

APOYO A LA REFORMA DEL SECTOR DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO

PN-T1206

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura Financiado con Capital Ordinario (INF)**, de conformidad con la comunicación de fecha 29 de mayo de 2018 suscrita por Felipe Caicedo (ORP/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$500.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Certificado por:	<u>(original firmado)</u>	<u>8/20/2018</u>
	Sonia M. Rivera	Fecha
	Jefe	
	Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento	
	ORP/GCM	

Aprobado por:	<u>(original firmado)</u>	<u>8/21/2018</u>
	Sergio Campos	Fecha
	Jefe	
	División de Agua y Saneamiento	
	INE/WSA	

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

Apoyo a la Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PN-T1206)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Panamá/CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento
▪ Número de CT:	PN-T1206
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Javier Grau (WSA/CPN), Jefe de Equipo; Lucio Javier García, María Eugenia de la Peña e Irene Cartín (INE/WSA); Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN); Mónica Lugo (LEG/SGO); Aracelis Arosemena, (WSA/CPN); Estela Marciaga (CID/CPN); y Larissa Trejo (INE/WSA)
▪ Indicar si es: Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, o Investigación y Difusión	Apoyo Operativo
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	Programa de Mejora a la Gestión Operativa del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales en el Área Metropolitana de Panamá (PN-L1148)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	29 de mayo de 2018
▪ Beneficiario (países o entidades que recibirán la asistencia técnica):	República de Panamá, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) y Ministerio de Salud (MINSA)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto	Banco Interamericano de Desarrollo
▪ Donantes que proveerán financiamiento (Monto y nombre del fondo):	Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura Financiado con Capital Ordinario (INF)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	USD\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	USD\$0.00
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	15 de septiembre de 2018
▪ Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	WSA/CPN
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	WSA/CPN
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Cambio climático; Sostenibilidad ambiental

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 La Cooperación Técnica (CT) de Apoyo a la Reforma del Sector de Agua Potable y Saneamiento (PN-T1206) ha sido diseñada para dar apoyo operativo al Programa de Mejora a la Gestión Operativa del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) en el Área Metropolitana de Panamá (4434/OC-PN). Este préstamo tiene como objetivo general mejorar la calidad del servicio de agua potable a la población del área metropolitana de la ciudad de Panamá (AMP) mediante el apoyo a la mejora

de la gestión del IDAAN y la optimización del sistema de producción y distribución de agua potable. El préstamo asciende a USD\$250 millones a ser financiados por el Banco y una contrapartida local de US\$5,5 millones, y será ejecutado por IDAAN a través del Equipo de Coordinación del Programa (ECP), en un período de seis años.

- 2.2 El préstamo 4434/OC-PN incluye los siguientes componentes:
- 2.3 **Componente I: Asistencia Técnica al IDAAN (US\$60,6 millones).** Este componente financiará la contratación de una empresa operadora de servicios de acueductos y alcantarillado por un periodo de cinco años, que brindará asistencia técnica en los aspectos técnicos, comerciales, administrativos y de planeación al IDAAN, mediante la asignación de expertos de tiempo completo en las áreas claves de la gestión, y que ejecutará actividades de alto impacto en el AMP.
- 2.4 **Componente II: Optimización del sistema de producción y distribución de agua potable del AMP (US\$188,3 millones).** Este componente financiará las acciones de optimización en el AMP incluyendo rehabilitación de plantas potabilizadoras, rehabilitación o construcción de líneas de conducción, rehabilitación de redes de distribución, instalación de macro y micromedidores entre otras acciones.
- 2.5 **Administración, evaluación y auditoría externa (US\$6,6 millones).** Incluye los gastos de administración, seguimiento y monitoreo del programa (personal técnico y fiduciario y equipamiento), auditoría externa y evaluación intermedia y final.
- 2.6 El préstamo 4434/OC-PN fue aprobado por el Directorio del Banco en diciembre de 2017 y refrendado por la Contraloría General de la República de Panamá el 3 de mayo de 2018. Actualmente se está trabajando coordinadamente con el IDAAN para lograr el cumplimiento de las condiciones de elegibilidad, incluyendo la conformación del Equipo de Coordinación del Programa.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar los esfuerzos que el Gobierno de Panamá está haciendo para implementar el “Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH) 2015-2050 Agua para Todos” con especial énfasis en aquellas intervenciones orientadas a mejorar las capacidades de las principales instituciones del sector para planificar y ejecutar obras y procesos de reforma. Como objetivos específicos: (i) esta CT brindará asistencia técnica especializada al IDAAN en la implementación del Plan de Acción 2016-2019 para la modernización de la institución y (ii) apoyará en la transición de la Unidad Coordinadora del Programa Saneamiento de Panamá (UCPSP) del Ministerio de Salud (MINSAL) hacia la Empresa Pública de Saneamiento de Panamá (EPSP).
- 3.2 **Marco Institucional del Sector.** Entre 2014-16 el país enfrentó una sequía muy fuerte producto del efecto del cambio climático que afectó en especial las actividades agropecuarias, de generación hidroeléctrica; de esclusajes de buques por el Canal de Panamá y; el suministro de agua potable a la población. Ante tal situación el Gobierno conformó una Comisión de Alto Nivel integrada por las máximas autoridades del sector agua para que además de atender los problemas derivados de la sequía prepararan un Plan Nacional de Seguridad Hídrica que garantizara a futuro que la población tuviera acceso sostenible y seguro en cantidad y calidad aceptable de agua; para el sostenimiento de los medios de vida; el bienestar humano; el desarrollo económico y; la conservación de los ecosistemas.

