



Boquete

Dolega

Gualaca

Nombre del proyecto: Identificación de Oportunidades de Financiamiento de Soluciones-basadas en la Naturaleza (SbN) para la Adaptación Urbana: Análisis de flujos financieros

Informe de: Boquete, Dolega y Gualaca, República de Panamá
Autor: Lydia Caballero Cadastre
Coautora: Liann Cristina Muñoz
Septiembre, 2024

Tabla de contenido

Índice de Tablas	2
Índice de Figuras	2
Índice de Anexos.....	2
Listado de Siglas y Acrónimos.....	3
Introducción	5
Objetivos.....	11
Metodología	11
1. Panorama de los flujos de financiamiento a nivel urbano	14
1.1 Marco Nacional del Financiamiento climático	14
1.1.1 Marco legal sobre cambio climático y financiamiento climático	14
1.1.2 Mapeo de actores clave a nivel nacional	20
1.1.3 Mecanismos financieros a nivel nacional.....	23
1.2 Marco Local del Financiamiento Climático a nivel municipal	31
1.2.1 Mapeo de actores clave a nivel municipal	31
1.2.2 Marco legal sobre el financiamiento climático a nivel de municipalidades	36
1.2.3 Fuentes de financiamiento climático en las municipalidades.....	37
1.2.4 Estructura del presupuesto municipal	42
1.3 Instituciones financieras.....	48
1.4 Medidas de adaptación existentes.....	55
2. Barreras/ Brechas para el financiamiento de SbN en zonas urbanas	57
3. Oportunidades de financiar la adaptación en la planificación urbana	59
3.1 Oportunidades para movilizar financiamiento público.....	59
3.2 Oportunidades para movilizar financiamiento privado	61
4. Acciones recomendadas.....	62
5. Bibliografía.....	65
6. Anexos	68

Índice de Tablas

Tabla 1. Ejemplos de compromisos específicos de financiamiento por sector priorizado de la CDN218	
Tabla 2. Estimación de costos de implementación por sector de la CDN2.....	19
Tabla 3. Instrumentos de financiamiento para implementación de acciones climáticas.....	26
Tabla 4. Distribución de apoyo internacional recibido por modalidad.....	28
Tabla 5. Instrumentos de financiamiento para implementación de acciones climáticas.....	37
Tabla 6. Áreas y asuntos del programa IBI.....	40
Tabla 7. Áreas y asuntos de financiamiento en el programa PIOPS.....	41
Tabla 8. Presupuesto de ingresos o rentas del Municipio de Boquete para el periodo fiscal 2023....	43
Tabla 9. Presupuesto de gastos del Municipio de Boquete para el periodo fiscal 2023.....	43
Tabla 10. Presupuesto de ingresos o rentas del Municipio de Dolega para el periodo fiscal 2024....	45
Tabla 11. Presupuesto de gastos del Municipio de Dolega para el periodo fiscal 2024.....	46
Tabla 12. Presupuesto de Egresos del Municipio de Gualaca para el periodo fiscal 2024.....	47
Tabla 13. Instituciones reguladoras del mercado financiero.....	49
Tabla 14. Mapeo de productos bancarios con enfoque en financiamiento climático.....	50
Tabla 15. Bonos verdes listados en Latinex entre 2019-2023.....	53

Índice de Figuras

Figura 1. Las SbN para la planificación en la adaptación al cambio climático.....	5
Figura 2. Relevancia de las SbN en el contexto nacional.....	8
Figura 3. Cronología del desarrollo del marco legal sobre cambio climático en Panamá.....	15
Figura 4. Sectores priorizados de la CDN2.....	17
Figura 5. Comité Nacional de Cambio Climático.....	22
Figura 6. Actores que conforman el GTFS de Panamá.....	22
Figura 7. Ciclo de vida de la Gestión de la Inversión Pública.....	24
Figura 8. Presupuesto ejecutado del SPNF.....	25
Figura 9. Mapeo de actores clave del financiamiento municipal.....	32
Figura 10. Fuentes de financiamiento municipal.....	39
Figura 11. Imágenes del Parque Municipal de Gualaca.....	55
Figura 12. Imágen del Río Caldera, Distrito de Boquete.....	56

Índice de Anexos

Anexos 1. Planes, estrategias y políticas orientadoras del financiamiento climático.....	68
Anexos 2. Instrumentos dirigidos al financiamiento climático.....	68
Anexos 3. Resumen de las metas de adaptación por sector priorizado en la CDN2 de Panamá.....	70
Anexos 4. Barreras para el financiamiento de las SbN en el sector público, identificadas por actores claves del sector público en Boquete.....	77
Anexos 5. Barreras para el financiamiento de las SbN en el sector público, identificadas por actores claves del sector público en Dolega.....	77
Anexos 6. Barreras para el financiamiento de las SbN en el sector público, identificadas por actores claves del sector público en Gualaca.....	78
Anexos 7. Oportunidades de financiamiento de SbN identificadas por los participantes del sector privado en talleres en Chiriquí.....	78

Listado de Siglas y Acrónimos

AAC	Autoridad de Aeronáutica Civil
ACP	Autoridad del Canal de Panamá
AMP	Autoridad Marítima de Panamá
AMUPA	Asociación de Municipios de Panamá
ANATI	Autoridad Nacional de Administración de Tierras
AND	Autoridad Nacional de Descentralización
AOD	Asistencia Oficial al Desarrollo
ARAP	Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá
ASEP	Autoridad Nacional de Servicios Públicos
ATP	Autoridad de Turismo de Panamá
ATTT	Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre
BDA	Banco de Desarrollo Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe
CDN	Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
CDN1	Primera Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
CDN2	Segunda Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CONACCP	Comité Nacional Contra el Cambio Climático en Panamá
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
DCC	Dirección de Cambio Climático
DIPRENA	Dirección de Presupuesto de la Nación
DPI	Dirección de Programación de Inversiones

IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IDIAP	Instituto de Desarrollo Agropecuario de Panamá
GCF	Fondo Verde para el Clima (por sus siglas en inglés)
GEF	Fondo Mundial para el Medio Ambiente (por su siglas en inglés)
GEI	Gases de Efecto Invernadero
GTFS	Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles de Panamá
IBI	Impuestos de Bien Inmueble
MIAMBIENTE	Ministerio de Ambiente
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICI	Ministerio de Comercio e Industrias
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
MIVIOT	Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial
MOP	Ministerio de Obras Públicas
PLOT	Plan de Ordenamiento Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PIOPS	Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología
SINAPROC	Sistema Nacional de Protección Civil
SNE	Secretaría Nacional de Energía
SINIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
SbN	Soluciones Basadas en la Naturaleza
UTP	Universidad Tecnológica de Panamá

Introducción

Las **Soluciones basadas en la Naturaleza** son definidas como aquellas medidas encaminadas a proteger, conservar, restaurar, utilizar de forma sostenible y gestionar los ecosistemas terrestres, de agua dulce, costeros y marinos naturales, y exhorta a incrementar la cooperación y contribución financiera (UNEA-5.2, 2022).

Las Soluciones basadas en la Naturaleza (SbN) son reconocidas como una solución rentable para la adaptación urbana, y simultáneamente genera otros co-beneficios como la conservación de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático, la generación de alternativas a medios de vida como la agricultura urbana, así como el bienestar social, a través de la conservación de los ecosistemas urbanos y de sus servicios ecosistémicos, contribuyen en la reducción del riesgo de inundaciones, aumentan la descarbonización en estas áreas urbanas, reduciendo con ello el efecto del cambio climático en las ciudades. En consecuencia, las SbN destacan por su notable potencial e importancia en la planificación de la adaptación (ver Figura 1). Su elevado grado de efectividad, sostenibilidad, y capacidad de escalabilidad y replicabilidad las convierten en herramientas esenciales para enfrentar los desafíos ambientales actuales.

No obstante, a pesar del reconocimiento del potencial de las SbN, su implementación, gestión y escalabilidad se enfrenta a numerosos obstáculos y desafíos. Una de las barreras más significativas es la movilización y el acceso a financiamiento, tanto público como privado.

Figura 1. Las SbN para la planificación en la adaptación al cambio climático



Fuente: Primer Informe Bienal de Transparencia Climática de Panamá. MIAMBIENTE, 2024.

La posibilidad de poder desarrollar un marco de adaptación al cambio climático en zonas urbanas, teniendo como enfoque a las Soluciones Basadas en la Naturaleza, requiere de capacidad de gobernanza, desarrollo de capacidades y acceso al financiamiento.

A pesar de la evidente necesidad de adaptación en la región de América Latina y el Caribe, el financiamiento continúa siendo una barrera para la acción. La financiación internacional destinada a la adaptación reflejó un aumento, según el informe sobre la Brecha de Adaptación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA, 2022).

Pero aun así el último informe del año 2023¹, indica que los costos actualizados de adaptación para los países en desarrollo para esta década, se sitúan en un rango plausible entre 215 y 387 billones de dólares. Esto supone que las necesidades de financiación para la adaptación de los países en desarrollo son entre 10 y 18 veces mayores que los flujos financieros públicos internacionales, que equivale a un 50 por ciento más que el rango estimado anteriormente. Y ante un escenario donde la planificación y la implementación de las medidas de mitigación y adaptación parecen permanecer estancadas, las pérdidas y los daños relacionados con el clima están aumentando.

Es importante considerar la necesidad de movilizar financiamiento climático para cubrir brechas sociales y ambientales, evitando instaurar el foco en el retorno de inversión, dado que las SbN demuestran resultados a mediano-largo plazo.

Los estudios indican que, invertir ahora en adaptación y mitigación minimizará los costos climáticos en el futuro, por cada mil millones de dólares invertidos en adaptación contra las inundaciones costeras supone una reducción de 14,000 millones de dólares en daños económicos (UNEP, 2023).

Por su parte, según el informe del Estado de Financiamiento para la Naturaleza², la magnitud de los flujos financieros negativos, procedentes de los sectores público y privado a escala mundial asciende a casi 7 billones de dólares al año.

- Mientras que, los flujos de financiación privada con un impacto negativo directo sobre la naturaleza ascienden a 5 billones de dólares, lo que equivale a 140 veces más que las inversiones privadas en SbN.
- En el lado público, las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente aumentaron un 55 por ciento hasta los 1.7 billones de dólares desde el último informe, pese a los compromisos de los gobiernos y el apoyo fiscal al consumo de los combustibles fósiles.
- El impacto combinado de los flujos de financiación pública y privada negativos para la naturaleza, resulta ser enormemente destructivo, socavando los posibles incrementos de financiación para las SbN.

¹ UNEP (2023). Adaptation Gap Report 2023, Key Messages. [Disponible aquí](#)

² UNEP (2023). State of Finance for Nature: *The Big Nature Turnaround – Repurposing \$7 trillion to combat nature loss*. [Disponible aquí](#)

Los flujos financieros actuales destinados a las SbN ascienden a 200,000 millones de dólares, lo que representa solo un tercio de la cantidad necesaria para cumplir con los objetivos climáticos, de biodiversidad y de degradación de tierras para 2030.

Las SbN representan oportunidades clave de inversión, debido a su rentabilidad y a los múltiples beneficios que ofrecen. No obstante, a pesar de su considerable potencial como herramienta de inversión, es fundamental redirigir los flujos de financiación negativos hacia iniciativas que beneficien al medio ambiente. Esta acción es crucial no solo para frenar la degradación ambiental, sino también para promover la restauración de ecosistemas y apoyar prácticas sostenibles. A menos que la economía real y el sistema financiero reduzcan su apoyo a las actividades negativas para el medio ambiente, los esfuerzos por incrementar la inversión en SbN serán insuficientes para abordar de manera efectiva la crisis climática, la pérdida de biodiversidad y la degradación ambiental.

En este documento se espera explorar los diversos mecanismos financieros en los sectores público y privado, abarcando tanto el ámbito global, como el nacional y local.

Contexto del documento

El financiamiento climático es clave para lograr llevar a cabo la implementación de proyectos y medidas de adaptación que permitan reducir la vulnerabilidad y los riesgos climáticos en los territorios.

A nivel internacional, se han establecido mecanismos específicos para financiar la adaptación al cambio climático, en un contexto donde las sociedades han desarrollado diversas capacidades para enfrentar los impactos climáticos y han realizado contribuciones diferenciadas en términos de emisiones de gases de efecto invernadero. Estos mecanismos incluyen fondos multilaterales, como el Fondo Verde para el Clima, y acuerdos regionales que buscan movilizar recursos para fortalecer la resiliencia de las comunidades más vulnerables.

A pesar de los esfuerzos realizados, aún persisten significativas brechas en el acceso a los recursos económicos disponibles. Muchos países, especialmente en desarrollo, enfrentan obstáculos como la falta de información, capacidades institucionales limitadas y procesos burocráticos complejos que dificultan la obtención de financiamiento. Además, la variabilidad en las prioridades y condiciones de financiamiento, limitan la implementación efectiva de las iniciativas.

Esto resalta la necesidad de promover una mayor equidad en la distribución de recursos, asegurando que las regiones más afectadas por el cambio climático, tengan acceso a los fondos necesarios para implementar soluciones efectivas. Asimismo, es crucial fomentar la cooperación internacional y el intercambio de conocimientos, puesto que, a través de un enfoque colaborativo e inclusivo se promoverá el cierre de brechas en la financiación de la adaptación y garantizar un futuro más sostenible para todos.

A nivel nacional, se han consolidado un conjunto de lineamientos para la gestión de la adaptación, en cuanto a gobernanza e institucionalidad, una de las principales acciones en materia de adaptación al cambio climático se encuentra en la reglamentación del Capítulo I del Título V del Texto Único de la Ley 41 de 1 de julio de 1998 (Ley General de Ambiente de la República de Panamá), sobre la Adaptación al Cambio Climático donde el Estado reconoce que el cambio climático representa una amenaza global significativa en términos ambientales, afectando a la población, los ecosistemas y todos los sectores productivos de la economía nacional, estableciendo directrices para el financiamiento climático de adaptación y mitigación.

Mediante la Segunda Comunicación en Adaptación, el país ha detallado sus prioridades en materia de adaptación y el enfoque adoptado para diseñar e implementar las acciones correspondientes, enmarcadas dentro de un enfoque sectorial, alineado con los sectores y áreas priorizados en las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN), encaminando los esfuerzos nacionales en fortalecer la resiliencia de las comunidades y los sectores económicos más vulnerables.

La implementación de SbN, se ha convertido en una prioridad estratégica para Panamá en su lucha contra los desafíos frente al cambio climático (ver Figura 2), emergiendo como un enfoque nacional debido a su capacidad para abordar de manera integral una amplia gama de problemas socioambientales, promoviendo tanto la resiliencia ecológica como el bienestar comunitario. En la actualización de la Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN1), se enfatizó la importancia de las SbN y la infraestructura verde, reconociendo su gran potencial no solo para mitigar los efectos del cambio climático, sino también para atraer financiamiento climático.

En este contexto, es fundamental aprovechar las oportunidades de financiamiento disponibles y fomentar la colaboración intersectorial, entre el sector público, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, la academia y la sociedad civil, para maximizar el impacto de estas iniciativas en la lucha contra el cambio climático.

Figura 2. Relevancia de las SbN en el contexto nacional



Fuente: Primer Informe Bienal de Transparencia Climática de Panamá. MIAMBIENTE, 2024.

Asimismo, en consonancia con los esfuerzos globales por el desarrollo sostenible y la justicia climática, el país ha adoptado medidas para integrar la perspectiva de género en su estrategia de acción climática. El país se encuentra en proceso de construcción del Plan Nacional de Adaptación de Panamá alineado con la primera y segunda actualización de las CDN (presentadas a la CMNUCC en 2020 y 2024, respectivamente).

La vulnerabilidad del país frente a los efectos del cambio climático demanda un enfoque integral e interinstitucional, combinando esfuerzos a nivel individual, local y nacional.

A nivel local en Boquete, Dolega y Gualaca, se cuenta con el presupuesto anual de rentas, gastos, inversiones y funcionamiento de cada respectivo municipio, en donde se desglosan de manera general diferentes líneas presupuestarias. Dentro del presupuesto de inversiones municipal, se pueden identificar diversas acciones con enfoque ambiental, limitándose principalmente a actividades de ornato y aseo. Actualmente, el porcentaje de proyectos enfocados en el ámbito ambiental es relativamente bajo. Los fondos provenientes de la descentralización incluyen mecanismos de participación ciudadana para la asignación de recursos a proyectos. En este contexto, las comunidades tienden a priorizar iniciativas de infraestructura gris, como la construcción de caminos, aceras, escuelas, centros comunitarios y parques.

La provincia de Chiriquí, enfrenta diversos desafíos climáticos que amenazan su biodiversidad y el bienestar de sus comunidades, uno de los principales problemas es el cambio en los patrones de precipitación. Cambios en la frecuencia y/o la intensidad de las lluvias, puede originar afectaciones en la agricultura, que es fundamental para la economía local. Además, la deforestación, impulsada por la expansión agrícola y la urbanización, ha reducido la capacidad de los ecosistemas para regular el clima y almacenar carbono. Esto, a su vez, contribuye a la erosión del suelo, aumentando el riesgo de deslizamientos durante periodos de lluvias intensas. Cultivos como el café, que son relevantes para la economía de la región, son particularmente vulnerables a las variaciones climáticas.

El Distrito de **Boquete**, se enfrenta a riesgos significativos de inundaciones y deslizamientos de tierra, especialmente durante la temporada de lluvias, debido al elevado índice pluviométrico anual y a la limitada capacidad de retención del suelo por la pérdida de cobertura boscosa.

En cuanto a las actividades económicas, Boquete se ha consolidado como un destino turístico de gran relevancia, debido a su clima templado y su rica biodiversidad. La región también ha ganado notoriedad por su café de especialidad, lo que atrae a muchos turistas interesados en el ecoturismo y turismo gastronómico. En este contexto, el turismo se ha convertido en una fuente importante de ingresos para la comunidad local, generando empleo y apoyando a pequeños negocios. Por ello, se han promovido prácticas de turismo sostenible que contribuyen a la conservación del entorno natural y a la minimización del impacto ambiental. Empresas y organizaciones locales se han comprometido a preservar los recursos naturales y apoyar a las comunidades, facilitando la movilización de recursos para desarrollar iniciativas de protección medioambiental. Estas iniciativas incluyen jornadas de reforestación, limpiezas de cuerpos de agua y talleres de sensibilización, entre otras actividades.

La principal actividad económica de los Distritos de **Dolega y Gualaca** , es la agricultura. Aunque la ganadería también desempeña un papel significativo en la economía local. El Gobierno Central ha puesto un énfasis considerable en las políticas de mitigación del cambio climático, mientras que la adaptación en el sector agrícola se encuentra menos desarrollado. Esto resalta oportunidades para la movilización de recursos económicos y técnicos que fomenten el desarrollo de prácticas agropecuarias sostenibles, integrando aspectos de adaptación climática.

Resultará de utilidad explorar oportunidades que puedan direccionar flujos financieros, dentro de las propuestas de desarrollo urbano territorial, hacia enfoques de adaptación a las condiciones de cambio climático.

Objetivos

Objetivo del proyecto

Aumentar la capacidad para planificar e implementar estrategias de adaptación al cambio climático en zonas urbanas a través de soluciones basadas en la naturaleza, dentro del marco del Proyecto para Aumentar la Resiliencia a través de Soluciones Basadas en la Naturaleza en las ciudades de América Latina (Nature4Cities, como es llamado en inglés).

Nature4Cities, se trata de un proyecto preparatorio aprobado por el Fondo Verde para el Clima (FVC), que cuenta con cofinanciamiento de EUROCLIMA + y está siendo ejecutado en 13 ciudades seleccionadas en siete países participantes (Cuba, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, República Dominicana y Uruguay).

En Panamá, el proyecto se desarrolla en cuatro ciudades del territorio nacional, siendo estas Arraiján, Colón, Bocas del Toro y el área metropolitana de Boquete, Dolega y Gualaca.

La Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente es la Autoridad Nacional Designada (NDA, por sus siglas en inglés) para este proyecto.

Objetivo del documento

- Identificar mecanismos que podrían financiar las SbN en zonas urbanas, en alineación con los planes de adaptación climática.
- Explorar los flujos de financiamiento climático como oportunidades en una escala local.
- Explorar los presupuestos nacionales y locales con una particularización de los rubros de proyectos o actividades de cambio climático, sostenibilidad y resiliencia, y las oportunidades de los marcos normativos urbanos para promover los flujos de financiamiento desde otros actores.

Metodología

Como parte de la metodología para el análisis de los flujos financieros se aplicaron cinco (5) etapas: Recolección de datos, Filtro y Selección de datos, Evaluación y Análisis de datos, Entrevistas y Talleres, Resultados y Validación.

Recolección de datos:

Revisión bibliográfica y recopilación de información sobre documentos institucionales y normativos, como leyes, decretos, resoluciones, planes, estrategias y manuales para definir el marco nacional y local del financiamiento. Los documentos recolectados tenían escala nacional, puesto que a la fecha no se han identificado a nivel local normativas en materia de gestión ambiental. Además, mediante entrevistas individuales abiertas en las Oficinas de Planificación y la de Descentralización de las Alcaldía de Boquete, Dolega y Gualaca, para lograr acercamientos y explorar los mecanismos de presupuesto y líneas de trabajo locales. De igual forma, se realizó reuniones con la Dirección de Programación de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Para la identificación de oportunidades y barreras, además del análisis inductivo, también se realizó un taller donde participaron actores claves de las instituciones públicas relacionadas al manejo de los presupuestos nacionales y locales, como municipios, MEF y AMUPA, así como actores clave de organizaciones privadas, entre estos, Cámara de Comercio de Chiriquí, Fundación Biblioteca de Boquete, Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), Asociación de Promotores de Chiriquí (APROCHI).

Filtro y selección de datos:

Se realizó una selección de la documentación recolectada, considerando criterios como la vigencia de la normativa, el contexto de la política y el contenido explícito e implícito de las SbN. Es importante destacar que el término SbN es relativamente nuevo, y muchas normativas panameñas fueron elaboradas antes de que este concepto ganara reconocimiento. No obstante, aunque en la mayoría de las políticas las SbN no se mencionen de manera explícita, muchas de ellas incorporan enfoques ecosistémicos en los que estas soluciones juegan un papel fundamental. Para el análisis de flujos financieros locales, se seleccionó información y presupuestos municipales referentes al periodo fiscal 2024.

