sistemas; y (iii) establecer condiciones apropiadas para el desarrollo sustentable el sector.

1. Subprograma I – Reestructuración empresarial

- 4.2 La reestructuración empresarial propuesta corresponde a los resultados de los estudios realizados por consultorías especializadas que utilizaron criterios de impacto directo para corregir las debilidades técnicas, operativas y financieras del proveedor de los servicios de agua potable y lograr eficiencia, calidad y sustentabilidad. Estos criterios son: (i) cambio a un manejo eficiente del sector y mejora en la calidad del servicio; (ii) participación del sector privado en inversiones de capital; (iii) impacto sobre las tarifas actuales de agua y alcantarillado; y (iv) soluciones perdurables a largo plazo a los problemas del sector, cuya puesta en ejecución se iniciaría en el corto plazo.

2. Subprograma II – Rehabilitaciones

- 4.3 La conceptualización y dimensionamiento de las obras de rehabilitaciones, en apoyo a la reestructuración, responden a la necesidad de reducir los altos niveles de agua no contabilizada y controlar la demanda en los sistemas de Arraiján, Chorrera, Colón y Panamá, posponiendo inversiones en el incremento de la oferta. Los diseños básicos de estas obras y presupuestos fueron elaborados teniendo en cuenta estudios de factibilidad, criterios de mínimo costo y parámetros normalmente aceptados por la práctica profesional. El Subprograma, en su ejecución, está complementado con acciones para educar, promover y motivar la colaboración de los usuarios en el proceso de ejecución de las obras de rehabilitación y difundir el valor y uso racional del agua.

3. Subprograma III – Acciones complementarias

- 4.4 La realización de estas actividades es de particular importancia, también en apoyo a la consecución de los objetivos de los dos primeros Subprogramas pues contribuirá a: (i) lograr esfuerzos mancomunados para el control y protección de los recursos hídricos de la Cuenca de la Región Interoceánica; y (ii) resolver el grave problema ya existente de contaminación de cursos de agua que cruzan

el área urbana de Panamá y la propia bahía del mismo nombre y prevenir incrementos de deterioro ambiental que podrían producirse con la ampliación de los sistemas de agua potable, en etapas posteriores de inversiones.

4. Período de ejecución y contratación

- 4.5 El período de ejecución del Programa de cuatro años se considera realista. Los contratos serán adjudicados a firmas consultoras y empresas contratistas que demuestren su capacidad y experiencia mediante precalificación. Se espera que con la modalidad de ejecución propuesta no ocurran situaciones de retrasos en los procesos de la reestructuración empresarial y en las contrataciones de bienes y servicios.

B. Viabilidad ambiental

- 4.6 La naturaleza de las obras de rehabilitaciones no generaría impactos ambientales significativos en cuanto al uso de los recursos hídricos, pues no incluyen incrementos de la producción de agua potable. El Programa por el contrario tendría un impacto positivo pues propone racionalizar los niveles de consumo y suministrar de manera balanceada los caudales disponibles entre los usuarios de los sistemas. Sin embargo, durante la construcción de las obras podrían generarse impactos ambientales para los cuales existen medidas de mitigación conocidas y efectivas. Las especificaciones correspondientes formarán parte de los documentos de licitación y el costo de las indicadas medidas de mitigación será financiado con recursos del Programa.
- 4.7 Una vez concluidas las obras de rehabilitaciones, el siguiente proyecto sería de incremento de la producción de agua potable que tendrá que ejecutarse conjuntamente, o luego de que se haya iniciado la construcción de un proyecto de mejoras y ampliaciones del sistema de alcantarillado. En anticipación a los eventuales impactos negativos que podrían ocurrir con el siguiente proyecto, el gobierno ha previsto adelantar la elaboración del plan maestro, los estudios de factibilidad y la priorización de las inversiones del sistema de alcantarillado sanitario de la ciudad de Panamá y su área periurbana, el mayor centro urbano en la jurisdicción de la Sociedad Anónima. Estos mismos conceptos se aplicarán a los demás centros urbanos en los cuales se contemplarían incrementos de la producción de agua potable.
- 4.8 Durante la preparación de la operación se consideraron también los impactos sociales debido a la adecuación laboral, en conformidad con las disposiciones del Decreto Ley No.2 del 7 de enero de 1997. Para facilitar esta adecuación, que resultaría de la participación del sector privado en la operación de los sistemas, se han establecido acuerdos con el personal sobre las indemnizaciones a las que tendría derecho y se ha previsto un plan de entrenamiento y reinserción laboral.