- 3.3 El Plan Nacional de Seguridad Hídrica (PNSH) 2015-2050 Agua para Todos fue aprobado mediante Resolución de Gabinete No. 114 de 23 de agosto de 2016, cuyo Artículo 2 creó el Consejo Nacional del Agua (CONAGUA) integrada por el Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE) quien la preside y conformada por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF); Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA); la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), el MINSA y el IDAAN; para que a través de una Secretaría Técnica dependiente de MIAMBIENTE asumiera el liderazgo del sector agua y le diera seguimiento a la implementación del Plan propuesto. El PNSH plantea intervenciones a lo largo de los siguientes cinco ejes temáticos de acción: (i) acceso universal sostenido a agua de calidad y servicios de saneamiento; (ii) disponibilidad de agua para el crecimiento económico inclusivo; (iii) gestión preventiva de riesgos relacionados con el agua; (iv) cuencas hidrográficas saludables; y (v) sostenibilidad hídrica. El primer y quinto ejes están relacionados al sector de agua potable y saneamiento.
- 3.4 **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN).** En el 2016, el IDAAN contaba con 595.664 clientes de agua potable y 352.555 clientes de alcantarillado sanitario. Casi la mitad de estos clientes se encuentran en la Ciudad de Panamá. A pesar del apoyo técnico que se le ha venido brindado al IDAAN, éste todavía muestra importantes desafíos en sus indicadores de gestión. En términos operativos el IDAAN presenta: (i) un nivel de Agua No Contabilizada (ANC) del 48% el cual es alto en relación a lo esperado para una empresa eficiente; (ii) un índice de productividad laboral - medido como número de empleados por cada mil conexiones- del orden de 5,1 al año 2016 estando entre las empresas menos productivas de la región; (iii) descapitalización de sus recursos humanos; (iv) una micro medición del 68% de los clientes leyéndose solamente el 30% de los micro medidores. En términos financieros, el índice de cobertura de costos operativos promedio (últimos tres años) es del 78%, recibiendo subsidios del Gobierno de Panamá para cubrir las inversiones y el déficit operativo. El pobre desempeño financiero del IDAAN se debe a su deficiente desempeño operativo y a que las tarifas que cobra no son suficientes para cubrir los costos de operación, por lo que su EBITDA es negativo, valor que ha venido empeorando en los últimos ejercicios.
- 3.5 En el año 2016, el IDAAN aprobó su Plan de Acción 2016-2019, el cual define los objetivos y las acciones para lograr la eficiencia y eficacia de la institución en la prestación de sus servicios. Los siete objetivos estratégicos incluyen: (i) mejorar la calidad del servicio; (ii) mejorar la capacidad institucional del IDAAN; (iii) aumentar la eficiencia del IDAAN; (iv) aumentar la sostenibilidad financiera del IDAAN; (v) aumentar la cobertura de agua potable; (vi) aumentar la cobertura de alcantarillado y tratamiento de aguas residuales; y (vii) mitigar la vulnerabilidad de los sistemas. No obstante, su implementación tuvo un arranque lento, recién en el año 2017 se ejecutaron las primeras acciones para coordinación y divulgación de los siete objetivos estratégicos¹.
- 3.6 Actualmente, está en ejecución la operación 3002/OC-PN, que tiene entre sus objetivos la rehabilitación y ampliación de sistemas de agua potable y saneamiento en el centro y occidente del país, y que enfrentó en el pasado algunos desafíos en el avance físico y financiero del programa. Como a la fecha se continúan generando los últimos proyectos a ejecutarse con la operación, se requiere apoyar a la Unidad de

¹ IDAAN. Memoria Logros 2016-2017.

