

PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA

(PRIBA)

(PN-0097)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE: República de Panamá

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), a través de la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP), de acuerdo con las modalidades de ejecución y en coordinación con los organismos señalados en el Capítulo III.

MONTO Y FUENTE:

BID Rápido desembolso:	US\$120,00 millones (OC)
Cooperación Técnica	US\$ 3,34 millones (OC)
FOMIN (donación):	US\$ 1,81 millones
Aporte Local:	US\$ 1,58 millones

PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:

Plazo de amortización:	20 años
Período de desembolso:	3 años
Tipo de interés:	variable
Inspección y vigilancia:	1,00%
Comisión de crédito:	0,75%

OBJETIVOS: La operación tiene por objeto apoyar la reforma de los sectores de telecomunicaciones, electricidad, y agua potable y saneamiento. Se propone la aprobación de dos préstamos, uno de rápido desembolso por un monto de US\$120 millones para apoyar las necesidades de recursos externos, y uno de Cooperación Técnica de US\$3,34 millones para apoyar la ejecución de las reformas. Paralelamente, se someterá al Comité de Donantes del FOMIN, una propuesta de Cooperación Técnica No Reembolsable de US\$1,81 millones para financiar el Subprograma de Creación y Puesta en marcha del Ente Regulador de los Servicios Públicos.

DESCRIPCION: El Programa tiene por objeto establecer un marco legal, institucional y regulatorio para promover la participación del sector privado en la expansión y prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento, electricidad y telecomunicaciones. La política incluye: (i) reorganización del mercado para maximizar la competencia; (ii) adopción de marcos legales estables y transparentes; (iii)

adopción de marcos institucionales en que el Estado retiene las funciones de política sectorial y la de regulación, y se transfiere total o parcialmente al sector privado, las funciones de propiedad, financiamiento y prestación directa de los servicios; y (iv) la función de regulación se establece en un ente autónomo e independiente.

**CLASIFICACION
AMBIENTAL:**

El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 21 de mayo de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III. El Resumen Ambiental fue considerado por el Comité del Medio Ambiente en su sesión del 2 de octubre de 1996.

BENEFICIOS:

La incorporación del sector privado debiera reducir sustancialmente la demanda del sector público por recursos para financiar la expansión de la capacidad instalada en estos sectores, y debiera permitir que el Gobierno pueda transferir los recursos liberados hacia los sectores sociales. La reducción en el endeudamiento externo del sector público durante el quinquenio 1997-2002 sería de alrededor de US\$1000 millones. La recuperación de costos a través de tarifas debiera contribuir con los recursos necesarios para expandir la cobertura, y atender los objetivos de calidad, confiabilidad, eficiencia, y sustentabilidad asociados con la prestación.

RIESGOS:

El principal riesgo claramente identificado es el relacionado con la aprobación de los proyectos de ley para las reformas en electricidad y en agua potable y saneamiento. Sin embargo, la viabilidad anticipada de estas acciones se apoya en el éxito que el Poder Ejecutivo ha tenido hasta ahora en la ejecución de la Agenda Legislativa, y en el proceso de consulta y diálogo interno que el Gobierno ha seguido para lograr los consensos necesarios alrededor de los objetivos, alcance y detalle de los proyectos.

Un segundo tipo de riesgo, se relaciona con la posible falta de interés del sector privado de participar en la prestación de estos servicios en Panamá. En este sentido, hay por lo menos dos antecedentes favorables, uno se refiere a la falta de riesgo cambiario, y el otro, al éxito recientemente obtenido en el caso de la licitación de la Banda A de telefonía celular, en que las ofertas excedieron con creces las expectativas más optimistas. En el caso del sector agua potable y saneamiento, de menor rentabilidad relativa, los antecedentes iniciales apoyan la posibilidad de que el manejo comercial de

los sistemas, sea compatible con la estrategia de concesión y capitalización gradual de las empresas.

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

La estrategia del Banco persigue como objetivo principal apoyar al Gobierno de Panamá en remover los obstáculos estructurales al crecimiento económico y crear mayores fuentes de empleo y bienestar social en Panamá. La estrategia del Banco se orientará hacia el logro de un crecimiento más equitativo, sustentable desde el punto de vista ambiental y sostenido, apoyado por un Estado moderno. Los cuatro objetivos de la estrategia del Banco son: (i) ampliar los beneficios de la política social, en particular hacia grupos vulnerables y/o desfavorecidos (Crecimiento con Equidad); (ii) promover el desarrollo sustentable; (iii) impulsar el crecimiento económico sostenido; y (iv) fortalecer la Gobernabilidad.

La operación que se propone es consistente con la política del Banco y es altamente congruente con el programa de Gobierno y con los esfuerzos que está adelantando el país para promover una mayor participación del sector privado y focalizar el gasto del sector público priorizando la población en riesgo.

**FOCALIZACION A LOS
GRUPOS DE BAJOS
INGRESOS:**

Teniendo en cuenta que los beneficios del Programa son de tipo macroeconómico y benefician por lo tanto a la población panameña en general, este Programa no puede clasificarse dentro de la Categoría de Focalizado a grupos de bajos ingresos ni tampoco dentro de la Categoría de equidad social y reducción de pobreza, según Documento de la Octava Reposición de Recursos del Banco.

**EXCEPCIONES A LA
POLITICA DEL
BANCO:**

Se recomienda que se amplíe el período de financiamiento retroactivo a los 12 meses anteriores a la fecha de la firma del contrato de préstamo (Ver párrafo 3.23).

Se recomienda prescindir de licitación pública internacional para la importación de petróleo y sus derivados y de electricidad al por mayor (Ver párrafo 3.22).

Se propone autorizar la contratación directa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como Agencia para realizar las actividades administrativas de apoyo a la UTPP, como la contratación de servicios de la CT (Ver párrafo 2.6 del Anexo III).

Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección 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 de precio más bajo es la seleccionada. 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" sólo compiten en cuanto a costo. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las Invitaciones a Presentar Propuestas (Ver párrafo 2.7 del Anexo III).

**CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

El contrato de Préstamo para el Préstamo Sectorial contendrá, además de las condicionalidades contractuales generales para este tipo de préstamo, las establecidas en la Matriz de Políticas (Ver Anexo I).

El monto sobre el cual se requerirá de procedimientos simplificados de licitación pública internacional, para la adquisición de bienes elegibles bajo el Programa será de US\$5 millones (Ver párrafo 3.19), excepto para la importación de petróleo y sus derivados y de electricidad al por mayor, como se indica en párrafo de excepciones a la política del Banco.

El Contrato de Préstamo incluirá adicionalmente las condiciones estándares del Banco relacionadas a, entre otras, auditoría, informes, inspecciones, evaluación del préstamo y licitaciones.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Contexto de la operación

- 1.1 Con el apoyo del Banco, el Gobierno de Panamá está ejecutando un programa de reforma de los sectores de infraestructura básica. El Programa se inició, a comienzos de los noventa, originalmente con el objeto de promover la participación del sector privado en puertos y telecomunicaciones, y de fortalecer y modernizar las empresas públicas encargadas de la prestación en agua potable y saneamiento, y electricidad. En apoyo a ese Programa, el Directorio del Banco aprobó los préstamos 688/OC-PN y 689/OC-PN por un monto de US\$80 y US\$40 millones respectivamente para ser desembolsados en tres tramos. El primer tramo de los recursos de ambos préstamos, por un monto total de US\$50 millones, se desembolsó en agosto de 1992; y el segundo tramo de los recursos, por un monto de US\$35 millones, se desembolsó en noviembre de 1995.
- 1.2 Mientras que en el sector portuario y en telecomunicaciones, el actual Gobierno logró vencer problemas políticos que durante la Administración anterior estancaron las reformas; en el sector eléctrico y en agua potable y saneamiento, las metas propuestas se lograron sólo parcialmente, y hoy existe la convicción de que aún si algunas de esas metas se lograran plenamente, no se resolverían los problemas que restringen la capacidad para la prestación eficiente y para movilizar los recursos financieros necesarios para atender adecuadamente las necesidades de los consumidores en estos sectores.
- 1.3 A partir de fines de 1994, en el caso particular del sector portuario, la incorporación del sector privado en el desarrollo de nuevas instalaciones portuarias, y el interés expresado en la operación de puertos existentes, le dieron al sector una dinámica propia dominada fundamentalmente por fuerzas de mercado, y recientemente el Gobierno acaba de adjudicar los puertos de Cristóbal y Balboa a un operador e inversionista privado, alcanzando así uno de los objetivos más importantes del programa de reforma en ese sector.
- 1.4 En vista de lo anterior, el actual Gobierno ha hecho suyo el programa de reforma para las telecomunicaciones, pero ha sustituido los programas de fortalecimiento institucional en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y en el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), por programas de reforma integral en los sectores de agua potable y saneamiento, y eléctrico respectivamente. Por lo tanto, tal como se acordó con el Gobierno, en abril de 1996 se aprobó la solicitud del Gobierno de cancelar el saldo (US\$35 millones) de los recursos del financiamiento remanente en los préstamos aprobados en 1992; y, se propone la aprobación de esta operación, ahora más ajustada a los objetivos y alcances del actual programa de reforma en esos sectores.

B. Problemas principales

- 1.5 El programa tiene su principal razón de ser en el desequilibrio que existe, por un lado, entre la demanda de recursos necesarios para la operación y desarrollo sustentable de esos sectores, y, por el otro, en la falta de capacidad que resulta de los arreglos institucionales que hoy prevalecen en estos sectores, para operar y financiar y ejecutar los proyectos de inversión.

Para resolver los déficits de prestación y atender el crecimiento en la demanda asociado con la inserción de la economía panameña en la economía mundial, Panamá requiere en los próximos cinco años, **alrededor de US\$270 millones anuales, poco más del 4,2% del PIB**, para financiar y ejecutar la expansión de la capacidad instalada en los sectores de telecomunicaciones, agua potable y saneamiento, y electricidad.

- 1.6 La experiencia panameña se basó hasta ahora en la provisión de servicios directamente por parte de tres empresas estatales (INTEL, IRHE, e IDAAN). En este entorno, el ejercicio de la regulación y la expedición de normas se ha hecho a través de la presencia directa del Gobierno en estas entidades de servicios, o garantizando la ejecución pública de proyectos mediante la sujeción a procedimientos normativos propios del sector público, en el área de contratación, fiscalización y financiamiento. Con el agotamiento del esquema tradicional y la necesidad de promover reformas de fondo en los esquemas de prestación de los servicios, y atraer la inversión y la gestión privadas, se requiere introducir igualmente reformas en el esquema de regulación estatal y en la base normativa y legal.

1. Sector telecomunicaciones

- 1.7 La prestación de los servicios de telecomunicaciones en el país ha estado a cargo del Instituto Nacional de Telecomunicaciones (INTEL). El INTEL fue creado en 1973 para planificar, diseñar, construir, y operar los sistemas de telecomunicaciones en el país. A comienzos de 1995, y como parte del programa de reforma del sector, el INTEL fue convertido en una sociedad anónima INTEL S.A., y se autorizó al Ejecutivo para que iniciara el proceso de venta del 49% del capital accionario a un inversionista estratégico. Con la sola excepción de la concesión de la Banda A de telefonía celular, recientemente adjudicada a un inversionista estratégico, la empresa ha tenido hasta ahora el monopolio de las telecomunicaciones.
- 1.8 La empresa ha estado inserta en un marco institucional que le ha impedido tener la agilidad gerencial, la autonomía financiera y operativa, y los incentivos necesarios para responder adecuadamente a los desafíos que le imponen la globalización de la economía y el desarrollo de la economía de la información. El

sector presenta las características habituales asociadas con el modelo histórico de prestación, esto es, bajo nivel de cobertura, poca confiabilidad, tarifas distorsionadas, desviación de los recursos para financiar al resto del sector público, y exceso de personal para los actuales niveles de prestación.

El plan de expansión y modernización de los servicios de telefonía local, y larga distancia es de alrededor de US\$400 millones. Esto implica, además del acceso oportuno a tecnologías modernas, capacidad para financiar y ejecutar inversión de por lo menos US\$60 millones anuales, comparada con una ejecución de sólo US\$40 millones anuales en el período 1990-95.

2. Sector de agua potable y alcantarillado sanitario

- 1.9 La principal institución en el sector es el IDAAN creado en 1961, con todas las funciones de planificación, construcción, operación y explotación de sistemas de acueductos y alcantarillados en poblaciones urbanas y rurales concentradas con más de 1500 habitantes.
- 1.10 De lo anterior resulta que el IDAAN tiene la responsabilidad directa de la prestación de servicios a poco más del 80% de la población, y además desempeña las funciones de regulación, y la de política y planificación del desarrollo del sector en lo que se refiere a normas de servicio y expansión de los sistemas. A pesar de repetidos intentos de fortalecimiento institucional, el IDAAN adolece de debilidades sistémicas en las áreas administrativa, financiera, y operativa, y tiene una bajísima capacidad de ejecución de los programas de inversión y carece de recursos para el mantenimiento y expansión adecuada de los sistemas.

Para resolver el déficit actual de cobertura en agua potable y principalmente de alcantarillado sanitario, se estima que el país debe invertir poco más de US\$200 millones, excluyendo las inversiones necesarias para el saneamiento de la Bahía de Panamá, US\$50 millones anuales en el período 1997-2002. Además de que se trata de un sector en el que, con los arreglos institucionales y marcos regulatorios actuales, la capacidad de ejecución de inversiones es de sólo US\$10 millones anuales, los recursos necesarios están totalmente fuera de las posibilidades de los actuales mecanismos de financiamiento.

3. Sector eléctrico

- 1.11 La prestación del servicio eléctrico en Panamá está a cargo del IRHE. La empresa es un monopolio integrado vertical y horizontalmente, creada en 1961 para planificar, normar, y prestar todos los servicios de generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica.

- 1.12 La prestación del servicio tiene deficiencias de cobertura, calidad, continuidad y confiabilidad del servicio. Las pérdidas eléctricas son relativamente elevadas, la condición del sistema de generación térmica es insatisfactorio debido a la falta adecuada de mantenimiento y reparación. El sector carece de los recursos financieros y de la capacidad de ejecución para realizar las inversiones necesarias para atender el crecimiento proyectado de la demanda.

El plan de expansión actual establece necesidades de US\$1200 millones, alrededor de US\$150 millones anuales, para los próximos 8 años, cifra que está claramente por encima de la capacidad de financiamiento y de ejecución de proyectos que resulta de los actuales arreglos institucionales y modelos de gestión en el sector.

C. El Programa del Gobierno

- 1.13 El programa del Gobierno de Panamá para el periodo 1995-99, tiene por objeto redefinir y redimensionar el rol del sector público en la economía, focalizar la participación del gasto público en los sectores sociales, y promover la participación del sector privado en las actividades productivas. Desde el punto de vista del financiamiento, el programa macroeconómico fiscal en general, y la racionalización de las finanzas públicas persiguen la sustitución de los mecanismos tradicionales de financiamiento externo, esto es, el endeudamiento público externo, y los ingresos de las bases militares, por exportaciones, y flujos de capital externo de largo plazo para financiar inversión.
- 1.14 Los principales elementos de política del programa son los siguientes: (i) la reducción de los aranceles externos y la eliminación de las distorsiones en el sistema de precios; (ii) la introducción de incentivos claros y marcos jurídicos estables; (iii) la contención del crecimiento del gasto público y su focalización en los sectores sociales, este ajuste es particularmente importante en el Gobierno Central y se hace aún más urgente como resultado de la misma estrategia, ya que el Gobierno ya no podrá recurrir a las Empresas Públicas para cubrir necesidades presupuestarias; (iv) la ejecución de programas sociales de corta maduración para ayudar a paliar la deuda social en el muy corto plazo; (v) la incorporación y desarrollo de las áreas revertidas; y (vi) el financiamiento de la transición con endeudamiento externo, principalmente multilateral.
- 1.15 Para establecer un entorno afín con estos objetivos, el Gobierno ya ha hecho importantes reformas directamente relacionadas con los objetivos del Programa: (i) la universalización de los incentivos a la producción, para eliminar distorsiones fiscales y financieras (Ley No. 28 de junio de 1995); (ii) la reforma del Código Laboral (Ley No. 44 de agosto de 1995) para flexibilizar el mercado laboral, reducir los costos de la movilidad laboral, y establecer

un fondo para desempleo; (iii) la Ley de Defensa de la Competencia (Ley No.29 de febrero de 1996), por la cual se adoptan medidas para prevenir prácticas monopólicas y comportamientos que restringen el funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios; y (iv) ha sometido a la consideración de la Asamblea un Proyecto de Ley para la Protección de los Derechos de la Propiedad Intelectual para adoptar un marco legal para promover la inversión externa.

