

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

País:	Panamá
Proyecto No:	PN-L1109
Nombre:	Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá II
Organismo ejecutor:	Ministerio de Salud (MINSa) a través de la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá (UCP)
Equipo fiduciario:	Ezequiel Cambiasso y Juan Carlos Dugand (FMP/CPN)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

A. Unidad Coordinadora del Programa (UCP)

- 1.1 La estructura que se utilizará es similar a la establecida en los proyectos PN0062 (1719/OC-PN) y PN-L1053 (1719/OC-PN-1) que financian la primera fase del Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá que están en ejecución, pero el gobierno está evaluando la posibilidad de incluir nuevamente la utilización de un agente fiduciario o administrador de fondos¹, para tener procesos administrativos y financieros más sencillos y rápidos. El MINSa cuenta con una Unidad Coordinadora del Programa - UCP, creada mediante el Decreto Ejecutivo N° 144 del 20 de junio del 2001, adscrita al MINSa, que además de coordinar el programa, es la responsable actualmente de la operación del primer módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Juan Díaz, hasta que el IDAAN este en capacidad de recibir y operar la infraestructura construida por el Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá (PSCBP).
- 1.2 La UCP se encuentra en proceso de implementar un Sistema Integrado de Gestión (SIG) que funcionará bajo una estructura matricial que le permitirá funcionar más eficientemente y tener responsables o gerentes para los principales componentes de los proyectos a cargo. Se espera que esté implementado a mediados de 2016.
- 1.3 Todos los procesos de selección, contratos y pagos serán gestionados por la UCP, pero si se utiliza el administrador de fondos, será éste quien los suscriba y los ejecute siguiendo instrucciones del MINSa, simplificando de esta forma los procesos, al no requerirse la participación de la Contraloría General de la República en la celebración de contratos y pagos de los mismos. El presupuesto del programa está incluido dentro del MINSa y la UCP es la responsable de reportar la ejecución presupuestal, con base en los pagos realizados por la UCP o reportados por el administrador de fondos si se utiliza.
- 1.4 Los informes de auditoría de los estados financieros y las visitas realizadas durante la ejecución de los préstamos mencionados, muestran que la UCP tiene la organización y la experiencia necesaria para ejecutar el programa. Adicionalmente se realizó una actualización del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) mostrando un nivel Satisfactorio de Desarrollo y Riesgo Bajo.

II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 El riesgo en materia de adquisiciones es bajo debido a que los funcionarios de la UCP cuentan con mucha experiencia en materia de contrataciones con organismos multilaterales.
- 2.2 El riesgo en materia financiera es bajo considerando la experiencia con la UCP y la baja probabilidad de tener deficiencias importantes en la gestión financiera del programa.

¹ Durante el diseño de la operación el MINSa solicitó al BID que se permitiera la contratación de un administrador de fondos o agente fiduciario, como inició la ejecución del proyecto PN0062. En caso de no lograrse un acuerdo al interior del gobierno sobre este mecanismo se seguirán utilizando los mecanismos con los que se ejecuta el proyecto PN-L1053 que no lo incluye.

- 2.3 Si no se logra un consenso al interior del gobierno, incluida la Contraloría, sobre la utilización de un administrador de fondos, la suscripción y refrendo de este contrato podría generar demoras para el inicio del programa, ya que el administrador es quien suscribe los contratos. Una definición pronta sobre la utilización o no de este mecanismo en consenso con la Contraloría mitigaría este riesgo.
- 2.4 Existe el riesgo de contar con una asignación insuficiente de presupuesto. La experiencia muestra que este riesgo se ha materializado y además, si se superan los límites de gastos previstos en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal², se pueden generar recortes en las asignaciones presupuestales. Este riesgo será mitigado manteniendo actualizados los instrumentos de planificación para poder realizar oportunamente las gestiones de asignación de presupuesto e incluirlo en el diálogo con el país.

III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 3.1 A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente del Departamento Legal, se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Asimismo, el Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso.
 - b. Excepciones a las Políticas del Banco: dado que el Banco Europeo de Inversiones participará con financiamiento paralelo y se utilizarán las Políticas de Adquisiciones del Banco, se solicita al Directorio una excepción a las Políticas de Adquisiciones en materia de elegibilidad (GN-2349-9 y GN-2350-9) para permitir la contratación de empresas de países de la Unión Europea que no son miembros del BID en las licitaciones, tomando en cuenta la imposibilidad de que los procesos puedan separarse y/o dividirse.
 - c. Adquisiciones anticipadas, financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos. El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta por la suma de US\$22 millones (20% del monto propuesto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$14.274.000 (20% del monto estimado del aporte local), gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo para la adquisición de obras, bienes y servicios de consultorías, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 24 de marzo de 2015, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados de más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
 - d. Se aplicará lo establecido en la Guía OP-273-6 y de conformidad con ésta: (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso³; (ii) los anticipos se solicitarán para un plan financiero de hasta 180 días; y (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% del saldo sin justificar de anticipos anteriores.

