



The World Bank

Panama COVID-19 Emergency Response (P173881)

Manual Operativo

MANUAL OPERATIVO

PANAMÁ COVID-19 RESPUESTA DE EMERGENCIA



ABREVIACIONES Y ACRÓNIMOS

COVID-19	COVID-19	Coronavirus Disease
CPF	MAP	Marco de asociación con el país
DPL	CDP	Crédito de Desarrollo de política
FM	GF	Gestión financiera
GDP	PIB	Producto Interno Bruto
GoP	GdP	Gobierno de Panamá
IADB	BID	Banco Interamericano de Desarrollo
IFRs	IFI	Informes financieros intermedios
IHR	RSI	Reglamento Sanitario Internacional
LAC	LAC	Latinoamérica y el Caribe
MINSA	MINSA	Ministerio de Salud
MPA	EPM	Enfoque programático multifase
PAHO	OPS	Organización Panamericana de la Salud
PCU	UCP	Unidad de Coordinación de Proyecto
POM	MOP	Manual de operaciones del proyecto
STEP	SSIA	Seguimiento sistemático de intercambios en adquisiciones
SPRP	PEPR	Programa Estratégico de Preparación y Respuesta
UGSAF	UGF	Unidad de Gestión Sanitaria, Administrativa y Financiera (Unidad de Gestión de Salud, Administrativa y Financiera)
WBG	GBM	Grupo del Banco Mundial
WHO	OMS	Organización Mundial de la Salud
	EIE	Enfermedad infecciosa Emergente
	UIP	Unidad de implementación de proyectos
	PCAS	Plan de compromiso social y ambiental
	NAS	Normas Ambientales y sociales
	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
	TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
	MEDUCA	Ministerios de educación
	MGAS	Marco de gestión ambiental y social
	GMASS	Guías generales sobre medio ambiente, salud y seguridad
	UEP	Unidad de Ejecución del Proyecto
	BFP	Adquisiciones facilitadas por el banco



Tabla de contenido

Introducción	5
1. Contexto Internacional y Nacional	6
a. Contexto internacional	6
b. Contexto Nacional	7
c. Contexto Sectorial	8
2. Manual Operativo	10
a. Definición	10
b. Alcance y uso	10
c. Modificaciones y actualizaciones	10
3. Perfil del Proyecto	11
a. Objetivos de desarrollo	11
b. Componentes	11
c. Financiamiento o Monto y Desembolsos	13
d. Plazos	13
e. Arreglos institucionales y ejecutor responsable	14
f. Equipo de trabajo	14
4. Gestión Financiera	15
a. Planificación y presupuesto del proyecto	15
b. Informes y estados financieros	17
c. Seguimiento, Monitoreo y Evaluación	18
d. Indicadores	18
e. Control Interno, contables y administrativos	19
f. Supervisión y Monitoreo	20
g. Auditoría externa	20
5. Adquisiciones y contrataciones	21
a. Normas regulatorias que rigen la ejecución del programa	22
b. Aspectos legales	22



c.	Procedimientos y procesos de adquisiciones.....	23
d.	Organización para la ejecución de las adquisiciones.....	24
e.	Supervisión de los procesos de adquisiciones y contratos	25
f.	Fraude y corrupción.....	25
g.	Apoyo extendido para la implementación del Proyecto.	26
6.	Evaluación de Sistemas Sociales y Ambientales	28
a.	Instrumentos de gestión ambiental y social del proyecto	28
b.	Responsable de la gestión socioambiental.....	29
c.	Mecanismos de coordinación con el Banco.....	31
7.	Disposiciones finales.....	40
8.	Anexos.....	41



Introducción

El presente documento es el Manual Operativo del Programa – MOP o reglamento que establece los términos y condiciones bajo los cuales se llevará a cabo la ejecución del Contrato de Préstamo P173881 del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) como respuesta de emergencia del Covid-19 a la República de Panamá.

Con el objeto de contener y mitigar el daño de la epidemia de coronavirus; en concreto se apoyará la identificación y tratamiento de pacientes con COVID-19, para minimizar la propagación de la enfermedad, la morbilidad y la mortalidad. El Proyecto propuesto intentará implementar medidas de adaptación al cambio climático, cuando sea posible, y abordar los problemas de género, según sea necesario.

La entidad ejecutora del Programa es el Ministerio de Salud (MINSa) y el prestatario la República de Panamá, el tiempo de ejecución será entre el 11 de agosto de 2020 a 29 de julio de 2022.

Este Manual es una guía que debe ser consultada por todos los actores involucrados en la ejecución, financiación, administración y desarrollo del proyecto. El MINSa, en adelante, el ejecutor, como ente a cargo del Programa, tiene la responsabilidad de velar por su cumplimiento y las demás partes tienen la obligación de aplicar los procedimientos aquí establecidos para la implementación del Programa que a ellos les competen.



1. Contexto Internacional y Nacional

a. Contexto internacional

Un brote de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) causada por el nuevo coronavirus 2019 (SARS-CoV-2) propagó rápidamente por todo el mundo desde diciembre de 2019, luego del diagnóstico de los casos iniciales en Wuhan, provincia de Hubei, China. Desde principios de marzo de 2020, el número de casos fuera de China se multiplicó por trece y el número de países afectados se triplicó, razón por la cual el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró una pandemia mundial a medida que el coronavirus se propaga rápidamente por todo el mundo.

