**PANAMA**

Programa de Acceso Universal a la Energía (PN-L1155)

**Análisis del Cumplimiento con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios**

**(GN-2716-6)**

| **Objetivos de la Política** | **Descripción** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- |
| **1. Fomentar el Acceso** | Las políticas deben promover el acceso a todos los usuarios, especialmente a las comunidades y grupos más desfavorecidos. | La Ley 6 del 3 de febrero de 1997 estableció que el Órgano Ejecutivo crearía la Oficina de Electrificación Rural (OER), adscrita al Ministerio de la Presidencia de la Republica para continuar promoviendo la electrificación en las áreas rurales no servidas, no rentables y no concesionadas, para lo cual programaría los proyectos y se le asignaría anualmente, dentro del Presupuesto General de la Nación, los recursos necesarios a fin de cumplir con dicha finalidad. Es en este contexto la OER implementó el Plan de Electrificación Rural (PLANER) por medio del PER, alcanzando una meta de cobertura nacional de más de 91% en 2012.  La [Ley 58 de 2011](http://200.46.47.233/images/electricidad/Legislacion/Ley%2068%20de%202011.pdf), que modifica la ley 6 de 1997, incorpora nuevas disposiciones para incentivar inversiones en electrificación rural.  El Programa propuesto contribuye a objetivo del Gobierno de Panamá de proveer acceso universal a la energía en 2030, a través de proyectos del financiamiento de acceso a energía por medio de extensión de redes y sistemas aislados con fuentes de energía renovable no convencionales FERNC. |
| **2. Suministrar el acceso al servicio en condiciones de confiabilidad y calidad adecuadas** | Es importante asegurar que las variaciones de costo guarden un equilibrio apropiado con los cambios en la calidad del servicio. Este equilibrio sólo puede obtenerse mediante una estricta reglamentación de la calidad del servicio. El marco reglamentario debe contener procedimientos mediante los cuales se definan claramente las normas de calidad y se controlen y hagan cumplir por medio de un sistema de sanciones e incentivos. | El Marco Regulatorio ([Ley No. 6 de 3 de febrero de 1997, Texto Único](http://www.energia.gob.pa/pdf_doc/MarcoLegal/B-Sector-Electrico/Ley6-1997(GO26871-C).pdf" \t "_blank) , [Ley 68 de 1 de septiembre 2011](http://200.46.47.233/images/electricidad/Legislacion/Ley%2068%20de%202011.pdf), [43 de 9 de agosto de 2012](http://200.46.47.233/images/electricidad/Legislacion/Ley%2043%20de%202012.pdf) y [18 de 26 de marzo de 2013](http://200.46.47.233/images/electricidad/Legislacion/Ley%2018%20de%202013.pdf) Esta ley se encuentra reglamentada por el [Decreto Ejecutivo 22 de 19 de junio de 1998](http://www.asep.gob.pa/leyes_decretos/de22_1998.asp)) establecen claramente las normas de calidad del servicio de electricidad y la forma de regulación.  La Autoridad Nacional de Servicios Públicos (ASEP), es la autoridad reguladora encargada de asegurar que el servicio sea prestado conforme a los objetivos de la Ley Marco del sector.  Las Reglas del Mercado Mayorista de Electricidad, aprobadas mediante [Resolución No. JD-605 de 24 de abril de 1998](http://www.asep.gob.pa/busqueda/show_resol.asp?id=JD-605&idsector=2), contienen las normas que permiten operar los intercambios de energía en dicho mercado.  El Grupo de Vigilancia del Mercado Mayorista es un organismo asesor del ASEP en los aspectos relacionados con a la evolución del Mercado Mayorista en Panamá.  El Programa busca la provisión del servicio eléctrico en condiciones confiables a través de las inversiones financiadas en el componente I, que incluyen: (i) la ampliación de cobertura de red: construcción e instalación de nueva infraestructura eléctrica, incluyendo medición inteligente e instalaciones internas en zonas rurales que sean conectables al sistema nacional interconectado; (ii) la normalización de usuarios del servicio eléctrico; y (iii) proyectos basados en FERNC, sistemas híbridos , redes inteligentes , mini-redes energéticamente eficientes. Se incluirá el financiamiento de estudios de factibilidad de los proyectos a financiar. |
| **3. Suministrar un servicio en condiciones de eficiencia** | Debe asegurarse que, desde el punto de vista de la oferta, los servicios se proveen con los menores costos posibles. | La Oficina de Electrificación Rural (OER) aplica la metodología de análisis económico y financiero, que la permite financiar únicamente el subsidio, una parte del costo de inversión, valorado a precios de eficiencia económica. En los proyectos de electrificación aislados de la red la OER, en consulta con las comunidades, financia proyectos que resulten de procesos competitivos para la definición de los subsidios y que cuenten con mecanismos para asegurar que la provisión del servicio sea sostenible a lo largo de su vida útil. Con este enfoque, el subsidio resultaría determinado mediante procedimientos de competencia.  El Programa financiará proyectos de electrificación rural que sean económicamente sostenibles y con costo máximo por conexión a ser establecido en el Manual Operativo (MOP) |