D. Entorno macroeconómico

- 1.16 El entorno macroeconómico es compatible con los objetivos de las reformas sectoriales. El programa económico del Gobierno para 1995-99 pone énfasis especial en la redefinición del rol del sector público. En particular, en la separación del sector público como agente encargado de la prestación directa de los servicios, uno de los objetivos principales de la reforma, es consistente con, y se apoya, en las acciones para equilibrar las finanzas públicas y fortalecer las finanzas del Gobierno Central.
- 1.17 En apoyo al programa del gobierno, el Banco Mundial (BIRF), aprobó una extensión hasta marzo de 1997 del plazo vigente para el desembolso de los recursos del Programa de Recuperación Económica (PRE), que expiraba en marzo de 1995. A su vez, el Directorio del Fondo Monetario Internacional (FMI), ha aprobado un Acuerdo de Derechos de Giro para un programa de 15 meses a partir de diciembre de 1995, el cual pone énfasis especial en el fortalecimiento de las finanzas del Gobierno Central. Las metas cuantitativas incluyen el balance del Sector Público No Financiero, y el grueso del ajuste corresponde a las finanzas del Gobierno Central. El programa también incluye metas para los activos domésticos del Banco Nacional de Panamá y establece toques a los niveles de endeudamiento externo de corto y mediano plazo.

E. Operación propuesta

- 1.18 La operación propuesta consiste en un préstamo de rápido desembolso a la República de Panamá de US\$120 millones, a ser desembolsado en cuatro tramos. El primero de US\$45 millones, a ser desembolsado en el primer trimestre de 1997, y los otros tres de US\$25 millones cada uno, a ser desembolsados independientemente una vez alcanzados los objetivos del Programa para cada uno de los sectores tal como se establece en la Matriz de Política Sectorial (Anexo I). El préstamo tendría un plazo de desembolso de 36 meses. El monto y la estructura de los desembolsos propuestos es consistente con las necesidades de Balanza de Pagos de Panamá y con el cronograma de ejecución del programa de reforma.
- 1.19 La operación también incluye una propuesta para aprobar un préstamo de Cooperación Técnica de US\$3,34 millones y una Cooperación Técnica No Reembolsable de US\$1,81 millones del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), (Facilidad I) para: (i) la reestructuración de la empresa eléctrica y la de agua potable y

saneamiento; (ii) caracterización técnica, financiera y económica de las concesiones; (iii) apoyo para los procesos de licitación e incorporación del sector privado en estos dos sectores; y (iv) organizar y capacitar al ERSP.

F. Racionalidad del Préstamo Sectorial

- 1.20 El financiamiento propuesto de US\$120 millones, es consistente con las necesidades de balanza de pagos para el período 1997-99. Las proyecciones presupuestarias del Gobierno Central proyectan un flujo de financiamiento externo de aproximadamente US\$915 millones, de los cuales US\$540 son para proyectos, y alrededor de US\$350 son para apoyo presupuestario.
- 1.21 Las necesidades de financiamiento externo y apoyo fiscal tienen un importante componente de tipo coyuntural, y el grueso de ellas se concentran en el año 1997. El monto se explica por el incremento en los pagos de intereses corrientes asociado con la normalización de las relaciones con la banca comercial, por la demanda de recursos necesarios para financiar la liquidación del Fondo Complementario de Pensiones, y por la eliminación de las transferencias de recursos del INTEL para apoyo presupuestario del Gobierno Central. Estos componentes generarán un incremento de alrededor de US\$261 millones en las necesidades de financiamiento externo del Gobierno durante el período 1997-99.
- 1.22 Desde el punto de vista del contenido de los programas de reforma que son objeto del apoyo del Banco, la operación es totalmente consistente con la racionalidad de los préstamos sectoriales. En efecto, en este sentido, el apoyo es de naturaleza transitoria, y las acciones están encaminadas a resolver problemas de carácter estructural que han venido afectando las finanzas del sector público, y los resultados de la Balanza de Pagos.
- 1.23 El Gobierno ha solicitado el apoyo del Banco para financiar este desequilibrio a través de dos operaciones de desembolso rápido. La primera es el Préstamo para la Reforma de la Infraestructura Básica (PRIBA). La segunda, es una operación de apoyo a la Reforma del Sector Financiero y Seguridad Social (PN-0056), que la Administración está considerando.

G. Resultados del Programa e impactos de desarrollo

- 1.24 Se espera que la implementación de los componentes del Programa permita movilizar recursos del sector privado para financiar la expansión, y reducir la carga fiscal de estos sectores, e incrementar la cobertura y mejorar la calidad de la prestación, y asegurar el desarrollo sustentable de estos sectores.
- 1.25 La ejecución del Programa debe permitir que dentro de un período de 24 a 36 meses se hayan logrado, entre otros, los siguientes resultados: (i) que el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), esté instalado y funcionando; (ii) que la propiedad de un

49% del capital accionario de INTEL S.A., haya sido transferida a inversionistas privados encargados de la operación de la telefonía local, y larga distancia nacional e internacional, y esté operando la telefonía celular; (iii) que operadores privados estén a cargo de la prestación directa, y de la inversión en el sector de agua potable y alcantarillado sanitario en Panamá Metropolitana y estén en proceso el otorgamiento de las concesiones en las áreas provinciales; (iv) que se haya completado el proceso de Conversión del IRHE en por lo menos dos empresas de generación hidroeléctrica, una de generación termoeléctrica, una de transmisión, y por lo menos dos de distribución; y (v) que se haya completado el proceso de venta de las acciones de por lo menos una empresa de generación y dos de distribución.

- 1.26 Consecuentemente, asociado con lo anterior, dentro de un período de tres a cinco años, se debiera observar un cambio importante en la calidad y cobertura de la prestación, y en las modalidades de operación y financiamiento de estos sectores de infraestructura. (Ver Anexo V)

H. Lecciones aprendidas

1. Lecciones del PREP

- 1.27 El Programa de Reforma de las Empresas Públicas (PREP), tuvo resultados favorables en los sectores de telecomunicaciones y en el sector portuario. En cambio, en relación con el fortalecimiento institucional, financiero, y operativo del IRHE y el IDAAN, la evidencia muestra que la consecución de los objetivos finales del programa resultaron ser incompatibles con la estructura institucional, la organización de los mercados y el marco regulatorio para los sectores eléctrico y de agua potable y saneamiento. En efecto, los diagnósticos sectoriales atribuyen la falta de eficiencia, el déficit endémico de recursos, los déficits de cobertura, etc. a la falta de autonomía de las empresas, a la falta de precisión en la definición de las instituciones, a la estructura de los mercados, a las interferencias políticas, y finalmente, a la falta de una estructura adecuada de incentivos a los distintos agentes que participan en el sector. Por lo tanto, el Programa de Reforma de las Empresas Públicas, no tuvo el impacto que se esperaba en términos de los objetivos eficiencia y sustentabilidad de los sectores. 1/
- 1.28 Una primera lección de importancia que surge de la ejecución de ese programa, se relaciona con el marco conceptual del mismo, y plantea legítimas dudas sobre la racionalidad de apoyar en Panamá programas de reforma que se limitan al fortalecimiento institucional, operativo y financiero de empresas estatales como

1/ Ver Informe sobre el cumplimiento de las condiciones previas al desembolso del segundo tramo de los préstamos 688 y 689/OC-PN (Octubre de 1995).

estadio final para el sector, y justifica a su vez, la necesidad de apoyar programas integrales de reforma sectorial.

- 1.29 Una segunda lección, relacionada con cuestiones de diseño, se refiere a los mecanismos de monitoreo y al detalle de la condicionalidad de la operación. La experiencia adquirida sugiere la necesidad de focalizar la supervisión y monitoreo alrededor de un mínimo de indicadores de impacto de desarrollo, y de privilegiar la flexibilidad en el diseño para escoger los mecanismos más adecuados para su consecución.
- 1.30 Finalmente, desde el punto de vista de la implementación y ejecución del programa, la experiencia muestra que es indispensable que dentro del Gobierno haya un organismo político con alta autoridad, claramente identificado con los objetivos de las reformas, para que dirija el programa, y para que logre los consensos necesarios para desarrollar las reformas. La falta de este elemento se vio con particular fuerza en las dificultades encontradas inicialmente en el caso de las reformas en el sector telecomunicaciones, sector en el que se desarrolló un proyecto legal de alta calidad técnica, pero que en un comienzo resultó absolutamente huérfano de apoyo político, y que fue rechazado sin ser considerado por la Asamblea Legislativa.

2. Incorporación de las lecciones aprendidas

- 1.31 La lección más evidente está precisamente en los objetivos y en el alcance de esta nueva operación. Los objetivos y el detalle de las reformas han sustituido los programas de fortalecimiento institucional por reformas sectoriales, y el énfasis está ahora en las reformas del marco institucional, la reorganización de los mercados y la reforma de los marcos regulatorios.
- 1.32 Con relación a la necesidad de que los programas tengan el apoyo político necesario, el Poder Ejecutivo, directamente desde la Oficina de la Presidencia, ha asumido el liderazgo del programa económico en general, y a través de los ministerios directamente involucrados, ha participado activamente en el diseño global y en el detalle de las reformas sectoriales en particular. Esto ha servido específicamente para que desde el inicio se haya comenzado a discutir y resolver sobre cuestiones estratégicas tales como las relacionadas con el alcance de la reorganización del mercado, la participación del sector privado, los procesos de licitación de los contratos, la atención de los pasivos laborales, etc. En el caso de la reforma de las telecomunicaciones, la discusión detallada del programa y del Proyecto de Ley incorporó además la participación activa del sindicato de trabajadores del INTEL.
- 1.33 En el caso de los sectores eléctrico, y de agua potable y saneamiento, la preparación de los proyectos de ley para la reforma de esos sectores, ha estado a cargo de grupos de trabajo de representación amplia, con el apoyo del Banco, y la orientación

y asesoría de consultores externos que han participado en programas similares en otros países de la región.

II. PROGRAMA DE REFORMA SECTORIAL

A. Objetivos del programa de reformas

- 2.1 Con el objeto de aumentar la eficiencia, expandir la cobertura, mejorar la calidad, y asegurar la expansión sustentable de los sectores, a través de la participación del sector privado en el financiamiento de los sectores de infraestructura, la política del Gobierno contempla la adopción de marcos legales para apoyar la reforma institucional, y de los marcos regulatorios para la prestación de los servicios. La reforma institucional contempla la separación de la prestación de los servicios de las funciones de definición de políticas y la de regulación, y se adoptan estructuras de mercado competitivas, e instrumentos regulatorios para promover la participación del sector privado en la prestación.
- 2.2 La reforma se apoya en la *Resolución de Gabinete No. 245 del 16 de agosto de 1995*, a través de la cual, el Gobierno aprobó los lineamientos de políticas para las reformas de estos sectores. La Resolución establece las orientaciones de política para la estructura institucional en los sectores, define los roles y competencias en la fijación de políticas sectoriales, en las regulaciones técnicas y económicas y en la prestación de los servicios, introduciéndose la figura de prestadores mixtos o privados.
- 2.3 Los lineamientos reservan para el Estado la responsabilidad de definir y coordinar las políticas sectoriales, y establece la figura de un ente regulador independiente y autónomo para los servicios públicos. Al Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), se le asigna la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la ley y sus reglamentaciones, teniendo como responsabilidad principal la de proteger a los consumidores, promover las condiciones favorables para promover la competencia en la prestación de los servicios y prevenir abusos de posiciones monopólicas que comprometen la eficiencia en la prestación de los servicios.

B. Sector Telecomunicaciones

1. Características del programa

- 2.4 La reforma de las telecomunicaciones se apoya en la Ley No.5, de febrero de 1995, por la cual se reestructura el INTEL, la Ley No.31 de febrero de 1996, que dicta las normas para regular las telecomunicaciones, y la Ley No.26 de enero de 1996 que crea el ERSP. En conjunto estas leyes transforman al INTEL en una sociedad anónima, autorizan la participación del sector privado en la prestación de los servicios, autorizan la venta del 49% del capital accionario de INTEL S.A., reorganizan el mercado y establecen el marco regulatorio para las telecomunicaciones en Panamá. INTEL S.A. tiene

la concesión de una de las Bandas de telefonía celular, y la exclusividad temporal de la telefonía local y la larga distancia. La función de regulación, será ejercida por el ERSP, y la prestación estará a cargo de empresas mixtas o privadas.

- 2.5 El plan de reformas establece que las telecomunicaciones se prestarán a través de concesiones, en régimen de competencia, excepto en aquellos casos en que por razones técnicas o económicas, resulten en un número limitado de prestadores con poder de mercado, o se otorguen en exclusividad, por un periodo temporal a un número limitado de concesionarios. Se establece asimismo, la obligación de prestar servicio en igualdad de condiciones y que las tarifas deben reflejar el costo económico de proveer el servicio. La ley establece que las concesiones para segmentos en que no habrá competencia, sean otorgadas mediante procesos de licitación pública; la ley define el proceso, y los requisitos para poder participar.

2. Racionalidad de la propuesta

- 2.6 La apertura de los mercados a la competencia, unida al cobro de tarifas que reflejen a los consumidores el costo de proveer los servicios tiene por objeto promover la asignación final eficiente de los recursos en el sector. El plan contempla la incorporación de un inversionista estratégico-operador con responsabilidad principal de la concesión de los servicios de telefonía local y larga distancia. La exclusividad temporal, a determinar durante la negociación del contrato de concesión otorgada a INTEL S.A. para la explotación de la telefonía básica y de la larga distancia, tiene por objeto atraer recursos para la inversión, y dar plazo al nuevo operador para el rebalanceo total de las tarifas. La larga distancia es la única fuente de rentabilidad de la empresa, y es el incentivo que ofrece el Gobierno para atraer recursos para la expansión de la telefonía local. En vista de que no habrá "competencia en el mercado" para la provisión de los servicios básicos durante el periodo de exclusividad, el Estado percibirá parte de la renta monopólica mediante la "competencia por el mercado" entre los operadores interesados, a través de la licitación pública internacional para seleccionar al operador estratégico. Una vez expirado el periodo de exclusividad, estos servicios serán abiertos a la competencia.
- 2.7 La regulación de tarifas de esos servicios se hará a través del régimen de "precio tope" (price-cap). Los principios y fórmulas para la regulación quedan establecidos en la Ley y en sus reglamentos, y el nivel y estructura durante la exclusividad será acordado durante la licitación de la concesión, y resultará de los planes de inversión y costos económicos de eficiencia de proveer los servicios para alcanzar metas de prestación, y los incrementos en la cobertura. Por lo tanto, el programa no contempla rebalanceo de las tarifas antes de que se otorgue la concesión.

- 2.8 La información anterior formará parte de los contratos de concesión con los eventuales operadores. De acuerdo con las prácticas, los contratos de concesión también incluirán los mecanismos acordados para los ajustes nominales y los plazos para la revisión periódica de las mismas; estas revisiones se hacen con el objeto de reflejar los cambios en las metas de prestación, los parámetros de eficiencia y los planes de expansión de la capacidad instalada correspondiente.
- 2.9 El Gobierno ya ha avanzado con la ejecución del programa de privatizaciones en el sector. La primera de las dos bandas de telefonía celular fue adjudicada a comienzos de febrero de 1996 a una empresa extranjera de prestigio internacional. Asimismo, ya se ha contratado el Banco de Inversión, está preparada la propuesta del Contrato de Concesión, y se ha iniciado la precalificación de los inversionistas estratégicos interesados en la licitación del 49% del capital accionario de INTEL S.A.

C. Sector de agua potable y alcantarillado sanitario

1. Características del programa

- 2.10 Para iniciar el proceso, se organizó un seminario en Panamá con la participación de autoridades de Gobierno y del sector, representantes de los trabajadores y expertos extranjeros. El seminario sirvió de base para preparar los términos de referencia y contratar una consultoría con una firma asesora internacional que preparó un diagnóstico del sector, y trabajando conjuntamente con el equipo nacional, y con el apoyo del Banco, elaboró un Plan Sectorial con una propuesta detallada para la reforma sectorial. Los lineamientos propuestos fueron incorporados en la *Resolución de Gabinete No. 245 del 16 de agosto de 1995* (ver párrafo 2.3), y han servido de base para preparar el anteproyecto de ley marco para la reforma del marco legal y regulatorio del sector.
- 2.11 La reforma se apoya en la adopción del nuevo marco legal que resultaría de la aprobación del *Anteproyecto de Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario* actualmente en proceso de discusión dentro del Órgano Ejecutivo, y en la Ley del Ente Regulador aprobada en enero de 1996 por la Asamblea Legislativa.
- 2.12 El anteproyecto de ley asigna la función de fijación de políticas a una nueva unidad de alto nivel, posiblemente una Dirección General, capacitada para tal propósito en el Ministerio de Salud (MINSA). La cooperación técnica incluye un financiamiento para la creación, organización, y fortalecimiento de esta unidad. Sus atribuciones incluirán: (i) proponer los objetivos de desarrollo del sector; (ii) formular y coordinar políticas de financiamiento; (iii) evaluar necesidades de financiamiento; y (iv) formular la política de subsidios del sector. El MINSA será además el encargado de vigilar la calidad del agua potable abastecida a la población, y de las descargas de aguas servidas a cuerpos receptores. Se establece

que la regulación del sector estará a cargo del ERSP, ya creado en enero de 1996, y que la prestación podrá ser encargada a empresas públicas, mixtas, y privadas.