COVID-19 es uno de varios brotes de enfermedades infecciosas emergentes (EIE) en las últimas décadas que han surgido de animales en contacto con humanos, lo que resulta en brotes importantes con impactos económicos y de salud pública significativos. La rápida propagación del virus ha dado como resultado más de 48 millones de casos a nivel mundial con rebrotes en diferentes países que consideraban superada la pandemia. Para el caso de las Américas, a noviembre de 2020 hay más de 21 millones de casos con 650.710 muertes, según estadísticas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS. En este contexto, la pandemia plantea desafíos incomparables con respecto a la contención y mitigación global. Estos problemas refuerzan la necesidad de fortalecer la respuesta al COVID-19 en todos los países de la AIF / BIRF para minimizar el riesgo global y el impacto que representa esta enfermedad. Según el Banco Mundial el impacto súbito y generalizado de la pandemia del coronavirus y las medidas de suspensión de las actividades que se adoptaron para contenerla han ocasionado una drástica contracción de la economía mundial, que, según las previsiones del Banco Mundial, se reducirá un 5.2 % este año. De acuerdo con la edición de junio de 2020 del informe Perspectivas económicas mundiales del Banco (...) Se espera que los mercados emergentes y las economías en desarrollo (MEED) se contraigan un 2.5 % este año, su primera contracción como grupo en al menos 60 años. La disminución prevista en los ingresos per cápita, de un 3.6 %, empujará a millones de personas a la pobreza extrema este año.



La pandemia por COVID-19 impactó a los países de América Latina y el Caribe en un momento de debilidad económica. En el decenio posterior a la crisis financiera global de 2008-2009 la tasa de crecimiento del PIB regional fue del 0.2% (entre 2010 y 2019), frente al 6% en el decenio previo. La CEPAL estima que en 2020 la actividad económica en los países de la región reportará una contracción anual promedio del 9.1%.

b. Contexto Nacional

Panamá había mantenido una creciente economía que sin duda está siendo afectada por los efectos del COVID-19 en el comercio y en la capacidad de consumo de los principales socios comerciales. El Gobierno ha venido implementando medidas para mitigar los efectos no solo en materia de salud, sino económicos.

Como otros países de la región, Panamá tiene grandes retos en materia de reducción de la pobreza, y la desigualdad: el GINI de 49.2. A pesar de que en 2017 la tasa de pobreza fue del 20.7%, esto enmascara grandes desigualdades, en las "Comarcas" indígenas, las tasas de pobreza superan el 80%. Así mismo, Panamá enfrenta grandes desafíos en materia ambiental. Panamá ocupa el puesto 14 entre los países más expuestos a múltiples peligros, incluyendo lluvias intensas y prolongadas, tormentas de viento, inundaciones, sequías, incendios forestales, terremotos y deslizamientos de tierra. Esto hace del cambio climático una gran amenaza.

Como centro neurálgico del comercio mundial, Panamá está en mayor riesgo de la pandemia. El primer caso de COVID 19 reportado por Panamá fue el 09 de marzo de 2020. A julio de 2020 según reportes de MINSA se habían registrado en Panamá 36,983 casos positivos a COVID-19 para una tasa de 864.4 por 100,000 habitantes y 720 defunciones¹. Desde las primeras etapas, el Gobierno de Panamá ha tomado medidas para mitigar el impacto de COVID-19. En enero, se puso en marcha el Plan Operativo Nacional de Prevención y Control del Nuevo Coronavirus del MINSA. El Plan incluye protocolos de

¹ Ministerio de Salud. Boletín Panamá No. 20. Situación del brote Nuevo Coronavirus. 4 de julio de 2020. En: http://minsa.b-cdn.net/sites/default/files/publicacion-general/boletin_20_covid-19.pdf



detección para aeropuertos y puertos de entrada, así como pautas para la detección de casos para trabajadores de la salud. El 13 de marzo se declaró emergencia nacional, y se ordenó cuarentena obligatoria hasta mayo que se publican los lineamientos para el retorno a la normalidad post COVID-19. A medida que aumentó el número de casos en Panamá, MINSA ha expandido significativamente la capacidad de probar, clasificar y tratar casos y casos sospechosos de COVID-19 y su respuesta a la pandemia.

c. Contexto Sectorial

Panamá ha logrado importantes avances en resultados en salud. Entre 2010 y 2018, la mortalidad infantil disminuyó de 17 a 13.6 muertes por cada 1,000 nacidos vivos, y la mortalidad materna disminuyó de 79 a 52 muertes por cada 100,000 nacidos vivos. A pesar de estas mejoras, persisten las desigualdades entre las zonas urbanas y rurales, y entre las regiones indígenas autónomas y el resto del país. Por ejemplo, la esperanza de vida es de 78 años en todo el país, en comparación con solo 70 años en las regiones indígenas del país.

Los altos niveles de enfermedades crónicas y el envejecimiento de la población ponen a muchos panameños en mayor riesgo de complicaciones con COVID-19. La pandemia es especialmente peligrosa para los ancianos, que enfrentan tasas de mortalidad COVID-19 más altas que otros grupos de edad. Se estima que el 8.1% de la población de Panamá tiene 65 años o más. Además, Panamá tiene altos niveles de enfermedades crónicas que también ponen a las personas en mayor riesgo: el 19% de la población adulta tiene hipertensión, el 9% tiene diabetes mellitus y el 23% es obeso.

