

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PRÉSTAMO CONTINGENTE PARA EMERGENCIAS POR DESASTRES NATURALES Y DE SALUD PÚBLICA

(PN-O0008)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Hongrui Zhang, Jefe de Equipo; Christian Schneider, Jefe de Equipo Alterno; Juan José Durante, Annabella Gaggero, Andrea Terán, Eillim Flores, Millena Machado, Ana Lozano y Fanny Porras (IFD/CMF); Cristina Villalba (CAN/CEC); Sergio Lacambra y Maria Alejandra Escovar (CSD/RND); Emmanuelle Monin (SCL/SPH); Maricarmen Esquivel (CSD/CCS); Ana Grigera (SCL/GDI); Ignacio Barragán (LEG/SGO); David Ochoa y Leonor Corriols (VPC/FMP); y Anabelle Wever (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, 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	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	10
C. Indicadores clave de resultados.....	12
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de financiamiento	13
B. Riesgos ambientales y sociales	15
C. Aspectos fiduciarios	15
D. Otros riesgos y temas clave	16
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los arreglos de implementación	16
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) – Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Monitoreo y Evaluación

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto
EEO#2	Reglamento Operativo del Programa
EEO#3	Lista de Redireccionamiento Automático
EEO#4	Documento Técnico. Contribución a la Adaptación al Cambio Climático
EEO#5	Documento Técnico. Alineación con el Tema Transversal de Equidad de Género
EEO#6	Referencias Bibliográficas
EEO#7	Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales
EEO#8	Definiciones, Fórmulas y Fuentes de los Indicadores de la Matriz de Resultados

ABREVIATURAS	
ALC	América Latina y el Caribe
CCF	Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública
CCRIF	<i>Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility</i>
CO	Capital Ordinario
CODES	Centro de Operaciones de Emergencias en Salud
COE	Centro de Operaciones de Emergencia Nacional
COVID-19	Enfermedad por Coronavirus de 2019
CT	Cooperación Técnica
DG-SINAPROC	Dirección General del SINAPROC
FAP	Fondo de Ahorro de Panamá
FMI	Fondo Monetario Internacional
GRD	Gestión del Riesgo de Desastres
iGOPP	Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres
LRA	Lista de Redireccionamiento Automático
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MiAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MINSA	Ministerio de Salud
OE	Organismo Ejecutor
OIRDS	Oficina Integral de Riesgos y Desastres en Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
OVE	Oficina de Evaluación y Supervisión
PCR	Informe de Terminación de Proyecto
PFTR	Programas de Financiamiento y Transferencia de los Riesgos de Desastres Naturales y Salud Pública
PGIRDN	Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales
PIB	Producto Interno Bruto
PME	Plan de Monitoreo y Evaluación
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RSI	Reglamento Sanitario Internacional
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SISVIG	Sistema de Vigilancia Epidemiológica
VPN	Valor Presente Neto
VPP	Vida Promedio Ponderada

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PRÉSTAMO CONTINGENTE PARA EMERGENCIAS POR DESASTRES NATURALES Y DE SALUD PÚBLICA
(PN-O0008)

Términos y Condiciones Financieras ^(a)						
Prestatario: República de Panamá				Facilidad de Financiamiento Flexible ^(b)		
				Plazo de amortización:		20 años ^(c)
Organismo Ejecutor (OE): El Prestatario, por intermedio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)				Período de gracia:		5,5 años ^(c)
				Vida Promedio Ponderada (VPP) original:		12,75 años ^(c)
				Período de cobertura:		5 años ^(d) (e)
Fuente	Monto (US\$)		%	Tasa de interés:		
BID Capital Ordinario (CO):	Modalidad I	300.000.000	75	Basada en SOFR		
	Modalidad II	100.000.000	25	Comisión de inspección y vigilancia:		
Total:	400.000.000		100	Comisión de desembolso:		
				Moneda de aprobación:		
Dólares de los Estados Unidos de América						
Esquema del Proyecto						
Objetivo del proyecto: El objetivo general de desarrollo del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas del país. El objetivo de desarrollo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y de salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.						
Condición contractual especial de elegibilidad general para solicitar desembolsos: La aprobación y entrada en vigencia del Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos acordados previamente con el Banco (¶3.4).						
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de cada evento elegible:						
a) Desembolsos bajo la Modalidad I (desastres naturales): (i) que el Banco haya verificado la ocurrencia de un evento elegible definido en el ROP (¶2.3); y (ii) que el Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales (PGIRDN), previamente acordado con el Banco, esté avanzando de forma satisfactoria para el Banco (¶2.7, ¶2.8 y ¶3.5); y						
b) Desembolsos bajo la Modalidad II (eventos de salud pública): (i) que el Banco haya verificado la existencia de una declaración de Estado de Emergencia Nacional de salud pública debido a un evento de salud pública elegible definido en el ROP (¶2.4); (ii) que el prestatario haya presentado evidencia de que está al día con sus informes de progreso a la Organización Mundial de la Salud (OMS) respecto del cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional (RSI); (iii) que el prestatario haya presentado evidencia, a satisfacción del Banco, de que cuenta con un plan nacional de preparación y respuesta para el evento elegible específico, en línea con las recomendaciones de la OMS/Organización Panamericana de la Salud para atender el evento por el cual se ha declarado la emergencia nacional de salud pública; y (iv) que el Banco haya verificado el cumplimiento por parte del prestatario de las medidas y condiciones complementarias acordadas para el financiamiento de la retención del riesgo (¶3.5).						
En adición a las condiciones contractuales mencionadas, el prestatario debe haber presentado, dentro del plazo de noventa (90) días calendario de ocurrido un evento elegible, una o varias solicitudes de desembolso indicando el(los) monto(s) de dicho(s) desembolso(s), si el(los) mismo(s) provendrá(n) de recursos del programa regular; de recursos sin desembolsar de la Lista de Redireccionamiento Automático (LRA); o de una combinación de ambas fuentes. En el caso de los préstamos de la LRA, la solicitud deberá identificar los préstamos en cuestión y el monto respectivo a ser utilizado (¶3.6). Para condiciones contractuales especiales de ejecución, ver Anexo III.						
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.						
Alineación Estratégica						
Desafíos ^(h) :	SI <input checked="" type="checkbox"/>		PI <input type="checkbox"/>		EI <input type="checkbox"/>	
Temas Transversales ⁽ⁱ⁾ :	GE <input checked="" type="checkbox"/> y DI <input type="checkbox"/>		CC <input checked="" type="checkbox"/> y ES <input type="checkbox"/>		IC <input checked="" type="checkbox"/>	

^(a) Términos y condiciones financieras del préstamo contingente de acuerdo con la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública (CCF), según lo aprobado por el Directorio Ejecutivo mediante Resolución DE-40/20 del 12 de mayo de 2020.

^(b) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés y de productos básicos. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

^(c) Los plazos de amortización, la Vida Promedio Ponderada (VPP) y los períodos de gracia son contados a partir de la fecha del primer desembolso de cada evento elegible.

^(d) El período de cobertura o período de desembolso (términos equivalentes) es prorrogable hasta por cinco años adicionales, a discreción del Banco previa solicitud del prestatario.

^(e) En virtud del documento AB-2990, el desembolso de los recursos del Préstamo estará sujeto a los siguientes límites máximos: estarán condicionados a que, al momento de una solicitud de desembolso, el Banco cuente con recursos suficientes provenientes de la [LRA](#) o del programa regular de préstamos del Banco para Panamá, según resulte aplicable ([¶2.5](#)).

^(f) La comisión de inspección y vigilancia será establecida periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

^(g) No se cobra comisión si el préstamo no se usa. El Banco sólo cobrará una comisión de desembolso de 50 puntos básicos por única vez a la fecha de desembolso, aplicable únicamente al monto desembolsado con cargo a recursos del programa regular de préstamos. Esta comisión es aplicable a cada desembolso. El Directorio Ejecutivo revisará periódicamente la comisión de desembolso, como ocurre con el resto de los cargos financieros. La comisión no es aplicable a los montos desembolsados provenientes de los préstamos incluidos en la [LRA](#).

^(h) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

⁽ⁱ⁾ GE (Equidad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 En febrero de 2012 el Banco aprobó el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales para Panamá por US\$100 millones (PN-X1007), bajo la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (CCF) (GN-2502-2) con el fin de aumentar la disponibilidad, estabilidad y eficiencia del financiamiento contingente a través de una cobertura paramétrica para la atención de las emergencias ocasionadas por desastres naturales. En mayo de 2017, a solicitud del país el Banco aprobó la extensión del plazo de disponibilidad de recursos (periodo de cobertura) del mencionado préstamo por cinco (5) años adicionales según lo previsto en el Contrato de Préstamo, quedando como nueva fecha de vencimiento el 28 de mayo de 2022. Hasta la fecha no se ha realizado ningún desembolso bajo esta cobertura.
- 1.2 En vista de que: (i) a finales de 2012, el Banco amplió el límite de financiamiento por país bajo la Modalidad I de la CCF para riesgos parametrizables hasta US\$300 millones o 2% del Producto Interno Bruto (PIB) (GN-2667-2); (ii) en 2019 el Banco expandió la CCF para crear una Modalidad II que cubre riesgos de desastres no parametrizables (GN-2502-7); (iii) en 2020 el Banco aprobó una nueva expansión de la CCF para incluir futuros riesgos de salud pública bajo la Modalidad II por hasta US\$100 millones o 1% del PIB (GN-2999-4); (iv) el periodo máximo de cobertura para un préstamo contingente de la CCF es de 5 años, prorrogable por hasta 5 años adicionales (GN-2999-9); (v) el país ha mostrado logros y avances importantes en la gestión integral de riesgos de desastres durante la vigencia del préstamo contingente PN-X1007 (§1.13–§1.18); y (vi) Panamá es un país vulnerable a desastres por fenómenos naturales y eventos de salud pública; el Gobierno de Panamá solicitó el apoyo del Banco para continuar disponiendo de financiamiento contingente para la atención de emergencias mediante un nuevo préstamo contingente de US\$400 millones (§1.38–§1.40).

1. La vulnerabilidad del país a los desastres naturales y al cambio climático

- 1.3 Panamá, por su posición geográfica, sus características geotectónicas, los efectos del Fenómeno de El Niño-Oscilación Sur y la ubicación de sus principales centros urbanos, es un país altamente expuesto a amenazas naturales de origen geofísico e hidrometeorológico como terremotos e inundaciones, respectivamente¹ [1, 2]. Las cuatro grandes provincias del país en términos de población –Chiriquí, Colón, Panamá, y Panamá Oeste– que concentran alrededor del 70% de la población y 91% del PIB, están expuestas a múltiples amenazas [3, 4, 5, 6]. Entre 1970 y 2021 Panamá sufrió el impacto de 55 desastres naturales, siendo 51 de origen hidrometeorológico y 4 provocados por sismos. Dichos desastres causaron 373 muertos y más de 400.000 afectados [7].
- 1.4 El potencial impacto de las amenazas naturales ha quedado reflejado en varios eventos registrados en el país. En 1882 las ciudades de Panamá y Colón fueron

¹ Ver Referencia Bibliográficas ([EEO#6](#)).

afectadas por el terremoto del Golfo de San Blas de intensidad VIII en la escala de Mercalli Modificada, provocando pérdidas materiales y humanas. En 1991 y 2003, dos terremotos de gran magnitud sacudieron las provincias de Bocas del Toro y Chiriquí, ocasionando daños en viviendas y miles de personas afectadas [8, 9]. Se estima que, de ocurrir un terremoto similar al de 1882, las pérdidas económicas podrían llegar a alrededor de US\$1.056 millones [10].

