

PERFIL I

PANAMÁ

19 DE JUNIO DE 2003

Título del proyecto:	Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá	
Número del proyecto:	PN-0062	
Equipo de proyecto:	Sergio Ardila, Corinne Cathala, Diego Arias y Asunción Galdón (RE2/EN2); Ricardo Reyes (COF/CPN); Javier Jiménez (LEG); y Camilo Garzón (RE2/EN2), Jefe del Equipo de Proyecto	
Prestatario:	República de Panamá	
Organismo ejecutor:	Ministerio de Salud, a través de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) e Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)	
Plan de financiamiento:	BID:	US\$ 60 millones
	Japan Bank of International Cooperation (JBIC):	US\$ 60 millones
	Contrapartida Nacional:	<u>US\$ 30 millones</u>
	Total:	US\$150 millones
Fechas tentativas:	Perfil II:	Diciembre 2003
	Comité de Préstamos:	Abril 2004
	Directorio Ejecutivo:	Junio 2004
PTI:	No	
SEQ:	Sí	

I. ANTECEDENTES

- 1.1 **La situación sanitaria.** La población (900.000 habitantes) y las industrias del área metropolitana de la ciudad de Panamá generan diariamente del orden de 280.000 metros cúbicos de aguas residuales, los cuales son vertidos sin tratamiento alguno a los ríos que atraviesan la ciudad y directamente a la Bahía de Panamá a través de un sistema de alcantarillado sanitario que solo cubre al 70% de la ciudad. Consecuentemente, los ríos y la bahía presentan niveles de contaminación orgánica y bacterial excesivamente altos.¹ Esta situación ha generado una gran preocupación de la sociedad en general por los olores emanados, el deterioro ambiental y los riesgos potenciales para la salud pública.
- 1.2 **El servicio de agua potable.** Los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario en el área metropolitana son responsabilidad del Instituto de Acueductos y Alcantarillados

¹ Los ríos Tapias y Matías Hernández, por ejemplo, muestran un alto grado de contaminación orgánica, presentando valores cercanos a 60 mg DBO₅/l en sus tramos finales. Estos valores aumentan en épocas de sequía por la menor dilución existente. Como resultado, algunas zonas de la bahía, principalmente las más cercanas a la costa, presentan valores de oxígeno disuelto inferiores a 1,0 mg/l. También se observan altas concentraciones de organismos coliformes fecales, con cifras que oscilan entre 1.000 y 100.000 NMP/100ml, dependiendo de la cercanía a las desembocaduras de los ríos.

Nacionales (IDAAN), entidad autónoma del estado creada en 1961². Las redes de agua potable permiten abastecer al 94% de la población, con una producción aproximada de 500 litros diarios por habitante, la cual es excesivamente alta³. Esto se debe a las pérdidas físicas y comerciales que se estiman en 40% del agua producida, pero que podrían ser mayores, al bajo precio del servicio, a la estructura tarifaria que desincentiva el ahorro, a la insuficiente cobertura de la micromedición (52%) y a las altas presiones que se observan en algunos sectores de la red. Como consecuencia, los barrios más alejados de los puntos de distribución están sujetos a frecuentes racionamientos.