- 2.13 El anteproyecto de ley propone diferentes modalidades de participación del sector privado, incluyendo entre otras, contratos de servicios, contratos de gestión, contratos de arrendamiento, y contratos de concesión a largo plazo. Se establece además que la participación del sector privado se concretará a través de licitaciones ("*competencia por el mercado*") y se definen las formalidades para el proceso.
- 2.14 El Equipo de Trabajo del Gobierno evaluó un total de 13 posibles alternativas para la reorganización de la prestación en el sector a nivel nacional, siete para los segmentos de Panamá Metro Urbano (Este y Oeste de Ciudad de Panamá), y seis para los segmentos Provinciales Urbanos (Chiriquí y las Provincias Centrales). El análisis se efectuó en función de cuatro criterios principales: (i) la capacidad para movilizar financiamiento del sector privado para expandir la inversión en el sector; (ii) el tiempo que habría que esperar para observar un incremento en la eficiencia de la prestación; (3) la estructura de incentivos necesaria para atraer operadores calificados al sector; (iv) el impacto sobre las tarifas.
- 2.15 En principio, para Panamá Metro, el Gobierno ha optado por la creación de una empresa mixta a través de la corporatización del IDAAN, y para los Segmentos Provinciales Urbanos, ha optado por un esquema de concesiones. La implementación de ambas alternativas debiera tomar entre 12 y 18 meses a partir de la aprobación de la ley del marco regulatorio para el sector.

2. Racionalidad de la propuesta

- 2.16 La separación y descentralización de las operaciones del IDAAN tiene una serie de ventajas directamente relacionadas con los objetivos propuestos para el sector. Entre otros, sin perder economías de escala, se facilita el establecimiento de estándares de calidad y cobertura consistentes con la voluntad de pago de la población, y se inmediateza y simplifica la relación entre la cobertura, la calidad de la prestación y las tarifas.
- 2.17 Actualmente, las tarifas del IDAAN escasamente alcanzan para cubrir los costos de explotación, operación, mantenimiento y depreciación, y excluyen inversión. La nueva ley de agua potable establece que las tarifas del servicio deberán reflejar el nivel y la estructura de los costos de eficiencia económica asociado con la prestación de los servicios, asegurando los recursos necesarios para satisfacer los gastos de operación, mantenimiento y expansión de los mismos.
- 2.18 Los contratos que se liciten incluirán los parámetros de empresa eficiente asociados con las metas de calidad y expansión de los servicios, las obligaciones de inversión correspondientes, y las

tarifas que resultan para los operadores. La revisión de las tarifas en agua potable y alcantarillado sanitario, es parte del proceso y deberá esperar primero a que se haga la separación de costos dentro de la empresa de acuerdo con las regiones de servicio que se propone, y posteriormente, que se definan y acuerden con los nuevos operadores las metas de calidad y expansión de la cobertura.

- 2.19 La adjudicación de la participación en el capital accionario en Panamá Metro, y de los contratos de concesión, se otorgarán mediante procesos de licitación pública que permitan al país obtener los beneficios de la competencia por el mercado entre los operadores eventuales.

D. Sector eléctrico

1. Características del programa

- 2.20 La reforma se apoya en la adopción del nuevo marco legal que se propone en el *Anteproyecto de Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad* actualmente en proceso de discusión dentro del Poder Ejecutivo, y en la Ley de Creación del Ente Regulador de los Servicios Públicos que fue aprobada recientemente.
- 2.21 Los elementos principales de la propuesta de reforma incluyen: (i) separación de las funciones normativas a cargo del Estado; (ii) promoción de la competencia, en generación y en ventas a grandes consumidores; (iii) participación de capital privado en todas las actividades del sector, excepto en transmisión, por medio de concesiones, licencias y participación en capital accionario en empresas existentes; (iv) separación de las actividades de generación, transmisión y distribución; (v) creación de varias empresas comerciales en reemplazo del IRHE; (vi) creación de una empresa de transmisión responsable por la operación integrada del sistema interconectado y el desarrollo y operación de la red de transmisión nacional y en una fase de transición de cinco años, por la planificación de la expansión del sistema de generación y transmisión, la función de comprador principal de energía en bloque a generadores. Cumplida esa fase de transición, las funciones de compra de energía se pactarán a través de procesos de libre competencia y la planificación del sistema será solamente indicativa.
- 2.22 La reforma institucional del sector contempla la siguiente asignación de funciones: (i) la de políticas se le asigna al Órgano Ejecutivo a través de la Comisión de Política Energética (CPE); (ii) la de regulación y fiscalización se le asigna al recientemente creado ERSP; y (iii) la prestación que será ejercida por empresas públicas, mixtas, o privadas, sujetas a regulación.
- 2.23 El mercado mayorista de energía se organiza de la siguiente forma: (i) la empresa de transmisión, en su función de comprador principal en la fase de transición, ejecuta el plan de expansión por medio de

compras de energía a generadores independientes, utilizando procedimientos que incentiven la libre competencia; (ii) en la referida fase, los grandes consumidores y las empresas distribuidoras tienen la opción de negociar libremente hasta el 15% de su suministro con generadores independientes, pudiendo aumentarse dicho porcentaje por el ERSP; (iii) libre acceso por parte de generadores, distribuidores y grandes usuarios a las redes de transmisión y distribución, mediante pago de peajes a precios regulados; (iv) desarrollo de proyectos de generación eléctrica pequeños y cogeneración no incluidos en el plan de expansión; (v) operación integrada con base en despacho económico a cargo del Centro Nacional de Despacho (CND), dependencia de la empresa de transmisión; (vi) libertad de precios para la venta de energía en bloque al comprador principal y a los grandes usuarios; (vii) la regulación de tarifas para la venta de energía eléctrica a usuarios finales de servicio público; y (viii) completado el período de transición de cinco años la compra de energía se realizaría mediante un proceso privado que el ERSP reglamentaría.

- 2.24 La nueva ley de electricidad dicta que todas las tarifas a clientes finales, salvo a los grandes clientes (más de 500 kW), serán reguladas. El principio rector de la fijación de dichas tarifas a todos los niveles es la eficiencia económica (dentro de un marco de equilibrio financiero). A nivel de la distribución, esta regulación se hace por medio de la determinación periódica por parte del Ente Regulador del valor agregado de la distribución.
- 2.25 A nivel de la transmisión, los costos regulados se calculan bajo supuestos de eficiencia económica en el desarrollo del plan de expansión elaborado por la empresa de transmisión y aprobado por el Ente Regulador. El requerimiento de eficiencia económica lleva en estos casos a la utilización de costos basados en principios marginales o incrementales, con correcciones que buscan óptimos de segundo orden para permitir el equilibrio financiero.
- 2.26 A nivel de la generación, los costos se fijan por medio de *competencia por el mercado*, en licitaciones competitivas que hace la empresa de transmisión, quien tiene la función de comprador principal en el mercado regulado, durante los primeros cinco años de vigencia de la Ley. Las licitaciones están basadas en necesidades de suministros obtenidas del plan de expansión óptimo. Las ofertas de los generadores deben incluir precios por potencia y precios por energía. La ley estipula que los precios por energía deberán reflejar los costos variables reales de operación para permitir despacho económico. De allí que los precios por potencia, resultantes de las ofertas competitivas, reflejarán el costo de expansión mínimo.
- 2.27 El sistema tarifario actual incluye 21 tipos de tarifas. Estas *no están basadas* sobre métodos que buscan la eficiencia económica, sino que responden mas bien a un enfoque contable financiero, que se estableció inicialmente en 1977, originalmente con solo seis tarifas, las cuales se han venido multiplicando con revisiones

sucesivas hasta llegar a las 21 vigentes hoy. Las tarifas logran el objetivo de un rendimiento financiero adecuado para el IRHE. Sin embargo, no ofrecen señales claras a los consumidores, que los incentiven al uso eficiente de la energía. Tienen además otras características anticuadas e inapropiadas, como son las de ser por bloques decrecientes.

- 2.28 Las tarifas vigentes resultan en una estructura de precios medios que es a "grosso modo" similar a las tarifas basadas en costos marginales. En ambos casos, la tarifa comercial es más alta que la residencial; ésta que la industrial; y ésta que las públicas. El Ente Regulador, ya creado, podrá estudiar la simplificación del sistema vigente y su reemplazo por un sistema en el sentido del ilustrado, que promueva claramente la eficiencia económica, lo cual va en la dirección que busca la nueva ley eléctrica. En términos de nivel, el estudio de 1994 mostraba que las tarifas vigentes estaban en promedio un 11% por encima de las tarifas a costo marginal y por lo tanto su ajuste no es indispensable para lograr el equilibrio presupuestal del IRHE.
- 2.29 La reforma propuesta se desarrollaría en dos etapas para pasar al nuevo régimen e incluye: (i) reestructuración del IRHE mediante la separación en dos empresas de generación hidroeléctrica, una de generación térmica, una empresa de transmisión, y como mínimo dos empresas de distribución, en un período máximo de veinte meses; y (ii) venta de acciones a privados, mínimo 51%, y hasta 10% de las acciones a los trabajadores, a partir del cuarto mes después de la reestructuración del IRHE.

2. Racionalidad de la propuesta

- 2.30 Por ser tan pequeño el sistema eléctrico de Panamá, cabe hacerse la pregunta de si se debe cambiar fundamentalmente su estructura o si simplemente se debe transferir su propiedad para lograr los objetivos de la reforma. El grupo de trabajo nombrado por el Gobierno para estudiar el tema, llegó a la conclusión de que los problemas de regular a un monopolio privado serían inmanejables en un país sin tradición reguladora e instituciones antimonopólicas. Estos riesgos fundamentan la idea de introducir la mayor competencia posible en todos los segmentos del sector, pero preservando, en la medida que se justifique por economías de escala, la planificación centralizada y el comprador principal.
- 2.31 La estructura propuesta durante la fase de transición, permite crear un mercado mayorista más competitivo, pues autoriza a las distribuidoras (inicialmente en forma limitada) y grandes consumidores, la compra directa de energía a generadores a nivel nacional o Centroamericano. Completada la fase de transición, se perfecciona la competencia en el mercado referida a la compra de energía por parte de los distribuidores.
- 2.32 Para que haya competencia en distribución, aunque sea sólo por emulación en calidad y precios y se pueda comenzar a crear un

mercado mayorista a nivel Panameño y Centroamericano, debe haber por lo menos dos distribuidores en el país. Hay actualmente ejemplos de empresas distribuidoras rentables aún más pequeñas que la mitad del mercado panameño en Santa Cruz y Cochabamba en Bolivia, Maracaibo y Barquisimeto en Venezuela, Tulua en Colombia, y varias empresas en Chile. En todo caso, los riesgos de pérdidas de eficiencia relacionados con economías de escala y de alcance deben ser comparados con los riesgos de tener un monopolio mal regulado.

E. Ente Regulador de los servicios públicos

1. Características del programa

- 2.33 Bajo el nuevo esquema, la prestación de los servicios incluye la creación de mercados bajo condiciones de concurrencia empresarial, tal como es el caso de telecomunicaciones y electricidad o mediante contratos de concesión o de gestión para vincular la iniciativa privada, por ejemplo, al sector de agua potable. En este contexto, la reformas legales, regulatorias e institucionales previstas buscan garantizar no solo el funcionamiento de nuevos mercados y promover condiciones competitivas en áreas donde esta es posible, sino también simultáneamente, desregular y reducir barreras institucionales a la inversión privada y proteger el interés del consumidor, mediante la regulación de aquellos servicios con condiciones de monopolio natural, como es el caso de la provisión de agua potable y la distribución y transmisión de electricidad.
- 2.34 La Ley le asigna las siguientes facultades y atribuciones principales al Ente Regulador: (i) otorgar y revocar concesiones, licencias y autorizaciones para la prestación de los servicios públicos de su competencia; (ii) verificar el comportamiento de las operaciones para asegurar el cumplimiento de los aspectos técnicos, comerciales, legales y ambientales; (iii) verificar el cumplimiento de las metas de calidad, expansión, y mantenimiento de las instalaciones, que se establezcan en las leyes sectoriales, en sus reglamentos o en los contratos de concesiones, licencias o autorizaciones específicas; (iv) definir criterios de eficiencia operativa y desarrollar los modelos tarifarios correspondientes; (v) supervisar y verificar la aplicación del régimen tarifario y de los valores tarifarios; (vi) reglamentar los deberes y derechos de los usuarios; (vii) aplicar sanciones; (viii) organizar las audiencias públicas que las leyes sectoriales ordenen o que el propio Ente Regulador considere necesarias; (ix) establecer normas contables; y (x) en general, realizar los actos necesarios para promover la competencia y la eficiencia en las actividades de los servicios públicos. Asimismo, la Ley establece que el Ente Regulador de los Servicios Públicos informará anualmente al Presidente de la República y a la Asamblea, sobre el estado de los servicios públicos; deberá dar publicidad a sus actos a través de mecanismos de divulgación pública a ser precisados en los reglamentos de las leyes; y en caso particular del sector de agua

potable y alcantarillado sanitario, informar periódicamente al Ministerio de Salud sobre la calidad de la prestación de los servicios.

2. Racionalidad de la propuesta

- 2.35 La reforma regulatoria se orienta a establecer las reglas y normas básicas que regirán el nuevo esquema de servicios, buscando crear un entorno estable y predecible al inversionista privado, basado en reglamentos precisos y en esquemas contractuales que estipulen los derechos y deberes de las partes y simultáneamente, protejan el interés del consumidor mediante la vigilancia del cumplimiento de estos contratos y regulaciones. Para el efecto, el Gobierno creó un *Ente Regulador de los Servicios Públicos* que permite establecer una entidad especializada en esta labor de normar, fiscalizar y verificar, y encargada de preservar condiciones competitivas y evitar abusos por parte de empresas con poder de mercado.
- 2.36 Con el fin de reducir el riesgo regulatorio al sector privado, se busca un ambiente estable y predecible en la formulación regulatoria y la vigilancia de los contratos. Para tal efecto, la independencia y autonomía del Ente Regulador es imprescindible para evitar conflictos de interés entre las prioridades políticas de corto plazo, y la necesidad de garantizar al sector privado la estabilidad del entorno normativo. Por esta razón, la Ley establece que los períodos de los Comisionados vencerán en años diferentes, y que sólo podrán ser removidos por causas justificadas y debidamente calificadas en la ley. Asimismo, el Ente Regulador tendrá personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo y con fondos separados e independientes. Para financiar el costo de sus funciones, se establece la Tasa de Regulación.

F. Cooperación Técnica de apoyo al Programa

- 2.37 Para apoyar la implementación del Programa de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica, la Cooperación Técnica se ha estructurado en tres Subprogramas: (i) Creación y puesta en marcha del Ente Regulador de los Servicios Públicos; (ii) la reforma del sector eléctrico; y (iii) la reforma del sector agua potable y alcantarillado sanitario.
- 2.38 El subprograma para el ERSP incluye los siguientes componentes: (i) la organización y capacitación del Ente Regulador; (ii) la preparación de las regulaciones generales comunes a todos los sectores; (iii) las regulaciones específicas para los sectores de telecomunicaciones, electricidad, agua potable y alcantarillado sanitario; y (iv) parte del equipamiento del Ente Regulador.
- 2.39 El Subprograma de reforma del sector eléctrico incluye los siguientes componentes: (i) Estrategia y plan de acción para la reestructuración del IRHE; (ii) Esquema para la compra-venta de electricidad y operación integrada, incluyendo la elaboración de

contratos de compra-venta de energía y el reglamento de operaciones del centro de despacho de carga; (iii) los pactos sociales y los estatutos para las nuevas empresas; (iv) asesoría de inversión incluyendo la evaluación técnica, financiera laboral y de impacto ambiental, para la venta de acciones; (v) asesoría jurídica para la venta de acciones.

