



RETOS Y PROPUESTAS PARA FORTALECER LA GOBERNANZA DEL SECTOR DE AYS EN PANAMÁ

Maria Eugenia de la Peña,
Especialista Líder de Agua y Saneamiento

24 DE SEPTIEMBRE DE 2026



¿QUÉ NECESITA PANAMÁ PARA TENER UN SECTOR DEL AGUA MÁS SOSTENIBLE?

Cambio de paradigma: DE INFRAESTRUCTURA A SERVICIOS SOSTENIBLES Y RESILIENTES



Acceso a
servicios de
A&S de calidad



Sustentabilidad
ambiental de
los servicios



Sustentabilidad
operativa y
financiera de los
servicios



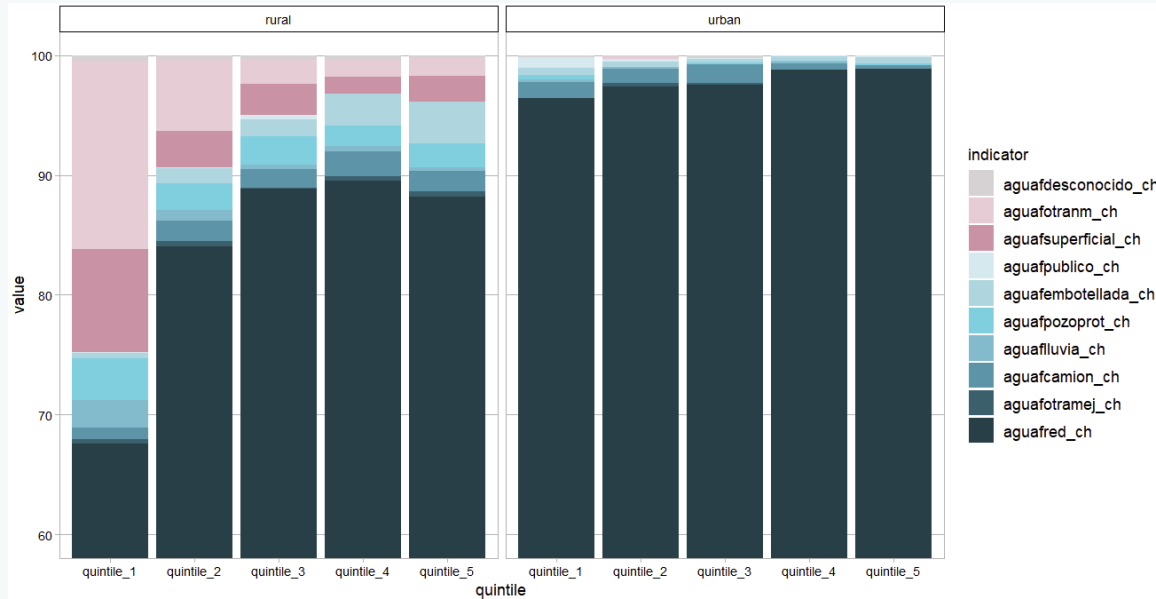
Adaptación a
eventos climáticos
que amenacen la
seguridad hídrica



Regulación, marcos de política e institucionalidad que
permita abordar las cuatro dimensiones