- 1.3 **El prestador del servicio.** El IDAAN no ha contado con la suficiente autonomía administrativa como para constituirse en una empresa eficiente y autosostenible, adoleciendo actualmente de fuertes limitaciones financieras y operativas. En el 2001, por ejemplo, el IDAAN obtuvo ingresos del orden de US\$61 millones mientras que los gastos ascendieron a cerca de US\$72 millones. La tarifa actual (US\$0,26/m³ en promedio) no cubre los costos de explotación del servicio de agua potable y no incluye los gastos relacionados con la operación del sistema de alcantarillado en las áreas donde se presta este servicio. Por otra parte, la facturación y la cobranza también son deficientes. En el 2001, por ejemplo, tan solo se facturó el 66% del agua producida y se recaudó el 87% de lo facturado. Adicionalmente, el IDAAN cuenta con más personal del requerido para una empresa de sus características (7,1 empleados/1000 conexiones)⁴.
- 1.4 **Procesos de reforma.** Reconociendo los problemas del sector, en 1997 el gobierno dictó un nuevo marco institucional y regulatorio para la prestación del servicio (Decreto Ley No. 2) que buscaba entre otros aspectos los siguientes: (i) separar institucionalmente las funciones de planificación, regulación y prestación de los servicios; (ii) mejorar la calidad del servicio; (iii) establecer un régimen tarifario y de subsidios que promuevan el uso racional y eficiente del agua; y (iv) facilitar la participación del sector privado en la provisión del servicio. Complementariamente, el gobierno creó el Ente Regulador de los Servicios Públicos (ERSP) para controlar y fiscalizar los servicios de electricidad, telecomunicaciones, agua potable y alcantarillado (Ley No. 26 de 1996). Los dos decretos, preparados con el apoyo de una cooperación técnica del Banco (véase Anexo 1), constituyeron un significativo avance sobre el marco legal anterior. Sin embargo, esta legislación no está siendo aplicada en todo su alcance, siendo además necesario reglamentarla. El Banco, por su parte, ha intentado apoyar la reestructuración y/o reforma del IDAAN a través de varias operaciones anteriores, sin haber logrado el éxito deseado (véanse Sección IV y Anexo 1).
- 1.5 En 1998, el gobierno impulsó gestiones para involucrar al sector privado en la administración del IDAAN, inicialmente mediante un proceso de *corporatización* y posteriormente mediante una concesión. Sin embargo, la administración que asumió el poder en 1999 abandonó este proceso y delegó en una Comisión Presidencial la preparación de una nueva estrategia de reestructuración de la institución bajo el esquema de empresa pública. Esta comisión, presidida por el Segundo Vicepresidente de la Nación e integrada por varios ministros del gabinete, exploró diversas modalidades para reformar el modelo de gestión del IDAAN y finalmente propuso la emisión de una nueva ley orgánica para la institución. Esta ley fue aprobada a comienzos del 2002, sustituyendo a la Ley 98 de 1961. El aspecto más sobresaliente de la nueva ley es el aumento del número

² El IDAAN también presta el servicio de agua potable a todas las localidades del país mayores de 1.500 habitantes, abasteciendo a un total de 1,8 millones de habitantes aproximadamente.

³ La producción per capita (incluyendo pérdidas) normalmente debería ser inferior a 300 litros diarios.

⁴ El número de empleados por 1.000 conexiones de agua potable podría ser del orden de 3 ó 4 en una empresa eficiente.

de representantes de la sociedad civil en la Junta Directiva, pasando de tres a cinco y la disminución concomitante del número de ministros del gabinete de cuatro a uno. Los representantes de la sociedad civil serán designados por el órgano ejecutivo de ternas presentadas por las sociedades participantes y deberán ser ratificados por el órgano legislativo⁵.

- 1.6 **Desarrollo y dimensión del proyecto propuesto.** Como parte del Programa de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN (préstamo 1029/OC-PN), aprobado en 1997, se financió la preparación del plan maestro del sistema de alcantarillado de la ciudad de Panamá. Este estudio estimó el costo total del proyecto de inversión en US\$326 millones, incluyendo la construcción de un emisario submarino de 6,5 km de longitud. Posteriormente y con el propósito de cumplir con una nueva norma para la descarga de efluentes líquidos a cuerpos de agua, se realizaron estudios adicionales que modificaron la propuesta inicial, incrementado el grado de tratamiento y reubicando el lugar y forma de disposición al mar. El costo total de la inversión inicialmente se estima en US\$352 millones, a pesar de cubrir un área geográfica menor. En la actualidad se realizan estudios más detallados para establecer el alcance de la *primera etapa* constructiva, la cual sería financiada por la operación propuesta en este documento. Debido a las restricciones fiscales del Gobierno de Panamá se ha establecido un techo aproximado de \$150 millones para el costo total de esta primera etapa. Su costo definitivo será establecido con base en los estudios que se mencionan en la Sección VIII (véase párrafo 8.2). Las etapas posteriores no forman parte del financiamiento propuesto y su alcance dependerá de los resultados observados una vez comiencen a operar las instalaciones de la primera etapa.

