

Panamá



Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres



mef
Ministerio de Economía y Finanzas



GRUPO BANCO MUNDIAL



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery



Acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPRA	Programa de Evaluación Probabilista de Riesgos
CCRIF	Facilidad de Aseguramiento de Riesgo Catastrófico del Caribe
CEPRENAC	Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central
DICRE	Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado
DPI	Dirección de Programación de Inversiones
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DPL con CAT DDO	Préstamo para Políticas de Desarrollo con Opción de Desembolso Diferido
GdP	Gobierno de Panamá
GFDRR	Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación
MAH	Marco de Acción de Hyogo
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
PIB	Producto Interno Bruto Nominal
PNGIRD	Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres
PNGRD	Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
RRD	Reducción del Riesgo de Desastres
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres



Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres¹

Contexto

El Gobierno de Panamá (GdP) formalizó su marco orientador para gestionar el riesgo fiscal ante desastres asociados al impacto de amenazas naturales con la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 578 del 13 de noviembre de 2014, mediante el cual se adopta el “Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres”. Panamá es el primer país en la región en adoptar mediante un Decreto Ejecutivo un Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres.

La adopción del Marco Estratégico es la culminación de un proceso de reformas públicas, consultas y comisión de estudios realizados por el Gobierno de Panamá (GdP) en los últimos años, que ha generado un robusto mandato legal para la gestión financiera ante el riesgo de desastres en Panamá. Uno de los hitos en este proceso es la Ley No. 7 del 11 de febrero de 2005, que reorganiza el Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC), por la cual se “*asignan responsabilidades en la planificación, investigación, dirección, supervisión y organización de las políticas y acciones tendientes a prevenir los riesgos materiales y psicosociales, y a calibrar la peligrosidad que pueden causar los desastres de origen natural y antropogénico en el país*”².

En el año 2005 Panamá estableció que la Comisión Nacional del Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRENAC),

creada mediante Decreto Ejecutivo No. 402 del 12 de diciembre de 2002, actuaría como Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos. Dicha Plataforma lideró un proceso participativo amplio, a partir del cual el Gobierno de Panamá adoptó en diciembre de 2010 la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD), la cual define los principios y la visión de gestión integral del riesgo para el país e identifica cinco ejes articuladores con responsables institucionales para su implementación³.

La PNGIRD asigna responsabilidades al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) respecto de la gestión financiera del riesgo de desastres a través de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE). Así, el MEF a través de la DICRE es responsable de la adopción de la estrategia de protección financiera, en coordinación con la Dirección General del Sistema Nacional de Protección Civil (DG-SINAPROC) y con la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres. Para efectos de cumplir con dichas funciones, mediante el Decreto Ejecutivo No. 479 del 22 de noviembre de 2011, se adicionan funciones a la DICRE y se incorpora entre sus responsabilidades “*Diseñar, desarrollar e implementar la adopción de políticas de inversiones en protección financiera a través de programas de Administración de Riesgos, aplicable a todo el Estado incluyendo la gestión de riesgos de desastres*”.

En línea con lo estipulado por la PNGIRD, la SINAPROC adoptó en 2011 el Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres 2011-2015 (PNGRD), el cual fue elaborado con el apoyo de la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgos. El PNGRD es el principal instrumento programático para la implementación de la PNGIRD, junto con el Plan Nacional de Emergencias.

¹ El texto del Decreto Ejecutivo No. 578 de 13 de noviembre de 2014 mediante el cual se adopta el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgo de Desastres se encuentra en: http://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27662_A/48878.pdf

² Fuente: Plataforma Nacional de Reducción de Riesgo de Desastres de Panamá, 2012. Propuesta de movilización de recursos para impulsar la implementación de la PNGIRD y del Plan Nacional de Gestión de Riesgos.

³ Los Ejes Articuladores de PNGIRD son: (i) Reducción del riesgo de desastres de la inversión para el Desarrollo Económico Sostenible; (ii) Desarrollo y compensación social para reducir la vulnerabilidad; (iii) Ambiente y Cambio Climático; (iv) Gestión Territorial, Gobernabilidad y Gobernanza; y (v) Gestión de los Desastres y Recuperación.

La gestión financiera del riesgo de desastres está incluida en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres 2011-2015. El Eje Temático 1 del PNGRD está orientado a la “Reducción del riesgo de desastres en los procesos de planificación y protección financiera de la inversión” e incluye dentro de sus objetivos operativos: (i) Incorporar el análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública; (ii) Desarrollar instrumentos y medidas para implementación de una estrategia de protección financiera ante desastres; (iii) Sistematizar la información y la evaluación de la inversión en prevención, mitigación, preparativos, respuesta y reconstrucción; y (iv) Fomentar la inversión pública y privada en materia de gestión de riesgos. Estos objetivos estratégicos están acompañados por la creación de un objeto de gasto en el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Estado, dedicado a la inversión pública en iniciativas para la Reducción del Riesgo de Desastres (RRD).

Compromisos de políticas asociados a facilidades de crédito negociadas por el país con entidades multilaterales han catalizado los procesos de fortalecimiento de la gestión financiera del riesgo de desastres. Muchos de los avances mencionados han sido estimulados por los compromisos adquiridos por el Gobierno de Panamá (GdP) en el marco de una serie de préstamos programáticos de apoyo a reformas de política bajo el Programa de Reducción de Vulnerabilidad por Desastres Naturales y Cambio Climático con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y los compromisos de política adquiridos con la contratación de una línea contingente con el Banco Mundial (BM).⁴

En los últimos cuatro años, el Gobierno de Panamá ha incorporado diferentes herramientas financieras para gestionar el impacto negativo de los desastres sobre las finanzas públicas. Los instrumentos financieros implementados en los últimos 4 años por el GdP incluyen la regla de retiro para desastres que contempla en su diseño el Fondo de Ahorro de Panamá y la contratación de dos líneas de crédito contingente ante desastres con el BID y con el BM.

A efectos de continuar avanzando en la implementación de la estrategia de gestión financiera de riesgo de desastres, el GdP estableció la necesidad de contar con un marco orientador ajustado al perfil de riesgo de desastres nacional, en un contexto de cambio climático. Como resultado de este compromiso, el **GdP aprobó en noviembre de 2014 el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres.** Este Marco Estratégico resalta una eficiente gestión de los instrumentos de que se dispone y orienta el desarrollo de nuevos instrumentos de retención y transferencia de riesgo de desastres.

Para el fortalecimiento de la gestión financiera del riesgo de desastres el GdP cuenta con el apoyo del Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación (GFDRR), que ha contribuido con la experticia técnica del Banco Mundial a la revisión final del Marco Estratégico, y ha financiado con sus recursos la publicación de este documento.

Con esta publicación del Marco Estratégico se espera contribuir con una referencia útil para otros países que estén abordando el desarrollo de un documento estratégico para la gestión financiera del riesgo de desastres.

⁴ La ampliación de los roles y responsabilidades de la DICRE fue uno de los compromisos asumidos por el Gobierno de Panamá para la aprobación del Préstamo con Opción de Desembolso Diferido en Caso de Catástrofes (DPL con CAT DDO). De la misma manera, la serie programática negociada con el BID bajo el “Programa de Reducción de Vulnerabilidad por Desastres Naturales y Cambio Climático” incluyó compromisos relacionados con el componente de protección financiera, entre ellos, la formulación de Lineamientos para una Estrategia de Gestión Financiera del Riesgo, que posteriormente informó el desarrollo del Marco Estratégico.

