

CONFIDENCIAL  
PARA USO INTERNO  
DIVULGACIÓN FUTURA

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**REPÚBLICA DE PANAMÁ**

**PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO RURAL  
E INDÍGENA EN PANAMÁ**

**(PN-G1003)**

**PROPUESTA PARA EL DESARROLLO DE LA OPERACIÓN**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Gustavo Martínez (WSA/CPN), Jefe de Equipo, Germán Sturzenegger (INE/WSA), Jefe de Equipo Alterno, Efraín Rueda, María del Rosario Navia, Henry Moreno, Silvia Ortiz y Cynthia Nuques (INE/WSA), Juan de Dios Simón Sotz (VPS/ESG), Luz Caballero (SCL/GDI), Javier Bedoya (LEG/SGO), Graciela von Barga (Consultora), Aracelis Arosemena (WSA/CPN), Gina Cambra (CID/CPN), Juan Carlos Dugand y Karina Díaz (FMP/CPN).

El presente documento contiene información confidencial comprendida en una o más de las diez excepciones de la Política de Acceso a Información e inicialmente se considerará confidencial. No obstante, será elegible para desclasificación y divulgación en el futuro.

## ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS .....	2
A.	Antecedentes, problemática y justificación .....	2
II.	ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS .....	8
A.	Instrumentos del financiamiento .....	8
B.	Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias .....	9
C.	Riesgos fiduciarios.....	9
D.	Otros Riesgos .....	10
E.	Análisis de viabilidad.....	10
III.	IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN .....	12
A.	Resumen de medidas de implementación .....	12
B.	Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados .....	15

ANEXOS	
Anexo I	Resumen Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
Anexo IV	Clasificación Ambiental y Salvaguardas

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>Requeridos</b>	
1.	Cuestionario Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811378">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811378</a>
2.	Plan Operativo Anual (POA) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811380">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811380</a>
3.	Plan de Seguimiento y Evaluación <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811384">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811384</a>
4.	Plan de Adquisiciones Completo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811386">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811386</a>
5.	Matriz de Riesgos <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36813511">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36813511</a>
6.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36812870">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36812870</a>
<b>Opcionales</b>	
1.	Opciones Técnicas y Diseño <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36812948">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36812948</a>
2.	Análisis de costos del proyecto y viabilidad socio-económica <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811388">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811388</a>
3.	Análisis Financiero <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811377">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811377</a>
4.	Reglamento Operativo <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811381">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811381</a>
5.	Guía Operativa de Intervención Social-Comunitaria <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811383">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36811383</a>
6.	Evaluación de capacidad institucional SECI <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36813453">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36813453</a>

## ABREVIATURAS

AAS	Análisis Ambiental y Social
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ANAM	Autoridad Nacional del Ambiente
AO&M	Administración, Operación y Mantenimiento
APS	Agua Potable y Saneamiento
ASEP	Autoridad Nacional de los Servicios Públicos
BM	Banco Mundial
CCAS	Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento
CC	Congresos Comarcales
CE	Cooperación Española
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
DAPOS	Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias
DEM	Matriz de Efectividad en el Desarrollo
DISAPAS	Dirección del Subsector del Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
FCAS	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento
FECASALC	Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe
GCI9	Aumento General de Capital
GoP	Gobierno de Panamá
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
JAAR	Juntas Administradoras de Acueductos Rurales
MdR	Matriz de Resultados
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINSA	Ministerio de Salud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
O&M	Operación y Mantenimiento
OPS	Organización Panamericana de la Salud
OTC	Oficina Técnica de Cooperación
PA	Plan de Adquisiciones
PASAP	Proyecto de Agua Potable y Saneamiento de Panamá
PEP	Plan de Ejecución del Programa
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
RO	Reglamento Operativo
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
TIRE	Tasa Interna de Retorno
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**RESUMEN DEL PROYECTO  
PROGRAMA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO RURAL E INDÍGENA DE PANAMÁ  
(PN-G1003)**

<b>Términos y Condiciones Financieras</b>				
<b>Beneficiario:</b> República de Panamá			<b>Fuente de financiamiento:</b>	<b>FECASALC</b>
<b>Agencia Ejecutora:</b> Ministerio de Salud (MINSa)			<b>Plazo de amortización:</b>	N/A
			<b>Período de Gracia:</b>	N/A
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Desembolso:</b>	4 años
BID - Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC)	7.500.000	50	<b>Tasa de interés:</b>	N/A
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	N/A
Local	7.500.000	50	<b>Comisión de crédito:</b>	N/A
Total	<b>15.000.000</b>	<b>100,0</b>	<b>Moneda:</b>	Dólares estadounidenses
<b>Resumen del Programa</b>				
<p><b>Objetivo y descripción.</b> El objetivo general del programa es incrementar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales e indígenas ubicadas en la región de Panamá Este, la provincia de Darién y en la Comarca Guna Yala. Los objetivos específicos son: i) ampliar y/o construir nuevos sistemas de agua y soluciones de saneamiento; ii) contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento a través de acciones de desarrollo comunitario y fortalecimiento de las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) y de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento (CCAS); y iii) contribuir al fortalecimiento del MINSa en el nivel central y en las regionales de salud ubicadas en el área de intervención del programa en su rol de inversor y asesor técnico de las JAAR en materia de agua potable y saneamiento rural. Mediante el programa se espera beneficiar a 3015 hogares indígenas y a 518 hogares no indígenas con nuevas conexiones de agua potable y nuevas soluciones de saneamiento.</p>				
<p><b>Condiciones previas al primer desembolso:</b> i) contratación o designación por parte del MINSa, a través de la DISAPAS, del siguiente personal clave para la ejecución del programa: a) un coordinador del programa, b) un educador en salud/aspectos sociales, c) un ingeniero, d) un técnico ambiental; e) un especialista en administración y finanzas, f) un especialista en temas indígenas, g) un especialista en planificación y monitoreo, y h) un especialista de adquisiciones (¶3.2); y ii) aprobación del Reglamento Operativo del programa (RO) por parte del MINSa, previa no objeción del Banco, que incluirá el esquema de gestión socio-ambiental del programa (¶3.8).</p>				
<p><b>Otras condiciones especiales de ejecución:</b> i) tener estructurado y en funcionamiento, en un plazo no mayor a un año después de haber sido declarada la elegibilidad del programa, los Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias en las Direcciones Regionales de Salud del MINSa que estén localizadas en la zona de intervención del programa (¶3.4); y ii) presentación al Banco, para su no objeción, del contrato que se suscribiría entre el MINSa y el agente fiduciario (¶3.11).</p>				
<p><b>Excepciones a la política del Banco:</b> Ninguna.</p>				
<p><b>Operación consistente con Estrategia del País:</b> Si <input checked="" type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/></p>				
<p><b>Operación califica para:</b> SEQ <input checked="" type="checkbox"/> PTI <input checked="" type="checkbox"/> Sector <input type="checkbox"/> GEOGRAFICO <input checked="" type="checkbox"/> Headcount <input type="checkbox"/></p>				
<p><b>Adquisiciones:</b> Las adquisiciones del proyecto se llevarán de conformidad con las políticas del Banco (GN 2349-9 y GN-2350-9).</p>				

\* El Financiamiento proviene de una donación del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC)

## I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Marco Institucional:** En 1997, Panamá definió el marco institucional y regulatorio para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento mediante la sanción de una ley que separaba claramente las funciones y responsabilidades de: i) rectoría y formulación de política, en el Ministerio de Salud (MINSa); ii) de regulación, en la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP); y iii) de prestación de servicios en localidades con más de 1.500 habitantes, en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), y en las de menos de 1.500 habitantes, en las Juntas Administradoras de Acueductos Rurales (JAAR) las cuales son asistidas por el MINSa, a través de la Dirección del Subsector del Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS), en su carácter de ejecutor de inversiones en el área rural y asesor técnico-social de las JAAR. Otros actores, principalmente el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), también juegan un rol en el sector.
- 1.2 **Indicadores Sectoriales.** Según el XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda del año 2010, Panamá tiene una población de 3.405.813 habitantes, de los cuales 2.216.559 (65,1%) habita en zonas urbanas, y 1.189.254 (34,9%) en zonas rurales. Se estima que la cobertura de los servicios de agua potable al 2010, alcanzaba al 92,9% de la población, con una tasa de 98,2% en el sector urbano y 78,1% en el sector rural. En materia de saneamiento, la cobertura a nivel nacional es del 94,5%, estando el 33,1 % de la población conectada a alcantarillado, el 30% a un tanque séptico, y el 31,4% a una letrina. En zonas urbanas, la cobertura de saneamiento alcanza el 98,9%, mientras que a nivel rural el 85,2%. Estos datos muestran las disparidades de acceso a los servicios de agua y saneamiento entre zonas urbanas y rurales, lo que se refleja en coberturas menores de agua potable en provincias como Bocas del Toro (75,1%) o Darién (72,8%) las cuales se caracterizan por sus elevados niveles de población rural<sup>1</sup>.
- 1.3 **Situación de los servicios en zonas rurales.** El MINSa, a través de la DISAPAS, es la institución encargada de ejecutar las inversiones de APS en estas zonas, así como de brindar asistencia técnica y social a las 3,742 JAAR que existen en el país, quienes prestan el servicio de agua a la población rural. Las JAAR son constituidas en la etapa previa a la construcción de las obras, recibiendo capacitación por parte del MINSa en materia de administración, operación y mantenimiento (AO&M) de los sistemas. El MINSa no tiene asignada una partida presupuestaria específica para llevar adelante la asistencia técnica y social a las JAAR. Para esta tarea, la DISAPAS cuenta a nivel nacional con sólo cinco ingenieros civiles, un ingeniero hidráulico, cuatro licenciados en tecnologías sanitarias, y once técnicos en construcción y saneamiento; personal insuficiente para prestar asistencia a las JAAR.. Por otra parte, en zonas rurales, la tarifa mensual que pagan los usuarios es en promedio de US\$ 2 y US\$ 3, según se trate de sistemas por gravedad o bombeo respectivamente. Según estimaciones de la DISAPAS, estos montos alcanzan a

---

<sup>1</sup> XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, INEC, 2010

cubrir alrededor del 70% de los costos de AO&M. En sistemas por gravedad, la tarifa cubre la cloración y algunos repuestos menores. En sistemas por bombeo, la electricidad y algunos costos menores de mantenimiento. Lo anterior contribuye a que sólo el 52,9% de los sistemas comunitarios operados por las JAAR brinde servicio las 24 horas<sup>2</sup>. Aunque no existen estadísticas al respecto, se estima que el agua provista por un alto porcentaje de los sistemas de agua rural no cumple las normas de potabilidad. El MINSA tiene el mandato de monitorear la misma, pero por no existencia de partidas específicas ni de equipamiento idóneo, lo hace esporádicamente y sin mayor sistematización. En materia de saneamiento, según datos del Censo, la gran mayoría de los hogares rurales dispone sus excretas a través de una letrina (58,4%) o elimina sus aguas residuales a través de un tanque séptico (25%)<sup>3</sup>. Según la información recopilada para los proyectos de la muestra, estas soluciones se caracterizan, en general, por sus inadecuadas condiciones sanitarias y mal estado de preservación/mantenimiento. En materia de pobreza, según datos de la última Encuesta de Niveles de Vida, los niveles de pobreza en zonas rurales alcanzan al 50,7% de la población, mientras que la pobreza extrema afecta al 22,2% (varios puntos porcentuales por encima del promedio nacional, que ubica el nivel de pobreza en 32,7% y el de pobreza extrema en 14,4%)<sup>4</sup>.

