

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a las Reformas de los Sectores de Agua, Saneamiento y Energía
▪ Número de CT:	PN-T1249
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Cevallos Varea, Marco Antonio (INE/WSA) Líder del Equipo; Alarcon, Arturo (INE/ENE) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Garzonio, Omar Dario (INE/WSA) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Arosemena Angulo, Aracelis Itzel (INE/WSA); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Cardenas Valero, Juan Carlos (INE/ENE); Dipasquale, Irene Etelvina (INE/WSA); Garcia Merino, Lucio Javier (INE/WSA); Johnson Naveo, Odile Ivette (INE/ENE); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Lopez Luzcando, Mariesther (CID/CPN); Lopez, Liliana M. (INE/WSA); Moreno Desruisseau, Gazner Galo (INE/WSA); Nalesso, Mauro (INE/WSA); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Suber, Stephanie Anne (INE/ENE); Velasquez Rodriguez, Manuela (INE/WSA)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1159.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	21 Feb 2020.
▪ Beneficiario:	Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) a través del Ministerio de la Presidencia de Panamá, y Secretaría Nacional de Energía (SNE)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$400,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Agosto de 2020
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales y firmas consultoras
▪ Unidad de Preparación:	INE/WSA-Agua y Saneamiento
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Integración económica; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 En el año 2016 el Gobierno de Panamá a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) solicitó al Banco estructurar un financiamiento bajo la modalidad Programático Basado en Políticas (PBP), con una serie de dos operaciones de préstamo que consideraran reformas de política para los sectores de energía y AyS.

Este PBP apoyaría la agenda de reformas del gobierno para los servicios públicos, mediante la implementación de medidas secuenciales de corto y mediano plazo, que permitirían reforzar 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 de los servicios de AyS, eliminando las inequidades.

- 2.2 En este sentido, en julio 2017 se aprobó la primera operación Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de los Servicios Públicos (PN-L1145) por US\$300 millones, desembolsados en septiembre de ese mismo año. Posteriormente, a finales de 2019, el Gobierno de Panamá solicitó al Banco continuar el apoyo al proceso de reforma sectorial mediante la preparación y aprobación en el 2021 de la segunda operación (PN-L1159), cuyo objetivo general es contribuir a la sostenibilidad del sector de energía, y al incremento de cobertura y mejora en la gestión de los servicios de AyS.
- 2.3 El préstamo tiene dos componentes: (i) Desarrollo sostenible del sector energético, con el cual se busca apoyar la implementación de reformas que promueven una mayor oferta eléctrica con energía renovable, eficiencia energética y gas natural; y la consolidación de capacidades institucionales en planeación, gestión, coordinación y regulación; y (ii) Desarrollo sostenible del sector de agua y saneamiento, bajo el cual se apoyan reformas sectoriales que buscan complementar las acciones en el sector para fortalecer la capacidad de los entes sectoriales para desarrollar sus funciones, y revisar el marco institucional. Bajo los dos componentes de la Cooperación Técnica (CT) se buscan financiar consultorías que contribuyan al desarrollo e implementación de estas reformas de política en energía y en agua y saneamiento.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 Los suministros de energía eléctrica y de agua y saneamiento (AyS) como servicios públicos, constituyen para el Gobierno de Panamá elementos fundamentales para el desarrollo del país. Las expectativas de crecimiento económico y poblacional a mediano plazo, mejoras en competitividad resultantes de la consolidación de Panamá como Hub de las Américas y las desigualdades en el acceso oportuno y de calidad de los servicios de electricidad y AyS en poblaciones de bajos ingresos, generan importantes retos para el país en el aseguramiento de la cobertura de la creciente demanda.
- 3.2 El acelerado crecimiento económico de Panamá ha ido de la mano con un aumento en la demanda de servicios básicos. La demanda energética aumentó en promedio 5,8% anual en los últimos diez años, resultando en un importante aumento en la generación y en las importaciones de energía. En el caso del agua, la demanda aumentó 3,6% en el mismo periodo. En este último servicio, la continuidad del suministro se ha visto afectada recientemente por factores relacionados con el sistema eléctrico y su relación con las plantas potabilizadoras, y a fenómenos climatológicos como las sequías. Aunado a estos problemas de calidad del servicio, si bien las coberturas de ambos servicios (energía y agua), exceden el 90% a nivel nacional, en algunas áreas rurales de las Provincias (Darién, Herrera y Veraguas) y Comarcas Indígenas (Bocas de Toro, Guna Yala, Embera y Ngäbe Buglé), la cobertura de energía es de alrededor de 78,6%, y la cobertura para agua es apenas del 73,6% en comarcas indígenas (55,9% en Ngäbe-Buglé, 58% en Guna Yala y

28% en Emberá-Wounaan)¹. Esta situación de inequidad en el acceso es uno de los factores que puede estar induciendo la elevada desigualdad entre las zonas urbanas y las rurales.

