

Documento de TC

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Implementación del Programa de Acceso Universal a la Energía
▪ Número de CT:	PN-T1269
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Alarcon, Arturo (INE/ENE) Líder del Equipo; Snyder, Virginia Maria (INE/ENE) Jefe Alterno del Equipo de Proyecto; Baltodano Carrasquilla, Fabiola (INE/ENE); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Cuervo, Javier (INE/ENE); Johnson Naveo, Odile Ivette (INE/ENE); Lopez Luzcando, Mariesther (CID/CPN); Marquez Barroeta, Fidel (INE/ENE); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Suber, Stephanie Anne (INE/ENE)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1155.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	22 Ene 2021.
▪ Beneficiario:	Oficina de Electrificación Rural (OER) y Secretaria Nacional de Energía de Panamá
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura(INF)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	1 de mayo, 2021
▪ Tipos de consultores:	Consultores Individuales, Firmas
▪ Unidad de Preparación:	INE/ENE-Energía
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho; Sostenibilidad ambiental; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 La presente Cooperación Técnica (CT) apoyará la implementación del préstamo “Programa de Acceso Universal a Energía” (PAUE) (4790/OC-PN), aprobado en mayo del 2019. Dicha operación tiene como objetivo apoyar la mejora del desarrollo socioeconómico de la población rural de Panamá a través de la facilitación de la universalización del acceso al servicio eléctrico sostenible. Los objetivos específicos de la operación son: i) expandir la cobertura de acceso a energía sostenible; y ii) fortalecer la capacidad de planificación y gestión de la OER para la estructuración; revisión; ejecución y supervisión de proyectos de electrificación rural.

- 2.2 El PAUE tiene un presupuesto de US\$56 millones, de los cuales US\$ 35 millones son financiados por el BID¹. El Contrato de Préstamo fue firmado en diciembre de 2020. El Programa contempla financiar la electrificación de cerca de 8000 familias, además de escuelas, postas y centros comunales. La ejecución del Programa se prevé en un plazo de 6 años. A marzo de 2021, la unidad ejecutora está en etapa de cumplimiento de condiciones previas, y preparando las primeras contrataciones. La ejecución del Programa representa un desafío en términos de los montos que deben ejecutarse, y su alcance nacional. A fin de hacer más efectiva la ejecución se ha acordado con la unidad ejecutora la contratación de pocos lotes, de mayor tamaño, lo que requerirá de esfuerzos en la OER para la definición de especificaciones técnicas y el seguimiento de la operación, tanto desde el punto de vista técnico, como del punto de vista ambiental y social.
- 2.3 El PAUE incluye también el financiamiento de un programa de capacitación de uso productivo de energía, con un enfoque de género. Dicho programa está siendo actualmente diseñado, financiado con recursos del BID (CT de género: ATN/OC-16267-RG), y será implementado con recursos del préstamo, a fin de acompañar y maximizar el impacto de las obras. Por otro lado, el Programa también contempla la implementación de microrredes, en las áreas donde no se logra la cobertura con redes eléctricas, y en ellas se implementarán soluciones digitales para el manejo de la demanda y de la generación.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar al incremento de la cobertura eléctrica en Panamá. Los objetivos específicos son: (i) apoyar la ejecución del programa de Acceso Universal a la Energía en Panamá (PAUE), cuyo propósito es apoyar la mejora del desarrollo socioeconómico de la población rural; y (ii) apoyar al proceso de implementación de las acciones que se definan en la Estrategia de Acceso Universal, actualmente en desarrollo.
- 3.2 Al 2018, la cobertura eléctrica de Panamá era 94,5%, con una alta disparidad entre áreas urbanas (97%) y rurales (81%), siendo las siguientes comarcas indígenas las de menor cobertura: Embera (34,8%), Guna Yala (19%) Ngäbe Buglé (4%)², que a su vez tienen los mayores niveles de incidencia de pobreza y pobreza extrema del país, lo cual puede ser parcialmente atribuible a la falta de cobertura eléctrica.
- 3.3 Los niveles de cobertura eléctrica de Panamá están por debajo del promedio regional (97%), y aún están lejos de los niveles de casi universalización alcanzados por México (98,6%) y Costa Rica (99,4%) (Ver Tabla 1). De acuerdo con un reciente estudio³ realizado por la Oficina de Electrificación Rural (OER) y la Secretaría Nacional de Energía (SNE) de Panamá, en el país existen aún 94 mil familias, 565 escuelas y 103 centros de salud sin acceso a electricidad. Los usuarios en las comarcas indígenas se encuentran en zonas aisladas, lo cual hace que los tiempos