- 4.9 La coordinación interinstitucional para proteger y controlar los recursos hídricos de la Cuenca de la Región Interoceánica será fortalecida con el diseño y aplicación de un plan de acción específico para la actuación de la Sociedad Anónima, como usuario, y del MINSA, como autoridad de control de la calidad de las aguas. El financiamiento está incluido en el costo del Programa, bajo el Subprograma III de Acciones Complementarias según párrafo 2.10. Además, el operador de los sistemas de Panamá Metropolitano participará en el Comité de Usuarios.
- 4.10 El Comité del Medio Ambiente en la reunión del 26 de abril de 1994 clasificó esta operación en la Categoría III. El EIA fue presentado en Panamá a una audiencia de interesados y representantes de la comunidad y puesto a disposición del público el 15 de abril de 1996. El Comité de Impacto Ambiental y Social, en su reunión del 9 de junio de 1997 acordó aprobar las recomendaciones del Resumen de Impacto Ambiental y Social que incluyen, para establecer la complementariedad necesaria, las ya aprobadas con el Programa de Reformas PRIBA y las específicas del Programa de Reestructuración PREIDAAN.
- 4.11 Dichas recomendaciones son: (i) del Programa PRIBA, que exista un marco regulador y que en los contratos para la participación del sector privado se establezcan compromisos para la evaluación de impacto ambiental de las condiciones preexistentes y futuras acciones, incluyendo los mecanismos e instrumentos para su mitigación, consistentes con la recuperación de costos, tarifas, voluntad de pago y planes de inversión; y (ii) del Programa PREIDAAN: (a) que antes del primer desembolso de los recursos asignados a los Subprogramas II y al componente de Adecuación Laboral del Subprograma I, el Prestatario demuestre que la Sociedad Anónima ha adjudicado el contrato de servicios a una firma de gerencia y supervisión técnica que, entre otros expertos, cuente con personal calificado para atender todos los aspectos ambientales de la ejecución de los indicados Subprogramas y componente; (b) que antes de la licitación de las obras, la Sociedad Anónima presente a satisfacción del Banco un plan de ejecución formulado en base a las recomendaciones del EIA y los permisos ambientales otorgados por la Autoridad Competente para la ejecución; y (c) que a los 12 meses contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, la Sociedad Anónima presente a satisfacción del Banco los planes de acción para la actuación de la Sociedad Anónima, como usuario, y del MINSA, como autoridad de control de la calidad de las aguas de la Cuenca de la Región Interoceánica (componente del Subprograma III) y de educación y promoción de la comunidad durante la ejecución de las obras (componente del Subprograma II), de la manera acordada con el Banco y descrita en los párrafos 2.8.e.

C. Viabilidad financiera

- 4.12 Los estudios realizados por consultorías especializadas permiten concluir que las inversiones propuestas exclusivamente de rehabili-

taciones, que están orientadas a iniciar un proceso de mejoría de la calidad y eficiencia del servicio, tienen viabilidad financiera. La viabilidad fue verificada mediante la evaluación de tres escenarios: (i) sin proyecto y sin incremento de tarifas; (ii) con proyecto y sin incremento de tarifas; y (iii) con proyecto y con incremento de tarifas.

