

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

SURINAME

APOYO AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y OPERACIONAL DEL SECTOR ENERGÉTICO III

(SU-L1036)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por Carlos B. Echeverría E. (ENE/CGY), jefe de equipo; Malaika Masson (INE/ENE), jefa de equipo suplente; Camila Gonzalez (INE/ENE); Roger Sallent (ENE/CSU); Stephanie Suber (INE/ENE); Leslie-Ann Edwards (CCB/CSU); Chrystal Thomas (CCB/CSU); Lucas Hoepel (CCB/CSU); Monica Lugo (LEG/SGO); Liza Lutz (LEG/SGO); y Zachary Hurwitz (VPS/ESG).

El presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO

I.	DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS.....	1
	A. Antecedentes, problema abordado y justificación	1
	B. Objetivo y componentes.....	10
	C. Indicadores de resultados clave	13
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES.....	15
	A. Instrumentos financieros y condiciones contractuales.....	15
	B. Riesgos relativos a las salvaguardias ambientales y sociales.....	15
	C. Riesgos fiduciarios y de adquisiciones	15
III.	PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN.....	16
	A. Resumen de los mecanismos de ejecución	16
	B. Seguimiento y evaluación	17
IV.	CARTA DE POLÍTICA	17

ANEXOS	
Anexo I	Resumen de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM)
Anexo II	Matriz de Política

ENLACES ELECTRÓNICOS
REQUERIDOS
1. Carta de política
2. Medios de Verificación
3. Matriz de Resultados
OPCIONALES
1. Análisis de la relación costo-beneficio
2. Plan de seguimiento y evaluación
3. Informe de la política de salvaguardias
4. Panorama del sector eléctrico en Suriname
5. Evaluación financiera institucional de EBS
6. Evolución de la Matriz de Política
7. Análisis del cumplimiento de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios

SIGLAS Y ABREVIATURAS

DEV	<i>Dienst Elektrificatie Voorziening</i> [Administración de Electrificación Rural]
EBS	N.V. Energie Bedrijven Suriname
ENIC	<i>Electricity Nieuw Nickerie</i> [subsistema de suministro eléctrico de Nieuw Nickerie]
EPAR	<i>Energie Voorziening Paramaribo</i> [subsistema de suministro eléctrico de Paramaribo y alrededores]
GWh	Gigavatios-hora
FMI	Fondo Monetario Internacional
kW	Kilovatios
kWh	Kilovatios-hora
MW	Megavatios
PIB	Producto interno bruto
SAIDI	Índice de duración promedio de las interrupciones del sistema
SAIFI	Índice de frecuencia promedio de las interrupciones del sistema
SRD	Dólares de Suriname

RESUMEN DEL PROYECTO

SURINAME APOYO AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y OPERACIONAL DEL SECTOR ENERGÉTICO III (SU-L1036)

Términos y condiciones financieras						
Prestatario: República de Suriname			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)			
			Plazo de amortización:	20 años		
Organismo ejecutor: Ministerio de Finanzas			Vida promedio ponderada original:	12,75 años		
			Período de desembolso:	1 año		
Fuente	Monto	%	Período de gracia:	5,5 años		
BID (Capital Ordinario)	US\$70 millones	100	Comisión de inspección y vigilancia:	^(b)		
			Tasa de interés:	Basada en la tasa LIBOR		
			Comisión de crédito:	^(b)		
Total	US\$70 millones	100	Moneda de aprobación:	Dólar estadounidense, con cargo al Capital Ordinario del Banco		
Esquema del proyecto						
<p>Objetivo y descripción del programa: El objetivo general del programa es aumentar la eficiencia, transparencia, sostenibilidad y rendición de cuentas del sector eléctrico. Los objetivos específicos son (i) formular un marco institucional y normativo, y (ii) fortalecer las capacidades institucionales del sector para suministrar electricidad de manera económica, eficiente y sostenible.</p> <p>Esta operación es la tercera y última de una serie programática en apoyo de reformas de política basada en préstamos independientes relacionados técnicamente, de conformidad con Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación (documento CS-3633-1). La operación consolidará el apoyo a las reformas de política y decisiones sectoriales previstas en el programa, lo que incluye la aprobación de una política sectorial con un marco jurídico e institucional conexo, una revisión de las tarifas eléctricas que refleje principios de fijación de precios y mejoras en la capacidad y la gobernanza institucionales de N.V. Energie Bedrijven Suriname (EBS).</p>						
<p>Condiciones contractuales especiales previas al desembolso: El único desembolso de los recursos del préstamo estará sujeto al cumplimiento de las condiciones de política resumidas en la Matriz de Política (Anexo II) y en la Carta de Política (véase el párrafo 4.1), así como al cumplimiento de las condiciones estipuladas en el contrato de préstamo.</p>						
<p>Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.</p>						
Alineación estratégica						
Desafíos^(c):	SI	<input type="checkbox"/>	PI	<input type="checkbox"/>	EI	<input type="checkbox"/>
Temas transversales^(d):	GD	<input type="checkbox"/>	CC	<input checked="" type="checkbox"/>	IC	<input checked="" type="checkbox"/>

^(a) De conformidad con la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1), el prestatario puede optar por solicitar modificaciones al calendario de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. Al evaluar dichas solicitudes de modificación, el Banco tendrá en cuenta las consideraciones operativas y de gestión de riesgo.

^(b) El Directorio Ejecutivo fijará las comisiones de crédito y de inspección y vigilancia en forma periódica, como parte de su revisión de los cargos financieros del BID, de conformidad con las políticas pertinentes.

^(c) SI (inclusión social e igualdad), PI (productividad e innovación) y EI (integración económica).

^(d) GD (igualdad de género y diversidad), CC (cambio climático y sostenibilidad ambiental) e IC (capacidad institucional y estado de derecho).

I. DESCRIPCIÓN Y SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problema abordado y justificación

- 1.1 **Marco macroeconómico.** La economía de Suriname está sumamente concentrada en las industrias extractivas —en concreto, el oro, el petróleo y la bauxita—, que tienen un papel fundamental como motor del crecimiento, el empleo y la renta pública. En promedio, esas industrias representan aproximadamente el 30% del producto interno bruto (PIB), el 90% del total de exportaciones y el 25% de la renta pública. La economía del país creció a una tasa anual promedio relativamente alta (3,8%) la mayor parte del decenio pasado, con estabilidad macroeconómica (el déficit fiscal promedio fue del 0,8% del PIB con un superávit promedio de la relación cuenta corriente/PIB del 1,2%). Sin embargo, cuando cayeron los precios del petróleo y el oro, la economía se tambaleó. Las tasas de crecimiento del PIB se desaceleraron al 1,8% en 2014 y el 1,5% en 2015, y se produjeron desequilibrios macroeconómicos (los saldos fiscal y en cuenta corriente se deterioraron a -10% y -14% del PIB, respectivamente, en 2015).
- 1.2 La disminución reciente de los precios de los productos básicos ha contribuido a debilitar la posición externa en los últimos tres años. El mayor gasto y las menores entradas de capital también pusieron la estabilidad cambiaria bajo presión. Las reservas de divisas se redujeron en 47% y se ubicaron en US\$330,2 millones (según se estima, 2,1 meses de cobertura de importaciones). Como resultado, el margen entre el mercado cambiario oficial y el paralelo registrado creció hasta el 40% entre 2015 y mediados de marzo de 2016. Para alinear ambos tipos de cambio, en noviembre de 2015 la paridad con respecto al dólar estadounidense se devaluó el 25% y en marzo de 2016 se produjo otra depreciación (de cerca del 27%) cuando el régimen cambiario vinculado se convirtió a uno de flotación controlada. Se prevé una mejora de la cuenta corriente en 2016 gracias a un aumento en el volumen de las exportaciones en vista del inicio de las operaciones de una gran compañía minera aurífera. Esta tendencia dependerá de la estabilización y mejora de los precios internacionales del oro y el petróleo a mediano plazo.
- 1.3 Los menores ingresos del sector minero debilitaron la posición fiscal y después aumentaron el saldo de la deuda. Se estima que el déficit fiscal a finales de 2015 equivale al 10% del PIB, lo que representa un incremento del 4,2% con respecto a 2014 debido una caída en los ingresos totales (del 2,5% del PIB) y un aumento en el gasto corriente (del 4,6% del PIB). Las erogaciones gubernamentales en subsidios y transferencias ascendieron a alrededor del 7% del PIB en 2015, porcentaje que corresponde en su mayor parte a transferencias a la empresa de servicios públicos de electricidad. La posición fiscal debilitada aumentó el saldo total de la deuda de Suriname del 13% al 39,8% del PIB a finales de 2015. Aunque el coeficiente de deuda es bajo en comparación con los países de la región de América Latina y el Caribe, la sostenibilidad depende en parte del alza de los precios de los productos básicos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha proyectado un déficit de financiamiento bruto de US\$486 millones para 2016 (el 10% del PIB). Esta operación representa alrededor del 15% de las necesidades de financiamiento del país.