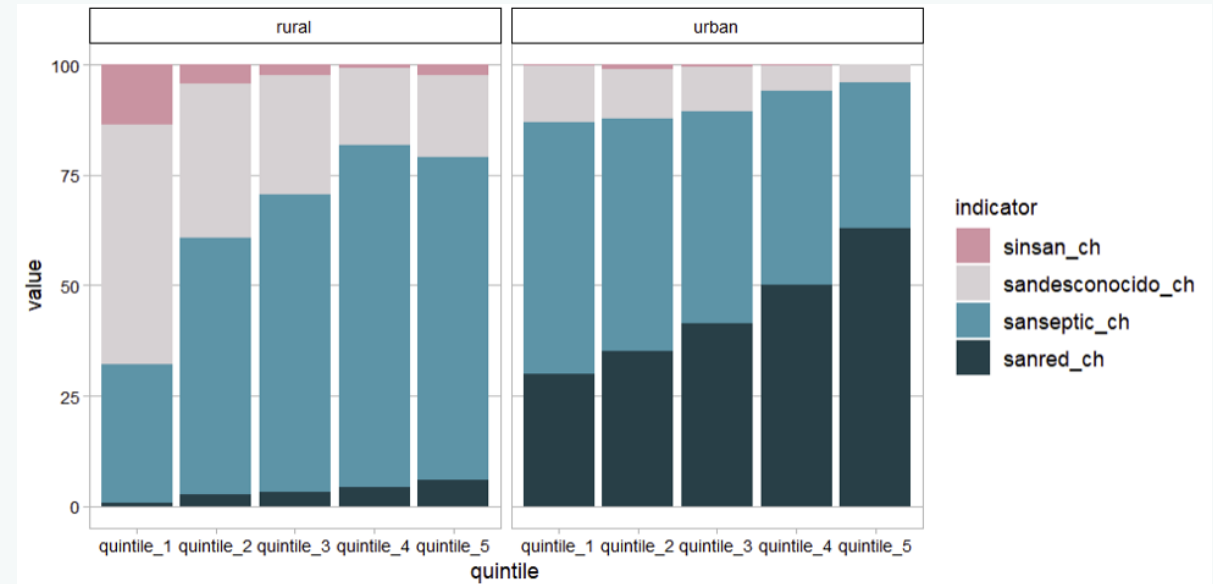
DESAFÍOS DE ACCESO Y CALIDAD DE SERVICIO

Acceso a agua potable (2023)



Fuente: INEC, Censo 2023

Acceso a saneamiento (2023)



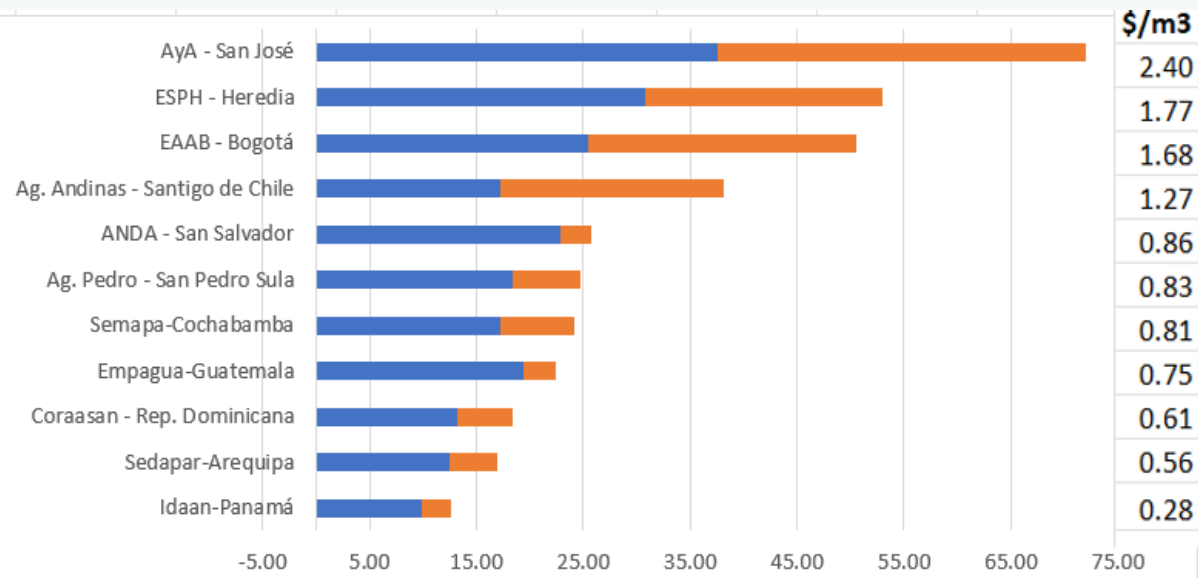
Fuente: INEC, Censo 2023.

- Persisten brechas territoriales y socioeconómicas.
- Los desafíos no son solo de cobertura, sino también de continuidad, calidad y sostenibilidad.
- Las zonas rurales e indígenas presentan rezagos importantes.