- 2.40 El Subprograma para la reforma del sector agua y alcantarillado sanitario incluye los siguientes componentes: (i) la incorporación del sector privado en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, tanto para el área metropolitana, como del interior del país, incluyendo la evaluación de impactos ambientales para el manejo de los pasivos ambientales; (ii) el fortalecimiento de la unidad de políticas en el Ministerio de Salud (MINSA); y (iii) programa para la recolección y tratamiento de los desechos sólidos.

III. FINANCIAMIENTO Y EJECUCION

A. Prestatario y organismo ejecutor

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá y el ejecutor del Programa será el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), a través de la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP), del MIPPE.
- 3.2 La UTPP del MIPPE, será responsable de la coordinación general de la ejecución del Programa incluyendo el Préstamo de Cooperación Técnica y la Cooperación Técnica No-reembolsable del FOMIN. La UTPP coordinará sus labores con las instituciones que manejan los servicios públicos, INTEL, IDAAN e IRHE, y con el ERSP.
- 3.3 La UTPP estará encargada de desempeñar las siguientes funciones: (i) coordinar la ejecución del Programa; (ii) dirigir los diálogos de política sectorial relacionados con el Programa con los organismos nacionales y con el Banco; (iii) hacer el seguimiento de la ejecución del Programa, incluyendo el relacionado con el cumplimiento de las condiciones para los desembolsos de los préstamos y de la donación del FOMIN; (iv) apoyar al ERSP para la ejecución del Subprograma I de la Cooperación Técnica para organizar y capacitar el ERSP; (v) coordinar y preparar la documentación correspondiente para ser presentada al Banco con las solicitudes de desembolsos; (vi) preparar y presentar los informes y documentos relacionados con las condiciones contractuales acordadas con el Banco.

B. Financiamiento de la operación

- 3.4 La operación propuesta consiste en un préstamo de rápido desembolso a la República de Panamá de US\$120 millones a ser desembolsado en cuatro tramos, el primero de US\$45 millones y los otros tres de US\$25 millones cada uno, a ser desembolsados independientemente una vez logrados los objetivos señalados en la Matriz de Política Sectorial (Anexo I). El préstamo propuesto tiene un plazo de desembolso de treinta y seis meses.
- 3.5 El plazo de desembolso y la estructura propuesta es consistente con los objetivos del Programa y el alcance y complejidad de las acciones involucradas en la ejecución del mismo.
- 3.6 La operación también incluye una propuesta para aprobar un préstamo de Cooperación Técnica de US\$3,34 millones y una Cooperación Técnica No Reembolsable de US\$1,81 millones del FOMIN. El detalle de las mismas se incluye en los Anexos III y IV de este documento.

C. Estado de avance del cumplimiento de la condicionalidad para desembolso del primer tramo.

- 3.7 El Gobierno ya sometió a la Asamblea los proyectos legales para establecer el marco regulatorio del sector eléctrico y el de agua potable y alcantarillado sanitario, y se espera que los mismos sean aprobados durante el primer trimestre de 1997. Asimismo, como parte del proceso de privatización del INTEL, el Gobierno ya ha preparado una propuesta del reglamento de la Ley por la cual se dictan las normas para la regulación de las telecomunicaciones.

D. Aspectos Ambientales Sectoriales

1. Elementos de política del Programa

- 3.8 El Programa de reforma incluye elementos de política directamente relacionados con los aspectos ambientales. Los más importantes son los siguientes: (i) las tarifas deben reflejar los costos económicos asociados con la prestación, incluyendo los relacionados con la *conservación del recurso y la sostenibilidad del medio ambiente*; (ii) la movilización de recursos del sector privado debe contribuir con los recursos necesarios para la expansión y operación de los servicios. Este es un aspecto particularmente importante en el sector de agua potable y alcantarillado sanitario, sector en el que el *déficit endémico de recursos ha postergado particularmente la cobertura en alcantarillado sanitario y en tratamiento de aguas servidas*; (iii) la atribución que se le da al ERSP para verificar, e imponer sanciones, en cuestiones relacionadas con el cumplimiento de los aspectos ambientales.

2. Marco legal de los sectores

- 3.9 El ante-proyecto de ley para la reforma del sector eléctrico incluye: (i) un *capítulo especialmente dedicado a la conservación del medio ambiente*; (ii) otro para las energías renovables y no-convencionales; y (iii) otro para la conservación de energía.
- 3.10 El ante-proyecto de ley para adoptar la reforma del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento establece que el concepto de producción de agua potable incluye la captación de aguas subterráneas y superficiales; y que el concepto de alcantarillado sanitario incluye la recolección, el tratamiento y la disposición final de las aguas servidas. Los *principios tarifarios de recuperación de costos incluyen los aspectos ambientales*, y aportan por lo tanto elementos necesarios para atender los objetivos de preservación de los recursos hídricos y sustentabilidad del medio ambiente.

3. Participación del sector privado

- 3.11 Además de los aspectos institucionales y normativos descritos más arriba, para promover con éxito la participación del sector privado en estos sectores, es *indispensable que los aspectos ambientales*

estén adecuadamente caracterizados y desarrollados en los eventuales contratos que se pretende celebrar con los inversionistas y operadores del sector privado. Los contratos deberán contener el detalle necesario para asignar las obligaciones, recursos e instrumentos de que se dispone para tratar los aspectos ambientales de los proyectos.

- 3.12 Para asegurar y apoyar al Gobierno en la preparación de estos antecedentes y en el diseño de los contratos, el Programa incluirá la preparación de *diagnósticos ambientales de cada una de las actividades a contratar con el sector privado*. Las auditorías permitirán identificar y definir los objetivos y metas que serán parte de las obligaciones de los operadores privados en los contratos, y el impacto sobre los planes de expansión e inversión y el nivel y estructura de las tarifas.
- 3.13 El Programa prevé por lo tanto la preparación de evaluaciones ambientales; el desarrollo de los aspectos ambientales en los reglamentos del marco legal de los sectores eléctrico y agua potable y saneamiento; y la caracterización ambiental, incluyendo el manejo de los pasivos ambientales relacionados con las concesiones.
- 3.14 Por la propia naturaleza, objetivos y contenido del Programa, se espera que la incorporación explícita de normas ambientales en el marco regulatorio de los sectores y en los contratos con el sector privado, que el reconocimiento de los costos ambientales como aspecto integral asociado con la prestación, y que la recuperación de costos a través de tarifas, tengan impactos indirectos positivos sobre el medio ambiente.

4. Clasificación ambiental y recomendaciones

- 3.15 El Comité del Medio Ambiente (CMA), acordó clasificar esta operación en la Categoría III, y recomendó que previo a las privatizaciones, los marcos regulatorios en los sectores de agua potable y alcantarillado sanitario, y de electricidad, incluyan las normas relacionadas con los aspectos ambientales, y que exista una institucionalidad capacitada para implementar y hacer cumplir esas normas ambientales. Asimismo recomendó que durante la negociación de los contratos de concesiones, se asignen adecuadamente las responsabilidades y las capacidades para resolver los problemas ambientales.

E. Indicadores de Impacto de Desarrollo

- 3.16 En vista de la naturaleza del Programa, que tiene por objeto incorporar al sector privado en la prestación, el Programa no cuenta en este momento con un conjunto definido de Indicadores de Desarrollo. Para el caso de las telecomunicaciones, existe una propuesta para éstos, pero los mismos serán negociados durante la licitación de los servicios en ese sector, y por lo tanto, en este momento son de carácter confidencial. Para el caso de los sectores

eléctrico y de agua potable y alcantarillado sanitario, la preparación de los mismos debe esperar a que se haga la separación de costos y financiera dentro del IRHE y el IDAAN, y se caractericen las nuevas empresas o concesiones que se licitarán al sector privado. (Ver Anexo V).

F. Adquisición de Bienes

1. Procedimientos para las importaciones

- 3.17 Los recursos del préstamo se utilizarán para reembolsar el costo total en divisas de importaciones elegibles. Estas importaciones no deben estar comprendidas en la lista negativa de importaciones. Según la política establecida del Banco para préstamos sectoriales, se reconocen para financiamiento retroactivo los gastos elegibles incurridos hasta seis meses antes de la fecha de la firma del contrato de préstamo. Se recomienda que se amplíe el período de financiamiento retroactivo a los 12 meses anteriores a la fecha del contrato de préstamo. Esta recomendación estaría justificada por las necesidades brutas de financiamiento externo en 1996, que son más elevadas que de costumbre, debido a los esfuerzos y a las acciones que se han llevado a cabo para eliminar los atrasos con la banca comercial y el pago de importaciones de petróleo con Venezuela y México.
- 3.18 Las compras del sector público están regidas por el Código Fiscal y por los estatutos internos de las empresas públicas. Normalmente los importadores de bienes y productos de capital del sector privado fundamentan sus opciones de compra en más de una propuesta, en tanto que los adquirentes de bienes de consumo se inclinan a comprar mediante negociaciones directas basadas en convenios a largo plazo con fabricantes individuales, lo que es generalmente aceptable.
- 3.19 De acuerdo con este análisis y tomando en cuenta que: (i) el sector privado de Panamá es el principal responsable de la mayoría de las importaciones nacionales; (ii) los montos de las importaciones individuales son relativamente pequeños; y (iii) existe una experiencia limitada en el país con la adquisición financiada por ajustes estructurales del BIRF y BID. Se recomienda un límite de US\$5 (cinco) millones para las licitaciones públicas internacionales.
- 3.20 En consecuencia, los procedimientos de adquisición bajo esta operación se realizarán de la manera siguiente: (i) los contratos para la compra de bienes y productos para el sector público y privado por un costo equivalente a US\$5 millones o más, se adjudicarán mediante procedimientos simplificados de licitación pública internacional que sean aceptables para el Banco; (ii) los contratos del sector público inferiores a US\$5 millones serán concedidos a la propuesta más baja conforme a procedimientos satisfactorios para el Banco; y (iii) los contratos del sector privado inferiores a US\$5 millones pueden aplicar las prácticas

comerciales establecidas, siempre y cuando se adjudiquen según la evaluación y comparación de cotizaciones de proveedores elegibles de por lo menos dos países miembros del Banco.

- 3.21 Además, se recomienda que las importaciones que realice el sector privado estén respaldadas por documentos de aduana, en virtud de la naturaleza del sistema monetario de Panamá, de que no existe un banco central, que el dólar estadounidense se usa como moneda de curso legal y que, en el sentido convencional, no hay divisas. Por otro lado, se debe procurar de la mejor manera posible, evaluar los pagos y la fecha de efectividad de los mismos, para lo cual se recomienda establecer como fecha real de adquisición, la de recepción por parte de la autoridad competente, según la entrada registrada en el formulario de aduana. Las importaciones que efectúe el sector público deberán estar respaldadas por documentos de aduana.

2. Excepciones al requisito de licitación pública internacional para la adquisición de bienes

- 3.22 Se recomienda el otorgamiento de una excepción al requisito de licitación pública internacional para las importaciones de petróleo y productos petroleros y de electricidad al por mayor, porque dichas compras se realizan conforme a prácticas comerciales normales para estas transacciones. Se prevé que el monto correspondiente a esos rubros no será superior al 50% de cada desembolso del préstamo sectorial propuesto.

G. Auditoría y Control

- 3.23 El financiamiento de los préstamos se desembolsará contra estados de gastos que deberá presentar el Gobierno de Panamá (GdP). Dichos estados detallarán las transacciones hechas durante el período y proporcionarán pruebas de que han cumplido las condiciones de elegibilidad. La información contenida en los estados debe incluir datos sobre el tipo de importación, país de origen, fechas y valor.
- 3.24 La Unidad Ejecutora del Programa, la UTPP es responsable de llevar los registros contables y preparar y presentar solicitudes de desembolso. Los estados financieros serán dictaminados por una firma de auditores independientes, aceptable al Banco. Dichos estados deberán ser presentados dentro de los 90 días siguientes al último desembolso de cada tramo. Los informes auditados deben demostrar, de acuerdo con los procedimientos aceptados por el Banco, que los bienes por los cuales se ha presentado solicitud de desembolso durante el tramo correspondiente son elegibles para reembolso con cargo a los recursos del financiamiento.
- 3.25 El Banco se reserva el derecho de realizar supervisiones ex-post de los diversos documentos y etapas de cada adquisición relacionada con el Programa.

H. Inspección y Vigilancia

- 3.26 El Banco establecerá los procedimientos de inspección que se juzgue necesarios para asegurar el desarrollo satisfactorio del Programa y el ejecutor deberá proporcionar toda la cooperación que se requiera para el mejor cumplimiento de este propósito.

I. Seguimiento del Programa

- 3.27 Para dar apoyo técnico y evaluar el desarrollo del Programa el Equipo de Proyecto retendrá la responsabilidad técnica de la operación, y en coordinación con la Oficina de País, realizará visitas periódicas a Panamá.
- 3.28 Además de las misiones de evaluación de las solicitudes de desembolso de los recursos del préstamo, el Banco prevé el envío de misiones relacionadas con la preparación de los indicadores de impacto de desarrollo para los sectores de agua potable y alcantarillado sanitario, y electricidad (Ver párrafo 3.16 y Anexo V). En vista de la naturaleza del Programa, no se prevé la necesidad de realizar una evaluación ex-post de esta operación. En su lugar el ERSP hará el seguimiento de las metas establecidas en los contratos de concesión, en términos similares a los señalados en los cuadros de indicadores de desarrollo en este documento.

J. Cláusulas tarifarias de préstamos vigentes del Banco al IRHE y el IDAAN

- 3.29 La información disponible a 1995, muestra que tanto el IRHE como el IDAAN no han cumplido con las cláusulas de tarifas acordadas con el Banco. En el caso del IRHE (Préstamo 7-A/IC-PN, y 399/OC-PN y 649/SF-PN), la empresa alcanzó una tasa de rentabilidad sobre los activos fijos del 7.0%, y que fue inferior al nivel contractual del 8.75%. En el caso del IDAAN (Préstamos 90/IC-PN y 673/SF-PN), los acuerdos contractuales excluyen inversión, y sólo se refieren a la tarifa necesaria para cubrir los costos de explotación, operación, mantenimiento y depreciación. En este caso, la tarifa estuvo marginalmente por debajo del nivel acordado, sin embargo las cuentas por cobrar, 32% de la facturación, es superior al 15% acordado con el Banco. Estas deficiencias entre otras ya mencionadas en el Capítulo I, de carácter sistémico, son precisamente las que se desea resolver con la ejecución de estas reformas. Asimismo, el marco regulatorio y las normas tarifarias incorporadas en las nuevas leyes para estos sectores, y las capacidades otorgadas al ERSP, obligarán a que las empresas que continúen siendo de propiedad del Estado, al igual que las que se transfieran al sector privado, cumplan con las políticas de recuperación de costos económicos relacionados con la prestación de los servicios.

IV. BENEFICIOS, VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Beneficios

- 4.1 El Programa traerá beneficios en términos de crecimiento, inversión y cobertura de los sectores reformados; en términos de mejor asignación de los recursos públicos que se liberan; y en términos de mejora en la eficiencia económica (tanto productiva como de asignación de recursos).

1. Inversión, crecimiento y cobertura

- 4.2 Tal como se mencionó anteriormente, el sector público, con los arreglos institucionales actuales, no tendrá la capacidad para financiar integralmente las grandes inversiones necesarias en los próximos años, el paso a la participación privada permitirá atraer a estos sectores fuentes de financiamiento privado tanto locales como internacionales. La experiencia de otros países, tales como Chile, Argentina Perú y Bolivia, muestra que este ha sido el caso en los sectores de Telecomunicaciones y Eléctricos donde se han establecido reformas que incitan la participación del sector privado nacional y extranjero. La inversión y la gestión de las empresas por parte de operadores privados idóneos, extranjeros y nacionales, también se repercutirá en una transferencia de tecnología y de "know how" a los sectores reformados.
- 4.3 Asimismo, la prestación de los servicios sobre bases comerciales, incluyendo la recuperación de costos a través de tarifas, debiera contribuir los recursos necesarios para expandir la cobertura, y atender los objetivos de calidad, confiabilidad, eficiencia, y sustentabilidad asociados con la prestación.
- 4.4 Las reformas debieran tener un impacto favorable sobre los consumidores a través del incremento en la cobertura, y en la calidad de la prestación. Estos aspectos son particularmente relevantes para los grupos de más bajos ingresos, grupos que normalmente son los más afectados por estas deficiencias especialmente en electricidad y en agua potable y alcantarillado sanitario, sector en el que la captación y tratamiento de aguas servidas es prácticamente inexistente.
- 4.5 La reestructuración del sector de telecomunicaciones, incluyendo la privatización de INTEL, promete beneficios importantes para la economía panameña; en el corto plazo éstos debieran favorecer especialmente al sector servicios en general, y a los financieros en particular.