- 1.5 En cuanto al riesgo de inundaciones, en 2010 el país enfrentó inundaciones severas que generaron diversas afectaciones: daños en la infraestructura pública crítica, suspensión del suministro de agua potable de la ciudad de Panamá, e interrupción del tránsito del Canal de Panamá, resultando en más de 77.000 personas afectadas [11]. Ante ello, el gobierno declaró rápidamente Estado de Emergencia Nacional y destinó US\$149,3 millones para financiar actividades urgentes de respuesta inmediata [12, 13]. Esta elevada vulnerabilidad del país a las inundaciones quedó también reflejada por el paso de los huracanes Eta e Iota en 2020 que afectaron a siete provincias, incluyendo Panamá y Panamá Oeste, y las lluvias torrenciales en 2021 que afectaron varios puntos de la provincia de Bocas del Toro y a más 27.000 personas. Para la atención de este último evento, el gobierno asignó US\$11,2 millones [14, 15].
- 1.6 **Cambio climático.** A pesar de que Panamá tiene una contribución marginal en las emisiones globales de gases de efecto invernadero –alrededor de 0,04%–, el país es altamente vulnerable a los efectos del cambio climático debido al aumento del nivel del mar, cambios en los patrones de precipitación y mayor frecuencia de inundaciones [16]. Según el Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, algunas de las áreas con mayor vulnerabilidad son la provincia de Bocas del Toro, la zona costera sur de la Provincia de Panamá, y las comarcas indígenas Ngöbe Buglé y Guna Yala [17]. Para hacer frente a este desafío, el país ha desarrollado un marco estratégico que incluye la adopción de la [Estrategia Nacional de Cambio Climático 2050](#) y el [Plan Nacional de Acción Climática](#) [18, 19].
- 1.7 **Género y desastres naturales².** En general, los desastres tienden a afectar más a los grupos más vulnerables, en particular a las mujeres [20]. Esta afectación desigual se manifiesta en varias dimensiones: menor esperanza de vida, más posibilidades de padecer alguna discapacidad, y mayor probabilidad de enfrentar el desempleo [21, 22, 23]. En Panamá, las inundaciones severas, al interrumpir el acceso a las fuentes de agua, pueden poner a las mujeres en una situación de mayor riesgo, ya que muchas veces son ellas las responsables de la recolección del agua, particularmente en zonas rurales [24]. Asimismo, estudios realizados en la región evidencian que las niñas y mujeres tienen mayor riesgo de sufrir actos de violencia luego de un desastre [25, 26]. Lo anterior no solo pone de manifiesto las desigualdades de género [27, 28], sino también las necesidades específicas que los grupos más vulnerables tienen post-desastre [20, 29]. En este contexto, es fundamental integrar un enfoque de género y población vulnerable en el manejo de las emergencias por desastres.

² Ver Documento Técnico de Alineación con el Tema Transversal de Equidad de Género ([EEO#5](#)).

2. La vulnerabilidad del país a los eventos de salud pública

- 1.8 Panamá también se encuentra expuesto a eventos agudos de salud pública como las epidemias ocasionadas por agentes infecciosos [30]. Estos eventos se caracterizan por ser brotes de gran alcance que pueden tener consecuencias negativas inmediatas en la salud humana y la actividad económica, requiriendo de una respuesta expedita de salud pública. El dengue, por ejemplo, es una de las enfermedades transmisibles con mayor incidencia en el país [31]. A finales de 2013 el Ministerio de Salud (MINSA) declaró la existencia de una epidemia de dengue en el territorio nacional.
- 1.9 Asimismo, Panamá está sujeto a riesgos de pandemia que, de materializarse, podrían requerir gastos públicos extraordinarios para desplegar una respuesta efectiva de salud pública, tal como quedó evidenciado en la actual pandemia del COVID-19. En marzo de 2020 el Consejo de Gabinete declaró el Estado de Emergencia Nacional para responder a la crisis sanitaria [32]. Se estima que el gasto público adicional en el sector salud ascendió a más de US\$900 millones (1,7% del PIB de 2020) [33]. Al 06 de julio de 2022 se han reportado más de 925.000 casos confirmados de COVID-19 y 8.373 muertes [34].

3. La vulnerabilidad financiera ante desastres naturales y eventos de salud pública

- 1.10 Previo a la pandemia de COVID-19, Panamá mantenía un elevado ritmo de crecimiento económico, registrando una tasa promedio de 5,9% entre 2000 y 2019 [35]. Este crecimiento fue impulsado por el aumento de la inversión en puertos y aeropuertos, la ampliación del Canal de Panamá [36], y el dinamismo del sector financiero [37]. A pesar de esta solidez macroeconómica, la pobreza monetaria aún es elevada en las zonas rurales y las comarcas, con tasas estimadas de 42,7% y 64% en 2019, respectivamente [38].
- 1.11 Debido a la crisis sanitaria, la economía panameña se contrajo 17,9% en 2020. El déficit del sector público no financiero aumentó en más de 6 puntos porcentuales del PIB, alcanzando el 9,7%; mientras que la deuda pública pasó del 46,4% al 68,5% del PIB en 2020 [39]. Ante ello, en enero de 2021 Panamá accedió a una Línea de Precaución y Liquidez del Fondo Monetario Internacional (FMI) por US\$2.700 millones. La actividad económica se recuperó en 2021 por los esfuerzos de vacunación y la recuperación de la economía global, con un crecimiento estimado del PIB de más de 15,3% [40]; en tanto que el déficit del sector público no financiero y la deuda pública se ubicaron en 6,7% y 63,7% del PIB, respectivamente, en línea con la regla fiscal vigente [41].
- 1.12 En este contexto, el riesgo de un desastre severo que afecte a grandes centros urbanos [4, 5] constituye un importante pasivo fiscal contingente y, de materializarse, podría complicar el proceso de consolidación fiscal en curso. Además, futuras epidemias o pandemias podrían ocasionar también importantes necesidades de financiamiento. Por ejemplo, el gasto público adicional para atender la emergencia sanitaria de COVID-19 ascendió a más de US\$900 millones desde 2020 [33]. Por lo tanto, resulta vital continuar aumentando la resiliencia fiscal a través de instrumentos financieros de riesgos.

4. La gestión del riesgo de desastres naturales en Panamá

- 1.13 La Ley No. 7 de 2005 marcó un hito importante en el marco jurídico e institucional del país para la Gestión del Riesgo de Desastres (GRD), al establecer el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), adscrito al Ministerio de Gobierno [42]. Dicha ley fue reglamentada en 2008, definiéndose los principales arreglos institucionales como la Dirección General del SINAPROC (DG-SINAPROC) y el Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COE) [43]. En 2010 el país aprobó una Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, así como la formulación y aprobación del Plan Nacional de Gestión del Riesgo [2], que actualmente se encuentra en proceso de actualización.
- 1.14 Durante la vigencia del préstamo contingente PN-X1007, Panamá logró avances importantes en varios ejes estratégicos de GRD. En 2016 la (DG-SINAPROC) desarrolló la Guía Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres para fortalecer el eje de gobernabilidad a nivel local. En el eje de identificación y análisis del riesgo, las empresas proveedoras de servicios públicos como el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales han realizado evaluaciones de riesgo de varias de sus plantas potabilizadoras. En cuanto al manejo de desastres, en 2022 se promulgó la Ley No. 541 que crea la carrera de protección civil [44].
- 1.15 El diagnóstico actualizado de la GRD de Panamá está documentado en el Plan de Gestión Integral del Riesgo de Desastres Naturales ([PGIRDN](#)) (§2.7 y §2.8). A continuación, se resumen los principales hallazgos.
- 1.16 **Gobernabilidad en GRD.** Conforme a los resultados preliminares de la aplicación del Índice de Gobernabilidad y Políticas Públicas para la Gestión del Riesgo de Desastres (iGOPP)³, Panamá muestra un nivel notable (71%), ubicándose por encima de la media de América Latina y el Caribe (ALC) (52%). A pesar de lo logrado, es necesario que el país continúe fortaleciendo el marco de gobernanza de la GRD, particularmente porque mejoras en 1% de la gobernanza del riesgo conducen, en promedio, a una reducción del 3% en las víctimas y del 6% en las pérdidas económicas por desastres [45]. En ese sentido, resulta imprescindible que Panamá avance con la actualización del nuevo Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 1.17 **Reducción del riesgo de desastres y adaptación.** Panamá ha tenido notables avances en lo que respecta al proceso de reducción del riesgo de desastres. En términos del iGOPP, Panamá ha pasado de un nivel bajo (38%) en 2013 al actual nivel apreciable (64%). Entre estos avances se destaca: (i) la inclusión en las Normas y Procedimientos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas del mandato de realizar el análisis del riesgo de desastres de los proyectos de inversión pública; (ii) la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) viene implementando desde 2017 el uso de un etiquetador de GRD y adaptación al cambio climático a nivel de unidad de

³ El iGOPP es un índice que mide en una escala de 0% (mínimo) a 100% (máximo) si un país cuenta con las condiciones adecuadas para poder implementar una política pública en GRD. Ha sido aplicado en los 26 países prestatarios del BID y avalado por las Naciones Unidas. Dicho estudio se encuentra en curso y sus resultados preliminares se basan en información a diciembre de 2021.

planificación del sector público; y (iii) Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE) se encuentra finalizando el desarrollo y aprobación del Plan de Género para la Acción Climática orientada a integrar el enfoque de género en los esfuerzos de mitigación y adaptación a los riesgos climáticos del país.

- 1.18 **Gestión financiera de riesgos.** En lo que respecta a este eje, Panamá muestra un nivel apreciable (42%), colocando al país en tercer lugar en ALC y duplicando la media regional (20%). Este logro evidencia el trabajo continuo del MEF en particular de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado, en materia de retención y transferencia de riesgos de desastres. Entre los avances más relevantes cabe mencionar los siguientes: (i) el país ha adoptado un Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres [46]; y (ii) bajo dicho marco, el país cuenta con diversos mecanismos financieros para gestionar los riesgos de desastres (Fondo de Ahorro de Panamá-FAP, préstamo contingente con el Banco y cobertura de seguro del *Caribbean Catastrophe Risk Insurance Facility*-CCRIF) (§1.31). A través de este nuevo préstamo contingente y del apoyo de otros organismos multilaterales como el Banco Mundial (§1.31), Panamá continuará avanzando en este eje estratégico.