⁵ La Junta Directiva estaba compuesta por cuatro ministros (Salud, Vivienda, Obras Públicas, y Planificación y Política Económica) y tres representantes de organizaciones civiles (Asociación de Propietarios de Inmuebles de Panamá, Asociación de Propietarios de Inmuebles de Colón y Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos). La nueva Junta estará conformada por el Ministro de Salud (quien la presidirá), un representante del Órgano Ejecutivo y cinco miembros de las siguientes organizaciones: Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresas, Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos, Asociación de Propietarios de Inmuebles, Cámara Panameña de la Construcción y una organización de trabajadores.

II. ESTRATEGIA Y JUSTIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DEL BANCO

- 2.1 La estrategia del Banco en Panamá busca el logro de un crecimiento económico y social más equitativo, sostenible y apoyado por un estado moderno. Los cuatro objetivos principales de la estrategia son: (i) combatir la pobreza e incrementar la equidad; (ii) promover reformas que mejoren la competitividad y el crecimiento; (iii) promover el desarrollo sostenible; y (iv) fortalecer la gobernabilidad y aumentar la transparencia. La operación propuesta es congruente con la estrategia señalada al: (i) promover el mejoramiento y la ampliación de un servicio público de alto impacto social; (ii) contribuir a la protección de los recursos naturales regionales, como son los ríos urbanos y la Bahía de Panamá; y (iii) apoyar la modernización y el desarrollo institucional del sector de saneamiento.

III. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

- 3.1 El objetivo general del proyecto es mejorar la calidad de vida de la población del área metropolitana de la Ciudad de Panamá mediante la disminución de la contaminación en los cauces y ríos urbanos, en las zonas costeras y en la Bahía de Panamá. Para garantizar la sostenibilidad de este objetivo, el proyecto promoverá el mejoramiento integral de la calidad del servicio dentro de un marco que incentive la eficiencia institucional y la autonomía financiera.

Componente I: Inversiones prioritarias

- 3.2 El proyecto financiará la *primera etapa* de las obras necesarias para lograr el saneamiento del área metropolitana mediante la recolección y el tratamiento de las aguas residuales. Los estudios que actualmente se realizan (véase Sección VIII) servirán para determinar las obras prioritarias y el alcance de la *primera etapa*. Las inversiones principales que podrían incluirse son: (i) redes de alcantarillado para ampliar la cobertura actual del servicio en las áreas más pobladas; (ii) colectores a lo largo de ríos urbanos para interceptar las descargas existentes y las que resulten del proyecto propuesto; (iii) estaciones de bombeo y líneas de impulsión para transportar las aguas a lo largo de la costa al lugar de tratamiento, en las cercanías de la desembocadura del río Juan Díaz; y (iv) planta de tratamiento y emisario para descargar en la Bahía de Panamá. Las obras mencionadas se concentrarán principalmente en las zonas más céntricas y pobladas del área metropolitana.

Componente II: Fortalecimiento institucional y sostenibilidad financiera

- 3.3 El proyecto financiará las acciones necesarias para lograr el mejoramiento institucional, administrativo, financiero y operativo del IDAAN. Se podrán financiar el siguiente tipo de programas, dependiendo de las necesidades identificadas y del alcance definitivo del programa de optimización que se propone realizar el IDAAN a corto plazo: (i) la actualización de los catastros de redes y usuarios, (ii) el mejoramiento de los sistemas de información, (iii) la capacitación del personal directivo, administrativo y operativo, (iv) programas orientados a mejorar el rendimiento del personal de la institución, (v) actividades de promoción y educación dirigidas a los usuarios y relacionadas con el valor económico del agua, su conservación, la recuperación de costos y la posible necesidad de introducir modificaciones en la estructura o en los niveles tarifarios, (vi) la adquisición e instalación de macro y micromedidores, (vii) programas de detección de fugas, (viii) planes de sectorización de redes y (ix) programas de rehabilitación de equipos e instalaciones obsoletas o en mal estado. Las acciones que conformarán el

componente se definirán con base en los estudios que se llevarán a cabo durante la preparación del proyecto. En todos los casos, se definirán indicadores que permitan establecer metas y efectuar un seguimiento estrecho al resultado de las acciones propuestas. Por otra parte, el proyecto podrá financiar también las acciones necesarias para lograr la contratación de un operador privado responsable del sistema de tratamiento, de adoptarse esta forma administrativa (véase párrafo 7.1).