En el país se trata el
57% de las aguas
residuales que se
generan

RETOS PARA LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SECTOR

Tarifa media de agua y alcantarillado por m3
(30 m3/usuario/mes)



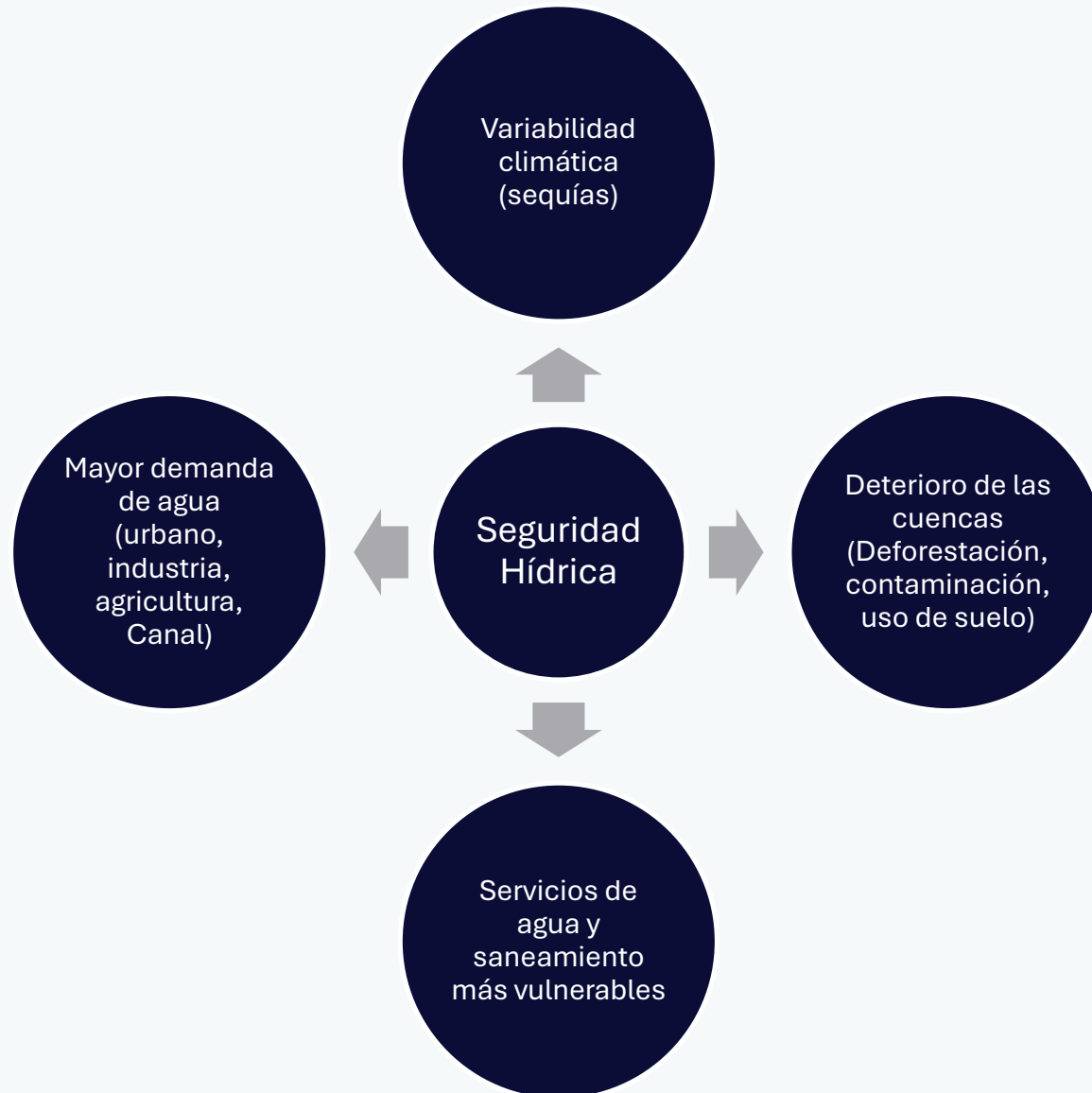
- Tarifas insuficientes para cubrir O&M.
- Alta dependencia de recursos fiscales para costos operativos.
- Bajos niveles de recaudación.

