Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento – Fases I (pn-l1042) y II (PN-L1093) Ejecutados por el Instituto de Acueductos y alcantarillados Nacionales (IDAAN)

* 1. **Antecedentes.** luego de un ausencia de 14 años de estar presente en IDAAN a raiz de un proceso de privatizacion fallido, en 2010 el Directorio aprueba la operacion “Programa Multifase de Inversiones de Agua Potable y y Saneamiento” hasta por un monto de US$120 millones a ser ejecutada por IDAAN. Considerando que se buscaba impulsar un esfuerzo sostenido, sistemático y de largo alcance, que incluye además de ampliar la cobertura y mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios, la modernización y funcionamiento de estructuras institucionales específicas del sector de agua potable y saneamiento y del IDAAN, se consideró apropiado y conveniente la utilización de la modalidad de fases múltiples. Se destaca que ademas del Banco, la CAF (US$120 millones) y el Banco Mundial (US$50 millones) en 2010 dieron sendos financiamientos al IDAAN en forma simultanea lo que requirio de una coordinacion estrecha entre los multilaterales para evitar duplicaciones y traslapes y maximizer los esfuerzos y recursos asignados al IDAAN. Dado que el Banco financiaba proyectos de agua potable urbano y rural en las provincias del interior del pais a traves de varios programas de desarrollo sostenible que ejecutaba el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), brazo ejecutor del MInisterio de la Presidencia; asi como el Programa de Saneamiento ambiental de la Ciudad y la bahia de Panama en el Area Metropolitana de la Ciudad de Panama (AMP), el cual era ejecutado por el Ministerio de Salud (MINSA) a traves de la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panama (UCPSP), la Fase I del Programa de IDAAN (2367/OC-PN) con un financiamiento de US$50 millones ($40 millones BID y $10 millones gobierno) se concentró en las mismas areas geograficas de actuacion de CONADES y MINSA para mejorar/ampliar o incrementar cobertura en los servicios de agua potable y alcantarillado en ciudades intermedias en las provincias asi como en Arraiján y La Chorrera, que forman parte del AMP. Complementariamente, se asignaron recursos para un programa de eficiencia energetica en el AMP y para el fortalecimiento institucional, organizacional y financiero del Sector e IDAAN. La Fase I es apoyada con tres cooperaciones tecnicas a saber: la ATN/OC-11959-PN que realizó la priorización, los estudios de factibilidad y el diseño ejecutivo de mejoras en 15 sistemas operados por el IDAAN y la ATN/OC-12306-PN con la cual el Gobirerno de Panama (GdP) y el IDAAN avanzaron en la definición de una estrategia para reformar el sector de APS y modernizar el IDAAN y las ATN/OC-13444-PN y ATN/OC-13443-PN que apoyan el fortalecimiento del IDAAN en el ámbito de la eficiencia energética. En la Fase I se estableció el cumplimiento de ciertas condiciones que permitirían activar una segunda fase del mismo. En el ano 2013 tres años después de haberse aprobado la Fase I la cual tenía una duración de 5 anos, los hitos activadores fueron cumplidos por IDAAN y el Directorio con fecha xxx de xxxxx del 2013 aprobo la operación de la Fase II (PN-L1093) hasta por un monto de US$54 millones con una contrapartida de US$14 millones la cual continuaria apoyando los objetivos e intervenciones previstos en la Fase. En el marco de la Fase II se aprobo y ejecuto la TC Apoyo al Programa de Reformas y Modernización del Sector e IDAAN Fase I (ATN/OC‑14558-PN).
  2. Todas las medidas y acciones que fueron recomendadas en la formulacion del programa multifase para mitigar los riesgos institucionales, organizativos, tecnicos, fiduciarios, etc., fueron implementadas en un alto porcentaje en la Fase I todo lo cual permitio entre otros aspectos activar la Fase II. Con el programa en su etapa final de ejecución a la fecha de este informe (octubre 2017), se recogen a continuación las principales lecciones aprendidas a tomar en cuenta en la aprobación del Programa de Mejhoja a la Gestion Operativa del IDAAN en el Area Metropolitana de Panama.