- 1.4 Con un margen fiscal limitado para adoptar medidas en relación con la demanda y a la luz del reducido crecimiento a causa de los bajos precios de los productos básicos y la posterior desaceleración de la industria extractiva, se prevé que el gobierno adoptará políticas a fin de asegurar la estabilidad macroeconómica por medio de reformas estructurales para fomentar un crecimiento sostenido a mediano plazo. Probablemente esta estrategia se configurará con base en un programa del FMI (actualmente en discusión), medidas interrelacionadas de reforma estructural, el fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público, e información y datos suficientes para realizar análisis con base empírica y formular políticas.
- 1.5 **Sector energético.** El Ministerio de Recursos Naturales [*Ministerie van Natuurlijke Hulpbronnen*] se encarga de las políticas en materia de energía y de la supervisión del sector energético. La inexistencia de un marco jurídico y normativo para el sector eléctrico ha hecho que la organización de dicho sector se base exclusivamente en acuerdos contractuales entre el Gobierno de Suriname y empresas públicas y privadas.
- 1.6 N.V. Energie Bedrijven Suriname (EBS) es la empresa estatal de servicios públicos de electricidad, se encuentra bajo la supervisión del Ministerio de Recursos Naturales y se encarga de la operación del sistema eléctrico, que comprende la generación, transmisión, distribución y comercialización de la electricidad. EBS comparte la responsabilidad de la electrificación rural con *Dienst Elektrificatie Voorziening* (DEV), el departamento de energía rural del Ministerio de Recursos Naturales, que opera pequeños sistemas de generación eléctrica en comunidades aisladas y remotas en donde los clientes no tienen acceso a las redes de EBS. Además de DEV, el *Stichting Fonds Ontwikkeling Binnenland* (Fondo para el Desarrollo del Interior) es una fundación dependiente del Ministerio de Desarrollo Regional que desempeña un papel importante en la electrificación rural mediante la realización de proyectos de ampliación de redes y pequeñas centrales eléctricas, que luego se transfieren a DEV para su operación y mantenimiento. *Staatsolie Maatschappij Suriname N.V.* (Staatsolie), empresa petrolera de propiedad estatal absoluta, se encarga de la exploración, extracción, refinación y comercio del petróleo crudo y sus productos derivados y desde 2006 genera electricidad en su central térmica ubicada en la refinería de Tout Lui Faut.
- 1.7 **Infraestructura del sector eléctrico.** EBS opera siete sistemas eléctricos aislados en Suriname, que prestan servicio a más de 145.000 clientes. En 2014 se registró un consumo general de electricidad de 1.410 gigavatios-hora (GWh), con el sector residencial como grupo más grande al concentrar el 88% de los clientes y el 46% del total de energía consumida. El sector comercial y de la pequeña industria es el segundo grupo más grande con el 11% del total de clientes y el 31% del total de consumo de energía, mientras que el 1% restante de los clientes se clasifica como “otros clientes” y representa el 23% del consumo de energía¹.
- 1.8 *Energie Voorziening Paramaribo* (EPAR), el sistema eléctrico de mayor porte de EBS, presta servicio a más de 129.000 clientes en Paramaribo y las zonas circundantes, con una demanda máxima de unos 205 megavatios (MW). La

¹ Los subgrupos dentro de la categoría “otros clientes” incluyen (i) el sector no residencial, (ii) el sector industrial, (iii) las instituciones sociales, (iv) el alumbrado público y (v) las vallas publicitarias.

infraestructura de transmisión en EPAR se compone de 27 kilómetros de líneas de 161 kilovoltios (kW) y 315 kilómetros de líneas de 33 kW, mientras que la distribución se provee a través de 1.200 kilómetros de líneas de 12 kW y 300 kilómetros de líneas de 6 kW.

- 1.9 El suministro eléctrico de EPAR depende de las siguientes tres fuentes de generación: (i) la central hidroeléctrica de Afobaka, que consta de seis turbinas con una capacidad instalada de 189 MW y se ha utilizado como central eléctrica de carga básica para suministro de electricidad a bajo costo a EPAR. Suralco construyó dicha central en los años sesenta en el marco del Acuerdo de Brokopondo, en el que se dispuso que Suralco debería suministrar 16 MW al Gobierno de Suriname. Cuando dejó de funcionar la fundidora asociada en 1999, se suscribió un nuevo acuerdo en que se estableció un aumento del suministro de hasta 135 MW. (ii) La generación térmica propia de EBS proviene de la central eléctrica de Saramaccastraat en Paramaribo, que tiene motores de combustión interna a base de combustibles fósiles, con una capacidad instalada total de 167 MW. (iii) La central eléctrica alimentada por combustibles fósiles de 98 MW de Staatsolie, que sostiene las operaciones de procesamiento de petróleo crudo de la refinera de Tout Lui Faut, donde se encuentra ubicada, y vende electricidad al gobierno.
- 1.10 El subsistema *Electricity Nieuw Nickerie* (ENIC) presta servicio a unos 10.000 clientes en el distrito de Nickerie y es el segundo sistema eléctrico más grande en Suriname. La electricidad se distribuye a través de líneas de 12 kW desde la central eléctrica Clara, planta propiedad de EBS con 16,6 MW de capacidad instalada que funciona con combustibles fósiles.
- 1.11 Los demás sistemas eléctricos están ubicados en (i) Albina y Moengo en el distrito de Marowijne; (ii) Apoera en el distrito de Sipaliwini; (iii) Wageningen en el distrito de Nickerie, y (iv) Totness en el distrito de Coronie. Estos cinco sistemas suman una capacidad instalada de aproximadamente 22,2 MW a través de centrales eléctricas alimentadas por combustibles fósiles que suministra electricidad a más de 5.000 clientes, asentados principalmente en la zona costera.
- 1.12 La infraestructura de transmisión y distribución de EBS presenta graves deficiencias y algunos de sus componentes ya no son adecuados para manejar los volúmenes de demanda actuales, lo cual limita en gran medida la operación eficaz del sistema. Ello se refleja en el elevado índice de duración promedio de las interrupciones del sistema (SAIDI) en EPAR, que actualmente es de 18,5 horas en comparación con el promedio de América Latina y el Caribe de menos de 12 horas². El Banco está ayudando al Gobierno de Suriname a mejorar la fiabilidad del suministro eléctrico centrándose en la capacidad operacional y la infraestructura de transmisión y distribución (véase el párrafo 1.26).
- 1.13 El Gobierno de Suriname aplicó una política implícita de tarifas de electricidad bajas y asequibles subsidiando el costo de la electricidad para el consumidor final y financiando al mismo tiempo las adquisiciones de combustibles de EBS. Esta práctica data de 1972, cuando el gobierno comenzó a otorgar esos subsidios para

² Banco Mundial (2008). *Benchmarking Analysis of the Electricity Distribution Sector in the Latin American and Caribbean Region*. Washington, D.C.

cubrir las pérdidas operacionales sufridas por EBS en la producción y distribución de electricidad.