Necesidades de inversión en agua y saneamiento
(en millones de USD)

TIPO DE INVERSIÓN	AGUA
Necesidades estimadas de inversión en agua y saneamiento para la próxima década	10,000
Necesidades anuales	1,000
Montos de inversión anual	350

- Necesidades de inversión mayores a las asignaciones actuales
- Retos en la planificación financiera
- Baja ejecución presupuestaria

INCREMENTO EN LA PRESIÓN SOBRE LOS RECURSOS HÍDRICOS



Variabilidad climática

25,6% menos lluvia en la Cuenca del Canal en 2023.

Deforestación y cambios de uso del suelo

352 mil ha de bosques perdidas entre 2019 y 2021.

Contaminación

Solo 57,2% de las aguas residuales reciben tratamiento.

Mayor demanda

Más del 50% de la población depende del sistema hídrico de la Cuenca del Canal.

MODELO INSTITUCIONAL FRAGMENTADO Y POCO INTEGRADO

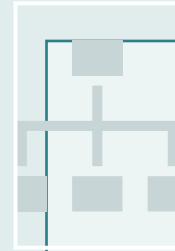
Actividad por Área	Recursos Hídricos	Agua Urbana	Saneamiento Urbano	Agua Rural	Saneamiento Rural
Coordinación y Políticas	MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA – CONAGUA				
	MIN. DE AMBIENTE				
		MINISTERIO DE SALUD			
Regulación, Control y Vigilancia		ASEP			
		MINISTERIO DE AMBIENTE			
		MINISTERIO DE SALUD			
Operadores de Servicios		IDAAN			
	AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ		UCP/PSP - MINSA	JAARs + OTROS	
Ejecutores de Proyectos		IDAAN		DISAPAS / MINISTERIO DE SALUD	
	AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ		UCP/PSP - MINSA	ACP	
		CONADES, AND, DAS, OTROS			

ELEMENTOS CLAVE PARA UNA SÓLIDA GOBERNANZA SECTORIAL

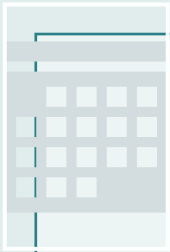
CINCO PILARES



Marco legal completo y congruente



Roles claros y coordinación interinstitucional



Planificación sectorial con visión de largo plazo



Sistema financiero del agua y tarifas adecuadas



Fortalecimiento de la presentación de los servicios

1. MARCO LEGAL COMPLETO Y CONGRUENTE

Un sector moderno requiere un marco legal que defina claramente las reglas del juego, los roles institucionales y los incentivos para la sostenibilidad.



CONSTITUCIÓN

Reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento.
Responsabilidad del Estado para garantizar su acceso a la población.
El agua es un bien de seguridad nacional y estratégico.
El agua como propiedad del Estado.
Principios para la gobernanza de los recursos hídricos.