5. La gestión de riesgos de salud pública en Panamá

- 1.19 El sistema de salud de Panamá está conformado por el MINSA, la Caja de Seguro Social y las instituciones privadas de salud. El sector público cuenta con 910 instalaciones de salud, siendo 831 del MINSA y 79 de la Caja del Seguro Social [47]. El MINSA es responsable de definir la política de salud en el país. En cuanto a las emergencias sanitarias, la Oficina Integral de Riesgos y Desastres en Salud (OIRDS) del MINSA es responsable a nivel estratégico de coordinar las acciones de preparación y respuesta, así como de apoyar el desarrollo de planes operativos [48].
- 1.20 **Sistema de vigilancia epidemiológica.** En cuanto a la vigilancia epidemiológica, el país cuenta con el Sistema de Vigilancia Epidemiológica (SISVIG), que es una plataforma tecnológica que permite vigilar y determinar los eventos de salud de notificación obligatoria [49]. En la emergencia sanitaria de COVID-19, este sistema facilitó el monitoreo del comportamiento epidemiológico de la enfermedad en el territorio nacional al capturar la información de casos de COVID-19 para una mejor trazabilidad y monitoreo. Además, en 2018 el MINSA adoptó las normas de vigilancia epidemiológica a fin de fortalecer la capacidad de respuesta del sector [50].
- 1.21 **Provisión de servicios de salud.** En situaciones de emergencia sanitaria, el Departamento de Emergencias en Salud de la Dirección de Provisión de Servicios de Salud es la instancia encargada de dirigir junto con la red de instalaciones de salud las respuestas médicas. Según un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Panamá tiene una capacidad hospitalaria que se ubica en el nivel promedio de la región [51]. Al respecto, el país cuenta con 230 camas hospitalarias y 8,1 camas de cuidados intensivos por cada 100.000 habitantes, comparado con 210 y 9,1 en ALC, respectivamente.

6. Programas de financiamiento y transferencia de riesgos para emergencias por desastres naturales y de salud pública

- 1.22 Durante el período 2007-2008, el Banco desarrolló un enfoque financiero integrado de gestión de riesgos de desastres para ayudar a los países a mejorar la planificación financiera (GN-2354-7). Este enfoque tiene como objetivo apoyar a los países prestatarios en el diseño y puesta en práctica de Programas de Financiamiento y Transferencia de los Riesgos de Desastres Naturales y Salud Pública (PFTR).
- 1.23 En 2009, bajo este marco estratégico, el Banco creó la Facilidad de Crédito Contingente (CCF) para Emergencias por Desastres Naturales (GN-2502-2) con el objetivo de facilitar a los países recursos líquidos significativos inmediatamente después de un desastre natural. En 2020, ante el desafío de la pandemia de COVID-19, el alcance de la Facilidad fue expandido para incluir riesgos de salud pública (GN-2999-4).
- 1.24 Los PFTR asumen la existencia de restricciones presupuestarias y financieras que hacen que ningún instrumento pueda, por sí solo, cubrir eficientemente todas las capas de riesgo [52]. Por ello, en el diseño de los PFTR se recomienda la utilización de fondos de reserva para cubrir los riesgos de eventos de alta recurrencia y menor magnitud. Para eventos de menor probabilidad de ocurrencia y magnitud severa, se promueve el uso de líneas contingentes e instrumentos de transferencia de riesgo como seguros y/o bonos catastróficos [53].
- 1.25 **Potenciales beneficios.** Los beneficios de enfocarse en los PFTR para la fase de emergencia son probadamente mayores que sus eventuales costos. Los PFTR permiten a los países obtener una cobertura financiera que beneficia a la población independientemente de la materialización de los riesgos y es más eficiente, tanto en términos de costos directos como por los ahorros que genera, al permitir una reducción de la brecha de liquidez de los gobiernos como consecuencia de la combinación de mayores gastos, menores ingresos [54] y restricciones en el acceso y costo de recursos crediticios.
- 1.26 La disponibilidad de una cobertura financiera ex ante para la etapa de emergencia reduce parcialmente el riesgo de peores escenarios de impacto del evento sobre las cuentas públicas y la población vulnerable al disponer rápidamente de recursos para enfrentar los costos de atención de las emergencias. Esto ha sido verificado en estudios realizados por el Banco [55] y otros organismos multilaterales, como el FMI [56].

7. La operación en la estrategia del Banco en el sector y con el país

- 1.27 **Apoyo del Banco en el sector de desastres naturales de Panamá y lecciones aprendidas.** El Banco ha venido brindando apoyo técnico a Panamá en la GRD a través de la cooperación técnica (CT) de investigación y difusión “Curso en Línea en Análisis de Riesgo de Desastres y Cambio Climático” aprobada en 2018 por US\$250.000 ([ATN/MD-16674-RG](#), finalizado), para capacitar a funcionarios del MEF sobre cómo integrar el análisis del riesgo de desastres y de cambio climático en proyectos de inversión pública. Recientemente el gobierno solicitó al Banco la

actualización del iGOPP de Panamá, que está siendo financiada con recursos de la CT de investigación y difusión “Investigación Aplicada, Innovación y Divulgación para Fortalecer la Resiliencia en Latinoamérica y el Caribe” aprobada en 2020 por US\$500.000 ([ATN/MD-17897-RG](#), en ejecución). Dicha actualización se encuentra en curso y sus productos principales serán un diagnóstico de la gobernanza de riesgos del país y una propuesta de reformas. La experiencia del Banco en este sector fue clave para actualizar el documento del PGIRDN y sus indicadores de progreso (¶2.7).

- 1.28 **Apoyo del Banco en el sector de salud pública de Panamá y lecciones aprendidas.** En materia de salud, el Banco viene apoyando al MINSA en la ampliación de la cobertura y la mejora de calidad de los servicios de salud mediante el “Programa de Fortalecimiento de Redes Integradas de Servicios de Salud” aprobado en 2015 por US\$140 millones ([3615/OC-PN](#), en ejecución con 81,61% de desembolsos). Este programa incluye también un componente de fortalecimiento de capacidad institucional a través de la adopción de herramientas de planificación, gestión y monitoreo. Asimismo, el país viene recibiendo asistencia técnica del Banco para fortalecer la prestación de servicios de salud a través de la CT de apoyo a clientes “Mejorar la Inversión Pública en la Atención Primaria a la Salud para las Comarcas” aprobada en 2021 por US\$300.000 ([ATN/OC-18954-PN](#), en ejecución), y la CT de apoyo operativo “Fortalecimiento de la Calidad de los Servicios de Atención Primaria en Salud en Panamá” aprobada en 2018 por US\$150.000 ([ATN/OC-17176-PN](#), finalizado). Por otra parte, el Banco se encuentra apoyando al país a responder a la pandemia de COVID-19 a través del préstamo “Respuesta inmediata de salud pública para contener y controlar el coronavirus y mitigar sus efectos en los servicios” aprobado en 2021 por US\$30 millones ([5299/OC-PN](#), en ejecución con 35,24% de desembolsos). Una lección aprendida que fue tomada en cuenta para la presente operación es la importancia de contar con mecanismos de coordinación que permitan la participación de los diversos actores relevantes del sector, particularmente en situaciones de emergencia (¶3.2 y ¶3.3).
- 1.29 **Buenas prácticas y lecciones aprendidas en el marco de la CCF.** El Banco ha aprobado diecisiete préstamos de la CCF⁴, con cuatro desembolsos por un total de US\$291 millones ([3670/OC-EC](#), [4331/OC-DR](#), [4853/OC-BH](#) y [5195/BL-NI](#)). La pertinencia y eficacia del instrumento han sido verificadas y respaldadas por el informe “Evaluación del Programa de País: Ecuador 2012-2017” de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) [57]; y los Informes de Terminación del Proyecto (PCR) validados por OVE de la operación para responder al terremoto de Manabí de 2016 en Ecuador ([3670/OC-EC](#)) y al huracán María de 2017 en República Dominicana ([4331/OC-DR](#)).
- 1.30 En el diseño de la presente operación se ha incorporado las lecciones aprendidas de dichas operaciones, particularmente del préstamo contingente [PN-X1007](#): (i) la actualización de los disparadores paramétricos acorde al perfil de riesgo del país y el refinamiento de la metodología de verificación de elegibilidad de los eventos cubiertos (¶2.3); (ii) el fortalecimiento del mecanismo de coordinación

⁴ Actualmente el monto total de préstamos contingentes activos asciende a US\$3.291,5 millones.

interinstitucional entre el Organismo Ejecutor (OE) (MEF), DG-SINAPROC, MINSA y otros actores relevantes para asegurar la ejecución oportuna de los recursos desembolsados en situaciones de emergencia (¶3.2 y ¶3.3); (iii) la inclusión en el Reglamento Operativo del Programa ([ROP](#)) de pautas y procedimientos operativos para la supervisión y ejecución del programa, así como la coordinación temprana entre el OE y el Banco para la justificación del uso de los recursos (¶3.11); y (iv) el requisito de contratación de una auditoría independiente de aseguramiento razonable para resguardar la elegibilidad de los gastos (¶3.10).

- 1.31 **Complementariedad con otros mecanismos de financiamiento de riesgos y otros organismos multilaterales.** Este proyecto complementa los diferentes instrumentos financieros que dispone Panamá y el apoyo de otros organismos internacionales en la gestión de los pasivos fiscales contingentes para mitigar el impacto de los desastres naturales y eventos de salud pública. El país cuenta con un mecanismo de retención de riesgo propio a través del FAP, que fue creado en 2012 con el objetivo de cubrir las necesidades financieras en situaciones de Estado de Emergencia [58]. El FAP es gestionado por la Junta Directiva, mientras que el MEF actúa en calidad de Fideicomitente del fondo. En el primer trimestre de 2022, el país disponía en promedio de US\$193,2 millones a través del FAP para la atención de emergencias. Adicionalmente, se encuentra en preparación un préstamo del Banco Mundial con una opción de desembolso diferido ante catástrofes (CAT-DDO) por US\$100 millones. En cuanto a mecanismos de transferencia de riesgos, el país cuenta con una póliza de seguro de US\$5,5 millones a través de CCRIF con cobertura para exceso de lluvias. En caso de emergencias, la coordinación y cooperación entre las diferentes intervenciones se realizará dentro el marco normativo establecido por el país para la gestión de riesgos de desastres (¶1.13) y salud pública (¶1.19).
- 1.32 **Alineación estratégica.** El proyecto es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad, al beneficiar a un mayor número de personas, particularmente aquellas en condiciones de vulnerabilidad, mediante un incremento de la cobertura financiera ex ante para las emergencias por desastres naturales y de salud pública. El proyecto también se alinea con los temas transversales de: (i) Cambio Climático, ya que los recursos de esta operación bajo la Modalidad I (US\$300 millones) podrían destinarse en su totalidad para apoyar el marco financiero del país para adaptarse al cambio climático, en particular a las inundaciones severas. Por lo tanto, según la [metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo](#)⁵, se estima que el 75% de los recursos de la operación se invierten en actividades de adaptación al cambio climático, por financiar actividades que mejoran la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales. Estos recursos contribuyen a la meta de financiamiento climático del BID (30% del volumen de aprobaciones anual); (ii) Equidad de Género, al promover la perspectiva de género en la gestión de riesgos de desastres del país mediante actividades incluidas en el [PGIRDN](#) y la Matriz de Resultados (¶1.35); y (iii) Capacidad Institucional y Estado de Derecho, ya que contribuirá a mejorar la

⁵ Ver Documento Técnico. Contribución a la Adaptación al Cambio Climático ([EEO#4](#)).

capacidad del país para administrar los recursos públicos, aumentando el monto del financiamiento contingente ex ante y fortaleciendo la gestión de los pasivos fiscales contingentes (§1.10- §1.12). De esta manera, el proyecto responde a las prioridades de la Visión 2025 del Banco (AB-3266), al contribuir a aumentar la resiliencia financiera y la capacidad de adaptación con equidad de género del país frente al cambio climático y los desastres.