Introducción

Los desastres asociados al impacto de amenazas naturales han producido efectos sociales y fiscales adversos en Panamá a lo largo del tiempo, que han llevado al Gobierno de Panamá (GdP) a comprometerse en el fortalecimiento de la gestión financiera del riesgo de desastres. Reconociendo la importancia de mitigar las consecuencias de los desastres asociados a amenazas naturales, el GdP ha realizado varias acciones para fortalecer la gestión financiera del riesgo de desastres en sus políticas y programas. Lo anterior se evidencia en la inclusión de lineamientos explícitos sobre el tema en la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD) y en el Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2011-2015 (PNGRD).

Las acciones implementadas por el GdP en gestión financiera del riesgo de desastres son consistentes con la Ley No. 34 de 5 de junio de 2008 de Responsabilidad Social Fiscal. Dicha Ley tiene “por objeto establecer normas, principios y metodologías para consolidar la disciplina fiscal en la gestión financiera del sector público, condición necesaria para la sostenibilidad y crecimiento económico sostenible”. La Ley No. 34 del 2008, establece que el plan estratégico del gobierno (el cual incluye una estrategia económica y social) debe contener la situación de los pasivos contingentes y otros riesgos que podrían afectar la ejecución presupuestaria. Adicionalmente, estipula que los supuestos macroeconómicos y macro-fiscales de mediano plazo deben incluir una evaluación de los principales riesgos fiscales y de los pasivos contingentes que pudieran afectar la situación financiera.

El manejo de los gastos derivados de situaciones de desastre, debe tomar en cuenta las disposiciones de la Ley No. 34 de 2008. Dicha Ley establece límites al monto absoluto del déficit del Sector Público No Financiero con relación al Producto Interno Bruto Nominal (PIB) y contempla la suspensión temporal de ese límite en casos de desastres naturales. Adicionalmente, el Reglamento de la Ley No. 34 de 2008, dispone que el proyecto de Ley del Presupuesto General del Estado incorpore, a partir de la vigencia fiscal 2011, una partida presupuestaria de contingencia general a ser utilizada para hacer frente al pago de los pasivos contingentes que se materialicen en la vigencia fiscal.

El MEF estableció mediante Decreto Ejecutivo No. 578 del 13 de noviembre de 2014, un documento orientador para gestionar el riesgo fiscal ante la ocurrencia de de-

sastres, el cual es consistente con la PNGIRD y con el PNGRD. El Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres (en adelante, “Marco Estratégico”), se constituye en el documento orientador que el Ministerio de Economía y Finanzas ha desarrollado para gestionar el riesgo fiscal ante desastres asociados al impacto de amenazas naturales. Este documento surge a partir del interés del MEF de definir un documento guía para la gestión financiera de riesgo de desastres, con sus respectivos ejes estratégicos, en respuesta a los compromisos asumidos por el MEF en relación con el Objetivo 1.2. “Desarrollar instrumentos y medidas para implementación de una estrategia de protección financiera ante desastres”, del Plan Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres 2011-2015. En ese sentido, el Marco Estratégico es consistente con los objetivos de la Política Nacional de Gestión Integral de Riesgo de Desastres (PNGIRD), adoptada mediante el Decreto Ejecutivo No. 1101 de 30 de diciembre del 2010, que establece el Eje Estratégico Articulador A “Reducción del Riesgo de Desastres de la Inversión para el Desarrollo Económico Sostenible”, que incluye como medida la protección financiera de la inversión.

El Marco Estratégico se elaboró con el apoyo de entidades regionales e internacionales. El MEF diseñó este documento con el apoyo de varias organizaciones regionales tales como el Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres en América Central (CEPRENAC), e internacionales, como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación (GFDRR). Para su elaboración se consideraron las principales lecciones aprendidas de la experiencia internacional, entre ellas: (i) Incluir los riesgos de desastres en un marco integrado de gestión del riesgo fiscal; (ii) Asegurar el acceso de los gobiernos a fondos inmediatos posterior a la ocurrencia del desastre; (iii) Evaluar la creación de un fondo nacional de desastres; y (iv) Reducir el pasivo contingente del gobierno contra desastres asociados al impacto de amenazas naturales mediante el aseguramiento de los bienes públicos críticos y la promoción del mercado privado de seguros de riesgos catastróficos y del seguro agropecuario⁵.

⁵ Algunas de las lecciones mencionadas se encuentran en Cummins y Mahul (2009) y en Ghesquiere y Mahul (2010).

El Marco Estratégico se compone de cinco ejes estratégicos: (i) Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Incorporación del análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública; (iii) Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo; (iv) Desarrollo del mercado doméstico de seguros; y (v) Fortalecimiento de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera.

Los desastres asociados al impacto de amenazas naturales representan un importante desafío para la inclusión social, la disminución de la pobreza, el ordenamiento de las finanzas públicas, así como para la administración prudente de la deuda y los activos públicos de Panamá. Por su posición geográfica y sus características geo-tectónicas, Panamá está expuesto a una variedad de amenazas hidrometeorológicas y geofísicas. Lo anterior, aunado al crecimiento económico del país y a factores sociales, tanto de crecimiento como concentración de la población y sus activos, podrían incrementar las pérdidas económicas generadas por la ocurrencia de dichos eventos. En este contexto, el gobierno está comprometido a desarrollar estrategias para gestionar el riesgo fiscal debido a la ocurrencia de esos eventos, que le permita mitigar impactos negativos sobre la pobreza, la desigualdad y la desnutrición.

Adicionalmente, en el contexto de los impactos esperados del Cambio Climático para Panamá, las acciones que implemente el GdP para gestionar el riesgo fiscal por eventos asociados al impacto de las amenazas hidrome-

teológicas, tendrán un rol importante para coadyuvar a los procesos de adaptación al cambio climático que lleve adelante el país. La agricultura, los recursos hídricos, los bosques, las zonas costeras y la salud pública son particularmente susceptibles a los efectos del Cambio Climático en Panamá. Tormentas más intensas, inundaciones y sequías podrían agravarse en cuanto al comportamiento de los parámetros físicos que se asocian con ellas. En la actualidad, estos eventos están causando grandes pérdidas económicas, afectando los medios de vida de la población más pobre y marginada⁶.

Después de 2015, la amenaza asociada con la variabilidad climática podría comenzar a ser la principal causa relacionada con el incremento de eventos extremos. Esto podría requerir evaluaciones integrales y planificación para el desarrollo que incorpore más estrechamente la planificación del riesgo de desastres y la adaptación para el cambio climático⁷. En particular, los mecanismos de transferencia del riesgo asociado a amenazas climáticas en el sector agrícola tienen una mayor relevancia, teniendo en cuenta las vulnerabilidades al cambio climático identificadas para este sector en Panamá, en estudios como la Primera Comunicación Nacional⁸, que describen la vulnerabilidad del sector agrícola a cambios en los patrones de precipitación asociados en las provincias centrales.

⁶ Aumento de la Resiliencia al Cambio Climático y la Variabilidad Climática en el Arco Seco y la Cuenca del Canal de Panamá. Nota conceptual. Propuesta de Panamá al Fondo de Adaptación. ANAM, 2013.

⁷ Perfil Climático de País para la Adaptación. Banco Mundial, 2012.

⁸ Primera Comunicación Nacional al CMNUCC. ANAM, 2010.

Exposición a Desastres por Amenazas Naturales

Por su posición geográfica y las características geo-tectónicas, el país está expuesto a una variedad de amenazas hidrometeorológicas y geofísicas. De acuerdo a su extensión territorial, Panamá se posiciona en el puesto 14 entre los países con mayor exposición a múltiples amenazas, con un 15% de su área total expuesta y un 12.5% del total de la población vulnerable a dos o más amenazas (Banco Mundial, 2005)⁹.

Panamá se caracteriza por su exposición al impacto de precipitaciones intensas y de larga duración, tormentas, fuertes descargas eléctricas, inundaciones, incendios de masas vegetales, trombas marinas, terremotos, tsunamis y episodios de El Niño-La Niña. Modelos Globales de Cambio Climático señalan que Panamá sufrirá cambios climáticos severos, tales como incremento de la temperatura, sequías, precipitaciones más intensas, tormentas más frecuentes y elevación del nivel medio del mar.

