

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

**PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SECTOR ENERGÉTICO DE
PANAMÁ**

(PN-L1145)

PERFIL DE PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: José Ramón Gómez (ENE/CPA) Jefe de Equipo; Gustavo Martínez (INE/WSA) co-jefe de equipo; Jorge Mercado (ENE/CRD); Alberto Levy (INE/ENE); Javier Grau (INE/WSA); Wilkferg Vanegas (INE/ENE); Stephanie Suber (INE/ENE); Guillermo Lagarda (CID/CID); Menfis Moreno (CID/CPN); Sofía Greco (LEG/SGO); Claudio Alatorre (CSD/CCS); David Ochoa (FMP/CPN); y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública.

PERFIL DE PROYECTO

PANAMÁ

I. DATOS BÁSICOS

Nombre del Proyecto:	Programa de Apoyo al Desarrollo Sostenible del Sector Energético de Panamá
Número de Proyecto:	PN-L1145
Equipo de Proyecto:	José Ramón Gómez (ENE/CPA) Jefe de Equipo; Gustavo Martínez (INE/WSA) co-jefe de equipo; Jorge Mercado (ENE/CRD); Alberto Levy (INE/ENE); Javier Grau (INE/WSA); Wilkferg Vanegas (INE/ENE); Stephanie Suber (INE/ENE); Guillermo Lagarda (CID/CID); Menfis Moreno (CID/CPN); Sofía Greco (LEG/SGO); Claudio Alatorre (CSD/CCS); David Ochoa (FMP/CPN); y Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN)
Prestatario:	Panamá
Organismo Ejecutor:	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)
Plan Financiero:	BID (Capital Ordinario): Hasta US\$400.000.000 Local: US\$0 Total: Hasta US\$400.000.000
Salvaguardias:	Políticas Activadas: B.01 (OP-102), B.02, B.03, B.07 y B.13 Clasificación: No Aplica

II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Situación macroeconómica.** Panamá fue la economía de mayor crecimiento en América Latina y el Caribe entre 2010 y 2016, alcanzando una tasa promedio anual del 7,2%¹. Este crecimiento se sustentó principalmente en el aumento de la inversión agregada, pasando del 23,0% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2010 a aproximadamente 26,2% en 2016. El desempeño de la actividad económica y acciones en el ámbito fiscal, financiero y comercial, le permitieron ampliar su integración a la economía global y adquirir grado de inversión, consolidándose como un importante centro financiero, logístico y comercial, con acceso fluido a fuentes externas de financiamiento.
- 2.2 El sector energético, uno de los rubros de mayor dinamismo de la economía panameña, participó con 2,9% del PIB en 2007 y 4,0% en 2016. Las expectativas de crecimiento económico² y poblacional al mediano plazo, mejoras en competitividad resultantes de la consolidación de Panamá como *Hub* de las

¹ Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

² 6,12% (2017) y 6,1% (2021). Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) e INEC.

Américas, y avances del plan nacional de expansión de electrificación rural³, proyectan un crecimiento sostenido promedio de la demanda eléctrica de 5,2% anual al 2050⁴.