| **4. Generar incentivos adecuados a la demanda de servicios.** | Debe velarse porque existan los incentivos adecuados para que los usuarios hagan un uso de estos servicios compatible con su sostenibilidad económica, financiera y ambiental | El régimen tarifario está orientado por los criterios de suficiencia financiera, eficiencia económica, equidad, simplicidad y transparencia. El régimen de tarifas procura que éstas se aproximen a lo que serían los precios de un mercado competitivo, otorgando las señales adecuadas. Con base en el principio de equidad el régimen otorga subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos de electricidad que cubran sus necesidades básicas.- |
| **5. Promover la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios** | El alcance de la sostenibilidad de los servicios públicos domiciliarios se promoverá en función de tres pilares:  a. Sostenibilidad financiera: procurando contar con suficientes ingresos por la prestación del servicio al usuario, con los aportes de la comunidad y con los aportes directos del gobierno que permitan cubrir los costos eficientes de prestación del servicio.  b. Sostenibilidad ambiental: apoyando que la selección, ejecución, operación y mantenimiento de los proyectos para prestar el servicio cumplan con las salvaguardias ambientales del Banco y contribuyan al desarrollo de una infraestructura con mayor resiliencia, considerando alternativas viables para mitigar el cambio climático.  c. Sostenibilidad social: contribuyendo a incrementar el acceso al servicio y previendo mecanismos de consulta con la comunidad sobre los aspectos relevantes de la provisión del servicio. | *Sostenibilidad Financiera:* El establecimiento de las tarifas se basa en el principio de mantenimiento de su condición financiera y promoción de acceso en la prestación de servicios de electricidad a la población.  Los ingresos de las distribuidoras cubren los costos de prestación eficiente del servicio. La intervención del estado ocurre solamente en aquellos casos en las que para las Empresas Distribuidoras no es rentable proveer el servicio.  *Sostenibilidad Ambiental*: El sector se rige por su *normativa* ambiental, consistente con las del Banco y promueve el uso de energías renovables.  *Sostenibilidad Social*: La regulación panameña garantiza la participación y el compromiso comunitario relacionado con la administración, operación y mantenimiento (AO&M) de los sistemas eléctricos aislados.  El MOP del Programa fijará criterios a mínimos para los proyectos a ser financiados dentro de los cuales se encuentran ser sostenibles técnico, económico, ambiental y socialmente. |

| **Principios de la Política que orientan el diseño de las operaciones del Banco** | **Descripción** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- |
| **1. Apoyar a los países para atender las necesidades básicas** | Se apoyará el desarrollo de esquemas sostenibles que utilicen la combinación costo-eficiencia y las soluciones tecnológicas más apropiadas en función de las características de la demanda y el servicio público para atender las necesidades de acceso de la población. | El programa promueve el acceso universal a la energía en Panamá mediante el financiamiento de proyectos de electrificación rural que sean sostenible técnica, económica, ambiental y socialmente. |
| **2. Las mejoras continuas en la gobernanza de los servicios públicos domiciliarios serán clave para incrementar la eficiencia en su provisión y proteger satisfactoriamente los intereses de los usuarios** | La Política sostiene que la gobernanza para la toma de decisiones en la gestión de los servicios públicos domiciliarios, así como el marco normativo y/o regulatorio que los reglamenta y supervisa, son los principales factores determinantes de su desempeño, calidad y sostenibilidad | El programa fortalece la institucionalidad en aspectos de regulación, gestión, coordinación y planeación. |
| ***A. Promover la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas*** | Se apoyará el desarrollo de esquemas sostenibles que utilicen la combinación costo-eficiencia y las soluciones tecnológicas más apropiadas en función de las características de la demanda y el servicio público para atender las necesidades de acceso de la población, tanto rural como urbana. | El programa promueve las condiciones de evaluación económica y sostenibilidad financiera de las inversiones, además de fortalecer las instituciones gubernamentales en cargadas de la electrificación rural (Secretaria Nacional de Energía (SNE), Autoridad Nacional de Servicios Público (ASEP) y la Oficina de Electrificación Rural (OER)) mediante el desarrollo de herramientas de gestión, planeación y seguimiento de proyectos. |