Según estudios de la Universidad de Panamá, el país se puede dividir en cuatro regiones o zonas de amenazas según la presencia e intensidad de sismos, vientos huracanados, inundaciones y deslizamientos, las cuales se presentan en la gráfica 1.

Durante la última década, eventos de inundación ocasionaron graves dificultades al sector agrícola en Panamá, pero también han afectado e incrementado los daños que producen en las áreas urbanas del país. En diciembre de 2010 se presentaron lluvias intensas que causaron serias inundaciones, forzando el cierre temporal del Canal de Panamá y dejando sin agua potable a grandes sectores del área metropolitana de Panamá, debido a las afectaciones en la principal planta de depuración que abastece la ciudad. Fuentes oficiales señalaron que el país necesitó 149.3 millones de dólares para reparar la infraestructura dañada y restaurar la actividad económica en las áreas afectadas por estos eventos. Dos años más tarde en noviembre de 2012 intensas lluvias causaron inundaciones y deslizamientos en Colón y en toda la región occidental de Panamá, ocasionando daños estimados en US\$123 millones, que llevaron al Gobierno a una declaratoria de emergencia nacional y a la aprobación de una dispensa para la aplicación del límite del déficit. El riesgo por inundaciones ha comenzado a afectar zonas urbanas y con

⁹ World Bank, 2005: Natural Disaster Hotspots, A Global Risk Analysis. Disaster Risk Management Series, Washington DC, USA, 2005.

Gráfica 1. Clasificación de Zonas según Amenazas



Fuente: Desastres naturales y zonas de riesgo en Panamá: Condicionantes y opciones de prevención y mitigación, Universidad de Panamá, Instituto de Estudios Nacionales, 1990.

impactos económicos cada vez más significativos, que se suman a los patrones originales de impacto por inundaciones caracterizados por afectar las áreas rurales y más pobres del país.

Por otra parte, el país integra el bloque o micro placa Panamá, que es un área sísmica activa, y está expuesto a fallas geológicas, siendo las más importantes la de Tonosí, Zona de Fractura de Panamá, Falla de Gatún y el "cinturón deformado del norte de Panamá". Estudios técnicos realizados por CCRIF (2014) estiman que la Pérdida Máxima Probable (PML¹⁰) Anual Nacional por ocurrencia de terremotos con un período de retorno de 200 años sería, al menos, un 5.32% del PIB 2013¹¹. Para el caso de un período de retorno

¹⁰ Cummins y Mahul (2009) definen el PML como el monto anual de pérdida que podría ser igualado o superado con una probabilidad específica. Así un período de retorno de 200 años implica una probabilidad anual de 0.5% de observar una pérdida de igual o mayor a 5.13% del PIB.

¹¹ Porcentajes calculados considerando las estimaciones realizadas por CCRIF a precios corrientes de 2013 y el PIB a precios de comprador, precios corrientes, estimado para 2013 (Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

de 500 años, el PML Anual Nacional ascendería aproximadamente al 12.88% del PIB 2013. En 2012, a través de un Proyecto de Asistencia Técnica del Programa de Evaluación Probabilista de Riesgos (CAPRA) se estimaron las pérdidas máximas probables y las pérdidas anuales esperadas para los sectores de vivienda, salud y educación por un terremoto en la ciudad de David, la zona urbana expuesta a la mayor amenaza sísmica del país¹². Los resultados que arrojó el

¹² CAPRA es una herramienta para el conocimiento del riesgo de desastres mediante su evaluación probabilista. CAPRA cuya sigla en español significa - Evaluación Probabilista de Riesgos para

estudio realizado estiman una pérdida anual esperada de unos 46.3 millones de dólares para el conjunto de los tres sectores analizados, que presentan un valor expuesto de 3,842.01 millones de dólares.

América Central – nació como iniciativa para Centroamérica y se ha ido expandiendo a otros países latinoamericanos.

Ejes Estratégicos del Marco Estratégico

El MEF definió cinco ejes estratégicos en su Marco Estratégico para gestionar el riesgo fiscal debido a desastres asociados al impacto de amenazas naturales. Estos tienen el propósito de presentar de manera concreta las áreas temáticas que se han identificado para reducir el riesgo fiscal ante la ocurrencia de desastres. Los ejes estratégicos se han establecido reconociendo el rol de la gestión financiera del riesgo de desastres como componente de la política de gestión fiscal y de la política de gestión integral del riesgo de desastres:

- I. Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres.
- II. Incorporación del análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública.

- III. Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo.
- IV. Desarrollo del mercado doméstico de seguros.
- V. Fortalecimiento de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos (DICRE) en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera.

Con el desarrollo de actividades en estos cinco ejes se podrá mejorar la capacidad de respuesta financiera del gobierno en caso de ocurrencia de un desastre y se mitigarán los impactos fiscales y sociales de largo plazo de estos eventos.

Eje estratégico I

IDENTIFICACIÓN, DIMENSIONAMIENTO Y ENTENDIMIENTO DEL RIESGO FISCAL DE LOS DESASTRES

La identificación, dimensionamiento y el entendimiento del riesgo fiscal de los desastres es el primer paso crítico para gestionar el riesgo de desastres y el que articula a todos los ejes del marco estratégico.

Panamá ha realizado estudios para identificar las amenazas, pero requiere estudios adicionales para mejorar su conocimiento sobre la vulnerabilidad y la exposición. Según estudios de la Universidad de Panamá (1990), el país se puede dividir en cuatro regiones o zonas de amenazas según la presencia e intensidad de sismos, vientos huracanados, inundaciones y deslizamientos. Adicional a estudios sobre amenaza, se requiere de estudios sobre vulnerabilidad y exposición, con el fin de contar con información completa y cierta que permita fortalecer los estudios de dimensionamiento de riesgo.

Panamá cuenta con algunos estudios de dimensionamiento del riesgo fiscal. El Índice de Déficit por Desastres (IDD) que reporta un estudio del BID con datos del 2008, muestra que ante un evento extremo de 100 años ó más, el país podría incurrir en pérdidas probables equivalentes entre el 5.44% y el 9.05% del PIB. Adicionalmente, el Go-

bierno no contaría con recursos propios suficientes para afrontar las pérdidas y realizar la reposición del “stock” de capital afectado.

Estudios más recientes realizados por el CCRIF (2014), estimaron que para el periodo de 1904 a 2003, en caso que el Gobierno hubiera contado con un seguro catastrófico como el que se está evaluando adquirir a través de la participación en CCRIF, al menos el 48,4% de la pérdida del gobierno asociada a los tres mayores eventos sísmicos ocurridos en dicho periodo habría sido cubierta.

Para mejorar el entendimiento del riesgo fiscal de los desastres, se tiene previsto:

- ✓ **Mejorar la información.** Mejorar la información sobre la exposición de las edificaciones y la infraestructura, así como la información histórica sobre las pérdidas por desastres, permitirá mejorar el entendimiento del perfil de riesgo fiscal de Panamá.
- ✓ **Emplear información completa y cierta.** Información con las características mencionadas respecto de la exposición y riesgos a gestionar, permitirá mejorar

la cobertura y calidad del aseguramiento del portafolio de activos. Adicionalmente, apoyará la toma de decisiones sobre inversión en mitigación del riesgo de desastres.

- ✓ **Realizar estudios probabilísticos de evaluación del riesgo de desastres.** Dichos estudios servirán de base para la toma de decisiones financieras bajo condiciones de incertidumbre. Estos estudios permiten dimensionar tanto la pérdida anual esperada como las

pérdidas máximas probables a ser evaluadas y, mediante el uso del análisis financiero dinámico, definir la estrategia de retención y transferencia al mercado.