- 1.33 Asimismo, la operación está alineada con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12), al contribuir a los indicadores: (i) beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático, mediante el aumento de la población que cuenta con una mayor resiliencia a desastres, epidemias y pandemias al beneficiarse de la cobertura financiera ex ante provista por el préstamo; y (ii) países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas, a través de una mayor capacidad del país para gestionar recursos públicos y pasivos fiscales contingentes.
- 1.34 La operación también es consistente con la Política sobre Gestión del Riesgo de Desastres del Banco (GN-2354-5), el Documento de Marco Sectorial de Cambio Climático (GN-2835-8) y el Documento de Marco Sectorial de Salud y Nutrición (GN-2735-12), al contribuir a mejorar la gestión financiera de riesgos climáticos, de desastres y de salud pública del país. La operación está alineada con la Estrategia de País del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055), al contribuir con el área transversal de fortalecer la resiliencia y adaptación al cambio climático y sostenibilidad ambiental a través de la mejora de la gestión financiera de riesgos de desastres. Finalmente, la operación se encuentra incluida en el Programa de País de 2022 de Panamá (GN-3087, Anexo II-A).
- 1.35 **Consideraciones de género.** El proyecto fomentará, a través del [PGIRDN](#), acciones conducentes a incorporar el enfoque de equidad de género en la GRD del país. Las acciones del primer año, incluidas en el eje de reducción de riesgos de la matriz de indicadores del [PGIRDN](#), se enfocarán en fortalecer las capacidades nacionales para transversalizar el enfoque de género en la gestión ambiental y acción por el clima. Adicionalmente, dada la brecha de género identificada (§1.7), la operación contempla como un producto adicional el desarrollo de guías de respuesta a emergencias por desastres que incorporen un enfoque de género y población vulnerable que toman en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, comunidades indígenas y otros grupos vulnerables (§1.41). Este producto, que será llevado a cabo siguiendo los lineamientos del marco estratégico para la transversalización de la perspectiva de género en los préstamos contingentes⁶, e implementado dentro del marco de seguimiento y monitoreo del [PGIRDN](#) (§3.13), contribuirá a fortalecer la perspectiva de género en la GRD del país. Las actividades relativas a dicho producto serán integradas al PGIRDN según corresponda (§2.8).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.36 El objetivo general de desarrollo del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o

⁶ Ver Sección II del [EEO#5](#).

catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas del país. El objetivo de desarrollo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y de salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.

- 1.37 Como adicionalidad, la operación contribuye a mejorar la gestión integral del riesgo de desastres del país mediante la promoción de mejoras en los cinco ejes estratégicos del [PGIRDN](#) (¶2.7 y ¶2.8), incorporando el enfoque de equidad de género (¶1.35)⁷, así como el desarrollo de guías de respuesta a emergencias por desastres con enfoque de género.
- 1.38 **Componente único.** La operación propuesta contempla un único componente de US\$400 millones para estructurar una cobertura financiera ex ante estable, eficiente y de rápido acceso para atender oportunamente gastos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias por desastres naturales severos y de salud pública.
- 1.39 **Subcomponente 1.1. Cobertura bajo la Modalidad I.** La operación propuesta contempla un subcomponente de US\$300 millones bajo la Modalidad I de la CCF para financiar oportunamente gastos públicos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias por desastres naturales severos o catastróficos (cobertura paramétrica) (¶2.3). Los eventos con cobertura serán terremotos e inundaciones.
- 1.40 **Subcomponente 1.2. Cobertura bajo la Modalidad II.** La operación propuesta contempla un subcomponente de US\$100 millones bajo la Modalidad II de la CCF para financiar oportunamente gastos públicos extraordinarios que se estima podrían llegar a producirse durante emergencias de salud pública severas o catastróficas (cobertura no paramétrica) (¶2.4). Los eventos con cobertura serán futuras epidemias y pandemias⁸.
- 1.41 La operación también contempla como producto específico el desarrollo de guías de respuesta a emergencias por desastres con enfoque de género⁹, a fin de fortalecer los esfuerzos del país en esta temática (¶1.35).
- 1.42 Para dimensionar las necesidades financieras del país para hacer frente a las emergencias causadas por desastres naturales o eventos de salud pública de

⁷ El MiAMBIENTE se encuentra finalizando el desarrollo y aprobación de un Plan de género para la Acción Climática orientada a integrar el enfoque de género en la gestión ambiental del país (previsto para 2022). Una vez formalizado este plan, MiAMBIENTE iniciará la socialización del plan con las entidades pertinentes.

⁸ El préstamo no podrá ser utilizado para el actual brote pandémico COVID-19 declarado por la OMS en marzo de 2020 al no constituir un evento elegible de acuerdo con el alcance previsto para la Modalidad II de la CCF (GN-2999-4, párrafo 3.16), sin embargo, futuras pandemias o epidemias podrían ser elegibles, incluyendo aquellas causadas por este nuevo coronavirus SARS-CoV-2.

⁹ Este producto será financiado con recursos de la CT regional de investigación y difusión "Promoviendo el Desarrollo de Capacidades Institucionales para la Transversalización de la Perspectiva de Género en la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales en el Marco de la CCF" aprobada en 2021 por US\$300.000 ([ATN/OC-18888-RG](#), en ejecución).

magnitud severa o catastrófica, el Banco analizó la exposición, vulnerabilidad e impacto de los eventos históricos como el terremoto de 1882 (¶1.4), las inundaciones de 2010 (¶1.5) y la emergencia sanitaria de COVID-19 (¶1.9), incorporando los efectos del cambio climático¹⁰. A partir de dicho análisis, se determinó que el monto del préstamo es US\$400 millones, compuesto por US\$300 millones bajo la Modalidad I y US\$100 millones bajo la Modalidad II. Dichos montos se encuentran dentro de los límites establecidos por modalidad para operaciones de la CCF (GN-2999-9, párrafos 4.4 - 4.7).

- 1.43 **Beneficiarios.** Los beneficiarios potenciales son, en general, la población total de Panamá y, en particular, la población más vulnerable afectada por los desastres naturales y eventos de salud pública que recibe asistencia de emergencia bajo las coberturas propuestas.

C. Indicadores clave de resultados

- 1.44 Para mostrar la contribución esperada al objetivo general de desarrollo del proyecto (¶1.36), los siguientes indicadores serán monitoreados: (i) cobertura financiera ex ante con relación al gasto máximo probable durante emergencias por desastres naturales de magnitud catastrófica cubiertos por el proyecto; y (ii) cobertura financiera ex ante con relación al gasto máximo probable durante emergencias de salud pública de alcance nacional cubiertas por el proyecto.
- 1.45 Para verificar el logro del objetivo de desarrollo específico de la operación (¶1.36), los siguientes indicadores serán monitoreados: (i) el monto de cobertura financiera ex ante disponible para el país para la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública; (ii) los beneficiarios potenciales de la cobertura financiera ex ante disponible para emergencias por desastres naturales; (iii) los beneficiarios potenciales de la cobertura financiera ex ante disponible para emergencias de salud pública; (iv) el diferencial entre el costo financiero del préstamo BID y el de la deuda externa comercial soberana de Panamá a largo plazo; (v) el ratio de ahorro financiero ante la ocurrencia de un evento elegible: costo de recursos desembolsados del BID con respecto al costo de emitir deuda soberana, expresados en Valor Presente Neto (VPN); y (vi) la rapidez en el acceso a los recursos ante la ocurrencia de un evento elegible: número de días entre la solicitud de verificación de elegibilidad y la disponibilidad de los recursos.
- 1.46 **Análisis Económico.** El Análisis Económico utiliza una metodología de análisis costo-eficacia que evalúa un escenario en el cual se utilizaría la totalidad de la cobertura financiera provista por el préstamo contingente de US\$400 millones como consecuencia de la ocurrencia de un desastre natural catastrófico y un evento de salud pública¹¹. Se comparó el VPN del costo de financiación del préstamo BID con el del costo de emisión de bonos, bajo los siguientes supuestos: (i) fijación de la tasa de interés para el préstamo del BID; y (ii) los bonos emitidos con vencimiento de alrededor de 10 años, tomando como base la

¹⁰ La evidencia de la exposición y vulnerabilidad de Panamá a terremotos, inundaciones, epidemias, pandemias y los efectos del cambio climático está documentada en las secciones I.A.1 y I.A.2.

¹¹ Otros dos escenarios fueron evaluados y los resultados obtenidos indican que el préstamo contingente seguiría siendo la opción más eficiente. Ver Análisis Económico ([EEO#1](#)).

prima de riesgo actual del país en el mercado internacional. Ambos VPN fueron calculados haciendo uso de una tasa de descuento del 12%. Los resultados muestran que el préstamo contingente es igual al 79,2% del costo de emitir deuda, lo que lo hace una opción ampliamente más eficiente.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 La operación consistirá en un Préstamo de Inversión del Banco, a otorgarse bajo la CCF (GN-2999-9) por hasta US\$400 millones, de los cuales hasta US\$300 millones serán utilizados bajo la Modalidad I para desastres por fenómenos naturales (cobertura paramétrica) y hasta US\$100 millones bajo la Modalidad II para eventos de salud pública (cobertura no paramétrica). El Prestatario será la República de Panamá y el OE será el prestatario a través del MEF. Todos los desembolsos se efectuarán con cargo a los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco. Los fondos provendrán alternativamente de recursos provenientes del programa regular de préstamos, de los saldos disponibles y no desembolsados de préstamos de inversión en ejecución e identificados en la Lista de Redireccionamiento Automático ([LRA](#))¹², o de una combinación de ambas opciones.
- 2.2 Los préstamos contingentes otorgados bajo la CCF contienen términos y condiciones financieras particulares (descritas en el Resumen del Proyecto) para apoyar adecuadamente al país en el momento crítico de una emergencia ocasionada por eventos severos, cuando las finanzas públicas se ven afectadas. Los términos y condiciones específicos incluyen: (i) los plazos de amortización, la Vida Promedio Ponderada (VPP) y los períodos de gracia son contados a partir de la fecha del primer desembolso de cada evento elegible; (ii) el Banco solo cobrará una comisión de desembolso de 50 puntos básicos (revisada periódicamente) por única vez a la fecha de desembolso para cada desembolso, aplicable únicamente al monto desembolsado con cargo a recursos del programa regular de préstamos (es decir, recursos distintos a los de la [LRA](#)); y (iii) el período de disponibilidad de recursos (período de cobertura) es de cinco (5) años, el cual es prorrogable hasta por cinco (5) años adicionales, a discreción del Banco y previa solicitud del prestatario, siempre que el [PGIRDN](#) continúe en vigor y progresando a satisfacción del Banco y/o el informe de progreso del país a la OMS con respecto al cumplimiento del Reglamento Sanitario Internacional (RSI) esté al día (GN-2999-9, párrafo 4.9).