1.4 **Situación de los servicios en zonas indígenas.**

Se estima que la población en las comarcas y zonas indígenas del país asciende a los 209.300 habitantes (6,1% del total nacional), distribuidos en las provincias de Darién (Comarca Guna de Wargandí y los distritos de Cémaco y Sambú de Emberás Wounan), la región de Panamá Este (Comarca Guna de Madungandí y el Distrito de Chimán) y las Comarcas de Guna Yala y de Ngäbe Büglé. En estas zonas, la cobertura de agua potable es del 43,6%, mientras que la de saneamiento del 36,5%, muy por debajo de los promedios nacionales a nivel rural<sup>5</sup>. En materia de pobreza extrema, estas zonas también se encuentran por debajo del promedio nacional. El nivel de pobreza extrema en el país, según datos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondientes al 2010, asciende al 14,2%. Sin embargo, en zonas indígenas estos niveles oscilan entre el 50% y el 90%, lo que refleja la peor situación relativa de esta población (Comarca Ngäbe Büglé: 91% Comarca Guna Yala: 64,6% y Comarca Emberá: 53,6%)<sup>6</sup>. En las zonas indígenas del país, existen estructuras de gobierno tradicional tales como los Congresos Comarcales (CC) y sus Autoridades Tradicionales, los cuales ejercen la autonomía y autogestión de cada una de las

**Cuadro I-1. Cobertura De APS**

ZONA	SERVICIO	
	Agua	Saneamiento
Total País	92,9%	94,5%
Zonas Urbanas	98,2%	98,9%
Zonas Rurales	78,1%	85,2%
Zonas Indígenas	43,6%	36,5%
Zona de Intervención	58,8%	24,2%

Fuente: Censo 2010

<sup>2</sup> XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, INEC, 2010

<sup>3</sup> XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, INEC, 2010.

<sup>4</sup> Encuesta de Niveles de Vida, MEF, 2008.

<sup>5</sup> XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, INEC, 2010

<sup>6</sup> Atlas de Desarrollo Humano de Panamá, PNUD, 2010.

comarcas indígenas, en colaboración con las entidades gubernamentales. Cada CC cuenta con una Comisión Comarcal de Agua y Saneamiento (CCAS), instancia representativa de los pueblos indígenas en materia de planificación de intervenciones y promoción de los programas de Agua Potable y Saneamiento (APS) desarrollados por el MINSa.

- 1.5 **Situación de los servicios en el área de intervención del programa.** El área de intervención del programa, con una población total de 52.638 habitantes, está conformada por: i) la Provincia de Darién (Comarca Guna de Wargandí y Distritos de Cémaco y Sambú/Emberá Wounnan; ii) la Región de Panamá Este (distrito de Chimán y Comarca Guna de Madugandí); y iii) la Comarca Guna Yala. En estas zonas, la cobertura de agua alcanza el 58,8%, mientras que la de saneamiento, fundamentalmente a través de letrinas, alcanza el 24,2%<sup>7</sup>.
- 1.6 **Antecedentes del programa.** En el año 2008, el MINSa, con financiamiento del Banco Mundial (BM), inició la implementación del Proyecto de Agua Potable y Saneamiento de Panamá (PASAP) con el objetivo de aumentar el acceso a servicios de APS en zonas rurales e indígenas del país. Como parte del esquema de intervención, el MINSa desarrolló una nueva metodología de trabajo con los pueblos indígenas basada en: i) el reconocimiento y respeto de los CC como interlocutores legítimos; y ii) el fortalecimiento de las capacidades técnicas e institucionales de las CCAS para participar en las actividades de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos.
- 1.7 En el año 2009, el MINSa, con fondos PNUD-España para el Logro de los Objetivos del Milenio y en colaboración con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF, por sus siglas en inglés) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT), comenzó la implementación de un programa conocido como Gobernanza, orientado a asegurar el acceso a servicios de APS a las poblaciones más excluidas de la Comarca Ngäbe Büglé. A través de un abordaje intercultural, el programa ha promovido la participación comunitaria y la capacitación de miembros de la comunidad para la construcción de sus propios acueductos.
- 1.8 Por su parte, el Programa Unificado de Desarrollo Sostenible del Sector de Agua Potable y Saneamiento en Provincias que ejecuta CONADES con financiamiento del Banco, tiene entre sus objetivos incrementar la cobertura de APS en las provincias de Chiriquí, Bocas del Toro, Veraguas, Herrera, Los Santos, Coclé y Colón. En este programa, el MINSa asume el rol de co-ejecutor del subcomponente de agua potable y saneamiento rural, que contempla la rehabilitación y construcción de nuevos de sistemas de APS en zonas rurales, las cuales son acompañadas de una intervención social orientada a capacitar en aspectos técnicos y administrativos a las JAAR beneficiadas por el programa.
- 1.9 **Lecciones Aprendidas.** La experiencia del Banco en el sector rural panameño y de los programas PASAP y Gobernanza, ambos en etapa final de ejecución, indican que los principales problemas que dificultan una mejor prestación de servicios de

---

<sup>7</sup> XI Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, INEC, 2010

APS en zonas rurales e indígenas son: i) debilidades del MINSA en materia de programación de proyectos y control interno (ver SECI) lo que limita la gestión financiera y presupuestaria de los programas; ii) insuficiente capacidad técnica y administrativa de las JAAR en materia de prestación de servicios; iii) baja sostenibilidad de los servicios de APS; iv) implementación de opciones tecnológicas inapropiadas; y v) insuficiente participación de los beneficiarios, tanto a nivel comunitario como de las autoridades locales y tradicionales en el ciclo del proyecto<sup>8</sup>.

- 1.10 **Conceptualización del Programa.** El presente programa es de obras múltiples y su diseño y ejecución tomarán en cuenta las lecciones aprendidas (en materia técnica y social) de los programas desarrollados por el MINSA en áreas rurales e indígenas, puntualmente el PASAP y Gobernanza. Siendo una lección la importancia de la participación comunitaria y de las autoridades locales y tradicionales, el programa tiene previsto fortalecer y capacitar a un total de 44 JAAR en materia de AO&M, y de tres CCAS en materia de resolución de conflictos y gestión de proyectos. Siendo otra de las lecciones la importancia de desarrollar una estrategia para la etapa de post-construcción, el programa apoyará la creación y fortalecimiento de Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias (DAPOS) a nivel de las estructuras regionales del MINSA localizadas en las zonas de intervención (un total de tres), cuyas funciones, entre otras, serán las de brindar asistencia técnica y social a las JAAR.. El fortalecimiento de las JAAR y creación de los DAPOS contribuirá a implementar tarifas que cubran los costos de A&OM, elemento clave en materia de sostenibilidad. El programa promoverá también la participación de los beneficiarios en todas las fases del ciclo del proyecto, teniendo en cuenta aspectos culturales y de género, y la adopción de tecnologías adecuadas.
- 1.11 **Estrategia del país.** El Plan de Gobierno de Panamá 2009-2014 define como prioritario el sector de APS para el cual se plantea las metas de incrementar la cobertura de agua potable a nivel nacional al 90% para el año 2014<sup>9</sup>; y elevar al 76% la cobertura de alcantarillado sanitario<sup>10</sup>. Resolver los problemas de acceso y calidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, especialmente en poblaciones de bajos ingresos, es también una prioridad para el Gobierno de Panamá (GoP).
- 1.12 **Estrategia del Banco.** El programa es consistente con lo establecido en la actual Estrategia del Banco (EBP-PN) ya que contribuye al objetivo estratégico C.1 de “incrementar la cobertura y la calidad, así como mejorar la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento en las provincias del interior del país”. También se encuentra contemplado en la programación del CPD 2012 (GN-2661). Complementariamente, este programa es consistente con los objetivos de la Iniciativa de Agua Potable y Saneamiento del Banco, dentro del programa “3.000 Comunidades Rurales”. Por otro lado, el programa se inserta dentro del GCI-9, ya que contribuye al objetivo regional de “reducción de la pobreza y aumento de la

---

<sup>8</sup> Lockwood & Smits, Lessons for Rural Water Supply (a multi-country synthesis), IRC, The Hague 2011. Para el caso de Panamá, ver Informe de Evaluación Intermedia del Programa Gobernanza, 2011.

<sup>9</sup> La meta del 90% fue establecida sobre la base del Censo correspondiente al año 2000.