¹ El Programa fue aprobado en mayo de 2019, por un monto de US\$120 millones. En 2020 el Gobierno de Panamá solicitó la reformulación del Programa, por un monto de US\$56 millones. El contrato de préstamo fue firmado en diciembre de 2020.

² Propuesta de Préstamo - PROGRAMA DE ACCESO UNIVERSAL A LA ENERGÍA

³ César Mercado. [Consultoría para El Plan Maestro para la Universalización del Servicio Eléctrico de Panamá. BID-OER.](#)

de viaje, escasa oferta de servicios y los elevados costos del servicio de transporte, así como la carencia del servicio eléctrico, se encuentren entre los factores clave para la falta de acceso a los servicios de educación y de salud, teniendo esto una influencia directa en los altos índices de mortalidad materna e infantil y tasas de pobreza.

- 3.4 En promedio, de acuerdo con las entrevistas realizadas durante la preparación del PAUE, las viviendas sin electricidad utilizan mensualmente 38 velas (US\$0.15/vela), 11 pilas (US\$0.4/pila) y 2,1 galones de keroseno (US\$4,5/galón), con un costo mensual aproximado de US\$19,55 para suplir las necesidades de iluminación⁴.

Tabla 1. Niveles Cobertura Eléctrica en Centroamérica*

País	Cobertura Eléctrica (%)
Belice	91,3
Costa Rica	99,4
El Salvador	96,7
Guatemala	92,3
Honduras	73,9
México	98,6
Panamá	94,5

* Anuario de 2018, Estadísticas Energética; Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).

- 3.5 Según el marco regulatorio vigente, la OER promueve la electrificación en áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas; programa los proyectos; y recibe recursos del presupuesto general de la nación para cumplir con su objetivo. Hasta septiembre del 2020, la OER dependía del Ministerio de la Presidencia, y actualmente se encuentra como una dependencia del Ministerio de Obras Públicas. La OER está finalizando la ejecución de los préstamos que financian el Programa de electrificación Rural Sostenible (préstamos 3165/CH-PN y 3166/OC-PN), aprobados en el 2014, con los cuales se ha electrificado 5171 casas.
- 3.6 En diciembre 2018, el BID aprobó una CT para apoyar el desarrollo de electrificación rural (ATN/OV-17155-PN), por un monto de US\$ 300,000.00, actualmente 100% comprometida. Esta CT financió los estudios de formulación del PAUE (préstamo 4790/OC-PN), levantamiento de información para ejecutar los proyectos. Actualmente con esta CT se financia la preparación de la Estrategia de Acceso Universal (EAU), que es coordinada por la Secretaria Nacional de Energía (SNE). La EAU tiene el objetivo de evaluar la normativa actual para electrificación rural, el estado de avance del acceso a energía moderna, los actores involucrados, las fuentes de financiamiento disponibles, y las innovaciones que pueden implementarse. Como resultado de este análisis, la EAU identificará los ajustes regulatorios necesarios y los pasos a seguir para alcanzar la cobertura universal al 2030. La EAU está actualmente en preparación, bajo la coordinación de la SNE, y en el marco de su preparación, se tienen diversas mesas de trabajo con los actores claves para el acceso universal a energía, que incluyen, las empresas distribuidoras, la OER, el ente regulador, las comunidades indígenas, y otras instituciones que trabajan en electrificación y energía rural en Panamá. La EAU estará lista en abril 2021, y se espera que algunas de las

⁴ Considerando un factor de emisiones de 10,15 kgCO₂/galón de kerosene, cada usuario no conectado emite 0,255 toneladas de CO₂ al año, las cuales pueden ser eliminadas al remplazar el consumo de kerosene con fuentes alternativas como la energía solar.

acciones identificadas requieran ser complementadas (por ejemplo, levantamiento de información, desarrollo de planes o normativas específicas) e implementadas durante el periodo de ejecución de la presente CT.