IV. EXPERIENCIA DEL BANCO

- 4.1 Desde 1992 el Banco ha aprobado tres operaciones, cuyos objetivos incluían, entre otros, la modernización del sector de agua potable y alcantarillado y la reforma del IDAAN. El Programa de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN (Préstamo 1029/OC-PN), se encuentra aún en ejecución pero su alcance inicial ha sido disminuido debido a la cancelación de US\$33,2 millones del préstamo original. Esta cancelación se debió a que el nuevo gobierno no concordaba con la transformación del IDAAN en una sociedad anónima metropolitana, como estaba propuesto originalmente en la operación y estaba inhabilitado, por tanto, para ejecutar las obras condicionadas al avance de este proceso. En el Anexo 1 se presenta un resumen de los objetivos y logros de los proyectos mencionados en el cuadro siguiente y se sintetizan las lecciones aprendidas.

Préstamo	Monto Original (US\$ Millones)	Año	Nombre
1029/OC-PN	45,0	1997	Programa de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN-PREIDAAN
969/OC-PN 970/OC-PN	96,2 3,34	1996	Programa Sectorial de Reforma de los sectores de Infraestructura Básica – PRIBA
688/OC-PN 689/OC-PN	120,0	1992	Programa Sectorial de Fortalecimiento de Empresa Públicas – PREP

V. EJECUCIÓN

- 5.1 De acuerdo con el esquema establecido por el Gobierno de Panamá, el ejecutor del componente I será el Ministerio de Salud a través de la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP). Esta Unidad fue creada mediante el Decreto Ejecutivo No. 144 del 20 de Junio del 2001 para responsabilizarse de la administración del proyecto hasta terminación. El IDAAN apoyará las labores de la UCP y participará en las decisiones de su competencia. La UCP está en proceso de fortalecimiento mediante la contratación de personal calificado y es actualmente responsable de la coordinación de los estudios preparatorios. Se anticipa que será necesaria la participación de una firma consultora, con experiencia en gerenciamiento de proyectos, para que apoye a la UCP en las actividades relacionadas con la contratación y supervisión de las obras. El componente de fortalecimiento institucional tendrá como ejecutor principal al IDAAN por ser este un componente orientado a lograr su mejoramiento institucional. El equipo de proyecto, con base en el resultado de los estudios que se realizarán durante los próximos meses (véase párrafo 8.3), revisará la conveniencia de este esquema y si es del caso propondrá alternativas que mejoren las posibilidades de éxito. .

VI. IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES Y MEDIDAS PROPUESTAS

- 6.1 El proyecto busca corregir situaciones ambientales y sociales indeseables, resultantes de la falta de alcantarillado público en algunos sectores urbanos de la Ciudad de Panamá y de la descarga directa de aguas servidas no tratadas a los ríos urbanos y al litoral de la

Bahía de Panamá. Por tanto, el proyecto aminorará los impactos ambientales y sociales negativos provocados por la actual situación. Sin embargo, el proyecto incluirá la construcción de obras de infraestructura que pueden implicar potenciales impactos ambientales y sociales negativos.

- 6.2 Durante el desarrollo del Plan Maestro para el Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá en el 2000 y 2001, se realizó un diagnóstico detallado de la situación ambiental y social del área de influencia del proyecto, así como una caracterización completa del sistema de corrientes marinas, incluyendo un análisis de viabilidad ambiental para las distintas alternativas propuestas. Esta información servirá para la elaboración de los estudios de impacto ambiental y social que se desarrollarán una vez se haya definido el alcance y las características de la etapa I y se inicien los estudios de diseño.
- 6.3 El equipo de proyecto se asegurará que se desarrollen los estudios de impacto ambiental y social de las obras de infraestructura de acuerdo con las políticas del Banco y con lo establecido en la Ley 41 General del Ambiente y en el Decreto Ejecutivo No. 59 del 16 de marzo del 2000 que rige el proceso de evaluación del impacto ambiental a nivel nacional.