- 3.3 En este contexto, la presente CT tiene como objetivo general contribuir a mejorar e incrementar el acceso y la calidad de los servicios de agua, saneamiento y electricidad en el país a través del desarrollo de las medidas de política incluidas en la Matriz de Políticas de la futura operación PN-L1159.
- 3.4 En el sector energético, a partir de la aprobación de la primera operación del PBL (PN-L1145) se avanzó en el ajuste del Plan Energético Nacional 2015-2050, se presentó en el congreso el anteproyecto de ley de gas natural, se adoptaron medidas de eficiencia energética como el “Reglamento para la Edificación Sostenible, para nuevas construcciones”, el “Programa de etiquetado para la importación de electrodomésticos eficientes”, y la adopción de la “Estrategia de Nacional de Movilidad Eléctrica”. Además, se adoptaron nuevas reglas para compra de energía en el mercado mayorista que facilitarían la diversificación de la matriz energética con fuentes no convencionales de energía renovables (FNCER) y se aprobó el nuevo esquema de tarifas de distribución eléctrica.
- 3.5 Adicional a estos avances, la SNE con el apoyo del BID está trabajando en el desarrollo de la “Agenda de Transición Energética 2020-2030” que establezca una hoja de ruta para la lograr una energía accesible, asequible, sostenible, segura y confiable. Los lineamientos para el desarrollo de la Agenda fueron presentados a consulta pública en junio de 2020², estos establecen cinco estrategias y sus objetivos³:
- **“Acceso Universal:** Con el objetivo de cerrar la brecha de pobreza energética y llevar energía a más de 93,000 familias panameñas;
 - **Uso Racional y Eficiente de la Energía (UREE):** Fundamentados en la Ley UREE⁴, buscando hacer más con menos;
 - **Movilidad Eléctrica:** Reduciendo la dependencia de importación de combustibles fósiles, contribuyendo con la salud de la población y el cuidado del medio ambiente;
 - **Innovación del Sistema Interconectado Nacional:** Atendiendo las necesidades del sector por medio de la innovación tecnológica y actualización normativa y legal;
 - **Generación Distribuida:** Permitiendo que la población tome el control de su energía, promoviendo las energías renovables al alcance de todos”;
- 3.6 Las estrategias propuestas cuentan con líneas de acción y actores responsables identificados. La aprobación de los lineamientos ha sido incluida como un nuevo compromiso de la segunda operación PBL PN-L1159 considerando la importancia de la Agenda de Transición Energética 2020-2030 para la definición de la política energética de Panamá y el avance que representa en la diversificación de la matriz

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo. Informe de Avance de los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. 2017

² <http://www.energia.gob.pa/2020/06/ponemos-en-marcha-los-lineamientos-estrategicos-para-la-transicion-energetica-2020-2030/>

³ Ibid

⁴ Ley 69 del 12 de octubre de 2012 de Uso Racional y Eficiente de Energía (UREE).

energética con FNCER y el consumo sostenible de energía. Esta CT apoyará sobre todo las actividades previas a la ejecución de la operación de préstamo mediante la preparación de los instrumentos que serán fundamentales para coadyuvar al desarrollo de los compromisos de la matriz de política en el préstamo. Esto permitirá cumplir con el cronograma previsto para la operación.

