



Directorio Ejecutivo Para consideración

A partir del 1 de diciembre de 2020

PR-4850
17 de noviembre de 2020
Original: español
Público
Divulgación simultanea

A: Los Directores Ejecutivos
Del: Secretario
Asunto: Panamá. Propuesta de préstamo para el “Programa de Apoyo a las Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y Energía II”

Información básica: Modalidad Préstamo Programático en Apoyo de Reformas de Política (PBP)
Prestatario República Panamá
Monto hasta US\$200.000.000
Fuente Capital Ordinario

Consultas a: Omar Garzonio (teléfono Representación en Panamá 507-206-0928) o Arturo Alarcón (teléfono Representación en Brasil 5561-3317-4145)

Observaciones: De acuerdo con lo establecido en el documento GN-1838-3 “Informe del Grupo de Trabajo al Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo sobre la Agilización de los Procedimientos para la Aprobación de Operaciones con Garantía Soberana. Versión revisada”, aprobado el 21 de junio de 2018, el Directorio Ejecutivo considera las operaciones de préstamo vinculadas con políticas por Procedimiento Estándar.

La presente operación es el segundo préstamo en una serie programática de dos operaciones consecutivas de un solo tramo cada una, vinculadas técnicamente entre sí pero financiadas en forma independiente, de conformidad con el documento CS-3633-2, “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Actualización”.

Referencia: GN-1838-3(6/18), CS-3633-2(7/18), DR-398-19(5/20), GN-2991-1(3/20), GN-2991-3(8/20), GN-2838(11/15), CS-4338(11/20), PR-4488(7/17), DE-29/17

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE APOYO A LAS REFORMAS DE LOS SECTORES DE AGUA, SANEAMIENTO Y ENERGÍA II

(PN-L1159)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Omar Garzonio, Jefe de Equipo (WSA/CPN); Arturo Alarcón (INE/ENE) y Lucio Javier García (INE/WSA), Jefes de Equipo Alternos; Odile Johnson (INE/ENE); Sisi Larrea (INE/INE); Marco Antonio Cevallos y Aracelis Arosemena (WSA/CPN); Mauro Nalesso; María Julia Bocco, Manuela Velásquez, Liliana López e Irene Dipasquale (INE/WSA); Grunwaldt, Alfred (CSD/CCS); Cristina Landazuri-Levey, Monica Lugo (LEG/SGO); David Ochoa, Ezequiel Cambiasso (VPC/FMP); Steven Collins (VPS/ESG); Mariesther Lopez Luzcando (CID/CPN); y Carlos Garcimartin (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	15
C. Indicadores claves de resultados.....	19
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	20
A. Instrumentos de financiamiento	20
B. Riesgos ambientales y sociales.....	21
C. Otros riesgos y temas claves.....	21
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN	22
A. Resumen de los arreglos de implementación.....	22
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	22
IV. CARTA DE POLÍTICA	22

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Carta de Política
EER#2	Matriz de Medios de Verificación
EER#3	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Matriz Comparativa
EEO#2	Análisis del Cumplimiento de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios AyS
EEO#3	Análisis del Cumplimiento de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios Energía

ABREVIATURAS	
AP	Agua Potable
AMP	Área Metropolitana de Panamá
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
ATE	Agenda de Transición Energética
AyS	Agua y Saneamiento
CC	Cambio Climático
CONADES	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CONAGUA	Consejo Nacional del Agua
CT	Cooperación Técnica
DISAPAS	Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
EE	Eficiencia Energética
ERNC	Energías Renovables No Convencionales
ETESA	Empresa Estatal de Transmisión Eléctrica
FACE	Fondo de Compensación Energética
FET	Fondo de Estabilización Tarifaria
FTO	Fondo Tarifario de Occidente
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GN	Gas Natural
GLP	Gas Licuado del Petróleo
GWh	Giga watt Hour
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
JAAR	Juntas Administradoras de Acueductos Rurales
MR	Matriz de Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MiAmbiente	Ministerio del Ambiente
MINSA	Ministerio de Salud
MMT	Millones de Toneladas
OE	Organismo Ejecutor
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
O&M	Operación y Mantenimiento
PBP	Programático Basado en Políticas
PCR	Reporte de Terminación de Proyecto
PEN	Plan Energético Nacional
PESIN	Plan de Expansión del Sistema Interconectado Nacional
PIB	Producto Interno Bruto
PNSH	Plan Nacional de Seguridad Hídrica
PSE	Plan de Seguimiento y Evaluación
PSP	Programa de Saneamiento de Panamá
PSPD	Política de Servicios Públicos Domiciliarios
SIEPAC	Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central
SNT	Sistema Nacional de Transmisión
SPFN	Sector Público No Financiero
UREE	Uso Racional y Eficiente de la Energía

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE APOYO A LAS REFORMAS DE LOS SECTORES DE AGUA, SANEAMIENTO Y ENERGÍA II
(PN-L1159)

Términos y Condiciones Financieras					
Prestatario			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)		
República de Panamá			Plazo de amortización:		20 años
Organismo Ejecutor (OE)			Período de desembolso:		1 año
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			Período de gracia:		5,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:		Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	200.000.000	100	Comisión de crédito:		(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:		(c)
Total:	200.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):		12,75 años
			Moneda de aprobación:		Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto					
Objetivo/descripción del proyecto: El programa tiene como objetivo general contribuir a la sostenibilidad del sector energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de Agua Potable y Saneamiento, a través de una serie de reformas de políticas orientadas a fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de los sectores de energía y Agua y Saneamiento (AyS). Los objetivos específicos son: (i) mejorar la seguridad energética por medio de la diversificación de la matriz energética, la Eficiencia Energética (EE) e integración regional; (ii) mejorar la sostenibilidad financiera y social del sector de energía y la carga fiscal, a través de la reducción del costo de los subsidios del sector y de la mejora de su focalización; (iii) fortalecer la institucionalidad en aspectos de planeación y compra de energía; y (iv) mejorar la coordinación interinstitucional en el sector de AyS, con una planificación estratégica definida y una clara asignación de roles de todas las entidades del sector.					
La presente operación de préstamo es la segunda de dos operaciones vinculadas técnicamente entre sí, financiadas en forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política.					
Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento: El desembolso de los recursos del financiamiento del Banco estará sujeto al cumplimiento de los compromisos de reformas de política que se describen en los componentes del programa y están previstos en la Matriz de Políticas (Anexo II), en adición al cumplimiento de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (¶3.3).					
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna					
Alineación Estratégica					
Desafíos^(d):		SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):		GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>
				IC	<input checked="" type="checkbox"/>

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- ^(b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- ^(c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- ^(d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- ^(e) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Situación macroeconómica y contexto**¹. En los últimos quince años Panamá registró una de las tasas de crecimiento más altas del mundo, 6,8% de promedio anual, lo que le ha permitido convertirse, junto con Chile, en el país de mayor ingreso per cápita de América Latina en paridad de poder adquisitivo y alcanzar la categoría de país de altos ingresos². La expansión del Canal, junto a otras grandes obras públicas, fueron los elementos catalizadores del dinamismo de la economía panameña, pero la mayor contribución corresponde a la inversión privada, cuyo principal destino ha sido la construcción y el sector inmobiliario. Asimismo, se destacan la logística, en la cual Panamá se ha fortalecido muy claramente en estos años, consolidándose en su posición de hub; y el sector turístico, cuyas exportaciones se multiplicaron por tres entre 2008 y 2019, alcanzando el 6,8% del Producto Interno Bruto (PIB). También, el suministro de electricidad y gas registró una expansión importante, pasando del 2,4% al 3,8% del PIB entre 2007 y 2018. Por el contrario, Panamá es un importador neto de combustibles, alrededor del 3,2% del PIB.
- 1.2 En estos años logró, además, robustecer su marco macroeconómico. La tasa de inflación se ha situado entre las más bajas de la región, el déficit del Sector Público No Financiero (SPNF) se mantuvo en niveles moderados y la relación deuda/PIB disminuyó del 79,9% en la década de los años noventa al 38,4% en promedio de 2015/18. Todo ello hizo posible que Panamá lograra y conservara el grado de inversión desde 2010. Finalmente, el sistema financiero se mantuvo saludable, de acuerdo con las métricas estándares de liquidez, rentabilidad y morosidad. Sin embargo, tras concluir en 2016 las obras de expansión del Canal, la economía panameña había comenzado a dar muestras de desaceleración. En promedio de 2010-14 la tasa de crecimiento del PIB fue el 7,8%, en 2015-18 bajó al 4,9% y en 2019 al 3%, la cifra más baja de los últimos diez años. Por su parte, el cuadro fiscal también se ha deteriorado recientemente, en parte como consecuencia de la pérdida de dinamismo de la economía. El déficit del SPNF pasó del 1,8% en 2016 al 3,1% en 2019 y la deuda del 37,4% del PIB en 2016 al 44,7% en enero de 2020³.
- 1.3 Al igual que en otros países, la actual crisis del COVID-19 va a afectar notablemente a la economía panameña, dado que el país ha sido uno de los que ha alcanzado más casos por 100.000 habitantes del mundo y con las medidas de confinamiento más severas. Todo ello hará que en 2020 el país tenga un crecimiento negativo por primera vez desde la crisis de 1988. El Fondo Monetario Internacional (FMI) proyecta una caída del 9% en 2020, y una recuperación del 4% en 2021. A su vez, la caída de los ingresos públicos y el previsible aumento del gasto hacen esperar un notable aumento del déficit y de la deuda en 2020

¹ Datos Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC): datos fiscales Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Panamá.

² Clasificación del Banco Mundial.

³ A finales de 2019, el MEF realizó una emisión de bonos como prefinanciamiento para la amortización de deuda con vencimiento enero 2020.

(alcanzando valores del 9% y 55%, respectivamente, según previsiones del FMI). Sin embargo, el país ha mantenido el acceso a los mercados financieros internacionales y el grado de inversión⁴.

- 1.4 La crisis provocada por el COVID-19 expone los grandes desafíos que enfrentan los servicios públicos domiciliarios en la región, amplificando algunos de ellos, relacionados con la falta de coordinación institucional e ineficiencias operativas. En contraste, ante el carácter estratégico de estos servicios para enfrentar la pandemia, la mayoría de los países de la región, incluyendo Panamá, han declarado como esencial la continuidad en su provisión para controlar la emergencia sanitaria, y han establecido temporalmente la ampliación de subsidios para apoyar a la población⁵. Las medidas de confinamiento han incrementado la demanda de dichos servicios en los hogares y reducido el consumo del sector no residencial⁶. La demanda total del consumo de electricidad disminuyó 9%, de marzo a junio 2020.
- 1.5 **Marco regulatorio y organización del sector energético.** La Ley N.º 6/1997 establece el marco regulador e institucional del servicio eléctrico. La Secretaría Nacional de Energía (SNE) está encargada de la definición de políticas. La Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) regula el subsector eléctrico. La Ley N.º 8/1987 y el Decreto de Gabinete N.º 36/ 2003, definen las políticas, condiciones y entidades a cargo de la regulación y control del subsector hidrocarburos. Existen diversas leyes y reglamentos para el fomento de la generación con base en: (i) Gas Natural (GN) (Ley 41/2012); (ii) hidroeléctrica y otras Energías Renovables (ER) (Ley 45/2004); (iii) centrales solares (Ley 37/2013); (iv) centrales eólicas (Ley 44/2011, modificada mediante Ley 18/2013); y (v) biocombustibles y biomasa (Ley 42/2011). La Ley 69/2012 establece los lineamientos de la política nacional para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (UREE) y dio origen al Fondo UREE⁷. En 2020 entraron en vigor los reglamentos técnicos para Eficiencia Energética (EE) en aires acondicionados, y de edificación sostenible. La Oficina de Electrificación Rural, adscrita al Ministerio de la Presidencia⁸, es responsable del desarrollo de la electrificación en áreas rurales no concesionadas.
- 1.6 **Situación del sector energético.** En 2019, la matriz energética incluyó: 56% de derivados del petróleo (combustibles líquidos importados), 18% de ER, principalmente hídrica, 14% de GN y 12% de carbón⁹. Entre 2014 y 2019, la participación de GN creció 14%, desplazando derivados del petróleo. El sector transporte fue el principal consumidor de energía (46%), seguido por industria (21%), comercio (17%) y residencial (15,5%). Las emisiones de Dióxido de

⁴ 26 de marzo emisión bono internacional por US\$2.500 millones. 21 de septiembre, MEF colocó US\$2.575 millones.

⁵ IDAAN implementó suspensión temporal de cortes (Resolución N.º 16, 24 de marzo de 2020).

⁶ Ley 152, 4 de mayo de 2020, suspensión pago servicios de energía hasta septiembre 2020.

⁷ Ley 69/2012 marco legal acciones de EE impulsadas por el Gobierno, reglamentos de aire acondicionado y de vivienda sostenible. Fondo UREE no cuenta con un capital asignado para su entrada en operación; en estudio un mecanismo para su financiamiento.

⁸ A partir de enero de 2021, la OER estará adscrita al Ministerio de Obras Públicas.