² Ley 34 de 2008 y sus posteriores modificaciones.

³ Se podrá aceptar a la firma que contrate la UCP para la auditoría de sus proyectos financiados por otros organismos internacionales, siempre y cuando sea aceptable para el BID.

- e. Existe paridad cambiaria en Panamá entre el dólar de los Estados Unidos y el Balboa, por lo cual el tipo de cambio es irrelevante.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

B. Ejecución de las adquisiciones

- 4.2 Las licitaciones se realizarán conforme a las GN-2349-9, de marzo 2011 y la selección y contratación consultores se llevará a cabo de acuerdo con las GN 2350-9 de marzo 2011.

- a. **Contratación de Obras y Adquisición de Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. Asimismo, el Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN así como el mecanismo de compras menores hasta US\$30.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso.
- b. **Selección y Contratación de Consultores.** Los contratos de Servicios de Consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco.
- c. **Selección de Consultores Individuales.** Se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- d. **Preferencia Nacional.** No aplica.
- e. **Selecciones Directas.** Proyeco se encuentra brindando servicios a la UCP/MINSA desde el 2011 en asistencia técnica y asesoramiento con desempeño altamente satisfactorio. Dentro de estas actividades, asistió a la UCP en la revisión de la estructura y el dimensionamiento de las necesidades para la optimización de la gestión a la luz de un incremento de competencias (Operación & Mantenimiento) que dio como resultado una propuesta de Sistema de Integrado de Gestión (SIG). A fin de garantizar la correcta implementación del SIG por parte del UCP/MINSA, de guardar coherencia técnica en el desarrollo de la implementación y lo establecido en la GN-2350-9 parágrafo 3.10 inc. (a) y (d), se podrá seleccionar en forma directa a la firma Proyeco por hasta un monto de US\$950.000 para apoyar al UCP/MINSA en la implantación del SIG. Asimismo, a través del Contrato SBCC-CC-SCBP-02-2012 se seleccionó al Consorcio INFRAECO/DENGA/CPD CIENCIA/EES INTERNATIONAL para elaborar la Línea Base y el Programa de Monitoreo de Calidad de Agua de los Ríos y Quebradas de la Ciudad de Panamá y Calidad de Agua Marina de la Bahía de Panamá. Su desempeño fue altamente satisfactorio. Dada la experiencia adquirida por el Consorcio, el conocimiento de la región a intervenir, dado que fueron los que desarrollaron la línea base y el programa de monitoreo, la necesidad de guardar coherencia técnica y unidad de responsabilidad para la correcta medición del impacto del proyecto y lo establecido en la GN-2350-9 parágrafo 3.10 inc. (a) y (d); se podrá seleccionar en forma directa al Consorcio INFRAECO/DENGA/CPD CIENCIA/EES INTERNATIONAL por hasta un monto de US\$1.950.000
- f. **Adquisiciones anticipadas, financiamiento retroactivo y reconocimiento de gastos.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, hasta por la suma de US\$22.000.000 (20% del monto propuesto del préstamo), y reconocer con cargo al aporte local, hasta por la suma de US\$14.274.000 (20% del monto estimado del aporte local), gastos elegibles efectuados por el prestatario antes de la fecha de aprobación del préstamo

para la adquisición de obras, bienes y servicios de consultorías, siempre que se hayan cumplido con requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos gastos deberán haberse efectuado a partir del 24 de marzo de 2015, pero en ningún caso se incluirán gastos efectuados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo”.

- g. **Gastos Recurrentes.** Serán financiados por el aporte local.
- h. **Licitación Diseño, Construcción y O&M del Módulo II de la PTAR Juan Díaz.** A fin de eliminar cualquier ventaja que pudiera tener el consorcio que diseñó, construyó y que está operando la PTAR I, se pondrá a disposición de los oferentes toda la documentación técnica y económica de la PTAR I durante el proceso de licitación de la PTAR II. De esta manera, todos los oferentes tendrán el mismo nivel de conocimiento para poder confeccionar sus propuestas.
- i. **Plan de adquisiciones.** Se usará SEPA o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