- 3.7 En el sector agua, a partir de la aprobación de la primera fase PN-L1145, el Banco continuó el apoyo al sector a través de la ejecución de tres operaciones de préstamo en ejecución en el área de influencia del proyecto. Estas son: (i) Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales IDAAN, Fase II (3002/OC-PN); (ii) Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá Fase II (3506-OC/PN y 3506/CH-PN); y (iii) Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera Etapa I (3799/OC-PN), éstos dos últimos ejecutados por la Unidad Coordinadora del Programa Saneamiento de Panamá (UCPSP). También se ejecuta el Programa de Agua y Saneamiento Rural e Indígena en Panamá (GRT/WS-13329-PN) con donación del Fondo Español de Agua y Saneamiento. Con estos programas el Banco está contribuyendo a mejorar la calidad de prestación de los servicios a 616.810 personas en áreas urbanas y a 43.125 personas en áreas rurales e indígenas; sanear 113 km de quebradas y ríos en el AMP y tratar las aguas residuales de 455.273 personas
- 3.8 En este mismo periodo, también se ha avanzado con el fortalecimiento de la calidad del servicio prestado por el IDAAN, principalmente con la formulación y aprobación del Programa de Mejora a la Gestión Operativa del IDAAN en el Área Metropolitana de Panamá (AMP) PN-L1148, cuyo objetivo general es mejorar la calidad del servicio de agua potable a la población del AMP mediante el apoyo a la mejora de la gestión del IDAAN y la optimización del sistema de producción y distribución de agua potable.
- 3.9 Adicionalmente, el Banco ha estado colaborando muy cercanamente con la Secretaría Técnica del Consejo Nacional del Agua (CONAGUA), entidad conformada por los Ministerios de la Presidencia, Ambiente, Salud, Desarrollo Agropecuario, Economía y Finanzas, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, la Autoridad del Canal de Panamá y el IDAAN; y encargada de impulsar, orientar, coordinar y garantizar el desarrollo e implementación del Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015-2050: Agua para Todos.
- 3.10 En cuanto a la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), la CT PN-T1249 se vincula directamente al contribuir con los objetivos prioritarios de: (i) mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza; y (ii) profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. Igualmente se articula con las siguientes áreas de acción transversal la Estrategia: i) género y diversidad, ii) cambio climático y sostenibilidad ambiental, (iii) capacidad institucional de las contrapartes locales.
- 3.11 Al igual que el Programa que apoyará, esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), y se alinea con los desafíos de desarrollo: (i) productividad e innovación, al incorporar herramientas que permitirán mejorar la eficiencia en la prestación del servicio, y al apoyar la adopción de la Agenda de Transición Energética que incluye el uso de redes inteligentes y promoción de la electromovilidad; y (ii) inclusión social e igualdad por medio de la contribución a la

provisión de infraestructura más inclusiva, la cual permitirá incrementar los hogares con acceso a AyS y mejorar la calidad en la prestación de los servicios de energía, agua potable y saneamiento. El programa se alinea con las áreas transversales de: (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental, al contribuir a reducir las emisiones de GEI a través de los compromisos del programa asociados al desarrollo de EE, ER y GN en el país; (ii) capacidad institucional y estado de derecho, dado que el programa fortalecerá la planificación y gobernanza orientada a la preservación y manejo adecuado del agua como recurso natural, y la planeación energética de largo plazo; (iii) género y diversidad, al financiar actividades específicas que promuevan la igualdad de género y la inclusión de personas con discapacidad. También, la CT se alinea con el Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura (INF) en los ámbitos de intervención siguientes: i) gobernanza en materia de infraestructura, ii) creación de capacidad, y iii) creación y difusión de conocimiento. La CT es consistente con el Marco Sectorial de Energía (GN-2830-3) en las áreas temáticas de sostenibilidad, seguridad y gobernanza. Además, es consistente con el Marco Sectorial de Agua y Saneamiento al contribuir a una gobernanza sectorial más sólida y una gestión más eficiente de los servicios.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

4.1 La CT está estructurada en dos componentes:

4.2 **Componente I: Energía.** En este componente se financiarán consultorías para facilitar la implementación de la Agenda de Transición Energética del país. Los estudios se relacionan específicamente con: (i) estrategia para el desarrollo de la distribuidora eléctrica del futuro (smart grids) y desarrollo de generación distribuida; (ii) uso de mini redes eléctricas para electrificación rural y desarrollo de su modelo de sostenibilidad; (iii) modelos de gestión de la demanda en Panamá; (iv) diseño de incentivos y herramientas de financiamiento para la electromovilidad; y (v) plan de fortalecimiento institucional de las instituciones del sector eléctrico, incluyendo SNE, la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP) y la Oficina de Electrificación Rural (OER).