2. Reasignación de los recursos públicos

- 4.6 La ejecución exitosa del Programa, debiera permitir que la incorporación del sector privado reduzca sustancialmente el uso de recursos para financiar los programas de inversión en estos sectores, y que el Gobierno pueda transferir los recursos liberados para su asignación en los sectores sociales. La reducción en las necesidades de financiamiento por este concepto durante el quinquenio 1997-2002 serían de alrededor de US\$1000 millones, con impactos importantes de mediano y largo plazo en la Balanza de Pagos por concepto de reducción en la tasa de endeudamiento externo y del servicio de la deuda.

3. Eficiencia económica

- 4.7 En el área de la eficiencia productiva, los beneficios se darán como consecuencia del manejo más ágil y eficaz de la operación y del mantenimiento de las empresas que tiene el sector privado, a su vez consecuencia de su objetivo de maximizar beneficios netos (por tanto minimizar costos) en un ambiente competitivo o con regulación por tope de precios. En el caso concreto de las centrales térmicas, para citar un ejemplo, su disponibilidad histórica ha sido muy baja con respecto a estándares internacionales. Esta disponibilidad deberá aumentar con la reforma, resultando en ahorros de inversión y de costos. En el caso del agua lo mismo deberá suceder con las pérdidas de agua no contabilizadas.
- 4.8 En el área de la eficiencia de asignación de recursos, los beneficios provienen de los cambios de precios que traerán los nuevos marcos institucionales. Los precios --tanto los regulados en situaciones de monopolio (natural u otro) como los libres, en situaciones competitivas-- reflejarán los costos económicos de prestación del servicio, lo que resultará en una mejora de la asignación de recursos: mayor consumo en los casos en que los precios actuales estén por encima de los de eficiencia y menor consumo en el caso contrario. En cualquier de estos casos resultará una disminución en el triángulo de pérdidas de eficiencia y consecuente aumento en el bienestar.
- 4.9 Los cambios propuestos de las tarifas telefónicas, si bien son favorables para la economía general, pudieran provocar resultados mixtos en los diversos grupos de ingresos y en las actividades económicas. El rebalanceo de las tarifas pretende tarifas globales menores, pero mediante reducciones en las de larga distancia y aumentos en la tarifa de servicio local. La inversión en telefonía rural, y la expansión de la telefonía celular es particularmente importante para las zonas rurales.
- 4.10 La disminución de las pérdidas comerciales o no-técnicas, una de las consecuencias de la participación privada, también redundará en aumento de la eficiencia al enfrentar a consumidores fraudulentos, que consumen sin pagar, con el precio real del bien previamente hurtado.

4. Costos del Programa

- 4.11 Los costos más importantes del Programa se deben sentir en el corto plazo, y son los relacionados con la racionalización de la mano de obra en los sectores afectados. Estos costos son principalmente de carácter de corto plazo, y pudieran ser especialmente válidos en los sectores de agua potable y electricidad. Desde un punto de vista agregado, sin embargo, éstos deben compararse con los costos que la falta de disponibilidad y continuidad de estos servicios tiene sobre la economía y con los beneficios por mejoras en la eficiencia productiva y de asignación, y por reorientación del gasto público, que resultarán de las reformas.

B. Viabilidad y Riesgos

- 4.12 En vista de la magnitud y complejidad del Programa, y de la distribución desigual de los beneficios y costos a lo largo del tiempo, y en los distintos segmentos de la población, el Programa enfrenta una serie de riesgos que se ha procurado controlar a través del diseño, dimensionamiento, y financiamiento del Programa. Los riesgos más importantes del programa incluyen los relacionados con el entorno político, con el proceso legislativo, con el entorno económico internacional y la percepción del riesgo de país en el exterior; y con la falta de experiencia en el país en cuestiones relativas a la regulación de servicios públicos.
- 4.13 Existe la posibilidad de que la Asamblea Legislativa niegue la aprobación, o apruebe con modificaciones sustantivas, los proyectos de ley para los marcos regulatorios en agua potable y alcantarillado sanitario, y en electricidad. Desde el punto de vista del Programa, se ha procurado minimizar este riesgo a través del proceso que se ha seguido en la formulación del Programa de reforma, y en particular a través del proceso de discusión interno que se ha hecho de los proyectos de ley que están pendientes de aprobación. Desde el punto de vista del Banco, este riesgo está controlado a través de la separación de los requisitos de presentación al Directorio, de los propuestos como condición previa para la aprobación del desembolso del primer tramo de los recursos del financiamiento.
- 4.14 Existe el riesgo que del proceso de diálogo interno, surjan marcos legales, institucionales, y regulatorios que no den certeza jurídica y resulten ser inconsistentes con los objetivos del programa del Gobierno. Este riesgo ha sido enfrentado directamente durante el proceso de formulación de los programas de reformas sectoriales, y luego, a través del proceso de diálogo y discusión interna durante la preparación de los anteproyectos de ley.
- 4.15 Asimismo, existe el riesgo de que el sector privado no tenga interés en participar en los procesos de privatización en Panamá. Aparte de las razones ya discutidas en los párrafos anteriores, este riesgo surge de la posibilidad de que hubiera oportunidades más favorables para la inversión en otros lugares. En este

sentido, no obstante su pequeño tamaño relativo, la economía panameña resulta particularmente atractiva desde el punto de vista de la falta de riesgo cambiario, riesgo que, normalmente el sector privado identifica a la cabeza de los riesgos de inversión en el exterior. En este mismo sentido, son igualmente importantes la orientación general y las medidas concretas de reforma económica que el Gobierno está implementando, reformas tales como la de apertura económica, la normalización de las relaciones con la Banca Comercial, la reforma del Código Laboral, y la unificación de los incentivos tributarios. Una segunda fuente de posible falta de interés, en este caso en el sector de agua potable y alcantarillado sanitario, se relaciona con la posible baja tasa de rentabilidad privada en el sector. Este riesgo se ha enfrentado directamente durante el diseño de la estrategia de privatización, y el programa propone esquemas de participación que incluyen esquemas de capitalización, y la figura del contrato de concesión como alternativas a la venta de activos, para la incorporación del sector privado en el sector.

- 4.16 Finalmente, existe el riesgo relacionado con la falta de experiencia en el país con entes reguladores autónomos e independientes, tanto con respecto al ámbito de influencia del sector público, como a la posibilidad de captura del ERSP por parte de los prestadores de los servicios. En este sentido, la Ley del ERSP contiene elementos necesarios tales como la autonomía financiera y presupuestaria, y la forma en que se designan y remueven los Comisionados, para fortalecer y proteger la independencia del ERSP. Asimismo, el control de este riesgo es el que se ha tenido en cuenta para diseñar el Subprograma de Fortalecimiento y Organización del ERSP en la Cooperación Técnica. Hasta donde ha sido posible, en su diseño, se han tenido en cuenta las experiencias adquiridas en otros países y se refleja en los componentes y las actividades que se están financiando con las cooperaciones técnicas.

**MATRIZ DE POLITICAS PARA LA REFORMA SECTORIAL
DE LAS TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO, Y ELECTRICIDAD**

Sector	Directorio	Primer tramo	Tramos Flotantes
Entorno Macroeconómico	Mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del programa de reforma y de la operación.		
Telecomunicaciones	La Ley Por la cual se reestructura el INTEL; y la Ley Por la cual se Dictan Normas para la Regulación de las Telecomunicaciones en la República de Panamá, han entrado en vigencia.	Se ha reglamentado la ley por la cual se dictan Normas para la Regulación de las Telecomunicaciones.	La propiedad del 49% de las acciones de INTEL SA., y el contrato de concesión para la prestación de los servicios de telefonía local, larga distancia nacional e internacional, y para la Banda B de telefonía celular, han sido adjudicados a un inversionista estratégico.
	La Banda A de telefonía celular está operando.		
Agua potable y alcantarillado sanitario	La Ley por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario sometida a la Asamblea.	La Ley por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, ha entrado en vigencia. Se ha iniciado el proceso para la corporatización de la empresa de Panamá Metropolitano, y para las concesiones de Chiriquí y las Provincias centrales.	Se ha adjudicado a un operador privado la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Panamá Metropolitano, y se ha invitado a operadores privados a participar en el proceso para otorgar la concesión de los servicios en Chiriquí y las Provincias Centrales.

**MATRIZ DE POLITICAS PARA LA REFORMA SECTORIAL
 DE LAS TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO, Y ELECTRICIDAD**

Sector	Directorio	Primer tramo	Tramos Flotantes
Electricidad	Proyecto de Ley por el cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad, y el Proyecto de Ley por el cual se crea la Comisión de Política Energética, sometidos a la Asamblea.	La Ley por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad, y se crea la Comisión de Política Energética ha entrado en vigencia. Se ha iniciado el proceso para la conversión y separación del IRHE en por lo menos dos corporaciones de generación eléctrica, una de transmisión y por lo menos dos de distribución.	Se ha completado la venta de las acciones y transferido la prestación y expansión a operadores privados, de por lo menos una empresa de generación, y por lo menos dos de distribución.
Ente Regulador	La Ley por la cual se crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos (Ley No. 26, enero 1996), ha entrado en vigencia. Los Directores de ERSP han sido nombrados por el Ejecutivo, están en funciones y se ha aprobado el presupuesto, e iniciado la ejecución del Plan de Acción, para poner en marcha el Ente Regulador.		

30 de octubre de 1996

Sr. Enrique V. Iglesias
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Estimado Sr. Iglesias:

I. MARCO MACROECONOMICO

1. *La República de Panamá se encuentra afectada en lo político, económico y social por una serie de factores que se han conjugado, en el pasado reciente, para impactar con singular fuerza nuestros indicadores de desarrollo humano, hacia fin de siglo.*

2. *En lo político, el inicio de la década de los noventa, abre paso a una nueva era de democracia representativa que paulatinamente se ha venido consolidando. En 1994 se dió el cambio de gobierno producto de un proceso electoral transparente reconocido ampliamente tanto a nivel nacional como internacional. A la fecha, la transición hacia la democracia continúa en forma vigorosa, a medida que se fortalecen tanto las instituciones de los poderes legislativo y judicial, como las organizaciones de la sociedad civil.*

3. *En lo económico, la realidad histórica de un desarrollo basado en polos o enclaves íntimamente vinculados a la explotación de las ventajas comparativas que le brinda a Panamá su geografía física de estrecho istmo entre el Atlántico y el Pacífico, ubicada en el centro del continente americano, enmascara una pronunciada dualidad en la que predomina un sector de servicios relativamente moderno y abierto que representa más del 70% del PIB, en contraste con dos sectores excesivamente protegidos y no competitivos dirigidos a abastecer el mercado doméstico (el agropecuario y el industrial) que aportan cada uno alrededor del 10% del PIB.*

4. *La presencia y operación de una infraestructura de trasbordo marítimo de la magnitud del Canal de Panamá, las bases militares norteamericanas, la Zona Libre de Colón, el Centro Bancario Internacional, los negocios de incorporación de sociedades legales privadas nacionales y extranjeras, para citar los principales motores del sector servicios, han venido a reforzar y acentuar una serie de distorsiones sobre el crecimiento de los indicadores económicos y sociales que, no obstante su anterior dinamismo en términos relativos y absolutos, no se sustentan en suficiente potencial de expansión hacia el futuro sin un ajuste profundo de las estrategias, estructuras y*

Anexo II

políticas de desarrollo económico y social. Los enclaves señalados no bastan para el crecimiento sostenido, ni tributan lo suficiente para sostener la inversión pública.

5. En lo social, no obstante que Panamá presenta un alto "índice de desarrollo humano", según el coeficiente de la Naciones Unidas (43avo lugar a nivel mundial), la distribución del ingreso es una de las más desiguales de América Latina. La población económicamente activa que se circunscribe alrededor de las fuentes de producción de los enclaves de servicio goza de altos niveles de acceso a servicios sociales de educación y salud de alta calidad. Sin embargo, el 44% de la familias se encuentran por debajo de la línea de pobreza, lo que afecta fuertemente a la población rural, a los grupos indígenas, y al creciente sector informal urbano.

6. El panorama anterior se complica ante el reto particular que le representa a Panamá la inminente transferencia del Canal y el proceso de reversión de los importantes bienes raíces y activos del área canalera. No obstante que a mediano y largo plazo esta transición adicional evidencia una importante fuente potencial de crecimiento y oportunidades reales de desarrollo, en el corto plazo tiende a reducir empleos y a contraer la economía, debido en cierta medida al proceso de retiro de las bases militares norteamericanas.

7. Todos los elementos anteriores llevan al Gobierno de Panamá a reconocer que el modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones que utilizó el mercado doméstico como fuente de su crecimiento, se encuentra agotado. Se tiene plena conciencia además, que el otrora dinámico y moderno sector de servicios, motor de la economía panameña, necesita atravesar un proceso de ajuste y actualización para que se adecúe al mundo globalizado y competitivo del presente. El resultado más evidente del lento crecimiento de la economía y su incapacidad, cada vez mayor, de absorber mano de obra ha dado origen al principal problema que enfrenta la sociedad panameña, que es el desempleo.

8. Hecho este preámbulo debemos destacar que a partir de la toma de posesión del gobierno democráticamente elegido en 1994. Panamá ha iniciado un proceso irreversible de actualización y modernización de sus estructuras económicas institucionales, a través de la puesta en práctica de una pluralidad de medidas de políticas públicas, tendientes a ejorar, en el menor tiempo posible, la calidad de vida de todos los panameños.

9. Esta decisión de carácter político y social, ha implicado adquirir compromisos con una ciudadanía que se encuentra a la expectativa de acciones concretas que satisfagan esas aspiraciones, al mismo tiempo que se profundiza en el fortalecimiento de la democracia y de las instituciones de los poderes legislativo y judicial, como también las organizaciones de la sociedad civil.

10. En ese sentido y no obstante la resistencia a los cambios que demuestran

Anexo II

algunos sectores afectados por las políticas de modernización que se han establecido en muchos otros países, el Gobierno Nacional tomó la iniciativa y presentó a la consideración pública, el Programa de Políticas Públicas para el Desarrollo Integral, el cual contiene un conjunto de propuestas de reformas que involucran los diversos sectores económicos y sociales del país, tales como el reordenamiento de su Política Fiscal, reforma de su Política Comercial, modernización de la Administración Pública, reformas a las Políticas Sectoriales, aprovechamiento de las Areas Revertidas, transferencia ordenada del Canal de Panamá, la Deuda externa y, la reforma de los Sectores de Infraestructura Básica. También se introdujeron reformas en la legislación laboral a fin de flexibilizar las rígidas normas que venían obstaculizando la generación de nuevos empleos.

11. En lo relativo a su Política Fiscal, Panamá ha ejecutado y mantiene vigente un programa fiscal en el cual se ha racionalizado el gasto público, incluyendo la contención en el nivel de crecimiento del gasto en servicios personales en tanto que por el lado de los ingresos se profundiza en el fortalecimiento de la administración tributaria, todo lo cual ha permitido elevar el gasto de capital dirigido al financiamiento de obras de infraestructura social y productiva de desarrollo con apropiados niveles de Balance en cuenta corriente como es el superávit previsto para 1996 en el orden de 0,5% del PIB. Por otra parte, recientemente se ha concluido con éxito la normalización de las relaciones del servicio de la deuda con la Banca Comercial.

12. En el aspecto de política comercial, se tiene como objetivo la incorporación de Panamá a un bloque comercial y se adelantan negociaciones para alcanzar tratados de libre comercio con otros países en forma bilateral. Como requisito previo a esta acción nuestro país ha sido aceptado como Miembro de Pleno Derecho de la Organización Mundial de Comercio. Dentro de este esfuerzo y con la colaboración del Organo Legislativo, se espera adecuar la legislación relacionada con los aspectos de comercio internacional. Por otra parte el Gobierno Nacional se propone profundizar en sus reformas arancelarias, así como en la eliminación de medidas no arancelarias que afectan la libre importación de productos a fin de impulsar la competitividad de los sectores productivos.

13. En cuanto a los programas para incrementar la competencia en los mercados, se aprobó un conjunto de Leyes que reforman los incentivos especiales hacia los sectores productivos, penalizan la conducta anticompetitiva y promueven la competencia en sectores hasta ahora excluidos del libre mercado.