| ***B. Analizar las características e impactos de los subsidios*** | La operación y financiamiento de los servicios debería lograr la recuperación de costos de prestación en condiciones de eficiencia mediante tarifas a los usuarios. Sin embargo, se reconoce que, ocasionalmente, la sostenibilidad financiera puede alcanzarse complementando los ingresos provenientes de las, con aportes de la comunidad y aportes directos del gobierno. En situaciones en las que se otorguen subsidios, se promoverá que tanto su asignación como utilización se realicen de modo transparente y sujeto a mecanismos frecuentes y eficaces de rendición de cuentas. En los casos en que se otorguen subsidios tarifarios, se impulsará su focalización en los grupos más vulnerables y de menores ingresos. Adicionalmente, y en la medida de lo posible, se apoyará a los países para sustituir los subsidios tarifarios a los servicios públicos por mecanismos de transferencias de ingresos más directos y focalizados en los segmentos de la población con menores ingresos. | El marco sectorial y de precios de la electricidad está gobernado por un régimen de tarifas que apunta al desarrollo de un mercado de costos eficientes en generación, transmisión y distribución. Las inversiones en el sector están regidas por estos criterios, por lo que los proyectos financiados por el programa debe cumplir con el mismo criterio de inversión que tiene otras inversiones en las áreas reguladas.  Con respecto a los programas de electrificación rural y los usuarios, en el esquema de concesiones actuales, existe un marco regulatorio tal que protege el derecho de las comunidades de acceder al servicio eléctrico, situación que se refleja en la obligación de inversión en los próximos 10 años en este sector. Se priorizan las inversiones en electrificación en infraestructura institucional como escuelas y hospitales, reflejado en el marco de los planes de electrificación rural, los cuales son financiados por la tarifa.  Como se mencionó anteriormente, los proyectos de electrificación aislados de la red la OER, en consulta con las comunidades, financia proyectos que resulten de procesos competitivos para la definición de los subsidios y que cuenten con mecanismos para asegurar que la provisión del servicio sea sostenible a lo largo de su vida útil. Con este enfoque, el subsidio resultaría determinado mediante procedimientos de competencia. |
| ***C. Separación de Funciones para mejorar la gobernanza sectorial*** | Deben separarse las funciones de **formulador de políticas, regulador** y **empresario** y asignarse a instituciones distintas y apropiadas. De esta manera, las autoridades conservarán la responsabilidad de **formular la política**, un ente público separado dictará el **régimen reglamentario** y se asignará al proveedor del servicio una función exclusivamente **empresarial**, sea ésta de propiedad estatal o privada. Esta Política reconoce, sin embargo, que la organización institucional no puede responder a un modelo único, debiendo adaptarse a las particularidades de cada sector y país. En varios países de la región, la responsabilidad de la formulación de políticas, la regulación y la provisión de los servicios públicos domiciliarios reside en el ámbito local (provincial o municipal). En estos casos, en los cuales no necesariamente es óptimo separar los roles de formulación de políticas y de regulación, el Banco promoverá una regulación homogénea, con parámetros mínimos adecuados de calidad, principios para la fijación de tarifas, y mecanismos de supervisión y control. Además, contribuirá a desarrollar mecanismos institucionales que fortalezcan la debida gestión en el marco de la legislación local. | Existe separación de funciones. Las funciones estatales de regulación, fiscalización y normativas de los servicios públicos de electricidad, abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y telecomunicaciones están asignadas a la autoridad reguladora, la ASEP.  Las funciones de rectoría y de formulación de la política energética nacional están asignadas a la SNE. El servicio de distribución eléctrica en red en Panamá está a cargo de tres empresas distribuidoras (ED) concesionarias: Elektra Noreste, S.A. (ENESA), Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (EDEMET) y Empresa de Distribución Eléctrica Chiriquí, S.A. (EDECHI). Bajo los contratos de concesión, las ED están obligadas a garantizar el suministro de electricidad para atender, en forma exclusiva, la demanda proyectada de los clientes en la zona de influencia del área de la concesión respectiva, perciben sus ingresos de explotación y se comprometen al transporte de la energía por la red, a la entrega y comercialización a los clientes finales y a realizar la administración, operación y mantenimiento del sistema. |
