

PANAMA
Perfil de Proyecto (PP)

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto: Programa de Apoyo a la Consolidación del Sector Energético I
Número del Proyecto: PN-L1033
Equipo de Proyecto: Carlos Trujillo (INE/ENE) y Marcelo Valenzuela (INE/ENE), Jefes de Equipo; José Ramón Gómez (INE/ENE); Haydemar Cova-León (INE/ENE); Valerie Anne Mercer-Blackman (CID/CID); María Cristina Landazuri (LEG/SGO) y Alberto Villalba (VPS/ESG); bajo la supervisión de Leandro Alves (INE/ENE) y Marcelo Antinori (CID/CPN).
Prestatario: República de Panamá
Organismo Ejecutor: Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en coordinación con la Secretaría de Energía (SE), y la participación de la Empresa de Transmisión S.A. (ETESA); la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM) y la Autoridad de Servicios Públicos (ASEP).
Plan Financiero: BID (CO): US\$100.000.000
Salvuardas: Políticas activadas: GN-2208-18-B.13 (Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias - Préstamos de políticas e instrumentos flexibles de préstamo).
Clasificación: No requiere clasificación.

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

A. Contexto y Justificación del Programa

- 2.1 **Situación Macroeconómica.** Panamá ha estado consolidando los esfuerzos de reforma estructurales de los últimos años en medio de un clima de alto crecimiento. Se estima que, en 2008, el Producto Interno Bruto (PIB) real del país crecerá alrededor de 8%, mas o menos la tasa promedio de los cinco años anteriores (y una de las tasas más altas de América Latina y el Caribe). Con tan alto crecimiento, el desempleo ha seguido disminuyendo y en 2007 alcanzó el 4%, muy por debajo de las tasas de doble dígito que prevalecían antes de 2004 en el país. Aunque la inflación en Panamá, históricamente es baja (menos de 2% anual), la tasa anualizada ha aumentado paulatinamente a 9,5% en Octubre 2008, en gran parte como resultado del aumento de los precios internacionales de combustibles y alimentos, pero también como resultado de presiones de la fuerte demanda doméstica. Los resultados fiscales a septiembre del 2008 muestran un leve déficit del Sector Público No Financiero (SPNF), de 0,4% del PIB. Sin embargo, se espera un leve superávit a final del año de menos de 1% del PIB para el SPNF.
- 2.2 A pocos meses de culminar el presente período presidencial del Dr. Martín Torrijos en junio del 2009, el Gobierno de Panamá (GdP) ya logró poner en marcha la agenda principal de reforma planteada. El GdP ejecutó reformas fiscales y de jubilaciones, consideradas decisivas para la sostenibilidad fiscal de mediano y largo plazo. La Ley de Responsabilidad Fiscal, aprobada en Mayo 2008, asegurará un control adecuado del

déficit y una trayectoria descendiente de la deuda pública a lo largo del tiempo, de 45% esperado en el 2008 a menos de 40% en el 2015. También reforzará la gestión de la política fiscal a lo largo del ciclo.