- 2.3 **Marco regulatorio del sector energético.** El ente encargado de la definición de políticas del sector es la Secretaría Nacional de Energía (SNE). El subsector eléctrico está regulado por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos (ASEP). La regulación del subsector de hidrocarburos involucra varias entidades como la SNE, el Ministerio de Comercio e Industrias, y la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia.
- 2.4 La regulación del sector energético está delineada por la Ley Nº 6 de 1997 que establece el marco regulador e institucional para la prestación del servicio público de electricidad; la Ley Nº 8 de 1987, conocida como Ley de Hidrocarburos, y el Decreto de Gabinete Nº 36 de 2003, que definen las políticas, condiciones y entidades a cargo de la regulación y control del subsector hidrocarburos. El mercado de Gas Natural (GN) no cuenta aún con regulación específica para su almacenamiento, transporte y comercialización.
- 2.5 **El sector energético.** En 2014, la matriz energética de Panamá estuvo compuesta en un 67% por derivados del petróleo, en 26% por Energías Renovables (ER) principalmente hídrica, y 7% por carbón. Cerca del 82% de la oferta energética fue importada, principalmente combustibles líquidos fósiles (87%)⁵. El sector transporte fue el principal consumidor de energía (42%), seguido por el industrial (25%), residencial (16%), comercial (15%), y otros (2%). Las emisiones totales de dióxido de carbono (CO₂) del país se situaron en 10 millones de tCO₂. Transporte contribuyó con 49% de éstas y el sector energético con 17%, de las cuales el subsector eléctrico contribuyó con 19%.
- 2.6 **El subsector eléctrico.** En 2015 se generaron 9.626 GWh, provenientes casi en su totalidad de generadores privados (91%) y 0.2% de importaciones del Sistema de Interconexión Eléctrica de los Países de América Central (SIEPAC). El 57,7% de la generación fue hidráulica, 34,0% térmica (carbón y diésel), 6,7% eólica y 1,4% solar. Se estima que con crecimiento de 5,2%, la demanda eléctrica nacional podría duplicarse en los próximos 10 años, alcanzando cerca de 19.000GWh y 56.000GWh en 2050, casi 6 veces la demanda de 2014⁶. Se planifica la introducción de GN en la matriz energética a partir de 2019, con la operación de una planta privada de 381 Mega-Vatios (MW) que consumirá GN proveniente de su nueva terminal regasificadora y de almacenamiento de Gas Natural Licuado (LNG).
- 2.7 En 2015 el sistema de transmisión, a cargo de la Empresa Estatal de Transmisión Eléctrica (ETESA), estuvo compuesto por 2.103km de líneas de doble circuito en 230 Kilo-voltios (kV), y 306 km en 115kV. Dado el crecimiento esperado de la demanda, se requerirán nuevos proyectos de expansión y refuerzo del Sistema

³ La OER planea electrificar 20.000 viviendas al 2019.

⁴ Plan Energético Nacional 2015-2050.

⁵ SNE, Balance Energético Nacional 2014.

⁶ Plan Energético Nacional 2015-2050.

Nacional de Transmisión⁷. Las funciones de transmisión, operación del sistema y administración del mercado⁸, están a cargo de ETESA.

- 2.8 Panamá es uno de los seis países que integran el Mercado Eléctrico Regional (MER) del SIEPAC, a través del cual el país suple parte de su consumo nacional y realiza crecientes exportaciones de sus excedentes. En 2015 Panamá exportó 140GWh de electricidad al MER, siendo su segundo exportador después de Guatemala.
- 2.9 El sector energético recibe subsidios significativos, especialmente a la electricidad y al GLP. En 2015 el pago por subsidio directo al consumo de electricidad alcanzó US\$175M y US\$85,1M en subsidios al tanque de 25 libras de GLP⁹. El gobierno ha venido realizando significativos esfuerzos encaminados a la estructuración de tarifas basadas en costos eficientes de suministro; focalización del consumo máximo subsidiado para energía eléctrica; y subsidios al GLP hacia hogares de menores ingresos.
- 2.10 Cerca del 92,5% de la población cuenta con acceso al servicio de electricidad¹⁰. Los mayores índices de cobertura se presentan en las provincias de Panamá, Colón y Los Santos, y los más bajos, en las provincias de Darién y Chiriquí. La leña y el Gas Licuado de Petróleo (GLP) para cocción constituyen las principales fuentes de energía en zonas sin acceso a electricidad.
- 2.11 **El subsector de hidrocarburos.** Panamá no cuenta con producción de hidrocarburos. Los derivados de petróleo son importados en su totalidad. En 2015 se importaron cerca de 26 millones de barriles de petróleo¹¹ a un costo cercano a US\$4.300 millones (9% del PIB), y exportaron 3.000 barriles equivalentes de petróleo. El mercado de hidrocarburos está controlado por empresas privadas que se encargan del transporte, almacenamiento y comercialización. Se espera que el GN se convierta en fuente de energía alternativa para el país, con ventajas en precios y en impacto ambiental, relativo a combustibles fósiles. La terminal regasificadora y de almacenamiento de LNG en construcción, tendrá una capacidad de 180,000m³, permitirá suplir las necesidades de la nueva planta de generación (¶2.6), con reserva adicional para suministro a otros servicios en el país o la región.
- 2.12 **Desafíos del sector.** El Gobierno de Panamá (GdP) con apoyo del Banco, a través de distintas operaciones de préstamo y asistencia técnica, ha tomado medidas importantes para la consolidación del sector energético desde 2010, particularmente en mejorar la capacidad institucional de las empresas estatales en el sector; fomento a ER y eficiencia energética (EE); gestión ambiental y social para proyectos energéticos; gestión, regulación y fomento a la participación privada; y racionalización de subsidios en el sector. No obstante, el sector aún enfrenta importantes desafíos relacionados con: (i) alta dependencia en los

⁷ [Plan de Expansión del Sistema Interconectado Nacional \(ETESA\) 2015-2016.](#)

⁸ El Centro Nacional de Despacho (CND) de ETESA se encarga de la administración del mercado.

