

4. LAS INVERSIONES EN AMBIENTE Y SALUD

4.1 Instituciones que participan en el proceso de inversiones en ambiente y salud

En el proceso de inversiones en ambiente y salud en la República de Panamá, aparte del Ministerio de Planificación y Política Económica que actúa a nivel central, participan fundamentalmente seis instituciones del Gobierno Central y del sector descentralizado: el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social (CSS), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), la Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA), el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) y el Fondo de Emergencia Social (FES) de la Presidencia de la República.

A continuación, se inicia un recorrido por cada una de estas instituciones analizando la capacidad propia de cada una en las áreas de su competencia y observando el grado de coordinación e interrelación que existe entre las mismas.

Ministerio de Salud. Fue establecido mediante Decreto de Gabinete N° 1 del 15 de enero de 1969 (Gaceta Oficial N° 16292 del 4 de febrero de 1969), teniendo como objetivo desarrollar las acciones de promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud de la población de la República y velar por su completo bienestar físico, psíquico y social para que pueda participar activamente en el desarrollo del país. Entre las principales funciones establecidas por su estatuto orgánico, se cuentan las de formular, coordinar, dirigir y ejecutar las políticas y actividades del sector salud a nivel nacional en el corto, mediano y largo plazo, en concordancia con los objetivos nacionales.

En el Manual de organización del Gobierno de Panamá, publicado por el Ministerio de Planificación y Política Económica en 1992, se destacan entre otras funciones básicas del referido Ministerio las siguientes:

"Propender a la integración progresiva de las acciones de salud en el sector salud a fin de alcanzar un rendimiento más alto de los recursos; ejercitar, a través de sus organismos técnicos, una vigilancia permanente sobre la estructura vigente para confirmar su idoneidad en relación a las exigencias que deriven del desarrollo del Plan Nacional de Salud, sobre los servicios locales y su rendimiento en términos de costo, capacidad para atender la demanda y cobertura y sobre la metodología operacional de todas las entidades del sector salud tendiente a crear métodos de administración de los planes de salud uniformes y eficientes, los reglamentos y normas para el funcionamiento de los servicios técnico-administrativos y los manuales de operación que deben orientar la ejecución de los programas en el plano nacional, bajo patrones de funcionamiento de eficiencia comprobada; ejercer el control de actividades de salud del sector privado, fijando las normas de rehabilitación y funcionamiento de clínicas, institutos y servicios médicos asistenciales; autorizar el ejercicio de las profesiones médicas y paramédicas; el control de la producción importación, expendios publicidad y precios de drogas, productos farmacéuticos, medicamentos y cosméticos y la autorización, supervisión y control sanitario de los establecimientos que elaboran, importan, expenden o distribuyen alimentos ... y, en general, todas las acciones de coordinación o integración que

involucren la utilización de bienes o recursos de organismos del sector salud que cuenten con patrimonios propios”.

Además de la dirección o rectoría del sector salud, el Ministro de Salud preside las juntas directivas de las siguientes instituciones: Caja de Seguro Social, Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales y Dirección Metropolitana de Aseo. Si bien el Ministerio no tiene representación en la conformación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente ni en el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, dirige el Comité Interinstitucional de Agua, Saneamiento y Medio Ambiente, creado con base en el Decreto 202 del 16 de mayo de 1990, y participa en la discusión y coordinación de temas vinculados a la salud y el ambiente. El Comité tiene como una de sus funciones principales la coordinación de las gestiones institucionales para planificar integralmente los planes, programas, proyectos y actividades del subsector agua, saneamiento y medio ambiente. Otras instituciones que participan en el mismo son el MIPPE, el IDAAN, la DIMA, la Universidad de Panamá, el INRENARE, la CONAMA y el Capítulo de Panamá de la Asociación Interamericana de Ingeniería Sanitaria y Ambiental.

Con respecto a la coordinación a nivel del sector, la Constitución Política establece la figura de una integración funcional a través de su artículo 111 donde se establece taxativamente que los sectores gubernamentales de salud, incluyendo sus instituciones autónomas y semiautónomas, se integran orgánica y funcionalmente en materia de prestación de servicios. No obstante la existencia de tal disposición, al no haberse producido desde 1972 a la fecha una legislación que regule la forma en que concurrirán el Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social (CSS) y el resto de las instituciones del sector en el referido proceso, la práctica y las características particulares del nivel superior jerárquico de la institución han dado la tónica en el desarrollo de dicha coordinación; el proceso no ha alcanzado el nivel apropiado de gestión, aún cuando los indicadores de cobertura, esperanza de vida al nacer y otros puedan haber mejorado a lo largo del tiempo. En la actualidad, existe un acuerdo formal de coordinación interinstitucional entre el Ministerio de Salud y la CSS, suscrito en 1991 y posteriormente reformado en septiembre de 1993. A pesar de la existencia de tales acuerdos, se presentan elementos que evidencian que los mismos no se cumplen en su totalidad, produciéndose una situación que podría traducirse en servicios ineficientes y, por ende, más costosos para la sociedad.