La obtención de una mejor información permitirá gestionar condiciones óptimas con el sector asegurador y reasegurador. El sector asegurador podrá ofrecer mejores términos y condiciones, incluyendo cobertura y precios, dada la menor incertidumbre sobre los riesgos a cubrir.

Eje estratégico II

INCORPORACIÓN DEL ANÁLISIS DE RIESGO DE DESASTRES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

La Dirección de Programación de Inversiones (DPI) del MEF incorporará dentro de las herramientas asociadas a los procesos de planificación y monitoreo de la inversión pública consideraciones de gestión del riesgo de desastres. La DPI diseñará metodologías de evaluación económica con el objetivo de incluir la gestión de riesgos en el proceso de aprobación de la inversión pública dentro del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP), e incorporará criterios de riesgos de desastres dentro del modelo conceptual que para tales fines se desarrollará. Lo anterior, busca automatizar los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos relacionados con la gestión del SINIP.

Dentro de este contexto se tiene previsto:

- ✓ **La inclusión del análisis de riesgo en la etapa de pre-inversión.** La DPI ha desarrollado una primera propuesta de protocolo de evaluación de los proyectos de inversión pública y un Catálogo de Riesgos Integral (que incluye el riesgo de desastres) con el fin de incorporar el análisis de riesgo de desastres en la etapa de pre-inversión.
- ✓ **Hacer obligatorio el análisis de riesgo en el proceso de inversión pública.** Se tiene previsto modificar el reglamento del SINIP con la finalidad que se establezca la obligatoriedad que todos los proyectos de inversión pública incorporen el análisis de riesgo como requisito para considerar su viabilidad y sostenibilidad técnica.

- ✓ **Evaluar la modificación de la Ley General de Presupuesto de Panamá.** Se tiene previsto vincular la asignación presupuestaria de los proyectos de inversión pública con las normas y procedimientos del SINIP, a efectos que, previa a dicha asignación, se dictamine la viabilidad técnica de los proyectos de inversión pública.
- ✓ **Emitir la Ley de Inversiones Públicas.** La propuesta de Ley busca que los avances en materia de análisis de riesgo en los procesos de inversión pública estén reflejados dentro de un nuevo marco normativo.
- ✓ **Capacitación en herramientas para incluir el riesgo de desastres en el proceso de inversión pública.** Se busca implementar y capacitar a los funcionarios públicos en el uso de la Guía Metodológica Básica para la Inclusión de la Gestión de Riesgo de Desastres en los Proyectos de Inversión Pública de Panamá, la cual será desarrollada por la DPI.

Este eje estratégico será complementado con la implementación de un objeto de gasto para gestión de riesgo. El MEF ha incorporado dentro de la versión actual del Manual de Clasificaciones Presupuestaria del Gasto Público un objeto de gasto para gestión de riesgo. Este objeto de gasto contribuirá a identificar, canalizar y monitorear los recursos asignados por el Estado a las actividades de reducción de riesgos de desastres.

Eje estratégico III

FORMULACIÓN DE LOS COMPONENTES PARA EL DESARROLLO E IMPLEMENTACIÓN DE HERRAMIENTAS DE RETENCIÓN Y TRANSFERENCIA DEL RIESGO

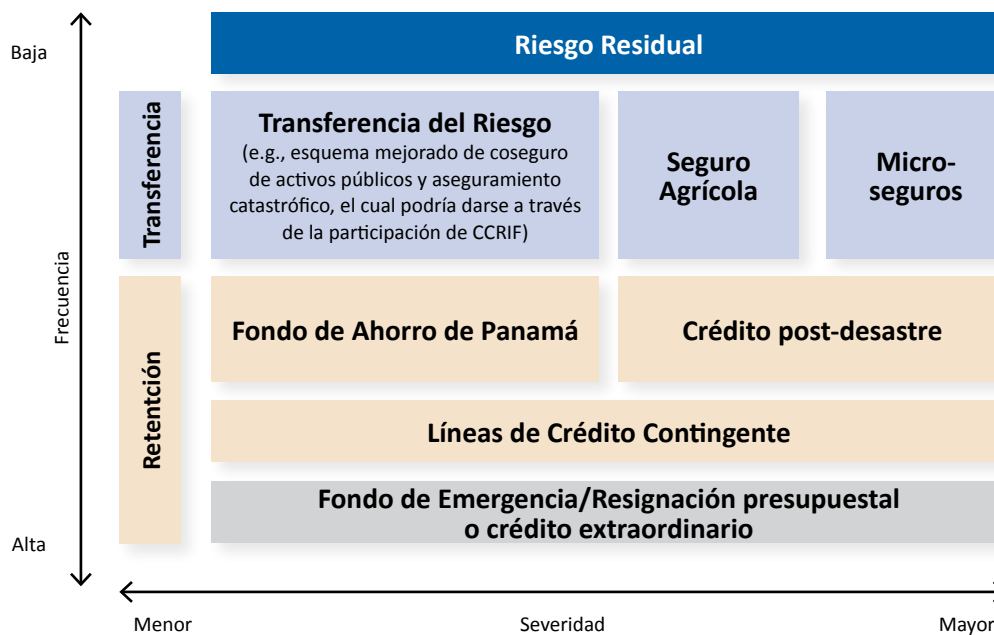
Los desastres asociados al impacto de amenazas naturales generan volatilidad al presupuesto del gobierno debido a los gastos súbitos e inesperados requeridos durante y después de un evento. Como consecuencia de las necesidades de gasto repentino debido al impacto de amenazas naturales, el gobierno debe tener acceso oportuno a recursos financieros para brindar una respuesta efectiva ante los desastres sin afectar su estabilidad fiscal.

El MEF ha realizado avances significativos en el diseño e implementación de la estrategia para la gestión financiera de los desastres. La estrategia del MEF considera instrumentos ex-ante y ex-post, tales como fondos habilitados para ser usados en caso de desastres de gran magnitud (Fondo de Ahorro de Panamá), líneas de crédito contingente suscritas con el BM y con el BID, y un esque-

ma de co-aseguro de activos públicos, con el fin de complementar los recursos financieros ex-post que deben ser garantizados después de la ocurrencia de un evento. El MEF promueve el desarrollo ex-ante de una estrategia por capas para gestionar financieramente el riesgo de desastres, la cual se ilustra en la figura 1.

Actualmente, el MEF cuenta con instrumentos financieros para atender la ocurrencia de desastres que serán complementados con instrumentos adicionales. Aún cuando a la fecha se tienen implementados instrumentos para atender la ocurrencia de desastres asociados al impacto de amenazas naturales, el MEF evaluará instrumentos de protección financiera adicionales para efectos de establecer una sólida y robusta estrategia de gestión financiera del riesgo de desastres.

Figura 1. Estrategia de financiamiento por capas para los desastres asociados al impacto de amenazas naturales (instrumentos vigentes e instrumentos a ser evaluados)¹³



¹³ Los instrumentos vigentes incluyen: Esquema de co-aseguro de activos públicos, Seguro agrícola (Instrumento regido por el Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), Fondo de Ahorro de Panamá y Crédito post-desastre, Líneas de Crédito Contingente y Reasignación presupuestal o Crédito extraordinario. Los instrumentos a ser evaluados incluyen: Esquema de co-aseguro de activos públicos mejorado y aseguramiento catastrófico, el cual podría darse a través de la participación en CCRIF, Microseguros (Instrumento por implementar por parte de Superintendencia de Seguro y Reaseguro) y Fondo de Emergencia.