- 1.14 **Problema.** Suriname está experimentando una tasa de crecimiento considerable en la demanda de electricidad. En los últimos cinco años, la demanda ha registrado un promedio anual del 6,8% y, según las estimaciones, se duplicará dentro de cinco años por efecto directo del desarrollo económico del país. Debido a la inexistencia de un marco jurídico y normativo integrado que rijan eficazmente sus actividades, las funciones y responsabilidades de los organismos se duplican y existe una visión limitada en relación con la respuesta adecuada para promover las inversiones necesarias en la generación de energía e implementar la planificación de la ampliación menos costosa teniendo en cuenta la antigüedad y las deficiencias de la infraestructura de distribución y transmisión. No resulta sorprendente que el índice de frecuencia promedio de las interrupciones del sistema (SAIFI) y el SAIDI correspondientes a 2013 reflejen una tendencia de deterioro de la fiabilidad de la red, en comparación con los valores registrados en 2012 y 2011.
- 1.15 Si bien el gobierno, con el apoyo del Banco, ya ha hecho considerables esfuerzos por mejorar la infraestructura de transmisión y distribución (véase el párrafo 1.26), el aumento de la demanda de electricidad y la urgente necesidad de mitigar el riesgo de apagones y caídas de tensión³ exigen acciones adicionales a fin de conceder al sector privado suficiente financiamiento para inversión. Para tener certeza de suministro y calidad en la prestación del servicio, es necesario que mejore la coordinación y la planificación entre las partes interesadas clave. Uno de los aspectos de esa labor incluye una revisión del régimen de tarifas para que los principios de recuperación de costos estén refrendados por la estructura jurídica y normativa y así poder mejorar la planificación del suministro de energía a largo plazo. Las tarifas no han variado desde 2002 y EBS ha registrado pérdidas operativas netas continuas. Aunque EBS se ha constituido como empresa, depende de los subsidios del gobierno, los préstamos y los precios del suministro de energía de la central hidroeléctrica de Afobaka para mantener ese precario equilibrio financiero⁴. Las tarifas de electricidad en Suriname no cubren los costos de suministro y menos aún las inversiones en el sistema eléctrico. El costo de producción de EBS calculado en aproximadamente US\$0,22/kWh y las tarifas promedio observadas de US\$0,076/kWh indican que los subsidios han venido representando el 65% del costo de producción. Esto reduce la capacidad financiera de EBS para invertir en infraestructura y asegurar la calidad del servicio, lo que acarrea una postergación o una reducción de las inversiones que a la larga ponen en peligro la sostenibilidad del sector eléctrico.
- 1.16 De acuerdo con estudios, esa tarifa tendría que aumentar para cubrir los costos operativos y de inversión, dejando margen al mismo tiempo para una adecuada

³ [Propuesta de préstamo 3403/OC-SU](#), Apoyo a la Implementación del Plan de Inversiones de N.V. Energie Bedrijven Suriname.

⁴ [Evaluación financiera institucional de EBS](#), Gattelet, R. (2013).

rentabilidad de las inversiones⁵. En resumen, los subsidios apenas alcanzan para cubrir los gastos más urgentes de EBS, pero no para que la empresa formule y ejecute un plan de negocios a largo plazo. Además de la sostenibilidad financiera mediante un incremento de las tarifas, EBS, como parte interesada clave en el sector energético, debe modernizar su gobernanza institucional y sus capacidades operativas para prestar servicios de electricidad con más eficiencia y ciñéndose a las normas internacionales mínimas exigibles a una empresa de servicios públicos en crecimiento.

- 1.17 Un asunto que guarda estrecha relación con el tema de la calidad deficiente en la prestación del servicio y el aumento de los costos es el suministro eléctrico en las zonas rurales⁶. No se cobra la prestación del servicio a los hogares rurales, fuera de las zonas de cobertura de EBS, porque el Gobierno de Suriname absorbe todos los costos. El suministro eléctrico a los poblados del interior es costoso por naturaleza, debido a la baja eficiencia de las unidades generadoras y los elevados costos de transporte. Alrededor de 125 poblados del interior, donde habitan unas 30.000 personas, están recibiendo servicios de manera intermitente de pequeños generadores propiedad de DEV, que también se encarga de su operación, con una capacidad instalada aproximada de 6,2 MW en total⁷. La prestación del servicio de electricidad abarca un promedio de seis horas diarias, de 5:00 p.m. a 11:00 p.m. El suministro de combustible para los poblados rurales a cargo de DEV se realiza mensualmente y, en muchos casos, conlleva el transporte por barco o avión⁸. La estimación total de 2014 del Ministerio de Recursos Naturales para cubrir este servicio ascendió a SRD 14,15 millones (en torno a US\$4,3 millones), lo que afecta los presupuestos gubernamentales y las inversiones necesarias en infraestructura de energía y mantenimiento, que han de postergarse, descartarse o reducirse.
- 1.18 La capacidad del Gobierno de Suriname para satisfacer adecuadamente las necesidades de energía de las poblaciones en las zonas rurales se ve afectada por la inexistencia de una única entidad responsable de la organización y supervisión del sector y por la falta de coordinación entre las entidades sectoriales, como el Ministerio de Recursos Naturales, EBS, DEV y Staatsolie⁹.

⁵ [Evaluación financiera institucional de EBS](#), Gattelet, R. (2013). A diferencia de la mayoría de los países vecinos del Caribe, EBS no transfiere la variabilidad de los costos del combustible a los clientes en forma de recargo o descuento en tal concepto. Al no poder generar suficientes fondos mediante la venta de electricidad, la empresa ha mantenido una situación financiera delicada con el respaldo de varios subsidios del gobierno. Cuando los costos del combustible aumentaron drásticamente, los subsidios del gobierno se ajustaron en consecuencia, elevándose del 26% del ingreso total en 2009 al 55% en 2013.

⁶ Se considera que Suriname tiene una cobertura de electricidad relativamente alta. De acuerdo con la Oficina General de Estadísticas de Suriname (ABS), el nivel estimado de electrificación nacional en 2012 fue del 89%: el 83% de la población recibió servicios de EBS principalmente en las zonas costeras y el 6% dependió de servicios discontinuos de electrificación rural prestados por DEV en el interior.

⁷ La capacidad instalada de los generadores en el interior depende del tamaño de la comunidad y va de 9 kW a 450 kW.

⁸ Según el presupuesto del Ministerio de Recursos Naturales para 2014, 125 poblados reciben mensualmente un total de 173.517 litros de diésel para la generación de electricidad y 48.800 litros de gasolina que deben utilizarse para el transporte del combustible diésel.

⁹ Análisis de la relación costo-beneficio, 3059/OC-SU y 3403/OC-SU.

- 1.19 Por lo tanto, es esencial que haya un entorno propicio reflejado en la estructura jurídica y normativa para asegurar la fiabilidad a largo plazo y el suministro eficaz en función de los costos de la electricidad en Suriname. Dada la inexistencia de un marco general, no hay disposiciones normativas secundarias para el sector, por ejemplo, en relación con la definición de la metodología aplicable a las tarifas y subsidios y la planificación sectorial. La falta de coordinación entre las distintas partes interesadas para la toma de decisiones ha dado lugar a un enfoque inconexo y fragmentario de mejora del sector energético que no forma parte de un plan a largo plazo basado en la adopción de decisiones fundamentadas. Según el análisis econométrico que evalúa si las reformas del mercado pueden estar vinculadas a las mejoras del desempeño general del sector eléctrico en América Latina, resulta esencial contar con un marco institucional y normativo que sea eficiente para el buen desempeño del sector eléctrico independientemente de las características nacionales y el nivel de participación privada en el sector eléctrico¹⁰.
- 1.20 En conjunto, esos desafíos apuntaron a la necesidad de establecer una base fundamental de carácter jurídico e institucional a partir de la cual se pueda definir la visión a largo plazo del sector energético en Suriname, implementar un régimen de tarifas revisado y apoyar los esfuerzos de EBS por mejorar las capacidades institucionales.
- 1.21 **Estrategia del Gobierno de Suriname.** No había una legislación específica en vigor que rigiera las actividades del sector eléctrico, como una ley, permiso o código normativo, o instituciones normativas o reguladoras propias del sector. Con el fin de proteger el sector energético en cuanto a disponibilidad, asequibilidad y prácticas sostenibles, el gobierno está dando respuesta a las principales limitaciones y desafíos sectoriales con una amplia estrategia que incluye (i) la aplicación de instrumentos normativos básicos para definir un marco jurídico e institucional; (ii) el fortalecimiento de las capacidades institucionales y operativas de EBS para mejorar su desempeño, y (iii) la mejora de la sostenibilidad financiera de EBS mediante una adecuada recuperación de costos del servicio eléctrico.
- 1.22 **Solución.** El gobierno ha dado prioridad al establecimiento del Marco de Energía Sostenible para Suriname. Con el respaldo del BID mediante una serie de préstamos programáticos en apoyo de reformas de política, el gobierno ha configurado y definido dicho marco desde 2012 con el objetivo de organizar el sector energético para lograr mejoras en la sostenibilidad financiera y perfeccionar la prestación del servicio. Dado el papel esencial que desempeña EBS en el sector, el programa aborda determinadas capacidades institucionales que deberán reforzarse para mejorar la gobernanza institucional, la transparencia y la rendición de cuentas necesarias en una empresa de servicios públicos en crecimiento que opera con arreglo a normas internacionales.
- 1.23 El enfoque basado en préstamos programáticos en apoyo de reformas de política se concibió como un conjunto de tres operaciones de financiamiento individuales que respaldarían el proceso de reformas del sector energético y avanzarían paralelamente a dicho proceso. Este instrumento ofrece la flexibilidad necesaria

¹⁰ [Privatization, Institutional Reform, and Performance in the Latin American Electricity Sector](#), Balza, L., Jiménez, R. y Mercado, J. (2013).