Respecto a la coordinación entre el Ministerio de Salud y el resto de las instituciones mencionadas, en el proceso de inversiones en ambiente y salud se observa que si bien existen los elementos de orden legal que la facilitan, la coordinación no existe en la práctica, salvo en casos excepcionales, porque cada institución es esencialmente autónoma en el proceso de programar sus respectivas inversiones, aún bajo el entendido de que deben fundamentar las mismas en las directrices contenidas en el Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía y las políticas sectoriales e institucionales (en la actualidad, inexistentes o limitadas). Los casos excepcionales se producen cuando algún organismo multilateral concurre como fuente de financiamiento y, en menor grado, cuando la naturaleza y características del proyecto lo hacen absolutamente necesario. Se podría decir que la única institución que dispone de una visión integral de la propuesta sectorial en materia de inversión en salud y ambiente antes de tener fuerza de Ley, es el MIPPE a través de la Dirección de Presupuesto de la Nación, en el

marco del proceso presupuestario; en el mismo, no se hacen mayores consideraciones respecto al impacto de la inversión sectorial ya que se concentra de manera particular en el análisis institucional.

En otro aspecto de la coordinación interinstitucional, referido al fortalecimiento y desarrollo de los servicios de ingeniería y mantenimiento de los establecimientos de salud, en 1993 se crea la Comisión Nacional de Ingeniería y Mantenimiento de Apoyo a los Servicios de Salud; la Comisión está conformada por funcionarios del Ministerio de Salud y de la CSS y ha estado produciendo algunos resultados favorables sobre la materia.

En relación al desarrollo de un instrumento de política sectorial de salud, que defina claramente políticas, objetivos y metas, el Gobierno formuló en 1990 la Política Nacional de Salud y el Plan de Salud 1990, instrumento que no ha tenido la difusión correspondiente. En la actualidad, en el marco de una operación de nutrición en proceso de diseño y negociación con el Banco Mundial, éste ha convenido con la República de Panamá la elaboración de una carta de política para los sectores sociales, incluyendo el alivio de la pobreza, como parte de los requerimientos de un eventual préstamo.

La estructura orgánica del Ministerio de Salud presenta tres Direcciones Nacionales en el nivel técnico, vinculadas con la identificación, formulación, evaluación, diseño y programación de proyectos: la Dirección Nacional de Salud, la Dirección Nacional de Planificación de la Salud y la Dirección Nacional de Ingeniería e Infraestructura y Obras Sanitarias.

La Dirección Nacional de Salud debe planificar, organizar, dirigir e impartir normas, coordinar y supervisar la ejecución de los planes y programas de salud; además, debe establecer vínculos dinámicos de información entre las unidades de su dependencia directa, con la Dirección Nacional de Planificación de la Salud en los aspectos evaluativos de los costos de las diferentes prestaciones y servicios y respecto a la demanda y necesidad de desarrollar nuevos proyectos o ampliar los existentes, lo que eventualmente podrá traducirse en gastos de inversión.

La Dirección Nacional de Planificación de la Salud es responsable por desarrollar y establecer los lineamientos conceptuales, normativos y tecnológicos para el logro de la institucionalización de la planificación de todos los programas en el sistema de salud, formular los planes de inversión y programas básicos de apoyo a corto, mediano y largo plazo, mantener actualizado el diagnóstico de la situación de salud y coordinar las actividades de planificación del sector con otras agencias del Estado. Dentro de la Dirección Nacional de Planificación de la Salud, existen tres Departamentos con participación directa en el proceso de inversiones: el Departamento de Planificación, Monitoreo y Evaluación de Programas y Proyectos, el Departamento de Planificación y Evaluación de Hospitales y el Departamento de Presupuesto.

El Departamento de Presupuesto es el que tiene la mejor dotación de personal calificado y equipamiento; sin embargo, los otros dos departamentos que tienen la responsabilidad principal del proceso de inversiones, no cuentan con una adecuada dotación de personal calificado por lo que la planeación del gasto sectorial es sumamente reducida y la evaluación económico-social

de los proyectos que emanan desde las direcciones regionales de salud o del nivel central es inexistente, con excepción de los proyectos y programas que se diseñan en coordinación con los organismos financieros internacionales para ser financiados con recursos de éstos.