La selección de instrumentos financieros considerará las necesidades de recursos en el tiempo. Para efectos de seleccionar la combinación óptima de instrumentos que harán parte de la estrategia de gestión financiera de riesgos de desastres, el gobierno considerará las necesidades de recursos en el tiempo, con respecto al momento en que se necesitan los fondos (socorro, recuperación, reconstrucción), tal como se ilustra en la gráfica 2.

El Gobierno respetará en todo momento los lineamientos para la utilización de los instrumentos, en base a lo establecido en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal.

La Ley de Responsabilidad Social Fiscal requiere distinguir entre los distintos instrumentos que permiten el manejo financiero del gasto asociado al desastre, teniendo en cuenta la necesidad de solicitar dispensas y los instrumentos que constituyen financiamiento e ingresos fiscales, que por lo tanto no impactan el déficit y pueden implementarse sin necesidad de solicitar dispensa.

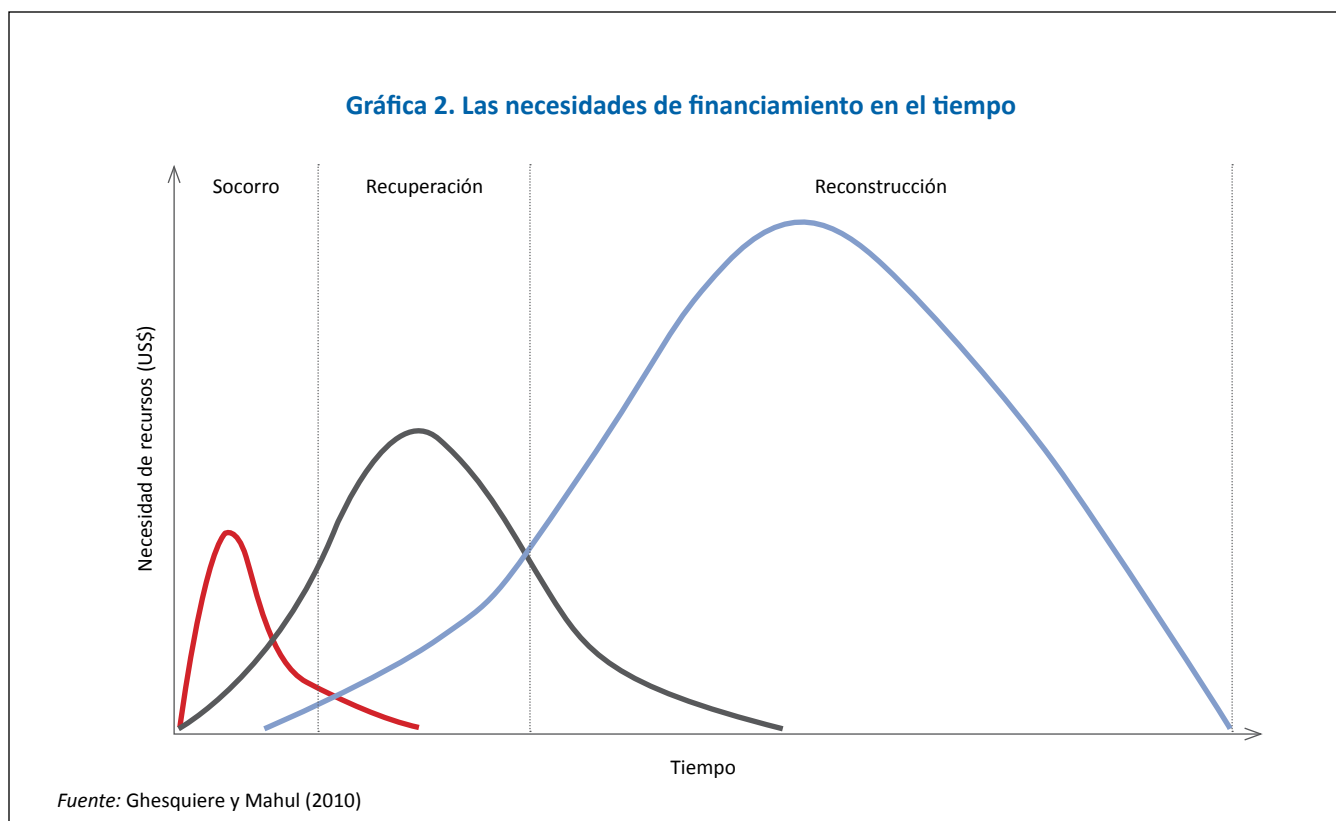
El GdP, cuenta con instrumentos de retención y transferencia del riesgo para atender tanto eventos de baja severidad como eventos muy severos. Para eventos frecuentes de baja severidad se acudiría a instrumentos de retención tales como reasignaciones presupuestarias y partida presupuestaria de contingencia general que no requieren dispensa. Para eventos menos frecuentes pero de mayor severidad se podrían emplear líneas de crédito contingente y

uso de recursos de un fondo de emergencia que requieren dispensa¹⁴. Para eventos muy poco frecuentes, pero muy severos se podría acceder a otros recursos de retención y de transferencia, tales como el Fondo de Ahorro de Panamá y aseguramiento catastrófico. Respecto al uso de estos recursos, debe tenerse en cuenta que la etapa de socorro demanda recursos en el corto plazo, mientras que la etapa de reconstrucción demanda recursos a mediano plazo, dado que requiere de un proceso de planificación que puede tomar uno o más años.

Con relación a los mecanismos e instrumentos actuales:

- **Reasignaciones presupuestales o créditos extraordinarios.** De acuerdo a las Normas Generales de Administración Presupuestaria, en caso de ocurrencia de desastres se permite la reasignación de partidas presupuestarias y la solicitud de créditos extraordinarios, los cuales son el mecanismo a través del cual se implementa presupuestariamente la ampliación del límite del déficit.
- **Fondo de Ahorro de Panamá (FAP).** Fue creado mediante la Ley No. 38 de 5 de junio de 2012, con los objetivos de establecer un mecanismo de ahorro a largo plazo para el Estado Panameño y de estabilización para

¹⁴ El Fondo de Emergencia corresponde a uno de los instrumentos financieros que el gobierno evaluará.



los casos de estado de emergencia y desaceleración económica, y para disminuir la necesidad de acudir a instrumentos de deuda para atender las circunstancias descritas anteriormente. De acuerdo a lo estipulado para los límites financieros, el gobierno podrá, ante la ocurrencia de eventos de desastres de gran magnitud, solicitar una dispensa hasta un costo máximo equivalente a un 1.5% del PIB. Según la regla de retiro, el gobierno podrá utilizar recursos del FAP en situaciones de Estado de Emergencia declaradas por el Consejo de Gabinete, donde el costo asociado al evento exceda al 0.5% del PIB y no supere un monto equivalente a 1% del PIB. Adicionalmente, es necesario que los activos del FAP superen el 2% del PIB nominal del año anterior y que la Asamblea Nacional apruebe la solicitud de dispensa.

- **Crédito post-desastre.** Posterior a la ocurrencia del desastre se podrían gestionar recursos de crédito con la banca multilateral o con la banca comercial.
- **Esquema de co-aseguro.** Para la transferencia del riesgo de los activos públicos de acuerdo a lo estipulado en el Decreto de Gabinete No. 17 de 12 de junio de 1991, todas las instituciones del Estado Panameño emplean un sistema de administración de riesgos, en el que el Estado Panameño es considerado como un solo cliente. Es decir, a la fecha existe un esquema colectivo, centralizado y estandarizado, pero sujeto a mejoras. Consecuentemente, se construirá un inventario de los bienes públicos, se realizarán estudios de evaluación de riesgo y propuestas para mejorar los términos y condiciones de las pólizas.
- **Líneas de Crédito Contingentes.** La suscripción de líneas de crédito contingente tiene el objetivo de asegurar liquidez en caso de emergencias por desastres asociados al impacto de amenazas naturales. El Gobierno de Panamá ha gestionado facilidades crediticias con el BM y con el BID que garantizan recursos financieros para atender las necesidades contingentes debidas a la ocurrencia de desastres. Con el Banco Mundial suscribió el Préstamo para Políticas de Desarrollo con Opción de Desembolso Diferido (DPL con CAT DDO) por un monto de 66 millones de dólares, efectivo a partir del 7 de marzo de 2012. Este instrumento es una línea de crédito de libre destinación que se activa con la Declaratoria de un Estado de Emergencia Nacional. Con el BID suscribió el Préstamo Contingente para Emergencias por Desastres Naturales por un monto de 100 millones de dólares, efectivo a partir del 3 de octubre de 2012. Es un instrumento paramétrico, que cubre inundaciones y sismos con las características acordadas en el contrato de préstamo.