⁹ [Informe Económico y Social 2015. MEF.](#)

¹⁰ [SE4ALL Evaluación Rápida y Análisis de Brechas, Panamá 2014.](#)

¹¹ Centro América y República Dominicana: Estadísticas de Hidrocarburos, 2015 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2016).

combustibles fósiles líquidos importados, con la asociada volatilidad de sus precios en los mercados internacionales¹²; (ii) vulnerabilidad a los efectos del cambio climático dada la alta participación de energía hídrica en la matriz eléctrica; (iii) necesidad de abastecer la creciente demanda de electricidad con nueva capacidad de generación diferente a la energía hídrica, la cual está llegando a su máximo potencial de participación; (iv) necesidad de normatividad y regulación para la introducción y desarrollo del mercado de GN; (v) brechas en cobertura eléctrica; (vi) altos subsidios y débil focalización; y (vii) debilidades en regulación y gestión de las empresas públicas.

- 2.13 **Estrategia del Gobierno.** Para responder a los desafíos del sector, SNE emitió el Plan Energético 2015-2050, una política de largo plazo consensuada con los actores relevantes del sector, orientada a lograr: (i) acceso universal y reducción de la pobreza energética; (ii) descarbonización de la matriz energética¹³; (iii) uso eficiente de la energía y sobriedad energética; y (iv) seguridad energética.
- 2.14 Con el fin de avanzar con este Plan Energético y responder a los desafíos del sector de servicios públicos, el GdP solicitó al BID estructurar un financiamiento bajo la modalidad PBP¹⁴, con una serie de dos préstamos. El programa incluye medidas para: fortalecimiento institucional del sector relacionado con planificación y gestión, desarrollo de normativas y regulación; diversificación de la matriz energética para aumentar la oferta energética reduciendo la dependencia de fuentes hídricas; mejorar la sostenibilidad financiera del sector a través de mejor focalización de subsidios; y cerrar la brecha de acceso al servicio de electricidad. La escala de esta operación se justifica anticipando las necesidades de recursos fiscales del GdP para 2017 que se sitúan en el orden de los US\$1.890 millones (CS-3633).
- 2.15 **Experiencia del BID.** El BID cuenta con amplia experiencia en el sector energético panameño. A través de Cooperaciones Técnicas (CT) y préstamos actualmente apoya: (i) desarrollo del marco jurídico y regulatorio para la introducción de GN; (ii) programas de electrificación rural; (iii) integración regional a través del financiamiento al SIEPAC y estudios técnicos, ambientales, regulatorios y de estructuración financiera para la interconexión eléctrica Colombia-Panamá (ICP); (iv) fortalecimiento de la institucionalidad y planeación del sector; y (v) construcción de la planta de regasificación y almacenamiento de GN con el apoyo de la Cooperación Interamericana de Inversiones (IIC).
- 2.16 **Estrategia del Banco con el País (EBP).** El programa se enmarca en la Estrategia de País del BID con Panamá 2015-2019 (GN-2838) a través de su objetivo prioritario (iii) de profundizar los servicios logísticos, la eficiencia y la conectividad de la infraestructura productiva. El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de productividad e innovación. El programa se alinea con

¹² Por ejemplo, en septiembre de 2008 los precios internacionales por barril de petróleo se situaban alrededor de US\$147, a inicio de 2009 en US\$30. Subieron a US\$110 en octubre 2014, fecha en la que cayeron hasta US\$40.

¹³ En la Contribución Nacional Tentativa (INDC) de Panamá para el Acuerdo Climático de París 2015, Panamá se compromete a incrementar el porcentaje de generación eléctrica por medio de fuentes de ER en 30% en 2050 con respecto a 2014.