COVID-19 presiona la capacidad del sistema de salud de Panamá. COVID-19 presenta un desafío importante para el sistema de salud no solo porque se transmite de manera eficiente y es más mortal que otros virus, sino también porque los casos graves requieren hospitalización prolongada incluso mientras los pacientes se recuperan. La red de prestación de servicios de salud de MINSA está compuesta por 18 hospitales y 190 centros de atención primaria de salud. En conjunto, representan un total de 23 camas por cada 10,000 habitantes, en comparación con el promedio centroamericano de 11 camas por cada



10,000 habitantes y el promedio de LAC de 22 camas por cada 10,000 habitantes. En 2016, había 15.7 médicos y 14.1 enfermeras por cada 10,000 habitantes, en comparación con un promedio de 9.9 médicos y 13.1 enfermeras por cada 10,000 habitantes en Centroamérica y 22 médicos y 47 enfermeras por cada 10,000 habitantes en LAC. Panamá no estaba completamente preparado para proporcionar servicios de atención médica o mitigar los graves impactos causados por COVID-19. Para mitigar esto, el Gobierno ha tomado medidas públicas como el distanciamiento social temprano, la cuarentena y el cierre de aeropuertos. Además de esto, Panamá está reforzando la capacidad de su sistema de salud para hacer frente al número relativamente alto de casos de COVID-19.

El GdP ha tomado medidas proactivas para frenar la propagación de la infección. A partir del 2 de abril, las autoridades han declarado una emergencia nacional; estableció una cerca sanitaria alrededor de las ciudades; ordenó una cuarentena indefinida con un toque de queda de 24 horas; suspendió todos los proyectos de construcción, excepto los relacionados con la salud; escuelas cerradas; negocios no esenciales cerrados; y suspendió todos los vuelos comerciales (excepto de carga y humanitarios). Además, el Gobierno ha comenzado la implementación de un plan económico para responder. Este plan incluye un conjunto de medidas de política monetaria que flexibilizan las condiciones financieras, permitiendo que la liquidez del sistema financiero privado brinde acceso al crédito para ayudar a mitigar los impactos de la pandemia. También incluye incentivos fiscales y de impuestos para que las empresas preserven los empleos y garanticen los salarios de los trabajadores durante el período de emergencia.

El 28 de enero de 2020, el Presidente emitió un Decreto Ejecutivo para adoptar todas las medidas necesarias contenidas en el Plan Nacional de Coronavirus. El 13 de marzo, el Presidente de Panamá declaró el estado de emergencia, con el apoyo del Gabinete, seguido de una serie de medidas radicales para contener la propagación del virus y abordar el impacto económico y social asociado. Así mismo, el Gobierno de Panamá declaró el estado de emergencia nacional mediante la Resolución del Gabinete No. 11. La Asamblea Nacional aprobó la Ley 139 del 2 de abril de 2020 que adopta una regla general sobre medidas de emergencia para responder a la crisis de salud causada por la pandemia



COVID-19 y establece medidas temporales de emergencia para proteger contra el grave riesgo colectivo que representa la pandemia

2. Manual Operativo

a. Definición

El Manual Operativo describe en forma detallada las pautas y procedimientos para la implementación del Proyecto, incluyendo: administración y coordinación; seguimiento y evaluación; gestión financiera y de adquisiciones; procedimientos contables; estándares ambientales y sociales; medidas de mitigación de corrupción y fraude; un mecanismo de reparación de reclamos; recopilación y procesamiento de datos personales de acuerdo con las buenas prácticas internacionales; roles y responsabilidades para la implementación del Proyecto, y otros arreglos y procedimientos que se requieren para la implementación efectiva del Proyecto, en forma y fondo satisfactorios para el Banco.

b. Alcance y uso

El proyecto debe llevarse a cabo de acuerdo con este Manual Operativo. El Manual permite a los responsables de la implementación ejecutar las actividades previstas de acuerdo con procesos establecidos en conformidad con el Contrato de préstamo y durante el tiempo de duración del programa. Lo que no se encuentre previsto en este MOP se regulará de acuerdo con lo establecido en el Contrato de préstamo.

c. Modificaciones y actualizaciones

El Manual no puede ser modificado, suspendido, o derogado sin la aprobación previa por escrito del Banco Mundial. En caso de conflicto entre las disposiciones del Manual y Acuerdo Legal, prevalecerán las disposiciones del Acuerdo.

El responsable de elaborar la propuesta de modificación o actualización será el Coordinador del Programa. Cuando se genere un cambio que afecte transversalmente al manual, el procedimiento será el siguiente:

- Aprobación por escrito de la nueva versión de MOP a cargo de las máximas autoridades o su delegado.



- No objeción del Banco Mundial a la nueva propuesta.
- El Coordinador del programa deberá socializar oportunamente la nueva versión de MOP al interior de la institución.

3. Perfil del Proyecto

a. Objetivos de desarrollo

Los objetivos de desarrollo del Programa se orientan a apoyar las mejoras en la calidad de los servicios de atención en salud y la eficiencia del gasto del sistema de salud, para prevenir, detectar y responder a la amenaza planteada por COVID-19 y fortalecer los sistemas nacionales de preparación para la salud pública

b. Componentes

Los componentes del Proyecto propuestos están alineados con los objetivos del Plan estratégico de preparación y respuesta de COVID-19 y apoyarán la capacidad del Gobierno de Panamá para detectar y responder a la amenaza planteada por COVID-19. Las actividades específicas financiadas por el Proyecto se ajustan al Plan de Acción COVID-19 del Gobierno de Panamá para contener y mitigar el daño de la epidemia de coronavirus; en concreto se apoyará la identificación y tratamiento de pacientes con COVID-19 para minimizar la propagación de la enfermedad, la morbilidad y la mortalidad. El Proyecto propuesto intentará implementar medidas de adaptación al cambio climático cuando sea posible, y abordar los problemas de género, según sea necesario.