- 3.7 En mayo de 2019, el BID aprobó el préstamo 4790/OC-PN para financiar el PAUE, con el objetivo de apoyar el desarrollo socioeconómico de la población rural a través de un programa de universalización del acceso al servicio eléctrico (ver párrafos del 2.1 al 2.3). Dada la importancia de implementar el PAUE en los tiempos acordados, se propone el desarrollo de la presente CT para financiar estudios técnicos y el apoyo institucional para iniciar su ejecución, así como para complementar la EAU. Mediante el apoyo institucional, esta CT ayudará a fortalecer la Unidad Ejecutora de la OER a los fines de mitigar algunos de los riesgos identificados durante la preparación del préstamo, sobre todo aquellos relacionados con potenciales retrasos en los procesos de adquisiciones y potenciales impactos sociales y ambientales producto de intervenciones en áreas rurales con población vulnerable, así como, potenciales impactos por intervención en áreas categorizadas como protegidas. Los desafíos de ejecución del PAUE se deben principalmente a la necesidad de incrementar el ritmo de ejecución de obras al doble (US\$56 millones en 6 años, en comparación con el préstamo actualmente en cierre, que ejecutó US\$18 millones en 6 años), con una unidad ejecutora que acaba de ser relocalizada del Ministerio de la Presidencia al Ministerio de Obras Públicas. Por ello, es necesario el apoyo técnico para garantizar el inicio de la ejecución del préstamo, incluyendo la elaboración de pliegos, seguimiento de los contratos, y apoyo para el seguimiento de salvaguardas ambientales y sociales.
- 3.8 **Alineación Estratégica.** La CT está alineada con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008), específicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad, al apoyar la ampliación y mejora de la infraestructura para suministrar electricidad a poblaciones rurales y urbano marginales de bajos ingresos. Se alinea con las áreas transversales de: (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental, al contribuir con la mitigación del cambio climático, al apoyar la penetración de energías renovables y al apoyar el monitoreo del cumplimiento con las salvaguardas ambientales; (ii) Igualdad de Género y diversidad, al incluir un componente para promover usos productivos de la energía, con perspectiva de género y enfoque diferenciado para población indígena; (iii) capacidad institucional y estado de derecho, mediante el fortalecimiento institucional de la OER que se produce con la transferencia de conocimiento desde los consultores, así como al apoyar a la SNE en el desarrollo de un marco regulatorio para sistemas aislados con micro redes; y (iv) productividad e innovación al fomentar el uso de actividades productivas con energía. La CT se alinea con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo (GN 2710-5) a través de las áreas prioritarias de acción de: (i) apoyo a la construcción y mantenimiento de una infraestructura social y ambientalmente sostenible para que contribuya a aumentar la calidad de vida; y (ii) promover mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para incrementar la eficiencia en la provisión de servicios de infraestructura. Igualmente, esta CT es consistente con el Marco Sectorial de Energía (GN-2830-8) de acceso a la energía, sostenibilidad y seguridad energética; así como del Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8), al facilitar aprovechamiento de ER con baja emisión de Dióxido de Carbono (CO₂), contribuyendo a la mitigación del cambio climático. Finalmente, esta CT se alinea con el objetivo estratégico de la Estrategia de País de Panamá (GN-2838) “Mejorar la prestación de Servicios básicos a la población en situación de pobreza”, al apoyar el incremento del acceso a