- 2.3 Para 2009 se proyecta que el crecimiento del PIB real será entre 5% y 8%, Esta tasa de crecimiento más moderada se debe al impacto que tendrá la debilidad de la economía estadounidense sobre Panamá, no obstante la esperada continuación del estímulo de consumo e inversión brindado por las inversiones internas relacionadas con la expansión del Canal. Se espera que la inflación se reduzca a niveles históricos del 2% en el 2009, debido a la reciente caída de los precios de energía y alimentos, además de presiones deflacionarias en los Estados Unidos. El balance del SPNF se espera pasará a un leve déficit como resultado de aumentos en la inversión pública e ingresos tributarios mas moderados, pero el balance estructural se mantendrá firme dadas las reformas de los últimos años. Los principales riesgos a los que hace frente el crecimiento económico son tanto internos como externos. En el plano externo, la economía es vulnerable a reducciones de las exportaciones de servicios, y la posibilidad de reducciones fuertes de crédito doméstico por parte de los bancos multinacionales basados en Panamá. En el plano interno, la inversión en nueva construcción disminuirá su ritmo de crecimiento. Sin embargo, dado el desempeño sólido del sistema financiero, la economía panameña esta relativamente bien preparada para afrontar una posible tormenta financiera global.
- 2.4 **Situación y Políticas del Sector Energético.** Como casi todos los países de la región, Panamá introdujo reformas importantes a su sector energético durante los años noventa. El modelo del sector eléctrico fue bien orientado e innovador para su tiempo. A diferencia de otras experiencias en la región, se mantuvo al Estado como accionista en las empresas privatizadas, pero cediendo el control al inversionista estratégico lo cual le ha permitido una fuente importante de ingresos al tiempo que se beneficia de la eficiencia en la gerencia. Adicionalmente, su mercado eléctrico y los organismos reguladores fueron diseñados teniendo en cuenta en forma adecuada las características del país y se contó con una transición bien diseñada. No obstante lo anterior, y como ocurrió en todos los países que emprendieron reformas durante la década de los noventa, la experiencia demostró que algunos supuestos no eran lo suficientemente sólidos lo que hizo el modelo vulnerable tanto a efectos externos, como se evidenció con el alza de los precios internacionales del combustible, como internos, por lo que ha sido necesario efectuar ajustes al mismo. En el caso panameño, estos ajustes no son de ninguna manera radicales pero si importantes para la sostenibilidad del modelo.
- 2.5 Supuestos optimistas sobre los incentivos de las empresas distribuidoras para contratar en forma eficiente la energía de largo plazo en nombre de la demanda se tradujeron en una falta de inversión en nueva generación, exponiendo al mercado a la volatilidad de los precios de combustibles de los últimos años. Por otra parte se subestimó la necesidad de conceder subsidios bien focalizados a las personas de bajos ingresos y se sobreestimó la capacidad para extender el servicio eléctrico a todo el territorio. Igualmente, se subestimó la importancia de las restricciones en el manejo eficiente de Empresa de Transmisión S.A. (ETESA) originadas en su condición de empresa estatal. La experiencia demostró igualmente las dificultades para mantener el prestigio y legitimidad del ente regulador. Finalmente, la dispersión de los organismos de política en dos ministerios llevó a

duplicación de funciones y a dificultades para contar con el consejo técnico de alta calidad que requiere el ejecutivo para la toma oportuna de decisiones sectoriales.

- 2.6 El ajuste requerido por el modelo energético panameño es un proceso, no es un evento único. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha venido apoyando al GdP en adelantar el ajuste al modelo mediante un conjunto de operaciones de préstamo y asistencia técnica (ver Sección III). Entre las propuestas generadas se incluyen medidas para fomentar el interés de los inversionistas en generación que lleve a una competencia efectiva por proveer los nuevos suministros, a mejorar la efectividad de las empresas del Estado, hacer más transparente la gestión del regulador, ayudar a la legitimación de las reformas mediante un proceso de subsidios más transparentes y efectivos, y finalmente mediante el fortalecimiento de la capacidad decisoria del ejecutivo. Estas operaciones han ayudado al GdP a tomar medidas como el establecimiento por la Autoridad de Servicios Públicos (ASEP) del pliego único para la contratación de energía de largo plazo y la aprobación de la Ley 52 reforzando el status de la Secretaría de Energía (SE), lo cual ofrece un buen punto de partida y ha contribuido con enseñanzas valiosas.
- 2.7 El Programa propuesto apoya la estrategia del país para desarrollar su sector energético, y es consistente con la Estrategia del Banco para el País (GN-2385-1) que plantea el apoyo a la revisión integral del marco regulatorio y de las políticas del sector energético. El Programa se apoyará bajo la modalidad de préstamo en apoyo de reformas de política de tipo programático (PBL-Programático). El Programa consistirá de tres préstamos de un solo tramo cada uno con un marco de mediano plazo en el sector eléctrico especificando medidas de política e institucionales. Esta modalidad permite consolidar el apoyo que el Banco ha venido prestando mediante asistencia técnica a las reformas del sector y brinda la flexibilidad necesaria para desarrollar e implementar una serie de medidas requeridas para cumplir con los resultados esperados con el Programa.