La Dirección Nacional de Ingeniería, Infraestructura y Obras Sanitarias debe desarrollar las directrices técnicas sobre normas de saneamiento, encauzando un conjunto de acciones técnicas y científicas de control, modificación o transformación radical de las características físicas, químicas y biológicas del ambiente, con el fin de promover el desarrollo y mejoramiento integral del mismo; preparar un programa de mantenimiento y conservación de los recursos físicos y equipos del Ministerio a nivel nacional; participar en el proceso de gestión y diseño de proyectos de inversión en el marco del programa de corto, mediano y largo plazo del sector salud; y realizar el seguimiento y supervisión de la ejecución física del programa de inversiones del Ministerio. Esta Dirección tiene escasez de arquitectos e ingenieros, por lo que su capacidad de concurrir a la confección de planos y diseños para los diferentes proyectos de inversión e inspeccionar y dar adecuado seguimiento a la ejecución de las obras físicas, limita las posibilidades reales de mayores niveles de ejecución presupuestaria. A lo anterior, se debe agregar que muchos de los proyectos que se incorporan al presupuesto institucional además de no contar con los adecuados estudios en el proceso de su selección, tampoco cuentan con diseños y especificaciones finales para los correspondientes concursos de precios o licitaciones, según sea el caso, situación que ha contribuido al bajo nivel de ejecución observado en los últimos años.

En materia de rehabilitación de la red hospitalaria y del resto de la infraestructura de servicios de salud, el Ministerio se apoyó sobre en el informe de los resultados del Proyecto de la Red Nacional de Servicios de Salud entre 1985 y 1986, infome que incluyó una síntesis de la situación de la salud y del sistema de servicios. El referido proyecto, financiado con recursos del Fondo de Preinversión y teniendo como agencia ejecutora a la Organización Panamericana de la Salud (OPS), habría servido en principio para el diseño de un proyecto que iba a financiar el BID; sin embargo, la crisis de los últimos años de la década pasada afectó negativamente tal posibilidad, aunque dejó como balance positivo la disponibilidad de un activo en materia de estudios y diseños que se han utilizado con los ajustes correspondientes en los años recientes.

También vinculada al proceso de inversiones, existe en el Ministerio la llamada Unidad Coordinadora de Proyectos que opera adscrita al Despacho del Ministro y tiene como función fundamental la coordinación de los programas en proceso con organismos financieros internacionales como son el BID y el BIRF. Otra unidad que figura en la estructura orgánica del Ministerio a nivel asesor y que debería tener ingerencia en el proceso planificador de la salud es la Comisión Nacional de Planificación; no obstante, la misma se encuentra inoperante en la actualidad.

Caja de Seguro Social (CSS). La Caja de Seguro Social fue creada mediante la Ley N° 23 de 21 de marzo de 1941 (Gaceta Oficial N° 8481 del 31 de marzo de 1941). En el transcurso del tiempo, su Ley Orgánica ha sido modificada y adicionada, estando contemplada su más reciente modificación en la Ley N° 30 de 26 de diciembre de 1991 (Gaceta Oficial N° 21943 del 31 de diciembre de 1991).

La institución es una entidad de derecho público, autónoma en lo administrativo, funcional, económico y financiero, con personería jurídica, patrimonio propio con derecho a administrarlo y fondos separados e independientes del Gobierno Central. Tiene como objetivo fundamental administrar y dirigir el Régimen de Seguro Social para la protección al trabajador y sus dependientes de los riesgos de enfermedad común, maternidad, invalidez, vejez, orfandad, auxilios funerales y riesgos profesionales, dentro de las disposiciones contempladas en su legislación vigente. Al mismo tiempo, en virtud del mandato constitucional establecido en el artículo 111, participa en la prestación de servicios de salud a la comunidad en general en las regiones "integradas" en coordinación con el Ministerio de Salud, compensándose recíprocamente por los correspondientes costos financieros incurridos por cuenta de la otra institución.

La Dirección de Planificación y la Dirección Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo de la CSS están vinculadas al proceso de inversiones. La primera tiene a su cargo el preparar, divulgar y promover la aplicación eficaz de una estrategia coherente para el desarrollo de la seguridad social, que sirva como marco a planes generales, específicos y regionales orientadores de programas y proyectos que integren la seguridad social en los planes nacionales de desarrollo y en la planificación a corto, mediano y largo plazo, a fin de asegurar que se dé cumplimiento a los objetivos de la institución en las áreas de salud, seguridad social e inversiones; además, tiene a su cargo la formulación del presupuesto de la institución. La Dirección Nacional de Infraestructura y Servicios de Apoyo debe establecer los criterios técnicos de ingeniería y arquitectura requeridos para la planificación, ejecución, supervisión y control de los proyectos de inversiones existentes o por realizar en las instalaciones; evaluar, inspeccionar y certificar la aceptación de los inmuebles adquiridos o construidos y diseñar los planos y efectuar la construcción de las instalaciones físicas que le sean asignadas.