<sup>10</sup> Ministerio de Economía y Finanzas. Plan Estratégico de Gobierno 2010-2014.

equidad”, a través del aumento de la cobertura de servicios básicos en regiones donde los índices de pobreza están por encima del promedio nacional, y al programa de financiamiento de iniciativas de cambio climático, energía sostenible y sostenibilidad ambiental, dado que se financiarán obras y acciones de desarrollo comunitario orientadas a la preservación y manejo adecuado del agua como recurso natural. La operación contribuye al incremento del acceso a servicios de APS y a la promoción de la sostenibilidad financiera y eficiencia administrativa y operativa de las JAAR, responsables por la prestación del servicio, a través de intervenciones integrales en APS. Asimismo, promueve acciones para fortalecer al MINSA en su rol de inversor y asesor técnico de las JAAR, y de esta manera contribuir a una mejor prestación de los servicios de APS en el área rural. Bajo este marco, la operación es consistente con las políticas del Banco en materia de Servicios Públicos Domiciliarios (OP-708) y de Saneamiento Básico Ambiental (OP-745). El programa complementa los esfuerzos que el Banco está llevando adelante con CONADES (1982/OC-PN/ 1768/OC-PN), a través del MINSA como co-ejecutor, para incrementar la cobertura de APS en áreas rurales. También complementa los esfuerzos sectoriales plasmados en los siguientes programas: i) Programa de Saneamiento de la Ciudad y Bahía de Panamá Fase I (1719/OC-PN/1719/OC-PN-1); ii) Programa Unificado de Desarrollo Sostenible del Sector Agua y Saneamiento en Provincias (1982/OC-PN/1768/OC-PN); iii) Programa Multifase de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento del IDAAN, Fase I (2367/OC-PN) y de las cooperaciones técnicas relacionadas con i) Priorización de Inversiones en Agua Potable y Saneamiento en Ciudades Menores e Intermedias del IDAAN (ATN/OC-11959-PN); ii) Apoyo al componente de modernización de IDAAN (ATN/OC-12306-PN); y iii) Programa de Fortalecimiento de Eficiencia Energética de IDAAN (PN-T1093), actualmente en preparación.

- 1.13 **Estrategia de la Cooperación Española (CE).** El Plan Director de la CE 2009-2012, considera como prioridades horizontales de desarrollo: i) la inclusión social y lucha contra la pobreza; ii) promoción de los derechos humanos y gobernabilidad democrática; iii) género en desarrollo; iv) sostenibilidad ambiental y v) respeto a la diversidad cultural. Asimismo, identifica la promoción de un mayor acceso a agua y saneamiento como una de sus 12 prioridades sectoriales, y se establece como objetivo general para el sector “promover el Derecho Humano al Agua y mejorar y ampliar la cobertura y el acceso al agua potable y al saneamiento básico”. El objetivo estratégico de la CE en Panamá es “Contribuir a la reducción de la pobreza, garantizando la equidad y el acceso a los servicios públicos, así como el respeto de los derechos humanos y civiles, de los principales grupos vulnerables del país”. Desde julio de 2011, está vigente la Sexta Comisión Mixta Hispano Panameña de Cooperación y su Marco de Asociación, cuya firma expresa la voluntad de apoyar la estrategia del país en la consecución de logros de desarrollo, traducidos, entre otros, en el programa propuesto, que se complementará con un programa bilateral por US\$15 millones financiado con recursos del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), los cuales serán administrados por el MINSA con la supervisión directa de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), y mediante el cual se financiarían intervenciones similares a las propuestas por este programa en otra

área geográfica del país (Comarca Ngäbe Bügle). Se acordó con el GoP, a través del MINSA y el MEF, que el Banco y AECID trabajarían de forma armonizada en el proceso de formulación de los dos programas (PN-G1003 y el programa bilateral), los cuales tendrían un mismo ejecutor (DISAPAS), e iguales procedimientos fiduciarios (del Banco).

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.14 **Objetivos.** El objetivo general del programa es incrementar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales e indígenas ubicadas en la región de Panamá Este, la provincia de Darién y en la Comarca Guna Yala. Los objetivos específicos son: i) ampliar y/o construir nuevos sistemas de agua, y soluciones de saneamiento; ii) contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de agua y saneamiento a través de acciones de desarrollo comunitario y fortalecimiento de las JAAR y las CCAS; y iii) contribuir al fortalecimiento del MINSA en el nivel central y en las regionales de salud ubicadas en el área de intervención del programa en su rol de inversor y asesor técnico de las JAAR en materia de agua potable y saneamiento rural. Para lograr estos objetivos, el programa está estructurado en tres componentes.
- 1.15 **Componente I. Proyectos Integrales de Agua Potable y Saneamiento Rural.** Este componente financiará los estudios y diseños, la construcción de nuevos sistemas de agua potable, así como la ampliación de sistemas existentes, la construcción de soluciones de saneamiento, y la fiscalización y supervisión de las obras. Asimismo, cuando corresponda, se harán intervenciones para la protección de las fuentes de agua.
- 1.16 **Componente II. Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento de JAAR.** Este componente propone el acompañamiento técnico y social a las JAAR, para fortalecer su estructura organizacional y mejorar sus capacidades de operación, administración y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento rural. Para ello, además de brindar apoyo a la gestión de las CCAS, se brindará a las JAAR capacitación, con enfoque de interculturalidad y de género, en temas tales como operación y mantenimiento (O&M) de los sistemas, gestión empresarial, seguimiento y vigilancia de la calidad de agua, educación sanitaria y ambiental, protección de las fuentes de agua y manejo de desechos sólidos.
- 1.17 **Componente III: Fortalecimiento Institucional del MINSA.** Este componente, fortalecerá al MINSA, en su rol de inversor y asesor técnico de las JAAR, para garantizar una mejor prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en el área rural. Este componente financiaría: el fortalecimiento de la capacidad operativa y administrativa de la DISAPAS a nivel central; la creación y fortalecimiento de los DAPOS a nivel regional; el diseño e implementación de un plan de difusión y comunicación; y el desarrollo de un sistema único de información georeferenciado de las JAAR.
- 1.18 **Indicadores clave de la Matriz de Resultados (MdR).** Los indicadores más relevantes y sus metas esperadas se encuentran en el Cuadro I-2. Mediante el programa se espera beneficiar a 3015 hogares indígenas y a 518 hogares no indígenas con nuevas conexiones de agua potable y nuevas soluciones de

saneamiento, estimándose que la cobertura de agua a nivel nacional pasará del 92,9% al 93,3%, y la de saneamiento del 94,5% al 94,9%, mientras que en la zona de intervención pasará del 58,8% al 99%, y del 24,2% al 65%, respectivamente.

**Cuadro I-2. Indicadores clave de la Matriz de Resultados**

Indicadores	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta
Sistemas de agua potable construidos nuevos		23	21		44
Soluciones individuales de saneamiento construidas nuevas		2285	1248		3533
Hogares indígenas con nuevo acceso a agua potable		2139	876		3015
Hogares indígenas con nueva solución de saneamiento		2139	876		3015
Hogares no indígenas con nuevo acceso a agua potable		146	372		518
Hogares no indígenas con nueva solución de saneamiento		146	372		518

## II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

### A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 **Estructura del financiamiento.** El beneficiario será la República de Panamá a través del MEF. El ejecutor será el MINSA, por intermedio de la DISAPAS. El costo total del programa es de US\$15 millones, US\$7,5 millones provenientes de un financiamiento no reembolsable del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y El Caribe (FECASALC), y US\$7,5 millones de contrapartida local. El monto aportado por el GoP en concepto de contrapartida cumple los requerimientos establecidos en el Documento Marco Técnico y Reglamento Operativo (RO) del FECASALC (OP-207).

**Cuadro II-1. Costos del Programa y Fuentes de Financiamiento**

CATEGORIAS	TOTAL	BID FECASALC	LOCAL	%
<b>TOTAL PROGRAMA</b>	<b>15.000.000</b>	<b>7.500.000</b>	<b>7.500.000</b>	<b>100</b>
1. Componente I: Proyectos Integrales de Agua Potable y Saneamiento	<b>12.133.000</b>	<b>6.345.890</b>	<b>5.787.110</b>	<b>80,89</b>
2. Componente II: Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento de JAAR y CCAS	<b>613.450</b>	<b>442.010</b>	<b>171.440</b>	<b>4,09</b>
3. Componente III: Fortalecimiento Institucional del MINSA	<b>1.327.525</b>	<b>508.100</b>	<b>819.425</b>	<b>8,85</b>
4. Administración, Monitoreo y Evaluación, Auditoría	<b>926.025</b>	<b>204.000</b>	<b>722.025</b>	<b>6,17</b>
4.1 Administración	716.025	39.000	677.025	
4.2 Monitoreo y Evaluación	135.000	90.000	45.000	
4.3 Auditoría	75.000	75.000	0	

- 2.2 **Cronograma de desembolsos.** Se prevé un período de ejecución de cuatro años con el consiguiente cronograma de desembolsos:

**Cuadro II-2**

FUENTE	Año 1 <sup>11</sup>	Año 2	Año 3	Año 4	Total	%
BID	-	3.460.449	3.245.311	794.240	7.500.000	50
LOCAL	-	2.939.593	3.360.787	1.199.620	7.500.000	50
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>6.400.042</b>	<b>6.606.098</b>	<b>1.993.860</b>	<b>15.000.000</b>	<b>100</b>
%	<b>0</b>	42,7	44,0	13,3	100,0	

<sup>11</sup> A los fines de la planificación de desembolsos, se considera Año 1 del programa el último trimestre de 2012, durante el cual no se anticipan desembolsos.