VII. ASPECTOS ESPECIALES Y RIESGOS

- 7.1 La debilidad del IDAAN le impide su participación como ejecutor único del componente I del proyecto. Por tal razón el Gobierno de Panamá ha establecido una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) adscrita al Ministerio de Salud para que sea responsable de su ejecución. La UCP deberá fortalecerse para poder cumplir adecuadamente esta función y deberá además recibir el apoyo de una firma consultora especializada en administración y ejecución de obras. Para la etapa operativa del proyecto se requiere que el IDAAN esté fortalecido o que existan alternativas viables de operación y mantenimiento de las instalaciones. Por tal razón, durante la preparación de la operación se considerarán diversas opciones de administración de las instalaciones y recuperación de costos que cumpliendo con la Política de Servicios Públicos del Banco garanticen el desarrollo de un esquema institucional eficiente y autosostenible (véase párrafo 8.3).
- 7.2 El régimen tarifario y de subsidios que se deberá implantar para garantizar la autosostenibilidad del servicio puede resultar difícil de llevar a la práctica por la sensibilidad política del tema. La tarifa de agua potable no ha sido reajustada desde 1982 y actualmente no se cobra la operación y el mantenimiento del sistema de alcantarillado. La estructura tarifaria que se establezca debe tener en cuenta los siguientes objetivos: promover el uso racional y eficiente del recurso agua, garantizar la sostenibilidad financiera de la institución responsable del servicio y asegurar la equidad en la prestación de los dos servicios. El equipo de proyecto, con base en el estudio que se realizará sobre este asunto, discutirá y acordará con las autoridades del gobierno los avances institucionales y financieros que deberán lograrse durante la construcción del proyecto para asegurar su operación exitosa.
- 7.3 Las actividades relacionadas con la preparación del proyecto coinciden con un período preelectoral en Panamá. El calendario de preparación incluye además la realización de varios estudios complementarios que requieren de continuidad y coordinación. A pesar de estas circunstancias, el equipo recomienda avanzar con la preparación del proyecto en la forma propuesta en atención a dos razones principales: (i) la importancia de las obras es

ampliamente reconocida por la sociedad en general, como lo demuestran el sinnúmero de foros y pronunciamientos públicos que sobre la contaminación de la bahía se han realizado en los últimos años, y (ii) el tiempo que se requiere para la adecuada preparación de los estudios y soluciones técnicas es normalmente muy prolongado. Para minimizar los riesgos señalados, el proyecto solamente financiará las obras más prioritarias, definidas con base en estudios técnicos, económicos y ambientales bien sustentados. Se enfatizarán además las consultas públicas y se procurará ampliar el diálogo sobre los resultados de los estudios y sobre las características de la operación resultante.

VIII. ESTADO DE PREPARACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

- 8.1 Con el propósito de avanzar en forma eficiente y coordinada con los estudios y las acciones requeridas para establecer el alcance y las características de la operación, la UCP, con el apoyo del Banco, estructuró un *Plan de Acción* que fue aprobado y está siendo estrechamente supervisado por las autoridades del gobierno. Este *Plan* está compuesto por siete estudios, varios hitos de producción y aprobación de documentos y acciones de fortalecimiento de la UCP. El equipo del *Japan Bank for International Cooperation* (JBIC) ha realizado misiones conjuntas con el Banco y ha manifestado su acuerdo y su apoyo al enfoque que se le ha dado a la fase preparatoria del proyecto.
- 8.2 Para la preparación y definición de la solución técnica se requerirán cinco estudios algunos de los cuales ya están contratados o en fase de contratación: (i) definición conceptual de la etapa I, (ii) diseños de las redes e interceptores, (iii) diseño básico del sistema de bombeo, tratamiento y disposición, (iv) diseño del alcantarillado pluvial, y (v) complementación de los estudios de impacto ambiental.
- 8.3 Para la definición de los aspectos institucionales y financieros del proyecto se requerirán dos estudios: (i) fortalecimiento administrativo, operativo y financiero del IDAAN, incluyendo la definición de su estructura tarifaria, y (ii) alternativas para la construcción, administración y operación del proyecto y para el financiamiento de sus costos recurrentes. Se evaluarán alternativas de financiamiento tales como incrementos tarifarios, contribuciones de gobierno y creación de impuestos, y se considerarán la factibilidad política y el impacto fiscal de cada una.
- 8.4 Los estudios que forman parte del *Plan de Acción* serán financiados por diversas fuentes incluyendo el préstamo 1029/OC-PN, la *US Trade Development Agency* y posiblemente fondos de cooperación técnica administrados por el Banco. De cumplirse el *Plan de Acción* en su forma actual los estudios estarían terminados en un plazo bastante ajustado, el cual fue establecido teniendo en cuenta la alta prioridad nacional que se le ha asignado al proyecto. Sin embargo, existe un alto riesgo de que el *Plan* no pueda cumplirse en el plazo señalado. El procesamiento de la operación estará sujeto, por tanto, al avance de los estudios y a los acuerdos que se logren sobre el esquema de ejecución y administración del proyecto.