Componente 1: Fortalecimiento de la respuesta a COVID-19 y los sistemas nacionales de preparación para la salud pública [US \$ 19,5 millones]. Este componente brindaría apoyo inmediato al Plan de Acción nacional COVID-19. Específicamente, se alinea con el Plan de Acción al brindar apoyo para la adquisición de equipos y suministros médicos clave para la prevención, detección y tratamiento de COVID-19. Apoyaría la prevención y la contención mediante la financiación de insumos críticos para el control de infecciones en los establecimientos de salud, así como la investigación de casos sospechosos y el rastreo de contactos. Fortalecería las capacidades de detección de enfermedades mediante la provisión de equipos y suministros de laboratorio para garantizar pruebas y diagnósticos rápidos. El proyecto también respaldaría los aspectos críticos de la provisión de servicios



de salud para movilizar la capacidad de respuesta de emergencia, particularmente la provisión de cuidados intensivos. Por lo tanto, este componente incluiría dos subcomponentes centrados en la prevención, detección y prestación de servicios de salud.

Subcomponente 1.1: Medidas de apoyo para prevenir la propagación de COVID-19.

Este subcomponente apoyará medidas para prevenir la propagación de COVID-19 en las instalaciones de servicios de salud y entre los trabajadores de la salud, los trabajadores de primera línea críticos para la respuesta de COVID-19. Esto financiará la adquisición de insumos claves en la prevención y control de infecciones, incluidos suministros de limpieza y saneamiento, autoclaves y equipos de esterilización y suministros médicos, y suministros para garantizar prácticas seguras de gestión de residuos hospitalarios. El Ministerio de la Presidencia lidera los esfuerzos nacionales de comunicación orientados a informar al público sobre COVID-19 y asegurar su participación en el distanciamiento social y las medidas de prevención.

Subcomponente 1.2: Fortalecer la capacidad de detección de casos y apoyar aspectos críticos de la provisión de servicios de salud.

La detección y el rastreo de casos son elementos críticos de la respuesta COVID-19, asegurando que los casos potenciales sean identificados y referidos al tratamiento según sea apropiado, y que los posibles contactos sean rastreados para prevenir una mayor propagación de la enfermedad. Este subcomponente financiará la adquisición de insumos y suministros de detección de casos clave, incluidos los suministros de laboratorio para el diagnóstico de COVID-19, las cabinas de prueba que protegen a los trabajadores de la salud durante las pruebas de COVID-19 y otros equipos y suministros, según sea necesario. Además, este subcomponente fortalecerá la capacidad de los servicios de salud pública para hacer frente a la demanda adicional asociada con COVID-19. Específicamente, financiará la adquisición de insumos clave para la prestación de servicios de salud, incluidos medicamentos, equipos y suministros. Esto incluirá equipos para hospitales y unidades de cuidados intensivos (UCI), como carros de emergencia, equipos de protección personal (EPP) y suministros médicos, así como otros equipos, suministros y servicios auxiliares, según sea necesario.



Componente 2: Gestión y seguimiento de proyectos. Este componente financiaría: i) personal necesario y los costes operativos de la Unidad de Ejecución del Proyecto (UEP) en la **Unidad de Gestión Administrativa, Financiera y de Salud** (UGSAF) del MINSA, y, ii) el seguimiento y la presentación de informes del proyecto.

c. **Financiamiento o Monto y Desembolsos**

El monto aprobado del Proyecto PAD3862 a Panamá como Respuesta a la Emergencia por COVID-19 es de \$20.000.000 (veinte millones de dólares americanos) Préstamo del BIRF.

Los Recursos Asignados financiados por el BIRF y los financiados por el GCFF están asociados a un porcentaje de co-financiamiento, es decir, no pueden ser considerados en forma disociada.

Desembolsos previstos (en millones de dólares EE.UU.)				
WB Fiscal Año	2020	2021	2022	2023
Anual	0.00	15.80	3.90	0.30
Acumulativo	0.00	15.80	19,70	20.00

d. **Plazos**

La fecha de aprobación del proyecto: 11 de junio del 2020

Fecha prevista de cierre del proyecto: 29 – Jul - 2022

Fecha prevista de cierre del programa: 31-Mar-2025

Plazos: Vencimiento = 10 años. Gracia = 2 años

No de proyecto: P173881



e. Arreglos institucionales y ejecutor responsable

En esta sección se describen las responsabilidades y competencias de las unidades de gestión involucradas en el desarrollo del Programa dentro del MINSA. La información contribuye a asignar roles y responsabilidades para cumplir con los objetivos del Programa

f. Equipo de trabajo

En consideración del Contrato de Préstamo, el prestatario a través del organismo ejecutor (MINSA), conformará y mantendrá durante toda la implementación del Programa un equipo de trabajo, con personal y actividades según lo establecido en el presente Manual Operativo del Programa, encargado de desarrollar y ejecutar de manera integral el Contrato de Préstamo. Dicho equipo tendrá perfil técnico acorde al campo misional sectorial, general y específico, que responda a las necesidades de ejecución de la operación como son: coordinación general, planificación, seguimiento y monitoreo, gestión financiera y contable. También contará con personal de apoyo asistencial



4. Gestión Financiera

La Unidad de Gestión de Salud , Administrativa y Financiera (UGSAF) como unidad no permanente del nivel asesor, adscrita al despacho superior del Ministerio de Salud (MINSa), facultativo, que será la responsable de la gestión financiera y administrativa de los Programas de Protección Social - Apoyo a la Red de Oportunidades, Componente 3, conforme a los Contratos de Préstamo N°1867/OC-PN celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo y N°7479-PAN celebrado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Proyecto de Mejora de la Equidad y Desempeño en Salud conforme al Contrato de Préstamo N°7587-0 PA celebrado con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

Su existencia durará el tiempo que sea necesario para culminar la ejecución de dichos programas, conforme a los procedimientos establecidos en los respectivos contratos de préstamo.