B. Objetivo y resultados esperados

- 2.8 El objetivo del Programa es apoyar las políticas públicas adoptadas por el GdP para la consolidación de las reformas del sector energético de Panamá. El Programa apoyará las acciones ya adoptadas, así como el programa de consolidación en el mediano plazo, en las áreas de capacidad institucional del Poder Ejecutivo y efectividad de las empresas del Estado en el sector, fomento de la energías renovables, la bioenergía y la eficiencia energética, las salvaguardias sociales y ambientales de proyectos energéticos, los aspectos regulatorios y el fomento a la inversión privada, y la racionalización de subsidios en el sector energético. Los objetivos y metas en cada uno de los siguientes componentes serán definidos en la Matriz de Políticas, y apoyados por la Carta de Políticas de las autoridades del GdP.
- 2.9 **Componente I: Estabilidad Macroeconómica.** El objetivo es apoyar el desarrollo y el mantenimiento de un contexto macroeconómico consistente con los objetivos del Programa y con la Carta de Política Sectorial.
- 2.10 **Componente II: Mejora y Consolidación de la Capacidad Institucional.** El objetivo es reconocer, y continuar apoyando, los esfuerzos del GdP para asegurar la definición y

puesta en marcha de políticas energéticas coherentes mediante la creación de la SE, su adecuada estructuración y dotación de personal y recursos. Asimismo, se busca contribuir a elevar el nivel de la discusión mediante el fortalecimiento de centros académicos de excelencia en el estudio y discusión de temas energéticos.

- 2.11 **Componente III: Efectividad de las Empresas del Estado.** El objetivo es apoyar la introducción de prácticas de Gobierno Corporativo en las empresas del Estado en el sector energético, en seguimiento al proceso ya iniciado con apoyo del BID a ETESA.
- 2.12 **Componente IV: Fomento a las Energías Renovables, Bioenergía y Eficiencia Energética.** El objetivo es reconocer y continuar apoyando a la SE para la formulación e implantación de políticas y normas consistentes, efectivas y eficientes para promover la eficiencia energética y aumentar la participación en la matriz energética de fuentes que contribuyan a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático, incluyendo las energías renovables y la bioenergía.
- 2.13 **Componente V: Salvaguardias Ambientales y Sociales para Proyectos Energéticos.** El objetivo es reconocer y continuar apoyando al GdP a mejorar el sistema de gestión ambiental y social para el desarrollo de proyectos de infraestructura eléctrica sustentable, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales y la realidad nacional de forma tal que se minimicen los conflictos que se han presentado con los actores involucrados en el desarrollo de iniciativas hidroeléctricas y eólicas.
- 2.14 **Componente VI: Mejoras en la Gestión de la Regulación y el Fomento a la Participación Privada.** El objeto es reconocer y continuar apoyando los esfuerzos del GdP para romper los cuellos de botella que habían impedido la inversión en nuevos proyectos de generación eléctrica en Panamá, como son: la dificultad para efectuar contratos de largo plazo que le permitan asegurar financiamiento; la falta de credibilidad de las instituciones reguladoras; y la falta de un sistema adecuado de vigilancia del desempeño del mercado mayorista de energía eléctrica.
- 2.15 **Componente VII: Racionalización de Subsidios en el Sector Energético.** El objeto es apoyar al GdP en mejorar la focalización de los subsidios en el sector energético para concentrarlos en los consumidores de bajos ingresos. Es posible concentrar el esfuerzo del subsidio en los más pobres y mejorar al mismo tiempo el funcionamiento de los fondos de estabilización de precios de los combustibles sin necesidad de incrementar la carga fiscal en forma significativa.

III. TEMAS DE DISEÑO Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 El BID ha venido apoyando al GdP en adelantar ajustes al modelo de su sector energético mediante un conjunto de operaciones de préstamo y asistencia técnica iniciadas en 2006 con el apoyo de la ATN/MT-9698-PN para la revisión integral del marco regulatorio y de las políticas del sector energético, y continuada con financiamiento de un consultor para asesorar al GdP a hacer una evaluación de las necesidades de ajustes a las reformas del sector eléctrico. así como también 3 Cooperaciones Técnicas (CT) con recursos de

SECCI y del Fondo de Infraestructura (Infrafondo). La CT PN-T1042 busca incentivar el desarrollo de la institucionalidad relacionada con el sector de energía y el desarrollo de fuentes renovables de energía y eficiencia energética en Panamá, La CT PN-T1059, esta enfocada a apoyar a la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM), en el desarrollo de su estrategia nacional de cambio climático y su fortalecimiento. La PN-T1047 con recursos de Infrafondo, entre otros aspectos, apoya los estudios de viabilidad ambiental y social de las nuevas inversiones en transmisión de energía, que permitan incorporar al sistema interconectando nacional la electricidad de nuevas fuentes de energía hidroeléctricas en Panamá. El **Anexo II** resume los principales trabajos de conocimiento sectorial ya realizados y los propuestos a realizar.