⁹ SNE, Balance Energético Nacional 2019; CEPAL, 2019.

Carbono (CO₂) fueron 9,3 Millones de Toneladas (MMT) de CO₂¹⁰, una reducción de 0,7 MMT entre 2014 y 2019.

- 1.7 **Subsector eléctrico.** En 2019 se generaron 11.642 GWh¹¹, 43,8% hidroelectricidad; 24,2% GN; 23,2% carbón y diésel; 6,2% eólica; y 2,5% solar. Desde 2015 se redujo 13,9% la participación de hidroelectricidad y 10,8% en la generación con combustibles líquidos, con un incremento de 24,2% del GN. Las importaciones incrementaron 2,8%. Entre 2015 y 2018, la generación con GN desplazó generación con diésel y búnker, con una reducción neta de emisiones¹² de 2,67 MMT a 1,96 de MMT de CO₂¹³.
- 1.8 El Plan Energético Nacional (PEN) 2015-2050, estima que la demanda eléctrica se duplicaría al 2030, un crecimiento del 5,2% anual, llegando a 19.000 GWh¹⁴, debido al incremento poblacional, del PIB, y por el desarrollo de grandes proyectos de infraestructura¹⁵. El Plan de Expansión del Sistema Interconectado Nacional (PESIN 2019 –2033) propone un plan indicativo para la expansión de la generación y transmisión, que busca optimizar el suministro de electricidad al menor costo, considerando criterios de calidad, confiabilidad y seguridad; y que la demanda sea satisfecha con uso eficiente de los recursos energéticos. El PESIN considera en la expansión las Energías Renovables No Convencionales (ERNC)¹⁶, así como hidroeléctricas y GN.
- 1.9 El Sistema Nacional de Transmisión (SNT) está a cargo de la Empresa Estatal de Transmisión Eléctrica (ETESA). En 2018 tenía 3.088 km de líneas de doble circuito. Entre 2016 y 2017, ETESA construyó la tercera línea de transmisión que mejora la capacidad y confiabilidad del SNT, y le permitirá al país cumplir con los compromisos de ampliación en el marco del SIEPAC. La distribución de electricidad está a cargo de tres empresas: Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (EDEMET), Elektra Noreste, S.A., (ELEKTRA) y Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A: (EDECHI).
- 1.10 **Tarifas y subsidios en el sector energético.** El esquema tarifario establece que los costos de suministro deben ser eficientes, y ello ha fomentado una reducción gradual de las tarifas¹⁷. Las tarifas están determinadas para cubrir todos los costos de suministro, no obstante, existen aún contribuciones del Estado a fin de subsidiar a algunos consumidores, principalmente residenciales y de bajo consumo. El Gobierno viene realizando acciones para racionalizar y focalizar los subsidios hacia usuarios de menores ingresos, por ejemplo, en el 2015, eliminó el Fondo de Compensación Energética (FACE), que apoyaba la estabilización de las

¹⁰ OLADE 2018. Transporte (53%) y generación de electricidad (21%).

¹¹ Generadores privados (93,4%), generadores públicos (5,8%) y 0,8% de importaciones del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC).

¹² Existe reducción neta emisiones GEI al desplazar combustibles más contaminantes por GN; largo plazo es posible que las inversiones en GN no estén totalmente alineadas con el Acuerdo de París, debido a las emisiones en la producción y uso de GN. El Banco apoyará estudio para evaluar si estas inversiones representan para el país un potencial riesgo de activos varados, e identificar acciones para mitigar este riesgo.

¹³ OLADE 2018.

¹⁴ Se prevé 1000 MWH adicionales provistos por nuevas hidroeléctricas. PNSH 2015-2050.

¹⁵ IV puente sobre el Canal, y expansión del Metro, entre otros.

¹⁶ Solar, eólica y biomasa.

¹⁷ En 2015, Panamá presentaba una de las tarifas de energía más altas en Centroamérica. En el 2017, el promedio fue 16.4 centavos de dólar /kWh, por debajo del promedio de Centroamérica.

tarifas de electricidad, subsidiando a todos los usuarios, incluyendo industriales y comerciales.

- 1.11 Aún existen dos subsidios vigentes. El Fondo de Estabilización Tarifaria (FET), fue creado en 2004 para amortiguar los efectos del precio del petróleo en la tarifa eléctrica. En 2015 se limitó el FET para los usuarios con un consumo de hasta 300kWh/mes, umbral que cubre 75% de los clientes, representando el 23,5% de las ventas. En marzo de 2020, debido a la pandemia, el gobierno determinó temporalmente un subsidio FET extraordinario¹⁸, vigente hasta diciembre 2020. El segundo subsidio, el Fondo Tarifario de Occidente (FTO) se creó en 2015 para garantizar la estabilidad de las tarifas de EDECH, sin afectar los ingresos de la distribuidora, que tiene mayores costos por la baja densidad poblacional de su concesión. El FTO está vigente hasta fines de 2020. Las transferencias totales de 2009 a 2019 por concepto de subsidios fueron US\$1.728 millones (52% corresponde al FET). En el 2019, US\$176.3 millones correspondieron al FET y US\$33.5 millones al FTO¹⁹. Para el 2020, debido a la pandemia, se estima que el monto total será de US\$250 millones.
- 1.12 Por otro lado, el Gobierno mantiene un subsidio al precio del Gas Licuado del Petróleo (GLP) para los cilindros de 25 libras, que ha permanecido constante en US\$4,37 desde 1993, siendo la diferencia con respecto al precio de paridad de importación aportada por el Estado. La demanda del cilindro se ha duplicado entre el 2010 y 2018, un crecimiento no vinculado al crecimiento de población²⁰. Este subsidio se ha prorrogado en el tiempo y representó un aporte del gobierno de US\$98,5 millones en el 2018, y de US\$77 millones en el 2019.
- 1.13 **Gas Natural (GN).** A partir de 2018, la matriz energética fue diversificada con el uso de GN para generación eléctrica (¶1.6, ¶1.7). La primera etapa de la planta de generación de GN de 381MW²¹, adjudicada en 2015, entró en operación en agosto de 2018 apoyando la reducción del factor de emisiones de la generación eléctrica²². Con la terminal re-gasificadora y de almacenamiento instaladas es posible suplir las necesidades de la planta, y existe reserva para cubrir otros servicios en el país y la región, permitiendo a Panamá actuar como un hub-energético.
- 1.14 **Desafíos del sector energético.** Los desafíos son: (i) fortalecer el marco regulatorio y la planificación coordinada entre los subsectores, apoyando la diversificación energética, reducción de emisiones y sostenibilidad²³, considerando nuevas tecnologías, y la existencia de GN en la matriz; (ii) continuar con la expansión y diversificación de generación con ERNC, considerando la alta participación de la hidroelectricidad, y el crecimiento de la demanda; (iii) garantizar la seguridad de suministro según criterios utilizados en el PESIN; (iv) fortalecer el

¹⁸ FET-extraordinario: cubre 50% de consumos hasta 300 kWh y 30% de consumos entre 301 a 1000 kWh.

¹⁹ ASEP (agosto 2020).

²⁰ Subsidio creado para beneficiar hogares. No obstante, debido a la venta no discriminada del cilindro de 25 libras, existe un uso descontrolado por parte de otros sectores, como el comercial.

²¹ La segunda etapa del proyecto consiste en un tanque de almacenamiento que suministra el GNL para generar energía eléctrica de la planta.

²² Factor de emisiones: Búnker 0,65 TCO₂ por cada MWh producido, diésel 0,78 TCO₂/MWh, carbón 1,23 TCO₂/MWh, y GN 0,39 TCO₂/MWh.

²³ Sostenibilidad económica y financiera, social, ambiental (incluida la resiliencia climática) e institucional.

SNT para no afectar el transporte de generación hidroeléctrica ni los intercambios regionales; a través de la construcción de la IV línea de transmisión; (v) implementar medidas de flexibilidad operativa para incrementar la participación de ERNC, incluyendo almacenamiento, gestión de la demanda, y mejoras en los procedimientos de despacho²⁴; (vi) contar con sistemas de información y estudios que apoyen la focalización de subsidios, incluyendo el uso de nuevas tecnologías; y (vii) desarrollar incentivos y programas que fomenten EE.

1.15 Marco regulatorio y organización del sector de Agua Potable y Saneamiento.

El Decreto Ley N°. 2 de 1997 establece el marco institucional y regulatorio para la prestación de los servicios de Agua y Saneamiento (AyS), asignando las funciones y responsabilidades de rectoría al Ministerio de Salud (MINSA) a través de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS); la regulación a la ASEP, y la prestación de los servicios de AyS a nivel de poblaciones mayores de 1.500 habitantes, al Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). Por su parte, las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR), con la asistencia técnica del MINSA, brindan el servicio a poblaciones menores de 1.500 habitantes. Adicionalmente²⁵, se le asignó a la Unidad Ejecutora del Programa de Saneamiento de Panamá (PSP²⁶) la responsabilidad de ejecutar y operar obras de saneamiento en cualquier parte del país, adicionales a la infraestructura principal del sistema de alcantarillado sanitario del Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá (AMP). Otros actores importantes son el MEF, quien asigna los recursos financieros y subsidios al sector; el Ministerio del Ambiente (MiAmbiente) como ente rector del recurso hídrico y regulador del uso y protección de tal recurso para AyS, y el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES), Organismo Ejecutor (OE) de algunos proyectos de AyS urbano y rural. Por otra parte, el Consejo Nacional del Agua (CONAGUA), dependiente del Ministerio de Presidencia, es la entidad encargada de coordinar y garantizar el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH) 2015-2050²⁷.

1.16 Situación actual y desafíos del sector de AyS. Panamá es uno de los países con niveles de estrés hídricos más bajos del mundo al contar con recursos hídricos abundantes y constantes en términos interanuales²⁸. Sin embargo, solo se aprovecha aproximadamente un 25,8% de la oferta total y adicionalmente la variabilidad interanual afecta la disponibilidad del recurso a lo largo del año, problema que se estima se incrementa ante los efectos del CC. La disponibilidad de recursos hídricos aumentó entre 2015 y 2018, llegando a alcanzar una oferta de 122.473 m³ para el 2018²⁹. Por otra parte, se estima que la demanda se incrementa a 30,26% en el 2020 y a un 41,18% en el 2050 con un excedente del 58,8%³⁰. Esta aparente abundancia, es solo considerando un régimen estacionario de precipitación anual, ya que sí se observa una tendencia hacia una gran variabilidad interanual en las precipitaciones. Es por ello que son necesarias políticas eficientes para la toma de decisiones y el diseño y construcción de

²⁴ IRENA, 2018. [Evaluación del estado de preparación de las energías renovables. Panamá.](#)

²⁵ Decreto Ejecutivo No. 18 del 3 de marzo de 2016.

²⁶ Creado 2001, adscrito MINSA hasta 2019, pasó a Ministerio de Presidencia en 2020 y volverá a estar adscrito al MINSA en 2021, Decreto Ejecutivo 592, septiembre de 2020.

²⁷ [PNSH 2015-2050. Agua para todos.](#)

²⁸ [El agua en la economía de Panamá. BID 2020.](#)

²⁹ Informe Voluntario de los ODS, Panamá, 2030.

³⁰ PNSH 2015-2050.

sistemas e infraestructuras resilientes, adecuadas para la gestión adaptativa del recurso hídrico bajo condiciones de alta variabilidad interanual y de CC, para lograr la reducción de la vulnerabilidad actual a dichos impactos sobre la disponibilidad del recurso. Las coberturas de agua potable y saneamiento presentan brechas significativas entre zonas urbanas y rurales. Panamá cuenta con una población total de 4.246.439 habitantes, de la cual el 68,1% es urbana y un 31,9% es rural³¹. Al 2018 la cobertura nacional de agua potable (AP) es de 94,1%, siendo un 98,8% urbana y un 84% rural. En cuanto a saneamiento, la cobertura nacional es de 71,4%, con un 85,1% en zonas urbanas y un 41,8% a nivel rural³². La calidad del servicio a nivel nacional es baja: durante la estación seca solo el 71% de la población cuya fuente de AP es un acueducto, recibe el servicio durante las 24 horas al día³³. Adicionalmente, existen brechas de acceso entre la población según su condición económica: 80% de las personas en condiciones de pobreza tiene acceso a agua, mientras que el 97% de los no pobres tienen acceso a este servicio.