Evaluación y Análisis de datos:

Se implementó una matriz de análisis para la identificación de variables como tipo de normativa dentro del marco jurídico, tipo de mecanismo de financiamiento climático y actores clave para la gestión, identificando su relación con las SbN. Adicionalmente, se desarrolló un breve resumen de cada política y normativa, de manera diferenciada según su escala nacional o local, las características vinculante o no vinculante. También se analizaron los documentos disponibles en Gaceta Oficial sobre los presupuestos municipales para el periodo fiscal 2024, con base en la identificación de rubros como proyectos o actividades de cambio climático, medio ambiente, sostenibilidad y resiliencia.

Como segunda parte de esta etapa, se procedió a identificar las oportunidades y barreras para el financiamiento de las SbN, considerando tanto los mecanismos e instrumentos financieros públicos y privados, así como las barreras en materia normativa que se presentan a nivel nacional y local. El análisis se realizó a través de juicios cualitativos de la autora del documento y utilizando una matriz comparativa. A partir de esta evaluación, se llevó a cabo un análisis inductivo para identificar las variables y características que aparecían con mayor frecuencia. Este enfoque permitió clasificar la información de manera que se destacaran los resultados más relevantes.

Entrevistas y Talleres:

Para la identificación de oportunidades y barreras, además del análisis inductivo, también se realizaron entrevistas a actores claves de las instituciones relacionadas con la planificación financiera y programas de inversión a nivel nacional y local, así como finanzas climáticas (MEF, MIAMBIENTE, Municipio, Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles). Esto para recopilar datos basados en la experiencia y percepción de los profesionales que conocen la temática.

Resultados y Validación:

Con base en el análisis anterior, la revisión documental, así como la retroalimentación y validación de la información generada durante los talleres de Nature4Cities, se plantearon las barreras, oportunidades y recomendaciones para el financiamiento de las SbN, presentado en este documento.

1. Panorama de los flujos de financiamiento a nivel urbano

1.1 Marco Nacional del Financiamiento climático

Considerando que Panamá mantiene actualmente una estructura centralizada, a pesar de la Ley 66 del 29 de octubre de 2015, que Reforma la Ley 37 de 2009, que Descentraliza la Administración Pública³, gran parte de la coordinación y planificación financiera sigue siendo gestionada desde el Gobierno Central. En consecuencia, los marcos regulatorios y las políticas en materia ambiental y de financiamiento climático se aplican a nivel nacional, limitando las competencias de las autoridades locales.

1.1.1 Marco legal sobre cambio climático y financiamiento climático

El país cuenta con elementos importantes y acciones concretas para integrar el cambio climático en las políticas económicas, sociales y ambientales.

La Constitución Política de la República de Panamá, en su Capítulo VII sobre Régimen Ecológico, establece que:

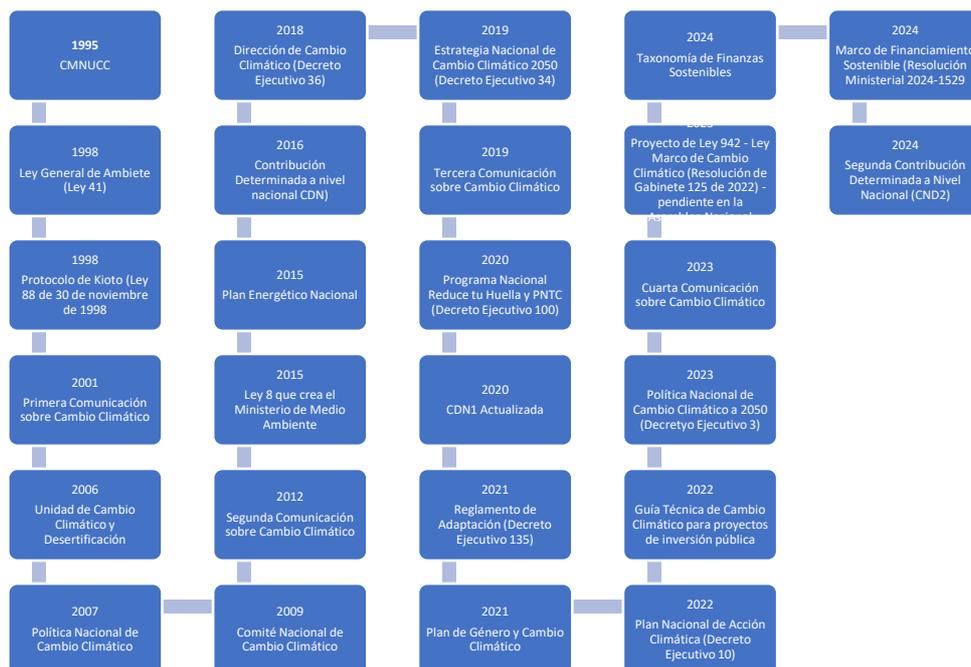
Artículo 118	Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.
Artículo 119	El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas.
Artículo 120	El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia.

Panamá ratificó la Convención Marco sobre las Naciones Unidas (CMNUCC) a través de la Ley 10 del 12 de abril de 1995. El 22 de abril del 2016, el Gobierno de Panamá firmó el Acuerdo de París, el cual fue ratificado bajo la Ley No. 40 de 12 de septiembre de 2016, haciendo efectivo su compromiso de cambio climático a través de su Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN) la cual se presentó ese mismo año ante la CMNUCC, dejando establecido los sectores y áreas estratégicas para la acción climática del país.

³ Ley 66 que Reforma la Ley 37 de 2009 y que Descentraliza la Administración Pública. [Disponible aquí.](#)

Para la toma de acciones concretas como respuesta a la problemática del cambio climático, a través de diversos instrumentos Panamá ha instaurado una gobernanza institucional de cambio climático, desarrollando diferentes marcos legales, en la figura siguiente se pueden observar algunos hechos destacados y la cronología de dicho marco.

Figura 3. Cronología del desarrollo del marco legal sobre cambio climático en Panamá



Fuente: Elaboración propia, con información del MIAMBIENTE.

1.1.1.1 Estrategias y políticas habilitantes para la movilización de financiamiento para la adaptación al cambio climático

Bajo los acuerdos del país ante la CMNUCC y el Acuerdo de París, Panamá ha definido compromisos concretos en materia de Cambio Climático. Considerando un enfoque hacia la adaptación, el país ha creado diversas hojas de ruta para el cumplimiento de estos acuerdos, a través de políticas, planes y estrategias que a su vez guían el financiamiento climático. A continuación se detallan algunas:

- Política Nacional de Cambio Climático 2050 (PNCC): adoptada mediante Decreto Ejecutivo 3 del 8 de junio de 2023, plasma la hoja de ruta para el país en materia de gestión del cambio climático.
Entre los principales pilares de esta política se incluyen:
 - a. Reducción de emisiones: implementación de estrategias efectivas para reducir las emisiones GEI, promoviendo la adopción de tecnologías limpias y la transición hacia una economía baja en carbono.

- b. Adaptación y resiliencia: fortalecer capacidades para enfrentar los impactos del cambio climático e impulsar la implementación de medidas de adaptación en sectores clave como la agricultura, los recursos hídricos, la infraestructura y la salud.
 - c. Participación y cooperación: fomentar la participación activa de todos los actores de la sociedad, promoviendo la colaboración nacional e internacional.
 - d. Movilización de recursos: movilización de recursos financieros tanto a nivel nacional como internacional, a través de la cooperación para el acceso a financiamiento climático, para iniciativas de mitigación y adaptación.
- Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Panamá (NAP Panamá): actualmente el país se encuentra en fase de desarrollo de este plan, ejecutado por el Ministerio de Ambiente con el respaldo del PNUMA, a través del proyecto denominado “Construyendo capacidades para el desarrollo del Plan Nacional de Adaptación (NAP) en el contexto de los temas de adaptación en el marco de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional en Panamá”. El NAP Panamá tiene como objetivo mejorar la capacidad sostenible del país y robustecer la participación de las partes interesadas en todo el proceso de adaptación, abarcando desde la planificación y financiamiento hasta la ejecución, supervisión e informe de procesos estratégicos de adaptación, por medio de cuatro áreas clave⁴:
 - a. Reforzamiento de la gobernanza y la coordinación institucional en materia de planificación para la adaptación.
 - b. Elaboración de soluciones de adaptación basadas en evidencias para lograr un máximo impacto.
 - c. Catalizar el compromiso del sector privado en materia de adaptación.
 - d. Incremento de la financiación para la adaptación mediante el desarrollo de una estrategia financiera.

En el Anexo 1 se incluyen todas estas políticas, planes y estrategias orientadoras para el financiamiento climático.

Por otra parte, la normativa de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), en su modificación realizada mediante el Decreto Ejecutivo No. 2 de 27 de marzo de 2024⁵, incluye un requerimiento para que cada proyecto el ingresar al proceso de evaluación de impacto ambiental debe contemplar la identificación de los efectos e impactos del cambio climático, considerando las poblaciones vulnerables y las áreas de riesgo climático, proponiendo además un Plan de Adaptación que establezca una serie de medidas de adaptación aplicables a lo largo de la vida útil del proyecto y en su etapa de cierre. De igual manera, se incluye medidas de reducción de emisiones GEI en todas las fases del proyecto; instrumentos que apoyan la incorporación transversal del cambio climático en la inversión, promoviendo la movilización de recursos para el financiamiento climático tanto público como privado.

⁴ Para más información sobre el NAP Panamá, visitar el siguiente enlace: <https://accionclimatica-alc.org/blog/projects/naps/nap-panama/>

⁵ Gaceta Oficial No. 29998-B, disponible en el siguiente enlace: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29998_B/103805.pdf

1.1.1.2 Compromisos de financiamiento de la adaptación al cambio climático

De conformidad con los numerales 3, 4 y 9 del artículo 4 del Acuerdo de París, Panamá, como país firmante, está obligado a preparar, comunicar y mantener una Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN) de forma continua.

Las CDN constituyen planes de acción a corto y mediano plazo que deben ser actualizados por el país cada cinco años. Estas actualizaciones deben presentar objetivos progresivamente más ambiciosos, considerando las capacidades y circunstancias nacionales.

En el año 2020, Panamá presentó la actualización de su Primera Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN1), creada con un enfoque integrador, en el cual las acciones para la mitigación y adaptación se complementaban para la creación de resiliencia climática. En junio 2024, Panamá publicó su Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN2)⁶, organizada por los mismos 10 sectores y áreas estratégicas que la CDN1. En esta CDN2, el país ha enfatizado la importancia de la financiación climática, reconociendo que el acceso a recursos financieros adecuados y sostenibles es crucial para la implementación efectiva de las metas, situando la acción climática en el más alto nivel de la planificación, integrando directamente al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), otras instituciones públicas, gobiernos locales, sector privado y sociedad civil en la consecución de los objetivos climáticos.

Figura 4. Sectores priorizados de la CDN2



Fuente: Elaboración propia con información del informe CDN2. MIAMBIENTE, 2024.

⁶ Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional. MIAMBIENTE, 2024. Disponible aquí <https://cdn.miambiente.gob.pa/informe-cdn-2/>

Mediante la Segunda Comunicación en Adaptación, incluida dentro del informe de la CDN2, Panamá presentó las prioridades y metas en materia de adaptación climática, resaltando el enfoque sobre el cual se están diseñando e implementando las acciones de adaptación y la visión del país en este sentido. En el contexto de las metas establecidas dentro de la CDN2, se incluyen algunos compromisos de financiamiento específicos desglosados por sector priorizado e institución regente, como se muestra a continuación en la tabla 1. Para más detalles sobre las metas de adaptación presentadas en el marco de la CDN2, ver el Anexo 4.

Tabla 1. Ejemplos de compromisos específicos de financiamiento por sector priorizado de la CDN2

Compromiso CDN2	Sector priorizado	Regente
Al 2026, se contará con la Estrategia de financiamiento para conservar los servicios ecosistémicos de los bosques; y al 2028, se habrá iniciado su implementación.	Bosques	Dirección de Forestal- Ministerio de Ambiente
Al 2025, se contará con una hoja de ruta para incentivar el financiamiento público o privado de infraestructuras sostenibles y resilientes bajo en carbono.	Infraestructura Sostenible	Ministerio de Obras Públicas

Fuente: Informe CDN2. MIAMBIENTE, 2024.

De acuerdo con datos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (MEF, 2024), se ha realizado un incremento significativo en la inversión climática. Entre 2019 y 2023, se registró un aumento sostenido en la inversión pública que incorpora variables e indicadores relacionados con el cambio climático. Para 2024, este porcentaje ha ascendido a 25.4%, con un total de 332 proyectos financiados. Los sectores que recibieron una mayor asignación de recursos de inversión pública incluyen asentamientos humanos resilientes, energía y salud pública.

El país estima que se requiere un total de USD 11,990,481,260.19 en cuanto al apoyo necesario para abordar la urgencia climática nacional. Esta estimación abarca áreas específicas, incluyendo el desarrollo de actividades relacionadas con el programa de gases de efecto invernadero (GEI), medidas de adaptación, acciones de mitigación, iniciativas transversales, recursos necesarios para la transparencia (informes) y las estimaciones de los compromisos sectoriales del CDN2. Estas inversiones son fundamentales para cumplir con los compromisos establecidos por el país.

En el gráfico 1, se muestra la distribución de estos apoyos requeridos por ámbito de mitigación, adaptación y acciones transversales, donde el 66.9% corresponde a inversión requerida para acciones transversales, el 22.4% para iniciativas de mitigación y el 10.7% para iniciativas de adaptación climática.

Gráfico 1. Distribución de apoyo requerido por ámbito



Fuente: Primer Informe Bienal de Transparencia de Panamá. MIAMBIENTE, 2024.

En cuanto a los recursos financieros requeridos para llevar a cabo las acciones climáticas, en la tabla 2 se presentan los costos estimados totales para la implementación de los compromisos identificados en la CDN2, desglosado por cada uno de los diez sectores priorizados.

Tabla 2. Estimación de costos de implementación por sector de la CDN2

Sector	Costo estimado (USD)
Energía	6,520,459,521.00
Bosques	60,565,547.50
Agricultura, Ganadería y Acuicultura Sostenible	44,714,644.00
Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas	2,133,277.00
Sistemas Marino-Costeros	11,720,100.00
Biodiversidad	1,232,000.00
Asentamientos Humanos Resilientes	2,008,068.00
Salud Pública	39,885,429.07
Infraestructura Sostenible	18,554,715.00
Economía Circular	1,207,000.00
Género (no sectorial)	900,000.00
TOTAL DE ESTIMACIÓN DE COSTOS	6,703,380,301.57

Fuente: CDN2. MIAMBIENTE, 2024.

1.1.2 Mapeo de actores clave a nivel nacional

El financiamiento para la adaptación es fundamental para la implementación de los planes y estrategias, así como los marcos normativos y regulatorios que incrementen la resiliencia de las ciudades. En este sentido, el escenario del financiamiento climático en Panamá involucra una red de actores estratégicos para la inversión hacia la adaptación que puede provenir de diferentes fuentes, sean públicas o privadas, nacionales o internacionales, bilaterales o multilaterales.

Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE): La Ley 8 del 25 de marzo de 2015 define al Ministerio de Ambiente como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente. En su Artículo 4 establece que: “se consignarán como parte del presupuesto del Ministerio de Ambiente los siguientes ingresos creados por leyes especiales con destino específico, los cuales estarán incluidos en la Cuenta Única del Tesoro Nacional.

Dirección de Cambio Climático: El Manual de Organización de Funciones del Ministerio de Ambiente aprobado también bajo el Decreto Ejecutivo No. 36 de 28 de mayo de 2018⁷, instituye y define las funciones de la Dirección de Cambio Climático, donde se incluye funciones referentes a financiamiento:

“Identificar y gestionar fuentes de financiamiento nacionales e internacionales que apoyen la transición hacia un desarrollo resiliente al cambio climático y bajo en emisiones de gases de efecto invernadero.”

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): tiene a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica, así como la programación de las inversiones públicas. De acuerdo con la Ley 97 de 1998, el MEF tendrá entre sus funciones: Dirigir la administración presupuestaria del sector público, la cual comprende la formulación de directrices para orientar a las entidades públicas en la preparación y examen de sus anteproyectos de presupuesto, la preparación o formulación del anteproyecto de Presupuesto General del Estado para que sea considerado y aprobado por el Consejo de Gabinete, así como la asignación periódica, registro, seguimiento y evaluación de la ejecución del Presupuesto General del Estado, su cierre y liquidación anual. También ejercer la administración y el manejo del gasto público, lo cual incide directamente en la gestión ambiental del país (MEF, 2024).

⁷ Decreto Ejecutivo No. 36 de 28 de mayo de 2018 disponible en https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28536_A/GacetaNo_28536a_20180530.pdf

Actualmente el MEF, con el apoyo del Ministerio de Ambiente, a través del Manual de Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública⁸ y la Guía técnica de Cambio Climático para Planificación, Pre-factibilidad y Factibilidad de Proyectos de Inversión Pública⁹, buscan transversalizar los asuntos climáticos en la inversión pública, asegurando la aplicación de criterios que faciliten la asignación, ejecución, control y evaluación del gasto público asociado al cambio climático.

En la Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional (CDN2), se resalta el rol prioritario del Ministerio de Economía y Finanzas, en cuanto a la gestión de la inversión pública para el financiamiento climático, siendo responsable de la planificación para el desarrollo, la administración y provisión de recursos para la ejecución de los planes y programas del Gobierno, así como la compilación y gestión de la asignación de recursos del presupuesto nacional, incluyendo una línea específica para el cambio climático.

Comité Nacional de Cambio Climático de Panamá (CONACCP). Adoptado mediante el Decreto Ejecutivo No. 1 del 9 de enero de 2009, conformado inicialmente por 17 instituciones gubernamentales (Figura 5), ampliado posteriormente a 27 instituciones mediante el Decreto Ejecutivo No. 52 de 29 de enero de 2013¹⁰, creado con el objetivo de fortalecer los sistemas de coordinación interinstitucional para el cumplimiento de lo dispuesto en los acuerdos internacionales sobre cambio climático, de los cuales Panamá es signataria, específicamente en el marco de la adaptación y mitigación. El CONACCP es dirigido por un Consejo Directivo, presidido por el representante el MIAMBIENTE, quien ejerce la presidencia de manera permanente, además de un vicepresidente y secretario, electos por mayoría de los miembros del Comité, por periodo de un (1) año, quienes podrán ser reelegidos en sus cargos.

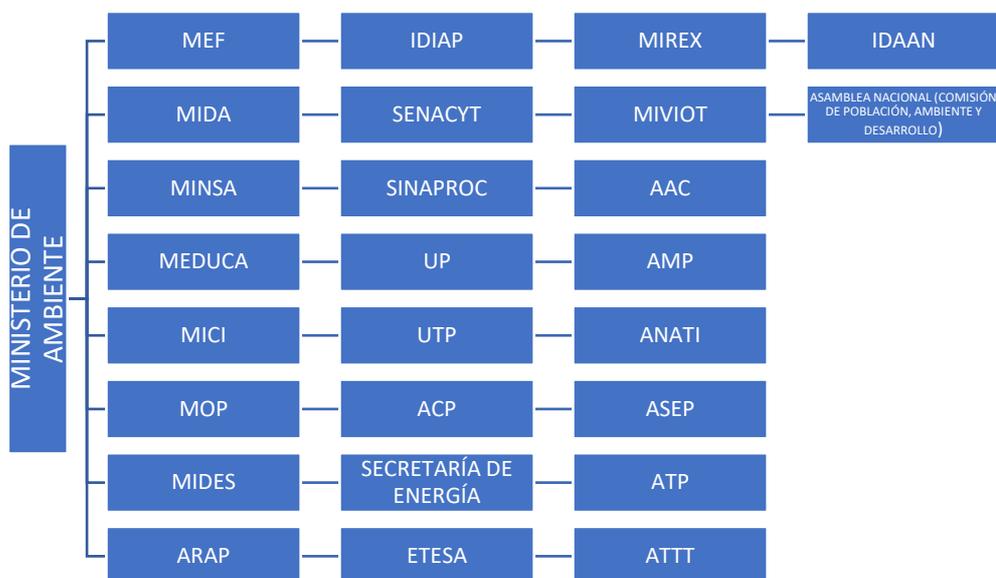
Dentro de las funciones del CONACCP, se incluye el apoyo en la gestión de fondos nacionales e internacionales destinados a la implementación de proyectos sobre cambio climático, abarcando ambos ejes de acción. Esto se realiza a través de los miembros permanentes del consejo. Además, el CONACCP promueve proyectos de investigación enfocados en el estudio del cambio climático y sus efectos en todos los sectores. Estas instituciones del Estado tratan de impulsar desde sus políticas nacionales, el desarrollo de diversos planes locales, brindando apoyo técnico y destinando recursos para ello.

⁸ Manual disponible aquí: <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/Manual-Etiquetadores.pdf>

⁹ Guía Técnica disponible aquí: <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/Guia-tecnica-de-Cambio-Climatico-para-proyectos-de-infraestructura-de-Inversion-publica-2022.pdf>

¹⁰ Gaceta Oficial No. 27217-A. Consultar en el siguiente enlace: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan179532.pdf>

Figura 5. Comité Nacional de Cambio Climático



Fuente: Adaptado de Decreto Ejecutivo No. 52 de 29 de enero de 2013 - **Abreviaturas:** **MEF:** Ministerio de Economía y Finanzas, **MIDA:** Ministerio de Desarrollo Agropecuario, **MINS:** Ministerio de Salud, **MIRE:** Ministerio de Relaciones Exteriores, **MEDUCA:** Ministerio de Educación, **MOP:** Ministerio de Obras Públicas, **MICI:** Ministerio de Comercio e Industrias, **MIVIOT:** Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, **ARAP:** Autoridad de los Recursos Acuáticos de Panamá, **ACP:** Autoridad del Canal de Panamá, **AAC:** Autoridad de Aeronáutica Civil, **AMP:** Autoridad Marítima de Panamá, **ATP:** Autoridad de Turismo de Panamá, **ATTT:** Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, **ANATI:** Autoridad Nacional de Administración de Tierras, **ASEP:** Autoridad Nacional de Servicios Públicos, **IDIAP:** Instituto de Desarrollo Agropecuario de Panamá, **IDAAN:** Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, **SNE:** Secretaría Nacional de Energía, **SENACYT:** Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, **SINAPROC:** Sistema Nacional de Protección Civil, **ETESA:** Empresa de Transmisión Eléctrica S.A., **UP:** Universidad de Panamá, **UTP:** Universidad Tecnológica de Panamá.

Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles de Panamá (GTFS): desde 2018, Panamá dispone de un grupo de trabajo público-privado, denominado el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles, cuyo objetivo es posicionar al país como un centro de finanzas sostenibles. Este grupo está compuesto por diversos actores del sector financiero, incluyendo instituciones gubernamentales, bancos, compañías aseguradoras, la bolsa de valores, cooperativas, inversionistas, organismos reguladores, gremios del sector privado y una organización no gubernamental ambiental de apoyo (Figura 6). Además, cuenta con el respaldo de organizaciones de las Naciones Unidas y entidades de banca multilateral.