¹² La [LRA](#) incluye los préstamos de inversión del Banco con el país, vigentes y con saldos disponibles para desembolsos, cuyos saldos remanentes podrán ser redireccionados automáticamente en caso de producirse un evento (GN-2999-9, párrafo 4.12). La [LRA](#) fue acordada entre el prestatario y el Banco sobre la base de los siguientes criterios: (i) las prioridades del gobierno en el contexto de una potencial emergencia; y (ii) el estado de ejecución y desempeño de los proyectos. En consulta con el prestatario, la [LRA](#) se actualizará periódicamente para incluir nuevos préstamos. Cuando los recursos desembolsados por un evento elegible provengan total o parcialmente de los recursos de la [LRA](#), el Banco actualizará los sistemas de gestión de proyectos para reflejar los cambios correspondientes en los préstamos seleccionados.

- 2.3 **Eventos elegibles bajo la Modalidad I.** El préstamo brindará cobertura bajo la Modalidad I para terremotos e inundaciones según los parámetros de intensidad y población afectada establecidos contractualmente entre el país y el Banco, y definidos en los Términos y Condiciones de la Cobertura bajo la Modalidad I (Anexo I del [ROP](#)). La verificación de elegibilidad de los eventos se hará con base en los parámetros acordados. En dicho anexo se desarrollan los aspectos específicos relacionados con el funcionamiento de los disparadores paramétricos para determinar la elegibilidad de los eventos, así como la metodología de cálculo del monto máximo de cobertura disponible.
- 2.4 **Eventos elegibles bajo la Modalidad II.** El préstamo brindará cobertura bajo la Modalidad II a futuras pandemias y epidemias que resulten en la declaración de un Estado de Emergencia Nacional por parte de la autoridad competente del país¹³. En el Anexo II del [ROP](#) se desarrollan los aspectos específicos relacionados con el marco legal, alcance y procedimiento de las declaratorias de Estado de Emergencia Nacional.
- 2.5 Los desembolsos del financiamiento estarán condicionados a que, al momento de una solicitud de desembolso, se disponga de recursos suficientes provenientes de la [LRA](#) o de los recursos asignados para el programa regular de préstamos del Banco con Panamá según resulte aplicable. Si al momento de la solicitud no hubiese disponibilidad suficiente de dichos recursos, el Banco podrá desembolsar hasta la suma máxima de los recursos disponibles. En caso de que no haya disponibilidad alguna de recursos, el Banco no estará obligado a realizar desembolsos hasta tanto y en cuanto subsista la falta de disponibilidad de recursos. Una vez que esta situación haya cesado a determinación del Banco, éste deberá notificar al prestatario.
- 2.6 **Límites de desembolso por evento.** El monto máximo que se podrá desembolsar ante cada evento elegible estará sujeto a lo que sea menor de los siguientes límites: (i) el saldo disponible sin desembolsar de la cobertura disponible bajo la Modalidad correspondiente; y (ii) el límite para cada método de desembolso establecido en el [ROP](#). En el caso de la Modalidad I, el límite también estará sujeto al monto máximo resultante de la aplicación de los Términos y Condiciones de la Cobertura al evento declarado como elegible.
- 2.7 **PGIRDN.** Para ser elegibles a recibir financiamiento mediante la CCF, los países miembros deben contar con una política pública de gestión integral de riesgos de desastres y promover su desarrollo efectivo (GN-2999-9, párrafo 4.3 a). Panamá ha mantenido un [PGIRDN](#) satisfactorio para el Banco durante la vigencia del préstamo contingente PN-X1007. Para efecto de la presente operación (PN-O0008), se actualizó el documento del [PGIRDN](#) del país y se acordó con el gobierno los indicadores de progreso del país en los principales componentes de la GRD, en línea con las prioridades de acción del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 suscrito por Panamá. El documento actualizado del [PGIRDN](#) fue consensuado por el gobierno y el Banco,

¹³ En Panamá, es competencia del Consejo de Gabinete realizar las declaratorias de Estado de Emergencia Nacional para que las entidades estatales puedan adquirir bienes, servicios u obras a través de un procedimiento especial, conforme al Texto Único de la Ley 22 de 2006 que regula la contratación pública.

y quedó documentado en el Anexo III del [ROP](#). Por lo tanto, Panamá cuenta con un [PGIRDN](#) satisfactorio para el Banco y es elegible para recibir financiamiento a través de la CCF.

- 2.8 Para mantener la cobertura de desastres naturales, el país tiene que lograr el progreso del [PGIRDN](#) de forma satisfactoria para el Banco. Para fines de monitoreo, se establecen indicadores anuales de progreso para cada uno de los ejes estratégicos del [PGIRDN](#). Los ejercicios de monitoreo del avance se realizarán con frecuencia anual. Para el primer ejercicio de monitoreo, los indicadores del primer año fueron acordados y detallados en el Cuadro 1 del Anexo III del [ROP](#). El progreso satisfactorio del plan se determinará mediante un avance significativo en todos los indicadores acordados. Para los siguientes períodos anuales de verificación se establecerá, en coordinación con el gobierno, nuevos indicadores anuales de progreso, incluyendo aquellos relativos al plan de acción de género.
- 2.9 **RSI.** La CCF establece que, para recibir financiamiento a través de la cobertura de salud pública, los países deben estar al día con el informe de progreso a la OMS respecto al cumplimiento del RSI¹⁴. Conforme a lo reportado en la plataforma SPAR de la OMS, Panamá cumple con este requerimiento, habiendo realizado su última evaluación anual en 2021¹⁵. Durante el periodo de cobertura del préstamo contingente, el Banco monitoreará el cumplimiento anual del país ante la OMS, con respecto al informe de progreso en el marco del RSI.

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.10 Las operaciones con cargo a la CCF están exentas del Marco de Política Ambiental y Social del Banco (GN-2965-23). Dado que los recursos del préstamo sólo se podrán utilizar para financiar gastos dirigidos a la atención de emergencias, y debido a que el MEF, en calidad de OE, deberá cumplir con la legislación ambiental y social del país, no se prevé impactos negativos ambientales o sociales. Asimismo, el contrato de préstamo y el [ROP](#) incluyen una lista de los tipos de gastos no elegibles (lista negativa); como por ejemplo aquellos asociados con la reconstrucción permanente de infraestructura.

C. Aspectos fiduciarios

- 2.11 La operación se ajustará a los requisitos y procedimientos específicos de control fiduciario establecidos para la CCF (GN-2999-9) y el Anexo III – Acuerdos y Requisitos Fiduciarios, complementado con la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12).

¹⁴ El reporte de cumplimiento de las recomendaciones del RSI es actualizado anualmente por medio de una autoevaluación llamada [SPAR](#). Para más información, ver [Guidance Document for the State Party Self-Assessment Annual Reporting Tool](#).

¹⁵ Instrumento Electrónico de Autoevaluación para la Presentación Anual de Informes de los Estados Parte en el RSI ([e-SPAR](#)).

D. Otros riesgos y temas clave

- 2.12 **Riesgo de entorno institucional.** Existe un riesgo medio alto de que, debido a la demora en las comunicaciones y coordinaciones interinstitucionales entre las entidades del sector público que intervienen en la ejecución del presupuesto durante las emergencias por desastres naturales o de salud pública –MEF, DG-SINAPROC del Ministerio de Gobierno, MINSA, Dirección General de Contrataciones Públicas, Contraloría General de la República de Panamá y otras instituciones requeridas para la atención de emergencias–; los recursos desembolsados por un evento elegible podrían no ejecutarse oportunamente dentro del periodo estipulado en el contrato de préstamo (¶3.9), afectando la efectividad de la operación. Como medida de mitigación, el Banco: (i) brindará apoyo técnico al MEF, incluyendo talleres de capacitación y ejercicios de juego de roles en caso de una catástrofe, como parte del proceso de supervisión y ejecución del proyecto; y (ii) se establecerá un mecanismo de coordinación y ejecución para agilizar la comunicación y los procesos relativos a la gestión financiera y de adquisiciones (¶3.2 y ¶3.3). En caso de desembolso, el Banco monitoreará el funcionamiento de dicho mecanismo de coordinación y ejecución entre las instituciones mencionadas.
- 2.13 **Sostenibilidad.** Se espera que Panamá continúe fortaleciendo la gestión integral del riesgo de desastres a través de la implementación del Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres (¶1.18); y de la actualización de Plan Nacional de Gestión del Riesgo que permitirá al país alinearse a las prioridades del Marco de Sendai 2015-2030. En cuanto a la gestión de riesgos de salud pública, se espera que el país continúe su compromiso de avanzar en el marco del RSI. Además, la continua implementación de la Política Nacional de Salud y Lineamientos Estratégicos 2016-2025, y las actividades orientadas a mejorar la calidad de los servicios de salud y las capacidades de respuesta del sector a la emergencia sanitaria de COVID-19, en el marco del apoyo del Banco, contribuirán a la sostenibilidad del programa (¶1.28).

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá. El prestatario, actuando por intermedio del MEF será el OE de la operación. Los recursos del préstamo contingente serán desembolsados al MEF. Bajo la coordinación del MEF, el uso de los recursos del préstamo contingente será llevado a cabo por las instituciones del sector público responsables de la ejecución del presupuesto durante emergencias por desastres naturales o de salud pública (entidades implementadoras). El MEF será responsable de: (i) realizar la coordinación general del proyecto; (ii) velar por el cumplimiento de los objetivos y los términos y condiciones del proyecto; (iii) tramitar las solicitudes de desembolso ante el Banco; (iv) asignar los recursos desembolsados a las entidades implementadoras; (v) coordinar el seguimiento de los requerimientos de monitoreo y evaluación de la ejecución de recursos del

préstamo; y (vi) remitir al Banco en el plazo establecido la justificación del uso de los recursos desembolsados (¶3.11).