## **B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias**

- 2.3 Se anticipa que el programa producirá un efecto ambiental y social positivo en tanto mejorará la calidad ambiental en las áreas de intervención del programa. De conformidad a la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la operación ha sido clasificada como de categoría “B”, pues se han identificado riesgos localizados y de corto plazo, derivados de la construcción de obras civiles, tales como generación de ruido, polvo, desechos sólidos y líquidos, y riesgo de accidentes laborales, para los cuales se dispone de medidas de mitigación efectivas. Como parte del proceso de preparación de la operación se realizó un Estudio de Impacto Social (EIS) y un Análisis Ambiental y Social (AAS) y la elaboración de un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), en función a la OP-703 para operaciones de categoría “B”.
- 2.4 La mayor parte de los beneficiarios por el programa corresponden a comunidades rurales pertenecientes a Comarcas Indígenas. Por consiguiente, los proyectos se viabilizarán una vez se cumplan con las acciones de salvaguardias asociadas a la OP-703 y a la Política Operativa sobre Pueblos Indígenas (OP-765) y con la normatividad nacional sobre el tema. El enfoque de igualdad de género en el desarrollo será incorporado en todas las etapas y acciones del programa según se establece en la Política de Equidad de Género (OP-270).
- 2.5 **Medidas de mitigación.** Las correspondientes medidas de manejo ambiental, que son conocidas y de fácil aplicación, son parte integrante del PGAS, el cual será parte del RO, y están resumidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social, IGAS (ver [enlace electrónico](#)). Para mitigar los impactos temporales durante la fase de construcción, y para disminuir los riesgos, se incorporarán en el presupuesto de los proyectos los recursos necesarios para implementar las obras de prevención y mitigación establecidas en el diseño. Igualmente, la DISAPAS se fortalecerá institucionalmente con un técnico ambiental y con un educador en salud/especialistas en aspectos sociales para supervisar el cumplimiento de dichas medidas según las Políticas Operativas del Banco y de la normativa nacional.

## **C. Riesgos fiduciarios**

- 2.6 Según una evaluación de la capacidad institucional (SECI), el programa presenta un riesgo fiduciario medio en materia de adquisiciones y financiera (ver Anexo III). Por tanto se tomarán las siguientes acciones mitigadoras: i) capacitación al personal en las políticas del Banco; ii) designación o contratación de un especialista administrativo/financiero y de un especialista en adquisiciones para el programa; iii) contratación de un especialista en planificación y monitoreo de proyectos; iv) capacitación en políticas y adquisiciones del Banco; v) estructuración del reglamento operativo con un flujo de procesos adecuado para adquisiciones y control financiero; vi) incorporación del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) al sistema de información del proyecto; y vii) preparación de documentos armonizados para licitaciones nacionales.

## D. Otros Riesgos

- 2.7 Otros riesgos identificados para la operación son: i) aportación de recursos de contrapartida, para lo cual se ha garantizado la inclusión del aporte de contrapartida correspondiente al primer año del programa en el presupuesto 2013 del MINSA ; y ii) de sostenibilidad, para lo cual se prevé desarrollar un programa específico para fortalecer a las JAAR, dotándoles de herramientas que le permitan mejorar su capacidad de gestión operativa y financiera. También se crearán en las Direcciones Regionales de Salud del MINSA, DAPOS, los cuales brindarán asistencia técnica y social a las JAAR en la fase de post-construcción, para lo cual se les dotará del equipamiento necesario y de la capacitación requerida para poner en marcha el Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR) que permitirá un monitoreo en tiempo real de los sistemas construidos con recursos del programa<sup>12</sup>.

## E. Análisis de viabilidad

- 2.8 **Viabilidad Técnica.** El análisis de viabilidad técnica se realizó mediante el estudio del dimensionamiento, costos y prácticas de ingeniería realizados sobre una muestra de 23 proyectos de agua potable y saneamiento que se encuentran en fase de diseño, la cual está compuesta por sistemas nuevos y remplazo de sistemas existentes. Las soluciones a ejecutar corresponden a sistemas de abastecimiento de agua por gravedad, en su gran mayoría, y por bombeo, haciendo uso de paneles solares en sitios donde no se tenga disponibilidad de energía, contemplando sistemas de tratamiento del agua y la instalación de sistemas de cloración para la desinfección del agua. En relación con el saneamiento, la muestra contempla distintas opciones de fosas sépticas comunales y sistemas individuales. El análisis indica que las obras propuestas son factibles siempre y cuando se realicen ajustes en las propuestas de diseños, especialmente en los siguientes aspectos: i) adopción de soluciones de mínimo costo; ii) corrección de algunos criterios de diseño utilizados, para adaptarlos a la simplicidad de las soluciones bajo diseño y las condiciones socioeconómicas de la población a beneficiar; iii) estandarización de los diseños de una manera más representativa del universo de tamaños que tendrían algunos componentes; iv) corrección de los costos unitarios de algunos rubros; y v) definición en mayor detalle de los planos para la construcción de las obras. Estos ajustes en los diseños serán revisados oportunamente por el equipo de proyecto del Banco previo al inicio de la construcción de las obras. Dado que parte de la explicación de esta situación obedece al seguimiento de criterios establecidos en el Manual de Tecnologías de Proyectos de Agua y Saneamiento Rural del MINSA, el programa incluirá una consultoría para la revisión y ajuste del mismo con el fin de adaptarlo a condiciones de costo mínimo económico. En el [enlace técnico](#) se presenta la muestra de proyectos considerados, la cual incluye información de tipo de obra, costos, población, entre otros. Además de la muestra del programa, el ejecutor está por iniciar el diseño de 21 proyectos adicionales.
- 2.9 **Viabilidad económica.** El análisis se realizó para una muestra de 23 proyectos de agua potable y 23 de saneamiento con un valor total de US\$7,7 millones de los

---

<sup>12</sup> Puede observarse una versión preliminar de la plataforma en el siguiente link: [www.siasar.org](http://www.siasar.org). La evaluación final del programa contendrá especificaciones para la evaluación del sistema.

cuales resultaron viables 16 de agua potable y 16 de saneamiento por un valor de US\$5,8 millones. Del análisis de la muestra se obtuvieron los siguientes valores de corte con los cuales se evaluarán los futuros proyectos: US\$443 por habitante y US\$2.213 por conexión para proyectos de abastecimiento de agua potable y US\$227 por habitante y US\$1.135 por conexión (sin incluir la caseta sanitaria) para proyectos de saneamiento. Los detalles de la metodología y los resultados del análisis de la muestra se presentan en el [enlace electrónico](#).

- 2.10 Para el análisis por proyecto se elaboró: i) un análisis de alternativas; y ii) un análisis costo-beneficio de la mejor alternativa, comparando los escenarios con y sin proyecto, para obtener la serie de beneficios netos. Los costos considerados para la evaluación fueron costos de inversión, O&M, valorados a precios de eficiencia. Los beneficios considerados para los proyectos de agua fueron el valor económico del ahorro de recursos (tiempo en acarreo de agua) y el valor económico del aumento de consumo. Para los proyectos de saneamiento se supuso una Disposición a Pagar (DAP) igual al costo de la estructura de drenaje de una fosa séptica lo cual es análogo a un análisis de mínimo costo. Se elaboró un análisis de sensibilidad al valor presente neto y a la Tasa Interna de Retorno (TIRE) de cada proyecto a las variables supuestos que son el consumo de agua familiar con proyecto y el costo económico del agua sin proyecto. Se encontró que los resultados son robustos a los cambios de los supuestos.
- 2.11 **Viabilidad financiera.** Se efectuó un análisis de viabilidad financiera a 23 comunidades con un promedio de 99 conexiones ([enlace financiero](#)). Se calcularon con la comunidad las tarifas de tal forma que cubrieran los costos de O&M más los de reposición de activos de vida útil corta. Se verificó que la comunidad esté de acuerdo en pagar dichos costos lo cual aseguraría la viabilidad financiera de dichos proyectos. En el RO se establecerá la metodología a emplear para el cálculo de la tarifa como de los procesos de consulta a la comunidad asegurándose que se cumplan los siguientes principios: los ingresos operativos provenientes del cobro de la tarifa sean suficientes para cubrir los costos de operación, mantenimiento, administración y remplazo de activos de corto plazo (vida útil menor a cinco años). Por otro lado, se promoverá que las JAAR establezcan un fondo de reservas equivalente a seis (6) meses de AO&M, el cual sea capitalizado anualmente con pequeños excedentes de caja generados durante la operación de los sistemas. Este fondo permitirá responder oportunamente ante eventuales imprevistos.
- 2.12 **Viabilidad Institucional.** La DISAPAS, encargada de la ejecución de los proyectos de APS del MINSA, fue sometida a un análisis SECI que arrojó riesgo medio, siendo sustancial en los sistemas de programación de actividades y de control interno. Complementariamente se analizó el funcionamiento de las áreas técnicas y sociales que intervendrán en la ejecución del programa. A partir de lo indicado se adoptarán las siguientes medidas mitigadoras: i) las áreas técnicas, sociales y fiduciarias de la DISAPAS, a nivel central, serán reforzadas con especialistas con experiencia en proyectos BID; ii) en cada Dirección Regional del MINSA participante del programa, se creará un DAPOS, el cual dependerá técnicamente de DISAPAS y estará integrado por Técnicos de Gestión de Agua y Saneamiento los cuales brindarán asistencia técnica y social a las JAAR; iii) se

mejorarán y sistematizarán los procedimientos de gestión técnica, administrativa, financiera y de proyectos correspondientes a la DISAPAS, y iv) se adecuará el sistema informático existente a los requerimientos del Banco (Plan de Ejecución del Programa - PEP, Planes Operativos Anuales - POA, Plan de Adquisiciones - PA, Plan Financiero, MdR y Riesgos y el Informe de Seguimiento del Proyecto.

- 2.13 **Viabilidad Social.** Durante la preparación del programa se analizó una muestra de 23 comunidades a partir de la cual se identificó un adecuado abordaje de los aspectos sociales y comunitarios en la fase de pre-inversión. La DISAPAS cuenta con una Coordinación de Participación Comunitaria y Pueblos Indígenas, que apoyará el proceso de ejecución y monitoreo de las actividades asociadas al Componente II del programa (Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento de JAAR). La misma está conformada por especialistas en asuntos indígenas y sectoriales y, a los fines de la ejecución del programa, será fortalecida con un especialista en asuntos indígenas. En materia de intervención social, el programa contempla la ejecución de una serie de actividades orientadas a generar en las comunidades beneficiarias capacidades en materia de AO&M de los sistemas, así como en educación sanitaria y ambiental y uso adecuado de la infraestructura construida. Para ello, se ha definido una metodología de intervención social para zonas rurales e indígenas (ver [enlace](#)), la cual contempla las siguientes actividades para las diferentes fases del ciclo del proyecto: i) fase de pre-inversión: a) talleres en organización comunitaria, que incluirán temas de asociativismo, pago por el servicio, diseño participativo para la definición de la solución técnica, nivel de servicio y tarifa correspondiente, y participación de la mujer en la toma de decisiones; y b) talleres en materia normativa; ii) fase de inversión: a) talleres en administración de sistemas (controles administrativos, manejo de libros contables, tarifas, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información); b) talleres de O&M, que incluirán temas de desinfección del agua con cloro; y c) talleres en educación sanitaria y ambiental que incluirán temas de lavado de manos, saneamiento de la vivienda, uso adecuado del agua en el hogar, usos y mantenimiento de las soluciones de saneamiento, control de basuras, y protección y conservación de las fuentes de agua; y iii) fase de post-inversión: talleres donde se reforzarán las temáticas abordadas en las fases previas, especialmente en materia de AO&M de los sistemas. Para el desarrollo de estas actividades se adoptará un enfoque transversal de género mediante el cual se promoverá la participación de la mujer en la toma de decisiones, especialmente en materia de selección de la solución técnica/nivel de servicio y como miembro de las JAAR.