Proyectos (UP) de la Dirección de Ingeniería del IDAAN en su capacidad de formulación y gestión de proyectos. Por otro lado, debido a su magnitud y complejidad, se requiere apoyar al IDAAN con la ejecución del proyecto de la “Asistencia y Asesoría Técnica para la Gestión Operativa y Comercial en el AMP y la Dirección y Ejecución de Actividades Varias de Alto Impacto” que se ha contratado en el marco de la operación 4434/OC-PN.

- 3.7 **Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá (PSCBP).** Siguiendo los lineamientos del Plan Maestro Consolidado de la ciudad y Bahía de Panamá (2001-2004) y su actualización (2015), la UCPSP, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, de otros organismos multilaterales y fondos nacionales, ha venido implementado durante los últimos diez años, el PSCBP, cuya primera etapa se encuentra próxima a ser concluida, y la cual implicó una inversión de unos US\$1.240 millones en el AMP. En este marco se construyen redes y conexiones de alcantarillado sanitario en barrios de bajos ingresos, y sistemas de colectores e interceptores para eliminar la mayor parte de las descargas a ríos, quebradas y la bahía, así como el primer y segundo módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) de Juan Díaz.
- 3.8 Mediante Decreto Ejecutivo No. 18 del 3 de marzo de 2016, se amplió el área de responsabilidad de la UCPSP para incluir también los Distritos de Arraiján, La Chorrera y otras áreas del país, lo que aumentará la complejidad y magnitud de los futuros proyectos de infraestructura a ejecutar. Por esta razón la UCPSP ha considerado formular proyectos con participación del sector privado (*Public Private Partnerships* - PPPs), los cuales pueden contribuir a mejorar la eficiencia en la ejecución de estos proyectos y promover soluciones innovadoras y sostenibles en el sector. Por otro lado, la ampliación del área de responsabilidad de la UCPSP requerirá fortalecer su capacidad de gestión, especialmente para asegurar la ejecución satisfactoria de los programas 3506/OC-PN, 3506/CH-PN y 3799/OC-PN.
- 3.9 Además de ejecutar proyectos de inversión, la UCPSP ha tenido que encargarse de la operación y mantenimiento de las colectoras y redes de alcantarillado construidas por el PSCBP, pues el IDAAN, a causa de su debilidad operativa, no está asumiendo la gestión de esta nueva infraestructura. Por esta razón, urge dotar a la UCPSP de una institucionalidad más adecuada que le permita transformarse de una unidad ejecutora dentro de un ministerio hacia una empresa pública operadora de sistemas de saneamiento. En consecuencia, con el Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible de los Servicios Públicos (4234/OC-PN), el cual está enfocado en el desarrollo de políticas de agua y energía, se ha desarrollado el marco legal que permita la transformación de la UCPSP en la Empresa Pública de Saneamiento de Panamá (EPSP) la cual será responsable de los sistemas de alcantarillado, transporte y tratamiento en los Distritos de Panamá, San Miguelito, Arraiján y La Chorrera.
- 3.10 La CT es consistente con lo establecido en la actual Estrategia del Banco en el País (EBP-PN) para el periodo 2015-2019 ya que contribuye al objetivo prioritario “Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza”. Además, es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (GN-2788-5) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad al estar las acciones incluidas en esta CT enfocadas a garantizar el acceso universal de servicios de agua y saneamiento. La CT también se alinea con las áreas transversales de: capacidad institucional y estado de derecho, por medio de acciones que mejorarán el desempeño de las empresas operadoras de agua y saneamiento.