UGSAF brinda apoyo al Ministerio de Salud en la implementación de los proyectos a ella asignados para la ejecución de actividades y el cumplimiento de las metas establecidas. Tendrá a su cargo esencialmente dos (2) áreas de trabajo: (i) adquisiciones y contrataciones y (ii) finanzas.

Adicionalmente cuenta un área de asistencia técnica para las actividades de planificación, monitoreo y evaluación de los proyectos.

La UGSAF es una instancia de apoyo técnico, administrativo y financiero; facilitando la ejecución y el cumplimiento de las metas y objetivos de cada proyecto de conformidad con lineamientos de la política institucional del MINSa y los compromisos pactados en los convenios de préstamo.

a. Planificación y presupuesto del proyecto

La Formulación de presupuesto. De acuerdo con el POM y el Plan de Adquisiciones, será responsabilidad de la UGSAF, formular el presupuesto y seguir el procedimiento



establecido por el MEF para la aprobación y disposición de las partidas presupuestarias para ejecutar el Proyecto. Las actividades para financiar por el préstamo formarán parte del marco presupuestario de la UGSAF. Este presupuesto se incorporará al presupuesto general del estado para su aprobación por el Congreso. Después de su aprobación, debe reflejarse en el proyecto de presupuesto anual del MINSA, y siguiendo el programa-presupuesto y las leyes de Panamá, insertado en su sistema de planificación y presupuesto, siguiendo la estructura presupuestaria utilizada para el sector público.

Dada su naturaleza de emergencia, el proyecto está siendo diseñado para ser bastante directo desde el punto de vista de los acuerdos de implementación y la perspectiva de gestión financiera. Los arreglos de gestión financiera serán fundamentalmente los mismos que para otras operaciones en curso implementadas por el Gobierno. El proyecto será implementado por UGSAF², que es una de las Unidades de Implementación de Proyectos (UIP) para proyectos financiados externamente asignados al MINSA³. UGSAF tiene una capacidad institucional aceptable, una larga experiencia en la implementación de proyectos financiados por el Banco y una estructura adecuada en términos de FM.

UGSAF será responsable de los arreglos generales de manejo financiero y desembolso: presupuesto del proyecto, contabilidad, informes financieros y desembolsos, y seguirá los mismos procesos de control interno aplicados a los otros proyectos en Panamá. Considerando la naturaleza de emergencia de esta operación, se ha hecho todo lo posible para maximizar la flexibilidad en el FM y los arreglos de desembolso.

La UGSAF es una unidad independiente de las entidades ejecutoras del Ministerio de Salud y contará con un Director Ejecutivo, un Especialista en Adquisiciones y Contrataciones, un Especialista en Finanzas y el personal de apoyo necesario para agilizar el cumplimiento de

² <https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26251/17159.pdf>

³ Decreto Ejecutivo N°246 de 18 de julio de 2002, establece que la Unidad de Gestión Administrativa y Financiera (UGSAF) es la responsable de gestionar y ejecutar la prestación de los servicios administrativos y financieros necesarios para la ejecución del Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud - Fase, conforme al Contrato de Préstamo N°1350/OC-PN, celebrado con el Banco Interamericano de Desarrollo y cuya existencia duraría el tiempo necesario para culminar la ejecución de dicho programa



las funciones asignadas. El nombramiento y remoción de su personal corresponderá al Ministerio de Salud, mediante resolución. Los cargos de director Ejecutivo, Especialista en Adquisiciones y Contrataciones y Especialista en Finanzas requieren además la aprobación del Banco.

b. Informes y estados financieros

Informes contables y financieros. Las políticas y procedimientos contables que se aplicarán al Proyecto propuesto corresponden a la normativa vigente de administración presupuestaria en Panamá, así como a los manuales, normas y procedimientos del MINSA y UGSAF. El presupuesto del proyecto será procesado, registrado y ejecutado a través de ISTMO, el sistema FM integrado de Panamá, siguiendo los procedimientos establecidos. Sobre la base del presupuesto aprobado, el MINSA ajustará según sea necesario su Programa Operativo Anual (POA) y su plan de adquisiciones, que serán revisados por el GBM. UGSAF registrará todas las transacciones del proyecto en la plataforma ISTMO. Además de ISTMO, UGSAF utilizará el sistema PENTAGON para la implementación del proyecto, que generará la información para la preparación y presentación oportuna de estados financieros e informes periódicos acordados con el GBM.

El sistema de clasificación presupuestaria de ISTMO utilizado permitiría la incorporación de componentes / categorías de costos del proyecto que facilitarían la preparación de informes financieros. La información extraída de ISTMO se complementará con PENTAGON y se utilizará para registrar las transacciones del proyecto por componente / subcomponente y en US\$. La UGSAF presentará a los IFR no auditados semestrales del GBM. Estos se presentarán al GBM a más tardar 45 días después del final de cada semestre y contendrán: (i) las fuentes y usos de los fondos, las partidas conciliatorias y los saldos de efectivo, con los gastos clasificados por componente del proyecto / categoría de costo; y (ii) una declaración de usos de fondos que informe el semestre actual y las operaciones acumuladas contra los planes en curso, así como notas a pie de página que expliquen las variaciones importantes.