para responder a los avances técnicos y normativos a la par de los esfuerzos realizados por el Gobierno de Suriname. Las operaciones del programa se han diseñado de tal forma que, si bien se ejecutan de manera independiente, están interrelacionadas técnicamente y tienen objetivos vinculados y coherentes de carácter institucional y político que deberán cumplirse en 2012, 2013 y 2016, respectivamente. La primera operación (2848/OC-SU, US\$15 millones), que se aprobó y desembolsó en 2012, tenía como objetivos (i) apoyar al gobierno para iniciar el proceso de formulación de políticas y legislación preparando documentos de política, así como el establecimiento de disposiciones normativas básicas y una estructura institucional para el sector; (ii) crear una dependencia específica dentro del Ministerio de Recursos Naturales como entidad de enlace para el diálogo sectorial y la coordinación del proceso de reforma; (iii) preparar una estrategia de ampliación para mejorar la eficiencia de EBS en el suministro, y (iv) fortalecer la gobernanza institucional de EBS mediante el diseño de una evaluación institucional para identificar las necesidades de modernización y los ámbitos susceptibles de mejoras. La segunda operación (3062/OC-SU, US\$10 millones), que se aprobó y desembolsó en 2013, tenía por objeto iniciar la implementación de determinadas disposiciones y prácticas de gestión para (i) reducir los costos de operación y mantenimiento del sistema; (ii) revisar el régimen de tarifas vigente; (iii) redactar un contrato modelo para la compra de electricidad de generadores propiedad de terceros; (iv) evaluar el potencial de las tecnologías de energía con bajas emisiones de carbono; (v) mejorar el acceso a la energía sostenible y de calidad, y (vi) fomentar un incremento de la cobertura de electricidad en Suriname. A fin de promover la formulación del marco jurídico e institucional para incorporar todos los temas antedichos, el gobierno optó por establecer una Oficina de Energía. Si bien ello permitió contar con una entidad adecuada para coordinar la labor preparatoria, la estructura jurídica e institucional esencial para establecer un organismo normativo y de planificación requería más forma y definición.

- 1.24 Esta tercera operación es la última de la serie programática en apoyo de reformas de política y está encaminada a fortalecer las intervenciones anteriores, de manera que se consolide la reforma del sector intensificando y ampliando su implementación. Mientras que los objetivos específicos se definen en la Matriz de Política, las intervenciones clave pueden resumirse de la siguiente manera: (i) aprobación de una política sectorial con un marco jurídico e institucional conexo; (ii) revisión de la tarifa de electricidad de manera que refleje principios de fijación de precios; (iii) aplicación de prácticas ambientales y de sostenibilidad; y (iv) mejora de la capacidad y gobernanza institucionales de EBS.
- 1.25 El programa se ha basado en la experiencia adquirida en sus etapas iniciales, así como en otras iniciativas de la región¹¹, para abordar la fiabilidad del suministro de electricidad en el contexto de recursos limitados en los planos técnico, institucional y financiero a fin de prestar el servicio energético necesario. Además, el programa ha aprovechado las lecciones aprendidas de anteriores préstamos programáticos en apoyo de reformas de política para guiar el diseño de esta operación. En particular, se ha prestado atención a las medidas de apoyo a la revisión del régimen de tarifas para que refleje principios de fijación de precios y a la definición

¹¹ Ecuador, Apoyo al Cambio de la Matriz Energética del Ecuador (3420/OC-EC), y Perú, Programa para el Desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible IV (2847/OC-PE).

de una entidad energética autónoma, que es un elemento central para la ejecución del nuevo marco jurídico propuesto. Asimismo, dado el aumento previsto de la demanda de energía en los próximos años y el papel esencial que EBS seguirá desempeñando en el sector, esta operación ha tenido en cuenta y complementa otras intervenciones del BID en Suriname que contribuyen a fortalecer las capacidades institucionales y operativas de esta empresa de servicios públicos (véase el párrafo 1.26).

- 1.26 **Conocimiento del sector y operaciones del BID en el sector.** Al ofrecer el entorno propicio para seguir desarrollando el sector en Suriname, el programa complementa las siguientes operaciones del BID centradas en apoyar la infraestructura energética, así como la capacidad y operaciones institucionales de EBS: (i) el préstamo 3059/OC-SU, Apoyo para Mejorar la Sostenibilidad del Servicio Eléctrico, aprobado en 2013, que ha desembolsado el 45% de sus fondos y previsiblemente dará sus primeros resultados en 2016; y (ii) el préstamo 3403/OC-SU, Apoyo a la Implementación del Plan de Inversiones de N.V. Energie Bedrijven Suriname, aprobado en 2014, que ha desembolsado el 6% de sus fondos y tiene previstos resultados a partir de 2017. Ambas operaciones financiarán la modernización y el desarrollo de la infraestructura de distribución eléctrica priorizada, mediante la concesión de recursos financieros para la mejora de las prioridades del sistema eléctrico.
- 1.27 El Banco ha apoyado también al Gobierno de Suriname con recursos de cooperación técnica para financiar (i) una evaluación integral del sector eléctrico¹² que consolidó el conocimiento del sector, llevó a cabo análisis rigurosos y apoyó las discusiones sobre las opciones de política sectorial y expansión del sistema; (ii) la preparación de borradores de contratos de acuerdos de compra de electricidad; (iii) una evaluación de la estructura tarifaria vigente y el diseño de instrumentos para valorar regímenes de tarifas revisados; (iv) una evaluación de las hipótesis de expansión de la generación y transmisión de EBS; (v) un estudio de viabilidad para la introducción de gas natural en el Caribe, y (vi) el apoyo a la planificación de la electrificación rural y la energía renovable. Esos esfuerzos se complementan con aportes paralelos provenientes de recursos no reembolsables del BID en el marco de los proyectos GRT/FM-13774-SU y ATN/ME-13406-SU, con la contribución del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo Multilateral de Inversiones, respectivamente, que se centran en ampliar la cobertura de electricidad y la sostenibilidad del servicio para la población rural. Estas dos operaciones contribuyen de manera constante a la sostenibilidad general del sector¹³.
- 1.28 **Resultados de las anteriores operaciones programáticas en apoyo de reformas de política.** El Gobierno de Suriname cumplió las condiciones de política acordadas correspondientes a las dos primeras operaciones (2848/OC-SU y 3062/OC-SU). Entre los numerosos resultados cabe mencionar los siguientes: (i) el proyecto de política para el sector eléctrico, que propone orientación para la

¹² *Suriname. Power Sector Assessment and Alternatives for its Modernization* (ATN-SF-9038-SU), evaluación realizada por los consultores de KEMA y concluida en diciembre de 2008.

¹³ El BID está trabajando en la posible movilización de fondos del Mecanismo de Inversión para el Caribe de la Unión Europea. Dichos fondos se asignarían para respaldar las actividades comprendidas en el Componente II, Electrificación rural sostenible, del préstamo 3059/OC-SU.

reforma sectorial mediante la determinación de las prioridades relativas a salvaguardar la seguridad energética en Suriname. Este documento de política sirvió de guía para la redacción de una ley de electricidad y la definición de las funciones y responsabilidades de las principales partes interesadas del sector, y también instó al establecimiento de una autoridad en el ámbito de la energía. El marco de política, cuidadosamente diseñado, fue la base del conjunto de medidas legislativas preparado como parte de este programa. (ii) El Ministerio de Recursos Naturales estableció la Oficina de Energía como la dependencia específica para coordinar las actividades del sector energético. Teniendo a una entidad coordinadora del intercambio de opiniones entre las partes interesadas sobre las opciones jurídicas e institucionales para el marco, el Ministerio de Recursos Naturales pudo organizar, a través de la Oficina de Energía, la primera Semana de la Energía de Suriname en 2014, cuyo diálogo estratégico de alto nivel sirvió para seguir definiendo medidas tendientes al desarrollo del sector energético. (iii) EBS y el Ministerio de Recursos Naturales trabajaron en estrecha coordinación en la preparación de un régimen de tarifas de electricidad revisado. (iv) Se está implementando el Plan Operativo Estratégico de EBS para 2011-2020, que establece los principios a los que debe ceñirse la empresa en cuanto a la ampliación de la red pública, el desarrollo organizacional, el régimen de inversiones, el análisis financiero y la gestión del cambio. (v) Se elaboró un nuevo modelo de contrato para los acuerdos de compra de electricidad con el fin de fomentar la eficiencia en la compra de electricidad.