- 1.17 **Gestión de los servicios de AyS.** El IDAAN presenta desafíos en sus indicadores operativos, entre otros: (i) 71,7% de índice micro medición, lectura del 52% de los micromedidores, que junto con cargos tarifarios bajos, inciden en los consumos altos de la población³⁴, lo que, sumado a los altos valores de Agua No Contabilizada (ANC), del orden del 40%³⁵, hacen que la dotación de producción llegue a un valor promedio anual de 507 litros/habitante/día, más de dos veces y medio el promedio mundial; (ii) índice de cobertura de costos operativos con ingresos operativos del 52% en el último ejercicio cerrado³⁶, recibiendo transferencias del Gobierno Nacional para cubrir sus actividades de inversión y el déficit de sus costos operativos; y (iii) gastos de energía eléctrica elevados (20% del total de costos operativos³⁷) por ineficiencias en las instalaciones electromecánicas³⁸. Por otro lado, a nivel rural, existen limitaciones en la gestión de los acueductos rurales, debido tanto a la ineficiencia de las JAARs como a la débil asistencia técnica prestada por la DISAPAS, resultando en una baja calidad del servicio. Existe también una participación desigual las mujeres en cargos directivos en las JAARs: de las 2380 JAARs registradas, solo un 25% cuenta con mujeres en su junta directiva³⁹.
- 1.18 **Determinantes de los problemas del sector de AyS.** Los principales determinantes de los problemas relacionados con cobertura y calidad en la prestación de los servicios de AyS son: (i) débil funcionamiento del sector, especialmente en materia de coordinación interinstitucional y planificación estratégica, así como debilidades en la actuación de los organismos sectoriales (§1.15). Adicionalmente, la falta de coordinación interinstitucional afecta la priorización y asignación de recursos, lo que dificulta la reducción de brechas

³¹ [Población total en Panamá, Banco Mundial.](#)

³² Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Panamá, 2030. Joint Monitoring Programme: América Latina Caribe cobertura de AP 96% total, 99% urbano y 86% rural; cobertura saneamiento 86% total, 90% urbano y 68% rural.

³³ INEC Volumen III: Características de las Viviendas y Hogares, 2010.

³⁴ Boletín Estadístico IDAAN 2019.

³⁵ Boletín Estadístico IDAAN 2019. Estimase mayor debido bajos porcentajes micro medición efectiva.

³⁶ Estados financieros IDAAN, 2019.

³⁷ Boletín Estadístico IDAAN 2019.

³⁸ Auditoría energética, realizada con ATN/SF-10909-, gasto de energía eléctrica I AyA de Costa Rica 12% del total de los costos operativos.

³⁹ [Sistema de información de AyS Rural.](#)

geográficas y socioeconómicas; (ii) baja capacidad de gestión de los servicios (§1.17); y (iii) ausencia de coordinación y sistemas de información que permitan contribuir a la seguridad hídrica del país a través de mayor conocimiento de la situación de las cuencas⁴⁰, coordinación de la gestión de riesgos entre los diferentes actores⁴¹.

- 1.19 **Conocimiento del sector.** En energía, el Banco ha apoyado la mejora de la sostenibilidad y cierre de brecha de acceso. En los últimos años, ha aprobado tres operaciones de préstamo: (i) Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de los Servicios Públicos (4234/OC-PN); (ii) Programa de Electrificación Rural Sostenible en Panamá (3165/OC-PN y 3166/CH-PN), y (iii) Programa de Acceso Universal (4790/OC-PN). Los préstamos para electrificación rural son cofinanciados con el Gobierno de China y el Gobierno de España. Adicionalmente hay CT No Reembolsables de apoyo al sector. Asimismo, BID Invest aprobó un préstamo (3477D/CA-PN-1, 3477D/CA-PN-2) a Divisa Solar S.A., para una planta solar fotovoltaica de 9,9 MWp. El Banco apoya la integración regional a través del financiamiento al SIEPAC y estudios para la interconexión eléctrica Colombia-Panamá. Los avances en materia de EE y movilidad eléctrica, son el resultado de las líneas de apoyo del BID y del Banco Mundial, que se complementan mutuamente.
- 1.20 El Banco viene apoyando al sector AyS en los últimos años, en forma coordinada y con cofinanciamiento de otros organismos multilaterales de crédito, los esfuerzos del país (Ver pies de página # 42, 43, 44 y 47) para incrementar el acceso y eficiencia de los servicios en aspectos de mejoras operativas y fortalecimiento a los operadores, mediante la ejecución de las siguientes operaciones de préstamo: (i) Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento, Fase II⁴²; (ii) Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá, Fase II⁴³⁴⁴; (iii) Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera, Etapa I ⁴⁵; (iv) Programa de Mejora a la Gestión Operativa del IDAAN en el AMP⁴⁶; (v) Programa Cuenca Urbana Resiliente⁴⁷; y (vi) Programa de Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena⁴⁸. Adicionalmente, apoya con Cooperaciones Técnicas (CT) no reembolsables.
- 1.21 El Banco cuenta con extensa experiencia en apoyo a reformas de políticas en los sectores de energía y de AyS. En energía, las más recientes son: Ecuador (5044/OC-EC); Colombia (4773/OC-CO), República Dominicana (4649/OC-DR) y Guyana (4698/BL-GY). En AyS se tiene experiencias recientes en Bolivia

⁴⁰ Ausencia Sistema Nacional Información recursos hídricos imposibilita: (i) toma de decisiones basadas en situación de cuencas; (ii) ejecutar planificación sostenible y resiliente mediano y largo plazo.

⁴¹ Implementación acciones gestión de riesgos descentralizadas, colaboración sectorial y mecanismos para iniciativas enfocadas a nivel local y comunitario.

⁴² 3002/OC-PN.

⁴³ 3506/OC-PN. Cofinanciado, Banco Latinoamericano de Desarrollo (CAF), Banco Europeo de Inversiones.

⁴⁴ 3506/CH-PN. Cofinanciado BID/Fondo Chino.

⁴⁵ 3799/OC-PN. Cofinanciado: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), CAF, BEI y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

⁴⁶ 4434/OC-PN.

⁴⁷ 4704/OC-PN.

⁴⁸ GRT/WS-13329-PN. Financiamiento no reembolsable Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC).

(3667/BL-BO y 4769/OC-BO), Haití (3176/GR-HA) y en Honduras (4878/BL-HO,4879/KI-HO).

- 1.22 **Lecciones aprendidas en los sectores de energía y de AyS.** Se han incorporado las siguientes, de los programas de reformas de política financiados por el Banco, en la preparación de esta operación: (i) necesidad de fortalecer la coordinación entre los actores sectoriales; (ii) acompañar y financiar a las instituciones en el desarrollo de nuevos instrumentos normativos con programas de mejora del desempeño; (iii) asociar programas de préstamos de inversiones a programas de reforma para reforzar los resultados e impactos; (iv) fortalecer los sistemas de información y definición de indicadores para el monitoreo y evaluación; y (v) apoyo de mediano y largo plazo en el proceso para lograr la sostenibilidad financiera.
- 1.23 **Estrategia del gobierno en los sectores de energía y de AyS.** El Gobierno de Panamá viene implementando importantes reformas encaminadas a promover la seguridad energética y la diversificación de la matriz energética, a través del fomento de EE, desarrollo de ER (§1.5), introducción del GN (§1.13) e interconexión eléctrica regional, así como una mejora en la focalización de los subsidios al sector (§1.9). En materia de planificación, la SNE emitió el PEN 2015-2050, que marca la hoja de ruta de la política energética del país, actualizado en 2017. Asimismo, el Gobierno de Panamá prioriza la implementación de medidas de políticas dirigidas a: (i) fortalecer la capacidad institucional para planificar, regular y gestionar la operación, y mejorar el mecanismo de compra de energía a largo plazo, que incentive la competitividad entre tecnologías; (ii) diversificar la matriz energética para aumentar la oferta, reduciendo la dependencia de fuentes hídricas, mediante: la promoción de aumento de ER y GN en forma competitiva, mejoras en normativa para la gestión de demanda con EE, e incremento de intercambios regionales; (iii) mejorar la sostenibilidad financiera del sector, racionalizando los subsidios y eficientizando el esquema tarifario; y (iv) reducir la brecha de acceso.
- 1.24 Para AyS, el Plan Estratégico Nacional con visión de Estado, Panamá 2030, define entre sus ejes estratégicos, la sostenibilidad ambiental, donde desarrolla la estrategia de recursos hídricos y gestión integrada de cuencas, con el fin de garantizar la disponibilidad de AP de calidad y saneamiento básico a toda la población. Adicionalmente, el PNSH 2015-2050, Agua para todos, establece las políticas, ejes temáticos y un plan de acción para garantizar la provisión de agua en cantidad y calidad aceptable para todos los usuarios en especial para el consumo humano. El PNSH crea el CONAGUA, que es presidido por el Ministerio de la Presidencia, de quien depende además su Secretaría Técnica, está integrado por el MEF, MiAmbiente, Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MINSA, ASEP, ACP e IDAAN, impulsa, orienta, coordina y garantiza el desarrollo e implementación del PNSH.
- 1.25 El 43,8% de la generación eléctrica de Panamá es hidroeléctrica. En este sentido el PNSH (reto N2) reconoce la importancia de la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos a nivel de cuenca, para garantizar la sostenibilidad de los mismos y de las actividades del sector energético. De igual forma reconoce el potencial de este enfoque para contribuir con la adaptación de ambos sectores ante los efectos observados y anticipados del CC. El PNSH integra aspectos de

la seguridad hídrica y energética, garantizando una respuesta multisectorial a los retos de largo plazo del CC sobre la disponibilidad hídrica.

- 1.26 **Agenda de Transición Energética (ATE).** Los Lineamientos Estratégicos de la ATE fueron puestos a consulta pública en julio de 2020. La ATE se enmarca en el compromiso del cumplimiento del Acuerdo de París, considerando los avances tecnológicos, regulatorios y de oferta energética mundial. Plantea los lineamientos para una transición ordenada hacia la descarbonización del sector, incluyendo ERNC, EE, y considerando la seguridad de suministro, que requerirían incluir en la matriz GN, en sustitución del carbón y el petróleo. En el sector eléctrico, propone cambios en el modelo, añadiendo conceptos como descarbonización, descentralización, democratización y digitalización, con propuestas específicas para: acceso universal, EE, movilidad eléctrica, generación distribuida (GD), e innovación. Para hidrocarburos, identifica ajustes para robustecer la capacidad regulatoria y de fiscalización para mejorar la calidad y precio de los combustibles, así como mejorar su contribución a la generación de empleos. En este subsector, propone: (i) definir una política nacional de hidrocarburos que promueva la competencia, y (ii) modernizar el marco regulatorio de hidrocarburos.
- 1.27 **Avances del programa.** En el sector energía, en la primera operación se apoyaron condiciones de política para mejorar la institucionalidad y planificación, su eficiencia y desarrollo sostenible, incluyendo: (i) fortalecimiento de la planificación, a través del PEN 2015-2050; (ii) propuesta para modificar los pliegos de contratación de generación, para considerar ERNC; (iii) focalización de subsidios en el sector eléctrico, y el estudio de un nuevo esquema tarifario; (vi) diseño de plan de acción para el Fortalecimiento Institucional de EE, así como un reglamento técnico para EE en aires acondicionados; (iv) refuerzos del SNT para fomentar la integración; y (v) preparación del anteproyecto de Ley de GN. Como resultado se logró reducir la intensidad del consumo energético, diversificar la matriz con ERNC, así como incrementar la energía comercializada con SIEPAC. Asimismo, se extinguió el FACE ⁴⁹.
- 1.28 La segunda operación construye sobre estos compromisos, e incluye acciones de política que fortalecen la planificación sectorial, así como los incentivos para una matriz más eficiente y con mejor sostenibilidad. Se destacan: (i) la ATE, que contempla una hoja de ruta para una transición ordenada hacia la descarbonización de la matriz energética; (ii) la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica (ENME), que prevé acciones para impulsar la electro-movilidad en el ámbito público y privado, y apoya la reducción de combustibles fósiles y sus emisiones^{50, 51}; y (iii) estudios para apoyar la racionalización de subsidios de forma

⁴⁹ Entre 2015 y 2019 intensidad energética disminuyó de 0.7 a 0.62 kilogramos equivalentes de petróleo por dólar (kep/US\$); capacidad ERNC creció de 248 a 455 MW, y de GN de 0 a 381 MW, energía comercializada con SIEPAC incrementó de 300 a 482 GWh. Se prevé que algunas metas no serán alcanzadas al 2020 debido a una menor demanda que la proyectada. Situación económica impidió focalización subsidios para rangos consumo menores a 300 kWh/mes.

⁵⁰ ENME lograría reducción consumo combustibles de 8 a 14%, reduciendo emisiones CO₂ entre 2,3 y 4,3% anual sector transporte.

⁵¹ Informe BID "De estructuras a servicios: [El camino a una mejor infraestructura en América Latina y el Caribe](#)" (DIA 2020) es viable promover electromovilidad, incluso en países donde el carbón se utiliza para proporcionar el último MWh de electricidad, siempre que también se avance hacia descarbonizar la generación eléctrica.

costo efectiva, utilizando nuevas tecnologías, como la generación fotovoltaica⁵².