Es importante señalar que con el fin de fortalecer y complementar dichos instrumentos, el MEF evaluará los siguientes instrumentos:

- **Contratar aseguramiento catastrófico.** En primera instancia, el Gobierno de Panamá (GdP) está evaluando la participación como país en la **Facilidad de Aseguramiento de Riesgo Catastrófico del Caribe (CCRIF)**. La Facilidad de Aseguramiento de Riesgo Catastrófico del Caribe es una plataforma por la cual los países comparten riesgos y capital para asegurar un acceso más económico a los mercados de reaseguros. Este mecanismo de reserva conjunta permite a los gobiernos del Caribe acceder a liquidez a corto plazo en caso de eventos catastróficos poco frecuentes pero muy destructivos (vientos huracanados y terremotos), que sirve para proteger las finanzas públicas y apoyar la capacidad de respuesta del gobierno. Adicionalmente, existe un producto para lluvias torrenciales desarrollado para los miembros actuales del CCRIF y que en el mediano plazo podría estar a disposición de los países Centroamericanos. El Gobierno de Panamá considera que esta iniciativa regional podría complementar los instrumentos financieros con los que el país cuenta actualmente. Dentro de este proceso, se están realizando estudios que permitirán evaluar el riesgo a ser cubierto. Además, se han realizado estimaciones tanto de la Pérdida Anual Promedio (PAP) como las pérdidas según diferentes probabilidades de ocurrencia, las cuales serán la base para fijar los precios de los productos de transferencia de riesgo. A corto plazo, se evaluará cobertura mediante la póliza paramétrica de aseguramiento contra terremoto ofrecida por CCRIF.

En el proceso de aseguramiento catastrófico es necesario considerar que la Ley No. 38 de 2012, por la cual se crea el Fondo de Ahorro de Panamá, establece que a partir de 2015 el MEF podrá contratar un seguro catastrófico como herramienta de previsión ante posibles desastres debido a fenómenos naturales, y mantenerlo hasta que los activos del Fondo de Ahorro de Panamá (FAP) no excedan un 5% del PIB del año anterior, y que el costo de las primas no sea mayor al 0.3% de los activos de FAP.

- **Fortalecimiento del esquema de co-aseguro.** Mediante el Decreto de Gabinete No. 17 de 1991 la República de Panamá estableció el manejo de los Seguros del Estado, distinguiendo los riesgos asegurables en estándares y especiales, estipulados en el Manual de Tarifas de Seguros. El Estado es considerado como un solo cliente, que cubre un valor asegurable mediante el pago de una póliza de incendio y líneas aliadas. Es

decir, a la fecha el GdP cuenta con un esquema centralizado, colectivo y estandarizado para el aseguramiento de sus riesgos estándares.

El MEF tiene como propósito mejorar la eficiencia en la contratación de seguros para la infraestructura de edificaciones y de servicios públicos. Con el fin de mejorar la eficiencia en la contratación de seguros, el MEF tiene previsto: (i) levantar el inventario de bienes públicos y de sistemas de información para administrar el riesgo de dichos activos; (ii) Realización de estudios de evaluación del riesgo de los activos públicos; (iii) Fortalecimiento de la política de contratación de seguros del Estado mediante la actualización del Manual de Tarifas y la actualización y negociación de nuevos términos y condiciones de las pólizas (considerando seguros a primera pérdida) y fianzas que contrata El Estado; (iv) Realización de estudios para maximizar el beneficio de tener un sistema de aseguramiento centralizado, colectivo y estandarizado; y (v) Desarrollo de una Política de Administración de Riesgos para el Gobierno Central.

- **Evaluar la creación de un Fondo de Emergencia.** De acuerdo al BID (2013) los eventos recurrentes se atienden en forma parcial con reasignaciones presupuestarias. El costo de estos eventos se estima en un rango entre el 0.18% y el 0.22% del PIB (63 a 77 millones de

dólares del año 2012), pudiendo alcanzar niveles hasta del 0.4% del PIB en algunos años. Para efectos de evitar impactos sobre las inversiones programadas, el Gobierno de Panamá está evaluando la creación del Fondo de Emergencia para atender este tipo de eventos. Cabe mencionar, que este instrumento previsto en la PNGIRD requeriría de la identificación clara de los mecanismos para asignarle recursos y para establecer su utilización, y el establecimiento de vínculos con el Plan Nacional de Emergencias.

La creación del Fondo tendrá un impacto sobre la contratación de aseguramiento catastrófico mediante la posible participación en CCRIF, dado que los recursos del fondo constituirán un mecanismo de retención del país, que podrán ser cuantificados dentro del deducible del esquema de aseguramiento catastrófico.

- **Finalmente, se evaluará el establecimiento de estándares para el aseguramiento de las concesiones.**

La construcción y el mantenimiento de infraestructura nacional a través de concesiones es una actividad importante para el GdP y, por lo tanto, es en su mejor interés que esos activos estén asegurados de acuerdo a los mejores estándares internacionales. El MEF, a través de la DICRE, estudiará y propondrá mejoras en las políticas de aseguramiento de las concesiones.

Eje estratégico IV

DESARROLLO DEL MERCADO DOMÉSTICO DE SEGUROS

La penetración promedio del aseguramiento en Panamá frente al promedio de la región latinoamericana es alta; el GdP está interesado en que se incremente. El ratio de penetración de los seguros (ramos personales y generales) en el 2012 en Panamá fue de 3.2%, indicador que comparado con el 3.0% observado en Latinoamérica, representa una penetración notable del mercado asegurador en Panamá¹⁵. El desarrollo del mercado doméstico de seguros permitiría que se incremente el acceso al aseguramiento tanto por parte de empresas privadas, como de la población, lo cual disminuirá la demanda de recursos al Estado en caso de ocurrencia de desastres, el cual podría concentrar sus

recursos en la recuperación de la infraestructura afectada y en apoyar a la población más vulnerable.

Dentro de este contexto se realizarán las siguientes acciones:

- ✓ **Fortalecer la regulación del sector asegurador.** Mediante la Ley No. 12 del 3 de abril 2012, que regula la actividad de seguros y dicta otras disposiciones, se re-estructuró el esquema de regulación y supervisión del mercado asegurador. La Ley en mención reconoce a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros como entidad autónoma del Estado responsable de reglamentar, controlar y fiscalizar las empresas, entidades y personas sujetas al ámbito de aplicación de la Ley, con el objetivo de garantizar la solvencia de las compañías de seguro, y la adecuada protección de los asegurados.

¹⁵ Fuente: Revista Sigma No. 3/2013 "World Insurance in 2012 Progressing on the long and winding road to recovery" y sitio web <http://www.sigma-explorer.com/index.html> de la Compañía Suiza de Reaseguros.

La Superintendencia de Seguros y Reaseguros ha establecido un plan preliminar de trabajo en el corto, mediano y largo plazo que conlleva la educación continua al consumidor, el fortalecimiento de las reservas, el constante asesoramiento de organismos internacionales, entre otras acciones, todo con el fin de avanzar en la consecución de los objetivos previstos en la Ley.