**Aspectos Institucionales:**

* 1. **Liderazgo al Maximo Nivel Politico/Decisorio:** un factor clave para promover una reforma y reestructuracion del sector y la modernizacion y gestion del IDAAN es contar con un liderazgo al maximo nivel politico/decisorio del pais y de las maximas autoridades del IDAAN respectivamente. Ejemplos positivos que validan esto en el programa son: i) En Dic/2015 por un evento extremo de precitacion las fuentes de agua se deterioraron y el IDAAN no fue capaz de tratar el agua dejando a la ciudad sin agua potable por casi dos meses. La crisis anterior obligo al ejecutivo nombrar una comision de alto nivel presidida por el Ministro del Canal y Secretario de Metas de la Presidencia para resolver tal problema y priorizar y promover la reforma y transformacion del sector y la modernizacion del IDAAN. El Banco con las AT’s pudo brindar la asistencia tecnica oportuna a tal comision para hacer un diagnostico, identificar los problemas y proponer los instrumentos requeridos incluyendo una propuesta de ley; ii) A nivel del IDAAN entre 2009/2014 se conto con el apoyo de los dos directores ejecutivos no solo para apoyar la ejecucion del programa con los organismos multilaterales sino para promover la modernizacion de la institucion. Es importante resaltar que tal apoyo no necesariamente permeo y se empodero a nivel de los mandos gerenciales y tecnicos del IDAAN lo que genero resistencia al cambio. Por otro lado el nuevo gobierno que asumio en xxxx/2014 si bien es cierto priorizo el sector y ha implementado un gran programa de inversiones para incrementar cobertura y cerrar las brechas de acceso entre lo urbano y rural, no necesariamente dio continuidad a las iniciativas que en materia de reforma y modernizacion se generaron el el gobierno pasado. Un nuevo evento climatologico extremo (la sequia de mediado de 2014-2015) que limito la disponibilidad del recurso agua para suministro de agua potable obligo al gobierno a nombrar en 2015 una comision de alto nivel para estructurar un Plan Nacional de Seguridad Hidrica y conformar la Comision Nacional del Agua (CONAGUA) instancia dependiente del Consejo de Gabinete para ordenar, reformar y modernizar el sector de agua que incluye Agua Potable y Saneamiento e IDAAN. En este marco el Banco asiste tecnicamente al Ministro Coordinador de CONAGUA para darle continuidad al trabajo desarrollado entre 2011/2014 y reiniciar el trabajo de reforma y modernizacion del IDAAN el cual esta siendo liderado nuevaemnte por la Secretaria de Metas de la Presidencia. Por lo anterior el Banco en 2017 ha aprobado el PBL xxxxxxx/bid y esta en proceso la aprobacion de esta operación.
  2. **Coordinacion de los Multilaterales:** La coordinacion y el trabajo conjunto entre los organismos multilaterales que apoyan al sector e IDAAN es importante promoverlo y sistematizarlo ya que permite ademas de racionalizar, optimizar y, focalizar los recursos disponibles territorialmente evitando traslapes y duplicaciones, tener un frente comun unificado para el dialogo entre las multilaterales, el gobierno e IDAAN. Muchas de las medidas que fueron tomadas al inicio de la Fase I del programa para mitigar los riesgos identificados como por ejemplo la conformacion de una solo Unidad de Proyecto dentro de las estructuras del IDAAN para ejecutar los tres financiamientos, fueron implementados. Asi mismo el dialogo y la cooperacion conjunta entre las multilaterales y el gobierno e IDAAN promovieron los avances que se hicieron entre 2011/14 en materia de reforma del Sector y modernizacion del IDAAN. Si bien en estos ultimos anos todavia se mantienen los canales de comunicación entre los multilaterales los mismos se deberan de fortalecer mas de cara al reinicio de las acciones del gobierno en materia de reforma del sector y modernizacion del IDAAN