electricidad de zonas con población vulnerable. Esta TC también queda alineada con los siguientes ámbitos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Infraestructura Financiado con Capital Ordinario (GN-2404-4) al financiar la preparación y revisión de documentos relacionados a operaciones, incluyendo documentos de licitación, estudios de viabilidad ambiental y social.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente I: Apoyo a la ejecución del préstamo "Programa de Acceso Universal a la Energía".** Este componente financiará consultorías para apoyar la ejecución del Programa. Entre ellas se prevé la contratación de: (i) apoyo para revisión y preparación de pliegos de licitación; (ii) apoyo para el seguimiento de temas ambientales y sociales; (iii) apoyo a la implementación de la estrategia de usos productivos con perspectiva de género y enfoque diferenciado para población indígena; (iii) apoyo para el diseño técnico de soluciones de micro redes, incluyendo temas de digitalización. Un equipo de profesionales del OER estará trabajando de la mano de los consultores en cada uno de los temas a desarrollar, brindando apoyo técnico y acompañamiento, a los fines de que pueda darse una apropiada transferencia de conocimiento hacia el personal de la institución.
- 4.2 **Componente II: Apoyo estratégico y regulatorio.** Este componente apoyará al desarrollo estratégico y normativo para lograr el acceso universal, siendo el principal beneficiario la SNE. El componente financiará consultorías para: (i) apoyar la implementación de acciones que se definan en la Estrategia de Acceso Universal y; (ii) apoyar el desarrollo de un marco regulatorio para sistemas aislados con micro redes, incluyendo temas de innovación.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Contrapartida Local	Financiamiento Total
Apoyo a la ejecución del préstamo "Programa de Acceso Universal a la Energía"	Consultorías de apoyo para: a) la revisión y preparación de pliegos de licitación; b) el seguimiento de temas ambientales y sociales; c) la implementación de la estrategia de usos productivos con perspectiva de género; y d) el diseño técnico de soluciones de micro redes, incluyendo temas de digitalización	US\$100,000.00	US\$0.00	US\$100,000.00
Apoyo estratégico y regulatorio	Desarrollo de consultorías apoyará al desarrollo estratégico y normativo para lograr el acceso universal	US\$100,000.00	US\$0.00	US\$100,000.00
Total		US\$200,000.00	US\$0.00	US\$200,000.00

- 4.3 **Reporte, Monitoreo y Evaluación:** El progreso de esta CT será monitoreado a través de sus resultados esperados, como se define en la Matriz de Resultados (MR). La MR también define los indicadores y su calendario esperado. El equipo será responsable

de monitorear la evolución de estos indicadores e informar su progreso físico y financiero por Producto y Componente. La información requerida se registrará en Convergencia. Los informes anuales que se presentarán describirán el progreso hacia la finalización de cada uno de los Componentes de CT a lo largo de su duración, presentando el grado de cumplimiento de los indicadores de productos y el progreso hacia los resultados de la MR según se registra en el Plan de Adquisiciones actualizado. También proporcionará información relevante para identificar áreas que requieran mejoras y lecciones aprendidas

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La Agencia Ejecutora es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La ejecución de la CT estará a cargo de los especialistas de la División de Energía responsables de la cartera de la División en la Representación de Panamá y del Equipo de Proyecto designado. OER designará un equipo de profesionales que actuarán como contraparte técnica del Equipo de Proyecto del Banco en el proceso de ejecución de la CT. Asimismo, se coordinará con la Secretaría Nacional de Energía, ente rector del sector.
- 5.2 OER ha expresado su interés en que el BID sea la agencia ejecutora considerando la experiencia del Banco en el tema y que su capacidad operativa, debido a la Pandemia, se encuentra actualmente limitada para ejecutar las actividades que forman parte de esta CT.
- 5.3 **Adquisiciones.** Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (i) Política para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN- 2765-4), y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (ii) Política de Adquisiciones Institucionales del BID (GN-2303-28).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Dada la situación del COVID y las limitaciones de traslado de los consultores, se prevé que se pudieran producir retrasos en los trabajos, por lo cual, el plan de trabajo estará basado el uso de reuniones virtuales y maximizando el uso de herramientas tecnológicas para la gestión de la TC, para mitigar el riesgo de demoras

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se identifican excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 La presente CT no tiene implicaciones ambientales ni sociales por tratarse de la elaboración de estudios. La CT ha sido clasificada por ESG como categoría “C” lo que ratifica un impacto ambiental, social y/o cultural negativo mínimo o inexistente.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1269](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1269](#)

[Términos de Referencia - PN-T1269](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1269](#)