

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Integración del Cambio Climático en el Ordenamiento Territorial y Sectorial de Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1363
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Gonzalez Mahecha, Esperanza (CSD/CCS) Líder del Equipo; Schloeter, Luis (CSD/HUD) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Orellana, Miguel Angel (VPC/FMP); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Jaen Gonzalez Eymmis Griselle (CSD/CCS); Gomez, Juan Carlos (CSD/CCS); Valencia Mestre De Saavedra Gabriela (CSD/HUD); Parra Alvarez, Juliana (CID/CPN); Castrellon Rios Nitzia Lynnet (VPC/FMP); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	15 Ene 2025.
▪ Beneficiario:	MIVIOT, MOP, MiAMBIENTE
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Sostenibilidad(W2A)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Julio 2025
▪ Tipos de consultores:	Consultores individuales; Firmas
▪ Unidad de Preparación:	CSD/CCS-División de Cambio Climático
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	Si
▪ CT incluida en CPD:	Si
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2024-2030:	Sostenibilidad ambiental; Biodiversidad, capital natural y acción por el clima

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta cooperación técnica (CT) es brindar asistencia técnica al Gobierno de Panamá (GdP) para integrar las consideraciones de riesgo de desastres y cambio climático en el ordenamiento territorial y sectorial, mediante la armonización y fortalecimiento de la normativa existente, así como el desarrollo de capacidades a nivel sectorial y territorial. Esta CT busca integrar la gestión del territorio con la adaptación al cambio climático y la gestión de recursos naturales, alineando políticas públicas y fomentando sinergias interinstitucionales. En el ámbito sectorial busca apoyar el diseño de infraestructuras resilientes que puedan soportar eventos climáticos extremos. Para el desarrollo de la CT la contraparte directa del GdP será el Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial (MIVIOT), el Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Ministerio de Ambiente (MiAMBIENTE), los cuales se encuentran involucrados en las actividades descritas de los componentes 1 y 2 de esta CT.

- 2.2 Las actividades humanas y la falta de planificación adecuada están degradando los ecosistemas, aumentando los riesgos climáticos y comprometiendo la resiliencia y biodiversidad en Panamá.** Las actividades como la expansión agrícola, el desarrollo urbano no planificado y la explotación de recursos naturales, están alterando los ecosistemas y aumentando la exposición a riesgos climáticos y desastres. La falta de planificación del uso del suelo agrava estos problemas, afectando áreas vulnerables a la erosión, inundaciones y sequías. La degradación de ecosistemas clave compromete la capacidad de mitigar los impactos del cambio climático y mantener la biodiversidad. En Panamá, el cambio climático exacerba estas presiones, especialmente en zonas rurales y costeras, afectando actividades productivas y aumentando la vulnerabilidad de infraestructuras urbanas. La adaptación y mitigación desde el ordenamiento territorial son esenciales para reducir la vulnerabilidad y aumentar la resiliencia ante los impactos climáticos.
- 2.3 Panamá enfrenta significativos desafíos en la planificación territorial debido a la ausencia de una política pública integrada.** Aunque la Ley No. 6 de 2006¹ establece el marco regulador para el ordenamiento territorial, y la Ley No. 44 de 2002² introduce instrumentos con enfoque en la gestión, protección y conservación a nivel de cuencas hidrográficas, ninguna de estas leyes aborda las necesidades y complejidades de las actividades productivas en el ámbito rural. A pesar de contar con este marco legal, el sector público panameño no dispone de los instrumentos ni las capacidades necesarias para su adecuada implementación³, lo que ha derivado en un sistema fragmentado que dificulta la planificación eficaz, limita la protección de los recursos naturales y genera tensiones por el uso del suelo, especialmente en zonas rurales y ambientalmente sensibles.
- 2.4 La superposición de criterios para la delimitación territorial agrava la falta de coordinación institucional.** Mientras que los límites municipales se definen por criterios políticos, las cuencas hidrográficas se delimitan según características naturales, generando conflictos de uso del suelo y problemas de gobernanza. Esta fragmentación territorial no solo dificulta la comunicación entre las instituciones responsables, como el MIVIOT y el MiAMBIENTE, sino que también obstaculiza la gestión eficiente del territorio, aumentando la degradación de los ecosistemas y la vulnerabilidad frente a riesgos de desastres y cambio climático.
- 2.5 Es necesario fortalecer las sinergias entre las instituciones para mejorar la planificación territorial y ambiental.** La falta de coordinación entre el ordenamiento territorial y gestión ambiental ha generado deficiencias significativas en la administración del territorio. Aunque existe una propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial⁴, su implementación se ve limitada por la ausencia de un plan nacional que articule de manera efectiva las competencias de las diferentes entidades. Superar estos desafíos requiere consolidar un marco institucional que promueva la integración de criterios territoriales y ambientales, asegurando así un desarrollo sostenible y resiliente en el país.
- 2.6 La protección del capital natural y ecosistemas clave constituye una base para la planificación territorial resiliente.** En un país como Panamá, donde el agua es