- ✓ **Aseguramiento Agrícola.** A través de la Ley No. 34 de 29 de abril de 1996, por la cual se crean el Seguro Agropecuario y el Instituto de Seguro Agropecuario, se fortalece la regulación del sector agropecuario, con el fin de indemnizar al empresario agropecuario por las pérdidas fortuitas de las inversiones efectuadas en su explotación, otorgándole al Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), dentro de sus funciones, atribuciones para la administración y la creación de nuevos ramos de aseguramiento para las actividades que se desarrollan en el sector agropecuario. Actualmente, el ISA está elaborando un anteproyecto de Ley con el fin de actualizar la Ley No. 34 de 1996 para continuar ampliando la oferta de seguros agropecuarios, con el propósito de

reducir el impacto fiscal de los desastres asociados al impacto de amenazas naturales sobre el sector.

- ✓ **Micro-seguros.** La Ley No. 12 de 2012, a través de la cual se re-estructuró el esquema de regulación y supervisión del mercado asegurador, estipula la oferta de productos de micro-seguro. Dentro de este contexto, el Gobierno está interesado en promocionar programas dirigidos a desarrollar nuevos productos y a expandir su penetración en los sectores productivos y en la población en general. En este sentido, la Superintendencia de Seguro y Reaseguro a través de los canales de comercialización busca ampliar los productos de seguros de este rubro.

La implementación de este eje estratégico será complementada mediante la generación de cultura de riesgo respecto del aseguramiento. Como parte de los pilares de éxito de este eje, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros ha establecido un agresivo plan educativo entre los consumidores para enseñarles los beneficios y el funcionamiento de los seguros.

Eje estratégico V

FORTALECIMIENTO DE LA DIRECCIÓN DE INVERSIONES, CONCESIONES Y RIESGOS DEL ESTADO (DICRE) EN RELACIÓN A SU ROL PARA DISEÑAR E IMPLEMENTAR ESTRATEGIAS DE PROTECCIÓN FINANCIERA

DICRE es el área del MEF encargada del diseño e implementación de una estrategia financiera para gestionar el riesgo fiscal debido a desastres asociados al impacto de amenazas naturales. Mediante el Decreto Ejecutivo No. 110 de 2009, se crea la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) adscripta al MEF, atribuyéndole funciones enmarcadas a la fiscalización de las empresas mixtas. Posteriormente estas funciones fueron modificadas mediante el Decreto Ejecutivo No. 479 de 2011, a través del cual se establece que DICRE es responsable del diseño e implementación de una política financiera para la gestión del riesgo de desastres.

Dentro de las funciones relacionadas a riesgos que mantiene la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado, se pueden mencionar las siguientes:

- i) Definir normas y procedimientos que garanticen un

sistema moderno de riesgos, seguros y fianzas para los bienes que lo requieran, incluyendo la construcción de sistemas de información sobre los bienes del Estado.

- ii) Definir Políticas de Administración de Riesgos del Estado, que incluyan políticas en materia de riesgos, seguros y fianzas, y diseñar, desarrollar e implementar programas de Administración de Riesgos, aplicables a todo el Estado y consistentes con las políticas mencionadas.
- iii) Coordinar con la asistencia técnica del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC) y de la Plataforma Nacional de Reducción de Riesgos de Desastres, la sistematización de la información y criterios de cuantificación y valoración de los daños ocasionados por desastres.

iv) Representar al MEF en el Comité Ejecutivo del ISA.

Adicionalmente, la DICRE fue designada en 2013 como el punto focal y representante del MEF ante la Plataforma de Gestión de Riesgo de Desastres.

Para efectos de cumplir con dichas funciones es necesario fortalecer las capacidades de DICRE, y para ello se está trabajando en las siguientes acciones:

1. La estructuración del Departamento de Riesgos, que será la unidad especializada a cargo de velar por el cumplimiento de cada una de funciones asignadas a esta Dirección en materia de riesgos.

2. El diseño y la implementación de la Política de Administración de Riesgos del Estado.

3. El diseño del monitoreo y auditoría de la Política de Administración de Riesgos del Estado.

4. Reactivación del Comité Técnico de Seguros.

La DICRE elaborará un plan para cada periodo de gobierno, con el fin de establecer metas respecto de la implementación y realizar seguimiento a los ejes del marco estratégico de gestión financiera de riesgos de desastres.

Resumen y Conclusiones

Los desastres asociados al impacto de amenazas naturales representan un importante desafío para la eficiencia y sostenibilidad de las políticas públicas relacionadas con la inclusión social, la disminución de la pobreza, el ordenamiento de las finanzas públicas, así como para la administración prudente de la deuda pública y de los activos del Estado. Por su posición geográfica y sus características geo-tectónicas, Panamá está expuesto a una variedad de amenazas hidrometeorológicas y geofísicas. Al influjo del rápido crecimiento económico que experimenta el país se está configurando también un escenario de vulnerabilidad urbana caracterizado por un aumento de la exposición de la población y de los activos del país, que se suma a patrones más tradicionales de riesgo en escenarios rurales. Una de las expresiones más evidentes de estos nuevos patrones de riesgo es el aumento de las pérdidas asociadas a la ocurrencia de amenazas naturales que ha sido testigo el país en los últimos años. En este contexto, el gobierno está comprometido a desarrollar estrategias para gestionar el riesgo fiscal con el fin de fortalecer la resiliencia económica del Estado y la continuidad y sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

El GdP creó su marco orientador para gestionar el riesgo fiscal ante desastres asociados al impacto de amenazas naturales mediante el Decreto Ejecutivo No. 578 del 13 de noviembre de 2014, a través del cual se adopta el Marco Estratégico de Gestión Financiera de Riesgos de Desastres. Dicho Marco se compone de cinco ejes estratégicos: (i) Identificación, dimensionamiento y entendimiento del riesgo fiscal debido a la ocurrencia de desastres; (ii) Incorporación del análisis de riesgo de desastres en los procesos de planificación de la inversión pública; (iii) Formulación de los componentes para el desarrollo e implementación de herramientas de retención y transferencia del riesgo; (iv) Desarrollo del mercado doméstico de seguros; y (v) Fortalecimiento de la Dirección de Inversiones, Concesiones y Riesgos del Estado (DICRE) en relación a su rol para diseñar e implementar estrategias de protección financiera.

La adopción del Marco Estratégico constituye un paso importante dentro de un abordaje integral del GdP para fortalecer la gestión del riesgo de desastres en el país. El Marco representa un avance notable dentro de las acciones contempladas en uno de los ejes articuladores de la Política Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres, donde el Ministerio de Economía Finanzas está impulsando también la inserción del análisis del riesgo en

los procesos de inversión pública, la adopción de mecanismos de seguimiento del gasto público en gestión del riesgo y el levantamiento de información para caracterizar la exposición de los activos del Estado, entre otros procesos relevantes.