  3. **Cambios de Autoridades y Politicas Institucionales:** los cambios de autoridades y politicas a nivel interno del IDAA(por ende la Unidad Ejecutora), del gobierno y de la contraloria general de la republica han afectado la ejecutoria del programa y el algunos casos lo han llegado a paralizarlo. Los esfuerzos que se hacen para selección los perfiles cargo y capacitar y entrenar al personal de la unidad con tales cambios de autoridad tal esfuerzo se diluyen en el tiempo y generan problemas en la gestion tecnica y administrativa de los programas. Tambien requiere de un esfuerzo extra de parte del Banco para empoderar a las nuevas autoriades sobre las bondades y beneficios del programa. El algunos casos nuevas autoriades no se han empoderado del programa por lo que no le dan la prioridad debida. En otros casos nuevos coordinadores de UEP son burocratico y lentos para tomar decisiones o han reestructurado la UEP de manera tal que han generado paralisis El Banco si bien esta preparado para lidiar con este tipo de situacion asistiendo en los temas tecnicos y fiduciarios a los nuevos equipos no necesariamente el resultado final que se busca se ha conseguido al 100%. El cambio de la politica de la controlaria de no tener agentes fiduciarios asi como no permtir personal consultor en la unidades ejecutoras del Banco ha tenido consencuencias muy dura en la capacidad de ejecucion de las UEP en el pais y por ende en la de IDAAN. Una medida sana que toma la operación PN-L1148 en base a las experiencias anteriores es que la unidad ejecutora estara bajo la supervision de un comité ejecutivo dependiente de la Junta Directiva del IDAAN la cual es estable si cambian directores ejecutivos o el gobierno
  4. **Coordinacion Interinstitucional entre IDAAN y CONADES y MINSA-UCPSP asi como entre la UEP de IDAAN y sus unidades internas:** Un tema recurente ha sido la limitada y en algunos casos nula coordinacion y cooperacion tecnica entre las diferentes instituciones del sector en especial aquellas que formulan y ejecutan proyectos en nombre del IDAAN. Lo anterior es debido a que por un lado se dan celos institucionales entre las mismas ya que por un lado otros se encargan de hacer la tarea que le compete al IDAAN y por otro lado los requerimientos solicitados al IDAAN no se brindan en tiempo y forma dada su burocracia. Con CONAGUA el gobierno pretende superar esta situacion para reforzar la coordinacion interinstitucional y la planifiacion estrategica del sector. Tambien ha sido recurrente la falta de cooperacion y apoyo entre UEP del IDAAN y las unidades internas en especial planificacion, ingenieria, administracion/finanzas y legal. Se espera que ahora que la UEP de la operación PN-L1148 dependera de un Comité Ejecutivo adscrito a la Junta Directiva en tal comité se ventilen los problemas internos de cooperacion y apoyo para superarlos en tiempo y forma.

1. **Aspectos de Ejecucion:**
   1. **Supervision Tecnica Externa para Contratos de Asesoria Tecnica al IDAAN**: El Banco tuvo una experiencia de desarrollar un contrato de asistencia tecnica y asesoria al IDAAN en las Provincias Centrales. En la ejecutoria de dicho consultoria se dieron muchas discusiones y malos entendidos entre el equipo tecnico nacional de contraparte y los contratistas limitando de alguna manera el logro del 100% de los productos y resultados previsto. Fue evidente que si se hubiera tenido una firma consultora con experiencia internacional apoyando al equipo tecnico nacional los resultados hubieran sido mejores. En la operación PN-L1148 se estara contratando una firma consultora internacional para apoyar al IDAAN en la supervision de la asistencia tecnica.
   2. **Contratacion de empresas consultoras internacionales externas para los estudios y disenos y la supervision de las obras:** la experiencia es que en la mayoria de los casos ha funcionado bien pero en un pequenos porcentaje los resultados no han sido lo deseado. La operación PN-L1148 seguira implementando estas modalidades de contratacion poniendo mayor cuidado a los estudios e informacion de mercado de las firmas consultoras ha seleccionar.
   3. **La falta de prioridad y liderazgo de las autoridades de turno, los cambios de autoridades a nivel del gobierno, IDAAN, la UEP y la Contraloria General de la republica aunado a la falta de cooperacion y apoyo entre las unidades internas del IDAAN** se consideran que son los factores mas relevantes de por que en este momento la ejecucion de la operación con IDAAN esta en problemas. Como se ha explicado la nueva operación PN-L1148 toma en consideracion todas estas lecciones aprendidas para evitar que aquellas situaciones que han sido negativas para el avance del programa se repitan.