¹ Asamblea Nacional de Panamá. [Ley No. 6 del 1 de febrero de 2006.](#)

² Asamblea Nacional de Panamá. [Ley No. 44 del 5 de agosto de 2002.](#)

³ Ministerio de Ambiente. [Principales Problemas Ambientales de Panamá.](#) 2022.

⁴ MIVIOT. Resolución No. 468-2019. [Por la cual se aprueba la Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá, el Plan de Implementación y los Instrumentos de Gestión Territorial, y su Anexo.](#)

un insumo fundamental de su economía⁵, desvincular el rol operativo de los bosques y del uso del suelo compromete la capacidad del territorio para sostener la provisión de servicios ecosistémicos. Los ecosistemas asociados a estos elementos regulan el ciclo hidrológico, previenen la erosión, y actúan como zonas naturales de amortiguamiento frente a inundaciones y sequías. Cuando no se integran como determinantes en la planificación del uso del suelo y en la delimitación de áreas funcionales, su degradación incrementa la exposición del territorio a eventos extremos. Incorporar el capital natural como infraestructura estratégica no solo representa una medida ambiental, sino una condición habilitante para reducir vulnerabilidades y aumentar la resiliencia territorial frente al cambio climático.

- 2.7 **Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2025-2029⁶ reconoce los desafíos asociados a las disparidades territoriales, el déficit habitacional, y los crecientes impactos del cambio climático en Panamá.** En respuesta, plantea un enfoque integral para abordar estos retos mediante una planificación territorial y urbana más inclusiva y sostenible. Este enfoque prioriza la integración de consideraciones climáticas y ambientales en las políticas públicas y proyectos de inversión, promoviendo la vinculación del ordenamiento territorial con el manejo sostenible de cuencas y ecosistemas. Asimismo, el Plan Estratégico Nacional 2030 (PEN 2030)⁷ complementa estas iniciativas al proponer que el ordenamiento territorial sea vinculante con el diseño y aprobación de políticas públicas. Este enfoque incorpora los efectos del cambio climático y promueve la articulación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) con los derechos de propiedad, incluyendo el régimen especial de propiedad colectiva en comarcas y territorios indígenas. Estas medidas buscan garantizar un desarrollo equilibrado, que integre la conservación ambiental con el bienestar social y económico de todas las regiones del país.
- 2.8 **Mitigar los efectos del cambio climático requiere una transversalización del tema sectorialmente.** El Atlas Interactivo de Riesgo Climático⁸, una herramienta clave para diseñar políticas relevantes, formular estrategias que fortalezcan la resiliencia climática, e implementar medidas de adaptación, fue puesto a disposición del país en diciembre de 2024. Sin embargo, existe el desafío de que las instituciones lo usen para dichos propósitos. Por ejemplo, se requiere actualizar las curvas IDF (Intensidad-Duración-Frecuencia) utilizadas por el MOP en el diseño de infraestructuras de drenaje, integrando la variable de cambio climático, en aras de mejorar la planificación y gestión del recurso hídrico. Asimismo, la actualización de normas de construcción se beneficiaría de la inclusión de consideraciones de cambio climático.
- 2.9 **Alineación con la Estrategia Institucional.** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y esta alineada al objetivo de: (i) abordar el cambio climático. La CT también está alineada con los ámbitos de enfoque operativo: (i) biodiversidad, capital natural y acción por el clima, ya que incorpora criterios de adaptación climática y conservación de capital natural en el ordenamiento territorial. La CT también está alineada con la Estrategia País con Panamá 2021-2024 (GN-3055) contribuyendo a la sostenibilidad ambiental y a la adaptación al cambio climático. Esta CT se alinea con el Programa

⁵ Banco Interamericano de Desarrollo. [El Agua en la Economía de Panamá](#). 2020

⁶ Ministerio de Economía y Finanzas. [Gaceta Oficial que aprueba el Plan Estratégico de Gobierno para los Próximos Cinco Años de Gestión](#). 2024.