### III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

#### A. Resumen de medidas de implementación

- 3.1 **Esquema de ejecución.** El organismo ejecutor del programa será el MINSA, a través de la estructura orgánica de la DISAPAS, quien actualmente ejecuta el proyecto PASAP del BM. La DISAPAS será responsable de la gestión técnica, social y fiduciaria del programa. La Dirección de Asuntos Sanitarios Indígenas del MINSA a nivel central, apoyará a la DISAPAS en materia de coordinación con los gobiernos locales y los CC existentes en las áreas de intervención. La DISAPAS

contará también con el apoyo del personal de las Direcciones Regionales de Salud, los DAPOS y las CCAS<sup>13</sup>.

- 3.2 **Será condición previa al primer desembolso la contratación o designación por parte del MINSA, a través de la DISAPAS, del siguiente personal clave para la ejecución del programa:** i) un coordinador del programa; ii) un educador en salud/aspectos sociales; iii) un ingeniero; iv) un técnico ambiental; v) un especialista en administración y finanzas; vi) un especialista en temas indígenas; vii) un especialista en planificación y monitoreo; y viii) un especialista de adquisiciones.
- 3.3 **Direcciones Regionales de Salud del MINSA.** Además de tener bajo su jurisdicción administrativa los DAPOS, estas Direcciones apoyarán a la DISAPAS en materia de coordinación con las autoridades locales y tradicionales indígenas, y promoverán sinergia y complementariedad con otros programas de salud que intervengan en las zonas de actuación del programa.
- 3.4 **Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias (DAPOS).** A nivel de las Direcciones Regionales de Salud se crearán y pondrán en funcionamiento los DAPOS, que apoyarán a la DISAPAS en la asistencia técnica directa a las JAAR, incluyendo aquellas no directamente beneficiadas por el programa. Será una condición especial de ejecución, tener estructurado y en funcionamiento, en un plazo no mayor a un año después de haber sido declarada la elegibilidad del programa, los Departamentos de Agua Potable y Saneamiento Rural en las Direcciones Regionales de Salud del MINSA que estén localizadas en la zona de intervención del programa.
- 3.5 **Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento (CCAS).** En el marco del programa, las CCAS, como instancias representativas de los Pueblos Indígenas, apoyarán a la DISAPAS en materia de planificación de las intervenciones y promoción del programa. Sus principales funciones consistirán en: i) canalizar, a través del MINSA las solicitudes de inversiones en APS por parte de las comunidades; ii) coordinar con los técnicos del MINSA las actividades de capacitación y asistencia técnica a las JAAR; iii) cooperar con el MINSA en las labores de monitoreo y supervisión de la construcción de las infraestructuras; y iv) promover, con el apoyo técnico del MINSA, la implementación sistemas de mantenimiento preventivo.
- 3.6 **Ejecución de obras.** Las obras a financiarse con recursos del programa se efectuarán mediante la contratación de firmas de ingeniería especializadas en el tipo de proyecto, las cuales serán contratadas por la DISAPAS. La supervisión de las obras, dependiendo de su magnitud, complejidad y monto, se realizará ya sea a

---

<sup>13</sup> El GoP se encuentra considerando una reforma institucional del sector agua y saneamiento que podría generar modificaciones en el esquema organizacional del sector y, consecuentemente, en el esquema de ejecución del programa. No obstante esta posibilidad, el esquema de ejecución de la presente operación se ha diseñado de forma tal que las estructuras requeridas para su ejecución, como son la DISAPAS y los Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias, pueden ser trasladadas a otra institución (nueva o existente), en caso de efectivizarse el proceso de reforma sectorial que impulsa el GoP con el apoyo del Banco.

través del personal calificado de la DISAPAS o través de firmas consultoras con experiencia específica cuando así se requiera.

- 3.7 **O&M de los obras y tarifas.** Las obras financiadas con recursos del programa serán operadas y mantenidas por las comunidades, a través de la JAAR. Para ello, el MINSA, suscribirá un convenio con cada JAAR mediante el cual se estipule, de acuerdo a lo previsto en el RO: i) la transferencia de activos; ii) la obligación de mantener, de acuerdo a las normas técnicas generalmente aceptadas, las obras, bienes y equipos; y iii) las tarifas para cada comunidad o grupo de comunidades, las cuales deberán cubrir los costos de administración, operación, mantenimiento de los bienes y/o equipos y de remplazo de activos de corto plazo (vida útil menor a cinco años). Asimismo, el MINSA, a través de la DISAPAS, asegurará que dichos convenios sean celebrados con JAAR que se encuentren legalmente constituidas.
- 3.8 **Reglamento Operativo (RO).** Los procedimientos a lo interno de la DISAPAS y con otras áreas del MINSA que ejecutarán funciones del programa constarán en el RO, que incluirá también los criterios de priorización de proyectos, la estructura funcional para la ejecución y los perfiles de los cargos claves, así como la aplicación del esquema de gestión ambiental y social del programa. Dicho reglamento se está elaborando con apoyo del Banco, que deberá dar la no objeción una vez sea presentado por el MINSA. **La aprobación del Reglamento Operativo por parte del MINSA, previa no objeción del Banco, que incluirá el esquema de gestión ambiental y social del programa, será condición previa al primer desembolso.** La Oficina Técnica de Cooperación (OTC) podrá participar en el desarrollo del RO, en conformidad con el Documento Marco Técnico y el RO del FECASALC (OP-207).
- 3.9 **Criterios de elegibilidad:** El MINSA considerará elegibles aquellos proyectos que: i) se encuentren en el área de intervención del programa (¶3.2); ii) beneficien a una población rural (sea indígena o no indígena), entendiendo rural como una población mayor o igual a 50 habitantes y menor o igual a 2000 habitantes); iii) se encuentren en situación de pobreza (en relación a la “Línea de Pobreza” establecida por la Contraloría de Panamá); iv) posean determinadas características de dispersión/densidad poblacional (distancia máxima entre grupos de vivienda de 500 m, y densidad mínima de 10 habitantes por hectárea); y v) se encuentren dentro de los umbrales de costo para proyectos de APS establecidos para el programa.
- 3.10 **Adquisiciones de obras, bienes y servicios de consultoría.** Las adquisiciones se realizarán en el marco de las Políticas GN-2349-9 y GN-2350-9 y no se prevé la aplicación de ninguna excepción. Los límites para cada tipo de proceso serán congruentes con los límites país establecidos por la Oficina de Servicios de Gestión Financiera y Adquisiciones para Operaciones (FMP). Las comparaciones de precios para la adquisición de bienes y ejecución de obras, así como la contratación de firmas consultoras hasta US\$100.000 y consultores individuales hasta US\$20.000 serán supervisados de manera ex post. El ejecutor acordará con el Banco un PA por los primeros 18 meses de ejecución, el cual será monitoreado, ejecutado y actualizado a través de las herramientas acordadas con el Banco.

- 3.11 **Manejo contable-financiero:** La DISAPAS será responsable de la gestión de los aspectos financieros y contables del programa haciendo uso de los instrumentos y esquema de ejecución que para tal propósito aplica en la ejecución del programa PASAP del BM, que incluye la utilización de un agente fiduciario. Las funciones del agente fiduciario a los fines del programa quedarían establecidas en el RO. Los registros contables del programa se llevarán a cabo mediante el sistema de administración financiera PENTAGON, actualmente utilizado por el MINSA para otros programas con financiamiento del Banco. Será una condición especial de ejecución, la presentación al Banco, para no objeción, del contrato que se suscribiría entre el MINSA y el agente fiduciario para propósito de este programa, con el fin de asegurar que existen las obligaciones requeridas por el Banco.