c. Seguimiento, Monitoreo y Evaluación

Las actividades de monitoreo y evaluación (M&E) serán responsabilidad de la Unidad de Implementación de Proyectos (UIP). Cuando sea necesario, la UIP coordinará con los diferentes departamentos y direcciones del MINSA, incluido el Departamento de Monitoreo y Evaluación de la Prestación de Servicios de Salud (Departamento de Monitoreo y Evaluación de la Provisión de Servicios de Salud), la Dirección de Administración, el Departamento de Epidemiología y la Dirección de Salud Pública (Dirección General de Salud Pública), entre otros, y: (i) de compilación, y recolección en su caso, de datos relacionados con la Objetivo de Desarrollo del Proyecto e indicadores intermedios; y (ii) informar los resultados al GBM inmediatamente antes de cada misión de supervisión semestral. El Proyecto dependerá de los sistemas de M&E existentes en el país disponibles en el MSPAS cuando sea posible (por ejemplo, SIGSA) y describirá los requisitos de datos adicionales para los indicadores que no se basan en la producción de servicios. El MSPAS realizará sus funciones de acuerdo con la metodología prescrita en su respectivo manual de implementación del proyecto.

La UIP preparará informes del proyecto y compartirá datos e información sobre: (i) el cumplimiento de las actividades planificadas del proyecto; (ii) el Plan de Adquisiciones actualizado; (iii) progreso en el logro de los indicadores definidos en el Marco de Resultados; y (iv) la aplicación del Marco de Gestión Ambiental y Social (ESMF), el Plan de Participación de los Interesados (SEP) y el Mecanismo de Reparación de Quejas del Proyecto (GRM). Estos informes se presentarán al Banco semestralmente.

d. Indicadores

Los indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto son tres y los indicadores de resultados intermedios por componentes son cuatro y se de tallan de la siguiente manera:



	Nombre del indicador	Objetivo final
Indicadores DOP- Indicadores del objetivo de desarrollo del proyecto	Número de laboratorios designados con equipos de diagnóstico COVID-19, kits de prueba y reactivos.	
	Laboratorios con equipo de diagnóstico COVID-19, kits de prueba y reactivos. (número)	14
	Casos confirmados de COVID-19 notificados e investigados por protocolo aprobado en el país (porcentaje)	70
	UCI y unidades de cuidados intermedios equipadas de conformidad con el Protocolo COVID-19 (Número)	9
Indicadores de resultados intermedios por componentes	Fortalecimiento de la respuesta a COVID-19 y los sistemas nacionales de preparación para la salud pública.	
	Centros de Salud participantes con equipos de protección personal y productos y suministros para el control de infecciones. (Porcentaje)	80
	Instalaciones sanitarias participantes que cumplen con la Guía de limpieza y desinfección de superficies. (Porcentaje)	80
	Participación de módulos para la atención de pacientes con síntomas respiratorios severos ubicados en establecimientos de salud. (Porcentaje)	80
	Equipos de respuesta rápida (ERR) para proporcionar servicios de atención COVID-19 a nivel nacional (Número)	80
	Satisfacción de los usuarios con los servicios recibidos en los centros de salud participantes (Porcentaje)	60

e. Control Interno, contables y administrativos

Internamente el UGSAF cuenta con procedimientos para el procesamiento de pagos, que cubren principalmente la contabilidad en ISTMO / PENTAGON, con roles y responsabilidades claros, incluido el registro y aprobación de pagos, y diagramas de flujo específicos para los procesos de adquisición y gestión financiera, que se reflejarán en el Manual Operativo. El ambiente de control interno del Proyecto es adecuado. Todo el procesamiento de transacciones utiliza las instituciones, procesos y sistemas del MINSA que prevén separación de funciones, supervisión, revisiones de control de calidad, conciliaciones y auditorías externas independientes.



f. Supervisión y Monitoreo

El Banco supervisará de cerca el desempeño de la TSA. Algunas medidas de mitigación adicionales serían:

- i. La implementación del proyecto se basará en el Programa Operativo Anual (POA);
- ii. UGSAF preparará y presentará al Banco Informes Financieros Interinos (IFR) semestrales no auditados y una única auditoría cubrirá toda la vida del proyecto;
- iii. Los estados financieros del proyecto y los Estados de gastos (SOE) estarán sujetos a auditorías anuales que serán realizadas por auditores externos elegibles y con base en ToR aceptables para el Banco;

El plan de supervisión de gestión financiera y el apoyo a la implementación incluirán supervisiones en el sitio y fuera del sitio. Si las circunstancias lo permiten, las misiones en el sitio se llevarán a cabo al menos dos veces al año y se calibrarán según los riesgos evaluados y el desempeño del Proyecto. En caso de falta de acceso físico a las instalaciones del proyecto una vez que comience la implementación, el soporte y la supervisión de la implementación virtual de FM se realizarán utilizando herramientas de TI. El soporte de implementación fuera del sitio comprenderá revisiones de escritorio de los IFR y los estados financieros auditados, el monitoreo continuo del flujo de fondos y el progreso de la ejecución del presupuesto.

g. Auditoría externa

El MINSA preparará anualmente los estados financieros del Proyecto, incluyendo cifras acumuladas, para el año y al cierre del año fiscal. El MINSA contratará una firma de auditoría externa, independiente y privada, aceptable para el GBM, a más tardar seis meses después de la vigencia del Préstamo. El informe de estados financieros auditados para toda la vida del Proyecto se entregará al GBM a más tardar seis meses después del final de la fecha de cierre. De acuerdo con la política del GBM sobre acceso a la información, los estados financieros auditados se harán públicos.



5. Adquisiciones y contrataciones

De conformidad con el párrafo 5.9 del "Reglamento de adquisiciones del Banco Mundial para prestatarios de IPF" (julio de 2016) ("Reglamento de adquisiciones"), el sistema de seguimiento sistemático e intercambios en las adquisiciones (STEP) del Banco se utilizará para preparar, aclarar y actualizar los planes de adquisiciones y realizar todas las transacciones de adquisiciones para el Proyecto.