- 4.13 El tercer escenario muestra que de incrementarse las tarifas en igual proporción que la inflación, la rentabilidad en el año 2005 sería de 5,1%. Bajo este escenario, con supuestos conservadores, las inversiones propuestas de los sistemas, se justifican.
- 4.14 Las tarifas no han sido incrementadas en los últimos 14 años y el operador actual apenas ha podido cubrir los costos de operación y mantenimiento y sólo parte de la depreciación. No obstante, para la venta de las acciones de la Sociedad Anónima, a través de un proceso de licitación de libre concurrencia, se evaluarán y definirán el nivel y estructura de la tarifa que refleje los costos económicos. Las consideraciones básicas del cambio empresarial es que se mejorará substancialmente la eficiencia y se reducirán los costos de operación. Los ingresos de la empresa reestructurada, vía mejores prácticas gerenciales, operativas y comerciales y, en su oportunidad, los aumentos de tarifas serían proyectados para cubrir todos los costos de explotación y el financiamiento del plan de inversiones futuras.
- 4.15 Desde el punto de vista legal, el Decreto Ley No.2 de enero de 1997, que establece el marco regulatorio e institucional para la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario, guarda total compatibilidad con principios aplicados por la empresa privada. Este Decreto Ley estipula que la tarifa a ser aprobada por el Ente Regulador deberá diseñarse para que, en condiciones de operación eficiente, los ingresos sean suficientes para satisfacer los costos implícitos en la operación, mantenimiento, rehabilitación y ampliación de los servicios, así como cumplir con el servicio de la deuda y generar un margen de ganancia razonable.
- 4.16 No obstante que el objetivo de la operación es crear una Sociedad Anónima y privatizarla, se acordó que de ocurrir retrasos en su creación y privatización, que sobrepasen los 24 meses contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo, el Prestatario demostrará al Banco que ha adoptado y está aplicando un régimen tarifario consistente con lo establecido en el Decreto Ley No.2 de 1997. El prestatario demostrará durante la vigencia del Contrato de Préstamo, anualmente, en los primeros 120 días y a partir del tercer año, el cumplimiento de este compromiso. Este régimen tarifario deberá permitir, cuando la Sociedad Anónima opere eficientemente, obtener ingresos suficientes para satisfacer los costos implícitos de la operación, mantenimiento, rehabilitación y expansión de los servicios de agua potable y alcantarillado y cumplir adicionalmente con el servicio de la deuda relacionada con

la provisión de tales servicios, más un margen razonable de ganancia.

D. Viabilidad institucional

- 4.17 El Programa fue diseñado con los elementos necesarios para que tenga viabilidad y para que los tres subprogramas puedan ejecutarse dentro de los términos y condiciones previstos. Para alcanzar este fin se utilizará el esquema de ejecución acordado con el Prestatario, el cual dispondrá de la instrumentación institucional, operativa y del personal necesario. Este esquema es compatible con la secuencia que se tendría en la reestructuración: precorporatización, creación de la Sociedad Anónima y su privatización.
- 4.18 Dentro de esta instrumentación está previsto contratar, con cargo a los recursos del Programa: (i) apoyo administrativo del PNUD y expertos y consultorías que apoyarían técnicamente a la UTPP, Ejecutor de los Subprogramas I y III de Reestructuración Empresarial y Acciones Complementarias; y (ii) una firma o consorcio consultor que será de Gerencia y Supervisión Técnica, en apoyo a la Sociedad Anónima de Panamá Metropolitano, Ejecutora del Subprograma II de Rehabilitaciones y del componente de adecuación laboral del Subprograma I.

E. Viabilidad legal

- 4.19 No existe impedimento legal para que se ejecuten los Subprogramas I y III de Reestructuración Empresarial y Acciones Complementarias de la manera descrita en este documento. El MIPPE tiene la facultad legal para ejecutar estas actividades.
- 4.20 En cuanto al Subprograma II y al componente de readecuación laboral del Subprograma I, la viabilidad legal depende: (i) de la creación de la Sociedad Anónima, que sería el ejecutor de los mismos; y (ii) de la segregación y traspaso de activos y pasivos y de los derechos y obligaciones de naturaleza legal.

F. Viabilidad económica

1. Metodología

- 4.21 El modelo econométrico para proyectar la demanda tiene como variables independientes el precio promedio del agua y el producto doméstico bruto, variables más significativas estadísticamente. Los resultados están apoyados en encuestas. Las elasticidades de precio utilizadas son -0,48, -0,35 y -0,40 para los consumidores residenciales, comerciales e industriales y del gobierno, respectivamente. Se consideró que el producto doméstico bruto aumentaría en un 2% por año y que el precio real por 1.000 galones es de US\$0,97, a la iniciación del período de análisis.
- 4.22 La oferta de agua se basa en estudios técnicos y de ingeniería y los incrementos no provienen del desarrollo de nuevas fuentes de

agua o de la ampliación de la capacidad de potabilizadoras, sino de la reducción del agua no contabilizada y el manejo de la demanda. A esto se agrega las rehabilitaciones de los sistemas y la optimización de la distribución. El enfoque es hacer el mejor uso de la capacidad e infraestructura instalada y ampliar el servicio a segmentos de la demanda actualmente desatendidos. Las áreas donde el agua es distribuida con presiones inadecuadas se determinaron con un modelo de simulación hidráulica CYBERNET, el cual forma la base del análisis técnico de ingeniería y del económico. El límite inferior aceptable para las presiones residuales, es de 20 lb/pulg₂. En ausencia de datos completos, se supuso que solamente la mitad del agua demandada a los precios actuales estaba disponible. El análisis de sensibilidad demuestra que si se sobrestima la disponibilidad de agua, la tasa de rentabilidad económica disminuye, razón por la cual los valores base del análisis son conservadores.