4.3 **Componente II: Agua y Saneamiento.** A través de este componente se financiarán consultorías que permitan 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, así como también contribuir al logro de los objetivos indicado en la matriz de política de la operación PN-L1159. Específicamente se busca: desarrollar un plan de implementación del acuerdo para el ordenamiento institucional del sector coordinado por CONAGUA, un plan de acción para el manejo eficiente del agua, un plan de implementación para mejorar la atención a usuarios con discapacidad en el IDAAN, estudio de reclasificación de bloques tarifarios en el IDAAN, estudio de aumento de productividad laboral en el IDAAN, estudio de reducción de consumo mínimo, estudio de incremento de eficiencia energética, estrategia de implementación de traslado de los servicios de saneamiento al IDAAN, insumos necesarios para el desarrollo del Sistema Nacional de Información de Recursos Hídricos, entre otros.

V. Presupuesto Indicativo

5.1 La CT tendrá un costo total de US\$400.000 proveniente del Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura Financiado con Capital Ordinario (OC-INF). El presupuesto detallado se puede consultar en el siguiente [enlace](#).

Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente I	Energía	US\$150,000.00	US\$0.00	US\$150,000.00
Componente II	Agua y Saneamiento	US\$250,000.00	US\$0.00	US\$250,000.00
Total		US\$400,000.00	US\$0.00	US\$400,000.00

VI. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 6.1 Durante la misión de identificación del préstamo que apoyará esta CT (PN-L1159), el Gobierno de Panamá solicitó al Banco ser el ejecutor de esta CT con el fin de garantizar la adecuada coordinación interinstitucional y garantizar que los productos se contraten y finalicen a tiempo para la preparación y aprobación del préstamo mencionado. Por lo anterior, el ejecutor de esta CT será el Banco a través de la División de Agua y Saneamiento (INE/WSA) en Panamá en coordinación con la División de Energía (INE/ENE) y el apoyo de las siguientes entidades: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Secretaría Nacional de Energía, ASEP, OER, Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA), CONAGUA, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAA), Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS).
- 6.2 El Banco, excepcionalmente y a petición del beneficiario, acuerda ser responsable de la contratación de consultorías, para lo cual en todo momento se observarán los criterios establecidos en el Anexo 10 de las Guías Operativas para Productos de Cooperación Técnica (GN-2629-1), tales como el desarrollo de términos de referencia concretos y el pago por productos, entre otros. La División de Agua y Saneamiento (INE/WSA) cuenta con los antecedentes, habilidades, y experiencia técnica relevante para llevar a cabo esta CT. INE/WSA será responsable de la dirección, supervisión y coordinación de la CT con el apoyo de INE/ENE.
- 6.3 Las actividades del Componente I serán supervisadas por el Especialista Sectorial de ENE, mientras que las del Componente II serán supervisadas por los Especialistas Sectoriales de WSA, ambas Divisiones trabajando en estrecha coordinación y en colaboración con CONAGUA y SNE cuando corresponda. Este esquema facilitará la integración y una mayor apropiación del proceso por parte de las diferentes áreas operativas, así como una administración ágil. Los costos de supervisión de la CT serán financiados con recursos transaccionales de la operación asociada.
- 6.4 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones ([Anexo](#)) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; y (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4).

VII. Riesgos importantes

- 7.1 Se identifica como riesgo principal la falta de apropiación de los productos que se desarrollen bajo esta CT. Como medida de mitigación, la supervisión de las consultorías se realizará en estrecha coordinación con el Gobierno. Adicionalmente,

estos productos apoyan las acciones del PBL PN-L1159, para lo cual se garantizará su aceptabilidad y cumplimiento. Otro riesgo importante puede ser el cambio de autoridades en las instituciones involucradas. Como medida de mitigación de ambos riesgos se busca socializar los productos y conformar un equipo de trabajo de esta operación que permita el dialogo permanente con los actores claves.

VIII. Excepciones a las políticas del Banco

- 8.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

IX. Salvaguardias Ambientales

- 9.1 Los componentes financiados con esta operación no tendrán impactos ambientales o sociales negativos por tratarse de la elaboración de estudios e instrumentos. La categoría de clasificación ambiental y social es “C”, de acuerdo con la Política de Salvaguardias Ambientales del Banco (OP-703). En el siguiente enlace se encuentran los filtros ambientales (ver [SSF](#) y [SPF](#)).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_18946.pdf](#)

[Matriz de Resultados_32276.pdf](#)

[Términos de Referencia_77558.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_64712.pdf](#)