| ***D. Establecer la estructura sectorial más apropiada en el contexto de las características del servicio y los objetivos de la política*** | Considerando la heterogeneidad en los mercados y servicios de la región, esta Política no promueve una organización industrial sectorial única para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, y destaca que independientemente del modelo de gestión utilizado, se debe contar con prácticas de buena gobernanza y con un marco regulador claro, predecible y estable que incentive la eficiencia y la inversión. | En adición al marco legal mencionado en la primera sección (Objetivos de la Política), la Ley 45 de 2004, su reglamentación y posteriores modificaciones, establecen el régimen de incentivos para el fomento de generación hidroeléctrica y otras fuentes de energía renovable (ER). La Ley 69 de 2012, establece los lineamientos de la política nacional para el Uso Racional y Eficiente de la Energía (UREE). |
| ***E.******El rol de la regulación económica para incentivar la eficiencia, la inversión y proteger los derechos de los usuarios*** | La adopción de un régimen regulatorio eficaz y adaptado a las condiciones particulares de cada sector en cada país es un factor clave para el logro de los objetivos de la Política. Un régimen regulatorio debe contribuir a reducir el costo del capital de los proveedores del servicio, incentivar la inversión, fijar estándares de calidad de los servicios y permitir que los proveedores del servicio obtengan ingresos suficientes para alcanzar la sostenibilidad financiera. La promoción de los derechos de los usuarios debe ser un objetivo primordial del proceso de regulación de los servicios. Así, la regulación debe lograr que las ganancias de eficiencia, alcanzadas en el tiempo por los proveedores de los servicios, se trasladen a los usuarios vía reducciones tarifarias o mediante mejoras en la calidad del servicio. Independientemente de la estructura sectorial y el modelo institucional para la regulación elegida por cada país, se debe brindar asistencia en el desarrollo de sistemas de información que permitan a los formuladores de políticas y a los usuarios conocer la estructura y nivel de costos y tarifas en las todas las etapas de producción de los servicios. | Las funciones estatales de regulación, fiscalización y normativas de los servicios públicos de electricidad, abastecimiento de agua potable, alcantarillado sanitario y telecomunicaciones están asignadas a la autoridad reguladora, la ASEP. En Panamá existe un mercado eléctrico solido que está regulado por la ASEP. El marco sectorial y de precios está gobernado por un régimen de tarifas que apunta al desarrollo de un mercado de costos eficientes en generación, transmisión y distribución. Las inversiones en el sector están regidas por estos criterios, por lo que lo que se financie con los recursos del programa debe cumplir con el mismo criterio de inversión que tiene otras inversiones en las áreas reguladas.  Con respecto a los programas de electrificación rural y los usuarios, en el esquema de concesiones actuales, existe un marco regulatorio tal que protege el derecho de las comunidades de acceder al servicio eléctrico, situación que se refleja en la obligación de inversión en los próximos 10 años en este sector. Se priorizan las inversiones en electrificación en infraestructura institucional como escuelas y hospitales, reflejado en el marco de los planes de electrificación rural, los cuales son financiados por la tarifa. |
| ***F. Generar condiciones adecuadas para que la participación privada sea una opción viable para la provisión de servicios públicos domiciliarios*** | Esta Política reconoce que la competencia tiene el potencial de aumentar la eficiencia productiva y la calidad del servicio. En los mercados cuya tecnología de producción no exhibe las características propias de los monopolios naturales, es posible generar competencia en el mercado, permitiendo que varias empresas ofrezcan servicios simultáneamente. Cuando los mercados son monopolios naturales la competencia por el mercado puede producir los mismos resultados que la competencia en el mercado, siempre que el proceso de selección y regulación de la empresa proveedora del servicio sea abierto y efectivo. La Política reconoce, a su vez, que la participación privada (cualquiera sea su modalidad: contratos de gestión, concesiones o empresas de propiedad mixta, entre otras) es un instrumento clave para cerrar las brechas en la cantidad y calidad de los servicios domiciliarios en la región. | El mercado eléctrico en Panama es ampliamente competitivo, con participación privada en el área de generación, transmisión y distribución. El mercado está regulado por la ASEP y participa la SNE, con un rol de fomento de la política energética. Existe una participación activa en el área de distribución a través de 3 empresas ENESA, EDEMET y EDECHI, las cuales participaron en un nuevo proceso de concesión en el 2013, la cuales fueron adjudicadas e iniciadas en octubre del 2013, por 15 años adicionales. |