- 4.23 Los beneficios fueron estimados de la disposición a pagar de los consumidores por el servicio de agua potable. El estimado incluye el excedente al consumidor en los cuatro centros, calculado con el modelo SIMOP. En el caso de Colón y Panamá, se obtendrían beneficios importantes adicionales a través de la reducción de la compra de agua en bloque a la Comisión del Canal de Panamá hasta el año 2000 y posteriormente a través de la disminución de los costos de producción. Para el análisis económico se han considerado además los costos de ingeniería e imprevistos. Transferencias, cargos financieros y escalamiento de costos no fueron incluidos. Dada la apertura de la economía panameña se estima que los precios domésticos son representativos de los costos de oportunidad.

2. Resultados de las evaluaciones

- 4.24 La discusión y evaluaciones detalladas forman parte de los archivos técnicos del Programa. Los resultados obtenidos, en términos de tasa interna de rentabilidad se muestran a continuación:

RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES ECONÓMICAS	
Proyecto	Rentabilidad Económica
Arraiján	16,3%
Chorrera	15,0%
Colón	>25%
Panamá	>25%

3. Focalización a grupos de bajos ingresos

- 4.25 La encuesta de hogares ^{4/} provee los datos de ingreso familiar en el área de influencia que es la base del análisis de focalización a grupos de bajos ingresos. El criterio del Banco para establecer la línea de pobreza en Panamá es de US\$164 por familia y por mes. Con el criterio establecido y los resultados obtenidos, se concluye que el 42% de las familias de Arraiján, Chorrera, Colón y Panamá pertenecen al grupo de bajos ingresos. Por centro urbano, los porcentajes son los siguientes: Arraiján 43%, Chorrera 41%, Colón 41% y Panamá 39%. Por consiguiente, el programa no cumple con los criterios de focalización a grupos de bajos ingresos.

G. Riesgos y beneficios del Programa

1. Riesgos

- 4.26 Creación de la Sociedad Anónima. Existe el riesgo de que se produzcan dilaciones en la creación de la Sociedad Anónima y venta de por lo menos el 51% de las acciones a un Operador Estratégico del Sector Privado. No obstante, el grado de compromiso demostrado por el gobierno con la aprobación de las Leyes de Creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos y del Marco Regulatorio e Institucional para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (enero de 1996 y enero de 1997, respectivamente) son un mensaje claro del interés que tiene por proseguir con la reestructuración empresarial.
- 4.27 Compatibilidad con las reformas. La realización de un programa de reestructuración empresarial conlleva riesgos si no existe la debida compatibilidad con las reformas sectoriales. Estos riesgos se espera minimizarlos con la participación del MIPPE, a través de la UTPP, como Ejecutor del Subprograma I de Reestructuración, que también es Ejecutor del Programa de Reformas PRIBA. Este hecho facilitará: (i) la coordinación entre los grupos consultores de apoyo de las dos operaciones; y (ii) la verificación de compatibilidades y cumplimiento de indicadores e hitos de control.
- 4.28 Ejecución del Programa y provisión del servicio. La naturaleza de las actividades para reducir los niveles de agua no contabilizada, rehabilitar y optimizar los sistemas y, a la vez, proveer el servicio con el menor número de interrupciones, conlleva el riesgo de reacciones adversas de los usuarios. Para minimizar los posibles riesgos que podrían perjudicar la provisión de los servicios en la transición y alcanzar sus objetivos dentro de los términos previstos, la ejecución de todas las obras, estarían a cargo de empresas con un alto grado de especialización, que serían precalificadas y contratadas con los procedimientos vigentes de adquisiciones del Banco.

^{4/} Encuesta de Hogares, Planeamiento y Desarrollo (PLADES), 1994.