**B. Resumen de los acuerdos de seguimiento de los resultados**

- 3.12 **Monitoreo y Evaluación.** El MINSA hará seguimiento y control, y preparará informes sobre el avance y consecución de resultados de las actividades bajo su responsabilidad; preparará planes base de implementación y planes interinos (estos últimos medirán el avance comparado con el plan base). Los planes base servirán para preparar el PEP del programa, y los planes interinos para actualizar el PA, el Plan Financiero y los POA. El monitoreo de avance de ejecución se realizará siguiendo los indicadores de productos y resultados contenidos en la MdR. Para la evaluación del programa se contratará una consultoría para llevar a cabo las siguientes tareas: i) después de 24 meses de ejecución, o cuando 50% de los recursos de FECASALC/BID estén comprometidos, preparar una evaluación intermedia para medir el avance en el cumplimiento de los resultados, según se estipula en la MdR; ii) una vez que el 95% de los recursos estén desembolsados, preparar una evaluación final para medir el cumplimiento de los resultados, incluyendo el sistema SIASAR, y iii) una evaluación económica ex post.
- 3.13 **Evaluación económica ex post.** La misma se realizará con el objeto de cuantificar los cambios observados en variables clave como consumo de agua (litros/persona/día) o costo de provisión de agua a un hogar típico (US\$/m<sup>3</sup>), después de que las intervenciones hayan tenido lugar. Esta evaluación se llevará a cabo para los proyectos de la muestra que han sido evaluados y declarados viables económicamente, y se realizará cuando se haya comprometido el 90% de los recursos del programa.
- 3.14 **Auditoría.** Durante el período de desembolso de la operación, dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio fiscal, se presentarán al Banco los estados financieros auditados anuales del programa. La auditoría será efectuada por una firma de auditores independientes aceptable al Banco y se registrará por la Política de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el Banco (OP-273-2) y la Guía de Estados Financieros y Auditoría Externa. Los costos de auditoría serán financiados con recursos del programa.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>			
Programa de préstamos			
Metas regionales de desarrollo			
Contribución de los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)			
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>			
Matriz de resultados de la estrategia de país			
Matriz de resultados del programa de país			
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>		<b>Altamente Evaluable</b>	<b>Ponderación</b>
		9.4	10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>		10.0	25%
<b>4. Análisis económico ex ante</b>		10.0	25%
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>		7.5	25%
<b>6. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		10.0	25%
<b>Calificación de riesgo global = grado de probabilidad de los riesgos*</b>			
<b>Clasificación de los riesgos ambientales y sociales</b>			
<b>III. Función del BID - Adicionalidad</b>			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales (criterios de VPC/PDP)			
El proyecto usa otro sistema nacional para ejecutar el programa diferente de los indicados arriba			
La participación del BID promueve mejoras en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
	Igualdad de género		
	Trabajo		
	Medio ambiente		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto			
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del Programa</b>	El objetivo general del programa es incrementar el acceso a servicios de agua potable y saneamiento en comunidades rurales e indígenas ubicadas en la región de Panamá Este, la provincia de Darién y en la Comarca Guna Yala.							
<b>Impacto</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Base</b>	<b>Año 1*</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta Final</b>	<b>Medios de verificación</b>
Cobertura de agua potable a nivel nacional	%	92,9% (832.371)					93,3% (835.904)	Línea de Base (Censo 2010). Informe MINSA sobre la base de datos censales. Entre paréntesis los hogares con agua.
Cobertura de saneamiento a nivel nacional	%	94,5% (846.871)					94,9% (850.404)	Línea de Base (Censo 2010). Informe MINSA sobre la base de datos censales. Entre paréntesis los hogares con san.
<b>Componente I: Proyectos Integrales de Agua Potable y Saneamiento Rural</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Base</b>	<b>Año 1*</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta Final</b>	<b>Medios de verificación</b>
<b>Productos</b>								
Sistemas de agua potable construidos nuevos	Sistema	0		23	21		44	Certificado final de obra. Se considera que un sistema de agua es construido cuando se concluyen las obras de captación, tratamiento, distribución y conexiones domiciliarias o públicas.
Soluciones de saneamiento construidas nuevas	Soluciones (caseta sanitaria)	0		2285	1248		3533	Certificado final de obra. Las soluciones de saneamiento contemplan típicamente módulos sanitarios a nivel de hogar conectados a fosas sépticas.
<b>Componente II: Desarrollo Comunitario y Fortalecimiento de JAAR y CCAS</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Base</b>	<b>Año 1*</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta Final</b>	<b>Medios de verificación</b>
<b>Productos</b>								
JAAR constituidas	JAAR	0		23	21		44	Informes semestrales del MINSA. Se considera como constituida al momento de obtener la personería jurídica.
Miembros de las Comisiones Comarcales de Agua y Saneamiento capacitados en gestión de proyectos y resolución de conflictos	Persona	0		15			15	Informes semestrales del MINSA. Se asume cinco miembros por Comisión capacitados (para tres Comisiones existentes en la zona de intervención).
Miembros de las JAAR capacitados en operación, mantenimiento y gestión empresarial	Persona	0		575	525		1100	Informes semestrales del MINSA. Se asume cinco un mínimo de 25 miembros por JAAR a ser capacitados. Las capacitaciones se realizan a través de una

								serie de talleres/asambleas, cuyo número varía en función de cada comunidad.
Miembros de las JAAR capacitados en educación sanitaria y ambiental	Persona	0		575	525		1100	Informes semestrales del MINSA. Se asume cinco un mínimo de 25 miembros por JAAR a ser capacitados. Las capacitaciones se realizan a través de una serie de talleres, cuyo número varía en función de cada comunidad.
<b>Componente III: Fortalecimiento Institucional del MINSA</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Base</b>	<b>Año 1*</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta Final</b>	<b>Medios de verificación</b>
<b>Productos</b>								
Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias constituidos	Depart.	0		3			3	Nombramiento/asignación de presupuesto por parte del MINSA.
Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias equipados	Depart.	0		3			3	Informes semestrales del MINSA. Se considera equipado cuando se dota al Departamento de un equipamiento mínimo contemplado en el Plan de Adquisiciones.
Técnicos de los Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias capacitados en gestión de proyectos y aspectos técnicos de APS	Persona	0		15			15	Informes semestrales del MINSA. Cada Departamento estará conformado por un Jefe de Departamento, 1 Coordinador de Comarca y tres técnicos. Estas cinco personas x tres Departamentos serán capacitados.
Plan de comunicación del programa elaborado	Plan	0		1			1	Documento aprobado por MINSA.
SIASAR en operación	Sistema	0		1			1	Comunidades del área de intervención del programa cargadas en el SIASAR y Sistema generando reportes.
<b>Resultados (correspondientes a los 3 componentes)</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Base</b>	<b>Año 1*</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Año 4</b>	<b>Meta Final</b>	<b>Medios de verificación</b>
Hogares indígenas con acceso domiciliar a agua potable en zona de intervención	Hogares	4681		2139	876		7696	Informes semestrales del MINSA
Hogares indígenas con solución de saneamiento en zona de intervención	Hogares	1560		2139	876		4575	Informes semestrales del MINSA
Hogares no indígenas con acceso domiciliar a agua potable en zona de intervención	Hogares	411		146	372		929	Informes semestrales del MINSA
Hogares no indígenas con solución de saneamiento en zona de intervención	Hogares	538		146	372		1056	Informes semestrales del MINSA

Cobertura de agua potable en zona de intervención	%	58,8% (5092)					99% (8625)	Línea de Base (Censo 2010). Informe MINSA sobre la base de datos censales. Entre paréntesis, los hogares. Existen actualmente 5092 hogares con agua de un total de 8654 hogares en zona de intervención.
Cobertura de saneamiento en zona de intervención	%	24,2% (2098)					65% (5631)	Línea de Base (Censo 2010). Informe MINSA sobre la base de datos censales. Existen actualmente 2098 hogares con saneamiento de un total de 8654 hogares en zona de intervención.
Consumo de agua (litros/persona/día) en comunidades rurales (zona de intervención)	Litros/persona/día	16					120	Evaluación Económica Ex - Post.
Costo de provisión de agua a un hogar típico (US\$/m <sup>3</sup> ) en zona de intervención	US\$ x m <sup>3</sup>	6,19					< US\$ 0,5	Evaluación Económica Ex - Post.
% de sistemas construidos operando según especificaciones técnicas de diseño	%	47,1%			75%	75%	75%	Informes semestrales del MINSA. Las especificaciones técnicas de diseño contemplan dos aspectos: dotación del servicio (en m <sup>3</sup> ) y calidad del agua (cumple estándares de potabilidad según normativa nacional).
% de sistemas construidos financieramente sostenibles	%	47,1%			75%	75%	75%	Informes semestrales del MINSA. Se considera financieramente sostenibles cuando ingresos > costos de AOyM. Informes semestrales del MINSA
% de JAAR con al menos una mujer en su junta directiva	%	0			66%	66%	66%	Informes semestrales del MINSA. No se tienen datos de línea de base. La meta está establecida para los sistemas del programa.
Sistemas de agua en zona de intervención monitoreados en tiempo real a través de Sistema SIASAR	Sistema	0%			100%	100%	100%	Reportes SIASAR y evaluación final.

\* Año 1 corresponde al último trimestre del 2012.

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**PAÍS:** Panamá

**PROYECTO N°** PN-G1003

**NOMBRE:** Programa Agua Potable y Saneamiento Rural e Indígena en Panamá

**ORGANISMO EJECUTOR:** Ministerio de Salud (MINSa)

**PREPARADO POR:** Karina Díaz Briones; Especialista en Adquisiciones (FMP/CPN) y Juan Carlos Dugand; Especialista en Gestión Financiera (FMP/CPN)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 La evaluación de la gestión fiduciaria se realizó sobre la base del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), analizándose la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS) del Ministerio de Salud en Panamá (MINSa), responsable de la ejecución del Proyecto de Agua y Saneamiento en Panamá (PASAP) financiado por el Banco Mundial (BM) Convenio N° 7477-PAN, la cual ejecutará en forma simultánea este proyecto.
- 1.2 En materia de adquisiciones, aun cuando Panamá realizó avances significativos, en los últimos tiempos se ha venido realizando modificaciones sucesivas a la legislación con la finalidad de ampliar el alcance de la licitación por mejor valor y flexibilizar el uso de la contratación directa. El Gobierno se encuentra al inicio de la ejecución de un programa para el fortalecimiento del sistema de contrataciones públicas a ser financiado por Banco Mundial (Project ID: P121492). En cuanto al uso del sistema, el Banco aceptó el uso del portal informativo y validó el uso piloto del convenio marco para compras menores a US\$50.000. En cuanto a los sistemas nacionales financieros, se está implementando un módulo de proyectos para el SIAFPA que está siendo probado en el proyecto del BID 2568/OC-PN, pero no se espera su uso en este proyecto. DISAPAS cuenta con el sistema PENTAGON que es utilizado por el MINSa para otros financiamientos del BID y se usará también para éste proyecto.
- 1.3 En el año 2011, el Gobierno de España (GdE), a través del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento (FCAS), administrado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), acordó con el Gobierno de Panamá (GoP) otorgar un donación de US\$15 millones de dólares para un programa de agua potable y saneamiento en áreas rurales e indígenas del país. Para tal propósito, el GoP se comprometió a contribuir con una contrapartida equivalente de US\$15 millones de dólares. El MINSa priorizó áreas indígenas del país donde los programas PASAP y Gobernanza habían intervenido. Bajo este marco, se estructuró una primera operación de US\$15 millones, compuesta por US\$7,5 millones provenientes de una donación de Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC), administrado por el BID, y US\$7,5 millones de aporte local. Esta primera operación, de carácter multilateral se concentra en las regiones de salud de Panamá Este, Guna Yala y Darién. La misma será complementada con una operación bilateral financiada con recursos del FCAS por US\$7,5 millones y una contrapartida local equivalente de US\$7,5 millones. Mediante esta operación de carácter bilateral (GoP-

GdE) se financiarían intervenciones de agua potable y saneamiento en la comarca de Comarca Ngäbe Bügle. Tomando en cuenta lo anterior, el análisis contenido en el presente anexo sólo ha sido realizado para la operación administrada por el BID Asimismo, es importante mencionar que el PASAP, financiado por BM, ha proveído insumos importantes para el desarrollo del presente programa.