14. En materia de modernización del sector público, se promoverá la incorporación del sector privado en actividades hasta ahora exclusivas del sector público. Nos referimos a las actividades de los sectores portuarios, telecomunicaciones, electricidad y suministro de agua potable y saneamiento. Los objetivos de este proceso lo constituyen la necesidad de incorporar el capital privado en las inversiones de dichos

Anexo II

sectores, tecnología moderna y la capacidad gerencial del sector privado en la administración de estas actividades. Como resultado de esta política se espera lograr, a corto y mediano plazo, un incremento de la eficiencia y reducciones graduales en los precios de dichos servicios. Complementan dichas acciones otros importantes cambios en la forma de operar tradicional del Estado, en áreas sociales como el sector vivienda, en la que el Ministerio respectivo focaliza aún más su quehacer para con los grupos de más bajos ingresos, actuando como rector de políticas del sector y atrayendo mediante incentivos transparentes al sector privado para que éste haga las inversiones directamente.

II. PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA

15. Las amplias medidas de reformas que se señalan en el Título precedente relativo al Marco Macroeconómico, habrán de tener impactos positivos en el crecimiento económico y desarrollo social del país. No obstante, en el corto plazo, muchas de estas reformas y medidas de ajuste estructural tendrán un efecto sobre las Finanzas Públicas en lo que respecta a la necesidad de financiamiento del Sector Público No Financiero y en particular del Gobierno Central, lo cual viene a constituir un elemento válido para justificar el monto de la operación de rápido desembolso que acompañaría el Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica (PRIBA).

16. La política del Gobierno Nacional con respecto a la reforma de los servicios públicos se plasmo en la Resolución de Gabinete No. 245 del 16 de agosto de 1995, mediante la cual el gobierno adoptó los lineamientos de política para las reformas de los servicios públicos de Telecomunicaciones, Electricidad y Agua Potable y Saneamiento. En esa Resolución se definieron las orientaciones que han servido de base fundamental para ordenar el proceso de reformas sectoriales estableciendo la estructura institucional para en estos sectores y la separación de la prestación de los servicios de las funciones de definición de política y la de regulación adoptando estructuras de mercado competitivas, e instrumentos regulatorios para promover la participación del sector privado en la prestación de los mismos.

17. Se creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) mediante la Ley 26 de enero de 1996 y se le asignó la responsabilidad de velar por la adecuada dotación de estos servicios públicos, teniendo como responsabilidades principales las de proteger a los consumidores, promover las condiciones favorables para incorporar el sector privado en la prestación de los servicios y prevenir abusos de posiciones monopólicas que comprometen la eficiencia en la prestación de los servicios públicos.

III. ASPECTOS AMBIENTALES DEL PROGRAMA

18. El programa de reforma incluye elementos de política directamente relacionados con los aspectos ambientales. Los más importantes son los relacionados con la

recuperación de costos, incluyendo aquellos relacionados con la conservación y desarrollo del medio ambiente, y la incorporación de normas ambientales en los nuevos marcos legales y regulatorios para la prestación de los servicios públicos, de manera que se asegure la conservación de los recursos. Asimismo, con el objeto de incorporar en los contratos que se celebren con el sector privado, los mecanismos y estructuras de incentivos mas adecuados para enfrentar los pasivos ya existentes, y aquellos que resulten en el futuro de la prestación de estos servicios, prepararemos diagnósticos y evaluaciones de impactos ambientales. Deseamos destacar que la Ley ya ha facultado al Ente Regulador para verificar e imponer sanciones, en cuestiones relacionadas con el incumplimiento de las normas ambientales.

19. Para lograr estos propósitos se contratarán servicios de consultoría ambiental para que, sobre la base de términos de referencia debidamente preparados, aporten los antecedentes y recomendaciones necesarias para atender principalmente: (1) la reglamentación de las leyes sectoriales; y (2) la preparación de los contratos para la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos.

IV. ENTE REGULADOR DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

20. La Ley 26 de enero de 1996, ya aprobada por la Asamblea, establece que el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) tiene la responsabilidad de controlar y fiscalizar los servicios públicos. El ERSP es dirigido por una Junta Directiva compuesta por tres Directores, designados por el Ejecutivo y ratificados por la Asamblea, por períodos de cinco años.

21. Es importante señalar que la Ley 26 de 1996 establece una innovación en la legislación panameña, respecto a otras leyes orgánicas, como es el hecho de que los Directores del ERSP, una vez que han sido nombrados y han tomado posesión de sus cargos, no pueden ser removidos de los mismos, sino por las causales taxativamente señaladas por la Ley, y luego de surtido el debido proceso judicial ante la Corte Suprema de Justicia, que es la competente para ordenar la destitución. Esta disposición legal, confiere a los nombramientos hechos por el Organo Ejecutivo en este caso, una absoluta estabilidad, a la vez que garantiza la independencia, autonomía y validez jurídica de los actos del ERSP.

22. El ERSP tiene personería jurídica y patrimonio propio, con derecho a administrarlo y con fondos separados e independientes. Para financiar el costo de sus funciones, la ley aprobó una Tasa de Regulación, la cual le permitirá contar con los recursos necesarios para funcionar de manera eficiente.

23. El ERSP tiene las siguientes facultades y atribuciones principales: otorgar y revocar las concesiones y licencias para la prestación de los servicios públicos de su competencia; verificar el cumplimiento de los aspectos técnicos, comerciales, legales y ambientales; verificar el cumplimiento de las metas de calidad, expansión y

Anexo II

mantenimiento de las instalaciones que se establezcan en las leyes sectoriales, en sus reglamentos o en las concesiones y licencias; definir criterios de eficiencia operativa; aprobar y fiscalizar los regímenes tarifarios correspondientes; supervisar y verificar la aplicación del régimen tarifario y de los valores tarifarios; reglamentar los deberes y derechos de los usuarios; aplicar sanciones; organizar las audiencias públicas que las leyes sectoriales ordenen o que el propio Ente Regulador considere necesario y establecer las normas contables que deberán aplicar las empresas que presten dichos servicios.

24. *Igualmente, la Ley 26 de 1996, así como que los anteproyectos de leyes sectoriales de los sectores de agua y saneamiento, de energía, y la ley sectorial de telecomunicaciones, contienen disposiciones expresas que garantizan la transparencia y publicidad de los actos del ERSP, así como también lo facultan para fiscalizar aspectos ambientales en los sectores que le corresponde regular.*

25. *La Ley que crea el ERSP y los nuevos marcos legales que regirán para la prestación de los servicios públicos establecen claramente que el ERSP será el organismo que aprobará y fiscalizará el régimen tarifario sobre la base de criterios de suficiencia financiera, eficiencia económica, equidad, simplicidad y transparencia, y que dichos principios serán exigidos y deben ser cumplidos por todos los prestadores de los servicios públicos que se encuentran bajo la jurisdicción del ERSP, ya sean empresas públicas, privadas o mixtas.*

V. SECTOR TELECOMUNICACIONES

26. *La reforma de las telecomunicaciones tiene su fundamento jurídico en la Ley No.5 de febrero de 1995 por la cual se reestructura el INTEL, la Ley No.31 de febrero de 1996 que dicta las normas para regular las telecomunicaciones y la Ley 26 de enero de 1996 que crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos. En conjunto estas leyes transforman al INTEL en una sociedad anónima, autorizan la participación del sector privado en la prestación de los servicios, autorizan la venta de hasta el 49% del capital accionario de INTEL, S.A., reorganizan el mercado y establecen el marco regulatorio para las telecomunicaciones en Panamá. INTEL S. A. tiene la concesión de una de las Bandas de telefonía celular y la exclusividad temporal de la telefonía local y de larga distancia. La función de regulación será ejercida por el Ente Regulador y la prestación de los servicios estará a cargo de empresas mixtas o privadas.*

27. *El programa de reforma establece que las telecomunicaciones se prestarán a través de concesiones, otorgadas en régimen de competencia, excepto en aquellos casos en que por razones técnicas o económicas resulten en un número limitado de prestadores con poder de mercado o se otorguen en exclusividad, por un período temporal a un número limitado de concesionarios. Se establece asimismo, la obligación de prestar servicio en igualdad de condiciones y que las tarifas deben reflejar el costo económico de proveer el servicio. La ley establece que las concesiones para*

segmentos en los que no habrá competencia, sean otorgadas mediante procesos de licitación pública.

VI. SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

28. La reforma de este sector se apoya en la adopción del nuevo marco legal que resultaría de la aprobación de la Ley para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento y en la ya aprobada Ley del Ente Regulador de los Servicios Públicos.

29. Consecuentemente con el párrafo anterior, se ha enviado a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley que establece que la función de Formulación y Coordinación de Políticas la ejercerá el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Salud (MINSA). Sus atribuciones incluirán: proponer los objetivos de desarrollo del sector; formular y coordinar políticas de financiamiento; evaluar y formular los criterios para la determinación de las necesidades de financiamiento; y formular los criterios para la política de subsidios del sector. El MINSA será además el encargado de vigilar la calidad del agua potable abastecida a la población y de las descargas de aguas servidas a cuerpos receptores.

30. Para el fortalecimiento de la capacidad institucional del Ministerio de Salud en cuanto a la implementación de las funciones antes mencionadas, el Gobierno Nacional pretende realizar los análisis de la actual estructura y determinar sus necesidades de fortalecimiento, con el fin de tomar las acciones necesarias para que el MINSA pueda ejercer estas funciones en forma adecuada y en coordinación con las entidades del Estado que tienen relación con las nuevas funciones que tendrá este Ministerio en aspectos relativos al ambiente, recursos naturales y financiamiento al sector.

31. Se establece que la regulación del sector estará a cargo del Ente Regulador y que la prestación del servicio podrá ser brindada por empresas públicas, mixtas o privadas.

32. El anteproyecto de ley propone diferentes modalidades de participación del sector privado, incluyendo entre otras, contratos de servicios, contratos de gestión, contratos de arrendamiento, y contratos de concesión a largo plazo. Se establece además que la participación del sector privado se concretará a través de licitaciones públicas de los contratos de concesión y privatización ("competencia por el mercado").

33. El Gobierno Nacional ha estudiado las posibles opciones de participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario con la finalidad de resolver las necesidades de cobertura, calidad y expansión futura de los servicios. Para este propósito, se estudiaron múltiples alternativas de participación del sector privado y se determinó que para lograr competencia en el sector

Anexo II

y aumentar la eficiencia en la prestación del servicio es necesario dividir el país en al menos tres áreas de servicios independientes entre sí. Para la selección de las alternativas más adecuadas para la participación del sector privado hemos privilegiado aquellas opciones que establecen una estructura de incentivos para aumentar la eficiencia, expandir la cobertura y minimizar el posible impacto en las tarifas a los usuarios finales.

VII. SECTOR ELECTRICO

34. El Gobierno está avanzando en la formulación del programa para las reformas de este sector. Dichas reformas se apoyan en la adopción del nuevo marco legal que se propone en el Proyecto de Ley General del Servicio Público de Electricidad recientemente sometido a la consideración de la Asamblea Legislativa.

35. La propuesta de reforma contemplada en el Proyecto de Ley incluye la introducción de competencia, aunque limitada, en generación y en distribución; la segmentación del sector en actividades separadas de generación, transmisión y distribución; la creación de varias empresas en reemplazo del IRHE; la ampliación de la participación privada mediante la venta de acciones de las empresas públicas y empresas estatales, mixtas o privadas que actúen en segmentos definidos del sector mediante concesiones o licencias.

36. A través del mismo Proyecto se contempla la creación de la Comisión de Política Energética que estará integrada por los Ministros de Planificación y Política Económica, Comercio e Industrias y Hacienda y Tesoro. El propósito de esta Comisión es recomendar las políticas globales y definir las estrategias para el desarrollo del sector energía, el cual incluye al subsector eléctrico.

37. El desarrollo futuro del sector eléctrico en Panamá se basará en un nuevo esquema de funcionamiento del mercado eléctrico, en el cual se introducirá la competencia entre los agentes del mercado como mecanismo idóneo para incrementar la eficiencia en el sector y garantizar el financiamiento de las inversiones futuras que se requieran para la expansión de los sistemas. En este sentido, se pretende segmentar vertical y horizontalmente la empresa estatal que brinda dichos servicios e introducir la participación del sector privado a través del mecanismo de venta de acciones de las empresas que resulten de dicha transformación. Con estas reformas se le garantiza al sector eléctrico la capacidad gerencial proveniente del sector privado que permitira aumentar la eficiencia del mismo y los recursos necesarios para sus expansiones futuras.

VIII. CONSIDERACIONES FINALES

38. Nuestra política para el inicio del próximo siglo se basa en el reconocimiento de que existe un vínculo inextricable entre crecimiento económico y desarrollo social.

Anexo II

Los avanzados niveles de pobreza que aquejan a una gran mayoría de panameños encuentran su natural explicación esencialmente en la incapacidad de generar nuevas fuentes de trabajo, y de lograr un ritmo sostenido de crecimiento económico.

39. *Dicho de otra forma, el nuevo programa se fundamenta en el principio básico de que la más efectiva solución para hacer frente a los malestares sociales es mediante una economía robusta con capacidad para incorporarse de forma integral a los mercados mundiales.*

40. *A su vez, esto precisa la impostergable acción de imprimir mayor movilidad a los factores de la producción a objeto de que nuestra actividad generadora de bienes y servicios se desarrolle dentro de parámetros de eficiencia y competitividad.*

41. *Esta nueva orientación a su vez tiene como norte el transitar hacia un modelo basado en la libertad de empresa y en la propiedad privada. Se prevé en consecuencia el desarrollo de un sistema en el cual prive la libre concurrencia de la oferta y la demanda como mecanismos efectivos de mejoramiento económico y social.*

42. *Consistente con lo anterior, el Programa de reformas prevé una reorientación del papel del Estado a objeto de que éste coadyuve activamente en el proceso desarrollo social. El logro de este propósito conlleva necesariamente que el gasto social se ejecute atendiendo de forma más efectiva principios básicos de eficacia y eficiencia, ya que los niveles de gasto en educación y salud, no obstante se hayan mantenido relativamente altos, registran preocupantes fallas en cuanto a su capacidad de mejorar significativamente la calidad de vida de los pobres.*

43. *En resumen, este Programa que ha registrado sustanciales avances y logros en absoluta correspondencia con los objetivos planteados en octubre de 1994 con la puesta en vigencia de una serie de leyes y reglamentaciones, que de forma coherente persiguen el desarrollo social con eficiencia económica, constituye la mejor credencial del Gobierno Nacional respecto a la disposición política de ver alcanzados los objetivos propuestos.*

Del Señor Presidente con las muestras de mi más alta consideración y estima.

Atentamente,

(firmado en el original)

Guillermo O. Chapman Jr.
Ministro

PLAN DE OPERACIONES

PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA Y COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE
EN APOYO AL

PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA
(PRIBA)

(PN-0097)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE: República de Panamá.

ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), por medio de la Unidad Técnica de Políticas Públicas (UTPP).

MONTO Y FUENTE:

BID:	US\$3,34 millones (OC)
FOMIN:	US\$1,81 millones
Aporte local:	US\$1,58 millones
Total:	US\$6,73 millones

PLAZOS:

Plazo de Ejecución:	42 meses
Período de desembolso:	48 meses

RESPONSABILIDAD: La División FI2 del Departamento Regional de Operaciones 2 y la Oficina de País del BID en Panamá.

OBJETIVOS: La Cooperación Técnica tiene por objeto financiar la ejecución del Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica. Los recursos del Préstamo de Cooperación Técnica del Banco se usarán para financiar las actividades relacionadas con las reformas sectoriales en electricidad, y en agua potable y saneamiento. El desarrollo de los marcos regulatorios en Electricidad y Agua Potable y Alcantarillado Sanitario será financiado con la donación de recursos del FOMIN (TC-96-083-26 PN), que está financiando proyectos similares en otros países de la Región.

DESCRIPCION: La Cooperación Técnica se ha estructurado en tres Subprogramas: (i) Organización y capacitación del ERSP; (ii) reforma del sector eléctrico; y (iii) reforma del sector agua potable y saneamiento. El Subprograma I tiene por objeto establecer y capacitar al ente regulador para ejercer la función

de regulación en los sectores de telecomunicaciones, electricidad, y agua potable y saneamiento. Los otros dos Subprogramas, tienen por objeto apoyar la reestructuración, separación, desincorporación y/o concesión de la prestación de esos servicios a operadores e inversionistas del sector privado.

BENEFICIARIOS:

Los beneficiarios directos de la cooperación técnica y de la donación del FOMIN son: El Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP); El Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE); El Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN); y El Ministerio de Salud (MINSA). En vista de la complejidad de las reformas, este financiamiento permitirá al Gobierno contar con recursos humanos para la ejecución de consultorías especializadas de análisis y evaluaciones financieras, legales, técnicas, ambientales y económicas relacionadas con los componentes de los programas.