- 1.29 En el sector de AyS, en la primera operación se aprobó el PNSH que contribuye al ordenamiento de las acciones e inversiones ejecutadas por las distintas instituciones, otorgando a las mismas una visión holística en el marco de los recursos hídricos, fijando cinco ejes de acción y sus respectivas metas que alinean las acciones de esta segunda operación bajo una estrategia de mediano y largo plazo; se creó CONAGUA como entidad que promueve la coordinación interinstitucional, la toma de decisiones y ordena la planificación estratégica. De acuerdo con ello, y dado que la serie programática fue concebida desde un principio en dos fases, en la segunda operación, se reforzaron y ampliaron dichos compromisos.
- 1.30 Para fortalecer la mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector, se aseguró que el PNSH se encuentre en ejecución y que la Secretaría Técnica del CONAGUA cuente con recursos presupuestarios para el ejercicio de sus funciones. Asimismo, se incorporó el apoyo a la institucionalización de la prestación del servicio de saneamiento (expansión, Operación y Mantenimiento (O&M) de los sistemas) a través del fortalecimiento de la Unidad Coordinadora del PSP en el MINSA, incorporando en los últimos ejercicios una serie de responsabilidades de la gestión administrativa y operativa de dicho programa, para lo cual ha sido fortalecido en varios aspectos, y en particular, en esta operación con el compromiso del MINSA de dotar al PSP de los recursos financieros, humanos, tecnológicos y materiales necesarios para el correcto funcionamiento y mejora continua de la misma. También se han aprobado los temas prioritarios para lograr los objetivos del sector hídrico, y el plan de acción de CONAGUA para la mejora de la gobernanza.
- 1.31 Para promover la gestión eficiente de los servicios de AyS, se incorporaron los siguientes compromisos: (i) contribuir a mejorar la calidad del servicio de AP a la población del Área Metropolitana de Panamá (AMP), a cargo del IDAAN, habiendo iniciado el proceso de contratación de un operador de servicios de acueductos y alcantarillados para que le brinde asistencia técnica en aspectos técnicos, comerciales, administrativos y de planificación; (ii) aprobar una estrategia para la sostenibilidad financiera del IDAAN en el mediano y largo plazo, enfocada en mayor eficiencia en costos operativos e incremento de ingresos operativos; (iii) aprobar un Plan para mejorar la atención a usuarios con discapacidad, como parte de las políticas de inclusión del IDAAN; y (iv) aprobar normas técnicas para el diseño y construcción de acueductos rurales, a fin de establecer requisitos mínimos de ingeniería para su diseño y construcción, garantizando su estabilidad y seguridad estructural, considerando las condiciones particulares del sitio del proyecto, y aprobación de una estrategia de gobernanza de los mismos con enfoque de género.
- 1.32 Para contribuir a la seguridad hídrica, se incorporaron los siguientes compromisos: (i) creación de la Comisión de Coordinación Interinstitucional para la conformación del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos,

⁵² Consistente con estrategia muchos países nivel mundial. "Dado que al bajar los costos de las renovables se produjo una transición desde mecanismos de apoyo específicos basados en altos niveles de subsidios públicos directos hacia herramientas más competitivas" ([DIA 2020](#)).

lo que impulsará una mejor gestión y planificación a corto, mediano y largo plazo⁵³; (ii) incremento de la disponibilidad de agua a través del desarrollo de estudios de proyectos multipropósito, incrementando el volumen de agua aprovechado⁵⁴; (iii) aprobación de un Programa Nacional de Cultura del Agua, el cual formulará, impulsará y fortalecerá la cultura del buen uso, conservación y gestión del agua en todo el país, con la participación organizada y concertada de distintas instituciones del sector hídrico; y (iv) aprobación de la Estrategia de Gobernanza de Gestión de Riesgos ante eventos hidrometeorológicos extremos.

- 1.33 La primera operación y las CT de apoyo, han permitido que el Gobierno de Panamá cuente con el PNSH, apoyo para la O&M de los nuevos sistemas de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, y que asimismo asuma los compromisos de esta segunda operación para la elaboración y aprobación de las reformas de políticas mediante un proceso de análisis de los problemas, diálogo, consulta y consenso con los actores involucrados, liderado por CONAGUA, y con la participación de las demás entidades sectoriales. Asimismo, el apoyo brindado a través de las CT ha permitido a los equipos sectoriales resolver temas técnicos y operativos, asignar recursos para implementación de las mismas, y disponer de un soporte de instrumentos sectoriales. Los avances logrados han sido a través de un diálogo efectivo en la búsqueda de consensos entre los diferentes actores, y como ejemplo de ello puede citarse el apoyo en el proceso de mejoras operativas, eficiencia y sostenibilidad financiera del IDAAN.
- 1.34 **Estrategia del programa y adicionalidad.** El Banco ha venido apoyando continuamente al Gobierno de Panamá en los sectores de energía y AyS, a través de acciones previstas en los programas de inversiones (§1.19 y §1.20), los cuales cuentan con sólidos componentes de fortalecimiento institucional, fondos no reembolsables a través de CT de apoyo, así como mediante préstamos basados en políticas, que en este caso, se han estructurado en una serie de dos operaciones de préstamo programático que considera reformas para ambos sectores, apoyando la agenda del gobierno para los servicios públicos, mediante la implementación de medidas secuenciales de corto y mediano plazo (CS-3633-2). Por ello, la presente operación complementa varias acciones de política, como por ejemplo, la evaluación de impacto de la ENME y el estudio para reducción de subsidios con GD, ambas con apoyo del Banco. Asimismo, el Banco viene acompañando el desarrollo de la ATE, particularmente apoyando tres de sus estrategias claves (acceso universal, GD y hub-energético). En el sector de AyS se destaca el apoyo del Banco a las mejoras operativas y eficiencia del IDAAN mediante la incorporación de un operador especializado. En resumen, las reformas de políticas propuestas refuerzan el compromiso del país para mejorar el funcionamiento, la coordinación institucional y la planificación estratégica de las instituciones relacionadas con ambos sectores, así como el logro de acceso universal del servicio de AyS, disminuyendo las inequidades.
- 1.35 **Efectividad de las reformas de políticas sectoriales.** De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD)⁵⁵ los sectores de energía y AyS son altamente sensibles y dependientes a los

⁵³ En línea con el nuevo paradigma de gestión del agua del [DIA 2020](#).

⁵⁴ Actualmente es 25%.

⁵⁵ [OECD, Principles on Water Governance](#). Directorate for Public Governance and Territorial Development (2015).

diferentes niveles de gobernanza en un país. El agua se conecta a través de sectores, lugares y personas, y usualmente los límites geográficos de las cuencas no coinciden con los límites administrativos. Adicionalmente, los sectores de AyS y energía son intensivos en capital y algunos subsectores son un monopolio con fallas de mercado que requieren planificación, coordinación, gobernanza y monitoreo. La OECD define tres principios para una adecuada gobernanza de estos sectores: (i) efectividad, a través de políticas públicas y normativas que definan metas, roles y responsabilidades; (ii) eficiencia, a través de instrumentos que contribuyan a maximizar los beneficios del acceso a AyS y energía al menor costo posible, promoviendo la sostenibilidad financiera y con instrumentos de planificación; y (iii) gestión adecuada de los servicios.

- 1.36 **Estrategia del Banco con el país.** Tanto el componente de energía como el de AyS se enmarcan en la Estrategia de País del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838), energía a través de su objetivo prioritario de “Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva”, al promover el uso más eficiente e intercambio de energía a nivel regional. El componente de AyS lo hace al contribuir al objetivo estratégico “Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza”, dado que los planes y políticas apoyadas con esta operación permitirán incrementar y mejorar la prestación de los servicios de AyS. La operación está incluida en el informe sobre el Programa de Operaciones 2020 (GN-2991-1).
- 1.37 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2020-2024 (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Productividad e Innovación, al apoyar el desarrollo de la movilidad eléctrica y ER, y al mejorar el esquema tarifario de electricidad; (ii) Inclusión Social e Igualdad por medio de la provisión de infraestructura más inclusiva, la cual permitirá incrementar los hogares con acceso a AP y alcantarillado. Específicamente, con esta operación se buscará reducir la brecha de acceso a AP en las zonas urbanas y rurales; y (iii) Integración Económica bajo el criterio de subsidiaridad nacional, al fomentar condiciones técnicas y de infraestructura idóneas que faciliten el aumento de los intercambios eléctricos regionales a través de la línea SIEPAC. El programa se alinea con las áreas transversales de: (i) Igualdad de Género y Diversidad, al diseñar un plan en el IDAAN para mejorar la atención a usuarios con discapacidad y la incorporación del enfoque de género en la Estrategia de acueductos rurales y en el diseño de los proyectos y ejecución de los mismos; (ii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental, en lo que respecta a los compromisos de EE, ER y al contribuir a la seguridad hídrica del país a través de mejores sistemas de información, uso racional del agua y mayor coordinación para la gestión de riesgos de desastres y CC; y (iii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, al fortalecer la capacidad de planificación del sector, tanto a través del PEN, ATE como Plan de expansión de la transmisión. Asimismo, el programa fortalecerá la planificación y gobernanza orientada a la preservación y manejo adecuado del agua como recurso natural. Aproximadamente el 37,5% de los recursos de la operación se asocian con políticas que promocionarán actividades de mitigación al CC⁵⁶, según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo](#) de estimación

⁵⁶ Incluyen financiamiento climático, condiciones de políticas que apoyan fomento de la EE, desarrollo de ER, y promoción de transporte bajo en emisiones.

de financiamiento climático. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el CC a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fin de año 2020.

- 1.38 El programa es consistente con el Marco Sectorial de Energía (GN-2830-8) en las áreas temáticas de acceso, sostenibilidad, seguridad y gobernanza energética, al impulsar reformas políticas que promueven: (i) desarrollo sostenible del sector; (ii) diversificación de la matriz energética; (iii) uso eficiente de la energía; y (iv) integración regional. El programa es consistente con el Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) ya que las reformas de política energética propuestas conllevan apoyo a medidas para implementar RE y EE. El programa es consistente con el Marco Sectorial de Agua y Saneamiento (GN-2781-8), alineándose con todas las dimensiones de éxito al promover acceso universal a AyS, fortalecer la gobernanza sectorial y la gestión, y al incorporar consideraciones de CC, seguridad hídrica y gestión del riesgo. El programa se alinea con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN-2710-5), particularmente con el área prioritaria de promover mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios.
- 1.39 **Consistencia con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (PSPD) (GN-2716-6).** El programa cumple con los principios de la PSPD al apoyar reformas de política en ambos sectores impulsadas siguiendo dichos principios. En este sentido, se promueven las condiciones de evaluación económica y sostenibilidad financiera, se contribuye a la sostenibilidad técnica, operativa y financiera del sector energético, al incentivar la planificación, y la competencia en el mercado doméstico y regional y mejorar los esquemas y procesos tarifarios y racionalización de subsidios. En el caso de AyS, las reformas que plantea el programa y los objetivos sectoriales nacionales están alineados con los objetivos y principios de la PSPD, en tanto se promueve la transparencia y rendición de cuentas al mejorar los mecanismos de monitoreo y evaluación del sector con el PNSH, se apoya el desarrollo de la planificación del sector y la separación de funciones en las actividades a realizar por CONAGUA, así como se promueve la mejora de la autonomía financiera del IDAAN. En cuanto a la evaluación económica, se ha llevado a cabo una estimación del costo-beneficio de las reformas del programa propuesto ([EEO#2](#) y [EEO#3](#)).
- 1.40 **Género brechas y acciones.** El análisis de brechas identifica que aún existe una participación desigual de las mujeres en cargos directivos en las JAARs (§1.17). En este sentido, se ha incluido en este PBP una medida de política para el desarrollo de una estrategia para fortalecer la gobernanza de los acueductos rurales con enfoque de género a través de lineamientos que articulan los elementos normativos, sociales y ambientales, y que orienten a los actores del sector a una adecuada programación y ejecución de los proyectos. Adicionalmente, en el sector de energía, el Programa de Acceso Universal contempla específicamente la capacitación y promoción de usos productivos de energía con un componente de género.
- 1.41 **Discapacidad brechas y acciones.** Según los datos del plan de mejora para este grupo poblacional, hay una falta de sistemas adecuados de atención a clientes con discapacidad, inexistente adecuación de las agencias comerciales para

ofrecer accesibilidad universal y falta de comunicación accesible a clientes con discapacidad visual/auditiva. El IDAAN cuenta con la Oficina de Equiparación de Oportunidades, la cual determina las estrategias, programas y proyectos relacionados con la inclusión de personas con discapacidad, que será reforzada incluyendo la mejora en la atención a usuarios con discapacidad, mediante una política de inclusión y de servicio a la cliente⁵⁷.

- 1.42 **Innovación.** Como parte del contrato de un operador especializado que fortalezca el IDAAN, se ha previsto el uso de tecnologías innovadoras y de digitalización para hacer los procesos más eficientes, reducir pérdidas, optimizar consumos y mejorar la gestión comercial, entre otros. En energía, se prevé la aprobación de una estrategia nacional para movilidad eléctrica, así como el uso de GD solar para la reducción de subsidios. De la misma manera, la ATE contempla acciones para la innovación en el sector.
- 1.43 **Desarrollo local productivo.** Las medidas implementadas para apoyar la seguridad energética tienen un impacto directo en el desarrollo productivo y la productividad de comercios e industrias, al garantizar el suministro de energía. Por otro lado, las medias propuestas apoyarán a la creación de nuevos mercados locales para la venta, instalación y/o mantenimiento de sistemas fotovoltaicos domiciliarios, vehículos eléctricos, y aires acondicionados eficientes.