Figura 6. Actores que conforman el GTFS de Panamá



Fuente: GTFS de Panamá, 2023.

Cooperación Internacional Gubernamental: entre los actores de la cooperación gubernamental están, principalmente las instituciones multilaterales, los gobiernos de los países donantes y receptores (bilateral), las administraciones públicas descentralizadas (regionales y locales) y las universidades (en algunos países). Algunos países donantes cuentan con políticas instauradas que limitan su AOD¹¹, y otras contribuciones que no son AOD, hacia instrumentos multilaterales, hasta un cierto porcentaje.

Los países desarrollados también han establecido una serie de fondos multilaterales/bilaterales para el cambio climático. Adicionalmente a la financiación de las intervenciones ejecutadas por sus respectivas agencias de cooperación bilateral, algunos de estos fondos, también son asequibles a una serie de instituciones multilaterales adicionales tanto nacionales, como no gubernamentales. Para más información sobre algunos de estos fondos, ver la sección 2.1.3 sobre los mecanismos financieros a nivel nacional en este documento.

1.1.3 Mecanismos financieros a nivel nacional

Panamá enmarca y crea su hoja de ruta para el cumplimiento de sus compromisos sectoriales a través de políticas, planes y estrategias que guían el financiamiento climático.

A continuación, se resumen algunos instrumentos dirigidos a fomentar el financiamiento climático a nivel nacional (Anexo 2):

1. El Fondo de Protección y Desarrollo Forestal, creado por el artículo 68 de la Ley 1 de 1994.
2. El Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, creado por el artículo 10 de la Ley 24 de 1995.
3. El Fondo de Adaptación al Cambio Climático, creado por el artículo 126-D de la Ley 41 de 1998. La activación de este fondo se dispone en el Decreto Ejecutivo No. 135 de 30 de abril de 2021.
4. El Fondo de Cuencas Hidrográficas previsto en el artículo 7 de la Ley 44 de 2002.
5. Incentivos Forestales, creado bajo la Ley No. 69 del 30 de octubre del 2017.
6. Fondo Reforesta Panamá, normados bajo la Ley No. 69 del 30 de octubre del 2017.
7. Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre, se apoya en el Decreto No. 69 del 11 de julio de 2017.
8. Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública, mediante la Resolución No. DM-0110-2022 del 20 de abril de 2022.
9. Guía técnica de Cambio Climático para Planificación, Pre-factibilidad y Factibilidad de Proyectos de Inversión Pública, se adopta bajo la Resolución No. DM-0131-2022 de 15 de junio de 2022.

¹¹ Para más información sobre el concepto de Ayuda o Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD), consultar en el siguiente enlace: <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/ayuda-oficial-al-desarrollo/>

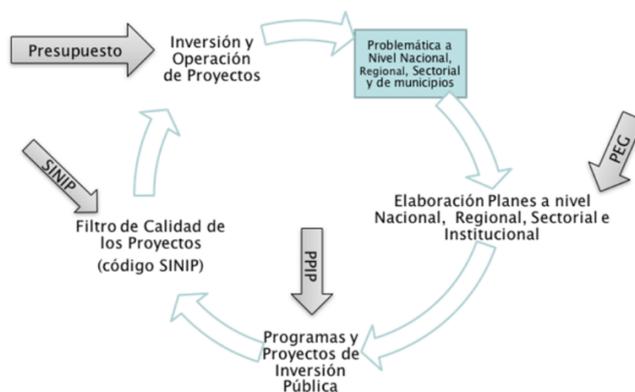
1.1.3.1 Inversión Pública - Presupuesto General del Estado

El papel del sector público en la financiación climática en Panamá es fundamental. Este sector tiene la responsabilidad de movilizar y asignar recursos financieros, coordinar acciones, y establecer regulaciones y normativas. Además, facilita la formación de alianzas estratégicas para enfrentar los desafíos del cambio climático de manera eficaz.

Los fondos provenientes de fuentes públicas se catalizan a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) que se fundamenta en la participación de todas las instituciones públicas y gobiernos subnacionales del país que ejecutan proyectos. El SINIP tiene como ente rector al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) a través de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), la cual, es responsable de llevar a cabo todos los procesos necesarios para la gestión adecuada de la inversión pública.

La gestión de la inversión pública en el SINIP, comprende desde su formulación hasta la ejecución y entrega de los productos esperados conforme los objetivos establecidos en los estudios de preinversión. El SINIP se ha diseñado para que las Instituciones inversoras ingresen sus ideas de inversión después de su identificación y posteriormente completarán la información producto del proceso de maduración que va desde la idea hasta los niveles de perfil, prefactibilidad o factibilidad, los cuales dependen de la complejidad, tamaño y monto del proyecto (MEF, 2021).

Figura 7. Ciclo de vida de la Gestión de la Inversión Pública



Fuente: Manual de implementación de Etiquetadores de Cambio Climático. MIAMBIENTE, 2021.

Se cuenta con el Manual de Implementación de Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública¹², donde se detalla el procedimiento para el ingreso de proyectos al SINIP, enfocados en lo relacionado a los impactos esperados (ambientales y de cambio climático), con el fin de identificar y clasificar de acuerdo con los criterios de las etiquetas de proyectos de inversión pública de cambio climático: adaptación, mitigación y transversales.

¹² Consultar el manual aquí: <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/Manual-Etiquetadores.pdf>

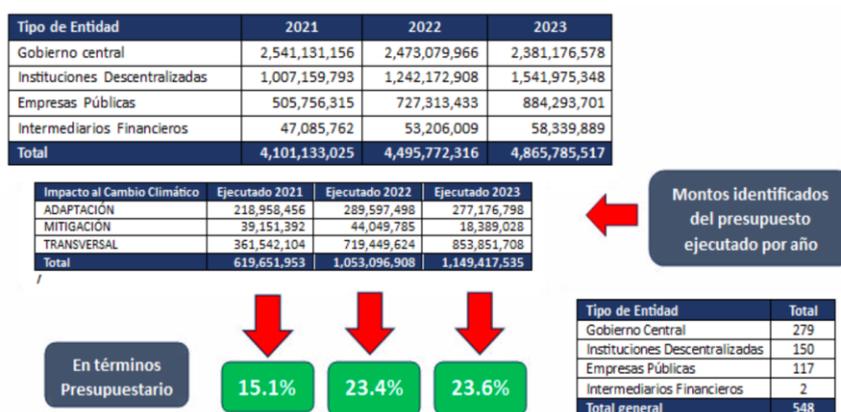
Los etiquetadores de cambio climático para proyectos de inversión pública que se han desarrollado para dicho manual, se basan en los criterios y áreas de resultados establecidos por organismos internacionales, con el fin de facilitar el acceso al financiamiento climático internacional para la ejecución este tipo de proyectos y alinear la cartera de proyectos nacionales hacia enfoques climáticos en las áreas de impacto y resultado que se abordan a nivel internacional y así, contar con el respaldo de portafolio de proyectos verdes, para promover y evidenciar el compromiso país de abordar la crisis climática y lograr financiamiento climático con tasas abaratas (Ministerio de Ambiente, 2021).

Otro ente vinculado a este proceso es la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) del MEF, conforme la Ley de Presupuesto, asigna recursos presupuestarios únicamente a los proyectos aprobados por parte de la Dirección de Programación de Inversiones (DPI), que cuenten con el código SINIP y se encuentren priorizados en el Plan Quinquenal de Inversiones correspondiente (CEPAL, 2022).

El SINIP se desarrolla en un entorno definido por diversos instrumentos normativos que regulan la inversión pública en Panamá y su accionar debe estar alineado a su vez con la hoja de ruta establecida por la administración pública para alcanzar las metas trazadas en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG).

Para el año 2023, el financiamiento climático representó el 23.6% del presupuesto de inversiones del Sistema de Programación de la Oferta de Recursos (SPNF). En la figura 8 se muestra el presupuesto ejecutado entre el periodo 2021-2023, por tipo de entidad y los montos identificados como inversión para el cambio climático, según su impacto hacia la adaptación, mitigación y acciones transversales.

Figura 8. Presupuesto ejecutado del SPNF



Fuente: Informe CDN2. MIAMBIENTE, 2024.

1.1.3.2 Cooperación Internacional

La cooperación internacional en favor del medio ambiente puede aportar diversas perspectivas que, al combinarse, generan soluciones innovadoras que podrían no surgir de manera independiente. La integración de soluciones locales, complementadas con enfoques internacionales, puede resultar altamente beneficioso para los países.

Los apoyos internacionales que recibe el país en los ámbitos de recurso financiero, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades, son clave para llevar a cabo acciones efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático, incluyendo otras áreas transversales que lo requieran, facilitando el avance en el cumplimiento de las Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (CDN).

La siguiente tabla incluye un breve resumen de instrumentos de financiamiento de adaptación climática, de tipo multilateral y bilateral, a los cuales se pueden acceder por medio de la presentación de proyectos y notas conceptuales, a través de la Entidad Nacional Designada (NDE, por sus siglas en inglés). En este contexto, la entidad designada es el Ministerio de Ambiente.

Tabla 3. Instrumentos de financiamiento para implementación de acciones climáticas

	Fuente	Instrumento	Descripción
Multilateral	Fondo Verde del Clima (Green Climate Fund – GCF)	Subvenciones y préstamos concesionales	Fondo dentro del marco de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, constituido como mecanismo financiero para ayudar a países en desarrollo en adaptación y mitigación. Ver más en: https://www.greenclimate.fund
	Fondo de Adaptación de las Naciones Unidas (Adaptation Fund – AF)	Subvenciones y préstamos concesionales	Fondo para financiamiento de proyectos y programas sobre adaptación climática en países en desarrollo. La financiación del Fondo de Adaptación proviene principalmente de la venta de reducciones de emisiones certificadas, también recibe contribuciones de los gobiernos, el sector privado e individuales. Ver más en: www.adaptation-fund.org

	Fondo mundial para el medio ambiente (Global Environmental Facility – the GEF, por sus siglas en inglés)	Subvenciones y cofinanciamiento Asistencia técnica	El GEF es un conjunto de fondos para el medio ambiente, como mecanismo financiero de seis convenciones multilaterales, con el objetivo de ayudar a los países a abordar las causas fundamentales de los desafíos climáticos, mientras luchan por alcanzar los objetivos ambientales internacionales. Ver más en: www.thegef.org
	Centro y Red de Tecnología del Clima (CTCN, por sus siglas en inglés)	Asistencia técnica	Facilita la conexión entre los países y las soluciones tecnológicas climáticas, según la demanda de los países en desarrollo. Las propuestas son presentadas por la Entidad Nacional Designada (END) de cada país. Ver más en: www.ctc-n.org
Bilateral	EUROCLIMA+ (una iniciativa del Global Gateway UE)	Subvenciones, asistencia técnica y asistencia oficial al desarrollo	Programa regional de la Unión Europea (UE) en materia de acción climática en América Latina y el Caribe (ALC), con el objetivo de reducir el impacto del cambio climático y sus efectos en los 33 países de ALC. Desarrolla cooperación bilateral o multilateral, a través de sus agencias implementadoras: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Francesa de Desarrollo (AFD), Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Expertise France (agencia francesa de cooperación técnica internacional), Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), Corporación Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Ver más en: www.euroclima.org

De acuerdo con los datos del MIAMBIENTE (2024), a lo largo del periodo que abarca de 2021-2024, el país ha recibido recurso por un valor de USD 1,416,142,625.75, proveniente de cooperación internacional no reembolsable y reembolsable (ver desglose en la tabla 4), así como apoyo para la preparación de reportes y comunicaciones nacionales, para el desarrollo de acciones relacionadas con el cambio climático.

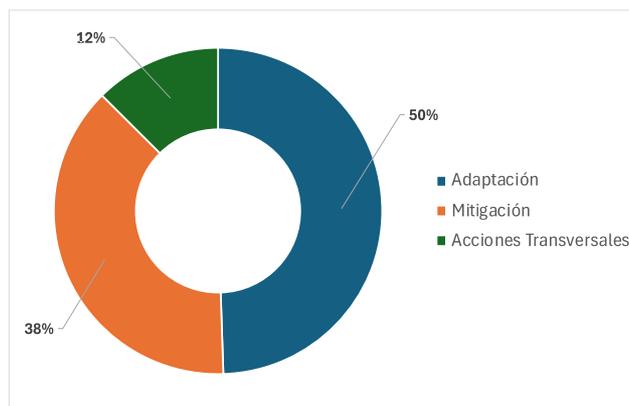
Tabla 4. Distribución de apoyo internacional recibido por modalidad

Modalidad	Monto (USD)	Distribución
Financiamiento no reembolsable recibido	34,378,625.75	2.43%
Financiamiento reembolsable recibido	1,380,000,000.00	97.45%
Preparación de reportes y comunicaciones	1,764,000.00	0.12%
Total	1,416,142,625.75	100%

Fuente: Informe Bienal de Transparencia. MIAMBIENTE, 2024.

Con respecto al apoyo financiero no reembolsable recibido, de acuerdo con los ámbitos de mitigación, adaptación y acciones transversales para el período 2021 a 2024, en el gráfico 2 se detalla el porcentaje de apoyos recibidos por cada ámbito correspondiente, donde el 50% de los recursos fue destinado a iniciativas de adaptación.

Gráfico 2. Apoyo financiero no reembolsable recibido de acuerdo a los 3 ámbitos



Fuente: Informe Bienal de Transparencia Climática. MIAMBIENTE, 2024.

1.1.3.3 Fondo de Adaptación al Cambio Climático (FONACC)

El FONACC fue creado mediante el artículo 126-D de la Ley 41 de 1998 y su activación se dispone en el Decreto Ejecutivo No. 135 de 30 de abril de 2021. Este fondo está destinado a financiar proyectos de adaptación y resiliencia prioritarias, permitiendo gestionar el riesgo climático en comunidades vulnerables, ecosistemas y sistemas productivos en el territorio nacional, adscrito a la Dirección de Cambio Climático del MiAMBIENTE, entidad que también es responsable de evaluar las proyecciones de necesidad de recursos de este fondo, para el cumplimiento de sus objetivos.

Las fuentes de ingreso del FONACC pueden provenir de actores públicos y/o privados, de tipo local y/o internacional, como por ejemplo, contribuciones realizadas por el Estado, a través de los municipios, empresas estatales o mixtas, aportes provenientes de donaciones locales de empresas o ciudadanos particulares, ingresos generados por empresas por la comercialización de créditos de carbono, títulos valores de comercio verde, entre otros.

Para conocer más sobre el funcionamiento del FONACC, se cuenta con un manual operativo que incluye aspectos como la estructura financiera, gobernanza, actores clave para la ejecución del fondo y condiciones para el financiamiento de proyectos de adaptación¹³.

1.1.3.4 Mercado de capitales y Cooperación Privada

Los mercados de capitales están conformados por una compleja red de actores financieros y no financieros que, en conjunto, contribuyen en el proceso de movilización de flujos financieros. Esta incluye “dueños” de activos financieros, aquellos con responsabilidad fiduciaria (como bancos comerciales y administradores de fondos de pensión) y los inversores de activos con un honorario (como gerentes de inversión). Además, consultores de inversión, analistas de mercado, empresas de intermediación financiera, centrales de custodia de valores, de agencias de calificación de riesgo crediticio (Yannick, 2011).

La Bolsa Latinoamericana de Valores (Latinex), constituye la única bolsa de valores de Panamá. Dentro de su estrategia corporativa incluye un pilar de finanzas sostenibles, por medio del cual desarrolla diversas acciones, como productos y servicios sostenibles, para facilitar el acceso a financiamiento de soluciones climáticas y sociales, poniendo al alcance de los emisores locales una base de inversionistas potenciales.

En el mercado panameño, se cuenta con instrumentos como los Valores Negociables Sociales, Verdes y Sostenibles (SVS), estructurados de manera similar a los valores negociables tradicionales, con características equivalentes en términos de calificaciones y procesos de estructuración, con la distinción de que el uso de los fondos obtenidos debe ser destinado

¹³ Consultar manual en el siguiente enlace: <https://adaptacion.miambiente.gob.pa/3d-flip-book/estructura-financiera-del-fondo-de-adaptacion-al-cambio-climatico-fonacc/>

exclusivamente para financiar actividades o proyectos sociales y/o verdes, dando lugar a la movilización de capital para el financiamiento de la acción climática.

Dentro de las entidades de cooperación privada se pueden distinguir las que tiene fines lucrativos, como las empresas, que implementan iniciativas de cooperación y promueven la movilización de recursos a través de los programas de Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y de sus Estrategias de Sostenibilidad.

Además, están las entidades que carecen de fines lucrativos, como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros colectivos sociales (sindicatos, organizaciones de base, comités de solidaridad, entre otros), que de igual forma movilizan recursos provenientes de fuentes privadas para financiamiento de iniciativas climáticas en las comunidades a nivel nacional.

1.1.3.5 Mercado de Carbono

Los Mercados de Carbono son sistemas comerciales en los que se venden y compran créditos de carbono. Estos créditos pueden ser comprados por diferentes entidades públicas o privadas, con el objetivo de compensar sus emisiones de gases de efecto invernadero (GEI). Un crédito de carbono negociable equivale a una tonelada de dióxido de carbono, o la cantidad equivalente de un GEI diferente, que ha sido reducido, secuestrado o evitado. Al establecer un precio para las emisiones de carbono, se crea un incentivo económico para que las entidades reduzcan sus emisiones de GEI.

El financiamiento del carbono es considerado un mecanismo clave para la implementación de las CDN, y el Acuerdo de París permite el uso de este mecanismo de mercado a través del Artículo 6. Entre tanto, a nivel mundial va en aumento el interés en los mercados de carbono, según datos del PNUD (2024), el 83 % de las CDN declaran la intención de hacer uso de los mecanismos del mercado internacional para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los mercados de carbono abarcan tanto los mercados mandatorios como los voluntarios. Los mercados de carbono mandatorios son aquellos en los que las entidades reguladas obtienen y entregan derechos de emisión o compensaciones para cumplir con los objetivos reglamentarios predeterminados. Mientras que, los mercados voluntarios de carbono incluyen todas las transacciones de compensaciones de carbono que se adquieren para compensar las emisiones de GEI y reducir la huella de carbono de una organización, debido a compromisos voluntarios asumidos por la propia organización.

El Decreto Ejecutivo No. 100 del 20 de octubre de 2020 crea el Programa Nacional Reduce Tu Huella, para la gestión y monitoreo del desarrollo económico y social bajo en carbono en la República de Panamá y dicta otras disposiciones. Mediante su artículo 50, este Decreto brinda un mandato legal al MIAMBIENTE para establecer de forma progresiva y gradual un mercado

nacional de carbono. El Decreto Ejecutivo No. 142 del 9 de diciembre de 2021 establece de forma progresiva y gradual el Mercado Nacional de Carbono de Panamá (MNCP) e incluye dentro de sus componentes la creación de la Bolsa Panameña de Carbono (BCP), como plataforma para realizar las transacciones de compra y venta de créditos de carbono y para facilitar la interacción entre los componentes de oferta y demanda.

El Mercado Nacional de Carbono de Panamá se integra con otros mercados como un mercado voluntario y el marco del Artículo 6 del Acuerdo de París, permitiendo una mayor flexibilidad y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos climáticos.

La BCP consta de una junta directiva, establecida bajo Resolución N° DM-0207-2022 y conformada por un miembro del MIAMBIENTE, un miembro del MEF y un miembro de la Cámara Panameña del Mercado de Capitales (CAPAMEC).

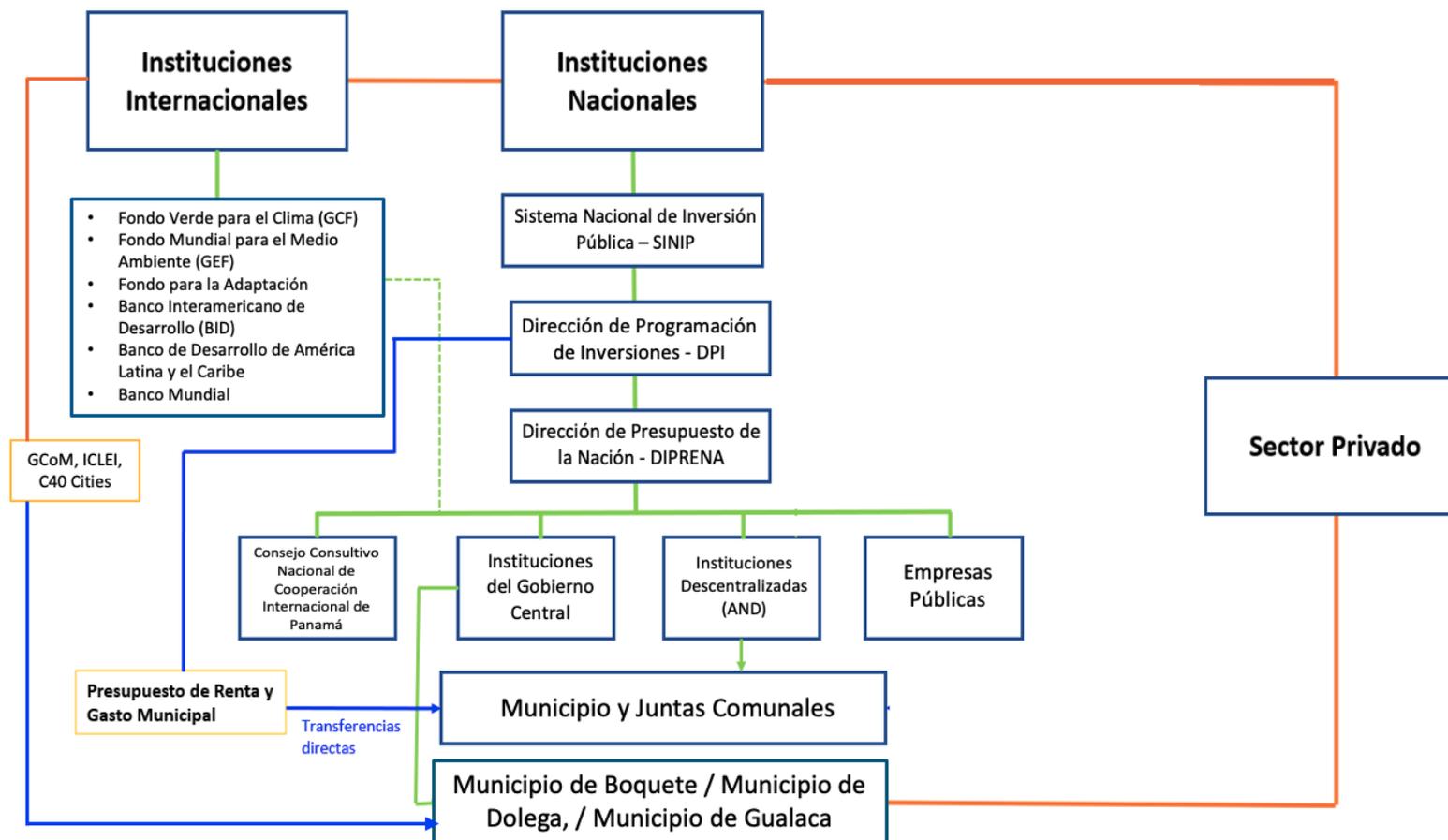
A finales del año 2022, se eligió a Latinex como la organización que administrará la Bolsa Panameña del Carbono. Actualmente, la BCP se mantiene en periodo de desarrollo de los diversos marcos normativos y procedimientos de operación, para su posterior inicio de implementación.