- 1.29 **Convergencia con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 y el Marco de Resultados Corporativos 2016-2019.** El programa es congruente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (documento AB-3008) y converge con los temas transversales de (i) cambio climático y sostenibilidad ambiental, y (ii) capacidad institucional y estado de derecho, al (a) apoyar la realización de un estudio de viabilidad para la aplicación de energías renovables y (b) establecer un nuevo marco institucional y jurídico para el sector energético. Además, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (documento GN-2727-6) mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales de EBS (Componente III), en consonancia con el indicador de producto correspondiente a entidades gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos, dentro de los indicadores de resultados de desarrollo de país.
- 1.30 **Convergencia con la Estrategia de País del BID.** El apoyo de este programa a una agenda de reformas es congruente con la Estrategia de País del BID con Suriname para el período 2011-2015 (documento GN-2637-3), cuyo objetivo general es apoyar la agenda de reformas de Suriname. Dicha estrategia brinda asistencia a Suriname en la transición hacia un modelo económico más sostenible desde el punto de vista estructural a través de una mejor gobernanza, tasas de crecimiento más sólidas, aumento de los niveles de vida, mejoras en el capital humano y mayor equidad.
- 1.31 La Estrategia de País define la energía como una de sus siete esferas prioritarias y centra la atención en (i) modernizar el marco normativo; (ii) fortalecer la eficiencia operativa de EBS, incluida la gobernanza institucional; (iii) modernizar y

ampliar la generación (mediante la introducción de tecnologías con una menor intensidad carbónica, como la generación hidroeléctrica, la generación solar fotovoltaica y la cogeneración); (iv) mejorar la capacidad de la red de transmisión y distribución para reducir los costos operativos y aumentar la fiabilidad del suministro eléctrico y (v) intensificar el uso de tecnologías eficientes para combustibles convencionales. A largo plazo, esta estrategia debería contribuir a reducir la dependencia del petróleo y ampliar la cobertura del servicio eléctrico en sitios aislados.

1.32 **Coordinación con otros bancos multilaterales de desarrollo.** El BID está trabajando en estrecha colaboración con el Banco de Desarrollo del Caribe con el propósito de movilizar financiamiento paralelo y con el Mecanismo de Inversión para el Caribe de la Unión Europea a fin de otorgar recursos no reembolsables para la electrificación rural sostenible.

1.33 **Alineación con la Política de Servicios Públicos Domiciliarios.** El programa cumple las condiciones de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios (documento GN-2716-6) del BID de (i) evaluación económica, al tener en cuenta los beneficios de la ampliación del sistema eléctrico de EBS (véase el párrafo 1.43) como elemento fundamental de la planificación sectorial respaldada por el programa (véase el párrafo 1.38), y (ii) sostenibilidad financiera, considerando que, como resultado del programa, el Gobierno de Suriname está adoptando medidas para implementar un régimen de tarifas revisado con base en principios de recuperación de costos e incluirá una revisión de los niveles actuales de subsidios (véase el párrafo 1.37b), que se abordarán conforme a lo dispuesto en la Ley de Electricidad. La asignación presupuestaria del gobierno para subsidiar el suministro eléctrico por EBS es transparente. Asimismo, el programa está alineado con los objetivos de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios en lo relativo a (i) promover el acceso a la electricidad apoyando la realización de proyectos de energía renovable; (ii) aumentar la prestación de un servicio fiable de calidad mejorando el desempeño institucional y operativo de EBS; (iii) prestar un servicio eléctrico con eficiencia aumentando su fiabilidad en las zonas urbanas y rurales, y (iv) crear incentivos apropiados para la demanda del servicio mejorando las condiciones del suministro eléctrico a los clientes (véase el [Análisis de cumplimiento de la Política de Servicios Públicos Domiciliarios](#)).

1.34 El programa también es congruente con la Estrategia de Infraestructura Sostenible para la Competitividad y el Crecimiento Inclusivo del BID (documento GN-2710-5) mediante (i) el apoyo a la construcción y mantenimiento de infraestructura sostenible desde un punto de vista social y ambiental, lo que permite mejorar la calidad de vida, y (ii) la promoción de las mejoras continuas en la gobernanza de la infraestructura para aumentar la eficiencia en la prestación de servicios de infraestructura.

B. Objetivo y componentes

1.35 **Objetivos del programa.** El objetivo general del programa es aumentar la eficiencia, transparencia, sostenibilidad y rendición de cuentas del sector eléctrico. Los objetivos específicos son (i) formular un marco institucional y normativo, y (ii) fortalecer las capacidades institucionales del sector para suministrar electricidad de manera económica, eficiente y sostenible. Esta operación es la

tercera y última de una serie programática en apoyo de reformas de política basada en préstamos independientes relacionados técnicamente, de conformidad con Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices para la Preparación e Implementación (documento CS-3633-1). La operación consolidará el apoyo a las reformas de política y las decisiones sectoriales previstas en el programa, lo que incluye la aprobación de una política sectorial con un marco jurídico e institucional conexo, una revisión de las tarifas eléctricas que refleje principios de fijación de precios y mejoras en la capacidad y gobernanza institucionales de EBS.

- 1.36 **Componente I. Estabilidad macroeconómica.** Este componente tiene por objeto vigilar y asegurar que el Gobierno de Suriname mantenga un marco macroeconómico sostenible que sea congruente con el objetivo del programa y la Matriz de Política.
- 1.37 **Componente II. Creación de un marco para el sector eléctrico sostenible.** El programa apoyará la evolución de un marco de política energética, institucional, jurídico y normativo para el sector energético en Suriname.
- a. **Marco normativo y jurídico.** Este subcomponente contribuirá a un sector eléctrico más eficaz apoyando (i) la aprobación de una política para el sector eléctrico de Suriname que establezca los principios básicos para el crecimiento sostenible de dicho sector en consonancia con su nueva estructura jurídica e institucional, y (ii) la presentación al Parlamento del proyecto de Ley de Electricidad que regirá la organización y funcionamiento del sector eléctrico¹⁴. La finalidad de la Ley de Electricidad es subsanar las deficiencias del sector mediante (a) la definición del marco institucional y responsabilidades de todas las entidades del sector energético, (b) la determinación del papel y responsabilidades de una autoridad en materia energética, (c) la formulación de reglas y directrices que detallen las modificaciones de las funciones y responsabilidades, (d) la definición de lo que representa un nivel aceptable de seguridad energética, y (e) la fijación de límites claros para la autoridad en materia energética a fin de, por un lado, asegurar la independencia y, por otro, contar con suficientes contribuciones de las partes interesadas.
- b. **Establecimiento de instituciones del sector.** A través de este subcomponente, el programa apoya la formulación de los instrumentos, mecanismos y acuerdos organizacionales necesarios para facilitar una operación basada en una perspectiva comercial y claros incentivos sociales, económicos y financieros para lograr la eficiencia. El programa ha fijado las siguientes condiciones de política para este subcomponente: (i) la presentación al Parlamento para su aprobación de un proyecto de ley que establezca la Dirección de Energía de Suriname¹⁵. Esta condición de política ha cambiado con respecto a la operación anterior (3062/OC-SU) para reflejar un cambio de enfoque del gobierno en el sentido de que la Dirección de

¹⁴ El 28 de agosto de 2015, la oficina del Presidente de Suriname presentó el proyecto de Ley de Electricidad (*Elektriciteitswet 2015*) al Parlamento, que posteriormente lo discutió y aprobó el 1 de marzo de 2016.

¹⁵ El 28 de agosto de 2015, la oficina del Presidente de Suriname presentó el proyecto de Ley de la Dirección de Energía de Suriname (*Wet Energie Autoriteit Suriname*) al Parlamento, que posteriormente lo discutió y aprobó el 1 de marzo de 2016.