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.44 **Objetivo del programa.** El programa tiene como objetivo general contribuir a la sostenibilidad del sector energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de AyS, a través de una serie de reformas de políticas orientadas a fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de los sectores de energía y AyS. Los objetivos específicos son: (i) mejorar la seguridad energética por medio de la diversificación de la matriz energética, la EE y la integración regional; (ii) mejorar la sostenibilidad financiera y social del sector de energía y la carga fiscal, a través de la reducción del costo de los subsidios del sector y de la mejora de su focalización; (iii) fortalecer la institucionalidad en aspectos de planeación y compra de energía; y (iv) mejorar la coordinación interinstitucional en el sector de AyS, con una planificación estratégica definida y una clara asignación de roles de todas las entidades del sector.
- 1.45 El programa, segunda operación de la serie programática, mantiene los mismos objetivos y componentes originales acordados al inicio de dicha serie, e incorpora ajustes en la definición de los compromisos de la matriz que refuerzan la precisión del alcance de los mismos, sin alterar la estructura definida originalmente. La Matriz de Políticas (Anexo II), la Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)), y la Matriz Comparativa ([EEO#1](#)) presentan las acciones de política planteadas y los medios que permiten verificar su cumplimiento, para proceder a ejecutar el desembolso de recursos de la misma. A continuación, se describen los tres componentes y subcomponentes en que ha sido estructurada.
- 1.46 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo es asegurar el mantenimiento de un contexto macroeconómico estable y congruente con los

⁵⁷ Sandoval, Diana. Plan para mejorar la atención a usuarios con discapacidad en el IDAAN. 2020.

objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.

- 1.47 **Componente 2. Desarrollo sostenible del sector energético.** Se apoya la implementación de reformas que promueven una mayor oferta eléctrica con ER, EE y GN; y la consolidación de capacidades institucionales en planeación, gestión, coordinación y regulación, a través de los siguientes subcomponentes.
- 1.48 **Subcomponente 2.1. Desarrollo de una matriz energética sostenible.** Se busca aumentar y diversificar la oferta eléctrica, fomentando la planificación sectorial, desarrollo de ER, implementación de EE, e incremento de intercambios eléctricos regionales. Las condiciones de política son: (i) que los lineamientos de la ATE de Panamá se hayan sometido para la aprobación del Consejo de Gabinete; (ii) que se haya aprobado la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica que promueve el transporte bajo en emisiones y contribuye al cumplimiento de los compromisos climáticos de Panamá en el Acuerdo de París; (iii) que se haya aprobado el Reglamento de Edificación Sostenible⁵⁸ por el Ministerio de Obras Públicas/Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura; (iv) que se haya elaborado un estudio sobre las alternativas de esquema financiero e institucional para el financiamiento de la construcción del refuerzo del SNT a través de la IV línea de transmisión coincidente con el SIEPAC a fin de mejorar los intercambios eléctricos regionales, desarrollada por ETESA; y (v) que la ASEP haya aprobado el Plan de Expansión de la Transmisión Eléctrica 2019 alineado con el Plan de Expansión Indicativo Regional del Mercado Eléctrico Regional (MER).
- 1.49 Bajo este subcomponente, se sustituyeron las condiciones referentes a GN por la condición referente a la ATE (§1.48 inciso (i)). Las condiciones sustituidas son: (i) que se haya avanzado en la presentación a la Asamblea Nacional del Anteproyecto de Ley de GN; (ii) que la ASEP haya elaborado proyectos de reglamentos para el desarrollo de las actividades de transporte, distribución por redes y distribución virtual de GN, en conformidad con el anteproyecto de Ley de GN; y (iii) la aprobación del plan maestro de desarrollo de largo plazo del GN, por el Consejo de Gabinete. La sustitución de las condiciones de GN se debe a que la ATE constituye una actualización de la planificación del sector energético, con una visión más amplia y coordinada de todos los subsectores, y que considera nuevos avances tecnológicos (§1.26). En este sentido, el Gobierno ha incorporado el GN dentro de la ATE, al considerarlo un combustible que puede facilitar la transición hacia una matriz de bajo carbono. Adicionalmente, las condiciones: (i) estudio de alternativas para la capitalización y financiamiento del Fondo para el Uso Racional y Eficiente de Energía (UREE), diseñado y aprobado por la SNE; y (ii) presupuesto para adoptar medidas de EE y ejecutar auditorías energéticas, asignado en al menos una institución pública; fueron sustituidas por otras condiciones que también apuntan a EE en edificación y transporte (§1.48 incisos (ii) y (iii)); esta sustitución se debe a la priorización de medidas que fomentan eficiencia energética. Finalmente, el lenguaje de la condición (iv), referida a la IV línea de transmisión, fue ajustado a fin de reflejar que ETESA ha realizado un estudio con diversas alternativas para el financiamiento.

⁵⁸ Reglamento de aplicación obligatoria para toda edificación nueva (sector público y privado).

- 1.50 **Subcomponente 2.2. Mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector.** Se busca robustecer la institucionalidad en aspectos de gestión, coordinación y planeación. La segunda operación mantiene las condiciones: (i) que se haya publicado la actualización del PEN 2015-2050; y (ii) que la ASEP haya aprobado las reglas de compra para el mercado de energía mayorista de electricidad, que contienen los modelos de pliegos de contratación de energía eléctrica de largo plazo para que consideren múltiples fuentes y tecnologías de generación. Ambas condiciones apoyan a que la expansión del sector eléctrico considere criterios de costo eficiencia, e incluya diversas fuentes energéticas. Los avances en la implementación del PEN 2015-2050, y su actualización de 2017, están recogidos en los lineamientos de la ATE publicados en 2020.
- 1.51 **Subcomponente 2.3. Racionalización de subsidios en el sector energético.** Se promueve el desarrollo e implementación de mecanismos orientados a reducir los subsidios al consumo eléctrico y mejorar su focalización hacia las comunidades más vulnerables. Las condiciones son: (i) que se haya avanzado en el análisis para la sustitución del subsidio al consumo de electricidad por autogeneración con sistemas fotovoltaico; (ii) que se haya avanzado con el análisis de subsidios y Plan Desarrollo de Negocio – Calentadores Solares de Agua; y (iii) que la ASEP haya aprobado un nuevo esquema tarifario que refleje criterios de costos eficientes de suministro.
- 1.52 Bajo este subcomponente, se sustituyó la condición “Estudio para la focalización de subsidios en tarifas eléctricas y de GLP que beneficien exclusivamente a población de menores ingresos; aprobado por la SNE” por dos condiciones (§1.51 incisos (i) y (ii)). No se pudo avanzar con el estudio de focalización por la dificultad de fijar metas de subsidios dada la situación generada por la pandemia (§1.4, §1.11). Los dos estudios propuestos para esta segunda fase consideran la focalización de subsidios a población en situación de pobreza, de forma costo efectiva con el uso de nuevas tecnologías. Asimismo, estos estudios apoyan a acelerar la transición energética, al evaluar la eliminación paulatina de los subsidios a los consumidores, considerando que estos subsidios puedan ser redireccionados para financiar la instalación de paneles solares y la adquisición de equipos eficientes en viviendas de consumidores calificados.
- 1.53 Los ajustes en las condiciones de política realizados a este componente no afectan los objetivos de la serie programática. Por el contrario, los robustecen.
- 1.54 **Componente 3. Desarrollo sostenible del sector de AyS.** Bajo este componente se apoyan reformas sectoriales para complementar las acciones en el sector para fortalecer la capacidad de los entes sectoriales para desarrollar sus funciones, y revisar la institucionalidad sectorial.
- 1.55 **Subcomponente 3.1. Mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector.** El objetivo de este subcomponente es fortalecer los instrumentos de coordinación interinstitucional, planificación estratégica y de políticas públicas para promover un mejor funcionamiento del modelo de gestión de AyS, así como continuar promoviendo las asignaciones de recursos necesarios para garantizar la cobertura universal de AyS a nivel nacional al año 2030, para lo cual se apoyan los siguientes compromisos de política: (i) que el PNSH esté en ejecución y cuente

con recursos presupuestarios asignados por el MEF; (ii) que la Secretaría Técnica de CONAGUA funcione bajo el Ministerio de la Presidencia, cuente con una estructura técnico-administrativa y con asignación presupuestaria para su funcionamiento; (iii) que se haya avanzado en la institucionalización de la prestación del servicio de saneamiento mediante el fortalecimiento de la Unidad Coordinadora del PSP en el MINSA para la expansión de los sistemas de saneamiento y la O&M de los mismos, potenciando la eficiencia del PSP; y (iv) que se hayan aprobado por CONAGUA los temas prioritarios para lograr los objetivos en el sector hídrico y que se haya aprobado un plan de acción para mejorar la gobernanza del sector hídrico de la República de Panamá.

1.56 Bajo este subcomponente se modificaron las dos primeras condiciones de política para reforzar el avance en la implementación del PNSH, así como para reflejar el paso de la dependencia funcional de CONAGUA de MiAmbiente al Ministerio de la Presidencia, alcanzando un rol más estratégico dentro de la estructura gubernamental. Dado que la Asamblea Nacional no aprobó la creación de la Empresa Pública de Saneamiento de Panamá, se continuó fortaleciendo el PSP⁵⁹⁶⁰ y mejorando su eficiencia operacional. Se ha incluido una nueva condición de política que permitió a CONAGUA, en el desarrollo de sus funciones de impulsar y garantizar el desarrollo e implementación del PNSH, aprobar lineamientos para avanzar en el ordenamiento de la gobernanza integral del sector.

1.57 **Subcomponente 3.2. Fortalecimiento de la gestión de la prestación de los servicios de AyS.** El objetivo de este subcomponente es promover una gestión eficiente en la prestación de los servicios de AyS. Se apoyan los siguientes compromisos de política: (i) que el IDAAN haya iniciado el proceso de contratación de un operador de servicios de acueductos y alcantarillados que le brindará asistencia técnica en aspectos técnicos, comerciales, administrativos y de planificación para contribuir a mejorar la calidad del servicio de AP a la población del AMP; (ii) que el IDAAN haya aprobado una estrategia para la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo expresada en un plan de fortalecimiento financiero con foco en: (a) mayor eficiencia en costos operativos; (b) aumento de ingresos vinculados a actividades no tarifarias; (c) transparencia tanto en la focalización de subsidios como en la periodicidad de las transferencias recibidas del gobierno; y (d) aumento en los ingresos vinculados a ajustes tarifarios; (iii) que el IDAAN haya aprobado un plan para mejorar la atención a usuarios con discapacidad, como parte de las políticas de inclusión del IDAAN; (iv) que se hayan aprobado normas técnicas para el diseño y construcción de acueductos rurales, a fin de establecer requisitos mínimos de ingeniería para el diseño y construcción de acueductos rurales que garanticen su capacidad, estabilidad, vulnerabilidad y seguridad estructural y sean acordes con las condiciones particulares del sitio del proyecto; y (v) que se haya aprobado una estrategia de gobernanza de los acueductos rurales con enfoque de género.

⁵⁹ A través del 3506/OC-PN se viene apoyando el fortalecimiento del PSP a través del apoyo a la implantación de un Sistema Integrado de Gestión (SIG) y del fortalecimiento en actividades de O&M, gestión de proyectos y equipamiento técnico.

⁶⁰ De igual forma, a través del Decreto Ejecutivo 592, 23/09/20, el Gobierno fortalece al PSP a través de la responsabilidad O&M sistemas de alcantarillados sanitarios y obras de saneamiento, gestión institucional acuerdos entre MINSA e IDAAN, gestión de recursos, para alcanzar objetivos del PSP, capacidad definición estructura organizativa y selección personal.

- 1.58 Bajo este nuevo subcomponente, se incluyeron cinco nuevas condiciones de política para mejorar la gestión operativa y la sostenibilidad financiera del IDAAN, así como mejorar las políticas de inclusión de esta institución, incluyendo el enfoque de género en el diseño de los proyectos rurales del sector, y complementar la normativa técnica para su construcción.
- 1.59 **Subcomponente 3.3. Promover la seguridad hídrica en el país.** El objetivo de este subcomponente es contribuir a la seguridad hídrica del país a través de los siguientes compromisos de política: (i) que se haya creado una Comisión de Coordinación Interinstitucional para la conformación del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos; (ii) que CONAGUA haya avanzado en el desarrollo de los estudios de los proyectos multipropósito para aumentar la disponibilidad de agua; (iii) que se haya acordado en trabajar coordinadamente en la implementación de un Programa Nacional de Cultura del Agua en Panamá el cual formulará, impulsará y fortalecerá la cultura del buen uso, conservación y gestión del agua en todo el país, con la participación organizada y concertada de distintas instituciones del sector hídrico; y (iv) que se haya acordado en trabajar coordinadamente en la implementación de una Estrategia de Gobernanza de Gestión de Riesgos ante eventos hidrometeorológicos extremos que tiene como objetivo definir un marco metodológico para la elaboración y ejecución de un plan operativo quinquenal de gestión integral de riesgos de desastre ante eventos hidrometeorológicos con la participación organizada y concertada de distintas instituciones gubernamentales del sector hídrico.
- 1.60 Bajo este nuevo subcomponente, se incluyeron cuatro nuevas condiciones de política que reflejan el compromiso de mejorar la seguridad hídrica del país, mejorando la coordinación institucional entre los distintos actores involucrados y el desarrollo de programas específicos.
- 1.61 **Beneficiarios del programa.** El programa beneficiará a todos los habitantes del país con el desarrollo de una matriz energética más sostenible, diversificada, menos contaminante y resiliente al CC. En el caso de AyS, toda la población será beneficiada, dado que se anticipa que al 2030 el 100% de los hogares tendrán acceso a AP con continuidad 24/7 y el 100% de los hogares urbanos tendrán acceso a alcantarillado sanitario.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.62 Para medir los efectos esperados de las medidas de reforma en el mediano plazo, se elaboró una Matriz de Resultados (MR) en conjunto con el prestatario que indica los productos, resultados e impactos esperados del programa. Un resumen de los impactos se presenta en el Cuadro 1. Para el cumplimiento de estos resultados se asume que los diferentes actores de ambos sectores invertirán los recursos identificados en los diferentes instrumentos e implementará las medidas de política aprobadas.