2. Beneficios

- 4.29 Los mayores beneficios que se obtendrían con la ejecución del Programa de Reestructuración Empresarial, en apoyo al Programa de Reformas del gobierno están directamente relacionados con cambios substanciales en la eficiencia, calidad y sustentabilidad de la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado, contando con la participación gerencial, técnica y operativa de un Operador Estratégico del sector privado.
- 4.30 La participación de un Operador Estratégico en la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario facilitará, además, el que se dispongan de recursos del sector privado para financiar el plan de inversiones en Panamá Metropolitano.
- 4.31 Los sistemas rehabilitados y optimizados técnica, operativa y financieramente, a su vez permitirán ampliar el servicio de agua potable a importantes grupos de bajos ingresos ubicados en el área de influencia del Programa, que son los que actualmente tienen la atención más ineficiente.

PANAMA
PROGRAMA DE APOYO A LA REESTRUCTURACION DEL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS
Y ALCANTARILLADOS NACIONALES
(PREIDAAAN - PN0030)

MARCO LOGICO

MATRIZ DEL PROGRAMA

RESUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPOSICIONES IMPORTANTES																																																
de agua potable y alcantarillado reestructurado y operando para garantizar la rentabilidad financiera y ambiental y la provisión de los servicios con la apropiada.	<p>Sector de agua potable y alcantarillado reestructurado y sector privado participando en la provisión de los servicios y en las inversiones requeridas al haber adquirido no menos del 51% de las acciones de la Sociedad Anónima a ser creada.</p> <p>El Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) operando activamente.</p> <p>El Ministerio de Salud (MINSA) estableciendo adecuadamente las políticas sectoriales y regulando la calidad del agua potable y de las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores.</p>	Encuestas y verificaciones en los niveles de la Sociedad Anónima, ERSP y MINSA.	El Estado garantiza el desarrollo y consolidación de los procesos de reforma sectorial y reestructuración empresarial.																																																
OS reestructurado y sector privado operando en el manejo y financiación de las inversiones.	La reestructuración empresarial del IDAAN y la incorporación del Sector Privado en el manejo y el financiamiento de las inversiones, concluidas en julio de 1999.	Contrato de compra-venta. Venta de no menos del 51% de las acciones formalizadas.	El Estado apoya e impulsa el proceso y existen empresas calificadas interesadas.																																																
s rehabilitados en niveles que la reforma del sector y la reestructuración empresarial.	<p>Las obras prioritarias de rehabilitación de los sistemas, deben estar terminadas en un 100% y operando en julio del año 2001.</p> <p>Los usuarios están recibiendo un servicio con conexión domiciliaria, continuo y de calidad adecuada:</p> <table><tr><td>1. Arraiján</td><td>1998</td><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td></tr><tr><td></td><td>59%</td><td>60%</td><td>70%</td><td>80%</td><td>90%</td></tr><tr><td>2. Chorrera</td><td>1998</td><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td></tr><tr><td></td><td>56%</td><td>60%</td><td>70%</td><td>80%</td><td>90%</td></tr><tr><td>3. Colón</td><td>1998</td><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td></tr><tr><td></td><td>85%</td><td>85%</td><td>90%</td><td>95%</td><td>95%</td></tr><tr><td>4. Panamá</td><td>1998</td><td>1999</td><td>2000</td><td>2001</td><td>2002</td></tr><tr><td></td><td>80%</td><td>85%</td><td>85%</td><td>90%</td><td>95%</td></tr></table>	1. Arraiján	1998	1999	2000	2001	2002		59%	60%	70%	80%	90%	2. Chorrera	1998	1999	2000	2001	2002		56%	60%	70%	80%	90%	3. Colón	1998	1999	2000	2001	2002		85%	85%	90%	95%	95%	4. Panamá	1998	1999	2000	2001	2002		80%	85%	85%	90%	95%	<p>Monitoreo y supervisión de la ejecución de los proyectos realizados periódicamente.</p> <p>Informes de avance e informes finales no objetados.</p> <p>Registros y datos estadísticos del operador del servicio evaluados y no objetados.</p>	<p>Las licitaciones y las obras se ejecutadas oportunamente. Los contratistas cumplen sus compromisos satisfactoriamente.</p> <p>La Sociedad Anónima de Panamá Metropolitana funciona eficientemente.</p>
1. Arraiján	1998	1999	2000	2001	2002																																														
	59%	60%	70%	80%	90%																																														
2. Chorrera	1998	1999	2000	2001	2002																																														
	56%	60%	70%	80%	90%																																														
3. Colón	1998	1999	2000	2001	2002																																														
	85%	85%	90%	95%	95%																																														
4. Panamá	1998	1999	2000	2001	2002																																														
	80%	85%	85%	90%	95%																																														