| ***G. Fortalecer la gestión de la infraestructura utilizada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios*** | Los ámbitos de acción más relevantes para optimizar la gestión de la infraestructura son: i) incentivar la eficiencia en la gestión de las empresas; ii) desarrollar e implementar políticas adecuadas y estables de mantenimiento de activos; y iii) optimizar el uso de la infraestructura a través de incentivos a la demanda. | El programa apunta a fortalecer la infraestructura de distribución eléctrica en zonas rurales para facilitar la expansión de redes, además de incluir medición inteligente y normalización de conexiones irregulares a la red. |
| **3. Promover la innovación para fomentar la eficiencia, el acceso y la sostenibilidad ambiental** | Esta Política resalta el rol de la tecnología para incrementar el acceso con soluciones costo-efectivas, reducir los costos de mantenimiento y administrar el consumo, evitando inversiones innecesarias en mayor capacidad. La Política reconoce que se deberá contribuir a diseminar información sobre la adopción, financiamiento y esquemas de gestión de las soluciones tecnológicas más apropiadas para cada combinación particular de servicio público y características de la demanda. | El programa promueve la innovación y fomenta la eficiencia en el acceso a la energía al incluir la medición inteligente para las nuevas conexiones de red en zonas rurales, así como la normalización de conexiones irregulares. Adicionalmente, para lugares aislados se financiará proyectos de acceso a energía eléctrica basados en FERNC, sistemas híbridos, redes inteligentes, y mini-redes energéticamente eficientes. |

| **Condiciones** | **Descripción** | **Comentarios** |
| --- | --- | --- |
| **Sostenibilidad financiera** | Para cada operación se deberá verificar que el servicio correspondiente generará o recibirá fondos suficientes para atender sus compromisos financieros y sufragar los costos de operación y mantenimiento de los sistemas relacionados con la operación.  Cuando una operación del Banco involucre aportes de fondos presupuestarios destinados a subsidiar la oferta de la provisión de un servicio público se deberá verificar:   1. que la asignación presupuestaria de dichos aportes sea transparente; y 2. que su propósito se corresponda con alguno de los siguientes objetivos: 3. la expansión en la capacidad para proveer mayor acceso. 4. el incremento en la calidad de los servicios existentes. 5. iii. la mejora en la administración de procesos y la incorporación de tecnología destinada a que los servicios contribuyan a mitigar el cambio climático o a gestionar los riesgos asociados a desastres naturales.   Cuando los fondos presupuestarios constituyan subsidios tarifarios, se deberá constatar que se avance en el diseño e implementación de instrumentos de focalización de subsidios que prioricen a los grupos más vulnerables y de menores ingresos. | Las inversiones en el sector están regidas por criterios costo eficientes, los proyectos financiados por el programa debe cumplir con este criterio.  Los proyectos de electrificación por extensión de red, en el esquema de concesiones actuales, existe un marco regulatorio tal que protege el derecho de las comunidades de acceder al servicio eléctrico, situación que se refleja en la obligación de inversión en los próximos 10 años en este sector. Se priorizan las inversiones en electrificación en infraestructura institucional como escuelas y hospitales, reflejado en el marco de los planes de electrificación rural, los cuales son financiados por la tarifa.  Los proyectos de electrificación aislados de la red la OER, en consulta con las comunidades, financia proyectos que resulten de procesos competitivos para la definición de subsidios y que cuenten con mecanismos para asegurar que la provisión del servicio sea sostenible a lo largo de su vida útil. Con este enfoque, el subsidio resultaría determinado mediante procedimientos de competencia. |
| **Evaluación económica** | Los proyectos de servicios públicos domiciliarios deberán ser económicamente rentables, de acuerdo a las metodologías de evaluación costo-beneficio y costo-efectividad utilizadas y aceptadas por el Banco. | La muestra de proyectos de la cartera de proyectos a financiar mediante el Programa PN-L1155 se seleccionó través de un análisis riguroso de la viabilidad económica y técnica de los mismos para determinar su sostenibilidad, y un análisis de sensibilidad de sus retornos económicos a variaciones en los principales parámetros, a saber: (i) costo de inversión; (ii) crecimiento de la demanda; (iii) tarifa de energía; (iv) rentabilidad  regulada; y (v) consumo promedio.  Las condiciones mínimas establecidas al evaluar los proyectos fueron:  • Tener una TIRE igual o mayor al 12%  • El Presente Neto (VP) de la facturación debe cubrir por lo menos el VP de los costos de operación y mantenimiento. |