¹⁴ Programático en Apoyo a Reformas de Política (PBP por sus siglas en inglés).

las áreas transversales de: (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental; y (ii) capacidad institucional y estado de derecho. El programa incluye las áreas temáticas del Marco Sectorial de Energía (GN2830-2) de sostenibilidad, acceso, seguridad y gobernanza.

- 2.17 **Objetivo general.** El objetivo general del programa es contribuir a la sostenibilidad financiera, técnica y económica del sector de energía a través de un proceso de reformas que contribuya a: (i) fortalecer el marco normativo e institucional del sector; (ii) mejorar la seguridad energética por medio de la introducción de GN en la matriz energética nacional; (iii) mejorar la sostenibilidad financiera del sector y la carga fiscal reduciendo el costo de los subsidios del sector y mejorando su focalización; y (iv) aumentar el acceso al servicio de energía eléctrica. El programa incluye los siguientes componentes:
- a. **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** El objetivo es asegurar el mantenimiento de un marco macroeconómico estable y congruente con los objetivos del programa según lo establecido en la Matriz de Políticas y en la Carta de Política Sectorial.
 - b. **Componente 2. Mejora y consolidación de la capacidad institucional y regulatoria del sector.** Se busca robustecer la institucionalidad en aspectos de regulación, gestión, coordinación y planeación; y en el conocimiento técnico del sector.
 - c. **Componente 3. Desarrollo de una matriz energética social y ambientalmente sostenible.** Se busca incorporar GN, aumentar y diversificar la oferta para abastecer la creciente demanda eléctrica, fomentando el desarrollo de ER, implementando medidas de EE, e incrementando los intercambios eléctricos regionales.
 - d. **Componente 4. Racionalización de subsidios en el sector energético.** Se promueve el desarrollo e implementación de medidas orientadas a reducir el costo de subsidios, contribuyendo a las metas fiscales y sociales del país, mediante mejoras en la focalización y reducción de aquellos que comprometen la eficiencia del sector.
 - e. **Componente 5. Desarrollo de la electrificación rural.** Se apoya el desarrollo de herramientas de política y regulatorias encaminadas a incrementar la cobertura eléctrica en zonas rurales aisladas, bajo criterios de sostenibilidad técnica, ambiental y financiera.

III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTOS DEL SECTOR

- 3.1 **Aspectos Institucionales.** El organismo ejecutor será el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Para el diseño e implementación de los compromisos de política asociados a esta operación se ha conformado un equipo integrado por representantes de MEF, SNE y ASEP.

- 3.2 **Monitoreo y Evaluación.** El programa contará con mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan determinar su impacto y el cumplimiento de los resultados que se establezcan.
- 3.3 **Riesgos.** Se identificó como riesgo de preparación la ocurrencia de posibles retrasos en el cumplimiento de los compromisos de política. Como mecanismo de coordinación se realizarán reuniones periódicas de seguimiento con autoridades de alto nivel de MEF, SNE y ASEP, con el apoyo técnico del Banco.

IV. RIESGOS AMBIENTALES Y ASPECTOS FIDUCIARIOS

- 4.1 **Aspectos Ambientales y Sociales.** De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), no se requiere clasificación de impacto sobre el medio ambiente.

V. OTROS TEMAS

- 5.1 Por solicitud del GdP, el Banco se encuentra preparando la CT no-reembolsable “Apoyo al Programa de Reformas del Sector Eléctrico y a la Introducción de Gas Natural” (PN-T1169) para apoyar el proceso de reforma de políticas en el sector y el cumplimiento de los compromisos de política del programa.

VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA DE PREPARACIÓN

- 6.1 El Anexo IV presenta los estudios necesarios para la preparación y el Anexo V el cronograma y costos administrativos. Se planea distribuir la Propuesta para el Desarrollo de la Operación (POD) al Comité de Calidad y Riesgo (QRR) el 2 de mayo de 2017; el Borrador de Propuesta de Préstamo al Comité de Políticas Operativas (OPC) el 1 de junio de 2017; y presentar la Propuesta de Préstamo al Directorio Ejecutivo del Banco el 19 de julio de 2017.

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).