⁷ Consejo de la Concertación Nacional para el Desarrollo. [Plan Estratégico Nacional con Visión de Estado Panamá 2030](#). 2018.

⁸ [Visor Atlas de Riesgo Climático de Panamá](#).

de Desarrollo Estratégico de Capital Ordinario (GN-2819-14) en su área prioritaria 1: Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental (W2A), en específico ampliando la base de conocimiento sobre adaptación al cambio climático, fortalecimiento de capacidades para gestionar los riesgos climáticos e identificando oportunidades para la resiliencia climática, y apoyando a los gobiernos municipales en la preparación para los desafíos relacionados con el rápido crecimiento urbano de manera sostenible.

III. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Fortalecimiento de Políticas Públicas (US\$400.000).** El objetivo de este componente es apoyar al MIVIOT, MiAMBIENTE y MOP en análisis diagnósticos, guías y políticas que orienten la planificación del uso del suelo, promoviendo la coherencia entre el ordenamiento territorial y la gestión ambiental, así como la integración de consideraciones sobre cambio climático y capital natural. Este componente financiará la contratación de servicios de consultoría para: (i) brindar apoyo en la revisión de la política de ordenamiento territorial⁹ y su propuesta de actualización, para considerar el agua y el capital natural como ejes estructurantes; (ii) apoyar la revisión y formulación de propuesta de reglamentación para la Ley 6¹⁰, a fin de darle más contenido, claridad y contundencia a los procesos de ordenamiento territorial, así como alinearla con los nuevos desafíos en materia ambiental que enfrenta el país; (iii) desarrollar una guía metodológica que integre el ordenamiento territorial y la gestión del riesgo de desastres y el cambio climático; y (iv) apoyar la revisión y propuesta de actualización, incluyendo escenarios de cambio climático, de la reglamentación referente a las curvas Intensidad-Duración-Frecuencia (IDF) y períodos de retorno, fundamentales para la planificación y diseño de infraestructuras, especialmente en lo que respecta a consideraciones hidráulicas y la gestión de riesgos asociados a eventos de precipitaciones extremas.
- 3.2 **Componente 2. Fortalecimiento de Capacidades (US\$100.000).** El objetivo de este componente es fortalecer las capacidades del personal técnico de las instituciones clave en la planificación territorial y ambiental, incluyendo al MIVIOT, MiAMBIENTE, MOP y gobiernos locales. Este componente financiará la contratación de asistencia técnica para apoyar al MIVIOT en la revisión y la formulación de una propuesta de diseño de currículo en ordenamiento territorial para ser implementado a través de escuelas de gobierno local¹¹, organizar y coordinar talleres y logística de intercambios de experiencias, capacitación técnica y el desarrollar materiales de comunicación que fortalezcan la planificación del uso del suelo, la gestión ambiental y la adaptación al cambio climático, promoviendo un enfoque integral y sostenible en la gestión del territorio.
- 3.3 **Resultados esperados.** Los resultados esperados tras la implementación de los componentes son: (i) fortalecimiento del marco normativo y regulatorio para la planificación del ordenamiento territorial, promoviendo su coherencia con la gestión ambiental y la integración de consideraciones sobre cambio climático, riesgo de desastres, capital natural y biodiversidad; (ii) desarrollo de herramientas técnicas y

⁹ MIVIOT. Resolución No. 468-2019. [Por la cual se aprueba la Propuesta de Política Nacional de Ordenamiento Territorial de Panamá, el Plan de Implementación y los Instrumentos de Gestión Territorial, y su Anexo.](#)

¹⁰ Por ejemplo, el Decreto Ejecutivo No. 23 de 2007. [Por el cual se reglamenta la Ley 6 de 1 de febrero de 2006 Que reglamenta el ordenamiento territorial para el desarrollo urbano y dicta otras disposiciones.](#)

¹¹ El término “escuelas de gobierno local” hace referencia a espacios institucionales o plataformas de formación continua dirigidas a funcionarios y técnicos de gobiernos locales (municipios, juntas comunales u otras instancias subnacionales), con el objetivo de fortalecer sus capacidades técnicas y de gestión.

metodológicas que faciliten la planificación territorial y ambiental, mejorando la toma de decisiones; y (iii) fortalecimiento de capacidades en instituciones clave y gobiernos locales mediante formación especializada, intercambio de conocimientos y desarrollo de instrumentos que contribuyan a una gestión territorial más eficiente y sostenible.