RIESGOS:

El riesgo principal se relaciona con la magnitud y complejidad del Programa. Este riesgo se controla con la presencia de la UTPP como coordinadora y principal unidad ejecutora del Programa. Un segundo riesgo se relaciona con el perfil altamente especializado de varios de los principales servicios de consultorías a contratar. Para controlar este riesgo, la condicionalidad de los desembolsos se apoya en los procedimientos de adquisición del Banco en general, y en la participación del Banco en el proceso de identificación y selección de los consultores, y en el de preparación de los términos de referencia y revisión del trabajo de los consultores. Finalmente, existe el riesgo asociado con la administración de los recursos, y en particular con los procedimientos y tiempos necesarios para contratar a los consultores. Para controlar este riesgo, la operación propuesta propone la contratación del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

**EXCEPCIONES A
POLITICAS DEL
BANCO:**

Se propone autorizar la contratación directa del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como Agencia para realizar las actividades administrativas de apoyo a la UTPP, como la contratación de servicios de la CT (ver párrafo 2.6).

Para la selección de servicios de consultorías se propone usar el método de Selección 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 de precio más bajo es la seleccionada. 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" sólo compiten en cuanto a costo. El nivel mínimo será planteado explícitamente en las Invitaciones a Presentar Propuestas. (Ver párrafo 2.7).

**CONDICIONES
PREVIAS:**

Se proponen las siguientes condiciones previas al desembolso de los recursos del préstamo: (i) el Gobierno ha suscrito con el PNUD un convenio de apoyo para la administración del Proyecto (ver párrafo 2.5 y 2.6); (ii) la UTPP ha presentado el Plan de Acción para ejecutar el programa según párrafo 4.3.

Los recursos del financiamiento para el Subprograma de Reforma del Sector Eléctrico, sólo serán elegibles una vez que se haya puesto en vigencia la Ley por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio Público de Electricidad.

Los recursos del financiamiento para Subprograma de Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento, sólo serán elegibles una vez que se haya puesto en vigencia la Ley por la cual se dicta el Marco Regulatorio e Institucional para la prestación del Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario. Para estos efectos quedarían exceptuados los componentes de Fortalecimiento de la Unidad de Política Sectorial, y el de Manejo de Desechos Sólidos.

OTRAS CONDICIONES: Los Convenios de la CT y de la Donación incluirán las condiciones estándares del Banco y del FOMIN relacionadas, entre otras, a auditoría, informes, inspecciones, evaluaciones de la CT y contratación de consultorías.

I. DESCRIPCION DEL PROGRAMA

- 1.1 Para apoyar la implementación del Programa de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica, la Cooperación Técnica se ha estructurado en tres Subprogramas: (i) organización y capacitación del Ente Regulador de los Servicios Públicos; (ii) las reformas del sector eléctrico; y (iii) las reformas del sector agua potable y saneamiento.

A. Subprograma I: Ente Regulador

- 1.2 El Gobierno creó un *Ente Regulador de los Servicios Públicos* que encargado de regular, normar, fiscalizar, verificar, y preservar condiciones competitivas, y evitar abusos por parte de empresas con poder de mercado. La reforma regulatoria se orienta a establecer las reglas y normas básicas que, junto con proteger los intereses nacionales, regirán el esquema de prestación de los servicios, a través de un entorno estable y transparente para el inversionista privado, basado en reglamentos precisos y en esquemas contractuales que estipulen los derechos y deberes de las partes y simultáneamente, protejan el interés del consumidor mediante la vigilancia del cumplimiento de estos contratos y regulaciones.
- 1.3 Este Subprograma incluye los siguientes componentes: (i) organización y capacitación del Ente Regulador; (ii) preparación de las regulaciones generales comunes a todos los sectores; (iii) regulaciones específicas para los sectores de telecomunicaciones, electricidad, agua potable y saneamiento; y (iv) parte del equipamiento del Ente Regulador.

B. Subprograma II: Sector Eléctrico

- 1.4 La reforma del sector, se apoya en la adopción del marco legal propuesto en el *Anteproyecto de Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad* y en la Ley del Ente Regulador de los Servicios Públicos recientemente puesta en vigencia. La reforma propuesta contempla un periodo de transición para pasar al nuevo régimen, que incluye: (i) reestructuración del IRHE mediante la separación en dos empresas de generación hidroeléctrica, una de generación térmica, una empresa de transmisión, y como mínimo dos empresas de distribución; y (ii) corporatización de esas empresas, y la venta de por lo menos 51% de las acciones a operadores privados, y del 10% de las acciones a los trabajadores.

- 1.5 Las reformas del sector eléctrico incluyen los siguientes componentes: (i) estudios para la reestructuración del IRHE; (ii) estudio sobre compra-venta de electricidad y operación integrada, incluyendo la elaboración de contratos de compra-venta de energía y el reglamento de operaciones del centro de despacho de carga; (iii) preparación de pactos sociales y estatutos para las nuevas empresas; (iv) contratación de asesoría en Inversiones, para la venta de acciones, incluyendo la preparación de diagnósticos y evaluación técnica, financiera, laboral y de impacto ambiental; y (v) contratación de asesores jurídicos para la venta de acciones.

C. Subprograma III: Sector Agua y Saneamiento

- 1.6 La reforma del sector, se apoya en la adopción del marco legal propuesto en la *Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*, y en la Ley del Ente Regulador aprobada en enero de 1996 por la Asamblea Legislativa.
- 1.7 El Proyecto de Ley propone que la función de Formulación y Coordinación de Políticas para el sector tanto urbano como rural la ejercerá el Poder Ejecutivo, a través de una unidad de alto nivel dentro del Ministerio de Salud (MINSa). Se proponen diferentes modalidades de participación del sector privado, incluyendo entre otras, contratos de servicios, contratos de gestión, contratos de arrendamiento, y contratos de concesión a largo plazo.
- 1.8 Las reformas del sector agua y saneamiento incluyen los siguientes componentes: (i) incorporación del sector privado en la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, tanto para el área metropolitana, como del interior del país, incluyendo la evaluación de impactos ambientales y propuestas para el manejo de los pasivos ambientales; (ii) fortalecimiento de la unidad de políticas en el Ministerio de Salud (MINSa); y (iii) formulación del programa para la recolección y tratamiento de los desechos sólidos.

II. ORGANIZACION Y EJECUCION

- 2.1 El Prestatario será la República de Panamá y la Unidad Ejecutora será el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE) a través de la UTPP, la cual fue creada para apoyar la ejecución de los préstamos 688 y 689/OC-PN y el préstamo 690/OC-PN, actualmente en ejecución. El Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP), fué creado por Ley No. 26 publicada en la Gaceta Oficial del 30 de enero de 1996, con el objeto de regular la prestación de los servicios de telecomunicaciones, electricidad, y agua potable y alcantarillado sanitario.

2.2 Para la ejecución y administración del Programa, la Unidad Ejecutora coordinará sus labores con el Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN); el Ministerio de Salud (MINSA); y en lo que corresponda con el ERSP, quienes serán los beneficiarios directos de esta Cooperación Técnica. Para la ejecución y administración de esta operación, se continuará utilizando el mismo esquema de ejecución del Préstamo 690/OC-PN, el cual se describe a continuación.

A. Funciones de la Unidad Ejecutora (UTPP)

2.3 La UTPP será la Unidad Ejecutora responsable ante el Banco por la marcha del Programa y de la Cooperación Técnica (CT), funcionando como órgano de enlace entre el Banco y las demás instituciones participantes. Entre sus funciones estarán: (i) administración de los recursos, suministrando al Banco la documentación requerida; (ii) en coordinación con las instituciones beneficiarias, identificar, calificar, seleccionar y preparar los antecedentes para contratar los servicios de consultoría; (iii) presentación de informes y realización de actividades de seguimiento y evaluación del Programa y de la CT; (iv) coordinación y supervisión de las demás instituciones participantes; (v) supervisión de la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD); (vi) coordinación con el Banco de las actividades técnicas; (vii) asegurar la coherencia de las actividades apoyadas por la CT con los elementos de políticas del Programa de reforma; (viii) coordinar con las demás instituciones participantes, el cumplimiento de las condiciones contractuales para el programa de asistencia técnica y las condiciones contractuales estándar del Banco, preparando la documentación pertinente; (ix) presentar solicitudes de desembolsos; (x) presentar al Banco estados financieros anuales debidamente auditados; y (xi) supervisar el desempeño de los servicios de consultoría.

2.4 Las principales funciones de las entidades beneficiarias de la Cooperación Técnica, serán las siguientes: (i) colaborar con la UTPP en la preparación la documentación necesaria para la adquisición de los servicios requeridos y realizar dicho proceso en complementación con el PNUD; (ii) coordinar y fungir como contraparte técnica y administrativa, de las consultorías contratadas; (iii) dar seguimiento y preparar informes de evaluación y seguimiento de los trabajos en ejecución para su presentación a la UTPP; y (iv) asegurar la calidad de los productos entregados por las empresas contratadas.

- 2.5 El ERSP tendrá la capacidad de decisión exclusiva para la ejecución del Subprograma I para la creación y puesta en marcha del ERSP, y para estos efectos tendrá las siguientes atribuciones: (i) establecer y definir los términos de referencia finales para los servicios de consultoría; (ii) dirigir el proceso de precalificación y selección final de los consultores; y (iii) revisar, y aprobar los informes de los consultores, y autorizar los pagos correspondientes. El ERSP contará con todas las facultades de decisión para la ejecución del Subprograma I para crear y establecer el ERSP, para estos efectos, la UTPP se limitará a dar el apoyo administrativo y técnico complementario que el ERSP estime necesario para ejecutar ese Subprograma.

B. Sistema de ejecución

- 2.6 El Gobierno ha solicitado que se le autorice continuar operando con el PNUD, el cual viene brindando apoyo administrativo para la ejecución del Préstamo 690/OC-PN. De este modo se aprovecharía la experiencia exitosa que se tiene y que ha tenido en otros proyectos financiados con préstamos provenientes del Banco y de otros organismos multilaterales. Se recomienda que se acepte la participación del PNUD como administrador de la contratación de bienes y servicios dado que el PNUD cumple con los criterios que le dan la ventaja institucional descrita en el Manual de Adquisiciones (GS-603), para los fines previstos anteriormente.
- 2.7 La recomendación de usar el Método de Mínimo Costo para la selección de consultores y firmas consultoras, 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. A menudo, la experiencia muestra que, una vez hecho el ranking de las propuestas técnicas, hay un grupo bien definido de propuestas que son técnicamente equivalentes, e idóneas para desarrollar los objetivos deseados. La metodología propuesta, traslada a los consultores no sólo el peso de la responsabilidad de formular propuestas técnicas sólidas, sino que los obliga a que formulen esquemas que sean económicos y competitivos.
- 2.8 La administración general de la adquisición de servicios a ser financiados por la Cooperación Técnica será realizada por el PNUD, de acuerdo a la modalidad de Ejecución Nacional Gobierno de Panamá/PNUD. De acuerdo con esta metodología, el PNUD preparará conjuntamente con la UTPP el documento de proyecto conteniendo las actividades a ser ejecutadas y los productos a ser entregados por el PNUD, el cual, previa no objeción del Banco, constituirá el fundamento de la asistencia a ser prestada por el PNUD.
- 2.9 Para la ejecución de la CT, el MIPPE solicitará al Banco el depósito de los recursos del préstamo al PNUD. La UTPP llevará los

registros contables de acuerdo a las normas contables de aceptación general y lo dispuesto en las leyes que la afectan. También, llevará registros presupuestarios por categoría de gasto, y estará sujeto a la auditoría de una firma de contadores públicos independientes.

- 2.10 Las responsabilidades básica y técnica de la operación corresponderán al Equipo de Proyecto del Programa (PN-0097). La administración de la operación será efectuada por la Oficina del Banco en Panamá, con el apoyo de la División de Finanzas e Infraestructura Básica (RE2/FI2) y en colaboración con el Equipo de Proyecto.

III. COSTOS Y FINANCIAMIENTO DEL PROGRAMA

- 3.1 Incluyendo los recursos remanentes del Préstamo de Cooperación Técnica 690/OC-PN, el programa de ejecución tiene un costo de US\$9,63 millones. El costo total de esta operación asciende al equivalente de US\$6,73 millones. La contribución del Banco será del equivalente de US\$3,34 millones y la del Gobierno del equivalente a US\$1,58 millones, de acuerdo con el Cuadro 1. La contribución del FOMIN será de US\$1,81 millones. Los US\$2,90 millones remanentes de la 690/OC-PN se destinarán a financiar actividades específicas, que complementan las de esta CT, según el desglose que se presenta en el Cuadro 2 de este Anexo.

CUADRO 1

Proyecto de Cooperación Técnica
(en miles de US\$)

Subprogramas/Categorías		Financiamiento			
		BID	FOMIN	LOCAL	TOTAL
1.	Ente Regulador	300	1810	80	2190
2.	Sector Eléctrico	840			840
3.	Sector Agua y Saneamiento	1510			1510
4.	Imprevistos	507			507
5.	Unidad Ejecutora (UTPP)			1500	1500
6.	Honorarios PNUD	150			150
7.	Inspección y Vigilancia	33			33
	Total General	3340	1810	1580	6730
	Porcentajes	50%	27%	23%	100%

- 3.2 Esta CT, se ejecutará en coordinación con las actividades del Programa propuesto (PN-0097), por consiguiente, el período de ejecución y desembolsos de esta operación, se ha estimado en (42 y 48 meses) respectivamente, a partir de la fecha de entrada en vigencia del contrato de préstamo de la CT. Este período comprende los plazos necesarios para el cumplimiento de condiciones previas, convocatoria de concursos, contrataciones, ejecución y liquidación de contratos.
- 3.3 Los financiamientos del Banco y del FOMIN, se utilizarán para la contratación de consultores individuales y firmas consultoras que realizarán las actividades previstas en el Programa, todo de acuerdo con las reglas generales del Banco y del FOMIN sobre uso de los recursos. El aporte del Gobierno, se utilizará para financiar los costos de administración y supervisión. Asimismo, para financiar la adquisición de Equipo y mobiliario para la UTPP y Ente Regulador y honorarios y gastos de consultores locales involucrados en la ejecución del Programa.
- 3.4 La contribución del Banco, se girará con cargo a los recursos del Capital Ordinario. De acuerdo con el reglamento vigente, los términos de esta operación serán los siguientes: (i) plazo de amortización: 20 años; (ii) tasa de interés variable, de acuerdo con la política del Banco sobre tasas de interés; (iii) período de desembolso: 48 meses; (iv) comisión de Crédito: 0,75% sobre la parte no desembolsada; y (v) FIV: 1% del monto del préstamo.
- 3.5 Los recursos del FOMIN serán desembolsados en concepto de donación.

IV. SEGUIMIENTO E INFORMES

A. Seguimiento del Proyecto

- 4.1 El Equipo de Proyecto del Banco permanecerá en funciones a lo largo de la ejecución del Programa, y en coordinación con la Oficina de País, tendrá la responsabilidad técnica y operativa relacionada con la ejecución de la operación. Los informes serán elaborados por el Organismo Ejecutor MIPPE y remitidos al Banco, de acuerdo al Plan de Trabajo que se acuerde.

B. Informes del Proyecto

- 4.2 El MIPPE, a través de la UTPP deberá elaborar y presentar los informes que seguidamente se describen, copia de los cuales deberán enviarse al MIPPE y al Banco:
1. Informe inicial (Plan de trabajo)
- 4.3 Como condición previa al primer desembolso, el Ejecutor deberá presentar el Plan de Trabajo, con base en la Matriz acordada con el

Banco, que contenga el calendario de ejecución para los componentes y actividades del Programa. Este Plan deberá incluir una descripción de todas las actividades, señalando los medios de verificación para cada actividad.

2. Informes de progreso y reuniones de seguimiento

- 4.4 Dentro de los 30 días siguientes al fin de cada semestre y durante todo el período de ejecución, contado a partir de la fecha de presentación del Plan de Trabajo deberá presentarse un breve informe semestral destacando los avances logrados y los problemas encontrados. Estos últimos servirán de base para las discusiones que fueran necesarias con el Equipo de Proyecto del Banco, y para la elaboración del Plan de Trabajo y el Plan Operativo para el semestre siguiente. Como anexos, los informes de progreso deben incluir listas revisadas de las actividades realizadas y contratación de consultorías para ese período.
- 4.5 Como parte del seguimiento del Programa, se celebrarán dos reuniones anuales con el Equipo de Proyecto, en las mismas fechas trazadas para la evaluación y seguimiento del Programa de Reformas. En estas reuniones se revisarán conjuntamente, los informes de progreso y los avances del Programa, con el fin de acordar modificaciones si se requiere y evaluar los resultados de cada etapa.