## **II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR**

### **A. Estructura organizacional y funcional**

- 2.1 El organismo ejecutor del programa será el MINSA, a través de la estructura orgánica de la DISAPAS, quien actualmente ejecuta el proyecto PASAP del BM. La DISAPAS será responsable de la planificación, gestión técnica, social, fiduciaria y de monitoreo y evaluación del programa.
- 2.2 La DISAPAS contará con un Coordinador del programa con funciones de gerente de proyecto para la gestión técnica, fiduciaria y de monitoreo y se constituirá en punto focal con el Banco. La gestión técnica se canalizará a través del Departamento de Calidad Agua Potable y Agua Residual y del Departamento de Obras de Agua Potable y Sanitarias – ambos dependientes de la DISAPAS – y la gestión social del programa estará a cargo de una Coordinación de Participación Comunitaria y Pueblos Indígenas.
- 2.3 Al interior de la DISAPAS se creará la Coordinación Administrativa Financiera para la ejecución del programa, quien será responsable de la gestión fiduciaria del manejo del presupuesto, adquisiciones, finanzas y contabilidad. El MINSA seguirá contando con un Agente Fiduciario para la contratación y pagos que se realicen con los recursos de las diferentes fuentes de financiamiento (no incluye la realización de los procesos licitatorios). Se ha previsto que se cuente con un Especialista en Planificación y Monitoreo quien será responsable de la planificación y el monitoreo del programa. Asimismo, se contará con el apoyo del Asesor Legal y la Coordinación de Control de Calidad está a cargo de los controles internos del programa.
- 2.4 El Gobierno de Panamá se encuentra considerando una reforma institucional del sector agua y saneamiento que podría generar modificaciones en el esquema organizacional del sector y, consecuentemente, en el esquema de ejecución del programa. No obstante esta posibilidad, el esquema de ejecución de la presente operación se ha diseñado de forma tal que las estructuras requeridas para su ejecución, como son la DISAPAS y los Departamentos de Agua Potable y Obras Sanitarias, pueden ser trasladadas a otra institución (nueva o existente), en caso de efectivizarse el proceso de reforma sectorial que impulsa el GoP con el apoyo del Banco.

### **B. Planificación**

- 2.5 Los resultados del SECI muestran que la DISAPAS tiene un desarrollo incipiente para la capacidad de programación y organización debido a la falta de internalización, manejo, sistematización y formalización de procedimientos para la elaboración, control de cambios y monitoreo de instrumentos de gestión utilizados para la gestión del programa, tales como el Plan de Ejecución del Programa – PEP y el Plan Operativo Anual – POA. En efecto, aunque actualmente se cuenta con un POA, este no incluye la programación de la etapa previa de los procesos de contrataciones ni el proceso de adquisición y/o

contratación en sí mismo, programando únicamente la actividad de ejecución de los contratos. Esta situación no permite identificar las actividades a ser desarrolladas, los tiempos críticos y responsables. Asimismo, se ha podido verificar que la programación financiera no está sincronizada a los tiempos efectivos de programación expuesta en el POA. Durante la preparación de la presente operación, se ha entrenado al ejecutor a desarrollar y preparar los diferentes instrumentos de planificación y gestión que usa el Banco tales como el PEP, PA, Plan Financiero, Matriz de Resultados, Matriz de Riesgo, etc. lo que permitirían superar la situación planteada.

### **C. Adquisiciones**

- 2.6 En cuanto a la ejecución de adquisiciones, el personal de la DISAPAS tiene conocimiento general de los procesos de adquisiciones que usan los organismos multilaterales, a partir del programa PASAP. Asimismo puede resaltarse el conocimiento que tienen sobre el sector, los contratistas del mercado y la forma de administración de contratos realizados bajo las distintas comparaciones de precio realizadas. Sin embargo se han tenido dificultades en la preparación de Documentos de Licitación por Lotes y su consecuente proceso de evaluación. Asimismo el PEP y PA del programa prevé una carga de trabajo alta durante los primeros dos años de ejecución, situación que amerita reforzar la unidad de adquisiciones.

### **D. Gestión Financiera**

- 2.7 La DISAPAS ha ejecutado proyectos con el Banco Mundial cuyo esquema de ejecución incluye la utilización de un agente fiduciario. Los registros contables de los proyectos ejecutados por DISAPAS se llevan con el aplicativo PENTAGON, que actualmente es usado por otros programas con financiamiento del Banco y cuenta con los módulos necesarios para una adecuada gestión de los proyectos. El MINSa cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA) y la información de los proyectos requerida por éste, es reportada en forma posterior con base en información suministrada por PENTAGON. El análisis SECI indica que la DISAPAS tiene aspectos a mejorar en materia de control interno, especialmente relacionadas con la actualización de manuales, mejoras en la planificación y monitoreo, así como la adecuación de su marco normativo para que se ajuste a su forma de operar y lo que los proyectos requieren. También cuentan con un área de control de calidad, que favorece que puedan adecuar el sistema y fortalecerlo para la ejecución del proyecto.

## **III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN**

- 3.1 El riesgo determinado para la DISAPAS en materia de adquisiciones es medio. Ello se concluye luego de analizar el personal asignado, sus calificaciones, su grado de responsabilidad y asignación y funciones y su desempeño de adquisiciones durante la ejecución del PASAP. Identificados los riesgos se requiere acordar un documento para LPN que recoja los lotes a ser licitados y la adjudicación bajo dicha modalidad así como la capacitación respectiva. Adicionalmente, se requiere que el equipo interiorice el uso del Plan de Adquisiciones como un instrumento de gestión, planificación y presupuesto. Por último, sería conveniente que el Reglamento Operativo del programa recoja las funciones y responsabilidades en adquisiciones.

- 3.2 El riesgo fiduciario en materia financiera para la DISAPAS es medio, debido al bajo desarrollo en su sistema de control interno y necesidades de mejora en sus prácticas de planificación y monitoreo, que pueden impactar la asignación de recursos de presupuesto y las solicitudes de anticipos al Banco. Como medidas de mitigación se incluirá a un especialista en planificación y monitoreo, se adecuarán los aplicativos y se actualizará la estructura y los manuales de la DISAPAS.
- 3.3 El riesgo global fiduciario se considera medio toda vez que el riesgo en materia de adquisiciones y financiera es medio.

#### **IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS**

- 4.1 A fin de agilizar la negociación del contrato por parte del equipo de proyecto y principalmente de LEG, se incluyen a continuación aquellos Acuerdos y Requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- i. Como condición previa al primer desembolso, se deberá evidenciar la contratación del personal clave, que incluye entre otros, al coordinador del programa, un especialista en administración y finanzas, un especialista en planificación y monitoreo y un especialista de adquisiciones.
  - ii. En Panamá existe paridad entre el Balboa y el Dólar de los Estados Unidos, de tal forma que cualquiera de las alternativas que seleccione el gobierno durante la negociación del contrato es adecuada.
  - iii. Se solicitarán estados financieros del proyecto dentro de los siguientes 120 días de la finalización de cada vigencia o del plazo para el último desembolso, auditados por una firma auditora independiente.

#### **V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES**

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

##### **A. Ejecución de las Adquisiciones**

- 5.2 Los bienes y obras que se requieran para este programa serán financiados con recursos del Fondo Español de Cooperación para Agua y Saneamiento en América Latina y el Caribe (FECASALC), administrado y supervisado por el Banco. Las licitaciones se realizarán conforme al GN-2349-9 de abril 2011 y la selección y contratación de firmas consultoras se llevará a cabo de acuerdo con el GN-2350-9 de abril 2011.
- 5.3 **Contratación de Obras y adquisición de Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría.** Aunque no se prevé la realización de Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), de requerirse, éstas 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, se habilita el uso facultativo de los convenios marco hasta US\$50.000.
- 5.4 **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. Cabe indicar que, con fondos del PASAP, el MINSA contrató a la firma PROINTEC para realizar los diseños y la supervisión de los paquetes de obra que se financiarán y licitarán bajo el presente programa. En esa medida, no se requerirá la contratación del diseño y la supervisión de los tres primeros paquetes licitatorios serán realizados durante la vigencia del contrato que tiene la indicada firma. Para el resto de los paquetes sí se contratará la supervisión respectiva.

- 5.5 **La selección de los 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 (3) candidatos;
- 5.6 **Gastos Operativos:** Serán financiados con el aporte local.
- 5.7 **Selecciones Directas:** No se prevén selecciones directas.
- 5.8 **Adquisiciones Anticipadas/Financiamiento Retroactivo:** No se prevé.
- 5.9 **Preferencia Nacional:** No aplica.

**Tabla de Montos Límites (miles US\$)**

Obras			Bienes <sup>1</sup>			Consultoría	
Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	Licitación Pública Internacional	Licitación Pública Nacional	Comparación de Precios	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

## B. Adquisiciones Principales

### ADQUISICIONES PRINCIPALES FINANCIADAS POR EL BANCO

Descripción de la Adquisición prevista	Monto Estimado 000*US\$	Método de Selección
<b>Obras</b>		
<b>Contratación de firmas constructoras para Proyectos Integrales y de agua y saneamiento rural:</b> Se realizarán seis LPN de dos a tres lotes cada una y cada lote de seis a nueve proyectos. El criterio de agrupación responde a cuestiones geográficas, de tamaño de contrato y de facilidad de acceso (La AECID, a través del Banco, financiaría el 50%, es decir US\$6,3 millones).	12.600	LPN
<b>Bienes</b>		
<b>Adquisición de bienes diversos.</b> Se realizarán compras de bienes de laboratorio, equipos de movilización, informáticos y otros.	367	CP/LPN
<b>Servicios distintos de Consultoría</b>		
<b>Servicios de impresión y capacitación.</b> Impresión de folletos, talleres de difusión, capacitaciones diversas.	200	CP
<b>Firmas Consultoras</b>		
<b>Supervisión de obras:</b> Supervisión de los tres paquetes de licitación del segundo año.	375	SBCC
<b>Auditoría:</b> Incluye la financiera y evaluación del programa.	75	SCC
<b>Fortalecimiento Institucional:</b> Servicios diversos para el fortalecimiento de la gestión.	90	SCC
<b>Consultoría Individual</b>		
<b>Evaluación del Programa.</b> Evaluación intermedia y Final	30	CCIN

<sup>1</sup> Incluye servicios diferentes a la consultoría.