- 3.4 El costo total estimado de la presente operación es de US\$500,000 que serán financiados con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo de Capital Ordinario (OC SPD, por sus siglas en inglés) en su Ventanilla 2 – Sostenibilidad (W2A).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Financiamiento BID (W2A)	Total
Componente 1. Fortalecimiento de Políticas Públicas	400,000	400,000
Componente 2. Fortalecimiento de Capacidades	100,000	100,000
Total	500,000	500,000

IV. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 4.1 La agencia ejecutora es el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El GdP ha manifestado su interés en que el BID asuma este rol, considerando su experiencia en fortalecimiento institucional, gobernanza, políticas climáticas, y estrategias de mitigación y adaptación. Adicionalmente, el Banco cuenta con una capacidad de convocatoria valiosa, así como una amplia experiencia en procesos de diálogo de políticas. La presencia de múltiples instituciones y jurisdicciones con competencias sectoriales sobre el riesgo de desastres, cambio climático y el ordenamiento territorial, demanda una asistencia técnica especializada y la creación de espacios de articulación y consenso, esenciales para alcanzar una visión compartida de desarrollo integral y sostenible. La CT será co-ejecutada por la Especialista de la División de Soluciones de Cambio Climático (CSD/CCS) y el Especialista de la División de Vivienda y Desarrollo Urbano (CSD/HUD), en estrecha coordinación con otros especialistas sectoriales en la Oficina del BID en Panamá. El período de implementación será de 2 años. El GdP designará un equipo de profesionales que actuarán como contraparte técnica del BID en la ejecución de la CT.
- 4.2 Todas las actividades a ejecutarse bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones del Banco de la siguiente manera: (i) contratación de consultores individuales según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650); y (ii) contratación de servicios de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus directrices operativas.
- 4.3 El Banco tiene experiencia en Panamá en la ejecución de proyectos con recursos de cooperación técnica, tales como: (i) Preparación del proyecto del GEF: “Reducción de la contaminación costera en la Bahía de Parita en Panamá” [ATN/FM-20715-PN](#); (ii) “Plataforma Interactiva del Atlas de Riesgo Climático de Panamá” [ATN/OC-20070-PN](#); y (iii) “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial” [ATN/OC-15982-PN](#).

V. Riesgos Importantes

- 5.1 El principal desafío asociado con la implementación de esta CT radica en la necesidad de una estrecha coordinación y colaboración entre diversas instituciones y jurisdicciones que tienen competencias sectoriales y locales en aspectos de ordenamiento territorial y gestión ambiental, pero que carecen de una visión conjunta. Como medidas de mitigación, se proponen: (i) apoyo continuo del Banco incluyendo especialistas sectoriales para la creación de un espacio de diálogo, coordinación y consenso durante la ejecución de esta CT, con énfasis en la gestión del riesgo de desastres y cambio climático y el ordenamiento territorial; y (ii) el Banco asumirá la ejecución de la CT, garantizando el cumplimiento de las actividades según la secuencia y los plazos planificados, con especial atención a los aspectos ambientales clave.

VI. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.1 La presente operación no contempla ninguna excepción a las políticas del Banco.

VII. Aspectos Ambientales y Sociales

- 7.1 Esta Cooperación Técnica no está destinada a financiar estudios de prefactibilidad o factibilidad de proyectos de inversión específicos o estudios ambientales y sociales asociados a ellos, por lo tanto, esta CT no tiene requisitos aplicables del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos

[Solicitud del Cliente_76898.pdf](#)

[Matriz de Resultados_91974.pdf](#)

[Términos de Referencia_88816.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_17315.pdf](#)

- [Lista de Género y Diversidad](#)