La CSS cuenta con una estructura adecuada para la identificación, programación y evaluación de sus requerimientos en materia de inversiones, siendo necesario fortalecer la capacidad del personal de la Dirección de Planificación para evaluar los aspectos técnico-económicos de los proyectos y para cubrir otros vacíos en la materia; por otro lado, la entidad cuenta con la capacidad institucional para el manejo del mantenimiento de su infraestructura de servicios y para el diseño e inspección de los proyectos de inversión que ejecuta. Las inversiones anuales de la Caja en materia de edificaciones no son de cuantía impresionante toda vez que, a través del tiempo, ha ido desarrollando un plantel que cubre básicamente sus necesidades a nivel nacional; por ello, en la actualidad se ejecutan nuevos proyectos de manera muy puntual y se concentra de manera particular en la remodelación y ampliación de facilidades existentes y en la adquisición de equipo de salud.

Con respecto a la coordinación interinstitucional con el Ministerio de Salud, ya se hizo referencia a algunas dificultades actuales. En otros aspectos de esa coordinación, la Caja y el Ministerio de Salud han acordado recientemente poner en marcha un programa de compensación interinstitucional según el volumen de servicios prestados por cada entidad a los usuarios de la otra, en el marco de la operación de las regiones de salud, conocidas anteriormente como Sistema Integrado de Salud (SIS). La racionalización de la provisión de los servicios médicos integrales, asegurando que cada entidad cubra los costos correspondientes por el suministro de

dichos servicios para evitar el subsidio cruzado, forma parte del plan de acción del Gobierno acordado con el Banco Mundial en las condicionalidades del Préstamo de Recuperación Económica suscrito en 1992.

Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN). El Instituto fue creado mediante Ley N° 98 del 29 de diciembre de 1961 (Gaceta Oficial N° 14549 del 12 de enero de 1962). Mediante Resolución N° 63 del 26 de diciembre de 1990 se aprueba su estructura orgánica vigente y, por medio de la Ley N° 29 del 14 de diciembre de 1993, se modifica la Ley N° 98 de 1961. Sus principales funciones son planificar, investigar, diseñar, dirigir, construir, inspeccionar, operar y mantener todo lo concerniente al suministro de agua potable y alcantarillados de la República; elaborar y autorizar la elaboración de todos los planos de obras públicas de las entidades autónomas en lo relativo a los sistemas de acueductos y alcantarillados en concordancia con el Código Sanitario y la legislación municipal vigente; aprobar los planos de obras privadas; y controlar todas las actividades relativas a los servicios de agua potable y recolección y tratamiento de aguas servidas, sean públicas o privadas.

La Junta Directiva del IDAAN está presidida por el Ministro de Salud; sus miembros son los Ministros del MIPPE, de Vivienda y de Obras Públicas, y tres representantes del sector privado miembros de gremios o asociaciones definidas claramente en la Ley Orgánica correspondiente. La Ley recientemente aprobada, modificatoria de la Ley Orgánica del IDAAN, reestructura totalmente su Directiva, elevando el nivel de los funcionarios públicos que participan en la misma e incorpora al Ministro de Planificación y Política Económica, al de Obras Públicas y al de Vivienda, quedando claramente establecido que en ausencia de los mismos actuarán como suplentes los respectivos viceministros. Los cuerpos del IDAAN que tienen participación en el proceso de inversiones son la Dirección de Planificación, la Unidad de Coordinación de Programas de Financiamiento Externo, la Dirección de Ingeniería y la Dirección de Supervisión de Obras.

La Dirección de Planificación tiene la responsabilidad de planificar los programas y expansión física de desarrollo institucional y económico financiero, dirigir las gestiones de asistencia técnica o financiamiento con organismos e instituciones crediticias nacionales e internacionales y coordinar con la Dirección Ejecutiva el proceso de formulación de los proyectos de presupuesto de la institución. La Unidad de Coordinación de Programas de Financiamiento Externo tiene la responsabilidad de servir de enlace entre el Instituto y los organismos de financiamiento externo y, al mismo tiempo, sirve de unidad coordinadora durante la ejecución de los programas y proyectos pactados con los mismos. La Dirección de Ingeniería es responsable por la planificación, coordinación, dirección, control, normalización y prestación de servicios especializados para el desarrollo de proyectos y obras sanitarias necesarias para cumplir con la demanda de las comunidades y la eficiente administración, operación y mantenimiento de los sistemas de acueductos y alcantarillados. Por su parte, la Dirección de Supervisión de Obras inspecciona la construcción de obras de acueductos, alcantarillados sanitarios, edificios, estructuras, etc., para que las mismas se ajusten a las políticas, normas y especificaciones establecidas por la institución.