Las adquisiciones para el Proyecto se llevarán a cabo de acuerdo con las Regulaciones de Adquisiciones del GBM para Prestatarios de IPF para Bienes, Obras, Servicios de Consultoría y No Consultoría, con fecha 1 de julio de 2016 (revisado en noviembre de 2017 y agosto de 2018). El Proyecto estará sujeto a las Directrices Anticorrupción del GBM, de fecha 15 de octubre de 2006, revisadas en enero de 2011, y a partir del 1 de julio de 2016. El Proyecto utilizará el Seguimiento sistemático de intercambios en adquisiciones (STEP) para planificar, registrar y rastrear transacciones de adquisiciones.

Las principales adquisiciones previstas son las siguientes: (i) insumos para la prevención y control de infecciones, incluidos los suministros de limpieza y saneamiento, autoclaves y equipos de esterilización, suministros médicos y suministros para garantizar prácticas seguras de manejo de desechos hospitalarios; (ii) insumos y suministros para la detección de casos, incluidos suministros de laboratorio para el diagnóstico de COVID-19, cabinas de prueba que protegen a los trabajadores de salud durante las pruebas de COVID-19 y otros equipos y suministros según sea necesario; y (iii) insumos para la prestación de servicios de salud, incluidos medicamentos, equipos y suministros. Esto incluirá equipo para hospitales y UCI, como carros de emergencia, equipo de protección personal y suministros médicos quirúrgicos, así como otros equipos, suministros y servicios auxiliares según sea necesario. La finalización de la Estrategia de Adquisiciones del Proyecto para el Desarrollo (PPSD) y el plan de adquisiciones simplificados se han aplazado hasta su ejecución

El enfoque de adquisiciones propuesto prioriza las adquisiciones de emergencia por vía rápida para los bienes, obras y servicios de emergencia necesarios. Las medidas clave para



acelerar las adquisiciones incluyen: (i) el uso de métodos de adquisición y selección sencillos y rápidos, adecuados para una situación de emergencia, incluida la contratación directa, según corresponda; (ii) procedimientos competitivos simplificados con menor tiempo de licitación; (iii) uso de los acuerdos marco electrónicos del Gobierno de Panamá y el sistema de contratación electrónica; (iv) adquisiciones de agencias de las Naciones Unidas (ONU) habilitadas y aceleradas por los procedimientos y plantillas del GBM; y (v) ninguna revisión previa para adquisiciones de emergencia. Según lo solicitado por el Prestatario, el GBM brindará apoyo práctico ampliado en la implementación para ayudar a acelerar todas las etapas de la contratación, desde la ayuda con la identificación del proveedor hasta el apoyo para la licitación / selección y / o negociaciones para la firma del contrato y el monitoreo de la implementación (si corresponde).

a. Normas regulatorias que rigen la ejecución del programa

El Proyecto se enmarca en el Plan Nacional ante la amenaza por el brote del nuevo coronavirus COVID-19 adoptado mediante Decreto Ejecutivo N°64 de 28 de enero de 2020. Éste y todos los documentos subsecuentes vinculados al manejo de la pandemia están contenidos en el link:

http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/destacado/plan_coronavirus.pdf

b. Aspectos legales

El Prestatario, a través del MINSA, deberá: (a) asegurarse de que el Proyecto se lleve a cabo de acuerdo con el Plan de Acción COVID-19; y (b) mantener, en todo momento durante la ejecución del Proyecto, arreglos adecuados de coordinación y gestión de emergencias de salud pública, todo de una manera aceptable para el Banco

El Prestatario, a través del MINSA, deberá: (a) operar y mantener, durante la implementación del Proyecto, una unidad dentro de UGSAF (la "PIU") y CODIPRO, ambas con funciones, responsabilidades, recursos y composición satisfactoria para el Banco, según se establece en el Manual Operativo del Proyecto; (b) asegurar que la UEP se coordina con el Sub- Dirección de Salud Ambiental del MINSA para los aspectos



ambientales y con la Dirección de Asuntos de Salud Indígena del MINSA para los aspectos sociales.

El Prestatario, a través del MINSA, se asegurará de que el Proyecto se implemente de acuerdo con las PCAS, de una manera aceptable para el Banco.

El Proyecto tomará medidas para proteger los datos personales. Es probable que se recopilen y utilicen grandes volúmenes de datos personales, información de identificación personal y datos confidenciales en relación con la gestión del brote de COVID-19 en circunstancias en las que las medidas para garantizar el uso y procesamiento legítimos, apropiados y proporcionados de esos datos pueden no figura en la ley o los datos nacionales normativas de gobernanza, o recopilarse y gestionarse de forma rutinaria en los sistemas de información sanitaria. Para protegerse contra el abuso de esos datos, el Proyecto incorporará las mejores prácticas internacionales para tratar dichos datos en tales circunstancias. Dichas medidas pueden incluir, a modo de ejemplo, la minimización de datos (recopilar solo los datos necesarios para el propósito); precisión de los datos (corregir o borrar datos que no son necesarios o que son inexactos); limitaciones de uso (los datos solo se utilizan para fines legítimos y relacionados); retención de datos (conservar los datos solo durante el tiempo que sean necesarios); información a los interesados del uso y procesamiento de datos; y oportunidad para que los interesados corrijan información sobre ellos, etc. En términos prácticos,

c. Procedimientos y procesos de adquisiciones

Las adquisiciones por parte del Prestatario serán realizadas por UGSAF. UGSAF tiene experiencia previa en la implementación de proyectos financiados por el GBM y el BID. Además, el personal de UGSAF ha recibido capacitación en el Reglamento de Adquisiciones del GBM. Se acordarán procedimientos simplificados para la aprobación de adquisiciones de emergencia para su implementación a fin de acelerar la toma de decisiones y las aprobaciones por parte del Prestatario. Los procesos de adquisiciones estarán sujetos a revisiones ex post realizadas por el GBM o terceros aceptables para el GBM.