MATRIZ DEL PROGRAMA			
TITULO NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEIOS DE VERIFICACION	SUPOSICIONES IMPORTANTES
Proyectos para la protección y control de los recursos hídricos, de los usuarios y desarrollo de la educación viable del saneamiento en la ciudad de Panamá implementados.	Autoridad de la Cuenca de la Región Interoceánica opera adecuadamente y la coordinación interinstitucional se ha establecido. Campañas de motivación y educación sanitaria y ambiental se han efectuado. Plan Maestro de alcantarillado y estudio de factibilidad fueron contratados e informe final de la consultoría a satisfacción de las partes está disponible.	Monitoreo y control en los niveles de la Sociedad Anónima, autoridad de la cuenca de la Región Interoceánica y MINSA.	Las entidades involucradas cumplen con sus compromisos y responsabilidades.
Creación Empresarial del IDAAN.	La creación de la Sociedad Anónima y la adecuación del personal del IDAAN concluidas en enero de 1998. La Sociedad Anónima privatizada en julio de 1999.	Gaceta oficial. Monitoreo y supervisión en los niveles del MIPPE y Sociedad Anónima. Informes de avance no objetados.	Contratación de la firma y acciones legales ejecutadas oportunamente.
Proyectos en rehabilitaciones y sistemas operando correctamente.	La contratación de la supervisión y gerencia técnica para inversiones de Panamá Metropolitano contratada en enero de 1998 y satisfactoriamente concluida en julio del año 2001.	Contratos adjudicados y suscritos. Monitoreo y control realizados. Informes de progreso e informe final no objetados.	Existe la garantía de los recursos y procesos de contratación ágiles y eficientes.
Proyectos complementarios para la supervisión y control de los recursos hídricos, educación de usuarios y desarrollo del saneamiento en Panamá.	Acciones de coordinación con Autoridad de la Cuenca para la protección y control de los recursos hídricos, campañas al usuario y consultoría de planificación ejecutadas.	Contratos de consultoría y acuerdos interinstitucionales formalizados. Monitoreo y control realizados. Informes de progreso e informe final no objetados.	Procesos de contratación ágiles y eficientes. Existe adecuada coordinación interinstitucional.
PROYECTOS/SUBPROGRAMAS			
Privatización	Licitación realizada, venta del 51% de las acciones concluida y Sociedad Anónima privatizada y completamente operativa (julio 1998, diciembre 1998 y julio 1999).	US\$13,2 millones Actos públicos realizados. Documentación legal formalizada. Monitoreo y supervisión a nivel de MIPPE y Sociedad Anónima efectuados. Informes técnicos, operativos, legales y de auditoría no objetados.	Contratación oportuna de consultoría integral de banca de inversiones. Adecuada divulgación. Existen Operadores Estratégicos del Sector Privado calificados e interesados.
Mediciones	Las pérdidas netas se reducen al año 2001 (en millones de galones): 1. Arraiján: 1,1 2. Chorrera: 1,4 3. Colón: 3,6 4. Panamá 23,1 El consumo per cápita de agua potable se racionaliza para alcanzar en el año 2001 (galones/persona/día): 1. Arraiján: 60 2. Chorrera: 60 3. Colón: 100 4. Panamá 110 Las presiones mínimas en las áreas cuyo abastecimiento es deficiente, aumentan al año 2001 a un mínimo de 20 lbs/pulg2.	US\$30,5 millones Inspecciones técnicas, mediciones y verificaciones in situ, pitometría y análisis hidráulico ejecutados. Monitoreo y supervisión apropiados. Informes técnicos, operativos y estadísticos no objetados.	Existen empresas calificadas interesadas. Procesos de contratación ágiles y eficientes y acciones apropiadas de promoción e inversiones aplicadas oportunamente. Contratación oportuna de consultorías y de contratistas para la ejecución de obras.