1.2 Marco Local del Financiamiento Climático a nivel municipal

1.2.1 Mapeo de actores clave a nivel municipal

A nivel municipal la red financiamiento se puede resumir en tres fuentes: **i) instituciones nacionales, subnacionales y locales**, que incluye principalmente los fondos provenientes del Presupuesto de Estado; **ii) instituciones internacionales**, a través de fondos bilaterales y multilaterales; y **iii) el sector privado**, que al igual que a nivel nacional está conformada por los actores de este sector como desarrolladores de proyectos, industrias, empresas y la banca privada. A continuación, se presenta un mapeo de estos actores claves que forman parte del financiamiento a nivel municipal (figura 9):

Figura 9. Mapeo de actores clave del financiamiento municipal



Fuente: Elaboración propia, adaptado del Sistema de financiamiento municipal urbano de Panamá (CEPAL, 2023)

Ministerio de Ambiente (MIAMBIENTE)

Como la entidad rectora del Estado en materia de protección, conservación, preservación y restauración del ambiente, y como Entidad Nacional Designada para la gestión de los planes, políticas, estrategias nacionales y medios de implementación provenientes de cooperación internacional, como parte de los compromisos climáticos a los cuales el país se ha adherido, a través de la Dirección de Cambio Climático, tiene la potestad de direccionar recursos financieros y técnicos, para atender las iniciativas relacionadas con la mitigación y adaptación al cambio climático a nivel de los municipios.

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)

El MEF tiene a su cargo todo lo relacionado a la formulación de iniciativas en materia de política económica, así como la programación de las inversiones públicas a nivel nacional.

La Ley 106 de 1973 que desarrolla el Régimen Municipal, en su Capítulo IX se regula lo relativo al Presupuesto Municipal. En él se estipula que el presupuesto es un acto del Gobierno Municipal que contiene el plan anual operativo, preparado de conformidad con los planes de mediano y largo plazo. Como lo estipulado en dicha ley y en la ley 66 de 2015, que regula la descentralización de la administración pública, el MEF es la entidad a cargo de realizar las transferencias de los importes correspondientes a los programas de descentralización a los municipios, a través de la Secretaría Nacional de Descentralización, previa consignación de las partidas respectivas en el presupuesto general del Estado, así como cualquier recurso proveniente de otros mecanismos de financiamiento desde el Gobierno Central. Cabe señalar que el SINIP, la DPI y DIPRENA, como áreas dentro de la estructura organizativa del MEF, cumplen roles importantes en la aprobación de proyectos e inversiones municipales que se realicen, incluyendo las líneas específicas para el cambio climático.

Gobierno Central

Que integra a todas las instituciones y ministerios del Estado, pueden impulsar y recibir fondos públicos y de cooperación internacional para ejecutar programas y/o proyectos en todo el territorio nacional y los cuales pueden incluir a los municipios.

Instituciones internacionales

Organismos tales como la Unión Europea, el BID, Banco Mundial, BCIE, CAF, USAID, Agencia Coreana de Cooperación, entre otras instituciones de cooperación internacional, pueden aportar recursos en diferentes modalidades de financiamiento para la adaptación al cambio climático en ciudades. La mayor parte de estos fondos son gestionados desde el Gobierno Central hacia nivel local. Como un actor secundario se encuentra el Consejo Consultivo Nacional de Cooperación Internacional de Panamá (CCC), parte del Sistema Nacional de Cooperación¹⁴ liderado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, del cual los municipios pueden formar parte.

¹⁴ Plan Nacional de Cooperación de la República de Panamá, Panamá Cooper 2030. Disponible en el siguiente enlace: <https://mire.gob.pa/images/PDF/Plan%20Nacional%20Cooperacion%20MIRE.pdf>

Las funciones del CCC son principalmente deliberativas, de intercambio de información y promoción de sinergias interinstitucionales, de las cuales pueden surgir oportunidades de cooperación y financiamiento.

Iniciativas internacionales que contemplan cooperación a nivel de gobiernos locales:

- **Pacto Mundial de Alcaldes para el Clima y la Energía (GCoM, por sus siglas en inglés)**
GCoM es la mayor alianza global para el liderazgo climático de ciudades, construida sobre el compromiso de más de 12.500 ciudades y gobiernos locales a nivel mundial, que comparten una visión a largo plazo, de apoyar de manera voluntaria la acción climática. Esta alianza permite a los gobiernos locales cerrar la brecha entre la ambición climática y la entrega de acciones, por medio de la cooperación internacional de redes municipales y pactos regionales, con apoyo técnico y movilización de financiación. El GCoM cuenta con iniciativas como Invest4Cities, dentro de la cual se contempla servicios de asesoramiento financiero y financiación para fomentar inversiones bajas en carbono y resilientes, así como proveer algunos instrumentos financieros para abordar la falta de recursos y capacidad de las ciudades para avanzar en proyectos de infraestructura de alta calidad y bajas emisiones de carbono. Algunas ciudades de Panamá se encuentran inscritas como ciudades miembro o firmantes del GCoM, sin embargo, ninguno de los Municipios de Boquete, Dolega y Gualaca son actualmente de las ciudades que forman parte de esta alianza¹⁵.
- **Gobiernos Locales por la Sustentabilidad (International Council for Local Environmental Initiatives - ICLEI, por sus siglas en inglés)**
Es una red global de más de 2.500 gobiernos locales y regionales comprometidos con el desarrollo urbano sostenible. Activo en más de 125 países, genera influencia en las políticas de sostenibilidad e impulsa la acción local para un desarrollo bajo en carbono, basado en la naturaleza, equitativo, resistente y circular. El ICLEI¹⁶ impulsa el cambio a lo largo de cinco caminos interconectados (emisiones bajas en carbono, soluciones basadas en la naturaleza, economía circular, desarrollo urbano resiliente y desarrollo equitativo y centrado en las personas), permitiendo a los gobiernos locales y regionales adoptar un enfoque integral para el desarrollo urbano sostenible. A la fecha, aún ninguna ciudad de Panamá forma parte del ICLEI.
- **C40 Cities**
Se trata de una red global de casi 100 alcaldes de las principales ciudades del mundo, para trabajar en acciones para enfrentar la crisis climática. C40Cities brinda apoyo a los alcaldes a través de la colaboración en defensa sólida y diplomacia a nivel climático, facilita el intercambio de buenas prácticas en sectores de alto impacto, facilita el acceso a la financiación para la inversión en proyectos para mejorar la resiliencia urbana¹⁷.

¹⁵ Acceso a la página web del GCoM: <https://www.globalcovenantofmayors.org/cities/latin-america/panama/arraijan/>

¹⁶ Acceso a la página web del ICLEI: <https://americadosul.iclei.org/es/>

¹⁷ Ver más sobre esta iniciativa en: <https://www.c40.org/cities/>

Los financiadores y socios de C40Cities, proporcionan apoyo crítico y conocimientos estratégicos para ayudar a avanzar con los objetivos programáticos y la acción climática que se lleva a cabo en la red C40. De la región de Latinoamérica, algunas ciudades de Colombia, Argentina, México, Chile, Perú y Brasil forma parte de esta alianza.

- **Carbon Disclosure Project (CDP)**

Es una organización sin fines de lucro que administra un sistema de divulgación global para inversores, empresas, ciudades, estados y regiones para gestionar sus impactos ambientales. Cada año, CDP apoya a miles de empresas, ciudades, estados y regiones para medir y gestionar sus riesgos y oportunidades sobre el cambio climático, la seguridad del agua y la deforestación. Cuenta con el “CDP-ICLEI Track”¹⁸, una plataforma de informes climáticos como mecanismo de rendición de cuentas por el progreso de los gobiernos locales y ciudades en acción climática, para ayudarles a comprender su impacto, identificar brechas, compara el rendimiento con respecto de otras ciudades y encontrar áreas de oportunidad para atracción de financiamiento.

Sector Privado

En Boquete, se han implementado diversas iniciativas que combinan recursos del gobierno local y empresas privadas para desarrollar infraestructura turística, como hoteles y ecoparques, que atraen a visitantes y generan empleo. También se implementan alianzas con empresas privadas para mejorar prácticas agrícolas sostenibles, incluyendo la producción de café y otros cultivos, donde se comparten recursos y tecnología.

Municipio/Alcaldía y Juntas Comunales

Tanto la Alcaldía como las Juntas Comunales de Chiriquí, reciben financiamiento para sus presupuestos anuales y a través de los programas de descentralización que se mencionan más adelante en este documento (sección 1.2.3.2). Ambos actores se encargan de realizar los procesos, mediante la ejecución y distribución del presupuesto a las diferentes direcciones.

Autoridad Nacional de Descentralización (AND)

Entidad autónoma y administrativa, con presupuesto propio, responsable de realizar el proceso de descentralización, una vez culminada la primera fase del proceso, donde la Secretaría Nacional de Descentralización era el organismo responsable.

Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CONADES)

Entidad administrativa, adscrito inicialmente a la Presidencia de la República mediante Decreto Ejecutivo No 163 de 25 de noviembre de 1996 y posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No 588 de 23 de septiembre de 2020, fue trasladada junto con la Unidad Coordinadora y Ejecutora de los Programas De Desarrollo Sostenible (UCEP) al Ministerio de Ambiente.

¹⁸ Ver más detalles en: <https://www.cdp.net/en/cities>

CONADES trabaja en tres niveles, local, nacional e internacional, su modalidad de cooperación es descentralizada, promoviendo las relaciones entre las comunidades locales y sus contrapartes en otros países, brindando la oportunidad de intercambiar soluciones y de crear redes de intereses comunes, incluidas, entre otras, la sostenibilidad de los servicios y la protección del ambiente.

Organizaciones no gubernamentales (ONG) trabajando en iniciativas de conservación, restauración (SbN) y similares en Chiriquí

- Fundación para el Desarrollo Integral, Comunitario y Conservación de los Ecosistemas en Panamá (FUNDICCEP).
- Colibrí Ecologista de Panamá (organización de base comunitaria)
- Fundación TRENCO

1.2.2 Marco legal sobre el financiamiento climático a nivel de municipalidades

A continuación, se enlistan las principales políticas que regulan la asignación de recursos económicos a los municipios, así como aquellos que detallan las responsabilidades de los actores involucrados (AND, 2024).

- **Numeral 1 del artículo 242 de la Constitución Política de Panamá**
Establece como competencia del Concejo Municipal la aprobación o rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales de los Municipios.
- **Ley 37 del 29 de junio de 2009**, Que reforma la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública.
- **Ley 66 del 29 de octubre de 2015**, Que reglamenta la Ley 37 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Públicas, y dicta otras disposiciones.
Esta ley dicta los criterios y las áreas temáticas en las que los municipios podrán utilizar los fondos provenientes del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPS), que incluye áreas relacionadas con gestión ambiental, habilitantes para realizar inversiones en adaptación climática. Los municipios deben crear un Plan Anual de Obras e Inversiones, indicando las iniciativas que serán desarrolladas con estos fondos, desglosado entre inversión y funcionamiento. El Plan Anual de Obras e Inversiones se aprueba mediante acuerdo municipal por el Concejo Municipal, siguiendo el mismo procedimiento de aprobación que se realiza para el presupuesto municipal.
- **Decreto Ejecutivo No. 10 del 06 de enero del 2017**, Que reglamenta la Ley 37 de junio de 2009, que descentraliza la Administración Públicas, y dicta otras disposiciones, modificada por la Ley 66 de 29 de octubre de 2015.
- **Decreto Ejecutivo No. 587 del 23 de septiembre de 2020**, Que adopta medidas en relación con la Autoridad Nacional de Descentralización.
- **Ley 106 del 8 de octubre de 1973** sobre Régimen Municipal, modificada por la **Ley 52 de 12 de diciembre de 1984**. Establece como competencia del Concejo Municipal la

aprobación o rechazo del Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales, que comprende el programa de funcionamiento y el de inversiones públicas municipales. Dentro de este presupuesto se pueden incluir inversiones relacionadas con gestión ambiental, habilitantes para realizar inversiones en adaptación climática.

- **Ley 105 del 8 de octubre de 1973**, por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República, y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones, reformada por la **Ley 53 de 12 de diciembre de 1984**.

A la fecha, no se cuenta con un marco jurídico a nivel municipal específico para financiamiento climático. Las inversiones en ese sentido, deberán ser incluidas dentro del Presupuesto de Rentas y Gastos, o dentro del Plan Anual de Obras e Inversiones con fondos del IBI o del PIOPS, sujeto a la aprobación del Concejo Municipal.

1.2.3 Fuentes de financiamiento climático en las municipalidades

1.2.3.1 Fuentes internacionales

La mayoría de las fuentes y fondos internacionales destinados a la inversión en adaptación climática, deben ser gestionados por la Entidad Nacional Designada de cada país. En este contexto, la entidad responsable es el Ministerio de Ambiente. No obstante, se han identificado algunas fuentes que pueden ser gestionadas desde los gobiernos locales, a continuación se listan en la tabla 5.

Tabla 5. Instrumentos de financiamiento para implementación de acciones climáticas

Fuente	Instrumento financiero	Entidad elegible
Fondo de brechas financieras climáticas de ciudad (City Climate Finance Gap Fund)	Asistencia técnica	<p>El solicitante debe ser funcionario de la ciudad o del gobierno local o un tercero que presente la propuesta oficialmente en nombre de la ciudad o del gobierno local.</p> <p>Los países elegibles para aplicar a este fondo deben ser países en desarrollo o emergentes identificados en la lista de beneficiarios de AOD¹⁹ del Comité de Asistencia al Desarrollo-OCDE (DAC, por sus siglas en inglés). En el año 2022, Panamá superó el umbral de altos ingresos. De acuerdo con las reglas del DAC para la revisión de</p>

¹⁹ Se puede consultar el listado en el siguiente enlace: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/dac-list-of-oda-recipients.html#note-2>

		<p>esta lista, si Panamá sigue siendo un país de altos ingresos hasta 2025, se le propondrán para ser removido de la lista en la revisión de 2026.</p> <p>Para ver el listado completo de los criterios de elegibilidad, consultar aquí https://www.citygapfund.org/eligibility-criteria</p>
--	--	---

1.2.3.2 Fuentes domésticas/locales

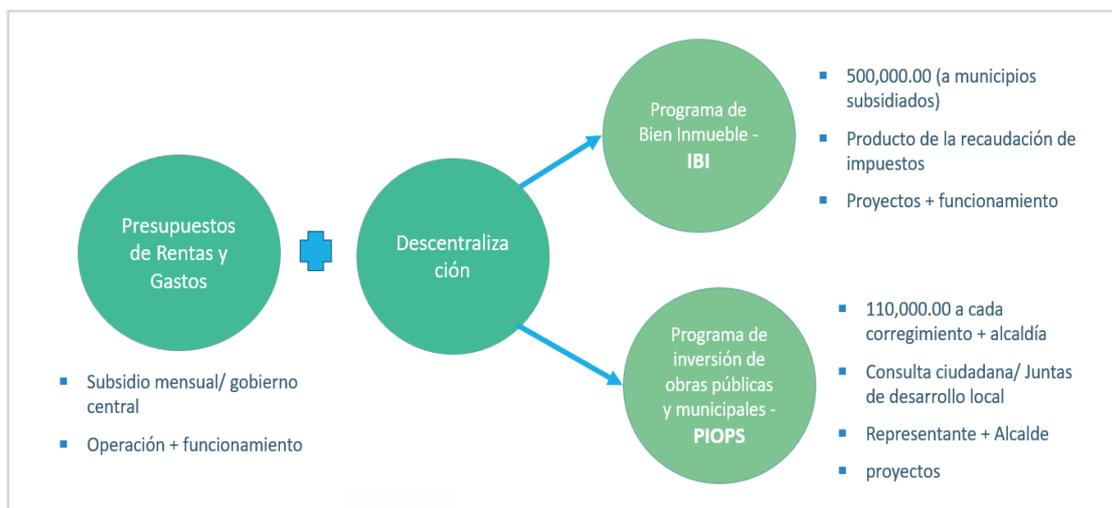
Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales

La principal fuente de financiamiento de los municipios proviene de las recaudaciones por concepto de impuestos y contribuciones, conforme a lo estipulado en el Título II de la Ley 106 del 8 de octubre de 1973. Esta recaudación incluye impuestos directos e indirectos, ingresos por la renta de activos, transferencias, tasas y derechos, así como el usufructo de los recursos del patrimonio municipal y los créditos obtenidos. Estas recaudaciones se destinan a cubrir gastos de operación y funcionamiento del municipio. Cada municipio determina los montos mediante acuerdos municipales, los cuales deben ser aprobados por el Concejo Municipal.

Fuentes de la descentralización

Conforme a lo estipulado por el marco jurídico sobre la descentralización de la administración pública (sección 1.2.2), desde el Gobierno Central se transfieren fondos del Presupuesto General del Estado a los municipios y a las Juntas Comunales, a través de dos fondos de descentralización; los fondos del Impuestos de Bien Inmueble (IBI) y los fondos del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPS), ver Figura 10.

Figura 10. Fuentes de financiamiento municipal



Fuente: Elaborado por el autor

Estos recursos, en combinación con los ingresos propios de recaudación, permiten financiar obras e inversiones, fomentando el desarrollo y garantizando el funcionamiento eficiente y transparente de las unidades administrativas locales.

a. Impuesto de Bien Inmueble (IBI): El Ministerio de Economía y Finanzas es responsable de la recaudación de este impuesto y su posterior transferencia a los municipios. El monto para la distribución de los fondos a cada municipio, se basa en las cifras recaudadas durante el año fiscal anterior (incluyendo multas y recargos), efectuándose a través de partidas trimestrales. La transferencia se realiza dentro de los cinco días siguientes al cierre de cada trimestre correspondiente al cobro del impuesto y los montos acumulados serán aplicables a cada período.

Una vez determinado el monto bruto de asignación por municipio, si hay municipios con una asignación menor a quinientos mil dólares (500,000.00 USD), se aplica la fórmula de solidaridad intermunicipal, que busca equiparar a los municipios que su recaudación es menor. Estos municipios que no alcanzan este mínimo de recaudación se les conoce como municipios “Subsidiados”, de manera que con esta fórmula de solidaridad intermunicipal, el MEF, garantice que todos los municipios cuenten con este monto mínimo de 500,000.00 USD como asignación bruta. Es importante destacar, que tanto el Municipio de Boquete, como los municipios de Dolega y Gualaca, forman parte del grupo de 64 municipios a nivel nacional que reciben subsidio del Estado, debido a que su recaudación anual se encuentra por debajo del monto mencionado.

Del monto transferido por el MEF, cada municipio puede destinar hasta un máximo del 10% para gastos de funcionamiento en municipios urbanos y hasta un máximo del 25% en municipios semiurbanos y rurales. Del monto restante asignado a inversión, que puede oscilar entre el 75% y el 90%, se deberá destinar un 1% a la Asociación de Municipios de Panamá (AMUPA). Con base al artículo 112-E de la ley 66 del 29 de octubre de 2015, se puede destinar recursos de este programa a las áreas y/o asuntos que se muestran en la tabla 7.

Tabla 6. Áreas y asuntos del programa IBI

No.	Áreas y Asuntos	Descripción
1	Infraestructura para la Seguridad Ciudadana	Construcción, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de casas de la tercera edad, rampas de acceso, etc.
2	Servicios Sociales	Construcción, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de COIF, comedores municipales o comunales, albergues, muros de contención, puentes, vados, casas locales, comunales, cementerios, etc.
3	Turismo y Cultura	Construcción, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de miradores, casas culturales, iglesias. Infraestructura para el turismo local y paisajismo.
4	Desarrollo Económico Social	Construcción, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de estaciones de policía, mercados municipales, viveros, muelles, embarcaderos, mercados artesanales, bloqueras, mataderos, etc.
5	Educación y Salud	Mejoramiento y rehabilitación de centros y subcentros de salud, centros educativos.
6	Deportes y Recreación	Construcción, mejoramiento, rehabilitación o ampliación de parques, canchas, aceras, etc. Mejoramiento, rehabilitación o ampliación de caminos de producción, calles. Adquisición de vehículos.
7	Servicios Públicos y Domiciliarios	Construcción, mejoramiento, ampliación o rehabilitación de acueductos rurales, tinaqueras, centros de reciclaje, tendido eléctrico, servidumbre pluvial (dragado, canalización).

Fuente: Elaborado por el autor, con información de la ley 66 del 29 de octubre de 2015.

- Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales (PIOPS):** El Estado, a través de la autoridad Nacional de Descentralización, transfiere estos fondos a los municipios y Juntas comunales. A las juntas comunales y municipios, se les asignará 110,000.00 USD anuales, adicional a este monto, se destinará el 1% a la AMUPA, cuya función primordial será la de coadyuvar con el fortalecimiento de los Municipios del país. De este fondo, cada municipio debe destinar un mínimo del 70% para inversión y hasta un 30% para gastos de funcionamiento.

Los proyectos financiados por este programa deben originarse a partir de las necesidades identificadas en los procesos de consulta ciudadana y con la participación activa de las Juntas de Desarrollo Local (JDL). Es importante señalar que cada corregimiento debe contar con una JDL por cada comunidad. Los proyectos propuestos para ejecución deberán ser registrados en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP) para su evaluación. La guía para el manejo de este programa contempla 11 áreas²⁰ donde pueden ser utilizados los fondos (tabla7).