### C. Supervisión de Adquisiciones

- 5.10 Considerando que el personal de la DISAPAS no tiene experiencia relevante en LPN se considera pertinente incluir el mecanismo de supervisión por método de adquisiciones y no por monto. Para el caso de firmas, se considera US\$100.000 por el tipo de contrataciones asociadas. Estos montos podrán ser modificados por el Banco en la medida que tal capacidad varíe. Solo pueden ser objeto de revisión posterior los procesos previstos en el Plan de Adquisiciones donde se indicará el mecanismo de supervisión de cada proceso. Las revisiones ex post serán cada 12 meses de acuerdo con el Plan de supervisión del proyecto. Los reportes de revisión ex-post incluirán al menos una visita de inspección física, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post.

Límites de revisión ex post	
Obras y Bienes	Servicios de Consultoría
Comparaciones de Precios	Firmas Consultoras con un monto inferior a US\$100.000. Consultorías Individuales con un monto inferior a US\$20.000.

- 5.11 **Disposiciones especiales:** No se prevén.
- 5.12 **Registros y Archivos:** La custodia y manejo de expedientes de contratación es responsabilidad de la Coordinación Administrativa Financiera de la DISAPAS, quien deberá nombrar un funcionario específicamente para esta actividad.

## VI. GESTIÓN FINANCIERA

### A. Programación y presupuesto

- 6.1 El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional (AN) quien es la responsable su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. Por la anticipación con que es preparado el proyecto de presupuesto, durante la ejecución se realizan múltiples y cuantiosas modificaciones al mismo, perdiendo validez como instrumento de planificación. Los gastos a realizarse con el proyecto no se encuentran incluidos en el presupuesto para la vigencia 2012, pero tampoco se espera se requieran desembolsos en este período. Para las siguientes vigencias podrían existir restricciones en la asignación de recursos en el presupuesto para el proyecto, como consecuencia del ambicioso plan de inversiones que ejecuta el gobierno y la necesidad de ajustarse a los límites del déficit fiscal previstos en el marco normativo del país.

### B. Contabilidad y sistemas de información

- 6.2 El SIAFPA fue adoptado desde 2000 como el sistema oficial de registro de la información contable y presupuestal. Recientemente se desarrolló un módulo de proyectos integrado al SIAFPA que se encuentra en etapa de piloto en el proyecto 2568/OC-PN y otro complementario del Banco Mundial, sin embargo no se espera que sea usado para este proyecto, porque se utilizará simultáneamente el esquema de ejecución actual del programa PASAP financiado por el Banco Mundial que termina a

finales de 2013, el cual incluye la utilización de un agente fiduciario, que saca los pagos del ciclo presupuestario normal. El MINSA cuenta con SIAFPA y los gastos del proyecto se reportan a dicho sistema en forma posterior.

- 6.3 La DISAPAS cuenta actualmente con el aplicativo PENTAGON que también es utilizado por el MINSA para la ejecución de los préstamos 1719/OC-PN y 1719/OC-PN-1 y se utilizará para la gestión financiera de este proyecto, haciéndole las adecuaciones necesarias para mejorar la planificación requerida para la modalidad de desembolsos por anticipos. PENTAGON es un sistema aislado del SIAFPA, que incluye los módulos necesarios para la adecuada gestión de un proyecto, e incluye los reportes requeridos por SIAFPA para registrar la ejecución del proyecto.
- 6.4 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, cuya base es el devengado, pero no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). Se solicitarán estados financieros del proyecto dentro de los siguientes 120 días de la finalización de cada vigencia o del plazo para el último desembolso, auditados por una firma auditora independiente.

### **C. Desembolsos y flujo de caja**

- 6.5 En Panamá no se aplica el concepto de cuenta única del tesoro y existen más de 6000 cuentas bancarias en el Banco Nacional. Existe paridad entre en Balboa y el Dólar.
- 6.6 El Banco transferirá los recursos del proyecto a una cuenta designada para el Programa PN-G1003 abierta por el agente fiduciario en una entidad bancaria, con base en anticipos<sup>2</sup> que cubran las necesidades de recursos según el respectivo Plan Financiero. Los recursos del programa bilateral serán manejados en otra cuenta independiente. El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2012 no se requerirán desembolsos, en 2013 se necesitarán US\$4,1 millones, en 2014 US\$3,2 millones y el saldo restante en 2015. La documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior.
- 6.7 Si bien en la ejecución del proyecto intervienen las Direcciones Regionales del MINSA en temas técnicos y sociales, desde el punto de vista financiero, la ejecución es centralizada en DISAPAS.

### **D. Control Interno y auditoría interna**

- 6.8 El MINSA tiene una Oficina de Auditoría Interna y la DISAPAS cuenta con un área de control de calidad, no obstante, la evaluación del SECI muestra que esta Dirección tiene aspectos que mejorar en materia de control interno como se mencionó anteriormente. Las acciones previstas en el proyecto pretenden fortalecer el sistema de control interno solo de la DISAPAS.

### **E. Control Externo e Informes**

- 6.9 La Contraloría General de la República ejerce el control previo por lo cual carece de la independencia requerida para realizar el control externo del proyecto. El costo de la auditoría se estima en US\$25.000 anuales y será realizada por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, de nivel II o III. Se requerirá un dictamen anual

---

<sup>2</sup> De conformidad con lo establecido en la política OP-273-2

de los estados financieros del proyecto y se incluirá en los términos de referencia la revisión de la documentación soporte de los desembolsos.

**F. Plan de supervisión financiera**

- 6.10 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores o en las visitas de inspección financieras que se realicen, inicialmente por lo menos una vez al año y en la medida que se hayan fortalecidos los controles internos se revisará si es necesario modificar la supervisión financiera del proyecto.

**SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT**

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	WATER AND SANITATION-WATER SUPPLY
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Infrastructure Water and Sanitation
	<b>Team Leader</b>	Martinez, Gustavo Adolfo (GUSTAVOMAR@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Rural and Indigenous Drinking water and Sanitation Program
	<b>Project Number</b>	PN-G1003
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Ortiz Stradtman, Silvia (SILVIAOR@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2011-11-28
	<b>Additional Comments</b>	

<b>SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS</b>	<b>Type of Operation</b>	Investment Grants	
	<b>Safeguard Policy Items Identified (Yes)</b>	Is this project specifically designed to address indigenous peoples issues?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
		Does this project offer opportunities for indigenous peoples through its project components?	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
		The Bank will make available to the public the relevant Project documents.	(B.01) Access to Information Policy– OP-102
		Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?	(B.01) Gender Equality Policy– OP-270
		The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements).	(B.02)
		The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.	(B.03)
		An Environmental Assessment is required.	(B.05)
		Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups.	(B.06)
		The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.	(B.07)
Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible		(B.17)	

		procurement.	
		Potential to negatively affect Indigenous People (also see Indigenous Peoples Policy.).	(B.01) Indigenous People Policy– OP-765
		Activities to be financed in the project area are located within a geographical area or sector exposed to natural hazards (Type 1 Disaster Risk Scenario).	(B.01) Disaster Risk Management Policy– OP-704
		Environmental or culturally sensitive areas, defined in the Policy as critical natural habitats or critical cultural sites in project area of influence (please refer to the Integrated Biodiversity Assessment Tool for more information).	(B.09)
		The operation has the potential to pollute the environment (e.g. air, soil, water, greenhouse gases...).	(B.11)
	<b>Recommended Action:</b>	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.	
	<b>Additional Comments:</b>		
<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Ortiz Stradtman, Silvia (SILVIAOR@iadb.org)	
	<b>Title:</b>		
	<b>Date:</b>	2011-11-28	

**SAFEGUARD SCREENING FORM**

<b>PROJECT DETAILS</b>	<b>IDB Sector</b>	WATER AND SANITATION-WATER SUPPLY
	<b>Type of Operation</b>	Other Lending or Financing Instrument
	<b>Additional Operation Details</b>	
	<b>Country</b>	PANAMA
	<b>Project Status</b>	
	<b>Investment Checklist</b>	Infrastructure Water and Sanitation
	<b>Team Leader</b>	Martinez, Gustavo Adolfo (GUSTAVOMAR@iadb.org)
	<b>Project Title</b>	Rural and Indigenous Drinking water and Sanitation Program
	<b>Project Number</b>	PN-G1003
	<b>Safeguard Screening Assessor(s)</b>	Ortiz Stradtman, Silvia (SILVIAOR@iadb.org)
	<b>Assessment Date</b>	2011-11-28
<b>Additional Comments</b>		

<b>PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY</b>	<b>Project Category:</b> C	<b>Override Rating:</b> B	<b>Override Justification:</b> Elevate: other (enter details in comments)
			<b>Comments:</b> El proyecto financiará obras de agua potable y saneamiento que causarán impactos ambientales y sociales negativos localizados y de corto plazo, y para los cuales se dispone de medidas de mitigación efectivas.
	<b>Conditions/ Recommendations</b>	<input type="checkbox"/> Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements). <input type="checkbox"/> The Project Team must send to ESR the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports. <input type="checkbox"/> These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary.	

<b>SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS</b>	<b>Identified Impacts/Risks</b>	<b>Potential Solutions</b>

<b>ASSESSOR DETAILS</b>	<b>Name of person who completed screening:</b>	Ortiz Stradtman, Silvia (SILVIAOR@iadb.org)
	<b>Title:</b>	
	<b>Date:</b>	2011-11-28