Cuadro 1. Impactos esperados e indicadores

Impacto	Indicador
Reducción de las emisiones de GEI por unidad de energía en el sector eléctrico	Factor de emisiones de GEI del Sector Eléctrico
Mejora de la EE	Intensidad de consumo energético (KgEP/PIB)
Cobertura de AP incrementada	Hogares con acceso al servicio de AP gestionados de manera segura en zonas urbanas
Cobertura de alcantarillado sanitario y tratamiento incrementada	Hogares con conexión al servicio de alcantarillado sanitario y tratamiento en zonas urbanas

- 1.63 **Evaluación económica.** Con base en recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011⁶¹ y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (compuesto por las Oficinas de Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo⁶²), previsto en el párrafo 1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros⁶³, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al directorio del Banco. Por lo tanto, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento financiero.** La presente operación, segunda de una serie de dos operaciones consecutivas e independientes pero vinculadas técnicamente, ha sido conceptualizada como un préstamo de apoyo a reforma de políticas bajo la modalidad PBP, con base en los lineamientos y las directrices establecidas en el marco de financiamiento (GN-2200-13) y en las guías de preparación e implementación de Préstamos de Apoyo a Reformas de Política (CS-3633-2). La modalidad programática se justifica por: (i) la naturaleza compleja y progresiva de las reformas; (ii) los distintos plazos para la implementación de las reformas; (iii) la coordinación entre las instituciones involucradas; (iv) el apoyo al diálogo de políticas en el país; y (v) el seguimiento requerido para la implementación de las reformas, así como su monitoreo y la retroalimentación de resultados. Este PBP permitió diseñar (en su primer tramo) y consolidar (en este segundo tramo) los lineamientos de política, cambios institucionales y normativos que se requieren

⁶¹ RE-397-1: Cálculo puntaje sección análisis económico utilizando valor máximo del análisis costos y beneficios y del análisis eficacia en función de costos. Estos análisis no pueden aplicarse a préstamos en apoyo de reforma de política.

⁶² Good practice standards for the evaluation of public sector operations. Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero 2012.

⁶³ PBLs deben evaluarse de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. No se incluye como criterio la eficiencia; el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

para lograr el objetivo de la operación. Este PBP incorpora los principales desafíos de los sectores de energía y de AyS.

- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** De acuerdo con lo establecido en el párrafo 3.27, literal (b) del documento de “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (Nueva Versión, CS-3633-2)”, el dimensionamiento de la operación se realizó en función de las necesidades de recursos fiscales que enfrenta el país. El financiamiento de esta operación será de US\$200 millones, con recursos del Capital Ordinario regular. El presente programa representa el 3,6% de las necesidades de financiamiento netas del país en 2020.

B. Riesgos ambientales y sociales.

- 2.3 De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), no se requiere de clasificación de impacto sobre el medio ambiente. El programa apoya la definición de políticas, normas, instrumentos de gestión y otras acciones de fortalecimiento institucional por lo cual no se prevén efectos significativos directos en el medio ambiente y los recursos naturales.

C. Otros riesgos y temas claves

- 2.4 Se identificaron los siguientes riesgos de nivel medio: (i) riesgo macroeconómico de sostenibilidad fiscal, relacionado con el largo confinamiento en Panamá debido al COVID-19, que hace prever una caída significativa del PIB en 2020, lo cual unido a la incertidumbre sobre la evolución de la pandemia, supone un riesgo de que la recuperación económica se prolongue más de lo esperado, impactando en los ingresos públicos y, por tanto, en el déficit y en la deuda; este riesgo se mitiga con la consolidación fiscal que viene siendo llevada a cabo por el Gobierno de Panamá, incluyendo el fortalecimiento de la Dirección General de Ingresos, con el apoyo del BID, y con el dialogo con las autoridades en materia de sostenibilidad fiscal que proveerá las bases para enfrentar los efectos en caso de que el riesgo se materialice; (ii) riesgo de desarrollo relacionado con la falta de coordinación entre las instituciones involucradas para el cumplimiento de los compromisos del programa; este riesgo se mitiga con la elaboración de un plan de seguimiento y monitoreo que incluya un cronograma e hitos además de reuniones de coordinación con las entidades sectoriales respectivas (MEF, CONAGUA y SNE); y (iii) riesgo de desarrollo relacionado con la multiplicidad de actores involucrados en el programa que dificulta la recolección de información sobre resultados y la función de seguimiento; este riesgo se mitiga con la realización por parte del MEF, CONAGUA y SNE de la coordinación y seguimiento interinstitucional para la implementación de las reformas y la recolección de información sobre resultados.
- 2.5 **Sostenibilidad de las reformas.** La sostenibilidad de las acciones de políticas desarrolladas en la serie programática se basa en: (i) el compromiso del Gobierno de Panamá con las reformas; (ii) la solicitud del MEF y de los organismos rectores de los sectores de energía y AyS para consolidar la serie programática que permitió continuar y profundizar las reformas iniciadas en el 2017; y (iii) los instrumentos de política desarrollados cuentan con las aprobaciones de

los niveles requeridos, y su vigencia se establece para un horizonte de mediano y largo plazo. Asimismo, el Banco continuará apoyando a ambos sectores con fondos de CT, de préstamos en ejecución y otras futuras necesidades de apoyo que el país pueda requerir.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá. La ejecución del programa y la utilización de los recursos del financiamiento estarán a cargo del prestatario a través del MEF, en calidad de OE a través de la Dirección de Financiamiento Público. El MEF, mediante el desarrollo de reuniones periódicas de análisis y seguimiento, coordinará con la SNE, la ASEP, ETESA, MiAmbiente a través de la Secretaria Técnica del CONAGUA, DISAPAS/MINSA y el Ministerio de la Presidencia el cumplimiento de los compromisos de política y la consolidación de la reforma sectorial. El MEF es responsable de: (i) impulsar el logro de los objetivos de política; (ii) proveer evidencia del cumplimiento de las condiciones de política acordadas; y (iii) recopilar y proveer la información que permita al Gobierno de Panamá y al Banco, medir y evaluar los resultados del programa.
- 3.2 Los recursos serán transferidos al MEF siguiendo los procedimientos de administración financiera establecidos en la legislación nacional.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento de la segunda operación de la serie. El primer y único desembolso de los recursos de la segunda operación de la serie está sujeto al cumplimiento de las condiciones de reforma de política de conformidad con lo establecido en la Matriz de Política (Anexo III), la carta de política y de las demás condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.**

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.4 Se actualizó el Plan de Seguimiento y Evaluación (PSE) elaborado en la operación 4234/OC-PN, en el que se incluyen los indicadores de resultados e impactos de mediano y largo plazo, consistente con el proceso de reforma de políticas acordado en la Matriz de Políticas (Anexo II). Estos indicadores se reflejan en la MR. El PSE contempló reuniones de seguimiento y coordinación entre las agencias gubernamentales involucradas, para determinar la evolución y resultados en los avances de las reformas.
- 3.5 El Reporte de Terminación de Proyecto (PCR) se realizará una vez aprobada esta segunda operación y evaluará el impacto alcanzado y el grado de cumplimiento de los objetivos previstos por las dos operaciones que conformaron el programa, dentro de los seis meses después la fecha del último desembolso.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El Gobierno de Panamá ha hecho llegar al Banco la Carta de Política ([EER#1](#)), la cual describe los objetivos y acciones contempladas, reafirmando su compromiso con las reformas y actividades acordadas con el Banco. Asimismo, se acordó con el gobierno la Matriz de Políticas, la Matriz de Resultados y la Matriz de Medios de Verificación ([EER#2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1159
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Integración Económica -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Hogares con acceso nuevo o mejorado a agua y saneamiento (#) -Emisiones evitadas (toneladas anuales de CO2 equivalente)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	"Profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva" y "Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza"
Matriz de resultados del programa de país	GN-2991-1	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		7.9
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.8
4. Análisis económico ex ante		N/A
5. Evaluación y seguimiento		9.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B.13
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota de Evaluabilidad: La presente operación es la segunda de dos operaciones vinculadas técnicamente entre sí, y financiadas en forma independiente bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). El objetivo general de la serie es contribuir a la sostenibilidad del sector energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de Agua Potable y Saneamiento, a través de una serie de reformas de políticas orientadas a fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de los sectores de energía y Agua y Saneamiento (AyS). Los objetivos específicos de la serie son: (i) mejorar la seguridad energética por medio de la diversificación de la matriz energética, la Eficiencia Energética (EE) e integración regional; (ii) mejorar la sostenibilidad financiera y social del sector de energía y la carga fiscal, a través de la reducción del costo de los subsidios del sector y de la mejora de su focalización; (iii) fortalecer la institucionalidad en aspectos de planeación y compra de energía; y (iv) mejorar la coordinación interinstitucional en el sector de AyS, con una planificación estratégica definida y una clara asignación de roles de todas las entidades del sector.

La documentación presenta un resumen de los avances de la primera fase del programa. Se presenta un diagnóstico adecuado de los problemas y sus determinantes en el contexto de esta segunda fase, el cual es consistente con las intervenciones propuestas y los objetivos de la serie. La matriz de resultados (MR) cuenta con una lógica vertical clara y es consistente con la MR de la primera fase. La MR incluye indicadores SMART a nivel de producto, resultados, e impactos, con sus respectivos medios para recolectar la información. La MR indica que las metas para los indicadores de impacto y resultado para Energía están sujetas a confirmación con la Secretaría Nacional de Energía (SNE).

El plan de monitoreo y evaluación detalla los instrumentos de monitoreo que serán utilizados, y propone una evaluación reflexiva (Antes-Después).

Los riesgos identificados en la matriz de riesgo parecen razonables y se clasifican como de riesgo Medio-Alto (3) y Bajo (1). Para los riesgos de clasificación Medio-Alto se incluyen estrategias de gestión del riesgo, actividades, responsables, y disparadores.

MATRIZ DE POLÍTICAS

Objetivo: El programa tiene como objetivo general contribuir a la sostenibilidad del sector energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de Agua Potable y Saneamiento, a través de una serie de reformas de políticas orientadas a fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de los sectores de energía y Agua y Saneamiento (AyS).