LEY MARCO DE AGUA

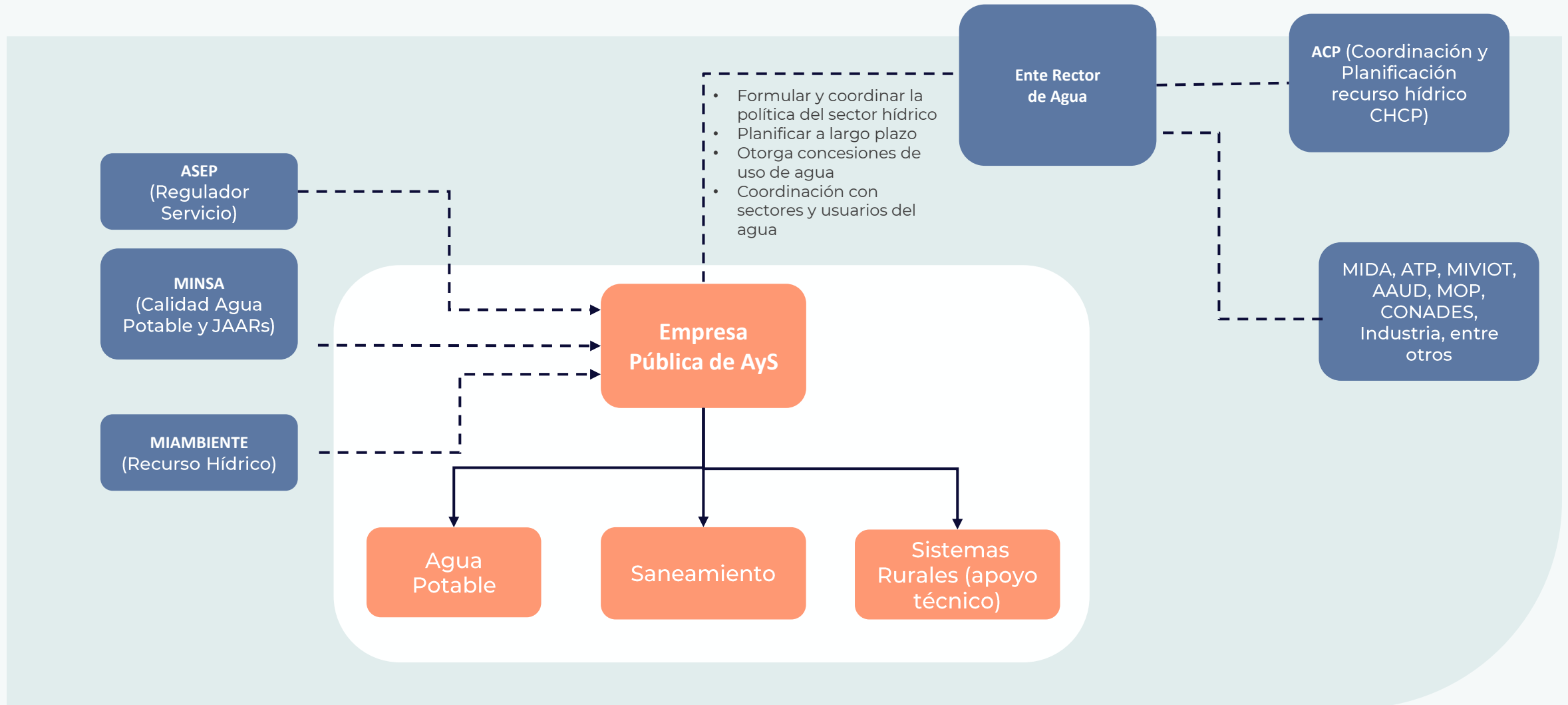
Cómo se administra un recurso estratégico.
Cómo se protegen acuíferos y cuerpos de agua.
Cómo se financia y organiza el uso del agua.
Qué obligaciones tienen usuarios del agua.
Modalidades para la prestación de los servicios.



LEY DEL PRESTADOR

Define la figura jurídica de la entidad
Establece su organización, funciones y deberes
Su régimen de personal y patrimonial

2. ROLES CLAROS Y COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL



¿QUÉ HICIERON LOS QUE LO LOGRARON?

CHILE

Regulación técnica + tarifas de costo eficiente + subsidio focalizado.
Resultado: cobertura urbana y tratamiento de aguas residuales ~100%.

BRASIL

Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico. Autoridad Hídrica separada del operador.

Demuestra que la gestión del recurso y la prestación son problemas distintos.

REINO UNIDO

Regulación por incentivos (price cap) sobre empresas privadas.

Disciplina al operador y atrae inversión privada bajo marco robusto. Introdujo herramientas que hoy se usan en todo el mundo.

COLOMBIA

Regulación de cobertura nacional con diversidad de operadores (públicos, privados, mixtos) bajo las mismas reglas.

Demuestra que la pluralidad de prestadores es viable con regulación fuerte.

AUSTRALIA

Coordinación de usos del agua a escala de cuenca entre múltiples jurisdicciones y sectores (agricultura, ciudades, ambiente).

Mercados de agua con árbitro institucional

SINGAPUR

Plan de seguridad hídrica con horizonte de 50 años (Four National Taps).

El agua como activo estratégico del Estado. Autoridad única integrada de recurso y servicio. .