Los principales problemas del Instituto se concentran en los aspectos administrativo-operativos y financiero, que están todos vinculados entre sí. Entre otros, la institución carece de una adecuada dotación de personal técnico en las diferentes unidades administrativas claves, tales como la propia Dirección de Planificación, la de Finanzas y la de Comercialización, siendo sus áreas más sensibles la atención de la demanda creciente e insatisfecha de dotación oportuna de agua en diferentes regiones, de manera particular en el área metropolitana; las cuantiosas pérdidas en la red de distribución de agua potable en las áreas urbanas, particularmente en las ciudades de Panamá y Colón; la falta de catastro de usuarios en niveles apropiados para vigilar el consumo de agua sin control y facturación por parte del Instituto; la falta de adecuada facturación, ante la ausencia de un plan amplio de micromedición, y los altos niveles de morosidad como resultado de una organización que no cuenta con los elementos operativos adecuados para tal propósito.

Entre 1981 y 1991, se han incrementado los porcentajes de pérdidas físicas y comerciales de 35% a 46% en los sistemas de agua potable de las áreas urbanas, por insuficiencia de la medición, por fugas en las redes de distribución y por deficiencias de carácter administrativo y operativo; en ese mismo período, la cobertura de micromedición se redujo de 40% a 15%. Frente a ello, el IDAAN ha venido haciendo esfuerzos para aumentar la micromedición entre 1991 y 1993, habiendo logrado aumentar la misma de 15% a 29%; sin embargo, el número de medidores instalados todavía no es suficiente y la estructura tarifaria no es adecuada para lograr un consumo racionalizado por parte de los usuarios.

Los resultados indicados son producto de un programa de reforma y modernización que desarrolla la institución a partir de 1992, para lo cual se ha gestionado una serie de consultorías a través de las cuales se adelanta en el estudio de las diferentes áreas de problemas de la institución con recursos provenientes de una donación del BID contratada con la República de Panamá; incluso más recientemente, se trabaja en la preparación de nueva operación de optimización de agua potable para los principales centros urbanos y de saneamiento de la bahía y ciudad de Panamá, para la cual el BID aportaría el financiamiento correspondiente.

Si bien el diseño de los proyectos que se ejecutan con el BID pudiera cubrir una buena parte de la capacidad institucional para el manejo de una cartera de proyectos en proceso de ejecución, se considera necesario que el Instituto mantenga un nivel adecuado de planificación, evaluación, programación, capacidad de ejecución y supervisión de inversiones, toda vez que aparte de los macroproyectos que se diseñan por medio de empresas consultoras, debe existir una capacidad institucional que adolece actualmente de ciertas insuficiencias técnicas en el ciclo de proyectos, posiblemente como consecuencia de los bajos niveles salariales existentes en la empresa.

Dirección Metropolitana de Aseo (DIMA). La institución se crea con base en la Ley N° 41 del 8 de noviembre de 1984, como entidad autónoma del Estado (Gaceta Oficial N° 20188 del 20 de noviembre de 1984). Como antecedente para su creación, cabe mencionar que con fundamento en el Convenio Istmico con los Estados Unidos de América, este país se hizo cargo de la recolección de desechos sólidos y de basura en las ciudades de Panamá y Colón. En 1962, al crearse el Patronato de Aseo y Recolección con las características de un servicio municipal,

los municipios de Panamá y Colón asumen como responsabilidad propia brindar el referido servicio. En 1968, se adscriben al IDAAN las tareas de recolección de basura mediante el Decreto de Gabinete N° 229 del 26 de diciembre de dicho año. En 1974, se crea la Tasa de Aseo como un tributo que contribuirá a la adquisición de equipo especializado para la prestación del servicio y, a partir de 1984 y considerando el volumen de la operación y lo especializado de la misma, se crea la DIMA.

La Junta Directiva de esta Dirección está presidida por el Ministro de Salud; tiene como objetivos planificar, investigar, dirigir, inspeccionar y explotar los servicios relacionados con el aseo urbano y suburbano dentro de los sectores domiciliarios e industriales en las ciudades de Panamá, Colón, San Miguelito y áreas satélites. A los efectos de cubrir los costos de funcionamiento, la institución debe estructurar, fijar, alterar, imponer y cobrar tasas y tarifas razonables de manera de proveer permanentemente fondos suficientes para mantener el servicio de recolección, barrido y disposición final de los desechos sólidos de áreas urbanas, comerciales e industriales.

En el presente con una flota vehicular limitada, aunque contando con vehículos compactadores nuevos y equipo alquilado, la DIMA recoge un total diario de aproximadamente 780 toneladas de basura y dispone de ellas en el llamado relleno sanitario de Cerro Patacón, en las afueras de la ciudad de Panamá, y de unas 80 toneladas en la Ciudad de Colón. Se estima que un total de 80 toneladas de basura y desechos sólidos no se recogen o se depositan sin ningún tipo de control en vertederos espontáneos, de manera particular en el Distrito Especial de San Miguelito, situación que viene a agravar el problema de contaminación ambiental especialmente en quebradas y ríos. Procurando una solución diferente al problema de recolección y disposición de la basura, la institución convocó en 1991 a una licitación para privatizar el referido servicio en la Ciudad de Panamá; desafortunadamente, la licitación no fue adjudicada sin aclararse los motivos a la opinión pública y, posteriormente, no se ha vuelto a producir una nueva convocatoria.