IV. SALVAGUARDIAS Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 **El Prestatario y Organismo Ejecutor.** El prestatario será la República de Panamá. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) será el organismo ejecutor, y ejercerá la coordinación a través de la Unidad de Políticas Públicas. La responsabilidad técnica primaria recae en el MEF, que coordinará con otras entidades como la SE, la ASEP, ETESA y ANAM según sea necesario. La interlocución formal ante el BID estará liderada por MEF y SE.
- 4.2 **Salvaguas ambientales.** Las reformas propuestas en esta operación programática no generarán impactos ambientales y sociales negativos. Las actividades apuntan hacia la consolidación de las reformas del sector energético en Panamá que han venido siendo apoyadas por el BID, el apoyo al desarrollo de medidas de mitigación y adaptación al cambio climático, y a la mejora en las actividades de gestión ambiental y social de proyectos de infraestructura eléctrica, lo cual en el mediano y largo plazo apuntan a mejorar la gestión ambiental y social del sector en el país, lo cual tendrá un impacto positivo. Sin embargo, la implementación de algunos de los programas promovidos por los componentes podría generar impactos significativos, por lo cual se utilizará la herramienta de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para analizar los impactos ambientales y sociales originados por el Programa. Durante la preparación se analizará el estado de avance en la implementación y la capacidad institucional para la utilización de la EAE para los planes y programas promovidos por el Programa, como es requerido por la OP-703. El **Anexo I** incluye el filtro de la Política de Salvaguardias Ambientales. De acuerdo a la directiva B.13 de la Política de Salvaguardas, la operación no es sujeta a clasificación.

V. RECURSOS Y CRONOGRAMA

- 5.1 En el **Anexo III** se detalla el cronograma que establece los hitos necesarios para lograr que la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) sea aprobada en el primer trimestre de 2009 (ruta crítica); y el **Anexo IV** los costos de preparación de esta operación.

PANAMA
Programa de Apoyo a la Consolidación del Sector Energético I (PN-L1033)

SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

This Report provides guidance for project teams on safeguard policy triggers and should be attached as an annex to the Project Concept Document (or equivalent) together with the Safeguard Screening Form, and sent to ESR.

1. Save as a Word document. 2. Enter additional information in the spaces provided, where applicable. 3. Save new changes.

PROJECT DETAILS	IDB Sector	Energy
	Project Type	Policy Based Loan (PBL)
	Additional Operation Details	
	Country	Panama
	Project Status	New Operation
	Investment Checklist	Generic Checklist
	Team Leader	Carlos Trujillo
	Project Title	Programa de Apoyo a la Consolidación del Sector Energético I
	Project Number	PN-L1033
	Safeguard Specialist(s)	José Ramón Gómez
	Assessment Date	2008-11-20
	Assessment Number	2008-11203858-2
	Additional Comments	

SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS	Project Type	Policy Based Loan (PBL)	
	Safeguard Policy Items Identified (Yes)	Operation for which ex-ante impact classification may not be feasible. These loans are: Policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, or conditional credit lines for investment	(B.13)
	Potential Safeguard Policy Items (?)	No potential issues identified	
	Recommended Action	Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s), including B13, for guidance. No project classification required. Submit Report and PCD (or equivalent) to ESR.	
	Additional Comments	<i>Policy Directives can be accessed from the Resources tab on the Toolkit home page.</i>	

ASSESSOR DETAILS	Name of person who completed screening:	José Ramón Gómez
	Title	Energy Specialist
	Date	2008-11-20

PANAMA
Programa de Apoyo a la Consolidación del Sector Energético I
(PN-L1033)