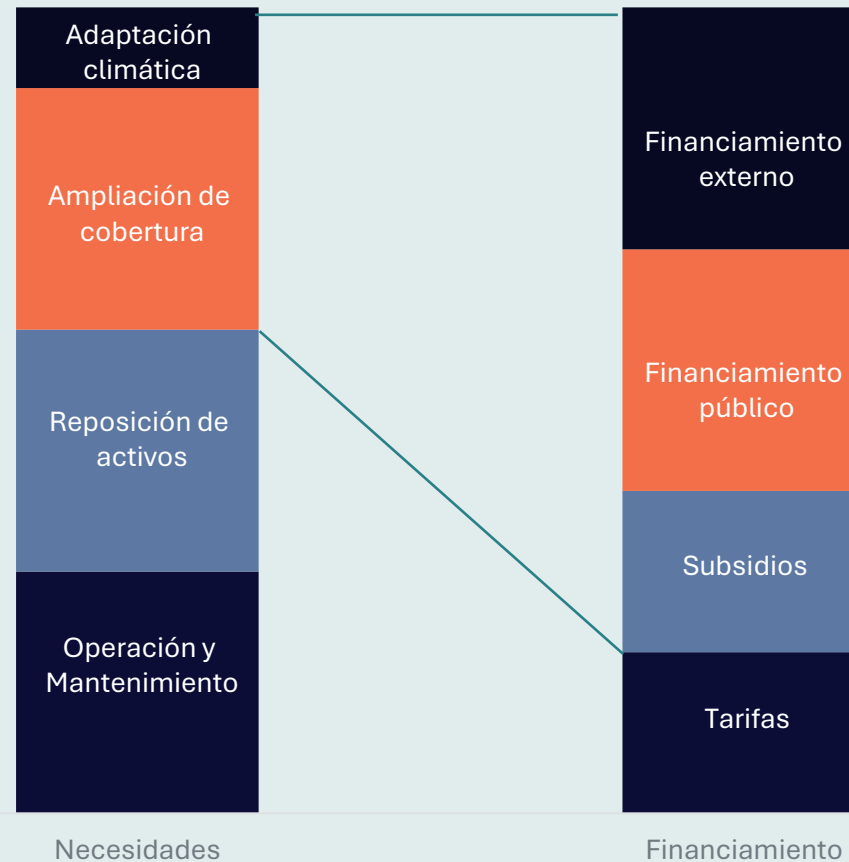
3. PLANIFICACIÓN SECTORIAL SECTORIAL CON VISIÓN DE LARGO PLAZO

La planificación permite pasar de decisiones reactivas basadas en necesidades inmediatas a inversiones estratégicas orientadas a resultados de largo plazo.



4. SISTEMA FINANCIERO Y TARIFAS ADECUADAS

No solo se necesita movilizar más recursos, sino construir un modelo financiero que permita operar, mantener, renovar y expandir los servicios de manera sostenible.



5. FORTALECIMIENTO DEL PRESTADOR DE SERVICIOS



Causas

Limitaciones presupuestarias

Dependencia del ciclo presupuestal sin planificación pluriannual ni de largo plazo

Restricciones de Contratación

que no permiten contar con los insumos básicos de O&M

Rigidez de la estructura organizacional. Estructura no adaptable a nuevos contextos, tecnología e innovación.

Déficit de talento. Impide reclutamiento de personal que necesita y su desarrollo

LA ARQUITECTURA DEL MODELO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS QUE FUNCIONA

CARACTERÍSTICAS

- Las empresas más exitosas son **descentralizadas con autonomía**.
- Decisiones basadas en **aspectos técnicos** y no políticos.
- Ofrecen **servicios integrales de agua y saneamiento**, logrando economías de escala y evitando duplicidades.
- Cuentan con **regulación**.

¿Que tienen en común?

- ✓ Descentralizados con autonomía real
- ✓ Decisiones técnicas, no políticas
- ✓ Economías de escala
- ✓ Operan bajo regulación

EJEMPLOS EMPRESAS EXITOSAS



- Propiedad pública con estándares corporativos sofisticados. Transfiere dividendos. Autonomía operativa.



- Prestador estatal autónomo. Alta capacidad técnica. Vínculo con economía productiva.