²⁰ Ver el detalle en el siguiente enlace: <https://www.contraloria.gob.pa/piop/assets/guia-piop--decreto-70-2017-gaceta-28393b.pdf>

Tabla 7. Áreas y asuntos de financiamiento en el programa PIOPS

No.	Áreas y Asuntos	Descripción
1	Agua	Construcción, mejoras, servicio o suministro de acueductos.
2	Salud	Construcción, mejoras, servicio o suministro para hospitales, centros, subcentros y puestos de salud, sistemas sanitarios para viviendas, materiales, equipos médicos y de nutrición; equipamientos de centros infantiles y comedores. Letrinas, alcantarillados, saneamiento y manejo de desechos sólidos.
3	Educación	Construcción, ampliación, reparación o mejoramiento de escuelas, colegios, infoplazas (previo convenio con SENACYT)
4	Asistencia Educativa	Consiste en otorgar apoyo económico a estudiantes de primaria, secundaria y universitarios.
5	Arte y Cultura	Construcción, ampliación, reparación, equipamiento, adquisición o mejoramiento de auditorios, casas culturales, patrimonio histórico.
6	Recreación y Deporte	Construcción, ampliación, reparación, equipamiento, adquisición o mejoramiento de infraestructuras deportivas y recreativas.
7	Vivienda	Construcción, mejoramiento o suministro de materiales de vivienda.
8	Transporte	Construcción, mejoramiento, mantenimiento, ampliación, adquisición, suministro, equipamiento y habilitación de infraestructura de vialidad, veredas, calles, puentes, vados, casetas de espera, zarsos, carreteras, caminos, horas máquina. Compra de equipo terrestre para servicio comunitario. Instalaciones marítimas o aéreas.
9	Energía	Construcción, distribución, ampliación, reparación, mejoramiento, conexión, reposición, adquisición o servicio, suministros e instalación en materia energética.
10	Multisectorial	Construcción, instalación, ampliación, reparación, mejoramiento, insumos, adquisición o servicio, suministros y equipamiento para proyectos de infraestructura comunitaria, equipo para servicios comunitarios, proyectos agropecuarios, proyectos de gestión ambiental, proyectos industriales.
11	Obras sociales	Suministro de bienes o servicios para actividades sociales, culturales, educativas y deportivas, suministro de alimentos para centros de salud, subsidio de gastos funerarios, donaciones varias.

Fuente: Elaborado por el autor, con base en Ley 66.

Tal como se detalla en las tablas 6 y 7, dentro de las áreas de inversión aprobadas para el uso de los fondos provenientes del IBI y el PIOPS, ambos programas permiten incluir partidas destinadas a asuntos ambientales, habilitando la ejecución de inversión en SbN para la adaptación urbana.

1.2.4 Estructura del presupuesto municipal

El Presupuesto de Rentas y Gastos Municipales es un acto formal del Gobierno Municipal que refleja el plan operativo anual alineado con los planes de mediano y largo plazo. Este presupuesto detalla la procedencia y el monto de los recursos esperados, así como los costos asociados a las funciones y programas municipales, especificando los resultados deseados y los recursos necesarios para alcanzarlos.

El presupuesto municipal se elaborará en consonancia con la programación de las actividades municipales y los planes nacionales de desarrollo, sin menoscabar la autonomía municipal para gestionar sus propias inversiones. Además, el presupuesto de rentas no deberá ser inferior a la recaudación del año anterior.

El ejercicio financiero municipal comienza el 1 de enero y finaliza el 31 de diciembre de cada año calendario, salvo que el Concejo Municipal decida un período diferente para la vigencia del presupuesto. En caso de que no se apruebe un nuevo presupuesto por causas justificadas, el presupuesto vigente se mantendrá en vigor hasta que se apruebe el nuevo. El Alcalde es responsable de presentar al Concejo el proyecto de presupuesto de rentas y gastos, el cual debe ser elaborado con base en los datos e informes proporcionados por el Tesorero Municipal.

1.2.4.1 Presupuesto del Municipio de Boquete

Para la vigencia fiscal 2024, no fue presentado el presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Boquete, como lo señala la Ley 37 de 29 de junio de 2009, que Descentraliza la Administración Pública en su artículo 116. Por tanto, como establece el artículo 118 de esta Ley, fue considerado automáticamente prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior y también automáticamente aprobadas las partidas previstas en el proyecto de presupuesto presentado.

El presupuesto de rentas y gastos del Municipio de Boquete, del ejercicio anterior (año fiscal 2023) fue aprobado mediante el Acuerdo del Concejo Municipal No. 46 del 1 de diciembre de 2022, por un montón total de 2,620,332.18 USD.

a. Ingresos (Rentas)

El presupuesto de ingresos o rentas refleja la totalidad de los ingresos previstos, desglosados en ingresos corrientes, ingresos de capital y gestión institucional. Esta proyección se basa en las fuentes de ingresos establecidas en el Régimen Impositivo Municipal vigente y en el Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Tabla 8. Presupuesto de ingresos o rentas del Municipio de Boquete para el periodo fiscal 2023

INGRESOS 2023	
ACTIVIDADES COM. Y DE SERVICIOS	419,660.00
ACTIVIDADES INDUSTRIALES	26,400.00
OTROS IMPUESTOS INDIRECTOS	543,795.00
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	1,275,145.00
SALDO EN BANCO	120,000.00
INGRESOS DE CAPITAL	130,000.00
TOTAL	2,500,000.00

Fuente: Elaboración propia con información de Gaceta Oficial Digital²¹.

b. Gastos

El presupuesto de gastos se ejecuta mensualmente, siguiendo el concepto contable de compromiso presupuestario. La ejecución se realiza en función de las asignaciones mensuales y se gestiona mediante las fases de compromiso, devengado y pago.

Tabla 9. Presupuesto de gastos del Municipio de Boquete para el periodo fiscal 2023

GASTOS 2023	
CONCEJO MUNICIPAL	649,558.00
ALCALDÍA	940,562.18
COMPRAS	25,975.00
TESORERÍA MUNICIPAL	168,230.00
FIZCALIZACIÓN GENERAL	2,525.00
MERCADO	105,250.00
ACUEDUCTO	87,195.00
INGENIERÍA MUNICIPAL	48,885.00
CEMENTERIO	19,607.00
ASEO Y ORNATO	420,580.00
JUSTICIA COMUNITARIA	151,965.00
TOTAL	2,620,332.18

Fuente: Elaboración propia con información de Gaceta Oficial Digital No. 29692-A

Por medio del Acuerdo del Concejo Municipal No. 03 del 1 de febrero de 2024, fue aprobado el uso de los saldos de la vigencia 2023 y el presupuesto de funcionamiento para la vigencia 2024 del fondo proveniente del IBI, modificado posteriormente por el Acuerdo No. 07 del 25 de abril de 2024. De esta forma, los montos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas al Municipio de Boquete, derivados de la transferencia del IBI, corresponde a un total de 500,000.00 USD para la vigencia fiscal 2024.

²¹ Gaceta Oficial No. 29692-A. Ver aquí: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29692_A/95733.pdf

De este monto, el 25% (125,000 USD) será destinado a funcionamiento, sumado a los saldos de la vigencia 2023 (59,655.62 USD), representa un total de 184,655.62 USD para gastos de funcionamiento 2024.

En el análisis detallado del presupuesto municipal de Boquete, no se identifica un gasto específico destinado a temas medioambientales, más allá de mantenimiento y reparación de equipos, aseo y ornato, las cuales se mencionan de manera general. En cuanto al presupuesto para ejecución del Plan Anual de Obras e Inversión, se incluye dentro del total de ingresos del presupuesto de rentas y gastos, pero no fue posible identificar el detalle de los proyectos del plan anual de obras e inversiones aprobadas para el uso de los fondos provenientes de los programas de descentralización. Ambos programas permiten asignar partidas para asuntos ambientales y facilitar la inversión en adaptación urbana.

Es importante destacar que, por medio de la Resolución del Consejo Municipal No. 26 de 23 de mayo de 2024, fue rechazado el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito de Boquete (PLOT), que había sido presentado por la Autoridad de Turismo de Panamá (ATP). Este rechazo se fundamenta en el artículo 17 de la Ley 6 del 1 de febrero de 2006, que regula el Ordenamiento Territorial para el Desarrollo Urbano. Según esta ley, el plan local debe ser elaborado por el municipio correspondiente, en su calidad de autoridad urbanística local. Una vez se cuente con el PLOT, debidamente consensuado por todos los actores, permitirá establecer un marco estratégico para el uso y desarrollo del suelo, promoviendo un equilibrio entre el crecimiento urbano, la protección del medio ambiente y la calidad de vida de los habitantes del Distrito de Boquete, optimizando los recursos, previniendo conflictos de uso y garantizando un desarrollo sostenible y ordenado en el territorio.

Por otra parte, no se identificó ningún mecanismo de financiamiento específico para la gestión de riesgos y desastres a nivel municipal. Los procesos de descentralización de competencias y responsabilidades establecidos por la Ley 37 de 2009, reformada mediante la Ley 66 de 2015, designa a los municipios responsabilidades en la gestión de riesgos de desastres y respuesta ante eventos climáticos extremos. No obstante, estas responsabilidades son todavía muy incipientes para los gobiernos locales, en un escenario donde los recursos disponibles y las capacidades técnicas son limitadas. El Acuerdo de Concejo Municipal de Boquete No. 46 del 1 de diciembre de 2022, en su Capítulo II sobre la ejecución del presupuesto municipal en su artículo No. 13, establece que, en caso de desastres naturales, emergencias sanitarias o de índole social, se debe declarar mediante acuerdo municipal o decreto alcaldicio, facultando al Alcalde del Distrito de Boquete, para actuar de manera inmediata en la búsqueda de los recursos para hacer frente a los eventos suscitados.

En el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral de Riesgos del SINAPROC²², que menciona los riesgos de desastre en Chiriquí, se incluye al Distrito de Boquete como una zona vulnerable ante las inundaciones y desplazamientos de tierra. Este plan del SINAPROC, aborda un marco

²² Consultar en el siguiente enlace: <https://www.sinaproc.gob.pa/wp-content/uploads/2022/12/Gird-PLAN.pdf>

estratégico para la gestión financiera de riesgos de desastres, sin embargo, este marco carece de claridad en cuanto a su alcance debido a su falta de especificidad a nivel local. La entidad responsable de este marco estratégico es el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.2.4.2 Presupuesto Municipal de Dolega

Mediante el Acuerdo del Concejo Municipal No. 026-2023 de 22 de noviembre de 2023, fue aprobado el presupuesto de rentas, gastos, funcionamiento e inversiones del Municipio de Dolega, para la vigencia fiscal que comprende del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024.

a. Ingresos (Rentas)

El presupuesto de ingresos o rentas refleja la totalidad de los ingresos previstos, desglosados en ingresos corrientes, ingresos de capital y gestión institucional. Esta proyección se basa en las fuentes de ingresos establecidas en el Régimen Impositivo Municipal vigente y en el Manual de Clasificación Presupuestaria del Gasto Público, aprobado por el Ministerio de Economía y Finanzas. Los montos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas al Municipio de Dolega, que provienen de la transferencia del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI) y del subsidio correspondiente, se reflejan en el presupuesto de ingresos y gastos (ver tabla 10). Este monto totaliza 861,063.72 USD, beneficiando al Municipio de Dolega, que forma parte del grupo de 64 municipios a nivel nacional que reciben subsidio del Estado.

Tabla 10. Presupuesto de ingresos o rentas del Municipio de Dolega para el periodo fiscal 2024

INGRESOS 2024	
ACTIVIDAD COMERCIAL	377,097.42
COMERCIO	33,010.00
IMPUESTOS DE CIRCULACIÓN	1,332,000.00
ARRENDAMIENTOS	12,100.00
INGRESOS NO TRIBUTARIOS	205,000.00
INGRESOS POR VENTA DE SERV. (RECOLECCIÓN DE BASURA)	18,000.00
GOBIERNO CENTRAL (SUBSIDIO)	364,813.72
IMPUESTO BIEN INMUEBLE	496,250.00
PIOPSM	109,230.00
DERECHOS	68,520.00
TASAS	209,100.00
INGRESOS VARIOS	350,710.00
SALDO DE CAJA Y BANCO	10,000.00
VENTAS	10,000.00
TOTAL	3,595,831.15

Fuente: Elaboración propia con información de Gaceta Oficial Digital²³.

²³ Gaceta Oficial No. 29946. Ver aquí: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29946/102240.pdf>

b. Gastos

El presupuesto de gastos se ejecuta mensualmente, siguiendo el concepto contable de compromiso presupuestario. La ejecución se realiza en función de las asignaciones mensuales y se gestiona mediante las fases de compromiso, devengado y pago.

Tabla 11. Presupuesto de gastos del Municipio de Dolega para el periodo fiscal 2024

GASTOS 2024	
CONCEJO MUNICIPAL	1,047,727.48
ALCALDÍA	794,551.39
POLICÍA MUNICIPAL	175,300.84
PROYECCIÓN SOCIAL	60,401.86
TESORERÍA	569,492.28
AUDITORÍA	17,303.00
INGENIERÍA	83,940.23
DEPARTAMENTO DE ASEO Y ORNATO	129,221.45
JUECES DE PAZ	112,412.62
IMPUESTO BIEN INMUEBLE	496,250.00
PIOPSM	109,230.00
TOTAL	3,595,831.15

Fuente: Elaboración propia con información de Gaceta Oficial Digital No. 29946.

En el análisis detallado del presupuesto municipal del Distrito de Dolega, no se identifica un gasto específico destinado a temas medioambientales, más allá de mantenimiento o reparación de equipos, aseo y ornato, las cuales se mencionan de manera general. En cuanto al presupuesto para ejecución del Plan Anual de Obras e Inversión, se incluye dentro del total de ingresos del presupuesto de rentas y gastos, pero no fue posible identificar el detalle del plan anual de obras e inversiones aprobadas para el uso de los fondos provenientes del IBI y del PIOPSM. Ambos programas permiten asignar partidas para asuntos ambientales y facilitar la inversión en adaptación urbana.

Por otra parte, no se identificó ningún mecanismo de financiamiento específico para la gestión de riesgos y desastres a nivel municipal. Los procesos de descentralización de competencias y responsabilidades establecidos por la Ley 37 de 2009, reformada mediante la Ley 66 de 2015, designa a los municipios responsabilidades en la gestión de riesgos de desastres y respuesta ante eventos climáticos extremos. No obstante, estas responsabilidades son todavía muy incipientes para los gobiernos locales, en un escenario donde los recursos disponibles y las capacidades técnicas son limitadas.

En el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral de Riesgos del SINAPROC²⁴, que menciona los riesgos de desastre en Chiriquí, no incluye al Distrito de Dolega. Este plan aborda un marco

²⁴ Consultar en el siguiente enlace: <https://www.sinaproc.gob.pa/wp-content/uploads/2022/12/Gird-PLAN.pdf>

estratégico para la gestión financiera de riesgos de desastres, sin embargo, este marco carece de claridad en cuanto a su alcance debido a su falta de especificidad a nivel local. La entidad responsable de este marco estratégico es el Ministerio de Economía y Finanzas.

1.2.4.3 Presupuesto Municipal de Gualaca

Mediante el Acuerdo del Consejo Municipal No. 020-2023 del 26 de diciembre de 2023, fue aprobado el presupuesto de egresos del Municipio de Gualaca. Este presupuesto incluye los montos asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas, derivados de la transferencia del Impuesto de Bienes Inmuebles (IBI), así como del subsidio correspondiente, beneficiando al Municipio de Gualaca, que forma parte del grupo de 64 municipios a nivel nacional que reciben subsidio del Estado. Los recursos destinados al funcionamiento del municipio están reflejados en el presupuesto para el ejercicio fiscal que abarca del 1 de enero al 31 de diciembre de 2024, con un total de 141,647.13 USD (ver tabla 12).

Tabla 12. Presupuesto de Egresos del Municipio de Gualaca para el periodo fiscal 2024

EGRESOS 2024	
SALDO CAJA Y BANCO	16,647.13
TRANSFERENCIA DE CAPITAL (APORTE DEL IBI POR PARTE DEL MEF - FUNCIONAMIENTO)	125,000.00
TOTAL	141,647.13

Fuente: Elaboración propia con información de Gaceta Oficial Digital²⁵.

El presupuesto de egresos o gastos, se ejecuta mensualmente siguiendo el concepto contable de compromiso presupuestario. La ejecución se realiza en función de las asignaciones mensuales y se gestiona mediante las fases de compromiso, devengado y pago.

En cuanto al presupuesto de inversión para el Plan Anual de Obras e Inversión municipal, derivado de la transferencia del IBI, para la vigencia fiscal del año 2024, fue aprobado a través del Acuerdo de Concejo Municipal No. 006-2024 del 25 de marzo de 2024, por un monto total de 375,000.00 USD. En el análisis detallado del presupuesto municipal del Distrito de Gualaca, no se identifica un gasto específico destinado a temas medioambientales. En cuanto al Plan Anual de Obras e Inversión, se presenta un desglose de los proyectos aprobados en la audiencia pública comunitaria, principalmente orientados a mejora de acueductos, mejora de caminos de producción y calles en las comunidades. El programa IBI permite asignar partidas para asuntos ambientales y facilitar la inversión en adaptación urbana.

Por otra parte, no se identificó ningún mecanismo de financiamiento específico para la gestión de riesgos y desastres a nivel municipal. En el Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral de Riesgos del SINAPROC²⁶, que menciona los riesgos de desastre en Chiriquí, tampoco se incluye al

²⁵ Gaceta Oficial No. 30050-B. Ver aquí: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/30050_B/105154.pdf

²⁶ Consultar en el siguiente enlace: <https://www.sinaproc.gob.pa/wp-content/uploads/2022/12/Gird-PLAN.pdf>

Distrito de Gualaca. Aunque este plan aborda un marco estratégico para la gestión financiera de riesgos de desastres, la entidad responsable de este marco estratégico es el Ministerio de Economía y Finanzas.

Otras fuentes de inversión local

Las Juntas de Desarrollo Local (JDL) que son conformadas por los habitantes de las comunidades y que tienen participación en la toma de decisiones para la “organización, coordinación, planificación y ejecución del desarrollo integral de sus comunidades, corregimientos y distritos”, son facultados por la Ley No. 37 del 29 de junio de 2009 con atribuciones que podrían figurar como ventanas para la inversión local como:

- Gestión y administración de fondos comunes: organizar entre los miembros de la comunidad las actividades necesarias para recaudar fondos y que participen activamente en la solución de los problemas de la comunidad.
- Desarrollar programas de protección y cuidado del ambiental.
- Promover la participación de las comunidades en la definición de prioridades de proyectos de su comunidad y participar en el diagnóstico y la ejecución del Plan Estratégico del Corregimiento.

En este sentido, las JDL deben desarrollar las “Estrategias de Desarrollo Distrital” de los cuales pueden surgir programas ambientales y/o climáticos, lo que podría dar lugar a buscar financiamiento.

El Concejo Municipal es el ente encargado de definir las comunidades que conforman cada JDL. Mientras que las distintas Juntas Comunales, lideradas por los representantes de corregimientos que conforman los distritos de Boquete, Dolega y Gualaca, tienen las siguientes responsabilidades:

- Elaboración de Reglamento interno
- Registro de la Directiva
- Expide resolución de registro
- Lleva registro del Reglamento Interno y sus modificaciones.
- La JDL toman posesión ante el presidente de la Junta Comunal
- El Presidente de la Junta comunal, acredita la JDL ante la Secretaría General de la Alcaldía correspondiente.

1.3 Instituciones financieras

La economía panameña se caracteriza principalmente por su sistema monetario bancario, el cual se basa en el uso del dólar estadounidense como moneda de curso legal y en la integración de un sistema bancario altamente conectado a nivel global. Este sistema opera sin una banca central o autoridad encargada de controlar la oferta monetaria, así como de regular la política monetaria

o cambiaría en el país. Desde sus inicios, este esquema monetario ha proporcionado estabilidad macroeconómica en las principales variables y precios de la economía.

La estructura del sistema financiero en Panamá incluye una variedad de instituciones, tales como: bancos, empresas de valores, fondos de pensiones, aseguradoras, cooperativas, entidades financieras, bancos de desarrollo, compañías de leasing y asociaciones de ahorro y crédito para la vivienda.

El modelo regulador de Panamá se basa en la supervisión separada por entidades específicas, es decir, cada mercado financiero cuenta con su propio organismo regulador (tabla 10).

Tabla 13. Instituciones reguladoras del mercado financiero

Regulador	Mercado Financiero	Responsabilidades y marco legal
Superintendencia de Bancos de Panamá	Banca	Regular y supervisar a los bancos de conformidad con el Decreto Ejecutivo No. 52 de 30 de abril de 2008, que adopta el Texto Único del Decreto Ley No. 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley No. 2 de 22 de febrero de 2008; a las empresas fiduciarias, conforme a la Ley No. 21 de 10 de mayo de 2017; y a las empresas financieras, empresas de arrendamiento financiero o leasing, empresas de factoring, emisores o procesadores de tarjetas de débito, crédito y prepagadas, entidades emisoras de medios de pago y dinero electrónico, exclusivamente en lo referente a la Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva, conforme a lo establecido en la Ley No. 23 de 27 de abril de 2015.
Superintendencia del Mercado de Valores de Panamá	Valores	Regular y supervisar a los emisores, sociedades de inversión, intermediarios y demás participantes del mercado de valores; cuyo marco legal lo establecen las leyes: Decreto Ley 1 de 8 de julio de 1999, Ley No. 67 de 1 de septiembre de 2011, Ley de No. 23 de 27 de abril de 2015 y la Ley N.º66 de 9 de diciembre de 2016.
Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá	Seguros	Regular la actividad de seguros, reaseguros y aseguradoras cautivas en Panamá; cuyo marco legal lo establecen las leyes: Ley de Seguros (Nº 12 del 3 de abril de 2012), Ley de Reaseguros (No. 63 de 19 de septiembre de 1996) y la Ley de Aseguradoras Cautivas (No. 60 de 29 de julio de 1996).

Fuente: Elaboración propia del autor con información del Consejo de Coordinación Financiera, 2024.

Productos

Actualmente no existen bancos de desarrollo a nivel municipal. Sin embargo, a nivel nacional, las instituciones financieras ofrecen préstamos blandos para proyectos relacionados a mitigación, orientados principalmente al financiamiento de: paneles solares y vehículos eléctricos (tabla 11).