Índice de actividades y trabajo sectorial propuesto y ejecutado

Temas	Descripción	Fechas esperadas	Referencias y vínculos a archivos técnicos
Opciones técnicas y diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico, Evaluación y Consultas sobre el marco regulatorio • Plan Energético Preliminar 2009-2023 • Diagnóstico Ejecutivo y Plan de Acción para el gobierno Corporativo de ETESA • Consolidación del proceso de expansión de la transmisión en base a incertidumbres • Reformas de Segunda Generación en el Sector Eléctrico de Panamá • Definición de objetivos y triggers de la Matriz de Políticas Equipo de Proyecto. Misiones de Identificación y de Orientación. • Informe de consultorías especializadas de apoyo al MEF y de preparación de la Nota Sectorial 	<p>Ejecutado Ejecutado Ejecutado Ejecutado Ejecutado</p> <p>Dic/08 y Enero/09; Enero y Marzo/09</p>	
Análisis del costo de proyecto y factibilidad	No aplica		
Gestión financiera y fiduciaria y medios de control	No aplica		
Recolección de datos y análisis	Equipo de Proyecto. Misiones de Identificación y de Orientación. Informe de consultorías especializadas de apoyo al MEF y de preparación de la Nota Sectorial	Dic/08 y Enero/09; Enero/09	
Análisis institucional, recursos y capacidad de implementación	Equipo de Proyecto. de Identificación y de Orientación.	Dic/08 y Enero/09;	
Identificación de entorno y <i>stakeholders</i>	Equipo de Proyecto. Misiones de Identificación y de Orientación. Informe de consultorías especializadas de apoyo al MEF y de preparación de la Nota Sectorial	Dic/08 y Enero/09; Enero/09	
Salvaguardias ambientales y sociales	Ver Anexo I.		
Otros temas clave, (otros donantes, género, sostenibilidad, temas sectoriales o de país)	Equipo de Proyecto. Misiones de Identificación y de Orientación.	Dic/08 y Enero/09;	

PN-L1033 - Programa de Apoyo a la Consolidación del Sector Energía

ANEXO - III

ID	Task Name	Duration	Start	Finish	Predecessors	October	November	December	January	February	March	April
1	Solicitud del Organismo de Enlace	0 days	Wed 10/22/08	Wed 10/22/08		M	E	B	M	E	B	M
2	PERFIL DE PROYECTO (PP)	45 days	Wed 10/22/08	Tue 12/23/08		M	E	B	M	E	B	M
3	Preparación Perfil de Proyecto	28 days	Wed 10/22/08	Fri 11/28/08	1							
4	Misión de Identificación	5 days	Mon 12/1/08	Fri 12/5/08	3							
5	Preparación Perfil de Proyecto	3 days	Mon 12/8/08	Wed 12/10/08	4							
6	Distribución PP al ERM	0 days	Wed 12/10/08	Wed 12/10/08	5							
7	Reunión de ERM	5 days	Thu 12/11/08	Wed 12/17/08	5							
8	Aprobación del PP	4 days	Thu 12/18/08	Tue 12/23/08	7							
9	Propuesta de Desarrollo de Operación (POD)	66 days	Wed 12/24/08	Wed 3/25/09								
10	Preparación del POD	19 days	Wed 12/24/08	Mon 1/19/09	8							
11	Misión de Orientación	4 days	Tue 1/20/09	Fri 1/23/09	10							
12	Preparación Borrador Informe	8 days	Mon 1/26/09	Wed 2/4/09	11							
13	Distribución POD a QRR	5 days	Thu 2/5/09	Wed 2/11/09	12,25							
14	Aprobación VPS/VPC	3 days	Thu 2/12/09	Mon 2/16/09	13							
15	Distribución al OPC	5 days	Tue 2/17/09	Mon 2/23/09	14							
16	Propuesta aprobada por OPC	0 days	Mon 2/23/09	Mon 2/23/09	15							
17	Revisión final de la Propuesta	3 days	Tue 2/24/09	Thu 2/26/09	16							
18	Negociación	3 days	Fri 2/27/09	Tue 3/3/09	17							
19	Entrega Propuesta a SEC	6 days	Wed 3/4/09	Wed 3/11/09	18							
20	Propuesta a Comisión General	10 days	Thu 3/12/09	Wed 3/25/09	19							
21	Comisión General	0 days	Wed 3/25/09	Wed 3/25/09	20							
22	Evaluación macroeconómica independiente	59 days	Tue 11/11/08	Fri 1/30/09								
23	Solicitud carta al FMI	0 days	Tue 11/11/08	Tue 11/11/08								
24	Preparación evaluación por el Banco	45 days	Mon 12/1/08	Fri 1/30/09	3							
25	Informe de evaluación	0 days	Fri 1/30/09	Fri 1/30/09	24							