- 3.2 **Marco normativo para la coordinación interinstitucional en emergencias por desastres naturales y eventos de salud pública.** El MEF forma parte del Consejo de Gabinete, instancia que en caso de emergencias por desastres naturales realizará las coordinaciones con las entidades implementadoras y otras instituciones responsables de la respuesta inmediata. La DG-SINAPROC asistirá al MEF y el Consejo de Gabinete en la preparación y ejecución de los planes de respuesta de alcance nacional, provincial o comarcal. A nivel operativo, el COE, organismo adscrito a SINAPROC, es la instancia competente para realizar la coordinación y operación conjunta entre las instituciones públicas y privadas involucradas en la respuesta. En caso de emergencias por epidemias y pandemias, el MEF coordinará con la OIRDS del MINSA para la respuesta inmediata de salud pública. El MINSA será responsable de preparar el plan de respuesta y establecer los lineamientos sectoriales para orientar la adecuada intervención. En lo operativo, el MINSA activará el Centro de Operaciones de Emergencias en Salud (CODES) con la finalidad de coordinar y monitorear las acciones de respuesta inmediata del sistema de salud del país.
- 3.3 **Mecanismo de coordinación y ejecución para el uso de los recursos del préstamo.** El mecanismo de coordinación y ejecución, liderado por el MEF, permitirá el flujo de fondos a las entidades implementadoras en caso de desastres naturales o eventos de salud pública (ver [ROP](#)). El Banco monitoreará su implementación por parte del MEF inmediatamente después de realizado un desembolso del préstamo contingente. Este mecanismo será articulado dentro del marco vigente de arreglos institucionales del país establecidos para el manejo de emergencias por desastres naturales y eventos de salud pública (¶3.2), y deberá considerar, como mínimo, los siguientes procesos: (i) priorización y planificación de la respuesta; (ii) gestión presupuestaria; (iii) ejecución y monitoreo; y (iv) rendición de cuentas y cierre.
- 3.4 **Condición contractual especial de elegibilidad general para solicitar desembolsos. La condición contractual especial de elegibilidad general para solicitar desembolsos será la aprobación y entrada en vigencia del [ROP](#), en los términos acordados previamente con el Banco.** El [ROP](#) incluirá: (i) el marco de referencia, incluyendo el mecanismo de ejecución y coordinación interinstitucional; (ii) las disposiciones operativas; (iii) los términos y condiciones de la cobertura bajo cada modalidad; (iv) el [PGIRDN](#); (v) la [LRA](#); (vi) los términos de referencia para la contratación de la firma auditora que realizará la verificación independiente del uso de los recursos desembolsados en caso de ocurrir un evento elegible; (vii) las plantillas para la solicitud de anticipos y reembolsos; (viii) ejemplo de una lista indicativa de potenciales gastos elegibles para futuras pandemias; y (ix) la Lista de Gastos Excluidos (Lista Negativa).

- 3.5 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de cada evento elegible. Las condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso de cada evento elegible serán:**
- a. **Desembolsos bajo la Modalidad I (desastres naturales):** (i) que el Banco haya verificado la ocurrencia de un evento elegible definido en el [ROP](#) (¶2.3); y (ii) que el [PGIRDN](#), previamente acordado con el Banco, esté avanzando de forma satisfactoria para el Banco (¶2.7. y ¶2.8); y
 - b. **Desembolsos bajo la Modalidad II (eventos de salud pública):** (i) que el Banco haya verificado la existencia de una declaración de Estado de Emergencia Nacional de salud pública debido a un evento de salud pública elegible definido en el [ROP](#) (¶2.4); (ii) que el prestatario haya presentado evidencia de que está al día con sus informes de progreso a la OMS respecto del cumplimiento del RSI; (iii) que el prestatario haya presentado evidencia, a satisfacción del Banco, de que cuenta con un plan nacional de preparación y respuesta para el evento elegible específico, en línea con las recomendaciones de la OMS/Organización Panamericana de la Salud para atender el evento por el cual se ha declarado la emergencia nacional de salud pública; y (iv) que el Banco haya verificado el cumplimiento por parte del prestatario de las medidas y condiciones complementarias acordadas para el financiamiento de la retención del riesgo.
- 3.6 **En adición a las condiciones contractuales mencionadas, el prestatario debe haber presentado, dentro del plazo de noventa (90) días calendario de ocurrido un evento elegible, una o varias solicitudes de desembolso indicando el(los) monto(s) de dicho(s) desembolso(s), si el(los) mismo(s) provendrá(n) de recursos del programa regular; de recursos sin desembolsar de la [LRA](#); o de una combinación de ambas fuentes. En el caso de los préstamos de la [LRA](#), la solicitud deberá identificar los préstamos en cuestión y el monto respectivo a ser utilizado. Estas condiciones contractuales se establecieron como condiciones estándar para la ejecución de los préstamos contingentes de la CCF (GN-2999-9).**
- 3.7 **Cada desembolso que se haga efectivo con cargo a este préstamo se realizará bajo los términos y condiciones financieras establecidas en el documento GN-2999-9 e incluidos en el Resumen del Proyecto de esta propuesta, independientemente de que los recursos provengan total o parcialmente del programa regular de préstamos, de los préstamos incluidos en la [LRA](#) o de una combinación de ambas fuentes.**
- 3.8 **Gastos elegibles.** Los recursos del préstamo podrán destinarse a financiar gastos públicos de carácter extraordinario que ocurran durante emergencias resultantes de eventos elegibles y que reúnan los siguientes requisitos: (i) que no estén explícitamente excluidos en el Contrato de Préstamo (lista negativa); (ii) que sean legales según la legislación de la República de Panamá; (iii) que estén directamente o indirectamente relacionados con la emergencia causada por el desastre natural o el evento de salud pública para el cual se ha suministrado el

financiamiento; (iv) que tengan adquisiciones y pagos verificables, claramente documentados y registrados, evidenciando que los bienes y servicios hayan sido utilizados; y (v) que se consideren adecuados en términos de su dimensión y precio (GN-2999-9, ¶4.20 c). Ejemplos de tipos de gastos que podrían ser elegibles se pueden encontrar en el Anexo VI del [ROP](#).

- 3.9 El Banco reconocerá hasta un 100% del monto de los gastos elegibles efectivamente incurridos y pagados por el prestatario a partir del día en que se haya suscitado el evento elegible y por un período de hasta 180 días calendario inmediatos subsiguientes, prorrogables por 90 días más, a solicitud del prestatario y a discreción del Banco (GN-2999-9, ¶4.20 f). En todos los aspectos relacionados con adquisiciones y contrataciones, la presente operación se regirá por las normas establecidas en el documento GN-2999-9. El prestatario utilizará su legislación nacional sobre adquisiciones de bienes y contrataciones de obras o servicios aplicables a gastos fiscales extraordinarios en casos de emergencia (Anexo III).
- 3.10 **Auditorías de aseguramiento razonable.** El Banco requerirá una verificación independiente de los gastos financiados por el préstamo con el fin de evaluar el cumplimiento de los criterios de elegibilidad establecidos en el Contrato de Préstamo y el [ROP](#). Esta verificación independiente deberá ser realizada de manera concurrente por una firma auditora de aseguramiento razonable incluida en la lista de firmas auditoras aprobadas por el Banco. El MEF será responsable de realizar la contratación de la firma auditora y asumir inicialmente los costos (GN-2999-9, ¶4.20 b). Esta contratación se realizará utilizando la Política del Banco correspondiente y los costos son elegibles dentro del financiamiento del préstamo.
- 3.11 **Justificación del uso de los recursos.** El prestatario, a través del MEF, deberá justificar el uso de los recursos desembolsados mediante un Informe Consolidado del Uso Adecuado de Recursos, el que deberá presentar al Banco en un plazo de 365 días calendario, contados a partir de la fecha de ocurrencia del evento elegible para el cual el Banco haya desembolsado los recursos en cuestión. Dicho informe deberá estar acompañado del Informe Final de la Auditoría de Aseguramiento Razonable que el prestatario contrató para la revisión concurrente de los gastos (¶3.10). Una vez presentado el Informe Consolidado del Uso Adecuado de Recursos, el Banco determinará el monto total de gastos elegibles de financiamiento. En el caso que existieran gastos no justificados o no elegibles, el Banco podrá exigir al prestatario el reintegro del monto sin justificar.
- 3.12 De ser necesario, según lo establecido en el documento GN-2999-9, dentro de un plazo no mayor a dos años después de cada desembolso, el Banco, a su entera discreción y sin costo para el prestatario, podrá realizar auditorías adicionales posteriores para verificar la idoneidad de los gastos declarados como elegibles, cuyos resultados podrían amparar una eventual solicitud de reintegro de las cantidades que hubieren sido determinadas como no elegibles para el financiamiento.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.13 **Monitoreo.** Durante el período de cobertura del préstamo contingente, el Banco realizará un monitoreo periódico de los avances del [PGIRDN](#) y las actividades de género, así como evaluaciones anuales de los mismos (ver Plan de Monitoreo y Evaluación-[PME](#)). Si como resultado de estas evaluaciones el Banco considerase que, sobre la base de los indicadores establecidos para este propósito, incluyendo aquellos relativos a la perspectiva de género, el [PGIRDN](#) no está progresando satisfactoriamente, se notificará al prestatario sobre las acciones específicas que deberá implementar en un período máximo de 90 días contados a partir de la fecha de emisión de la notificación, a fin de mantener la elegibilidad de la cobertura de desastres naturales. Sólo si transcurrido este plazo el Banco encontrara que las acciones remediales recomendadas no se hubieran ejecutado completa y adecuadamente, éste podrá, mediante notificación formal al prestatario, suspender la elegibilidad del prestatario correspondiente a la cobertura de desastres naturales hasta tanto se subsanen las insuficiencias en cuestión. No obstante, una vez que se haya activado dicha cobertura, la misma seguirá activa durante el período establecido en el contrato; a menos que el Banco notifique formalmente de su suspensión al prestatario (GN-2999-9, párrafo 4.25).
- 3.14 **Evaluación.** Como se indica en el [PME](#), la evaluación del préstamo es realizada ante la ocurrencia de un evento elegible que dé lugar a un desembolso a través de un PCR. Las metodologías de evaluación son: (i) un enfoque reflexivo para evaluar la eficiencia del préstamo durante el período de cobertura y la rapidez con la que país accedió a los recursos del préstamo, complementado por una valoración cualitativa de la contribución del proyecto a la respuesta del país ante la emergencia; y (ii) un análisis costo-efectividad ex post que compara el costo en VPN de los recursos desembolsados con el costo de otras fuentes de financiamiento, permitiendo estimar la tasa de ahorro financiero para el país.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-O0008
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Beneficiarios de una mayor resiliencia a desastres y efectos del cambio climático (#) -Países con política y gestión tributaria y del gasto fortalecidas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-3055	Área transversal de fortalecer la resiliencia y adaptación al cambio climático y sostenibilidad ambiental.
Matriz de resultados del programa de país	GN-3087	La operación está incluida en el Programa de Operaciones de 2022
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. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.1
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		2.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		2.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		9.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		5.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		N.A.
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
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	Si	ATN/OC-18888-RG. “Promoviendo Desarrollo de Capacidades Institucionales para la Transversalización de la Perspectiva de Género en la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales en el marco de la CCF”

El proyecto es un préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública en Panamá. Panamá es altamente vulnerable a desastres naturales y el riesgo de un desastre severo de salud afectando localidades urbanas también constituye un importante pasivo fiscal contingente. El objetivo general de desarrollo del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas del país. El objetivo de desarrollo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y de salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente, y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública.