Tabla 14. Mapeo de productos bancarios con enfoque en financiamiento climático

Bancos	Portafolio de productos	Sectores Económicos de enfoque	Segmento de la población que atiende	Tasas de interés	Montos de crédito	Metodología de crédito
ENERGÍAS RENOVABLES						
Banco 1	Financiamiento para clientes de consumo	Banca de consumo	Personas naturales (enfoque primario) y sociedades o fundaciones (enfoque secundario)	6.75% + FECl (varía dependiendo de las tasas en su momento)	30,000USD promedio; Monto máximo 50,000 USD	Crédito hipotecario desembolsado a través de un acuerdo privado
	Financiamiento de paneles solares para clientes Empresariales	Personas Jurídicas	Micro, Pequeñas, Medianas y Grandes Empresas	Tasas varían dependiendo de la banca que atiende el cliente (Comercial, Corporativo) y el tamaño de la empresa. Tasas oscilan entre 6.00% y 8.00% (FECl, si aplica, según producto ofrecido)	Varía dependiendo del consumo eléctrico de la empresa. Hoy día tenemos financiamientos que oscilan entre 15mil USD hasta 7.350MM USD (planta solar)	Ofrece Arrendamientos Financieros, Prestamos Comerciales y Líneas de Adelanto para financiar el desarrollo del proyecto
Banco 2	Financiamiento para residenciales	Banca de consumo	Personas naturales	Tasa de interés desde 5.25%	Monto máximo: 25,000 USD	Plazo hasta 10 años
Banco 3	Financiamiento para paneles solares residenciales	Banca de consumo	Personas naturales	4.50%	6,414,127	Hasta 72 meses de financiamiento
Banco 4	Paneles solares, tratamiento de agua	Leasing				
	Construcción sostenible, energías renovables, tecnología con fuentes de energía renovable, eficiencia energética, producción más limpia, entre otras		Financiamiento de proyectos			

AUTOS ELÉCTRICOS						
Banco 1	Financiamiento de autos eléctricos	Banca de Consumo y Empresarial/Corporativo	Personas naturales (enfoque primario) y jurídicas (enfoque secundario)	Actualmente es de 5.75% + FECl (varía dependiendo de las tasas en su momento)	Hasta el 90% del valor de la garantía	Crédito de auto regular, se trabaja igual que cualquier préstamo
Banco 2	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Banco 3	Financiamiento de autos híbridos o eléctricos	Banca de consumo y corporativo	Personas naturales y jurídicas	4.5 % de interés	6,414,127	0% de comisión de cierre Hasta 84 meses de financiamiento
Banco 4	Financiamiento de autos híbridos o eléctricos	Banca de consumo	Persona natural			
	Leasing - vehículos híbridos/eléctricos	Leasing				
AGROPECUARIOS						
Banco 1	<ul style="list-style-type: none"> • Cosecha de Agua (Compra de equipo y materiales para cosecha o captación de agua, bombas de Agua, reservorios, pozos, geo membranas, otros). • Ahorro Energético. • Tratamiento de desechos. • Preservación del Hato Ganadero • Restauración de Suelo • Reforestación • Asistencia Técnica 	Agropecuarios	Personas naturales o jurídicas	Tasa de interés del 1%, siempre y cuando las tecnologías se manejen bajo el plan de inversión financiado y que desarrolle la actividad por la cual fue dado el financiamiento.	De acuerdo al análisis del programa	Plazo hasta 25(veinticinco) años, dependiendo del tipo de proyecto donde se vaya a establecer la tecnología, siempre y cuando se evalúe la generación de ingresos del proyecto alternativo. En este plazo se tomará en cuenta un período de gracia de hasta 2 años.
Banco 2, 3 & 4	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Fuente: Elaboración propia del autor, con información de la página web de diversos bancos locales.

Con lo que respecta al mercado de capitales, Latinex ha desarrollado una Guía para la Emisión de Valores Negociables Sociales, Verdes y Sostenibles (SVS), bajo estándares y principios internacionales del Climate Bonds Initiative (CBI) y de la Asociación Internacional del Mercado de Capitales (International Capital Market Association, ICMA, por sus siglas en inglés), para orientar a los emisores sobre este tipo de instrumentos financieros.

Conforme a la normativa panameña, las estructuras posibles para las emisiones SVS son las siguientes²⁷:

- **Bonos:** título valor representativo de una empresa pública o privada. Mediante esta clase de títulos el emisor recibe fondos del público en general para financiar sus proyectos y en contrapartida los bonos devengarán un interés para su poseedor.
- **Fondos de inversión:** instrumento de inversión por el que un inversionista o partícipe aporta o suscribe una cantidad de dinero que le da derecho a la propiedad de un porcentaje de la cartera del fondo (participación). Dicha cartera está formada por diversos activos y es administrada por una sociedad gestora.
- **Letras del tesoro:** títulos de renta fija emitidos por el Gobierno, con vencimientos de hasta un año.
- **Notas del tesoro:** títulos de renta fija emitidos por el Gobierno, con vencimientos entre uno y hasta diez años.
- **Bonos del tesoro:** títulos de renta fija emitidos por el Gobierno con vencimientos desde diez años en adelante.
- **Valores:** todo bono, valor comercial negociable u otro título de deuda, derecho bursátil reconocido en una cuenta de custodia, cuota de participación, certificado de participación, certificado de titularización, certificado fiduciario, certificado de depósito, cédula hipotecaria, opción y cualquier otro título, instrumento o derecho comúnmente reconocido como un valor o que la Superintendencia determine que constituye un valor.
- **VCN (Valores Comerciales Negociables):** son conocidos en el mercado financiero internacional como papel comercial. Son títulos de renta fija de corto plazo con un plazo menor a los 365 días, emitidos principalmente para financiar requerimientos de capital de trabajo.

Actualmente el mayor volumen de emisiones SVS listadas a través de Latinex, corresponde a bonos verdes para el financiamiento de iniciativas en el sector energía (tabla 12).

²⁷ Guía para la emisión de valores negociables SVS. Latinex, 2019. Enlace a la guía:
https://www.latinexbolsa.com/documents/41/Guia_para_Emision_de_Valores_Negociables_SVS_ylwi9vi.pdf

Tabla 15. Bonos verdes listados en Latinex entre 2019-2023

Emisor	Monto listado (USD millones)	Sector
Corporación Interamericana para el Financiamiento de Infraestructura (CIFI)	200	Energía
INTERENERGY Systems	262	Energía
BG Metal Trade	10	Industrial
UniLeasing, Grupo Unibank	10	Bienes raíces
Toabré Parque Eólico	150	Energía
Total listado en Latinex	632	

Fuente: Elaboración propia con información de la página web de Latinex, 2024.

El país cuenta con un Marco de Financiamiento Sostenible²⁸, que brinda la oportunidad de emitir bonos y/o contratar préstamos verdes, sociales y/o sostenibles, con la intención de canalizar recursos hacia inversiones y gastos que contribuyan al cumplimiento de los objetivos ambientales, sociales y económicos del país. La emisión de este tipo de instrumentos temáticos le permitirá a Panamá financiar proyectos con un impacto ambiental y social (MEF, 2024).

Dentro de este marco de financiamiento se contempla la creación de una comisión técnica dirigida y conformada por personal técnico del Ministerio de Economía y Finanzas, denominada Comité para el Financiamiento Ambiental, conformada además por personal técnico designado por el Ministerio de Ambiente, la Secretaría Nacional de Energía, la Dirección Nacional de Presupuesto de la Nación (DIPRENA), la Dirección de Proyectos de Inversión (DPI) y la Dirección de Financiamiento Público (DdFP).

En conjunto con el Marco de Financiamiento Sostenible, el país cuenta con la Taxonomía de Finanzas Sostenibles de Panamá²⁹, la cual define lo que es una inversión ambientalmente sostenible para el país y establece un marco de referencia que facilita a los actores de la economía real y del sector financiero la identificación de las actividades económicas e inversiones que contribuyen al cumplimiento de los objetivos medioambientales y sociales del país (GTFS, 2023).

Esta taxonomía fue elaborada por la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia del Mercado de Valores, la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (estas tres

²⁸ Marco de Financiamiento Sostenible disponible en <https://fpublico.mef.gob.pa/reportes/TELECONFERENCIAS/Marco%20de%20finc%20sostenible%20panama%202024-7.pdf>

²⁹ Taxonomía de Finanzas Sostenibles de Panamá disponible en <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2024/03/Taxonomia-de-Finanzas-Sostenibles-de-Panama.pdf>

instituciones reguladoras están a cargo de la comisión de gobernanza de la taxonomía) y el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles, en colaboración con el Ministerio de Ambiente y el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá.

Así mismo, en marzo de 2023, fue realizado el lanzamiento del proyecto “GCF Panamá: Alineación de los flujos financieros del sector financiero de Panamá de acorde a los objetivos de cambio climático del Acuerdo de París”, financiado por el Fondo Verde del Clima y la Unión Europea, a través del Programa EUROCLIMA, estableciendo una estructura rectora de finanzas sostenibles para el sector financiero de Panamá, con herramientas e instrumentos para facilitar la movilización de recursos necesarios para una economía de bajas emisiones y resiliente al clima. Este proyecto incluyó el desarrollo de una taxonomía de finanzas sostenibles para el sistema financiero privado panameño (banca, seguros, reaseguros y mercado de valores), la cual fue lanzada en marzo de 2024 e involucra un periodo de pilotaje de implementación en las carteras de los bancos, aseguradoras y mercado de valores del país, para posteriormente avanzar con la elaboración de diversas guías prácticas para orientar a las instituciones sobre cómo implementar esta taxonomía de finanzas sostenibles de Panamá y brindar recomendaciones a los reguladores del sector financiero para el desarrollo de un marco legal que permita la implementación de la taxonomía nacional en todo el sistema financiero.

Por su parte, el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA) brinda la oportunidad a productores nacionales a acceder a financiamientos dirigidos a la adaptación y mitigación del cambio climático del cual se detallan algunos puntos a continuación:

- Actividades a financiar del programa: cosecha de agua (Compra de equipo y maeriales para cosecha o captación de agua, bombas de Agua, reservorios, pozos, geo membranas, otros), ahorro energético, tratamiento de desechos, preservación del hato ganadero, restauración de suelos, reforestación, asistencia técnica.
- Dirigido a: persona natural, persona jurídica u organizaciones.
- Tasa y Plazo: tasa de interés del 1%, siempre que las tecnologías se manejen bajo el plan de inversión financiado, desarrollando específicamente la actividad por la cual fue otorgado el financiamiento. Hasta 25 años, dependiendo del tipo de proyecto donde se vaya a establecer la tecnología, evualuando previamente la generación de ingresos del proyecto alternativo. Incluye un período de gracia de hasta 2 años.

Por otro lado, través del Ministerio de Ambiente en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles, se fortalecerán las capacidades de manera continua en la implementación y potenciación de las iniciativas de acceso al financiamiento climático del sector privado, así como para el reforzamiento y avance de las iniciativas de sostenibilidad como el Protocolo de Finanzas Sostenibles de la Asociación Bancaria de Panamá, Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles (GTFS), Centro de Economía Circular del Consejo Nacional de la Empresa Privada (CONEP) y otras instancias similares que surjan a futuro. En este ejercicio se encuentran involucrados, además de organismos del Estado antes mencionados, la Superintendencia de Bancos de Panamá (SBP) y la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá (SSRP).

1.4 Medidas de adaptación existentes

A continuación, se presenta algunas iniciativas que involucran aspectos de adaptación, con diferentes fuentes de financiación.

Reconstrucción de Parque Municipal de Gualaca

La reconstrucción del Parque Municipal Alberto Ortega, fue realizada con una inversión de 358,834.91 USD. Este parque es uno de los principales espacios públicos del Distrito de Gualaca. Esta importante obra fue financiada mediante el pago de tributos municipales por parte de la empresa generadora de electricidad AES Panamá, en concepto de permisos de construcción para la reparación de la Central Hidroeléctrica Estí. El parque cuenta con múltiples áreas verdes y árboles, proporcionando sombra y aportando en la reducción de las temperaturas en los días calurosos.

Los fondos restantes de estos impuestos se destinaron a otras iniciativas comunitarias, como la adquisición de un camión volquete de 10 ruedas, con el fin de mejorar las condiciones sanitarias del distrito, a través de la recolección de basura en las comunidades. También se realizaron trabajos de adecuación en el sistema de suministro de agua potable en la planta potabilizadora de Gualaca, la cual fue construida y donada a la comunidad por AES Panamá en 2002, como parte de sus acciones de Responsabilidad Social Empresarial.

Figura 11. Imágenes del Parque Municipal de Gualaca



Fuente: Imágenes tomadas de la página web de AES Panamá, 2024.

Monitoreo y limpieza de cauce del Río Caldera

Debido al riesgo de inundaciones que representa el río Caldera, SINAPROC ha emitido recomendaciones para la prevención de riesgos de desastres, que incluyen la limpieza del lecho del río como medida preventiva. Esta acción busca reducir el riesgo asociado a la acumulación de material pétreo y vegetación, incluidos troncos, que pueden provocar la formación de cabezas de agua y, en consecuencia, el desbordamiento del afluente que atraviesa diversas comunidades. Este problema se agrava con el aumento del caudal del río, provocado por las intensas lluvias en la cordillera.

Estos trabajos de limpieza tuvieron un costo de 200,000 USD, financiados a través de fondos de descentralización del presupuesto de obras e inversión del Municipio de Boquete. Esto permitirá llevar a cabo las acciones preventivas y de adaptación climática, recomendadas por el Ministerio de Obras Públicas y SINAPROC.

Figura 12. Imágen del Río Caldera, Distrito de Boquete



Fuente: Imagen tomada de medios de comunicación local, 2024.

2. Barreras/ Brechas para el financiamiento de SbN en zonas urbanas

En los últimos años, los conceptos de adaptación climática y soluciones basadas en la naturaleza (SbN) han ganado considerable reconocimiento. Sin embargo, una de las principales barreras para la expansión de las SbN es su percepción como un concepto relativamente nuevo. Aunque las SbN han sido incorporadas en compromisos y llamados a la acción climática a nivel global, su difusión más allá de los ámbitos académicos y ambientales ha sido limitada.

Regulaciones e incentivos

- Las iniciativas de mitigación y adaptación climática han mantenido una gobernanza predominantemente dirigidas por el gobierno central, financiadas tanto por recursos nacionales, como por cooperación internacional. Como resultado, a nivel local, los municipios enfrentan diversas barreras regulatorias, que restringen la implementación efectiva y la gestión del financiamiento climático.
- El marco jurídico municipal vigente no contempla criterios específicos que propicien la implementación adecuada y canalización de recursos para el financiamiento de SbN para las ciudades.
- Se observa una carencia en el desarrollo o actualización de normativas sectoriales con enfoque de cambio climático, que permita transversalizar las acciones de adaptación de forma prioritaria.
- La falta de retribuciones o incentivos para el sector privado puede dar lugar a que, destinar fondos a proyectos de SbN sea percibido por el sector privado únicamente como actos de responsabilidad social o filantropía, en lugar de considerarse inversiones que pueden generar ingresos y una variedad de beneficios a las ciudades donde las empresas llevan a cabo sus operaciones comerciales. Las SbN tienen un gran potencial de incluirse dentro de las estrategias de sostenibilidad corporativa, sin embargo, existen alternativas a corto plazo que son más populares y han sido más ampliamente implementadas por las empresas.

Acceso a recursos

- Existe poca capacidad de endeudamiento por parte de los municipios, dado que los desafíos políticos son fuertes y los esfuerzos son orientados a otras prioridades distintas a la adaptación climática.
- Falta de conocimiento sobre fuentes e instrumentos disponibles para acceder a un financiamiento eficiente, así como la debilidad de formación técnica municipal, donde se hace necesario el desarrollo de capacidades técnicas del personal.
- Limitantes para invertir en iniciativas de adaptación municipal debido a la desconfianza en la gestión de recursos por parte de los municipios, ante las debilidades en materia de transparencia, acceso a información públicamente disponible y rendición de cuentas.

Planificación urbana

- Las ciudades en diversas zonas urbanas fueron desarrollándose a lo largo de los años, sin contar con la debida planificación y ordenamiento territorial que contemplen aspectos de adaptación de las ciudades ante los efectos del cambio climático, lo cual limita la inclusión de consideraciones climáticas dentro de la gestión presupuestaria de los municipios.

Desarrollo de capacidades

- Las inversiones en mitigación del cambio climático suelen asociarse con beneficios que son relativamente fáciles de identificar y cuantificar. En contraste, las soluciones relacionadas con la adaptación presentan desafíos en cuanto a su identificación y cuantificación. La evaluación de las acciones de adaptación requiere una estimación precisa de los daños y pérdidas evitadas para justificar la inversión, especialmente cuando los costos de estas inversiones superan los de alternativas potenciales. La falta de una metodología estandarizada para cuantificar estos beneficios y no contar con personal técnico idóneo, puede dificultar la evaluación y priorización de las inversiones en adaptación. Se requiere instalación y fortalecimiento de capacidades técnicas a los equipos municipales y de los actores claves.
- Los Distritos de Boquete, Dolega y Gualaca, cuentan con pocas Juntas de Desarrollo Local (JDL) en sus corregimientos, lo que limita la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre los proyectos incluidos en el plan anual de obras e inversión municipal, financiados por los fondos provenientes de la descentralización (IBI y PIOPS). La Ley de Descentralización establece que las JDL deben fomentar la participación de las comunidades en la definición de prioridades de proyectos en dicho plan anual. En este contexto, se presentan oportunidades para fortalecer la participación ciudadana, avanzar en la consolidación de las JDL, potenciar la educación ambiental en las comunidades y así, mejorar la comprensión sobre cambio climático, para promover la asignación de recursos destinados al financiamiento de proyectos de adaptación climática en el marco de este plan anual de obras, ya que, actualmente los ciudadanos tienden a priorizar otro tipo de proyectos, especialmente aquellos relacionados con infraestructura gris.

3. Oportunidades de financiar la adaptación en la planificación urbana

3.1 Oportunidades para movilizar financiamiento público

A nivel nacional, es de gran importancia la consolidación transversal del sistema financiero bajo un enfoque climático, de tal manera que incluir criterios de la gestión de cambio climático en el sistema financiero público y privado, creará oportunidades y mostrará los riesgos expuestos en una institución.

Durante los últimos años, el Ministerio de Economía y Finanzas ha avanzado de forma importante en la construcción de capacidades técnicas en el sector público, principalmente aquellas asociadas a la transversalización del cambio climático en los procesos de gestión del presupuesto, inversiones y deuda pública. Sin embargo, aún existen áreas de oportunidad para el desarrollo de capacidades y la transversalización a nivel de los gobiernos locales.

El país cuenta con el Marco de Financiamiento sostenible, como marco de referencia que permite la emisión de bonos temáticos y/o contratar préstamos verdes, sociales y/o sostenibles a fin de financiar proyectos nuevos o existentes que correspondan a una de las categorías ambientales y/o sociales elegibles. Los municipios pueden acceder a este tipo de mecanismos de financiamiento, a través del procedimiento de presentación de proyectos del SINIP. Este Marco de Financiamiento Sostenibles se encuentra alineado con los Principios de Bonos Verdes de 2021, Principios de Bonos Sociales de 2021, y la Guía de Bonos Sostenibles, de la Asociación Internacional de Mercados de Capiteles (ICMA), lo cual incrementa la atracción de inversionistas no solo del mercado local, sino también internacional.

En 2023, fue presentado el proyecto de Ley 942 que establece el marco normativo de la respuesta nacional al cambio climático y dicta otras disposiciones, sin embargo, el proyecto de ley no avanzó a los debates correspondiente. Existe una gran oportunidad de retomar esta iniciativa de ley, ya que, contempla normativas para el involucramiento tanto de la empresa privada, gobiernos municipales y gobierno central, con lineamientos específicos para la gobernanza, gestión y financiamiento del cambio climático.

La transversalización de criterios de adaptación y resiliencia climática, dentro de los instrumentos de planificación urbana y ordenamiento territorial, debe generar la necesidad de incorporar alternativas de financiamiento climático dentro de los presupuestos municipales, así como la creación y modificación de las normativas legales.

El financiamiento climático y la cooperación internacional son claves para enfrentar los grandes retos que conlleva el cambio climático en el país, donde las fuentes de financiamiento de escala

bilateral, multilateral y de organizaciones internacionales, siguen siendo mecanismos relevantes para reforzar la adaptación a nivel de los gobiernos locales.

A nivel municipal, existe una oportunidad significativa para implementar mecanismos como el Pago por Servicios Ambientales (PSA), como herramienta efectiva para promover la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, beneficiando tanto al medio ambiente como a las comunidades locales. La Provincia de Chiriquí alberga importantes áreas protegidas y parques nacionales que proporcionan numerosos servicios ambientales a la comunidad. Sin embargo, la falta de recursos financieros para la gestión adecuada de estas áreas representa una amenaza para los ecosistemas locales. Esta situación se debe, en parte, a una valoración inadecuada de los servicios que ofrece la naturaleza. El PSA derivado de las áreas protegidas, puede permitir internalizar el valor de los servicios ambientales mediante el pago de aquellos que utilizan la tierra para realizar actividades sostenibles. De esta manera, los servicios generados pueden integrarse en mecanismos de pago para su conservación. Es importante señalar que estos mecanismos no están estandarizados a nivel internacional, ya que dependen de las diversas realidades locales y marcos legislativos de cada país³⁰.

Por otro lado, la Ley 94 de 1973, que establece y reglamenta la Contribución por Mejoras, dispone que los municipios pueden cobrar contribución por mejoras para la ejecución de obras de interés público, dando lugar a un mecanismo adicional de financiamiento para adaptación climática. Esta Ley³¹, en su artículo No. 2, establece que:

“La Contribución por Valorización recaerá sobre las propiedades inmuebles que se beneficien con y por la ejecución de obras de interés público construidas por la Nación, los municipios, las entidades descentralizadas o las empresas privadas, entre las que se encuentran: construcción, conservación, apertura, ensanche, pavimentación y rectificación de avenidas, calles, aceras y carreteras, construcción, reconstrucción o mejoramiento de plazas públicas, limpieza y canalización de quebradas y ríos, construcción de obras de desagüe pluvial, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras, construcción de obras de riego y construcción de obras de renovación o rehabilitación urbana.”

El Municipio de Panamá cuenta con el Acuerdo de Concejo Municipal No. 119 de 19 de agosto de 2015, que establece el procedimiento para la gestión de la Contribución de Mejoras Municipales y se crea el Fondo de Contribución por Mejoras. Este acuerdo³² puede ser consultado como referencia para identificar oportunidades de replicar este modelo en otros municipios.

³⁰ Ver ejemplo del Programa de Pagos por Servicios Ambientales de Colombia, disponible en la web del Ministerio de Ambiente: <https://www.minambiente.gov.co>

³¹ Ley 94 de 1973. [Disponible aquí](#)

³² Consultar Acuerdo de Concejo Municipal de Panamá No. 119. [Disponible aquí](#)

3.2 Oportunidades para movilizar financiamiento privado

Enfoque:

- En un instrumento de financiamiento

Para cumplir con los objetivos del Acuerdo de París y lograr ciudades resilientes ante los efectos del cambio climático, se necesitan niveles de inversión significativos.