Aprobado por: (original firmado)

Fecha: 23 de junio, 2003

Jairo Sánchez, Subgerente RE2

EXPERIENCIA DEL BANCO

Proyectos y Cooperaciones Técnicas

Durante los últimos años el Banco ha apoyado el mejoramiento del servicio de agua potable y alcantarillado a través de tres proyectos y una cooperación técnica, como se detalla a continuación:

- El **Programa de Reformas de Empresas Públicas (PREP)**, aprobado en 1992, tenía como objetivo, entre otros, el fortalecimiento del IDAAN mediante el mejoramiento de las áreas administrativa, financiera y operativa, la racionalización del empleo, la contratación de actividades auxiliares con el sector privado y el mejoramiento de los servicios en los principales centros urbanos del país. Las metas del PREP se lograron tan solo parcialmente, llegándose a la conclusión de que se requería un programa de reformas más profundas para mejorar significativamente la eficiencia de la empresa, movilizar recursos y garantizar sostenibilidad. Es así como, por solicitud del Gobierno, se decidió cancelar el tercer tramo del PREP, de US\$35 millones, en abril de 1996 y proceder a preparar una nueva operación. Los dos tramos anteriores, correspondientes a los sectores de telecomunicaciones y de puertos, se ejecutaron satisfactoriamente.
- El **Programa Sectorial de Reforma de los Sectores de Infraestructura Básica (PRIBA)**, aprobado en 1996, tenía como objetivo adoptar instrumentos de participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. En el sector de agua potable se propuso la creación de una empresa mixta para el área metropolitana y estructuras similares en las áreas provinciales. Para facilitar el cumplimiento de estos objetivos se aprobaron las dos operaciones que a continuación se describen. (Posteriormente, en abril del 2000, el Gobierno solicitó la cancelación del tramo correspondiente al cumplimiento de los objetivos establecidos para el sector de agua potable (US\$25 millones), ya que tomó la decisión de no privatizar este servicio).
- En paralelo con el PRIBA se aprobó una **Cooperación Técnica**, con recursos del FOMIN, para apoyar el desarrollo del marco institucional y regulatorio del sector y la creación y puesta en marcha del Ente Regulador de Servicios Públicos (ERSP). Estos objetivos fueron alcanzados mediante la aprobación de la Ley No. 2 de 1997, que estableció el marco legal, y la posterior puesta en marcha del ERSP.
- El **Programa de Apoyo a la Reestructuración del IDAAN (PREIDAAN)**, con un préstamo de US\$45 millones, fue aprobado en 1997 con el objetivo de apoyar las actividades relacionadas con la creación de la sociedad anónima en el área metropolitana y, en una segunda etapa, la incorporación de un operador privado mediante la venta del 51% de las acciones. Sin embargo, no fue posible cumplir con estos objetivos antes del cambio de gobierno, en mayo de 1999. La nueva administración resultó elegida bajo una promesa de campaña de no privatizar al IDAAN, surgiendo así un conflicto con los acuerdos pactados en el PREIDAAN. Hasta el mes de noviembre del 2000 se había desembolsado el 8% de los recursos del préstamo para financiar los estudios del plan maestro del alcantarillado sanitario del área metropolitana. El 30 de abril de 2001 el gobierno solicitó la cancelación de US\$33,2 millones del préstamo por no estar dispuesto a impulsar el proceso de reestructuración del IDAAN originalmente acordado y no poder efectuar las inversiones condicionadas a este proceso.

Diálogo con las Autoridades Nacionales

En enero del 2000, el Banco inició un estrecho diálogo con las nuevas autoridades a través de la *Comisión Presidencial para la Modernización del Sector de Agua Potable* creada por la nueva administración. Esta Comisión estuvo presidida por el Segundo Vicepresidente de la Nación e integrada por varios ministros del gabinete y tenía como fin explorar diversas modalidades para reformar el modelo de gestión del Instituto, sin llegar a su privatización.