El diagnóstico es sólido e identifica claramente, con base en evidencia empírica, el problema principal y los factores que lo determinan. La propuesta de intervención está claramente vinculada con los problemas y factores identificados. La matriz de resultados refleja los objetivos del programa y captura una buena lógica vertical.

Se realiza un análisis de costo-efectividad ex-ante y se propone un plan de monitoreo y evaluación (M&E) acorde con los lineamientos de la DEM y las características de los préstamos contingentes para emergencias por desastres naturales. La evaluación propuesta busca evaluar la eficiencia de la operación con un análisis ex post de costo-efectividad en caso de ocurrencia de un desastre natural o crisis de salud pública elegible. Adicionalmente, el plan de M&E propone una evaluación reflexiva.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto:	El objetivo de desarrollo específico es mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y de salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable, costo-eficiente y de rápido acceso para cubrir gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales y de salud pública. El objetivo general de desarrollo del proyecto es contribuir a amortiguar el impacto que un desastre natural o un evento de salud pública de magnitud severa o catastrófica podría tener sobre las finanzas públicas del país.
-------------------------------	--

Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: Amortiguar el impacto de un desastre natural o un evento de salud pública severo en las finanzas públicas de Panamá.							
Indicador 1: Cobertura financiera ex ante, en relación al gasto máximo probable durante emergencias por desastres naturales de magnitud catastrófica cubiertos por el proyecto.	%	32,6 ¹	2022	5	86,4 ²	Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)	Este indicador mide el impacto porque agrega todas las fuentes de cobertura contingente vis-a-vis el gasto máximo. Ver EEO#8 .
Indicador 2: Cobertura financiera ex ante, en relación al gasto máximo probable durante emergencias de salud pública de alcance nacional cubiertas por el proyecto.	%	21,1 ³	2022	5	37,7 ²	MEF	Este indicador mide el impacto porque agrega todas las fuentes de cobertura contingente vis-a-vis el gasto máximo. Ver EEO#8 .

¹ Panamá dispone actualmente de US\$198,7 millones de cobertura financiera ex ante para emergencias por desastres naturales. En cuanto al gasto máximo probable, el monto es basado en la ocurrencia de un terremoto similar al de 1882 en la costa norte del país.

² Asume la no ocurrencia de un evento severo durante el periodo de cobertura del préstamo, pero es ajustado por inflación.

³ Panamá dispone actualmente de US\$193,2 millones de cobertura financiera ex ante para emergencias por eventos de salud pública (excluye la cobertura para desastres del CCRIF). Con respecto al gasto máximo probable, el monto es basado en las [estimaciones del FMI](#) con respecto a los gastos públicos en el sector salud dirigidos a responder la pandemia del COVID-19.

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo: Mejorar la gestión financiera de los riesgos de desastres naturales y de salud pública mediante el aumento de financiamiento contingente estable y eficiente para cubrir los gastos públicos extraordinarios dirigidos a la atención de la población afectada por emergencias por desastres naturales o de salud pública.											
Indicador 1. Disponibilidad y estabilidad: Aumento de la cobertura financiera ex ante del país para atender los gastos extraordinarios durante las emergencias ocasionadas por desastres naturales o eventos de salud pública.											
Monto de cobertura financiera ex ante disponible para el país para la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública.	Millones de US\$	198,7 ⁴	2022	698,7	698,7	698,7	698,7	698,7	698,7	MEF	Cuantifica el monto total de cobertura financiera ex ante del país para financiar la atención de emergencias por desastres naturales o de salud pública. Ver EEO#8 .
Indicadores 2 y 3. Personas vulnerables que cuentan con una mayor resiliencia a desastres naturales, epidemias y pandemias al beneficiarse de la cobertura financiera ex ante provista por el préstamo contingente.											
Beneficiarios potenciales de la cobertura financiera ex ante disponible para emergencias por desastres naturales.	Miles de personas	81,4 ⁵	2022	238 ⁵	230,2	224,6	220,2	215,9	215,9	MEF	Mide el número máximo de personas que podrían beneficiarse de la cobertura financiera ex ante del país para desastres naturales. Ver EEO#8 .
Beneficiarios potenciales de la cobertura financiera ex ante disponible para emergencias de salud pública.	Miles de personas	201 ⁶	2022	396,9 ⁶	383,8	374,5	367,2	360,0	360,0	MEF	El número máximo de beneficiarios de la cobertura financiera ex ante que dispone el país para emergencias de salud pública. Ver EEO#8 .

⁴ Panamá dispone: (i) US\$193,2 millones a través de la cobertura disponible del Fondo de Ahorro de Panamá que está en función del PIB y el valor de los activos del fondo (promedio de 2022); y (ii) US\$5,5 millones de cobertura de seguro para exceso de lluvias a través de CCRIF.

⁵ Supone una cobertura promedio por persona de US\$2.440, que es equivalente a dos meses del ingreso per cápita del país, y una cobertura financiera ex ante disponible inicial de US\$198,7 millones y US\$598,7 millones en los siguientes años por contar con la Modalidad I del Préstamo Contingente PN-O0008 (US\$300 millones) y el CAT-DDO del Banco Mundial (US\$100 millones).

⁶ Supone una cobertura financiera promedio por persona de US\$961, que es igual al [costo de atención por cada caso hospitalizado de dengue](#) ajustado por inflación en el país (precios de 2022), y una cobertura financiera ex ante disponible inicial de US\$193,2 millones y US\$393,2 millones en los siguientes años por contar con la Modalidad II del préstamo contingente PN-O0008 (US\$100 millones) y el CAT-DDO del Banco Mundial (US\$100 millones).

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Indicadores 4 y 5. Costo financiero: Cobertura financiera contingente es costo-eficiente.											
Diferencial entre costo financiero de la deuda externa comercial soberana de Panamá a largo plazo y el préstamo BID.	Puntos básicos	233 ⁷	2022	Dif. de costos	Dif. de costos	Dif. de costos	Dif. de costos	Dif. de costos	Superior o igual a 100	Departamento de Finanzas del BID (FIN) Refinitiv Eikon MEF	Este indicador compara el costo financiero de la deuda externa comercial soberana de Panamá a largo plazo con el del préstamo BID. Ver EEO#8 .
Ratio de ahorro financiero ante la ocurrencia de un evento elegible: costo de recursos desembolsados del BID con respecto al costo de emitir deuda soberana, expresados en valor presente neto.	%	20,8 ⁸	2022	15	15	15	15	15	15	FIN Refinitiv Eikon MEF	Mide tasa de ahorro financiero por utilizar el préstamo BID para la emergencia. Se calcula utilizando una metodología de análisis costo eficacia. Ver EEO#8 .
Indicador 6. Rapidez de acceso: Cobertura financiera contingente es eficiente en términos de la rapidez con la que el país puede acceder a los recursos del préstamo para cubrir los gastos potenciales de emergencia.											
Rapidez en el acceso a los recursos ante la ocurrencia de un evento elegible: número de días entre la solicitud de verificación de elegibilidad y la disponibilidad de los recursos.	Días	90 ⁹	2022	30	30	30	30	30	30	FIN MEF	Número de días entre la fecha de solicitud de verificación de elegibilidad del evento y la notificación al país de la disponibilidad de recursos. Ver EEO#8 .

⁷ Ver Análisis Económico del Proyecto ([EEO#1](#)) y [EEO#8](#).

⁸ Se utilizó una metodología de análisis costo eficacia que compara el Valor Presente Neto del costo de financiación del préstamo BID con el del costo de emisión de bonos. Ver [EEO#1](#).

⁹ El valor es el tiempo promedio que le toma autorizar y gestionar una emisión de bonos soberanos en el mercado internacional a un país que realiza este tipo de operaciones de forma intermitente. La línea de base está sujeta a revisiones en función de emisiones futuras.

Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Fin del Proyecto	Medios de Verificación
1. Componente único: Financiamiento contingente del Banco para atención de gastos públicos extraordinarios durante emergencias causadas por desastres naturales o eventos de salud pública.										
Subcomponente 1.1: Cobertura bajo la Modalidad I.	Millones de US\$	0	2022	300	300	300	300	300	300	MEF
Subcomponente 1.2: Cobertura bajo la Modalidad II.	Millones de US\$	0	2022	100	100	100	100	100	100	MEF
2. Guías de respuesta con enfoque de género y población vulnerable en el marco del proceso de actualización del plan nacional de respuesta a emergencias por desastres ¹⁰ .	Número	0	2022	0	1	0	0	0	1	Dirección General de Sistema Nacional de Protección Civil. Ver PME .

¹⁰ Este producto será financiado con recursos de la cooperación técnica regional "Promoviendo el Desarrollo de Capacidades Institucionales para la Transversalización de la Perspectiva de Género en la Gestión de Riesgos de Desastres Naturales en el Marco de la Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública", ([ATN/OC-18888-RG](#)). Este producto se desarrollará en el marco de la actualización del plan nacional de respuesta del país y servirá como insumo para un futuro plan de acción de género.

País: Panamá

División: IFD/CMF

No. de operación: PN-O0008

Año: 2022

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

Organismo Ejecutor (OE): El Prestatario, por medio del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

Nombre de la Operación: Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL OE

1. Uso de sistema de país en la operación

<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto	<input checked="" type="checkbox"/> Reportes	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Informativo	<input type="checkbox"/> Licitación Pública Nacional (LPN)
<input checked="" type="checkbox"/> Tesorería	<input type="checkbox"/> Auditoría Interna	<input checked="" type="checkbox"/> Comparación de Precios	<input checked="" type="checkbox"/> Otros
<input checked="" type="checkbox"/> Contabilidad	<input checked="" type="checkbox"/> Control Externo	<input type="checkbox"/> Consultores Individuales	

2. Mecanismo de ejecución fiduciaria

Particularidades de la Ejecución Fiduciaria	<p>El OE es el Prestatario, por medio del MEF. El MEF estará a cargo de coordinar y monitorear la ejecución de los recursos.</p> <p>La operación consistirá en un préstamo de inversión del Banco, a otorgarse bajo la CCF (GN-2999-9), por hasta US\$400 millones, estando conformada por: (i) cobertura para desastres naturales bajo la Modalidad I paramétrica de la CCF (US\$300 millones); y (ii) cobertura para eventos de salud pública bajo la Modalidad II de la CCF (US\$100 millones).</p> <p>Dada la particularidad de este tipo operación, el Prestario al momento de ocurrencia de los eventos, y de conformidad al tipo de estos, designará a las instituciones públicas que serán las encargadas de responder a la emergencia y realizar las adquisiciones correspondientes con los fondos de esta operación (entidades implementadoras). La Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgo del Estado, conjuntamente con la Dirección de Financiamiento Público y otras direcciones pertinentes del MEF, y a través de la unidad o equipo asignado, estarían a cargo de la priorización y asignación de los recursos del préstamo a las entidades implementadoras.</p>
---	--