Safeguard Policy Filter Report

Operation Information

Operation		
PN-L1145 Support to the Sustainable Development of the Public Utilities Sector		
Environmental and Social Impact Category	High Risk Rating	
B13	{Not Set}	
Country	Executing Agency	
PANAMA	{Not Set}	
Organizational Unit	IDB Sector/Subsector	
Water & Sanitation	ENERGY	
Team Leader	ESG Lead Specialist	
JOSE RAMON GOMEZ	{Not Set}	
Type of Operation	Original IDB Amount	% Disbursed
Loan Operation	\$0	0.000 %
Assessment Date	Author	
20 Mar 2017	wilkfergv Operational Analyst	
Operation Cycle Stage	Completion Date	
ERM (Estimated)	6 Apr 2017	
QRR (Estimated)	1 May 2017	
Board Approval (Estimated)	{Not Set}	
Safeguard Performance Rating		
{Not Set}		
Rationale		
{Not Set}		



Safeguard Policy Filter Report

Potential Safeguard Policy Items

[No potential issues identified]

Safeguard Policy Items Identified

B.1 Bank Policies (Access to Information Policy– OP-102)

The Bank will make the relevant project documents available to the public.

B.1 Bank Policies (Disaster Risk Management Policy– OP-704)

The operation is in a geographical area exposed to [natural hazards](#) ([Type 1 Disaster Risk Scenario](#)). Climate change may increase the frequency and/or intensity of some hazards.

B.1 Bank Policies (Disaster Risk Management Policy– OP-704)

The sector of the operation is vulnerable to natural hazards. Climate change may increase the frequency and/or intensity of some hazards.

B.2 Country Laws and Regulations

The operation is expected to be in compliance with laws and regulations of the country regarding specific women's rights, the environment, gender and indigenous peoples (including national obligations established under ratified multilateral environmental agreements).

B.7 Supervision and Compliance

The Bank is expected to monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.

B.13. Noninvestment Lending and Flexible Lending Instruments

Ex-ante impact classification may not be feasible for this type of operation. This includes: policy-based loans, Financial Intermediaries (FIs) or loans that are based on performance criteria, sector-based approaches, and conditional credit lines for investment operations.

Recommended Actions

Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.

Additional Comments

Se estima que las reformas de política propuestas no generarán impacto socio ambientales negativos.



Safeguard Policy Filter Report

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

De acuerdo con la Directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (GN-2208-20 y OP-703), no se requiere de clasificación de impacto sobre el medio ambiente. Las reformas propuestas no generan impactos ambientales ni sociales negativos.

ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

Temas	Descripción	Fechas estimadas	Archivos Técnicos (referencias y enlaces electrónicos)
Estudios Técnicos y Económicos	Matrices de políticas, medios de verificación y de resultados. Se adelantarán reuniones con las entidades de gobierno involucradas con el fin de acordar las medidas de política y sus medios de verificación.	Abril 2017	Será parte de anexos técnicos del POD.
	Evaluación Macroeconómica Independiente (IAMC). Vigente desde el 15 de marzo de 2017 y hasta 14 de septiembre de 2017.	Marzo 2017	
	Evaluación de riesgos. Se llevará a cabo un taller de riesgos con las entidades involucradas en la consecución de los mecanismos activadores.	Abril 2017	Se adjuntará como enlace electrónico en el POD
	Análisis económico. Se contratará un consultor individual para que en coordinación con el equipo, prepare la evaluación económica del programa.	Abril 2017	Se adjuntará como enlace electrónico en el POD
	Plan de seguimiento y evaluación, análisis de integración regional y análisis de cumplimiento de la política de Política de Servicios Públicos Domiciliarios (GN-2716-6). Estos documentos serán preparados una vez se acuerden los mecanismos activadores.	Abril 2017	Se adjuntarán como enlaces electrónicos y anexos del POD
Diseño de la Operación	Secretaría Nacional de Energía, Balance Energético Nacional 2014.	Mayo 2014	Enlace electrónico
	El Mercado Eléctrico de la República de Panamá, informe 2016	Junio 2016	Enlace electrónico
	Plan de Expansión del Sistema Interconectado Nacional (ETESA) 2015-2016	Diciembre 2016	Enlace electrónico
	SE4ALL Evaluación Rápida y Análisis de Brechas, Panamá 2014	2014	Enlace electrónico
	Plan Energético nacional 2015-2019	2015	Enlace electrónico

CONFIDENCIAL

¹ La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).