Objetivo de política / Componentes	Condiciones de Políticas Programático I	Condiciones de Políticas Programático II	Estado de Cumplimiento ¹
Componente 1. Estabilidad macroeconómica			
Estabilidad del Marco General de Políticas Macroeconómicas	1.1. Marco macroeconómico estable y congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.	1.1.1. Marco macroeconómico estable y congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.	Cumplido.
Componente 2: Desarrollo Sostenible del Sector Energético			
Subcomponente 2.1. Desarrollo de una matriz energética sostenible			
Mejorar la seguridad energética por medio de la diversificación de la matriz energética, la eficiencia energética y la integración regional.	2.1.1. Anteproyecto de Ley de Gas Natural (GN) que establece el marco regulatorio para la importación, regasificación, almacenamiento, exportación, transporte por gasoducto, distribución por redes, y el transporte y distribución virtual de GN, presentado por la Secretaría Nacional de Energía (SNE) al Consejo de Gabinete.	2.1.1.1. Que los Lineamientos de la Agenda de Transición Energética de Panamá se hayan sometido para la aprobación del Consejo de Gabinete.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)
	2.1.2. Propuesta de Plan de Acción Nacional para el Fortalecimiento Institucional en Eficiencia Energética (EE), preparada por la SNE, y que establezca lineamientos institucionales, legales, regulatorios y de financiamiento, orientados a reducir el consumo de energía en los diferentes sectores del país.	2.1.2.1. Que se haya aprobado la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica que promueve el transporte bajo en emisiones y contribuye al cumplimiento de los compromisos climáticos de Panamá en el Acuerdo de París.	Cumplido. (Trimestre IV 2019)

¹ La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento CS-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

Objetivo de política / Componentes	Condiciones de Políticas Programático I	Condiciones de Políticas Programático II	Estado de Cumplimiento ¹
	2.1.3. Reglamento Técnico en materia de EE en el uso de aires acondicionados, aprobado por el Ministerio de Comercio e Industrias, y guía de construcción sostenible para el ahorro de energía en edificaciones, aprobada por la SNE.	2.1.3.1. Que se haya aprobado el Reglamento de Edificación Sostenible por el Ministerio de Obras Públicas/Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.	Cumplido. (Trimestre III 2019)
	2.1.4. Refuerzos del Sistema Nacional de Transmisión (SNT) en el Tramo Veladero-Llano Sanchez coincidente con el SIEPAC, que mejoran los intercambios regionales, completados por la Empresa Estatal de Transmisión Eléctrica (ETESA).	2.1.4.1. Que se haya elaborado un estudio sobre las alternativas de esquema financiero e institucional para el financiamiento de la construcción del Refuerzo del SNT a través de la IV Línea de Transmisión coincidente con el SIEPAC a fin de mejorar los intercambios eléctricos regionales, desarrollada por ETESA.	Cumplido. (Trimestre II 2020)
		2.1.4.2. Que la ASEP haya aprobado el Plan de Expansión de la Transmisión Eléctrica 2019 alineado con el Plan de Expansión Indicativo Regional del Mercado Eléctrico Regional (MER).	Cumplido. (Trimestre II 2020)
Subcomponente 2.2. Mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector			
Fortalecer la institucionalidad en aspectos de planeación y compra de energía	2.2.1. Plan Energético Nacional (PEN) 2015-2050 que establece la hoja de ruta de la política energética del país y que se rige por cuatro ejes conductores: (i) acceso universal y reducción de la pobreza; (ii) descarbonización de la matriz; (iii) uso eficiente de la energía y moderación del consumo; y (iv) seguridad del suministro, aprobado por el Consejo de Gabinete.	2.2.1.1. Que se haya publicado la actualización del Plan Energético Nacional 2015-2050.	Cumplido. (Trimestre I 2018)
	2.2.2. Definición del alcance de una propuesta de modificación de los modelos de pliegos de contratación de energía eléctrica de largo plazo para que consideren múltiples fuentes y tecnologías de generación, aprobado por la SNE.	2.2.2.1. Que la ASEP haya aprobado las Reglas de Compra para el Mercado de Energía Mayorista de Electricidad, que contienen los modelos de pliegos de contratación de energía eléctrica de largo plazo para que consideren múltiples fuentes y tecnologías de generación.	Cumplido. (Trimestre II 2019)
Subcomponente 2.3. Racionalización de subsidios en el sector energético			
Mejorar la sostenibilidad financiera y social del sector de energía y la carga fiscal, a	2.3.1. Focalización de subsidios en el sector energético mediante la reducción del subsidio del Fondo Tarifario de Occidente (FTO), y la eliminación del Fondo de Compensación	2.3.1.1. Que se haya avanzado en el análisis para la sustitución del subsidio al consumo de electricidad por autogeneración con sistemas fotovoltaico.	Por cumplir. (Trimestre IV 2020)

Objetivo de política / Componentes	Condiciones de Políticas Programático I	Condiciones de Políticas Programático II	Estado de Cumplimiento ¹
través de la reducción del costo de los subsidios del sector y de la mejora de su focalización	Energética (FACE), aprobada por el Gabinete de Ministros.	2.3.1.2. Que se haya avanzado con el análisis de Subsidios y Plan Desarrollo de Negocio – Calentadores Solares de Agua.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)
	2.3.2. Estudio para la revisión y definición de un nuevo esquema tarifario que promueva que las tarifas eléctricas se estructuren sobre la base de costos eficientes, contratado por la ASEP.	2.3.2.1. Que la ASEP haya aprobado un nuevo esquema tarifario que refleje criterios de costos eficientes de suministro.	Cumplido. (Trimestre I 2019)
Componente 3. Desarrollo sostenible del sector de agua y saneamiento			
Subcomponente 3.1. Mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector			
Mejorar la coordinación interinstitucional en el sector de AyS, con una planificación estratégica definida y una clara asignación de roles de todas las entidades del sector	3.1.1. Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH) 2015-2050 Agua para Todos, que es la hoja de ruta que establece las políticas, ejes temáticos y un plan de acción para garantizar la provisión de agua en cantidad y calidad aceptable para todos los usuarios en especial el consumo humano, aprobado por el Consejo de Gabinete.	3.1.1.1. Que el PNSH esté en ejecución y cuente con recursos presupuestarios asignados por el MEF.	Cumplido. (Trimestre I 2020)
	3.1.2. Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) creado por el Consejo de Gabinete, presidido por MIAMBIENTE e integrado por MEF, MINSA, MIDA, ACP, ASEP, IDAAN y Ministerio de la Presidencia para impulsar, orientar, coordinar y garantizar la implementación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050 Agua para Todos; y la Secretaría Técnica de CONAGUA creada por el Consejo de Gabinete.	3.1.2.1. Que la Secretaría Técnica del CONAGUA funcione bajo el Ministerio de la Presidencia, cuente con una estructura técnico-administrativa y con asignación presupuestaria para su funcionamiento.	Cumplido. (Trimestre III 2020)
	3.1.3. Anteproyecto de ley para la creación de la Empresa Pública de Saneamiento de Panamá que define sus objetivos, atribuciones y prerrogativas, gobierno corporativo, régimen laboral y estructura salarial, patrimonio, y tarifas, tasas y régimen de subsidio, elaborado y presentado por el MINSA ante el Consejo de Gabinete.	3.1.3.1. Que se haya avanzado en la institucionalización de la prestación del servicio de saneamiento mediante el fortalecimiento de la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panamá (PSP) en el MINSA para la expansión de los sistemas de saneamiento y la operación y mantenimiento de los mismos, potenciando la eficiencia del PSP.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)

Objetivo de política / Componentes	Condiciones de Políticas Programático I	Condiciones de Políticas Programático II	Estado de Cumplimiento ¹
	N.A.	3.1.3.2. Que se hayan aprobado por el CONAGUA los temas prioritarios para lograr los objetivos en el sector hídrico y que se haya aprobado un Plan de Acción para mejorar la Gobernanza del sector hídrico de la República de Panamá.	Cumplido. (Trimestre I 2020)
Subcomponente 3.2. Fortalecimiento de la gestión de la prestación de los servicios de agua y saneamiento			
Promover una gestión eficiente en la prestación de los servicios de agua y saneamiento	N.A.	3.2.1. Que el IDAAN haya iniciado el proceso de contratación de un operador de servicios de acueductos y alcantarillados que le brindará asistencia técnica en aspectos técnicos, comerciales, administrativos y de planificación para contribuir a mejorar la calidad del servicio de agua potable a la población del Área Metropolitana de Panamá (AMP).	Cumplido. (Trimestre I 2020)
	N.A.	3.2.2. Que el IDAAN haya aprobado una estrategia para la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo expresada en el un plan de fortalecimiento financiero con foco en: (i) mayor eficiencia en costos operativos; (ii) aumento de ingresos vinculados a actividades no tarifarias; y (iii) transparencia tanto en la focalización de subsidios como en la periodicidad de las transferencias recibidas del Gobierno; y (iv) aumento en los ingresos vinculados a ajustes tarifarios.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)
	N.A.	3.2.3. Que el IDAAN haya aprobado un Plan para Mejorar la Atención a Usuarios con Discapacidad, como parte de las políticas de inclusión del IDAAN.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)
	N.A.	3.2.4. Que se haya aprobado Normas Técnicas para el diseño y construcción de acueductos rurales, a fin de establecer requisitos mínimos de ingeniería para el diseño y construcción de acueductos rurales que garanticen su capacidad, estabilidad, vulnerabilidad y seguridad estructural y sean acordes con las condiciones particulares del sitio del proyecto.	Cumplido. (Trimestre II 2020)
	N.A.	3.2.5. Que se haya aprobado una estrategia de gobernanza de los acueductos rurales con enfoque de género.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)

Objetivo de política / Componentes	Condiciones de Políticas Programático I	Condiciones de Políticas Programático II	Estado de Cumplimiento ¹
Subcomponente 3.3. Promover la seguridad hídrica en el país			
Contribuir a la seguridad hídrica del país	N.A.	3.3.1. Que se haya creado una Comisión de Coordinación Interinstitucional para la conformación del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos.	Cumplido. (Trimestre II 2019)
	N.A.	3.3.2. Que CONAGUA haya avanzado en el desarrollo de los estudios de los proyectos multipropósito para aumentar la disponibilidad de agua.	Cumplido. (Trimestre III 2020)
	N.A.	3.3.3. Que se haya acordado en trabajar coordinadamente en la implementación de un Programa Nacional de Cultura del Agua en Panamá el cual formulará, impulsará y fortalecerá la cultura del buen uso, conservación y gestión del agua en todo el país, con la participación organizada y concertada de distintas instituciones del Sector Hídrico.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)
	N.A.	3.3.4. Que se haya acordado en trabajar coordinadamente en la implementación de una Estrategia de Gobernanza de Gestión de Riesgos ante eventos hidrometeorológicos extremos que tiene como objetivo definir un marco metodológico para la elaboración y ejecución de un plan operativo quinquenal de gestión integral de riesgos de desastre ante eventos hidrometeorológicos con la participación organizada y concertada de distintas instituciones gubernamentales del Sector Hídrico.	Cumplido. (Trimestre IV 2020)

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Programa:	El programa tiene como objetivo general contribuir a la sostenibilidad del sector energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de Agua Potable y Saneamiento, a través de una serie de reformas de políticas orientadas a fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de los sectores de energía y Agua y Saneamiento (AyS).
-------------------------------	--

Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta ¹	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: contribuir a la sostenibilidad del sector de energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de AyS, a través de una serie de reformas de políticas orientadas a fortalecer y complementar el marco normativo e institucional de los sectores de energía y AyS.							
Intensidad de consumo energético	Kbep/PIB US\$ millones	0,399	2019	2021	0,399	Estadísticas de ASEP, e información oficial del PIB de Panamá del MEF.	PIB medido en términos reales 2007
Factor de emisiones de Gases Efecto Invernadero del Sector Eléctrico	tCO2/MWh	0,279	2019	2024	0,239	Informe de seguimiento factor de emisiones del sector eléctrico - SNE	Toneladas de CO2 equivalentes por unidad de generación de electricidad en la matriz
Hogares con acceso al servicio de agua potable gestionados de manera segura en zonas urbanas (cobertura urbana)	Hogares (%)	774.720 (98.8%)	2018	2021	828.422 (99%)	II Informe Nacional Voluntario de los ODS (2020)	
Hogares con acceso al servicio de agua potable gestionados de manera segura en zonas rurales (cobertura rural)	Hogares (%)	285.488 (84.0%)	2018	2021	302.471 (90%)	II Informe Nacional Voluntario de los ODS (2020)	
Hogares con conexión al servicio de alcantarillado sanitario y tratamiento en zonas urbanas (cobertura urbana)	Hogares (%)	407.886 (53.2%)	2017	2021	530.438 (63%)	Joint Monitoring Programme	

¹ Las metas de los indicadores de impacto de energía están sujetas a confirmación con la Secretaría Nacional de Energía (SNE).

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto (2021) ²	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 1: mejorar la seguridad energética por medio de la diversificación de la matriz energética, la eficiencia energética y la integración regional						
Capacidad instalada de Energía Renovable (ER) en el Sistema Interconectado Nacional (SIN).	MW	455	2019	671	Estadísticas ASEP	Biogás, eólica y solar
Porción de la generación que proviene de fuentes renovables no hidroeléctricas	%	8,9	2019	10,33%	Estadísticas ASEP.	Generación de biogás, eólica y solar sobre total – meta PESIN-2019
Capacidad instalada de generación con GN en el SIN.	MW	381	2019	381	Estadísticas ASEP.	
Energía eléctrica comercializada entre Panamá y el SIEPAC	GWh	482	2019	688	Informes del Ente Operador Regional	Sumatoria de las exportaciones e importaciones entre Panamá y el SIEPAC
Importación de aires acondicionados con etiquetado que cumplen índices mínimos de eficiencia energética	# Aires acondicionados eficientes importados	96.295	2019	150.000	Informes de cumplimiento del PEN preparado por la SNE	Todos los tipos de aire acondicionados que cumplen índices mínimos establecidos en norma DGNTI COPANIT de 2017
Vehículos eléctricos e híbridos en el parque automotor (total)	# de vehículos eléctricos e híbridos	2.312	2019	3.107	Informes de la SNE	Vehículos públicos, privados y flota de transporte
Objetivo específico de desarrollo 2: mejorar la sostenibilidad financiera y social del sector de energía y la carga fiscal, a través de la reducción del costo de los subsidios del sector y de la mejora de su focalización						
Programas de instalación de fotovoltaicos en viviendas que reciben subsidios, registrados y evaluados por el MEF	#	0	2019	1	Constancia de registro y evaluación de SINIP de MEF	
Costo promedio de generación de electricidad.	US\$/MWh	125	2019	125	Estadísticas de la ASEP.	