- 3.11 En cuanto al Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura financiado con capital ordinario OC-SDP (GN-2819-1), la CT se alinea con el objetivo de mejorar el diseño y el seguimiento de las políticas públicas y la transmisión de las lecciones aprendidas en el sector de infraestructura, mediante acciones que fortalecerán el marco legal e institucional de las empresas operadoras de agua y saneamiento en el país.
- 3.12 Esta CT busca promover la sustentabilidad del sector de agua potable y saneamiento mediante la mejora en la provisión de los servicios producto de acciones orientadas a lograr un adecuado desempeño operativo y financiero de las instituciones pública que proveen estos servicios.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 La CT tendrá los siguientes componentes:
- 4.2 **Componente 1: Mejora de la Gestión del IDAAN.** Prevé la contratación de firmas consultoras y/o consultores individuales para: (i) revisar el marco legal de la institución; (ii) fortalecer la capacidad de la UP y del Departamento de Ingeniería en la planificación, formulación y gestión de proyectos con el fin de mejorar la ejecución de los programas del Banco; (iii) apoyar al IDAAN en la ejecución del contrato de “Asistencia y Asesoría Técnica para la Gestión Operativa y Comercial en el AMP y la Dirección y Ejecución de Actividades Varias de Alto Impacto”; (iv) apoyar en la implementación del Plan de Acción 2016-2019, así como en la evaluación final del mismo.
- 4.3 **Componente 2: Apoyo a la Gestión de la UCPSP.** Prevé la contratación de firmas consultoras y/o consultores individuales con experiencia en procesos de reforma y modernización del sector agua y saneamiento para: (i) revisar el proyecto de ley No. 519 de 2017 que crea la Empresa Pública de Saneamiento de Panamá, a la que se le delega la responsabilidad del alcantarillado y el saneamiento en los distritos de Panamá, San Miguelito, La Chorrera y Arraiján; (ii) apoyar a la UCPSP en el diseño de pliegos de proyectos con participación del sector privado (*Public Private Partnerships* - PPPs); (iii) mejorar la capacidad de planificación, evaluación y seguimiento de instrumentos de gestión y la ejecución de los programas que la UCPSP tiene con el Banco. Estas actividades se enmarcan en la meta No. 5 del PNSH que en su subcomponente de fortalecimiento institucional establece la necesidad de fortalecer las capacidades del recurso humano, las instituciones y la gobernanza integral del sector de agua y saneamiento.
- 4.4 El monto total de financiamiento solicitado para esta CT es de US\$500.000.00, describiendo la cantidad designada para cada componente de acuerdo con el siguiente cuadro. La fuente de financiamiento es capital ordinario para infraestructura (OC-SDP INF). No habrá contrapartida local.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/ Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Componente 1: Mejora en la Gestión del IDAAN	Lograr que el IDAAN sea eficiente y auto sostenible	350.000	0.00	350.000
Componente 2: Apoyo a la Gestión de la UCPSP	Fortalecer la capacidad de gestión de la UCPSP	150.000	0.00	150.000
TOTAL		500.000.00	0.00	500.000.00

- 4.5 El Especialista Sectorial de Agua y Saneamiento en Panamá, Javier Grau (javiergr@iadb.org) es el responsable de la ejecución de la CT, apoyado por los Consultores Técnicos de WSA/CPN. En cuanto a las contrataciones programadas, el responsable será el Especialista de Adquisiciones de la Representación de Panamá, Ezequiel Cambiasso (ecambiasso@iadb.org).
- 4.6 El sistema de monitoreo de la ejecución de esta CT incluirá los siguientes instrumentos: i) Plan de Adquisiciones; ii) Matriz de Resultados. La evaluación de la ejecución del programa se realizará semestralmente dentro del reporte del TCM.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La CT será ejecutada por el Banco Interamericano de Desarrollo. Durante la ejecución de la CT el Banco será apoyado por el IDAAN y por la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panamá, quienes asignarán un equipo técnico de contraparte para cooperar y trabajar con los consultores y firmas contratados.
- 5.2 El Gobierno de Panamá ha solicitado que sea el Banco quien ejecute la CT debido a que los procedimientos presupuestarios del Gobierno de Panamá y la aprobación de la Contraloría General de la República generan atrasos en la incorporación de estos recursos al presupuesto por más de un año. El Banco, a través de su oficina en Panamá, ejecutará la CT contando con el apoyo del IDAAN y la UCPSP, quienes además coordinarán las intervenciones que se prevén hacer para cada institución. Ambas instituciones designarán un equipo técnico de contraparte para asistir y trabajar con los consultores contratados. De esta forma se evitará el riesgo de un menor grado de participación de los beneficiarios y, en consecuencia, la capacidad de transferir conocimientos y tecnología y beneficiar al país.
- 5.3 El Banco se encargará de la contratación de servicios de consultoría, que se realizará de acuerdo con las políticas y procedimientos de adquisiciones del Banco (Plan de Adquisiciones) y contrataciones para fondos administrados por el Banco (AM-650 y GN-2765-1).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Si bien el Gobierno de Panamá está comprometido con la transformación y modernización del sector agua potable y saneamiento, la cercanía con los tiempos políticos y el cambio de gobierno en julio de 2019 podría ralentizar la ejecución de la CT. Para mitigar este riesgo, se propone 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.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No aplica. No se esperan aceptar excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Dada la naturaleza de las intervenciones a ser financiadas por esta cooperación técnica, se espera que la misma no resulte en impactos ambientales y sociales negativos. Esta cooperación técnica ha sido clasificada como Categoría "C" (ver [enlace electrónico](#)).

Anexos Requeridos:

- [Carta de Solicitud del Cliente](#)
- [Matriz de Resultados](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)