Lecciones aprendidas de la experiencia del GdP. Los avances del GdP en el diseño e implementación de la estrategia para gestionar el riesgo fiscal ante desastres asociados al impacto de amenazas naturales evidencian la importancia de articular la gestión financiera del riesgo de desastres en el marco de política para la gestión integral de riesgo de desastres, así como las bondades de formalizar dicha estrategia mediante un Decreto que refleje el compromiso del país en este frente, y los diferentes instrumentos que evaluará para complementar los instrumentos vigentes. El proceso que ha llevado a la adopción de este Marco Estratégico ha dejado algunas lecciones aprendidas que pueden ser útiles para otros países que estén impulsando procesos similares:

- La existencia de una política nacional que promueve un abordaje de gestión integral del riesgo de desastres, dentro del cual se incluye como componente la gestión financiera del riesgo, ha sido fundamental para sustentar el compromiso que ha llevado a la formulación y adopción del Marco Estratégico.
- La identificación explícita de responsabilidades del MEF, y de la DICRE en particular, tanto en la Política como en el Plan Nacional de Gestión de Riesgo 2011-2015, han sustentado la ampliación de roles y responsabilidades de la DICRE para abordar los temas de protección financiera.
- La inclusión de indicadores o metas relacionados con la gestión financiera del riesgo en las facilidades de crédito contingente y de préstamos programáticos de políticas negociados por el país con el Banco Mundial y el BID ha servido para catalizar y mantener el momentum de estos procesos.
- La participación formal y activa del MEF a través de la DICRE en la Plataforma Nacional de Gestión de Riesgo también ha permitido fortalecer estos procesos y generar un empoderamiento gradual del MEF en todas las áreas de su competencia en la Gestión de Riesgo de Desastres.
- El abordaje incremental a partir de la definición de lineamientos para formular la Estrategia, los procesos

de consulta dentro del MEF y con otras instituciones relevantes, y la incorporación de lecciones y buenas prácticas sugeridas por instituciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Centro de Coordinación para la Reducción de Desastres Naturales en América Central CEPREDENAC, la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres UNISDR y el Programa Global para la Reducción del Riesgo de Desastres y la Recuperación GFDRR, han sido claves para completar un Marco Estratégico logró el consenso necesario para su formalización por Decreto Ejecutivo.

- Los instrumentos de retención y transferencia actuales reflejan que es viable contar con un marco legal que permita la gestión centralizada, estandarizada y colectiva del aseguramiento de activos públicos.
- La implementación de los distintos ejes estratégicos del Marco plantea la necesidad de generar un plan operativo quinquenal que sirva de guía para la implementación del Marco Estratégico.

Glosario

Amenazas Naturales: Se refiere a todos los fenómenos atmosféricos, hidrológicos, geológicos (especialmente sísmicos y volcánicos) y a los incendios, que por su ubicación, severidad y frecuencia, tienen el potencial de afectar adversamente al ser humano, a sus estructuras y a sus actividades. La calificación de “natural” excluye a todos los fenómenos causados exclusivamente por el hombre, tales como las guerras y la contaminación. Tampoco se consideran amenazas que no estén necesariamente relacionadas con la estructura y función de los ecosistemas como por ejemplo, las infecciones.

Amenazas Hidrometeorológicas: Procesos o fenómenos naturales de tipo atmosférico, hidrológico u oceanográfico que pueden causar lesiones o la pérdida de vidas, daños a la propiedad, la interrupción social y económica o la degradación ambiental. Los siguientes son ejemplos de amenazas hidrometeorológicas: inundaciones, avalanchas de lodo y escombros, ciclones tropicales, marejadas, tormentas y granizo, fuertes lluvias y vientos, fuertes nevadas y otras tormentas severas, sequías, desertificación, incendios forestales, temperatura extremas, tormentas de arena o polvo, y heladas.

Amenazas Geofísicas: Peligro latente que un evento de origen geofísico, tales como terremotos, erupciones volcánicas, tsunamis, deslizamientos o avalanchas, entre otros, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

Bienes Públicos Críticos: Se refiere a bienes públicos e infraestructura que son necesarios para la gobernabilidad y para la atención de emergencias.

Desastre: Una seria interrupción en el funcionamiento de una comunidad o sociedad que ocasiona una gran cantidad de muertes al igual que pérdidas e impactos materiales, económicos y ambientales que exceden la capacidad de la comunidad o la sociedad afectada para hacer frente a la situación mediante el uso de sus propios recursos. Es el resultado de la combinación de la exposición a una amenaza, las condiciones de vulnerabilidad presentes, y capacidades o medidas insuficientes para reducir o hacer frente a las posibles consecuencias negativas. El impacto de los desastres puede incluir muertes, lesiones, enfermedades y otros efectos negativos en el bienestar físico, mental y social humano, conjuntamente con daños a la

propiedad, la destrucción de bienes, la pérdida de servicios, trastornos sociales y económicos y la degradación ambiental.

Deuda Pública: La deuda pública se define como un instrumento financiero de naturaleza pasiva para el ente público emisor (País, Provincia, Estado, Departamento, Distrito o Municipio) que busca en los mercados nacionales o extranjeros captar fondos bajo la promesa de futuro pago y renta fijada por una tasa en los tiempos estipulados por el bono.

Evaluación de Riesgo: Una metodología para determinar la naturaleza y el grado de riesgo a través del análisis de posibles amenazas y la evaluación de las condiciones existentes de vulnerabilidad que conjuntamente podrían dañar potencialmente a la población, la propiedad, los servicios y los medios de sustento expuestos, al igual que el entorno del cual dependen.

Gastos súbitos: Gastos no programados, que se producen inesperadamente.

Gestión del Riesgo de Desastres: Es la capacidad de la sociedad y sus funcionarios para transformar y evitar las condiciones que generan los desastres, actuando sobre las causas que lo producen. Ésta debe entenderse como una característica necesaria de la gestión del desarrollo, más que una actividad específica y separada, es decir, su característica principal es que esté presente en todos los niveles de planificación para el desarrollo.

Gestión financiera de riesgos de desastres: Corresponde al conjunto de políticas, lineamientos e instrumentos para la gestión del riesgo de desastres que permita acceder a recursos económicos oportunos, con el fin de mejorar la capacidad de respuesta ante la ocurrencia de desastres y proteger el balance fiscal del Estado.

Pasivos contingentes: El artículo 7 de la Ley No. 34 de junio de 2008 define los pasivos contingentes como: “... obligaciones que tienen su origen en hechos específicos e independientes que pueden ocurrir o no en el futuro”.

Reasignación Presupuestaria: Es la reasignación de recursos entre partidas presupuestarias modificando la composición de gastos aprobados en el presupuesto sin afectar el total del gasto.

Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, en un período de

tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad.

Riesgo extensivo: se refiere a eventos cotidianos de baja intensidad y alta frecuencia, tales como inundaciones, deslizamientos y vendavales.

Riesgo fiscal: Es una presión futura de recursos sobre el presupuesto de la entidad. Dentro de las fuentes de riesgo fiscal se encuentran choques macroeconómicos y la realización de pasivos contingentes.

Riesgo Intensivo: Está asociado a eventos de gran intensidad, con altas tasas de mortalidad, pero de baja frecuencia. El riesgo intensivo se concentra en pocos lugares donde se dan características de alta exposición a amenazas con alto potencial destructivo (como terremotos), y alta vulnerabilidad, combinación que puede encontrarse generalmente en las grandes concentraciones urbanas.

Seguro Agropecuario: Es una herramienta de mitigación de riesgos que permite al agricultor transferir el riesgo climático de sus actividades productivas a terceros. A través de la contratación de un seguro agrícola, el productor puede cubrir riesgos biológicos y los riesgos naturales tales como exceso y déficit de lluvia, vientos fuertes, inundaciones, heladas, granizo, deslizamiento y avalanchas de origen climático.

Sector Público No Financiero: Aquel compuesto por todas las entidades del Gobierno General y las Empresas Públicas No Financieras. No incluye a las instituciones financieras públicas captadoras de depósitos, la Autoridad del Canal de Panamá, el Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., la Empresa Nacional de Autopistas, S.A. y la Empresa de Trasmisión Eléctrica, S.A.

Sistema de administración de riesgos: Herramienta, que garantiza la correcta identificación, evaluación, control y seguimiento a los riesgos del portafolio a ser cubiertos ante los desastres.





mef
Ministerio de Economía y Finanzas



GRUPO BANCO MUNDIAL



GFDRR
Global Facility for Disaster Reduction and Recovery