² Las metas de los indicadores de resultado de energía están sujetas a la confirmación con la SNE.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Fin del Proyecto (2021) ²	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 3: Fortalecer la institucionalidad en aspectos de planeación y compra de energía						
Licitaciones de compra de energía con estándares internacionales y que consideren diferentes fuentes energéticas publicadas por ASEP.	# Licitaciones	1	2019	2	Informe de la SNE.	Las licitaciones deben prever la participación de diversas fuentes, incluyendo renovables no convencionales.
Planes de Expansión de la Transmisión Eléctrica publicados por ETESA	# de planes de expansión publicados	0	2019	2	Planes de Expansión publicados por ETESA	
Objetivo específico de desarrollo 4: mejorar la coordinación interinstitucional en el sector de AyS, con una planificación estratégica definida y una clara asignación de roles de todas las entidades del sector						
Hitos de implementación del “Plan de Acción para Mejorar la Gobernanza del Sector Hídrico” completados	%	0	2019	40	Informe de CONAGUA sobre el grado de avance del “Plan de Acción de para Mejorar la Gobernanza del Sector Hídrico”	
Operador de servicios de acueductos y alcantarillado para la asistencia técnica del IDAAN contratado	Operador	0	2019	1	Contrato firmado entre el IDAAN y el operador	
Hitos de implementación de la primera fase del “Programa Nacional de Cultura del Agua” completados	%	0	2019	50	Informe de CONAGUA sobre el grado de avance del “Programa Nacional de Cultura del Agua”	

Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Año Línea de Base	Valor Línea de Base	Fin del Proyecto (2021)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 2: Desarrollo Sostenible del Sector Energético						
Subcomponente 2.1. Desarrollo de una matriz energética sostenible						
2.1.1. Que los Lineamientos de la Agenda de Transición Energética de Panamá se hayan sometido para la aprobación del Consejo de Gabinete.	Lineamientos	2019	0	1	Lineamientos de la Agenda de Transición Energética sometidos por la SNE a aprobación del consejo de Gabinete.	
2.1.2. Que se haya aprobado la Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica que promueve el transporte bajo en emisiones y contribuye al cumplimiento de los compromisos climáticos de Panamá en el Acuerdo de París.	Estrategia	2019	0	1	Resolución del Consejo de Gabinete N°103 del 28 de octubre de 2019 que aprueba la Estrategia de Movilidad eléctrica y crea la Comisión Eléctrica, vigente.	
2.1.3. Que se haya aprobado el Reglamento de Edificación Sostenible por el Ministerio de Obras Públicas/Junta Técnica de Ingeniería y Arquitectura.	Reglamento	2019	0	1	Resolución del Ministerio de Obras Públicas/Junta Técnica de ingeniería y Arquitectura N.º 035 del 25 de junio de 2019 por la que se aprueba el Reglamento de Edificación Sostenible, vigente.	
2.1.4. Que se haya elaborado un estudio sobre las alternativas de esquema financiero e institucional para el financiamiento de la construcción del Refuerzo del SNT a través de la IV Línea de Transmisión coincidente con el SIEPAC a fin de mejorar los intercambios eléctricos regionales, desarrollada por ETESA.	Estudio	2019	0	1	Estudio que incluye las alternativas del esquema financiero e institucional para financiamiento y ejecución de la IV Línea de Transmisión en Panamá por ETESA elaborado y remitido al Banco.	

Indicadores	Unidad de Medida	Año Línea de Base	Valor Línea de Base	Fin del Proyecto (2021)	Medios de Verificación	Comentarios
2.1.5. Que la ASEP haya aprobado el Plan de Expansión de la Transmisión Eléctrica 2019 alineado con el Plan de Expansión Indicativo Regional del Mercado Eléctrico Regional (MER).	Plan	2019	0	1	Resolución de la ASEP N°16062 del 28 de abril del 2020 por la que se aprueba el Plan de Expansión de la Transmisión Eléctrica 2019, vigente.	
Subcomponente 2.2. Mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector						
2.2.1. Que se haya publicado el Plan Energético Nacional 2015-2050 revisado.	Publicación	2019	0	1	Comunicación de la SNE con el enlace a la página web de la SNE donde se publicó el Plan Energético Nacional 2015-2050 revisado.	
2.2.2. Que la ASEP haya aprobado las Reglas de Compra para el Mercado de Energía Mayorista de Electricidad, que contienen los modelos de pliegos de contratación de energía eléctrica de largo plazo para que consideren múltiples fuentes y tecnologías de generación.	Publicación	2019	0	1	Resolución de la ASEP N.º 13242 del 4 de abril de 2019 por la que se aprueban las reglas de Compra para el Mercado de Energía Mayorista de Electricidad, vigente.	
Subcomponente 2.3. Racionalización de subsidios en el sector energético						
2.3.1 Que se haya avanzado en el análisis para la sustitución del subsidio al consumo de electricidad por autogeneración con sistemas fotovoltaico.	Estudio	2019	0	1	Estudio de sustitución de subsidio al consumo de electricidad por autogeneración con sistemas fotovoltaico remitido al Banco por la SNE.	
2.3.2. Que se haya avanzado con el análisis de Subsidios y Plan Desarrollo de Negocio – Calentadores Solares de Agua.	Estudio	2019	0	1	Estudio de sustitución de Subsidios y Plan Desarrollo de Negocio – Calentadores Solares de Agua remitido al Banco por la SNE	
2.3.3. Que la ASEP haya aprobado un nuevo esquema tarifario que refleje criterios de costos eficientes de suministro.	Publicación	2019	0	1	Resoluciones de la ASEP por la que se aprueba el nuevo esquema tarifario vigente reflejando criterios de costo eficiencia, para cada una de las tres empresas distribuidoras del país.	

Indicadores	Unidad de Medida	Año Línea de Base	Valor Línea de Base	Fin del Proyecto (2021)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 3: Desarrollo sostenible del sector de AyS						
Subcomponente 3.1: Mejora y consolidación de la capacidad institucional del sector						
3.1.1. Que el PNSH esté en ejecución y cuente con recursos presupuestarios asignados por el MEF.	Plan	2019	0	1	Minutas de las reuniones del CONAGUA y del Gabinete del Agua aprobando los informes periódicos de seguimiento a la ejecución del PNSH (Minuta del 1º Gabinete del Agua del 8 de agosto de 2019 y 2º Gabinete del Agua del 19 de septiembre de 2019). Nota del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) adjuntando las partidas presupuestarias mensualizadas para la ejecución del Plan Operativo anual correspondiente al año en que se realiza el desembolso.	
3.1.2. Que la Secretaría Técnica del CONAGUA funcione bajo el Ministerio de la Presidencia, cuente con una estructura técnico-administrativa y con asignación presupuestaria para su funcionamiento.	Estructura	2019	0	1	Resolución de Gabinete 60 de 3 de julio de 2019 por la que la Secretaría Técnica pasa a funcionar en el Ministerio de la Presidencia, que pasa a presidir el CONAGUA, vigente. Nota del Secretario Técnico de CONAGUA (STC-093-2020 del 7 de agosto del 2020) que remite al BID: (i) asignación presupuestaria para 2020 e Informe que define y describe la estructura técnico-administrativa de la Secretaría.	
3.1.3. Que se haya avanzado en la institucionalización de la prestación del servicio de saneamiento mediante el fortalecimiento de la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panamá (PSP) en el MINSA para la expansión de los sistemas de saneamiento y la operación y mantenimiento de los mismos, potenciando la eficiencia del PSP.	Unidad Coordinadora Fortalecida	2019	0	1	Carta de compromiso del MINSA que destaca los compromisos del MINSA con el Programa Saneamiento de Panamá.	

Indicadores	Unidad de Medida	Año Línea de Base	Valor Línea de Base	Fin del Proyecto (2021)	Medios de Verificación	Comentarios
3.1.4. Que se hayan aprobado por el CONAGUA los temas prioritarios para lograr los objetivos en el sector hídrico y que se haya aprobado un Plan de Acción para mejorar la Gobernanza del sector hídrico de la República de Panamá.	Plan	2019	0	1	Resolución No. 001 de CONAGUA del 13 de febrero de 2020 aprobando los temas prioritarios del sector hídrico y el plan de acción de mejora de la gobernanza.	
Subcomponente 3.2: Fortalecimiento de la gestión de la prestación de los servicios de agua y saneamiento						
3.2.1. Que el IDAAN haya iniciado el proceso de contratación de un operador de servicios de acueductos y alcantarillados que le brindará asistencia técnica en aspectos técnicos, comerciales, administrativos y de planificación para contribuir a mejorar la calidad del servicio de agua potable a la población del Área Metropolitana de Panamá (AMP).	Proceso de contratación	2019	0	1	Resolución No. 65-2020 del IDAAN por la que se autoriza la negociación con el segundo oferente para la contratación de un operador servicios de acueductos y alcantarillados. Acta de Negociación suscrita el 9 de noviembre de 2020 entre el IDAAN y el segundo oferente para la contratación referida.	
3.2.2. Que el IDAAN haya aprobado una estrategia para la sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo expresada en el un plan de fortalecimiento financiero con foco en: (i) mayor eficiencia en costos operativos; (ii) aumento de ingresos vinculados a actividades no tarifarias; y (iii) transparencia tanto en la focalización de subsidios como en la periodicidad de las transferencias recibidas del Gobierno; y (iv) aumento en los ingresos vinculados a ajustes tarifarios.	Estrategia	2019	0	1	Resolución de la Junta Directiva del IDAAN No.111-2020 por la que se aprueba la estrategia de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo y con ello su plan de fortalecimiento financiero.	

Indicadores	Unidad de Medida	Año Línea de Base	Valor Línea de Base	Fin del Proyecto (2021)	Medios de Verificación	Comentarios
3.2.3. Que el IDAAN haya aprobado una Política para Mejorar la Atención a Usuarios con Discapacidad, como parte de las políticas de inclusión del IDAAN.	Plan	2019	0	1	Resolución de la Junta Directiva del IDAAN No. 112-2020 aprobando el Plan para Mejorar la Atención a Usuarios con Discapacidad, como parte de las políticas de inclusión del IDAAN.	
3.2.4. Que se haya aprobado Normas Técnicas para el diseño y construcción de acueductos rurales, a fin de establecer requisitos mínimos de ingeniería para el diseño y construcción de acueductos rurales que garanticen su capacidad, estabilidad, vulnerabilidad y seguridad estructural y sean acordes con las condiciones particulares del sitio del proyecto.	Normativa	2019	0	1	Resolución No. 389 de 27 de abril de 2020 que aprueba las Normas Técnicas de Diseño y Construcción de Acueductos Rurales.	
3.2.5. Que se haya aprobado una estrategia de gobernanza de los acueductos rurales con enfoque de género.					Resolución del Ministerio de Salud No. 114 de octubre de 2020 por la que se aprueba la Estrategia Gobernanza de los acueductos rurales con enfoque de género	
Subcomponente 3.3: Promover la seguridad hídrica en el país						
3.3.1. Que se haya creado una Comisión de Coordinación Interinstitucional para la conformación del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos.	Comisión	2019	0	1	Convenio de Cooperación y Asistencia Técnica para la conformación del Sistema Nacional de Información Hídrica suscrito, por los miembros de CONAGUA en abril 2018 donde se crea la comisión y Adenda N°1 de junio de 2019 donde se desarrollan artículos incluidos en el Convenio Original.	
3.3.2. Que CONAGUA haya avanzado en el desarrollo de los estudios de los proyectos multipropósito para aumentar la disponibilidad de agua.	Estudios	2019	0	1	Informe de la Secretaría Técnica de CONAGUA indicando los proyectos multipropósito identificados para aumentar la disponibilidad de agua y su estado de preparación. Estudios de prefactibilidad de los embalses multipropósitos contratados.	

Indicadores	Unidad de Medida	Año Línea de Base	Valor Línea de Base	Fin del Proyecto (2021)	Medios de Verificación	Comentarios
3.3.3. Que se haya acordado en trabajar coordinadamente en la implementación de un Programa Nacional de Cultura del Agua en Panamá el cual formulará, impulsará y fortalecerá la cultura del buen uso, conservación y gestión del agua en todo el país, con la participación organizada y concertada de distintas instituciones del Sector Hídrico.	Programa	2019	0	1	Convenio de Coordinación Interinstitucional para la implementación de un Programa Nacional de Cultura de Agua suscrito.	
3.3.4. Que se haya acordado en trabajar coordinadamente en la implementación de una Estrategia de Gobernanza de Gestión de Riesgos ante eventos hidrometeorológicos extremos que tiene como objetivo definir un marco metodológico para la elaboración y ejecución de un plan operativo quinquenal de gestión integral de riesgos de desastre ante eventos hidrometeorológicos con la participación organizada y concertada de distintas instituciones gubernamentales del Sector Hídrico.	Estrategia	2019	0	1	Convenio de Coordinación Interinstitucional para la implementación de una estrategia de gobernanza para la gestión integral de riesgos ante eventos hidrometeorológicos extremos suscrito.	

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/20

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Apoyo a las Reformas de los Sectores
de Agua, Saneamiento y Energía II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Apoyo a las Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y Energía II. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2020)