MATRIZ DEL PROGRAMA			
SUMEN NARRATIVO	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPOSICIONES IMPORTANTES
<p>Acciones Complementarias</p> <p>Acción para el control y mantenimiento de la Cuenca de la Región Interoceánica.</p> <p>Trabajo con la comunidad y educación ambiental.</p> <p>Elaboración del plan maestro y estudios de factibilidad del sistema de alcantarillado sanitario para la Ciudad de Panamá.</p>	<p>El plan de coordinación estará terminado en julio de 1998. La coordinación se ha efectivizado a partir de diciembre 1998.</p> <p>Las campañas de promoción y divulgación pública serán efectuadas a partir de 1998.</p> <p>Contratos formalizados en enero de 1998. Plan maestro y estudios de factibilidad del sistema de alcantarillado sanitario para la Ciudad de Panamá, terminados en julio de 1999.</p>	<p>US\$3,6 millones</p> <p>Contratos formalizados.</p> <p>Monitoreo y supervisión a nivel de la Sociedad Anónima y autoridad de la Cuenca de la Región Interoceánica realizados periódicamente.</p> <p>Verificación del número y evaluación del resultado de las campañas y población meta alcanzados.</p> <p>Reuniones de revisión técnica realizados sistemáticamente.</p> <p>Encuestas, datos estadísticos, informes técnicos, operativos, de avance y final revisados sin objeciones.</p>	<p>Procesos de contratación de consultorías y su ejecución realizados oportunamente.</p> <p>Contratación de campañas realizadas y diseño concluido en términos acordados.</p> <p>Procesos de selección y contratación de firmas o consorcios consultores efectuados dentro de los términos y condiciones previstos.</p>

PANAMA
PROGRAMA DE APOYO A LA REESTRUCTURACION DEL INSTITUTO DE ACUEDUCTOS
Y ALCANTARILLADOS NACIONALES
(PREIDAA - PN0030)

MARCO LOGICO

ANALISIS DE INVOLUCRADOS			
GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
E	Facilitar medios para que la planificación y aplicación de políticas conduzcan a disponer de un servicio de suministro eficiente de agua potable a precios competitivos, con sustentabilidad financiera.	Deficiencias operativas y limitaciones financieras del Sector y su institucionalidad.	Coordina las políticas públicas y los programas de desarrollo. Formula el presupuesto.
A	Promover la salud pública y bienestar colectivo.	Población de bajos recursos con suministro deficiente de agua.	Autoridad para supervisar la calidad de agua. Formula política de subsidios.
	Garantizar que los servicios satisfacen las necesidades de la comunidad a un precio adecuado.	Insatisfacciones en el servicio.	Ley No 26 del 29 de enero de 1996.
N	Proveer servicio continuo, seguro y de buena calidad.	Deterioro y deficiencia en los sistemas de distribución. Insuficiencias en las áreas operativa y comercial. Restricciones en modificaciones tarifarias. Falta de autonomía.	Ley Orgánica autoriza a prestar, operar y mantener los sistemas.
MBLEA SLATIVA	Satisfacer las demandas de la población.	Inconformidad con el nivel y calidad de los servicios del Sector.	Facultad de aprobar leyes.
A	Mantener sustentabilidad técnica y financiera de los proyectos de inversión.	Déficit financiero persistente del prestador del servicio.	Control y conducción de las políticas financieras del Estado.
SEJO DE NETE	Satisfacer en forma adecuada la demanda de la población por servicios y promover el desarrollo económico.	Operador actual no da respuestas oportunas y eficientes a la demanda de la población. Incapacidad del Operador de generar recursos financieros.	Aprobar proyectos de leyes, decretos y resoluciones.
TRALORIA	Fiscalizar uso adecuado de los recursos.	Operador no utiliza procedimientos adecuadamente.	Autoridad legal para fiscalizar los recursos.
	Promover y llevar a efecto programas de desarrollo de viviendas que dispongan de servicios básicos.	Falta de servicios básicos.	Normas de desarrollo urbano y de vivienda de bajo costo.
	Control y protección de la Cuenca de la Región Interoceánica.	Demanda de agua para nuevos desarrollos de áreas revertidas. Deterioro acelerado de la cuenca.	Por ley debe administrar los recursos de las áreas revertidas. Elaborar e implantar plan de conservación y desarrollo de la Región Interoceánica.
ISION DEL CANAL	Conservación y protección de la Cuenca de la Región Interoceánica. Suministro de agua al Canal.	Alto deterioro de la cuenca.	Reglamentación del Tratado del Canal.
NARE	Vigilar y controlar la mitigación de impactos ambientales. Proteger la Cuenca de la Región Interoceánica y, en general, los recursos naturales.	Deterioro acelerado de la Cuenca.	Autoridad legal para la preservación de los recursos naturales.

ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS			
GRUPOS	INTERESES	PROBLEMAS PERCIBIDOS	RECURSOS Y MANDATOS
	Satisfacer demanda de población de bajos ingresos.	Insuficiencia de servicios básicos para la población de bajos ingresos.	Legalmente facultado para transferir recursos públicos para atender demanda de la población de bajos ingresos.
C	Resolver problemas de servicios básicos en el área de Colón.	Altas deficiencias en la prestación de los servicios básicos.	Autoridad legal para manejar recursos provenientes de las tasas de la Zona Libre.
RIOS DEPENDENCIALES	Disponer de servicios eficientes, confiables y continuos.	Usuarios que viven en zonas alejadas, de topografía alta o marginadas, no tienen servicios adecuados.	Presentación de problemas a líder de la comunidad, ONGS, Legislador del Circuito, medios de comunicación y cierre de vías públicas. Pago con irregularidad por el servicio. Poder del voto.
RIOS NO DEPENDENCIALES	Disponer de servicios eficientes, confiables y continuos.	Servicios intermitentes y presiones bajas que afectan sus actividades económicas.	Construcción de tanques de almacenamiento privados.
RIOS DEL SECTOR PÚBLICO	Disponer de servicios eficientes, confiables y continuos.	Servicios intermitentes y presiones bajas que afectan sus actividades. Los servicios podrán mejorarse de repararse instalaciones internas y racionalizarse el uso del agua potable.	Autoridad conferida legalmente para presentar reclamos a través de los Ministerios y demás entidades gubernamentales.
OS AMBIENTALISTAS	Defensa y mantenimiento de las áreas verdes, zonas de protección y ecológicas, parques y recursos naturales. Asesoría en la formulación de leyes para el crecimiento sostenido ecológico de Panamá.	Deforestación del país es del casi 70%. Degradación de cuencas hidrográficas. Servicios intermitentes y presiones bajas que afectan actividades de la colectividad.	Mecanismo de influencia ante el Gobierno para que se protejan y conserven la ecología y recursos naturales en el territorio nacional.
	Apoyar al Gobierno de Panamá en la reforma sectorial y reestructuración empresarial.	Provisión ineficiente de servicios. Trasmisión y distribución de agua potable inadecuadas. Debilidades del ente en las áreas operativa, administrativa, comercial y financiera. Impactos en los ingresos fiscales.	Apoyar la participación del sector privado en el manejo de los servicios públicos y en las inversiones requeridas por el sector. Disponibilidad de recursos de largo plazo para financiar las operaciones.
	Cofinanciar el programa de reestructuración empresarial del sector agua potable y alcantarillado.	Percepción de prestación ineficiente de servicios.	Disponibilidad de recursos hasta un límite pre-establecido.
	Participar en el financiamiento de cooperación técnica requerida para la reforma sectorial y reestructuración empresarial.	Ineficiencias sectoriales y a nivel de la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado	Disponibilidad de recursos no reembolsables y reembolsables para cooperación técnica.
RESAS DEL SECTOR PRIVADO	Participar con fines de lucro en la prestación de los servicios.	Percepción de apertura del Gobierno de Panamá hacia la participación del Sector Privado.	Disponibilidad de capital de riesgo, experiencia y tecnología.
SEP	Incremento de salarios y estabilidad. Aumento del número de empleados públicos.	Despidos no justificados, falta de respeto a la antigüedad, rango, ausencia de incentivos.	Declaración de huelga (Asamblea General). Defender los derechos de sus miembros.
AUTORES Nacionales e Internacionales	Apoyar entidades en la realización de estudios, supervisión y asesoría especializada.	Procesos de selección y contratación lentos.	Alta experiencia y conocimiento en tema de reforma sectorial y reestructuración empresarial.

RG2-PN065P
PN-0030
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO ____/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA
(Programa de Apoyo a la Reestructuración del
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo a la reestructuración del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales. Dicho Financiamiento será por una suma de hasta US\$45.000.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.