Entendiendo que, las finanzas públicas, por sí solas, no van a dar la escala necesaria para cerrar la brecha de inversión, el sector privado, específicamente el sector financiero, tiene el potencial de movilizar las inversiones requeridas para el cumplimiento de dichos objetivos.

En ese sentido, el país cuenta con la Taxonomía de Finanzas Sostenibles de Panamá, como herramienta de clasificación que define criterios claros y basados en ciencia para identificar las actividades económicas, activos y/o proyectos que contribuyen a la consecución de los objetivos medioambientales y sociales del país, dando una definición clara de lo que es una inversión ambientalmente sostenible para Panamá y establece un entendimiento común de las actividades económicas que contribuyen sustancialmente a los objetivos medioambientales del país.

De esta forma, se puede lograr impulsar la movilización efectiva de capital hacia inversiones consideradas estratégicas, como las SbN y reducir la fragmentación del mercado.

El Mercado Nacional de Carbono es un mecanismo de financiamiento de proyectos de adaptación, los cuales cuenten con la capacidad de generar créditos de carbono, y que pueden ser aprovechados por los gobiernos locales para movilizar recursos.

- En un actor específico

El Grupo de Trabajo de Finanzas Sostenibles de Panamá, como un grupo de trabajo público-privado, al estar conformado por representantes de los diferentes segmentos del sector financiero, desde instituciones gubernamentales, bancos, aseguradores, la bolsa de valores, cooperativas, inversionistas, reguladores, gremios del sector privado, le convierte en un actor importante para la movilización de capital privado hacia la inversión en SbN a nivel nacional y local, a través de la alineación y movilización de los flujos financieros del sector financiero de Panamá acorde a los objetivos de cambio climático del Acuerdo de París, así como la identificación de herramientas e instrumentos para facilitar la movilización de estos recursos necesarios para una economía de bajas emisiones y resiliente al clima.

El GTFS ha sido identificado como un actor relevante en el proceso de pilotaje de la taxonomía de finanzas sostenibles de Panamá, para su implementación en las carteras de los bancos, aseguradoras y mercado de valores del país, así como en la posteriormente elaboración de diversas guías prácticas para orientar a las instituciones sobre cómo implementar esta taxonomía de finanzas sostenibles de Panamá y brindar recomendaciones a los reguladores del sector financiero para el desarrollo de un marco legal que permita la implementación de la taxonomía nacional en todo el sistema financiero. Desde el GTFS, también se pueden desarrollar programas de capacitación y formación sobre gestión y administración adecuada de los riesgos climáticos, así como apoyar en la orientación para la creación de planes empresariales para la gestión de

estos riesgos, que pueden incorporar la implementación de medidas de mitigación y adaptación, así como la elaboración de guías de buenas prácticas empresariales al respecto.

- En un sector en concreto

Las oportunidades para movilizar financiamiento privado se centran en el sector financiero. Una gran cantidad de bancos locales son firmantes de principios internacionales como los Principios de Banca Responsable y los Principios de Inversión Responsable, donde se incorporan lineamientos y compromisos por parte de los firmantes, con relación a la promoción del financiamiento verde y/o sostenible. Las entidades bancarias tienen la capacidad de movilizar los recursos por medio de créditos, dado que han construido credibilidad y viabilidad, además poseen líneas “verdes” y de desarrollo.

Las instituciones financieras y empresas del sector privado localizadas en Chiriquí, deberían considerar la presentación de sus planes de inversión a nivel urbano en función del clima, haciéndolos del conocimiento de las autoridades locales, de manera que éstas puedan identificar oportunidades de financiamiento privado en sus ciudades, contemplando los planes y estrategias de desarrollo urbano.

El sector financiero puede desempeñar un papel importante en la promoción de prácticas agropecuarias sostenibles, a través de diversas estrategias como: el financiamiento verde, proporcionar capacitación y asesoría a los agricultores sobre cómo acceder a estos instrumentos de financiamiento, inclusión de criterios de sostenibilidad en la evaluación de riesgos de crédito, de manera que sean priorizados aquellos que demuestran prácticas responsables, y estableciendo alianzas con las autoridades locales y ONGs para desarrollar programas que apoyen la transición hacia prácticas más sostenibles.

Por otro lado, las empresas turísticas y el sector hotelero, pueden destinar parte de sus ingresos a iniciativas de restauración y conservación, Implementar prácticas de operación sostenibles en alojamientos y servicios turísticos, minimizando el impacto ambiental y mejorando la resiliencia ante fenómenos climáticos. Además, involucrar a la comunidad en actividades turísticas y proyectos de conservación, generando beneficios económicos directos que incentiven la protección del medio ambiente. Asimismo, pueden fomentar el turismo responsable y ofrecer oportunidades para que los turistas participen en proyectos de conservación durante su visita.

4. Acciones recomendadas

Acciones para instituciones financieras

- Ampliar su portafolio de productos, incluyendo iniciativas enfocadas hacia la adaptación al cambio climático.
- Promover el acceso a los mercados de capitales y brindar una mayor educación del mercado sobre las alternativas de financiamiento a través de instrumentos de emisión

de deuda temática (bonos verdes, bonos ligados a la sostenibilidad, etc.) o instrumentos de renta variable verde, entre otros.

- Apoyar a las ciudades a fortalecer sus fundamentos financieros municipales, como la elaboración de presupuestos que contemplen inversión climática, la mejora de gestión de contratos y las adquisiciones en ese sentido.
- Apoyar a los municipios a sentar las bases de la financiación climática, a través de una mejor utilización de las transferencias de los fondos de la descentralización, los ingresos procedentes de fuentes propias y demás instrumentos financieros combinados.
- Colaborar con los municipios y promotores de proyectos climáticos en la identificación de fuentes y modelos de financiación climática innovadores, que estén siendo implementados en otros países y que puedan ser incorporados a nivel local.

Acciones para sector privado

A nivel internacional, se han hecho llamados urgentes para que las empresas adopten iniciativas para la acción climática, desde la incorporación de acciones a lo interno de sus operaciones, como los análisis de riesgos y oportunidades climáticos, así como acciones externas a lo largo de su cadena de valor.

- Las SbN se destacan como una alternativa valiosa para abordar los desafíos del cambio climático. Las empresas pueden explorar la integración de SbN en sus estrategias de negocio, fortaleciendo su adaptación a través de iniciativas como la restauración de ecosistemas, la gestión sostenible de los bosques, la gestión integrada de las cuencas hidrográficas, entre otras. De esta manera, al colaborar con expertos en múltiples disciplinas y apoyándose en el conocimiento de las comunidades locales, las empresas pueden fortalecer sus propias operaciones y contribuir a un futuro más resiliente sin dejar de lado su competitividad.
- Gran parte de las empresas ya invierten en adaptación de manera inadvertida, por ejemplo, implementan medidas para prevenir o minimizar pérdidas económicas asociadas a inundaciones o sequías, entre otros factores que amenazan su productividad. Por lo que, existe una gran oportunidad de promover la participación planificada y efectiva de las empresas para adaptarse a los retos operacionales y financieros ante el cambio climático.
- La conformación de alianzas público-privadas es una de las acciones recomendables para desarrollar proyectos y movilizar recursos hacia el financiamiento climático en los municipios. No obstante, las empresas deben procurar realizar las acciones correspondientes para la mitigación de riesgos potenciales en cuanto a contratación pública, escasos controles y debilidad en la transparencia en el uso de fondos, con los cuales se enfrentan los gobiernos locales.

Acciones para el gobierno nacional/local

- Adoptar e implementar reglamentos, normas de diseño e incentivos para fomentar la inversión privada.
- Incorporar las consideraciones climáticas para la planificación urbana en la implementación del PLOT, a nivel estratégico, espacial, de inversión de capital y

presupuestario, asegurando la alineación entre cada componente. Establecer consideraciones como el etiquetado climático en inversiones dentro del presupuesto municipal puede ser de utilidad para medir el progreso y movilizar los recursos necesarios desde las distintas fuentes.

- Fortalecer la alineación de las políticas climáticas a nivel nacional y local, de manera que el Gobierno Nacional incorpore e incentive los esfuerzos realizados desde los gobiernos locales al desarrollo de los compromisos nacionales de adaptación climática.
- Para movilizar eficazmente recursos financieros, es fundamental contar con personal capacitado y establecer mecanismos de coordinación y seguimiento dentro de los gobiernos locales. Además, es crucial contar con un departamento de gestión ambiental, integrado por profesionales competentes que se dediquen a la búsqueda de soluciones a los desafíos climáticos que enfrentan las comunidades locales.
- Fortalecer los sistemas de datos climáticos a nivel local para apoyar la planificación y el desarrollo urbano resiliente, así como aumentar los esfuerzos de monitoreo y reporte de los proyectos de financiamiento climático que beneficien a la población urbana, de manera que permita medir necesidades, identificar sinergias y oportunidades en cuanto a la transición urbana.
- Incorporación de la contabilidad del capital natural en las cuentas nacionales. Esta valoración puede respaldar mejores decisiones en cuanto a planificación, ya que se puede ofrecer estadísticas detalladas que facilitan una gestión más efectiva de la economía. Esto abarca, entre otros aspectos, las cuentas de insumos sectoriales de agua y energía, así como los resultados de la contaminación, elementos esenciales para modelar escenarios de crecimiento sostenible.
- Fomentar la cooperación internacional y establecer alianzas estratégicas con organizaciones locales para facilitar el intercambio de recursos económicos y técnicos, con el objetivo de fortalecer las capacidades locales en la formulación de proyectos que atraigan inversiones.
- La sensibilización y capacitación del personal en conservación y protección ambiental, así como en cambio climático, es fundamental.
- Implementar que, dentro del procedimiento para la elaboración del presupuesto anual de rentas y gastos, a ser aprobado por acuerdo municipal, sean considerados los aspectos de sostenibilidad de manera transversal. Asimismo, que los proyectos propuestos en el plan anual de obras e inversión municipal, deban contemplar obligatoriamente aspectos medioambientales.

5. Bibliografía

Acción Climática ALC. (2024). *NAP Panamá*. Disponible en: <https://accionclimatica-alc.org/blog/projects/naps/nap-panama>

AND. 2024. Autoridad Nacional de Descentralización. *Marco jurídico de la descentralización*. Disponible en: <http://www.descentralizacion.gob.pa/Marco-Juridico>

Banco de Desarrollo Agropecuario de Panamá. (2024). Programa de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático. Disponible en: <https://www.bda.gob.pa/adaptacionymitigacion/>

CEPAL.2023. Plataforma Urbana de Ciudades de América Latina y el Caribe. *Sistema de financiamiento municipal urbano de Panamá*. Disponible en: <https://plataformaurbana.cepal.org/es/sistemas/financiamiento/sistema-de-financiamiento-municipal-urbano-de-panama>

CEPAL. 2022. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. *Sistema Nacional de Inversión Pública de Panamá*. Disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-inversion-publica-de-panama>

Consejo de Coordinación Financiera. (2023). *Reseña del Sistema Financiero Panameño*. Disponible en: <https://www.ccf.gob.pa/informacion-general/resena-sistema-financiero>

Contraloría General de la República de Panamá. (2017). *Guía para el Manejo del Programa de Inversión de Obras Públicas y Servicios Municipales*. Disponible en: <https://www.contraloria.gob.pa/piop/assets/guia-piop--decreto-70-2017-gaceta-28393b.pdf>

Decreto Ejecutivo No. 36 de 28 de mayo de 2018 disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28536_A/GacetaNo_28536a_20180530.pdf

Gaceta Oficial No. 27217-A. Disponible en: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/pan179532.pdf>

Gaceta Oficial No. 29692-A. Disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29692_A/95733.pdf

Gaceta Oficial No. 29946. Disponible en: <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29946/102240.pdf>

Gaceta Oficial No. 29998-B. Disponible en:

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29998_B/103805.pdf

Gaceta Oficial No. 30050-B. Disponible en:

https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/30050_B/105154.pdf

Glemarec, Yannick. 2011. *Catalysing Climate Finance: A Guidebook on Policy and Financing Options to Support Green, Low-Emission and Climate-Resilient Development*. United Nations Development Programme, New York, NY, USA. Disponible en:

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/UNDP-Catalysing-SPAN-v3_22Nov2011_FINAL.pdf

Latinex. (2019). *Guía para la emisión de valores negociables SVS*. Disponible en:

https://www.latinexbolsa.com/documents/41/Guia_para_Emision_de_Valores_Negociables_SVS_ylwi9vi.pdf

Ministerio de Ambiente. (2021). *Estructura Financiera del Fondo de Adaptación al Cambio Climático (FONACC)*. Disponible en: <https://adaptacion.miambiente.gob.pa/3d-flip-book/estructura-financiera-del-fondo-de-adaptacion-al-cambio-climatico-fonacc/>

Ministerio de Ambiente. (2021). *Manual de Implementación de Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública*. Disponible en: <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/Manual-Etiquetadores.pdf>

Ministerio de Ambiente. (2022). *Guía Técnica de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública*. Disponible en: <https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2022/10/Guia-tecnica-de-Cambio-Climatico-para-proyectos-de-infraestructura-de-Inversion-publica-2022.pdf>

Ministerio de Ambiente. (2024). *Primer Informe Bienal de Transparencia Climática*. Disponible en: https://transparencia-climatica.miambiente.gob.pa/wp-content/uploads/2024/07/000-INFORME-BIENAL-DIGITAL-FINAL_compressed.pdf

Ministerio de Ambiente. (2024). *Segunda Contribución Determinada a Nivel Nacional*. Disponible en: <https://cdn.miambiente.gob.pa/informe-cdn-2/>

Ministerio de Economía y Finanzas. (2024). *Marco de Financiamiento Sostenible de Panamá*. Disponible en:

<https://fpublico.mef.gob.pa/reportes/TELECONFERENCIAS/Marco%20de%20finc%20sostenible%20panama%202024-7.pdf>

Ministerio de Gobierno. (2022). *Plan Estratégico Nacional de Gestión Integral del Riesgo de Desastres de Panamá 2022-2030*. Disponible en: <https://www.sinapro.gov.pa/wp-content/uploads/2022/12/Gird-PLAN.pdf>

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2018). *Plan Nacional de Cooperación de la República de Panamá, Panamá Cooperadora 2030*. Disponible en: <https://mire.gov.pa/images/PDF/Plan%20Nacional%20Cooperacion%20MIRE.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2022). *¿Qué son los mercados de carbono y por qué son importantes?*. Disponible en: <https://climatepromise.undp.org/es/news-and-stories/que-son-los-mercados-de-carbono-y-por-que-son-importantes>

UNEP. (2022). *Adaptation Gap Report 2022*. Disponible en: <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2022>

UNEP. (2023). *Adaptation Gap Report 2023, Key Messages*. Disponible en: https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023?gad_source=1&gbraid=0AAAAAowSyltM1fK6XUsEPshzmzMxSV0tyF&gclid=EA1aIQobChMI_I-SzN7ShwMVyDQIBR11zQT0EAAYASAAEgKK2vD_BwE

UNEP. (2023). *State of Finance for Nature: The Big Nature Turnaround – Repurposing \$7 trillion to combat nature loss*. Disponible en: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44278/state_finance_nature_2023.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Universidad Internacional de La Rioja. (2024). *¿Qué es la ayuda oficial al desarrollo y cuál es su objetivo?*. Disponible en: <https://www.unir.net/ciencias-sociales/revista/ayuda-oficial-al-desarrollo/>

6. Anexos

Anexos 1. Planes, estrategias y políticas orientadoras del financiamiento climático

Política Nacional de Cambio Climático (PNCC)
Plan Nacional de Acción Climática (PNAC) 2050
Plan Nacional de Adaptación (en ejecución)
Estrategia de Cambio Climático a Largo Plazo
Estrategia Nacional de Cambio Climático 2030
Plan Nacional de Género y Cambio Climático 2022
Estrategia Nacional Forestal 2018-2050
Plan Nacional de Cambio Climático para el Sector Agropecuario de Panamá
Política Nacional de Gestión de Recursos hídricos
Plan Nacional de Seguridad Hídrica 2015 – 2050
Plan de Acción para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos (PAGIRH) (2022 – 2026)
Política Nacional de Humedales
Política Nacional de Ordenamiento Territorial
Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
Alineación de los Flujos de Financiamiento del Sector Financiero en Panamá con los objetivos climáticos del Acuerdo de París, 2023.
Taxonomía de finanzas sostenibles, salvaguardas ambientales y sociales, 2023.

Anexos 2. Instrumentos dirigidos al financiamiento climático

<p>Ley 8 del 2015 que crea el Ministerio de Ambiente</p> <p>El Artículo 4 establece que <i>“se consignarán como parte del presupuesto del Ministerio de Ambiente los siguientes ingresos creados por leyes especiales con destino específico, los cuales estarán incluidos en la Cuenta Única del Tesoro Nacional:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - El Fondo de Protección y Desarrollo Forestal, creado por el artículo 68 de la Ley 1 de 1994. - El Fondo de Áreas Protegidas y Vida Silvestre, creado por el artículo 10 de la Ley 24 de 1995. - El Fondo de Adaptación al Cambio Climático, creado por el artículo 126-D de la Ley 41 de 1998. - El Fondo de Cuencas Hidrográficas previsto en el artículo 7 de la Ley 44 de 2002”.
<p>Fondo de Adaptación al Cambio Climático (FONACC)</p> <p>La activación de este fondo se dispone en el <u>Decreto Ejecutivo No. 135 de 30 de abril de 2021</u> - Que reglamenta el Capítulo I del Título V del Texto Único de la ley 41 de 1 de Julio de 1998, General de Ambiente de la República de Panamá, sobre la Adaptación al Cambio Climático Global. Este fondo está destinado a financiar, a través de la Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente, proyectos de adaptación definidos como prioritarios en Panamá. El artículo 26 establece las fuentes de ingreso del FONACC, las cuales pueden ser fuentes públicas o privadas.</p>

Incentivos Forestales

Normados bajo la Ley No. 69 del 30 de octubre del 2017 – Que crea un programa de incentivos para la cobertura forestal y la conservación de bosques naturales. Esta ley tiene como objeto incentivar la protección, recuperación y conservación de la cobertura boscosa a través diferentes modalidades de reforestación y/o actividades como lo son los sistemas agroforestales, la regeneración natural asistida, así como la protección, conservación y restauración de los bosques naturales (Capítulo II). Los beneficiarios de esta ley podrán acogerse al programa de incentivos mediante exoneraciones de impuestos y financiamiento directo no reembolsable (Capítulo VII).

Fondo Reforesta Panamá

Normados bajo la Ley No. 69 del 30 de octubre del 2017, establece que este fondo será utilizado para dar cumplimiento a los objetivos de la ley, como lo son, los incentivos forestales, financiamiento directo no reembolsable, entre otros. Este fondo recibe fondos del Presupuesto General del Estado además de otras donaciones y financiamiento público y privado.

Fideoidismo

Se apoya en el Decreto No. 69 del 11 de julio de 2017 el cual establece el reglamento de las operaciones e inversiones respecto de los fondos constituidos por el Ministerio de Ambiente el Fideicomiso de Agua, Áreas Protegidas y Vida Silvestre. El Fideicomiso procura ser una fuente permanente de financiamiento y de apoyo a iniciativas ambientales de inversión pública y privadas locales.

Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública

Mediante la Resolución No. DM-0110-2022 del 20 de abril de 2022 se adopta el Manual de Implementación de Etiquetadores de Cambio Climático para Proyectos de Inversión Pública. Tiene como objetivo brindar una guía al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y otras instituciones del sector público a identificar proyectos que integren los criterios de cambio climático en adaptación, mitigación y transversales. Esta metodología se inició a emplear a partir de la formulación del presupuesto General del Estado para la Vigencia Fiscal 2023, a partir de la inscripción de los proyectos en el sistema de inversión pública del SINIP (Sistema Nacional de inversiones públicas).

Anexos 3. Resumen de las metas de adaptación por sector priorizado en la CDN2 de Panamá

ENERGÍA	BOSQUES
<p style="text-align: center;">Compromisos CDN2</p> <p>Al 2025, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Energía con co-beneficio de mitigación.</p> <p><i>Nota: Ajustar el compromiso de la CDN1 "Al 2025, Panamá contará con un Plan Nacional de Cambio Climático para el sector Energía, con un componente de mitigación y uno de adaptación".</i></p> <p>Eliminación de la generación con Carbón en la Matriz Eléctrica al 2026.</p> <p>Al 2027, Panamá logrará generar 21.000 nuevos empleos desarrollados en paridad por medio de la implementación de la Transición Energética.</p> <p>Al 2027, el 2 % de los vehículos de transporte de carga pesada y maquinaria deberán utilizar como energético para su funcionamiento hidrógeno verde y/o sus derivados.</p> <p>Al 2030, se alcanzará el acceso universal.</p> <p>Al 2030, el 10 % - 20 % del total de la flota de vehículos privados serán eléctricos.</p> <p>Al 2030, el 25 % - 40 % de las ventas de vehículos privados serán de vehículos eléctricos.</p> <p>Al 2030, el 15 % - 35 % de los autobuses de las flotas de concesiones autorizadas serán eléctricos.</p> <p>Al 2030, el 25 % - 50 % de las flotas públicas estarán compuestas de vehículos eléctricos.</p> <p>Al 2030, al menos 1700 MW de la capacidad instalada del país provendrá de generación distribuida a través de energías renovables.</p> <p>Al 2030, se alcanzará una reducción del consumo final de electricidad en un 15 % con respecto al escenario de Referencia o BAU del PEN 2015-2050.</p> <p>Al 2030, se alcanzará una reducción del consumo final de combustibles en un 3 % con respecto al 2015.</p> <p>Al 2030, se incorporará al menos una capacidad de almacenamiento en energía en el sistema eléctrico interconectado nacional del 5% de la demanda total prevista.</p> <p>Al 2030, se alcanzará una participación activa de la demanda, superior al 30% del consumo de energía total.</p> <p>Al 2030, se fomentará que el aporte de generación de renovables no convencionales, provenientes de centrales de generación conectadas al SIN y de generación distribuida (incluyendo prosumidores), sea superior al 20% del consumo de energía.</p> <p>Al 2030, se producirá 500,000.00 toneladas de H2V y/o derivados localmente.</p>	<p style="text-align: center;">Compromisos CDN2</p> <p>Al 2025, se habrá implementado el Sistema de Monitoreo de Restauración Forestal (SMR) a nivel nacional.</p> <p>Al 2025, se habrá creado el Plan Maestro Forestal, y al 2030, se habrá implementado en regiones vulnerables al cambio climático.</p> <p>Al 2026, se habrán establecido en el Sistema de Trazabilidad y Control Forestal (STCF) las Plantaciones Forestales a nivel nacional.</p> <p>Al 2026, se contará con la Estrategia de financiamiento para conservar los servicios ecosistémicos de los bosques; y al 2028, se habrá iniciado su implementación.</p> <p>Al 2027, se habrá elaborado el primer Mapa de Turberas de Panamá.</p> <p>Al 2027, se habrá realizado la determinación del carbono almacenado en las turberas y humedales continentales mediante la aplicación de unidades de muestreo representativas y alineadas al inventario nacional forestal y de carbono, con el debido fortalecimiento de este, en estrecha coordinación con la Dirección Forestal y Dirección de Información Ambiental.</p> <p>Al 2028, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Bosques con co-beneficio de mitigación.</p> <p><i>Nota: Ajusta el compromiso de la CDN1 "Al 2025, Panamá se compromete al desarrollo de una Guía Técnica Nacional de Cambio Climático para el sector UTCUTS (Bosques), con enfoque en adaptación y mitigación", elevando la categoría a plan.</i></p> <p>Al 2028, los municipios que cuentan con huella hídrica, carbono habrán desarrollado un plan de arborización y gestión de bosques de pueblos y ciudades, con base al "Manual de Arborización de Pueblos y Ciudades"</p>

AGRICULTURA, GANADERÍA Y ACUICULTURA SOSTENIBLE

Compromisos CDN2

Al 2026, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Agricultura, Ganadería, Acuicultura Sostenible con co-beneficio de mitigación, y será instrumento para la actualización del Plan Nacional de Cambio Climático para el Sector Agropecuario (PNCCSA)

Al 2028, se habrán elaborado estudios de vulnerabilidad ante el cambio climático en la actividad acuicultura en las provincias de Coclé y Veraguas.