3. Informe Final

- 4.6 Sobre la base de los informes de progreso presentados al Banco y durante los dos meses siguientes a la terminación de la ejecución de los componentes de la CT, se presentará el Informe Final en el que se describirán en forma resumida las actividades realizadas y los resultados obtenidos, comparándolos con los objetivos inicialmente propuestos para la operación.

CUADRO 2

PRESUPUESTO DETALLADO DE LAS COOPERACIONES TECNICAS
(En miles de US\$)

No.	COMPONENTES	Saldos del Préstamo 690/OC-PN	FINANCIAMIENTO DE CT			
			GPN	FOMIN	BID	TOTAL
1.	APOYO AL ENTE REGULADOR	1440	80	1810	300	2190
1.1	Organización, capacitación y regulaciones generales.	720			300	300
1.2	Regulaciones de telecomunicaciones.	720				
1.3	Regulaciones sector electricidad. (Anexo IV)			1100		1100
1.4	Regulaciones agua potable y saneamiento. (Anexo IV)			710		710
1.5	Dotación, mobiliario y equipamiento.		80			80
2.	REFORMAS DEL SECTOR ELECTRICO	590			840	840
2.1	Reorganización del IRHE	330				
2.2	Contratos de Compra-Venta de Energía. Reglamentos de Operaciones del Centro de Despacho de Carga.	200				
2.3	Pactos sociales y Estatutos de las nuevas empresas.	60				
2.4	Asesoría de inversión incluyendo la evaluación técnica, financiera, laboral y ambiental.				520	520
2.5	Asesoría Jurídica para el proceso de venta de acciones.				320	320
3.	REFORMAS DEL SECTOR AGUA POTABLE, ALCANTARILLADOS Y DESECHOS SOLIDOS	480			1510	1510
3.1	Implementación de la participación del sector privado en los servicios públicos de agua potable y alcantarillado en las áreas metropolitanas, incluidos los análisis de impacto ambiental.	360			480	480
3.2	Implementación de la participación del sector privado en los servicios públicos de agua potable y alcantarillado en las áreas del interior del país, incluidos los análisis de impacto ambiental.	120			620	620
3.3	Fortalecimiento institucional al Ministerio de Salud en relación a la política sectorial.				210	210
3.4	Formulación del programa para recolección y tratamiento de desechos sólidos.				200	200
	SUB-TOTAL DE LOS COMPONENTES (1+2+3)	2510	80	1810	2650	4540
4.	IMPREVISTOS	390			507	507
5.	UNIDAD EJECUTORA (UTPP)		1500			1500
6.	HONORARIOS PNUD				150	150
7.	INSPECCIÓN Y VIGILANCIA				33	33
	COSTO TOTAL	2900	1580	1810	3340	6730
	PORCENTAJES DE FINANCIAMIENTO (%)		23	27	50	100

PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES

DESARROLLO DE UN MARCO REGULATORIO PARA LOS SECTORES DE ELECTRICIDAD Y
AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

(TC-96-08-32-6)

I. ELEGIBILIDAD DEL PAIS

- 1.1 El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), aprobó la elegibilidad de Panamá para todas las modalidades de financiamiento del FOMIN el 9 de febrero de 1995.

II. MARCO DE REFERENCIA

- 2.1 Este financiamiento forma parte del Programa de Reforma Sectorial de los Sectores de Infraestructura Básica (PN-0097), que incluye además el sector telecomunicaciones. Los recursos del FOMIN se complementan con un préstamo sectorial de rápido desembolso para apoyar las necesidades de financiamiento externo de Panamá durante la ejecución del Programa, y un préstamo de Cooperación Técnica reembolsable para financiar el resto de los servicios de consultoría incluidos en el Programa de Reforma.

III. EL PROYECTO

A. Objetivo

- 3.1 El financiamiento del FOMIN tiene por objeto atraer capacidad técnica y operativa, y capital de riesgo del sector privado para la prestación y expansión de la cobertura de los servicios en los sectores de electricidad y de agua potable y alcantarillado sanitario.

B. Descripción de actividades

- 3.2 El Gobierno creó un *Ente Regulador de los Servicios Públicos* (ERSP), encargado de regular, normar, fiscalizar, verificar, y preservar condiciones competitivas, y evitar abusos por parte de empresas con poder de mercado. La reforma regulatoria se orienta a establecer un entorno estable y transparente para el inversionista privado, basado en reglamentos precisos y en esquemas contractuales que, junto con proteger los intereses nacionales, estipulen los derechos y deberes de las partes y protejan el interés de los consumidores.

- 3.3 Los recursos del FOMIN se utilizarán para desarrollar y establecer los marcos regulatorios para los sectores de electricidad, y de agua potable y alcantarillado sanitario.
- 3.4 La preparación de estos marcos regulatorios requiere de asesorías técnicas de expertos en regulación y reglamentación de marcos sectoriales. Los trabajos se estructurarán alrededor de: la *Ley del Ente Regulador de los Servicios Públicos* aprobada en enero de 1996 por la Asamblea Legislativa; el Anteproyecto de *Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación del Servicio Público de Electricidad*; y el Anteproyecto de *Ley del Marco Regulatorio e Institucional para la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario*.
- 3.5 Para el Marco Regulatorio de estos sectores, se contratarán los siguientes servicios de consultoría: (i) la Reglamentación General de la Ley del sector correspondiente; (ii) la metodología para la estimación de las tarifas y la formulación de los procedimientos para determinar y revisar tarifas en los servicios sujetos a regulación tarifaria; (iii) la regulación de las normas técnicas; (iv) las regulaciones para el mercado mayorista para el sector eléctrico, y (v) la preparación de los modelos de contratos de concesión para los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.
- 3.6 Estas actividades son indispensables para acompañar paralelamente el proceso de separación vertical y horizontal del Instituto de Recursos Hidráulicos y de Electrificación (IRHE), y son condiciones previas para poder proceder a la incorporación del sector privado en las actividades de generación y distribución en el sector. Asimismo, son igualmente indispensables para incorporar la participación del sector privado en la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en Panamá Metropolitano, en Chiriquí y las Provincias Centrales.

IV. COSTO Y FINANCIAMIENTO

- 4.1 El FOMIN suministrará un financiamiento total de US\$1.810.000, en carácter no reembolsable, la contribución del Banco será del equivalente de US\$3.340.000 (préstamo de CT) y la del Gobierno del equivalente a US\$1.580.000, de acuerdo al Cuadro 1.

CUADRO 1

Proyecto de Cooperación Técnica
(en miles de US\$)

Subprogramas/Categorías		Financiamiento			
		BID	FOMIN	LOCAL	TOTAL
1.	Ente Regulador	300	1810	80	2190
2.	Sector Eléctrico	840			840
3.	Sector Agua y Saneamiento	1510			1510
4.	Imprevistos	507			507
5.	Unidad Ejecutora (UTPP)			1500	1500
6.	Honorarios PNUD	150			150
7.	Inspección y Vigilancia	33			33
	Total General	3340	1810	1580	6730
	Porcentajes	50%	27%	23%	100%

- 4.2 En vista de la complejidad de los servicios de consultoría, se contempla la contratación de firmas consultoras para facilitar la ejecución coordinada de las actividades del Proyecto. Por lo tanto, en la preparación de los presupuestos se incluyen los honorarios profesionales, los costos de transporte, y los costos generales.

V. EJECUCION Y DESEMBOLSO

- 5.1 Para la ejecución y administración del Proyecto se continuará utilizando el mismo esquema de ejecución del Préstamo 690-OC-PN del Banco. La adquisición de servicios de consultoría serán realizados de acuerdo a los procedimientos del Banco y del FOMIN en la materia.
- 5.2 Los desembolsos serán efectuados de acuerdo a los procedimientos del Banco. Se estima que tomará 18 meses hasta que se complete la implementación de todos los componentes de este Subprograma. Para los recursos del FOMIN, se propone un plazo de 24 meses para el desembolso de los recursos de la donación.
- 5.3 En casos debidamente justificados, se considerará la reasignación de recursos del financiamiento dentro del Subprograma objeto de la donación del FOMIN, y siempre y cuando los cambios propuestos sean consistentes con los objetivos del Programa propuesto. El Banco aprobará la reasignación de los recursos en consulta con la Oficina del FOMIN.

VI. CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD

- 6.1 La Cooperación Técnica, diseñada con el propósito de apoyar los esfuerzos de modernización y participación privada en el sector de infraestructura, es plenamente compatible con el objetivo general del FOMIN, que busca el fortalecimiento de la inversión privada y su expansión como base para acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.
- 6.2 La propuesta es compatible con el criterio de otorgar financiamiento bajo la Facilidad de Cooperación Técnica, Artículo 3, Sección 2 (c) y (d) del Convenio Constitutivo del FOMIN, el cual establece el otorgamiento de sus recursos a los gobiernos para financiar servicios de asesoría requeridos para establecer y/o reforzar los entes reguladores. La propuesta es también consistente con las recomendaciones recientes del Task Force para el MIF de apoyar el desarrollo del entorno legal, regulatorio, contractual y de supervisión para dar prioridad a la promoción de la inversión privada en el sector de infraestructura y servicios públicos.

VII. CONSISTENCIA CON EL PROGRAMA DEL BANCO PARA EL PAIS

- 7.1 Este financiamiento complementa y se justifica en el apoyo que el Banco está dando al Gobierno de Panamá (GdP), para la reforma de los sectores de infraestructura básica. Esta operación, es parte integral de ese esfuerzo, y es fundamental para promover la incorporación del sector privado en estos sectores.

MARCO LOGICO
PROGRAMA DE REFORMA SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA

OBJETIVOS	INDICADORES	MEDIOS DE VERIFICACION	SUPUESTOS
Impactos deseados			
Incrementar la cobertura, y mejorar la calidad y la eficiencia en los sectores. Aumentar la participación del sector privado en el financiamiento de los sectores de infraestructura, y reducir la carga fiscal de los sectores. Incrementar la capacidad de ejecución de proyectos de inversión.	Indicadores (Ver Apéndice 1 de este Anexo).	Cifras del ERSP, balances auditados de las empresas. Presupuesto de la Nación.	
Propósito del programa			
Atraer operadores privados para la prestación de los servicios de infraestructura básica	Contratos adjudicados, y acciones traspasadas.	Copias de los contratos, publicaciones oficiales	El sector privado es eficiente y está dispuesto a participar y movilizar fuentes propias de financiamiento. Los marcos regulatorios propuestos promueven la eficiencia de los operadores privados.
Subprogramas			
Organización y capacitación del ERSP; y Reforma de los marcos regulatorios de los sectores.	Entes de política y ERSP separados de las empresas encargadas de la prestación. Leyes sectoriales reglamentadas. Contratos con el sector privado (venta de acciones, concesión, gestión, etc).	Gaceta Oficial. Copia de los modelos de contratos.	Sector privado interesado. Los marcos regulatorios adoptados y el ERSP dan certeza jurídica y estimulan la participación del sector privado. Licitaciones transparentes atenderán los intereses nacionales y de los inversionistas interesados.
Componentes y Actividades			
Normas del ERSP, y reglamentación de las leyes sectoriales. Reorganización del IRHE. Evaluaciones financieras, laborales, y ambientales en el IRHE y el IDAAN. Preparación y licitación de Contratos para participación del sector privado en electricidad y agua potable y alcantarillado sanitario.	Ejecución del presupuesto del Plan de Operaciones de las Cooperaciones Técnicas (Ver Anexos III y IV).		Reorganizaciones del IRHE e IDAAN son políticamente viables, y la Asamblea aprobará marcos legales esencialmente similares a los propuestos. Esquema de ejecución y presupuestos de las CTs son adecuados. Firmas consultoras seleccionadas harán trabajo adecuado.

INDICADORES DE DESARROLLO

A-V.1 TELECOMUNICACIONES

INDICADORES	DEFINICION	NIVEL ACTUAL
Financiamiento Privado (%)	(Financiamiento Privado/Financiamiento total)*100	0
Tasa Inversión Anual (US\$/año)	Inversión ejecutada anual promedio	40 millones
Tarifas (Razón) a) local b) larga distancia internacional	Tarifas/Tarifas de eficiencia económica	2,5 0,4
Cobertura (%)	Líneas por cada 1000 habitantes Teléfonos públicos por cada 1000 habitantes Teléfonos públicos en comunidades con menos de 300 habitantes	9,3 <3 <1
Solicitudes pendientes de servicio telefónico (%)	(Solicitudes pendientes/líneas telefónicas en servicio)*100	16
Llamadas completadas de centrales telefónicas en tráfico local (%)	(Llamadas completadas por mes/Intentos de llamadas por mes)*100	60
Llamadas internacionales automáticas tráfico entrante completadas (%)	(Llamadas contestadas por mes/Intentos de llamadas por mes)*100	60
Llamadas internacionales automáticas tráfico saliente completadas (%)	(Llamadas completadas por mes/Intentos de llamadas por mes)*100	60
Productividad por empleado	Empleados por 1000 líneas	16

A-V.2 AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO

INDICADORES	DEFINICION	NIVEL ACTUAL
Financiamiento Privado (%)	Financiamiento Privado/Financiamiento total	0
Tasa Inversión Anual (US\$/año)	Inversión ejecutada anual promedio	10 millones
Tarifas (RAZON)	Tarifas/Tarifas de eficiencia económica	N.D.
Pérdidas de Agua (%)	$[1 - (\text{Agua facturada} / \text{Agua Producida})] \times 100$	49
Cobertura		
Agua Potable (%)	$(\text{Población con Conexión domiciliaria} / \text{Población total}) \times 100$	
a) Panamá Metro		75
b) Provincias		70
Alcantarillado Sanitario (%)	$(\text{Población con Conexión domiciliaria} / \text{Población total}) \times 100$	
a) Panamá Metro		46
b) Provincias		40
Aguas Tratadas (%)	$(\text{Aguas Tratadas} / \text{Descarga Agua Servida}) \times 100$	0
Eficiencia	Empleados/1000 conexiones	9
Cobranza (%)	Facturas cobradas en 45 días	12

A-V.3 SECTOR ELECTRICO

INDICADORES	DEFINICION	NIVEL ACTUAL
Financiamiento Privado (%)	(Financiamiento Privado/Financiamiento Total)*100	0
Tasa Inversión Anual (US\$/año)	Inversión ejecutada anual promedio	80 millones
Tarifas (RAZON)	Tarifas /Tarifas de eficiencia económica a. Residencial b. Comercial c. Industrial	1,29 1,03 1,03
Cobertura (%)	(población con conexión domiciliaria/población total)*100	65
Disponibilidad Térmica (%)	(Horas con el equipo disponible/24)*100	29,3
Disponibilidad Hidráulica (%)	(Horas con el equipo disponible/24)*100	91
Pérdidas eléctricas totales (%)	(1-Energía facturada/Energía generada)*100	20,70
Energía vendida por empleado	MWh/empleado	622
Período de cobro	No. promedio de días transcurridos hasta el pago de facturas	176

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO ____/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA
(Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica)

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 préstamo destinado a cooperar en el financiamiento de un Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$120.000.000, 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.

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO DE COOPERACION TECNICA DE APOYO AL PROGRAMA
SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA
BASICA

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que proceda en nombre y representación del Banco a suscribir los acuerdos necesarios con la República de Panamá y a adoptar las demás medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones sobre un Préstamo de Cooperación Técnica de Apoyo al Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica, a que se refiere el Documento PR-_____.
2. Destinar para los fines de esta resolución, hasta la suma de US\$3.340.000, con cargo a los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco.
3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter reembolsable.

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. COOPERACION TECNICA NO REEMBOLSABLE PARA UN PROGRAMA PARA APOYAR EL DESARROLLO DE UN MARCO REGULATORIO PARA LOS SECTORES DE ELECTRICIDAD, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO SANITARIO. (COOPERACION TECNICA DE APOYO AL PROGRAMA SECTORIAL DE REFORMA DE LOS SECTORES DE INFRAESTRUCTURA BASICA)

El Comité de Donantes del Fondo Multilateral de Inversiones

RESUELVE:

1. Autorizar al Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Fondo Multilateral de Inversiones, proceda a formalizar los acuerdos necesarios con la República de Panamá y a adoptar las medidas pertinentes para la ejecución del plan de operaciones sobre una Cooperación Técnica para un Programa para Apoyar el Desarrollo de un Marco Regulatorio para los Sectores de Electricidad, Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, que forma parte de la Cooperación Técnica de Apoyo al Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica, a que se refiere el documento PR-_____.

2. Destinar para los fines de esta resolución hasta la suma de US\$1.810.000, o su equivalente en otras monedas convertibles, con cargo a los recursos de la Facilidad de Cooperación Técnica del Fondo Multilateral de Inversiones.

3. Establecer que la suma anterior sea otorgada con carácter no reembolsable.