3. Capacidad fiduciaria

Capacidad Fiduciaria del OE	<p>Se considera que el MEF cuenta con los elementos necesarios y suficientes para garantizar una ejecución financiera eficaz y transparente de los recursos de la presente operación.</p> <p>El MEF será encargado de: (i) velar por el cumplimiento de los objetivos y los términos y condiciones del proyecto; (ii) tramitar y procesar las solicitudes de desembolso ante el Banco; (iii) gestionar la asignación y partidas presupuestarias específicas para este proyecto; (iv) monitorear a través de las entidades implementadoras los arreglos fiduciarios, de adquisiciones, monitoreo y evaluación para salvaguardar la ejecución oportuna y adecuada de los recursos; (v) justificar con reportes y documentación proporcionada por las entidades implementadoras el uso de los recursos del préstamo de conformidad con las disposiciones establecidas en el Contrato de Préstamo y el ROP; (vi) asegurar que los</p>
-----------------------------	---

	pagos previstos y pendientes en el marco de la ejecución del Contrato de Préstamo se realicen oportunamente; (vii) contratar la Auditoría de Aseguramiento Razonable y coordinar su ejecución con las entidades implementadoras; (viii) mantener los documentos que sean necesarios correspondientes a su competencia a fin de que el Banco, a su sola discreción, pueda verificar mediante auditorías externas independientes adicionales la idoneidad de los gastos declarados como elegibles; y (xi) participar del proceso de cierre, incluyendo la preparación del informe de terminación del proyecto.
--	--

4. Políticas y guías aplicables a la operación: Se aplicará lo señalado en el Documento de Política de la CCF (GN-2999-9), complementado con la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12).

5. Excepciones a políticas y guías: En materia de adquisiciones, para este tipo de operaciones, los organismos del Estado asignados para gestionar la emergencia utilizan normativa nacional para realizar sus contrataciones, de conformidad con lo previsto en el documento GN-2999-9.

II. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO

Condiciones Contractuales Especiales de Carácter Fiduciario de Ejecución: Contratación de la firma auditora, conforme a lo establecido en el ROP , de la lista de firmas elegibles, proceso para el cual se pueden aplicar Políticas BID.
Tasa de Cambio: La tasa de cambio aplicable para justificar gastos realizados en moneda local del país del Prestatario diferente a dólares de los Estados Unidos de América, si la hubiese, sería la opción (b) (i) del Artículo 4.10 de las Normas Generales del Contrato de Préstamo.
Tipo de Auditoría: Se realizará una Auditoría de Aseguramiento Razonable. El Prestatario a través del OE deberá presentar al Banco en un plazo máximo de 365 días calendario, contados a partir de la declaración del evento elegible, un Informe Final de Aseguramiento Razonable emitido por la firma de auditora externa contratada.

III. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE ADQUISICIONES

<input checked="" type="checkbox"/>	Uso de Sistemas Nacionales	En Panamá, las adquisiciones de emergencia se sustentan en lo dispuesto por el Artículo 85 de la Ley 22 del 27 de junio de 2006, ordenada por la Ley 153 del 8 de mayo de 2020, que regula la Contratación Pública, publicada en Gaceta Oficial No. 29107-A del 7 de septiembre de 2020 y Capítulo XVIII del Decreto Ejecutivo No. 439 del 10 de septiembre de 2020 que reglamenta la Ley 22 de 2006 publicado en Gaceta Oficial No. 29112 del 14 de septiembre de 2020. Los organismos asignados por el gobierno para atender la emergencia aplicarán esta normativa o la que estuviera vigente al momento del evento.
<input checked="" type="checkbox"/>	Registros y Archivos	El Prestatario y las entidades implementadoras serán responsables de mantener registros fiduciarios del proyecto (documentos relacionados con adquisiciones y gestión financiera), de forma independiente conforme a su competencia, mediante archivos digitales y físicos, y contar con procedimientos e instructivos que permitirán mantenerlos en forma adecuada, para garantizar que todos los gastos estén adecuadamente respaldados y disponibles para su revisión cuando lo solicite el Banco o los auditores por el plazo de dos años contados a partir de la fecha en que se realice cada desembolso.

Adquisiciones principales: Por ser un préstamo contingente, las contrataciones a ser financiadas se establecerán una vez ocurrido el evento que detone la necesidad de uso de los fondos para hacerle frente a sus consecuencias, por lo que al momento de aprobación de la operación no es posible definir cuáles serán las contrataciones.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA GESTIÓN FINANCIERA

☒	Programación y Presupuesto	<p>El OE, junto con las entidades implementadoras, son responsables de gestionar la ampliación de sus presupuestos a través de los procedimientos establecidos para realizar modificaciones presupuestarias.</p> <p>El Prestatario asignará las partidas presupuestarias y contables necesarias para los gastos específicos de la emergencia utilizando el Sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO).</p>
☒	Tesorería y Gestión de Desembolsos	<p>Para el fondeo de desembolsos bajo la Modalidad I y II, al producirse un evento elegible, a elección del país, los montos a desembolsar provendrán alternativamente de recursos del programa regular de préstamos, de los demás préstamos de inversión ya aprobados e identificados en la LRA o de una combinación de ambas opciones. El OE podrá presentar solicitudes de desembolso dentro del plazo establecido para esta operación bajo las siguientes modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> (i) Anticipos de fondos para financiar gastos elegibles futuros hasta un límite del 35% de la cobertura total aprobada. (ii) Reembolsos de gastos elegibles efectuados por el Prestatario con recursos propios hasta el 100% de la cobertura total aprobada. (iii) Pagos directos efectuados por el Banco a terceros en nombre y a solicitud del Prestatario y por montos acordados entre el prestatario y el Banco. <p>Cuenta designada. Para administrar los anticipos de recursos, el Banco y el Prestatario deberán acordar, previo a la solicitud de anticipo, la designación de una subcuenta contable dentro de la Cuenta Única de Tesorería del País o una cuenta equivalente que permita manejar e identificar el uso de los fondos.</p> <p>Rendición del anticipo de fondo. Para que el Prestatario pueda solicitar un nuevo anticipo de fondos deberá justificar al Banco al menos el 60% del total de saldos acumulados pendientes de justificación.</p> <p>Elegibilidad de gastos. Los gastos que se hayan realizado dentro del periodo y conforme a los criterios de elegibilidad establecidos en el Contrato de Préstamo.</p> <p>Proyección de gastos priorizados. Previo a cada solicitud de anticipo, el Prestatario deberá presentar al Banco una proyección de necesidades financieras y gastos elegibles priorizados acorde al monto de anticipo solicitado y con base al modelo de flujo de caja que será oportunamente remitido por el Banco. El Banco realizará una revisión preliminar de la información entregada conforme a los criterios de aplicabilidad, en relación con la Lista de Gastos Priorizados, y de proporcionalidad, en relación con la asignación de los recursos solicitados. De ser necesario, el Banco propondrá modificaciones al Prestatario.</p>

		Declaración de gastos financiados con recursos propios. El Prestatario deberá incluir en la solicitud de reembolso una carta de declaración firmada por el OE, indicando expresamente que los gastos a ser reembolsados por el Banco fueron financiados exclusivamente con recursos del Tesoro.
<input checked="" type="checkbox"/>	Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes	<p>Normas específicas de contabilidad:</p> <p>Método contable y moneda. La contabilidad se lleva por el método de base en devengado, sin embargo, los informes financieros del proyecto se deberán preparar con base en el método de efectivo y en dólares de los Estados Unidos de América, que es la moneda de curso legal en el país.</p> <p>Reportes. Los estados de gastos relacionados con la emergencia serán preparados por las entidades implementadoras y consolidados y presentados por el OE. Los ítems incluidos en el Estado de Gastos deberán ser lo suficientemente detallados para permitir al Banco discernir los gastos incurridos y, al mismo tiempo, facilitar el proceso de auditoría de gastos. Cada ítem listado en el Estado de Gastos deberá tener, como mínimo, el desglose de información acordado con el Banco. El Banco proporcionará los formatos correspondientes.</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	Control Interno y Auditoría Interna	La ejecución del proyecto se basa en la aplicación de normas nacionales por lo que se aplicará lo que corresponda a los sistemas de Control Interno del país, complementándose lo establecido en el ROP . No obstante, el Banco no descansa en el uso de este subsistema.
<input checked="" type="checkbox"/>	Control Externo e Informes Financieros	<p>Informe Financiero Auditado (IFA). El Prestatario, a través del OE, deberá presentar al Banco en un plazo máximo de 365 días calendario, contados a partir del evento elegible, un Informe Final de Aseguramiento Razonable emitido por una firma de auditora externa elegible por el Banco en el país de ser el caso.</p> <p>La auditoría será contratada por el OE con recursos del financiamiento, de conformidad con los términos de referencia previamente acordados con el Banco. El Prestatario deberá finalizar la contratación de la firma auditora independiente a más tardar 45 días después de haberse efectuado el primer desembolso. Para esta contratación se aplicará las Políticas de Adquisiciones del Banco (GN-2350-15).</p> <p>Informe final. La firma auditora deberá producir un Informe Final de Aseguramiento Razonable que constituirá un requisito indispensable para la presentación, por parte del Prestatario, de la rendición de cuentas final del uso de los recursos dentro de los 365 días calendario posteriores a la ocurrencia del evento elegible.</p> <p>La firma auditora deberá expresar una conclusión, con un nivel de seguridad razonable, sobre si los gastos presentados por el Prestatario cumplen con las políticas, procedimientos, características, registros y respaldos suficientes para ser declarados elegibles de acuerdo con lo estipulado en el Contrato de Préstamo y las políticas aplicables.</p> <p>El Banco podrá solicitar informes auditados parciales sobre el avance de la ejecución de los gastos que pudieran acompañar las rendiciones de cuentas parciales.</p> <p>Adicionalmente, el Banco, a su entera discreción y sin costo para el Prestatario, puede verificar, mediante auditorías externas independientes, la idoneidad de los gastos declarados como elegibles. Esas auditorías se</p>

		<p>llevarán a cabo a más tardar dos años después de concluido el período de desembolso del Préstamo Contingente correspondiente.</p> <p>Si, como resultado de alguna de las auditorías del Préstamo, el Banco encuentra gastos no elegibles, el Banco podrá exigir al Prestatario la rectificación inmediata de la situación o el reembolso de los montos en disputa.</p>
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión Financiera de la Operación	La supervisión financiera se realizará mediante visitas, reuniones de trabajo y revisión de los informes de aseguramiento u otros IFA.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/22

Panamá. Préstamo PN-O0008 a la República de Panamá
Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres
Naturales y de Salud Pública

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 contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales y de Salud Pública. Dicho préstamo contingente será hasta por la suma de US\$400.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, sujeto a la disponibilidad de recursos provenientes del programa regular de préstamos del Banco con la República de Panamá o de la Lista de Redireccionamiento Automático, según sea el caso, 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 _____ de 2022)