- Gestión integral del recurso hídrico y protección de cuenca.



- Escala. Autonomía y gobierno corporativo.
- Innovación permanente. Acceso a financiamiento

EJEMPLOS BUENOS REGULADORES



- Superintendencia de Servicios Sanitarios, Chile.



- Comisión Reguladora del Agua Potable y del Saneamiento Básico, Colombia.

CARACTERÍSTICAS DEL PRESTADOR DE SERVICIOS

PÚBLICO Y CON AUTONOMÍA TÉCNICA Y FINANCIERA

Una empresa pública con vision empresarial que se rija por criterios técnicos con planificación multianual.

GOBIERNO CORPORATIVO

Junta Directiva con criterios de eficiencia, transparencia y rentabilidad. Altos estándares éticos y buenas prácticas ambientales y sociales.

REGIMEN TARIFARIO Y DE SUSIDIOS

Tarifas que cubran costos de O&M y subsidios focalizados que eviten afectar hogares vulnerables. Medición y cobro a grandes usuarios.

REGIMEN DE CONTRATACIONES

Excluida de la Ley 22 para mayor flexibilidad en adquisiciones y contrataciones.

DECENTRALIZACIÓN

Gerencias regionales con responsabilidades en el sector de saneamiento y atención Técnica al medio rural

REGIMEN DE PERSONAL

Estructura organizacional flexible, contratación de personal acorde a perfiles técnicos necesarios y cumplimiento de indicadores de desempeño.

OPCIONES DE EVOLUCIÓN INSTITUCIONAL

Elemento	INSTITUTO	AUTORIDAD	S.A. DEL ESTADO
Concepto	Entidad autónoma para la prestación directa de servicios públicos	Entidad autónoma especializada en regulación, supervisión o ejecución	Empresa de derecho público regida por normas de derecho privado
Marco jurídico	Derecho público	Derecho público	Derecho privado (Código de Comercio + Ley de S.A.)
Régimen de personal	Carrera Administrativa	Carrera Administrativa	Código de Trabajo (flexible)
Contrataciones	Ley de Contrataciones Públicas	Ley de Contrataciones	Régimen especial / mayor agilidad
Régimen presupuestario	Presupuesto del Estado	Presupuesto del Estado	Presupuesto propio aprobado por Junta Directiva
Gobernanza	Junta Directiva	Junta Directiva	Junta Directiva con enfoque de buen gobierno corporativo
Capacidad financiera	Dependiente de asignaciones del Estado	Dependiente de asignaciones del Estado	Capacidad de endeudamiento e inversión
Ejemplos en Panamá	IDAAN, IMPA	ASEP, ATP, AMP	Metro de Panamá, Tocumen, ETESA

TRANSFORMACIÓN GRADUAL DEL SECTOR

CORTO PLAZO

FASE 1:

Prestación de Servicios de Agua y Saneamiento

- Creación de Empresa Pública
- Diseño del modelo tarifario y subsidios focalizados
- Hoja de Ruta de Agua y Saneamiento Rural
- Diagnóstico legal e institucional integral



MEDIANO PLAZO

FASE 2:

Marco legal, rectoría y regulación sectorial

- Ley Marco de Agua
- Estrategia sectorial
- Creación del Ente Rector del Agua
- Fortalecimiento de ASEP como regulador del sector
- Implementación de la Hoja de Ruta de AyS Rural



LARGO PLAZO

FASE 3:

Gestión del recurso hídrico

- Política para la gestión del recurso hídrico
- Sistema financiero del agua
- Fortalecer Sistema de monitoreo del agua

MENSAJES CLAVE

- ❑ Pasar de una visión centrada en infraestructura a una visión centrada en servicios sostenibles.
- ❑ Fortalecer la seguridad hídrica debe ser una prioridad nacional.
- ❑ La gobernanza sectorial asegura un entorno adecuado para servicios sostenibles y resilientes.
- ❑ Un prestador moderno requiere autonomía, capacidad técnica y sostenibilidad financiera.
- ❑ La transformación debe ser gradual, coordinada y con visión de largo plazo.



GRACIAS

Maria Eugenia de la Peña
mdelapena@iadb.org