Con respecto al proceso de inversiones, la DIMA cuenta con la Dirección de Planificación y Presupuesto y la Dirección de Operaciones. La primera tiene entre sus responsabilidades planear, evaluar y proyectar los planes de desarrollo institucional, así como la formulación de su presupuesto de ingresos y egresos; la Dirección de Operaciones debe coordinar y dirigir todo el proceso de recolección, barrido y disposición final de los desechos sólidos de las áreas urbanas, comerciales e industriales, además de procurar el mantenimiento constante del equipo, vehículos e instalaciones de la institución.

El problema de recursos humanos calificados en ambas direcciones es relevante. Su ausencia se observa de manera particular en el nivel técnico, en las áreas de planificación e ingeniería; ello incide negativamente en la capacidad institucional para el diseño y mejoramiento de los procesos de manejo, tratamiento y disposición de desechos, a pesar de la importancia que tiene el tema para la conservación del medio ambiente.

Desde el punto de vista de coordinación interinstitucional, recién cuando se conforma el Comité Interinstitucional de Agua, Saneamiento y Medio Ambiente, en 1990, se procura una

visión integral del asunto; no obstante, dicho Comité no ha venido atendiendo íntegramente todas sus responsabilidades, probablemente por el problema que se presenta en materia de recursos humanos calificados en algunas de las instituciones que lo integran. Es evidente la necesidad de fortalecer los cuadros técnicos de estas instituciones en función de sus propios objetivos institucionales y de la coordinación interinstitucional de las gestiones de planificación integral para resolver el problema de salud ambiental, tal y como lo establece el Decreto que crea el referido Comité.

Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE). Se crea mediante Decreto Ley N° 21 del 16 de diciembre de 1986 (Gaceta Oficial N° 20704 del 19 de diciembre de 1986) y tiene como objetivos fundamentales definir, planificar, organizar, coordinar, regular y fomentar las políticas y acciones de aprovechamiento, conservación, enriquecimiento y desarrollo de los recursos naturales renovables del país tales como el agua, suelos, flora y fauna silvestre, bosques, parques nacionales, reservas equivalentes y cuencas hidrográficas. Entre sus objetivos específicos, la institución tiene la facultad de orientar y dirigir las acciones de conservación del ambiente natural para prevenir la contaminación ambiental; en tal calidad, participa como miembro de la Comisión Conjunta sobre el Medio Ambiente Natural creada por el Artículo VI del Tratado del Canal de Panamá (1977). Por otra parte, debe promover programas de investigación y educación ambiental con fondos nacionales e internacionales, orientando la elaboración y dirección de los planes, programas generales y proyectos para el logro de sus objetivos. La Junta Directiva del Instituto está presidida por el Ministro de Planificación y Política Económica y cuenta, en carácter de asesoría, con el Consejo Técnico Consultivo y la Comisión de Impacto Ambiental (organismos con representación interinstitucional que formulan iniciativas y sugerencias tendientes al mejor cumplimiento de los fines de la institución desde el punto de vista de conservación y manejo de los recursos naturales y en materia de ambiente).

La formulación y evaluación de los planes, programas y proyectos del INRENARE, le corresponde a la Dirección de Planificación y a su Departamento de Programación y Evaluación en coordinación con otras instituciones vinculadas del sector público; las funciones de seguimiento y supervisión de programas y proyectos las desarrolla conjuntamente con la unidad coordinadora del proyecto específico. A su vez, el Departamento de Educación Ambiental propone y ejecuta las políticas nacionales respectivas dentro de su ámbito funcional; además, en conjunto con el Departamento de Protección y Control Ambiental, desarrolla normas técnicas para prevenir la contaminación de agua y suelos, diseñando estrategias para controlar o eliminar fuentes existentes de contaminación. Estos departamentos realizan periódicamente muestreos y análisis físicos, químicos y biológicos en las áreas consideradas de potencialidad crítica.

Con respecto a la capacidad institucional en materia de programación de inversiones en ambiente y salud, el INRENARE mantiene un buen plantel profesional en una variada gama de las ciencias naturales y agrarias; dispone de una adecuada estructura para la formulación y programación de proyectos, apoyándose para estos esfuerzos en las posibilidades de cooperación internacional. En la actualidad, se destacan importantes proyectos formulados, evaluados y diseñados con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

(AID), la Agencia Española de Cooperación Internacional, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia de Cooperación Alemana y el CATIE, entre otros.

Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA). Fue creada por el Decreto de Gabinete N° 29 del 3 de agosto de 1983, como una entidad adscrita al Ministerio de la Presidencia; posteriormente y con base en el Decreto Ejecutivo N° 43 del mismo año, la Comisión y su secretaría se adscriben al Ministerio de Planificación y Política Económica. Su objetivo principal es actuar como organismo de consulta y asesoría permanente del Órgano Ejecutivo en todo lo concerniente a la protección, mejoramiento y defensa del medio ambiente, el patrimonio natural de Panamá y su régimen ecológico. De conformidad con el Manual de Organización del Gobierno, sus funciones principales son mejorar, proteger y preservar el medio ambiente para que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación dentro del equilibrio ecológico; garantizar el uso y aprovechamiento óptimo y racional de la fauna terrestre, fluvial y marina, de los bosques, tierras y aguas fluviales, así como mantener, desarrollar y reglamentar políticas y normas que garanticen los ecosistemas y coordinar la labor institucional del sector público que procure mantener la pureza del medio ambiente nacional.

CONAMA participa como miembro en el Comité Interinstitucional de Aguas, Saneamiento y Medio Ambiente (creado mediante Decreto N° 2902 del 16 de mayo de 1990). El Comité realiza reuniones mensuales para coordinar las gestiones institucionales relacionadas con la planificación integral de los planes, programas, proyectos y actividades del subsector agua, saneamiento y medio ambiente. En el caso particular de CONAMA, aún con la disponibilidad mínima de recurso humano calificado para la función que le designa el instrumento legal por la que se crea, en 1989 formuló el Plan Nacional de Protección y Mejoramiento Ambiental que, si bien no fue adoptado formalmente por el Ejecutivo, ha servido de marco de referencia e instrumento de consulta sobre la materia.

La Comisión informa que no se dispone de un marco legal adecuado que proporcione una base fundamental para el manejo y protección del medio ambiente: si bien existen aproximadamente 850 leyes, decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales que tienen una relación directa con el manejo y protección del medio ambiente, esos instrumentos sufren de vacíos y son obsoletos en muchos casos. La gestión de la Comisión en el marco de sus responsabilidades ha estado más orientada a labores de diagnóstico, planificación estratégica y coordinación interinstitucional sobre la materia, con las limitaciones propias de contar con un mínimo de personal, más que a la tarea de gestión, formulación y evaluación técnico-económica de proyectos de inversión de impacto ambiental. El cumplimiento de sus responsabilidades le ha llevado a participar en la formulación de proyectos de ley sobre la evaluación del impacto ambiental de proyectos de desarrollo y sobre vida silvestre, entre otros.

Información proporcionada por CONAM permite presentar a continuación un detalle de las instituciones relacionadas con la gestión ambiental en Panamá, con indicación de las direcciones o departamentos que tienen ingerencia directa en el tema, las funciones de dichas reparticiones y los proyectos en gestión que adelantan.

1) **Ministerio de Obras Públicas (MOP)**

- a) **Sección de Evaluación de Impacto:** tiene como funciones el estudio y dragado de cuencas y la evaluación de proyectos de comunicación y transporte.

Proyectos en gestión:

- **Proyectos sobre canalización y dragado de los ríos Curundú, Juan Díaz y Matías Hernández;**
- **Proyecto de la carretera Panamá-Colón, en etapa de estudio;**
- **Proyecto de evaluación de los Corredores Norte y Sur, en etapa de negociación.**

2) **Ministerio de Comercio e Industrias (MICI)**

- a) **Dirección General de Recursos Marinos (DIGERMA):** tiene como funciones velar por la explotación nacional de los recursos marinos y desarrollar el proyecto de legislación y normas para el manejo adecuado de las especies marinas de explotación económica, tanto industrial como artesanal.

Proyecto en gestión:

- **Normas en materia de declaración de zonas prohibidas para la pesca y normas para la utilización de redes de pesca.**
- b) **Dirección General de Recursos Minerales (DIREREMI):** tiene como función evaluar el impacto ambiental para proyectos mineros.

Proyecto en gestión:

- **Evaluación de los proyectos mineros del país (Santa Rosa, Remance, etc.).**

3) **Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE)**

- a) **Dirección Nacional de Vida Silvestre y Áreas Protegidas:** son sus funciones administrar y vigilar las áreas protegidas (parques nacionales, santuarios de la vida silvestre, reservas naturales).

Proyecto en gestión:

- **Proyecto de cooperación técnica con la Agencia Española en la gestión de recursos para los parques nacionales de Portobelo, Chagres e Isla de Coiba.**

- b) **Dirección Nacional de Áreas Forestales:** tiene como funciones manejar, administrar y explotar racionalmente los recursos forestales del país.