Energía de Suriname debería definirse por ley, en lugar de establecer una entidad que solo requiriera aprobación ministerial, y tener una función más central y de autoridad en relación con la planificación y reglamentación sectoriales. La creación por ley de la Dirección de Energía de Suriname mejora la infraestructura institucional y jurídica para que exista una sola entidad distintiva a cargo de supervisar el sector. Dar carácter de instrumento jurídico a la definición, estructura y responsabilidades de la Dirección de Energía de Suriname permite asegurar una mayor coherencia entre los organismos en cuanto a sus funciones y evitar la duplicación o superposición de misión y actividades. La Dirección de Energía de Suriname se encargará de la formulación y ejecución de un plan para el sector eléctrico y facilitará la comunicación y cooperación entre las entidades del sector energético. En resumen, si bien la creación de la Oficina de Energía fue oportuna, rentable y respaldó la preparación de proyectos y la coordinación de las contribuciones de las partes interesadas al proyecto de ley conforme a las dos primeras operaciones programáticas en apoyo de reformas de política, el alcance de la Dirección de Energía de Suriname recientemente contemplada es considerablemente más amplio que lo que estaba previsto al principio. Asimismo, acertadamente forma parte integral de las nuevas estructuras propuestas por el proyecto de Ley de Electricidad y ofrece un sitio más coherente y primordial dentro del sector energético de Suriname. (ii) En el nuevo régimen tarifario se reflejan principios de fijación de precios. EBS ha emprendido la implementación de la primera etapa del programa de ajuste tarifario, que tiene un calendario previsto de un año. El ajuste se llevará a cabo en tres etapas, tras lo cual se prevé que EBS ya no necesitará subsidios gubernamentales. La primera etapa entró en vigor en octubre de 2015 y entrañó un aumento de tarifa para todos los grupos de clientes, tanto residenciales como comerciales e industriales. En el caso de los clientes residenciales, el precio promedio de la electricidad pasó de 0,17 SRD/kWh a 0,35 SRD/kWh¹⁶, lo que representa un incremento relativo superior al 100%. Para proteger a los clientes más vulnerables, durante la implementación de la primera etapa el Gobierno de Suriname estableció una tarifa especial de SRD 0,15 más un cargo fijo de SRD 10,85 para los pequeños hogares con un consumo máximo mensual de 150 kWh. Las dos etapas de ajuste tarifario restantes están programadas para 2016.

- c. **Preparación de una estrategia de ampliación para mejorar la eficiencia en el suministro.** Este subcomponente procura mejorar la eficiencia económica y técnica de las compras de electricidad de EBS, y contribuir al mismo tiempo al tema de cambio climático y sostenibilidad ambiental. Para ser más específicos, el programa apoyará (i) la utilización del nuevo modelo de contrato para los acuerdos de compra de electricidad de EBS, como también se dispone en la nueva Ley de Electricidad; (ii) la aplicación de principios de sostenibilidad ambiental y social durante todo el ciclo del

¹⁶ Según el consumo de electricidad en el sector residencial correspondiente a 2013. Ese año EBS vendió un total de 603 GWh a clientes residenciales, lo que le generó ingresos por un monto de SRD 102 millones. Después de la primera etapa del ajuste tarifario, se prevé que los ingresos anuales provenientes del sector residencial crezcan a SRD 210 millones, aproximadamente, considerando el mismo nivel de consumo.

proyecto (desde la planificación hasta la ejecución), y (iii) la finalización de al menos un estudio de viabilidad para la implementación de tecnologías de energía renovable con el fin de aumentar el acceso a la energía.

- 1.38 **Componente III. Fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector.** Sobre la base de las medidas adoptadas durante las dos primeras operaciones programáticas en apoyo de reformas de política, el Componente III procura apuntalar la labor destinada a fortalecer la gobernanza institucional, la transparencia y la rendición de cuentas de EBS. El programa respaldará las mejoras técnicas y de gobernanza institucional para que la empresa pueda fortalecer su capacidad de adopción de decisiones estratégicas y operar conforme a normas internacionales. Los subcomponentes que reflejan este apoyo comprenden (i) la ejecución del plan de expansión de EBS; (ii) la aplicación de recomendaciones técnicas derivadas de una evaluación institucional que incluya la introducción de mejoras en el seguimiento de la transmisión y distribución de electricidad, y (iii) la actualización de los instrumentos, códigos y leyes institucionales y operativos de EBS, de acuerdo con las conclusiones de una evaluación institucional interna.

C. Indicadores de resultados clave

- 1.39 El programa beneficiará a toda la población de Suriname, a través de un suministro eléctrico más eficiente y sostenible. Las mejoras en términos de eficiencia beneficiarán a la economía y reforzarán la confianza en la capacidad del sector eléctrico para satisfacer una creciente demanda, lo que a su vez fomentará el crecimiento de los sectores comercial e industrial. El gobierno se beneficiará de una reducción de las transferencias financieras al sector cuando aumente el aporte de las tarifas —lo que facilitará la recuperación de costos—, mientras que la eficiencia en función de los costos en la adquisición de energía aumentará cuando se pongan en práctica contratos de compra de electricidad.
- 1.40 **Resultados previstos.** El programa ha contribuido a mejorar sustancialmente el sector eléctrico al lograr los objetivos previstos de la serie programática. Los principales resultados de la ejecución del programa son los siguientes: (i) la aprobación de la política del sector eléctrico; (ii) la creación de un marco jurídico e institucional mediante la aprobación de dos leyes sectoriales, lo que aumentará la capacidad técnica para implementar un marco para un sector eléctrico sostenible; (iii) la preparación para invertir en energía renovable al disponer de cuando menos un estudio de viabilidad; (iv) una sola entidad para regular y gestionar los asuntos sectoriales; (v) una tarifa que tiene en cuenta la recuperación de costos; (vi) la adopción de disposiciones para formular un plan del sector eléctrico que incluirá un plan coordinado de electrificación rural; (vii) una empresa de servicios públicos de electricidad más sólida desde el punto de vista financiero y más eficiente desde el punto de vista operativo; y (viii) la mejora de la posición fiscal del país en vista de la reducción de los subsidios otorgados por el gobierno a la empresa.
- 1.41 Los resultados del programa se evaluarán con respecto a los indicadores y metas contenidos en el Marco de Resultados. La [Matriz de Resultados](#) correspondiente representa todo el ámbito del programa, incluidas sus tres operaciones individuales cuyas condiciones de desembolso se presentan en la Matriz de

Política. Los resultados previstos se han analizado y acordado con los organismos participantes en el programa que contribuirán a su seguimiento.

- 1.42 Se prevé que la sostenibilidad del proceso de reforma se reflejará en los siguientes indicadores: (i) la Ley de Electricidad o un instrumento equivalente aprobado por el Parlamento; (ii) las mejoras en los resultados operativos netos de EBS; (iii) la creación de un organismo para el sector energético; (iv) el uso de un nuevo modelo de contrato para la compra de electricidad adicional; (v) el aumento en la energía vendida por empleado, y (vi) la instalación de nueva capacidad de generación.
- 1.43 **Análisis económico.** En el caso de la presente operación se llevó a cabo un análisis de la relación costo-beneficio que actualizó el que se realizó para el programa durante la preparación de la primera operación programática en apoyo de reformas de política (2848/OC-SU). A los fines de dicho análisis, se modeló la totalidad del sistema eléctrico utilizando un programa informático especializado, lo cual permitió comprobar que, para satisfacer el crecimiento de la demanda después de 2014 y prestar un servicio fiable, era necesario hacer inversiones considerables en la capacidad de generación y transmisión. En el análisis de la relación costo-beneficio se tuvieron en cuenta hipótesis “con” y “sin” la ejecución de un programa para ampliar el sistema eléctrico de Suriname y atender la mayor demanda con un margen de fiabilidad aceptable. Sin las reformas que se han de emprender como parte del programa, no sería posible llevar a efecto el plan de mejoras y ampliación necesario para satisfacer el crecimiento de la demanda en los próximos años asegurando la fiabilidad del servicio.
- 1.44 En el análisis de la relación costo-beneficio se evalúan los beneficios económicos derivados de (i) el aumento de las ventas de electricidad de EBS con respecto a los niveles de 2014, cuyos valores corresponden al costo económico de generación y transmisión, y (ii) el excedente del consumidor asociado de EBS en el sector residencial, gracias a la mayor capacidad facilitada por el programa. En dicho análisis se evalúan los costos económicos vinculados a la satisfacción del crecimiento de la demanda a partir de 2015, que son (i) los costos de inversión en generación y transmisión; (ii) los costos del combustible sufragados para generar electricidad, y (iii) los costos de operación y mantenimiento.
- 1.45 El [análisis de la relación costo-beneficio](#) se llevó a cabo utilizando una tasa de actualización del 12% y sus resultados indican que, con el programa, el plan de ampliación de EBS produciría un valor actual neto de US\$94 millones. El rendimiento económico alcanza el 14,7%. Asimismo, se realizó un análisis de sensibilidad para el análisis de la relación costo-beneficio, considerando variaciones en (i) los costos de inversión en generación y transmisión; (ii) los costos del combustible sufragados para generar electricidad; (iii) el costo de las compras de energía hidroeléctrica; (iv) los costos de operación y mantenimiento, y (v) la elasticidad de los precios. Los resultados indican que un aumento del 20% en los costos de inversión, un aumento del 20% en los precios del combustible, un aumento del 20% en las compras de energía hidroeléctrica o un aumento del 20% en los costos de operación y mantenimiento seguirían permitiendo percibir beneficios económicos netos considerables. Los cambios en sentido opuesto en estos parámetros mejorarán considerablemente sus indicadores económicos.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y RIESGOS PRINCIPALES

A. Instrumentos financieros y condiciones contractuales

- 2.1 El programa consiste en un préstamo programático en apoyo de reformas de política y es la última de tres operaciones consecutivas individuales, cada cual con un único desembolso, relacionadas técnicamente entre sí, pero financiadas independientemente, de conformidad con el documento CS-3633-1. Las dos primeras operaciones se aprobaron en 2012 y 2013 (véase el párrafo 1.23). La operación propuesta aprovechará recursos del Capital Ordinario del BID por un importe de hasta US\$70 millones en un único desembolso al momento de la ejecución del respectivo contrato y del cumplimiento de las condiciones de la Matriz de Política acordadas con el Gobierno de Suriname e incluidas en dicha matriz y la Matriz de Verificación.