C. Tabla de Montos Límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional/ Comparación de Precios	Comparación de Precios para Obras complejas	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional/ Comparación de Precios	Comparación de Precios para Bienes complejos	Publicidad Internacional Consultoría	Lista Corta 100% Nacional
Mayores o iguales a US\$ 3.000.000	Mayores a US\$ 250.000 y menores a US\$ 3.000.000	Menores a US\$ 250.000	Mayores o iguales a US\$ 250.000	Mayores a US\$ 50.000 y menores a US\$ 250.000	Menores a US\$ 50.000	Mayores a US\$ 200.000	Menores o iguales a US\$ 200.000

D. Adquisiciones principales

	Descripción de la Adquisición prevista	Monto estimado (miles US\$)	Método de Selección
UCP/MINSA	Diseño, construcción, operación y mantenimiento del Módulo II de la PTAR Juan Díaz	340.000	LPI
UCP/MINSA	Construcción de colectoras sanitarias de Puntas Paitilla y Pacífica	18.000	LPI
UCP/MINSA	Construcción de colectoras sanitarias de Matasnillos	32.100	LPI
UCP/MINSA	Construcción de colectoras sanitarias para separación de caudales de Bella Vista y Calidonia	32.100	LPI

E. Supervisión de Adquisiciones

- 4.3 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el Plan de Adquisiciones.

F. Disposiciones Especiales

No se prevén.

G. Registros y Archivos

- 4.4 El ejecutor deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- i) El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
 - ii) Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

V. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 5.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada ejercicio debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional (AN) quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En el proyecto de ley de presupuesto para el ejercicio 2016, que se presentó el 30 de abril al gobierno, incluyeron recursos para este programa por US\$29 millones de fuente BID.

B. Contabilidad y Sistemas de Información

- 5.2 El gobierno comenzó en enero de 2015 la implementación gradual del nuevo sistema de información financiera denominado ISTMO⁴, desarrollado bajo la plataforma SAP, que reemplaza al SIAFPA. Este sistema necesita un período de maduración para superar los inconvenientes iniciales y por lo tanto no ha sido evaluado⁵ para su uso en los proyectos financiados por el BID y se requiere el uso de un sistema paralelo. Si se utiliza un administrador de fondos, los recursos salen del ciclo presupuestario del país, por lo que no se podría usar el ISTMO.
- 5.3 La UCP tiene el sistema PENTAGON que es utilizado en el préstamo 1719/OC-PN-1 y se continuará utilizando en este programa, separando adecuadamente los ingresos y gastos realizados con cargo al Fondo Chino de los del Capital Ordinario. Este sistema incluye módulos de planificación, contratos, presupuesto y contabilidad y es utilizado en varios proyectos financiados por el BID en Panamá.
- 5.4 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, que no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

C. Desembolsos y flujo de caja

- 5.5 En Panamá en el segundo semestre de 2013 se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó finalizando 2014 por las cuentas del Ministerio de Economía y Finanzas y algunos Ministerios. Por ser reciente la CUT y tener estrecha relación con la implementación del ISTMO, debe esperarse a que operen por un período antes de evaluarlos para su uso en los proyectos financiados por el BID. Si se utiliza un administrador de fondos, los recursos salen del ciclo de tesorería del país.

⁴ Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa.

⁵ En 2011 se hizo una evaluación de los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad y reportes, y el SIAFPA solo se aceptó para la gestión financiera de proyectos financiados por el BID si se hacía a través del módulo de proyectos SIAFPA-PRO. Con el cambio hacia ISTMO este módulo dejó de operar. La evaluación del ISTMO se realizaría una vez el sistema tenga al menos un vigencia fiscal completa operando.

- 5.6 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el administrador de fondos (si se utiliza) o por el MINSA, y allí se depositarán tanto los recursos provenientes del Fondo Chino como los del Capital Ordinario. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos⁶ que cubran las necesidades de recursos, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días.
- 5.7 Por las condiciones del convenio del Fondo Chino, deberá tenerse en cuenta que los desembolsos acumulados con cargo al fondo no podrán ser superiores a los provenientes del Capital Ordinario.
- 5.8 El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2015 no se requerirán desembolsos y en 2016 se necesitarían US\$20 millones del financiamiento del BID (Fondo Chino y Capital Ordinario).

D. Control interno y auditoría interna

- 5.9 Como consecuencia del control previo ejercido por la Contraloría General de la República, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

E. Control externos e informes

- 5.10 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo del programa.
- 5.11 Se requiere que el programa contrate una firma auditora independiente, aceptable para el BID y el costo de la auditoría será cubierta por el préstamo. Se requerirá un dictamen anual de los estados financieros del programa antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.

F. Plan de supervisión financiera

- 5.12 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo 5.11 y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

⁶ De conformidad con lo establecido en la Guía OP-273-6.