Como parte de este diálogo se realizaron talleres de trabajo, en enero y abril de 2000, en los cuales se discutieron los problemas del sector y se acordaron acciones de corto y mediano plazo. La Comisión concordó plenamente con la necesidad de reformar al IDAAN, habiendo identificado los siguientes principios que orientarían la reforma de la institución: (i) la capacidad del IDAAN para preparar y formular su presupuesto de una manera consistente con sus propios recursos y los objetivos y metas de la institución, (ii) la facultad para calcular y proponer tarifas que permitieran recuperar los costos de eficiencia de la provisión del servicio, y para movilizar el financiamiento necesario para la expansión de los sistemas, (iii) los mecanismos para otorgar los subsidios que autorice el Gobierno con recursos oportunos y distintos a los del IDAAN, (iv) la sustitución de los procedimientos de adquisición actuales por procedimientos más ágiles, manteniendo los principios de competitividad y transparencia y (v) la facultad para establecer un régimen laboral y una estructura salarial que le permitan tener personal capacitado y eficiente. Posteriormente, la Comisión redactó un anteproyecto de ley para reformar la ley orgánica del IDAAN.

El Banco revisó el anteproyecto a la luz de los principios acordados por la Comisión y emitió comentarios oportunamente. En opinión del Banco las modificaciones que planteaba el anteproyecto no introducían mejoramientos significativos en el modelo de gestión del IDAAN y no satisfacían los principios enunciados por la misma Comisión.

Como alternativa el Banco recomendó al Gobierno considerar la utilización del esquema institucional de la Empresa de Transmisión Eléctrica (ETESA). Esta entidad, creada en 1997, es una corporación 100% de propiedad estatal, regida por la Ley de Sociedades Anónimas y el Código del Comercio, con la obligación legal de que sus acciones permanezcan bajo la propiedad del estado. Este esquema permitía cumplir con la voluntad política de no privatizar e introduciría mecanismos e incentivos para mejorar la eficiencia de la empresa. Los comentarios fueron parcialmente considerados por las autoridades panameñas.

Principales Lecciones Aprendidas

Del limitado avance logrado en las tres operaciones anteriores se concluye preliminarmente lo siguiente:

1. Los proyectos de reestructuración y reforma institucional son de difícil ejecución por el alto nivel de compromiso que se requiere por parte del poder ejecutivo, por los períodos de tiempo relativamente prolongados y por la frecuente necesidad de acudir a los órganos legislativos para la modificación y/o aprobación de leyes y reglamentos.
2. Parecería altamente conveniente que en este tipo de proyectos se desarrollen actividades que promuevan el diálogo y el consenso sobre la necesidad de la reforma, en los que participen representantes de los usuarios, los trabajadores de la empresa, las entidades no gubernamentales, los gremios afines, los partidos políticos y, en general, la comunidad afectada.

3. La aprobación legal de un nuevo marco institucional y la puesta en marcha de una entidad responsable de la regulación sectorial, aunque constituyen en sí avances en el proceso de modernización, no garantizan la mejor prestación del servicio, si no van acompañados de acciones decididas de reforma de las entidades responsables de su prestación.
4. Las acciones tendientes a propiciar una mayor autonomía administrativa y financiera de los proveedores del servicio, incluidos los posibles ajustes tarifarios, pueden ser de difícil implantación por parte del gobierno debido a la “sensibilidad social” asociada con este servicio público. Esta condición constituye una mayor razón para impulsar un proceso transparente de discusión y participación.
5. Los modelos institucionales más comúnmente utilizados para propiciar mayor autonomía, sostenibilidad y eficiencia en la prestación de los servicios, tales como la *corporatización*, la privatización o la participación del sector privado mediante contratos de servicios, de gestión o de concesión, ofrecen ventajas y desventajas que deben ser suficientemente analizadas para que exista la confianza necesaria en las decisiones que se tomen.
6. La existencia de un firme compromiso por parte del gobierno, en cuanto a la aplicación de las medidas necesarias, es un requisito necesario para el avance y el éxito de las reformas. El Banco debe ajustar sus propuestas e instrumentos de apoyo a esta realidad con un enfoque flexible y de largo plazo.