B. Riesgos relativos a las salvaguardias ambientales y sociales

- 2.2 De conformidad con la Directriz B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (política OP-703), el programa, que se basa en compromisos de política, no necesita una clasificación ambiental. El programa no financia inversiones físicas, por lo que se prevé que no tendrá impactos directos negativos en el plano social o ambiental. Por el contrario, como resultado de las medidas y cambios de política apoyados por el programa, se prevé que los proyectos energéticos en Suriname serán sostenibles desde el punto de vista social y ambiental y contribuirán a mitigar las posibles repercusiones sobre los recursos ambientales y naturales del país. El programa brinda la oportunidad de ayudar a Suriname a minimizar esos impactos a través de la consideración de factores ambientales y sociales en la etapa de planificación (por ejemplo, estrategias de ampliación) y, posteriormente, a lo largo del ciclo del proyecto.
- 2.3 El programa respalda la consolidación de la reforma del sector eléctrico mediante un amplio enfoque en los aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales, así como la propuesta de decisiones de política y medidas del sector ambiental relacionadas con (i) la inclusión de disposiciones ambientales en la creación de un marco jurídico y normativo para un sector eléctrico sostenible; (ii) la inclusión de principios básicos de sostenibilidad ambiental y social dentro del plan de ampliación del sector, y (iii) la aplicación de principios de sostenibilidad ambiental y social durante todo el ciclo del proyecto en los proyectos del sector eléctrico.

C. Riesgos fiduciarios y de adquisiciones

- 2.4 **Riesgo fiduciario.** Por tratarse de una operación programática en apoyo de reformas de política, el programa proporcionará recursos no vinculados a ninguna adquisición concreta cuyo financiamiento esté específicamente contemplado. Por lo tanto, no se han identificado riesgos fiduciarios.
- 2.5 **Riesgo de ejecución.** El conjunto de medidas de política está en consonancia con el objetivo del programa y se prevé que las medidas de política consideradas en la presente operación se completarán en un grado sustancial antes de que se eleven al Directorio Ejecutivo del BID para consideración. En consecuencia, no se prevén riesgos de ejecución.

- 2.6 **Otros riesgos.** Los riesgos identificados del préstamo programático en apoyo de reformas de política se mitigaron gracias a las medidas adoptadas oportunamente por el gobierno durante la ejecución de las dos primeras operaciones. Las medidas de mitigación incluyeron (i) una estrecha coordinación con las distintas partes interesadas; (ii) las medidas de seguimiento del desempeño contenidas en el Plan de Seguimiento y Evaluación, y (iii) la aplicación de una estrategia de comunicaciones centrada en la necesidad de una estructura de costos congruente con la sostenibilidad a largo plazo del sector.
- 2.7 En el caso de la tercera y última operación, se identificó un nivel medio de riesgo de viraje en las políticas que afectaría la sostenibilidad de las reformas debido a un cambio en las prioridades sectoriales. Aunque no se puede asegurar la mitigación plena de este riesgo, la aplicación de medidas mediante instrumentos de financiamiento y cooperación técnica continuos reduciría su magnitud, por ejemplo, en relación con (i) el apoyo a la creación de una estrategia de electricidad a largo plazo¹⁷; (ii) la sensibilización del público acerca de la situación crítica del sector eléctrico, y (iii) el inicio de un amplio programa de eficiencia energética en Suriname para minimizar el impacto económico del ajuste tarifario en el sector residencial¹⁸. La calificación general de riesgo del programa es baja.

III. PLAN DE EJECUCIÓN Y ADMINISTRACIÓN

A. Resumen de los mecanismos de ejecución

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es la República de Suriname y el organismo ejecutor será el Ministerio de Finanzas, que estará a cargo del seguimiento de la Matriz de Política que se ha acordado (Anexo II). El Ministerio de Recursos Naturales, en su condición de autoridad principal del sector energético, es la entidad que asumirá la responsabilidad técnica de demostrar el cumplimiento de las condiciones de política acordadas del programa. La labor de coordinación entre el Ministerio de Recursos Naturales y el Ministerio de Finanzas relativa al cumplimiento de todas las condiciones de política se realiza mediante la Oficina Conjunta, que gestiona la comunicación de los donantes en Suriname. A fin de documentar los datos probatorios del cumplimiento de las condiciones, el Ministerio de Finanzas, a través de la Oficina Conjunta, entregará la documentación necesaria a la Representación del BID en Suriname.
- 3.2 El Ministerio de Finanzas tendrá las siguientes responsabilidades: (i) presentar pruebas de que se han cumplido las condiciones y cualquier otro informe que el BID pueda necesitar para aprobar el desembolso; (ii) respaldar las medidas necesarias para cumplir con el tercer préstamo programático en apoyo de reformas de política y (iii) una vez que se haya completado el desembolso del programa, recopilar y preparar la información y los indicadores de desempeño

¹⁷ El Plan del Sector Eléctrico, que se financiará en el marco de la operación de cooperación técnica Apoyo al Sector de Energía de Suriname (ATN/OC-14820-SU), servirá como una estrategia de desarrollo a largo plazo y describirá las medidas relacionadas con las decisiones de inversión, las metas de desempeño y las tarifas de electricidad, entre otras.

¹⁸ El programa de eficiencia energética se financiará mediante el préstamo Apoyo a la Implementación del Plan de Inversiones de N.V. Energie Bedrijven Suriname (3403/OC-SU).

necesarios para que el BID y el Gobierno de Suriname puedan coordinarse a fin de medir y evaluar los resultados del programa.

B. Seguimiento y evaluación

- 3.3 Los compromisos identificados en la Matriz de Política y la Matriz de Verificación, así como los indicadores incluidos en el Marco de Resultados, establecen los parámetros básicos para la supervisión y evaluación de los resultados del programa. El Ministerio de Recursos Naturales y EBS se encargan de la compilación, análisis y presentación de informes de verificación, conforme a lo indicado en el [Plan de Seguimiento y Evaluación](#), que presenta la metodología de evaluación, los indicadores que se deberán evaluar, las instituciones encargadas de la recopilación de datos, el calendario de hitos y el presupuesto.
- 3.4 **Mecanismos de seguimiento.** El equipo de proyecto del Banco también hará un seguimiento del programa desde la Representación en Suriname y a través de la División de Energía, que se encargará de la supervisión y el seguimiento del programa.
- 3.5 **Mecanismos de evaluación.** Después de la finalización y desembolso del tercer préstamo programático en apoyo de reformas de política, se llevarán a cabo una evaluación y un análisis de la relación costo-beneficio ex post que formarán parte del Informe de Terminación de Proyecto, que deberá financiar el Banco y, según lo previsto, se preparará seis meses después del desembolso de este programa.

IV. CARTA DE POLÍTICA

- 4.1 El Banco y el Gobierno de Suriname han acordado las políticas macroeconómicas y sectoriales que respaldará el programa, incluida una Carta de Política que presentará el Ministerio de Finanzas, en la que se describen los componentes principales de la estrategia del gobierno para el programa y se reafirma su compromiso de ejecutar las actividades acordadas con el Banco.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho		
Indicadores de contexto regional	-Eficacia gubernamental (percentil promedio de ALC) -Estado de derecho (percentil promedio de ALC)		
Indicadores de desarrollo de países	-Agencias gubernamentales beneficiadas por proyectos que fortalecen los instrumentos tecnológicos y de gestión para mejorar la provisión de servicios públicos (#)		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2637-3	- Mayor sostenibilidad financiera del suministro de energía para zonas del interior - Mejor entorno institucional y de determinación de políticas de energía en Suriname. - Mayor sostenibilidad financiera y mejor gobernanza de EBS.	
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad	Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	8.3		10
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.2	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	3.6		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.6		
4. Análisis económico ex ante	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
5. Evaluación y seguimiento	5.6	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.5		
5.2 Plan de Evaluación	4.1		
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Bajo		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13		
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.	
No-Fiduciarios			
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Sí	CT SU-T1055 y SU-T1077. El BID apoyó la preparación de evaluaciones sectoriales y la elaboración de la Política del Sector Energético, entre otras.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.			