Proyectos en gestión:

- Manejo del Plan de Acción Forestal Tropical de Panamá (PAFT-PAN);
- Proyecto Nacional de Manejo Racional del Manglar;
- Ejecución del Proyecto Madeleña.

- c) **Dirección Nacional de Cuencas Hidrográficas:** son sus funciones la evaluación y manejo de las principales cuencas hidrográficas del país; la determinación de la calidad del suelo y agua y la valorización y determinación de su uso específico y la autorización de los estudios de impacto ambiental de su competencia.

Proyectos en gestión:

- Estudio de demarcación y creación del Parque Nacional Interoceánico;
- Ejecución del Proyecto Manejo de los Recursos Naturales (MARENA), en coordinación.

- 4) **Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN)**

- a) **Dirección de Ingeniería:** tiene como funciones el uso, manejo y protección de la cuenca hidrográfica en la fuente de abastecimiento de agua y realizar estudios de impacto ambiental en los proyectos de alcantarillados del IDAAN.

Proyectos en gestión:

- Proyecto de ampliación de la Planta Potabilizadora de Chilibre;
- Proyecto de diseño y construcción de la Planta Potabilizadora de Puerto Armuelles;
- Proyecto de reorganización estructural y administrativa del IDAAN;
- Consultoría para el diseño de un nuevo sistema de recolección de las aguas servidas en el área metropolitana.

5) **Ministerio de Salud (MINSA)**

- a) **Departamento de Salud Ambiental:** debe velar por el cumplimiento de las leyes existentes en materia de saneamiento básico y aplicar controles sanitarios a las actividades humanas, colectivas o individuales, comerciales e industriales.

Proyecto en gestión:

- Proyecto normativo para la aprobación del nuevo Código Sanitario.

- b) **Dirección Nacional de Ingeniería e Infraestructura y Obras Sanitarias:** desarrolla programas y unidades de abastecimiento de agua en áreas rurales y urbano marginales.

Proyectos en gestión:

- Proyecto de saneamiento de la Bahía;
- Tratamiento de las aguas residuales hospitalarias provenientes del Hospital Santo Tomás y del Hospital del Niño;
- Proyecto del Hospital San Miguel Arcángel de San Miguelito, en etapa de construcción;
- Proyectos de obras sanitarias (hospitales, centros de salud y puestos de salud) en todo el país.

- c) **Dirección Nacional de Control de Alimentos y Veterinaria:** controla la venta de alimentos y consumo; controla el registro de importación y exportación de alimentos; controla los aditivos y colorantes; realiza el control veterinario de enfermedades de origen zoonótico.

Proyectos en gestión:

- Programa de Control y Saneamiento de los Alimentos de Ventas de Consumo Inmediato;
- Elaboración de normas para la reglamentación de aditivos y colorantes.

- d) **Sistema Nacional para la Erradicación de la Malaria (SNEM):** realiza estudios, evaluación, control y vigilancia de los vectores que ocasionan la malaria y el dengue.

Proyecto en gestión:

- Programa Continuo de Erradicación del Vector *Aedes aegypti*.

6) **Ministerio de Educación (MINEDUC)**

- a) **Dirección Nacional de Educación Ambiental:** tiene como funciones la elaboración de la currícula escolar en materia de medio ambiente y la elaboración de programas y actividades de educación ambiental orientadas a la población escolar.

Proyecto en gestión:

- **Proyecto de implementación del Bachillerato de Medio Ambiente.**

7) **Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE)**

- a) **Departamento de Hidrometeorología:** debe evaluar las aguas superficiales para su uso potencial; determinar el potencial hidroeléctrico de las cuencas hidrográficas bajo su jurisdicción y supervisar y promover el manejo integral de las cuencas hídricas.

Proyectos en gestión:

- **Consultoría para el establecimiento de directrices para la evaluación de impacto ambiental en proyectos hidroeléctricos;**
- **Proyecto para la elaboración de un mapa nacional sobre balance hídrico.**

8) **Autoridad Portuaria Nacional (APN)**

- a) **Departamento de Contaminación:** realiza la vigilancia y control de derrames de sustancias químicas en zonas aledañas a los puertos, muelles y afluentes navegables.

Proyectos en gestión:

- **Mantenimiento del Plan de Acción a nivel nacional contra derrames de hidrocarburos;**
- **Revisión de la Ley 21 de 1980, sobre gestión de contaminación en el mar y aguas navegables.**

- 9) **Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Panamá (IDIAP):** tiene como funciones la investigación e información sobre impactos de nuevos productos agrícolas (naturales o artificiales) sobre la economía y el medio ambiente.

Proyectos en gestión:

- **Proyectos de residencia y acumulación de plaguicidas en los alimentos.**