Al 2030, se habrán logrado un 15% de la restauración de las 130.000 hectáreas de tierras degradadas bajo las modalidades de agroforestería y sistemas silvopastoriles, en la medida del apoyo internacional recibido.

Al 2030, se fortalecerá a las mesas técnicas agroclimáticas (MTA) para que contribuyan a la agricultura y ganadería sostenible, mediante el análisis de la información oficial de los escenarios de cambio climático vigentes, de la República de Panamá, al 2030.

GESTIÓN INTEGRADA DE CUENCAS HIDROGRÁFICAS

Compromisos CDN2

Al 2025, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas con co-beneficio de mitigación.

Nota: Ajusta el compromiso de la CDN1. Al 2025, Panamá contará con un "Plan de Cambio Climático para la Gestión Integrada de Cuencas Hidrográficas" que incluya componentes de adaptación y mitigación.

Al 2026, se habrá estructurado una plataforma informática para el seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan Indicativo de Ordenamiento Territorial y Ambiental de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá (PIOTA), tomando en cuenta los escenarios de cambio climático vigentes.

Al 2028, se habrá presentado la propuesta de fortalecimiento a los artículos en la reglamentación de la Ley 44 del 2002, sobre el ordenamiento ambiental territorial de las cuencas hidrográficas; e incorporando los análisis de riesgo climático, vulnerabilidad, plan de adaptación al cambio climático con co-beneficio de mitigación.

Al 2028, Panamá habrá logrado sentar las bases para alcanzar la Neutralidad en la degradación de la Tierra (NDT) en las cuencas hidrográficas 128 (Río La Villa), 132 (Río Santa María) y 102 (Río Chiriquí Viejo).

SISTEMA MARINO-CÓSTERO

Compromisos CDN2

Al 2025, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Sistemas Marino-Cósteros con co-beneficio de mitigación.

Nota: Reformula el compromiso de la CDN1 "Al 2025, Panamá contará con la Guía Técnica de cambio climático para el sector Sistemas marinos-cósteros con componentes de adaptación y mitigación", elevando la categoría a plan.

Para 2027, Panamá desarrollará un mapa nacional de cobertura de Pastos Marinos y Arrecifes de Coral, actualizado y fortaleciendo el Plan de Acción de Humedales, poniendo el énfasis en

pastos marinos y arrecifes de coral. Adicionalmente, para 2028, se habrá implementado un Sistema de Monitoreo de arrecifes de coral y pastos marinos.

Para 2028, Panamá habrá aumentado la cobertura de manglares y/o restaurado 1,800 hectáreas a nivel nacional, lo que representa en 210 k ton CO₂e secuestradas (con base en el apoyo financiero recibido).

El país se compromete a integrar al menos el 50% de la cobertura de manglar dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) para el año 2026, utilizando como base el Mapa de Cobertura Forestal y Uso de Suelo 2021. Adicionalmente, Panamá tomará las acciones para evaluar y mejorar el manejo efectivo del manglar a nivel nacional a 2027; y en la medida del apoyo adquirido, lograr la protección y manejo eficaz de al menos un 50% de los manglares dentro del SINAP al 2028.

Al 2028, se contará con un Sistema Nacional de Monitoreo de Tortugas Marinas operativo, que reporta información sobre avances y resultados de los proyectos de Protección y Conservación.

Para el año 2030, Panamá se compromete a haber completado la actualización del inventario nacional de humedales enfocado en los humedales marino-cósteros, incluyendo la determinación de su biodiversidad y la evaluación de los servicios ecosistémicos que brindan. El inventario se fortalecerá con los sistemas de monitoreo y evaluación ambiental, la expansión de las unidades de muestreo para cubrir adecuadamente los diferentes tipos de humedales marino-cósteros del territorio nacional, en coordinación con la Dirección de Costas y Mares y Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad.

BIODIVERSIDAD

Compromisos CDN2

Al 2028, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Biodiversidad con co-beneficio de mitigación.

Nota: Reformula el compromiso de la CDN1 "Al 2025, se contará con el diseño, construcción y acciones preliminares de implementación de la Guía de Cambio Climático para el Sector Biodiversidad con enfoque en adaptación y mitigación, construida con acompañamiento técnico de la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad y la Dirección de Costas y Mares", elevando la categoría a plan.

Al 2028, se habrá llevado a cabo un diagnóstico de las especies endémicas o en peligro de extinción de Panamá frente al cambio climático.

Al 2028, al menos 10 Áreas Protegidas priorizadas contarán con planes de manejo con medidas de adaptación al cambio climático y con co-beneficio de mitigación (reducción de emisiones).

Al 2030, se habrá restaurado un 5 % de los ecosistemas degradados con soluciones basadas en la naturaleza en áreas protegidas priorizadas y otros espacios naturales.

ASENTAMIENTOS HUMANOS RESILIENTES

Compromisos CDN2

Al 2025, se contará con la Estrategia de Desplazados Climáticos por Ascenso del Nivel del Mar.

Al 2028, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Asentamientos Humanos Resilientes con co-beneficio de mitigación.

Nota: Reformula el compromiso de la CDN1 "Al 2025, Panamá habrá desarrollado la "Guía Técnica de Cambio Climático para Asentamientos Humanos" con componentes de mitigación y adaptación.", elevando la categoría a plan.

Al 2028, el 15 % del total de los municipios a nivel nacional habrán completado su inventario de huella hídrica y de carbono, y habrán iniciado sus planes de acción concretos.

Al 2028, el 15 % de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT) y Planes Parciales de Ordenamiento Territorial (PPOT) estarán elaborados con enfoque de cambio climático.

SALUD PÚBLICA

Compromisos CDN2

Al 2025, contar con un estudio actualizado de la vulnerabilidad y riesgo climático a las instalaciones de salud de Panamá.

Nota, Ajusta el compromiso de la CDN1: Al 2025, Panamá habrá desarrollado un "Plan de Cambio Climático para el Sector Salud que incluya componentes de adaptación y mitigación".

Al 2025, contar con un estudio actualizado de la vulnerabilidad y riesgo climático a las instalaciones de salud de Panamá.

Al 2026, se fortalecerá el Sistema de Información y Vigilancia Epidemiológica con variables e indicadores de cambio climático.

Al 2026, se fortalecerá el Programa de promoción y prevención de la salud con variables e indicadores de cambio climático.

Al 2028, contar con un estudio diagnóstico de las instalaciones de salud pública que utilizan plantas de generación por diésel, que permita el cálculo para hacer la transformación hacia plantas fotovoltaicas y calentadores solares de agua.

ASENTAMIENTOS HUMANOS RESILIENTES

Compromisos CDN2

Al 2025, se contará con la Estrategia de Desplazados Climáticos por Ascenso del Nivel del Mar.

Al 2028, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Asentamientos Humanos Resilientes con co-beneficio de mitigación.

Nota: Reformula el compromiso de la CDN1 "Al 2025, Panamá habrá desarrollado la "Guía Técnica de Cambio Climático para Asentamientos Humanos" con componentes de mitigación y adaptación.", elevando la categoría a plan.

Al 2028, el 15 % del total de los municipios a nivel nacional habrán completado su inventario de huella hídrica y de carbono, y habrán iniciado sus planes de acción concretos.

Al 2028, el 15 % de los Planes Locales de Ordenamiento Territorial (PLOT) y Planes Parciales de Ordenamiento Territorial (PPOT) estarán elaborados con enfoque de cambio climático.

SALUD PÚBLICA

Compromisos CDN2

Al 2025, contar con un estudio actualizado de la vulnerabilidad y riesgo climático a las instalaciones de salud de Panamá.

Nota, Ajusta el compromiso de la CDN1: Al 2025, Panamá habrá desarrollado un "Plan de Cambio Climático para el Sector Salud que incluya componentes de adaptación y mitigación".

Al 2025, contar con un estudio actualizado de la vulnerabilidad y riesgo climático a las instalaciones de salud de Panamá.

Al 2026, se fortalecerá el Sistema de Información y Vigilancia Epidemiológica con variables e indicadores de cambio climático.

Al 2026, se fortalecerá el Programa de promoción y prevención de la salud con variables e indicadores de cambio climático.

Al 2028, contar con un estudio diagnóstico de las instalaciones de salud pública que utilizan plantas de generación por diésel, que permita el cálculo para hacer la transformación hacia plantas fotovoltaicas y calentadores solares de agua.

INFRAESTRUCTURA SOSTENIBLE

Compromisos CDN2

Al 2025, Panamá contará con un Plan de Adaptación del sector Infraestructura Sostenible con co-beneficio de mitigación.

Nota. Ajusta el compromiso de la CDN1: Al 2025, Panamá habrá desarrollado un "Plan de Cambio Climático para el Sector Infraestructura" que incluya componentes de adaptación y mitigación.

Al 2025, se contará con una hoja de ruta para incentivar el financiamiento público o privado de infraestructuras sostenibles y resilientes bajo en carbono.

Al 2026, Panamá contará con el instrumento normativo que regulará la transición a la infraestructura sostenible y resiliente bajo en carbono.

Al 2027, Panamá contará con manuales y guías implementados para dar cumplimiento en la transición a la infraestructura sostenible y resiliente bajo en carbono.

ECONOMÍA CIRCULAR

Compromisos CDN2

Al 2024, se contará con la Hoja de Ruta de Economía Circular desde la perspectiva de cambio climático.

Al 2026, Panamá contará un Plan de Adaptación para el sector de Economía Circular con co-beneficio de mitigación.

Nota. Ajusta el compromiso de la CDN1. Al 2022, Panamá habrá desarrollado su Plan Nacional de Cambio Climático para la Economía Circular a largo plazo y al 2025, se tendrá el 10% de avance en su implementación.

Al 2026, Panamá contará con una base de datos digital para impulsar la economía circular.

Al 2026, se contarán con 200 empresas reportando su huella de carbono; 25 empresas implementando medidas de mitigación; y 5 empresas implementando medidas de compensación.

Al 2026, se contarán con 100 empresas inscritas en el programa RTH-Corporativo Hídrico, y 5 acciones de implementación registradas a partir de la participación del programa RTH-Corporativo Hídrico.

Al 2026, Panamá contará con una Política de Economía Circular

Al 2028, se contarán con 50 empresas que forman parte del programa RTH-Corporativo Carbono, estén comprometidas con la carbono neutralidad.

Compromisos transversales:

DIMENSIÓN DE GÉNERO

Compromisos CDN2

"Al 2028, Panamá se compromete a integrar la perspectiva de género en su acción climática, desarrollando una guía metodológica de género y cambio climático para la implementación de acciones de mitigación y adaptación con enfoque de género, creando un Plan de Acción en Género, basado en el actual Plan Nacional de Género y Cambio Climático, y asegurando la actualización periódica cada cinco años del Plan Nacional de Género y Cambio Climático".

DIMENSIÓN DE TRANSICIÓN JUSTA

Compromisos CDN2

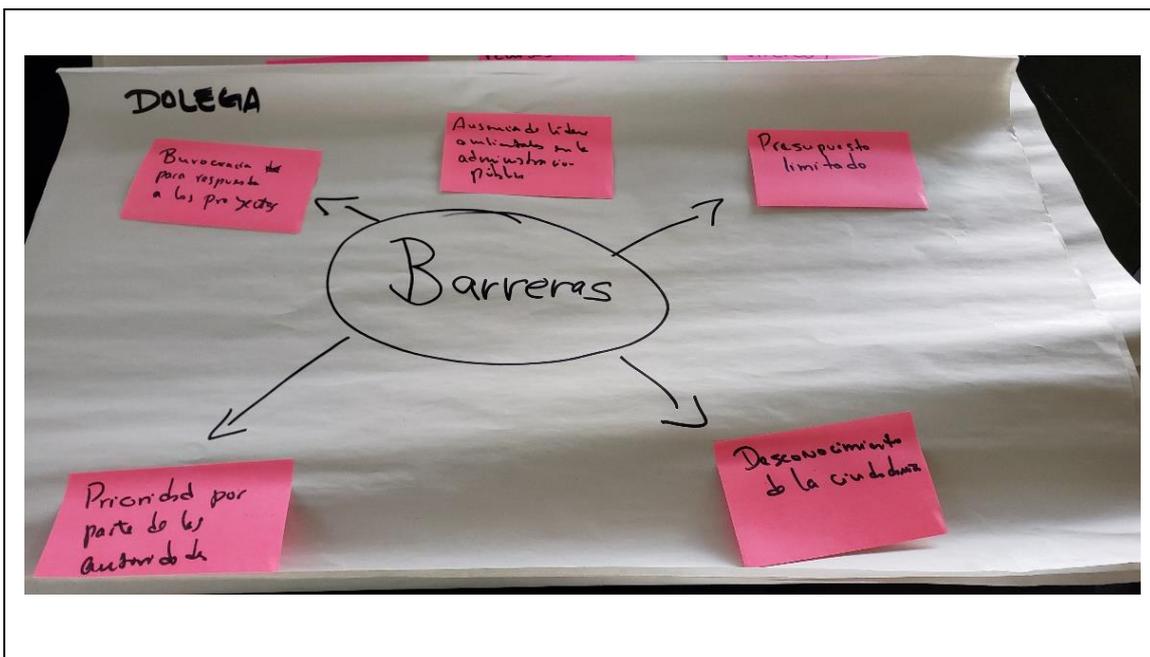
"Al 2025 se constituirá un grupo de trabajo interinstitucional liderado por el Ministerio de Ambiente que funcionará como mecanismo de coordinación de las políticas públicas, programas, planes y proyectos, así como de las acciones específicas en materia de empleos y habilidades verdes para una transición justa que aproveche la descarbonización de la economía y el fomento de la adaptación y resiliencia frente al cambio climático como oportunidades para fortalecer el desarrollo humano de la población panameña, incorporando siempre la perspectiva de género."

"Al 2026 se habrá elaborado un estudio sobre la cuantificación del impacto de la descarbonización y la adaptación al cambio climático sobre el empleo formal, la micro, pequeña y mediana empresa, así como las asociaciones de productores y cooperativas; con enfoque integral de género."

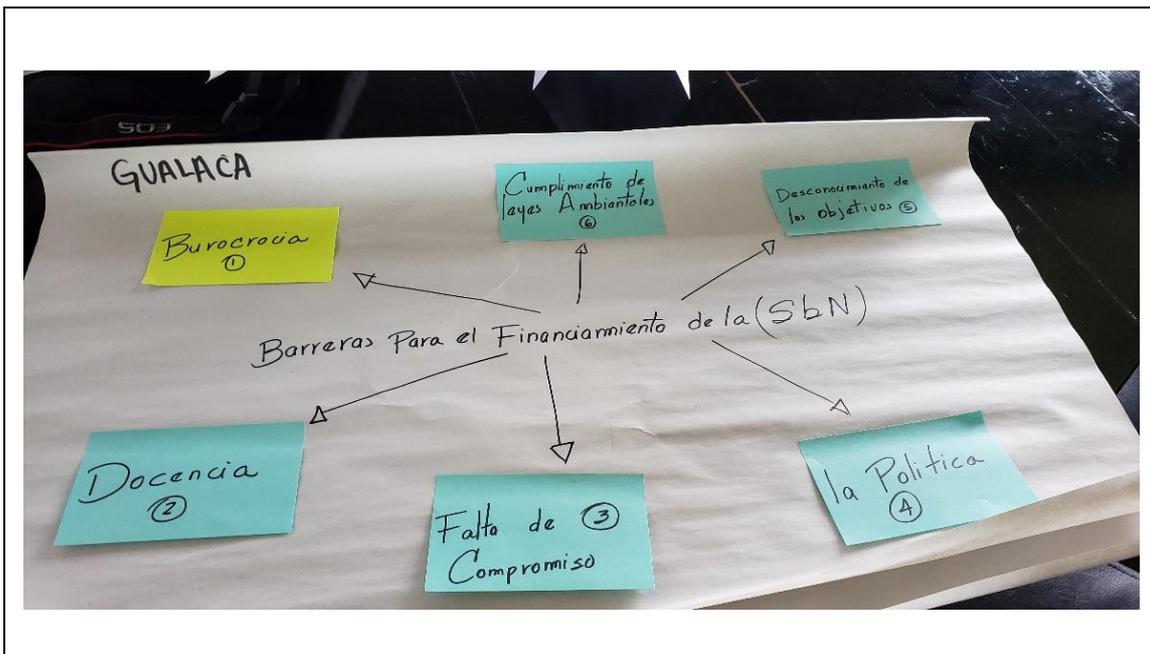
Anexos 4. Barreras para el financiamiento de las SbN en el sector público, identificadas por actores claves del sector público en Boquete



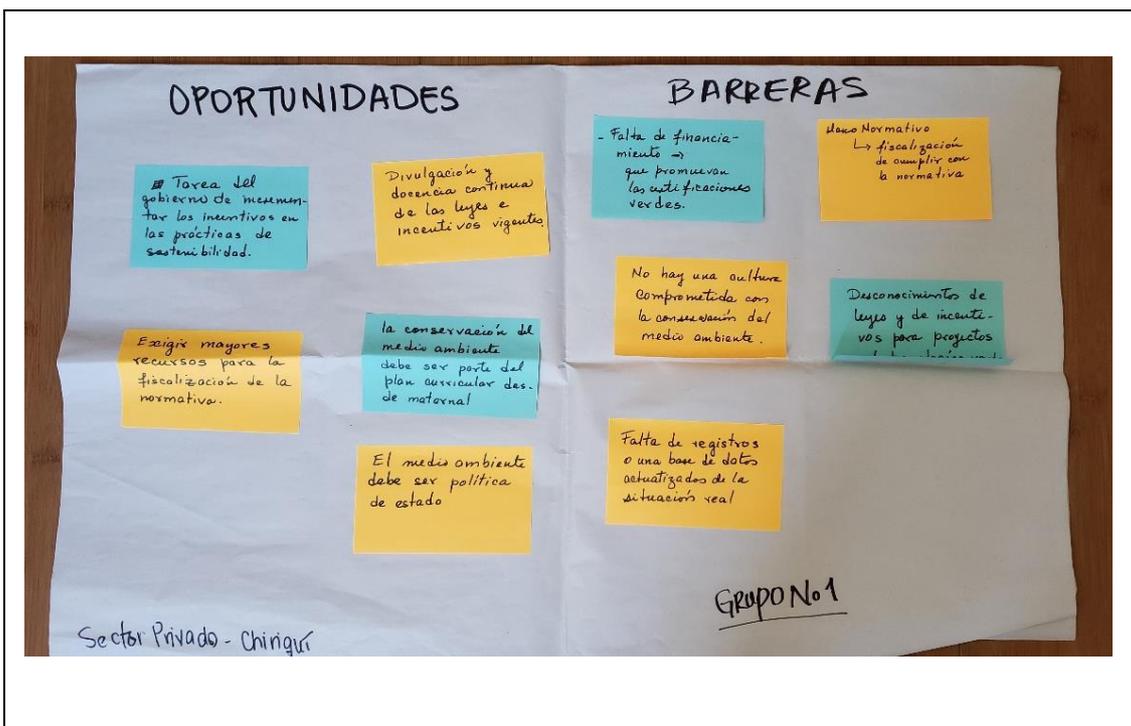
Anexos 5. Barreras para el financiamiento de las SbN en el sector público, identificadas por actores claves del sector público en Dolega



Anexos 6. Barreras para el financiamiento de las SbN en el sector público, identificadas por actores claves del sector público en Gualaca



Anexos 7. Oportunidades de financiamiento de SbN identificadas por los participantes del sector privado en talleres en Chiriquí



Plan Piloto

Evaluar la capacidad de los diferentes actores en función de los recursos disponibles.

Implementar planes de evaluación y auditorios para la medición de resultados.

Implementar @ cabalidad la política de Estado referente a la conservación del medio ambiente desde primera infancia.

Trabajar en conjunto sector público - privada - campañas masivas

Revisión de los planes educativos y ajustarlos a lineamientos reales.

Sector Privado
 grupo 1 CH.

OPORTUNIDADES

Establecer Normativas
 Para que los proyectos se construyan en lotes No mayores de 400 metros.

Ley que promueva la utilización de Energías Solares, con costos accesibles Para proyectos sociales.

Incentivos para que los promotores dejen + sitios de construcción

Reducir la densidad de viviendas por hectárea (densidad de población)

Crear un Plan de reforestación en áreas lindas y semi-dormidos residenciales - residentes Promotores Gobierno

Mujeres a la toma de las PTARS

Asistencia + orientación y capacitación sobre el sector público - Privado

Barreras.

- Incentivos Fiscales
- Cambio en las normativas
- Ordenamiento
- Sistema de aguas residuales
- Capacitación de los leyes, regulaciones, y decretos.

GRUPO No 2

Plan Piloto

- Analizar la norma de las PTARS
- Presentar 1 plan de costos donde el IDAAN pueda recibir las PTARS
- Presentar diseños amigables y factibles donde la docencia de los usuarios sea sencilla.

Sector Privado, grupo 2