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Si bien la cobertura del sector eléctrico en Surinam es alta, la calidad del servicio es pobre y poco confiable. Adicionalmente, la compañía estatal encargada de operar el sector no es financieramente sostenible y requiere de altos subsidios del gobierno para operar. Los factores que generan estos problemas son la falta de un marco legal y regulador integrado del sector energético, los altos subsidios a la tarifa eléctrica y la deficiente capacidad de la empresa pública que opera el sector. El objetivo de esta operación PBL es resolver estos problemas a través del apoyo al gobierno en el desarrollo de un marco sectorial y en reforzar las capacidades de la empresa operadora.

La matriz de resultados tiene lógica vertical. Dadas las acciones que se llevarán a cabo con el proyecto, el objetivo del programa, como lo reflejan sus resultados, es "aumentar la eficiencia, transparencia y sostenibilidad del sector energético." Lo que se presenta como los objetivos específicos corresponden a lo que el proyecto va a hacer y, por tanto, no son resultados. Todos los resultados y productos tienen líneas de base, metas y fuentes de información. Todos los indicadores de producto son SMART. El resultado "aumentos en la cobertura de electricidad" no parece ser el efecto directo de los productos del programa y por tanto no debería incluirse como un indicador de resultado. En cambio, se debería usar un indicador que refleje los aumentos en la oferta de energía como resultado del uso del nuevo modelo de contratos para la compra de energía por EBS. No todos los indicadores de resultado son SMART. Por ejemplo, el indicador "un plan de acción de la gobernanza corporativa implementada", no es específico.

El proyecto se analizó utilizando un análisis de costo-beneficio. Los beneficios económicos están adecuadamente cuantificados y los costos reflejan los costos reales a la economía. Se presentan los supuestos utilizados y se llevó a cabo un análisis de sensibilidad.

El proyecto tiene un plan de evaluación y monitoreo. El plan de evaluación no sigue las guías del DEM ya que la matriz no incluye todos los indicadores requeridos para contestar las preguntas de evaluación. La operación se evaluará utilizando un análisis de costo-beneficio ex post.

MATRIZ DE POLÍTICA

Temas	Objetivo	Condiciones de política de la 1ª operación	Condiciones de política de la 2ª operación	Condiciones de política de la 3ª operación
I. Estabilidad macroeconómica				
	Mantener un marco macroeconómico general estable.	El marco macroeconómico está en consonancia con los objetivos del programa y con la carta de política.	El marco macroeconómico está en consonancia con los objetivos del programa y con la carta de política.	El marco macroeconómico está en consonancia con los objetivos del programa y con la carta de política.
II. Creación de un marco para el sector eléctrico sostenible				
Ausencia de un marco normativo y de políticas integrado que rijan la actividad del sector.	Definir el marco normativo y jurídico para contribuir a un sector eléctrico más eficaz, con mayor eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.	Creación y presentación de una evaluación de diagnóstico para consulta de las partes interesadas que incluya la identificación de los principales temas y propuestas iniciales para la reforma del sector.	Presentación ante el Consejo de Ministros del primer borrador de un documento de política que contemple las principales directrices para la reforma del sector y la estructura institucional básica del sector eléctrico.	Aprobación de la política para el sector eléctrico que establece los principios básicos para un crecimiento sostenible del sector energético, en consonancia con su nueva estructura jurídica e institucional.
		Creación y presentación de directrices para redactar el proyecto de marco jurídico que regirá al sector energético para consulta de las partes interesadas.	Redacción del proyecto de instrumentos normativos que regirán la organización y el funcionamiento del sector eléctrico.	Presentación para su aprobación ante el Parlamento del proyecto propuesto de la legislación que regirá al sector energético.
Alto nivel de subsidios del gobierno a la empresa de servicios públicos debido a las bajas tarifas de la electricidad. Falta de señales de precios adecuados para los consumidores y operación ineficiente de la empresa de servicios públicos.	Implementar instituciones con miras a contar con una operación basada en una perspectiva comercial y claros incentivos sociales, económicos y financieros para lograr la eficiencia.	Creación de una dependencia específica dentro del Ministerio de Recursos Naturales, que servirá como enlace para el diálogo del sector y la coordinación del proceso de reforma.	Presentación para consideración y aprobación del Consejo de Ministros de una dependencia específica dentro del Ministerio de Recursos Naturales que gestionará los asuntos del sector energético.	Presentación para su aprobación ante el Parlamento de un borrador de legislación para crear una entidad del sector energético que regirá y gestionará los asuntos del sector energético.
		Identificación de un conjunto de principios básicos para fijar una nueva estructura tarifaria y preparación por parte de EBS de una propuesta de un nuevo régimen de tarifas sobre la base de dichos principios.	Presentación para consideración del Consejo de Ministros de una propuesta sobre la estructura tarifaria.	Los principios de fijación de precios se reflejan en el régimen de tarifas implementado por EBS.
Aumento considerable en la demanda de electricidad debido a la existencia de nuevos proyectos residenciales, comerciales e industriales.	Actualizar la estrategia de ampliación del sector para mejorar la eficiencia en el suministro.	EBS inició el proceso para adoptar un nuevo mecanismo destinado a mejorar la eficiencia económica y técnica de sus compras de energía a través de acuerdos de compra de electricidad actualizados.	EBS preparó un modelo preliminar revisado del contrato de compra de electricidad, a modo de directriz.	EBS ya utilizó el nuevo modelo de contrato para la compra de electricidad adicional.

Temas	Objetivo	Condiciones de política de la 1ª operación	Condiciones de política de la 2ª operación	Condiciones de política de la 3ª operación
		Adopción de una decisión de fomentar la incorporación de principios de sostenibilidad ambiental y social en el sector para respaldar el inicio de las evaluaciones del sector sobre los asuntos ambientales.	El plan de ampliación del sector incluyó principios básicos de sostenibilidad ambiental y social.	Los principios de sostenibilidad ambiental y social se implementan a lo largo del ciclo del proyecto (desde la planificación hasta la ejecución).
		El prestatario diseñó y refrendó un programa para implementar a modo experimental un régimen de electrificación sostenible que utiliza energías renovables dentro y fuera de la red.	El Gobierno de Suriname aprobó el financiamiento para la ejecución del programa con tecnologías de energías renovables.	Se completó al menos un estudio de factibilidad para la puesta en práctica de las tecnologías de energías renovables para aumentar el acceso a la energía.
III. Fortalecimiento de las capacidades institucionales del sector				
EBS afronta varios desafíos operativos y financieros, incluidos (i) costos de producción; (ii) sostenibilidad financiera; (iii) tarifas de la electricidad, y (iv) aumento de la demanda de electricidad con nuevas inversiones o a través de contratos para la compra de un suministro fiable.	Fortalecer las capacidades de la empresa de servicios públicos para operar contribuyendo a las mejoras en cuanto a las herramientas técnicas y gobernanza, transparencia y rendición de cuentas institucionales.	EBS llevó a cabo una revisión del plan de ampliación del sistema de generación y transmisión para analizar alternativas y sus resultados a nivel técnico y económico.	EBS aplica criterios técnicos y económicos rigurosos para evaluar las alternativas dentro de su plan de ampliación.	El plan de ampliación de EBS está en ejecución.
		Se concluyó una evaluación institucional de EBS para identificar los requisitos de modernización y las áreas que se deben mejorar, y se publicó un informe con los resultados correspondientes.	EBS publicó un plan de acción para aplicar las recomendaciones técnicas fundamentales emanadas de la evaluación institucional.	Se aplican las recomendaciones técnicas fundamentales emanadas de la evaluación institucional.
		EBS identificó los principios básicos para fortalecer su estructura institucional con miras a mejorar su gobernanza, transparencia y rendición de cuentas.	EBS está realizando un estudio para fortalecer su estructura institucional con miras a mejorar su gobernanza, transparencia y rendición de cuentas. EBS publica sus estadísticas operacionales, preferentemente en el sitio virtual.	EBS está actualizando sus instrumentos institucionales y operativos, códigos y leyes, de conformidad con las conclusiones emanadas de las evaluaciones institucionales internas.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/16

Suriname. Préstamo ___/OC-SU a la República de Suriname
Apoyo al Fortalecimiento Institucional y Operacional
del Sector Energético III

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o los contratos que sean necesarios con la República de Suriname, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de apoyo al fortalecimiento institucional y operacional del sector energético III. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$70.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el _____ de 2016)

Pipeline No. SU-L1036
LEG/SGO/SU/IDBDOCS-39421145