Adquisiciones anticipadas y financiamiento retroactivo: El Prestatario puede avanzar con la adquisición bajo los acuerdos de adquisición anteriores y puede solicitar la aprobación del GBM de la contratación anticipada y el reconocimiento del financiamiento retroactivo dentro de los parámetros establecidos en el Acuerdo de Préstamo. La elegibilidad para la financiación de la contratación anticipada depende de la aceptación por parte del Contratista / proveedor de las Directrices anticorrupción y el Marco de sanciones del GBM.

Los principales riesgos para las adquisiciones son: (i) posible falta de disponibilidad de ciertos bienes debido a una mayor demanda mundial que puede exponer debilidades en la cadena de suministro y / o aumentos significativos de precios; (ii) problemas con la distribución oportuna de todos los bienes adquiridos; y (iii) problemas relacionados con la gobernanza comunes en situaciones de emergencia. Estos riesgos serán mitigados por: (a) el Proyecto, a través de sus procesos de adquisiciones.

d. Organización para la ejecución de las adquisiciones

La organización para la adquisición de insumos tiene por objetivo mejorar la gestión del programa permitiendo identificar la cantidad y tipo de procedimientos de adquisiciones necesarios a ejecutar para el logro de los objetivos del programa; este proceso inicia a partir de la solicitud que proviene de la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, la cual mediante documento de requisición de bienes y servicios solicita listado de los insumos requeridos para la creación del Plan de Adquisiciones; la UGSAF recibe la documentación y a través del área de adquisiciones, se revisa y valida la documentación presentada para luego proceder a preparar el pedido de propuesta, posterior a este pedido se inicia el proceso de invitación y presentación de propuesta; este proceso de adquisición continua hasta lograr su adjudicación y refrendo de Contraloría para su posterior envío a la recepción de los bienes al depósito Nacional de Medicamentos.

La Dirección de Provisión de Servicios de Salud es la unidad que garantiza la distribución de los bienes a las Unidades Ejecutoras finales, la UGSAF recibe y maneja



las actas de entrega correspondiente; para que de esta manera se desarrolle el proceso de propuesta, adquisición y distribución de ágil y efectiva.

e. **Supervisión de los procesos de adquisiciones y contratos**

El Banco realizará revisiones posteriores de los procesos de adquisiciones que lleve a cabo el Prestatario para establecer si cumplen con los requisitos establecidos en el Convenio Legal. En ese marco, podrá encargar dicha tarea a un tercero que le resulte aceptable (por ejemplo, una entidad fiscalizadora superior). La entidad designada deberá realizar estos exámenes de conformidad con los términos de referencia que haya establecido el Banco⁴.

f. **Fraude y corrupción**

El Banco exige que se apliquen y se observen las Normas para la Prevención y Lucha contra el Fraude y la Corrupción, que incluyen, entre otras cosas, el derecho del Banco a sancionar, inspeccionar y realizar auditorías.

Las directrices de lucha contra la corrupción del Banco y este Anexo se aplican a las adquisiciones realizadas en el marco de las operaciones de financiamiento para proyectos de inversión de dicho organismo.

El Banco exige que los Prestatarios (incluidos los beneficiarios del financiamiento del Banco); licitantes (postulantes/proponentes), consultores, contratistas y proveedores; subcontratistas, sub-consultores, prestadores o proveedores de servicios, y agentes (declarados o no), así como los miembros de su personal, observen los más altos niveles éticos durante el proceso de adquisición, selección y ejecución de los contratos que financie, y se abstengan de cometer actos de fraude y corrupción.

Rechazará toda propuesta de adjudicación si determina que la empresa o persona recomendada para la adjudicación, los miembros de su personal, sus agentes, sub-

⁴ <http://pubdocs.worldbank.org/en/423591555419918575/Procurement-Regulations-for-Investment-Project-Financing-Borrowers-spanish-2018.pdf>



consultores, subcontratistas, prestadores de servicios, proveedores o empleados han participado, directa o indirectamente, en prácticas corruptas, fraudulentas, colusorias, coercitivas u obstructivas para competir por el contrato en cuestión. Para más detalle véase el anexo V.

g. Apoyo extendido para la implementación del Proyecto.

- El proyecto requerirá un apoyo de implementación intensivo y un diálogo continuo con el cliente. La estrategia de apoyo a la implementación del GBM combina la supervisión periódica con el apoyo técnico oportuno y el asesoramiento sobre políticas según sea necesario. El apoyo a la implementación incluirá: (i) supervisión bianual del GBM; (ii) discusiones técnicas provisionales y visitas de campo del GBM; (iii) monitorear e informar sobre el avance de la implementación y el logro de resultados; (iv) revisiones de las NIIF anuales y de la auditoría financiera única; y (v) revisiones periódicas de publicaciones. Si la situación lo permite, el equipo del GBM visitará hospitales seleccionados al azar para evaluar y verificar físicamente el uso y funcionamiento de los equipos financiados por el Proyecto. Estas visitas al sitio incluirán la interacción con los gerentes de hospitales, funcionarios de adquisiciones públicas y partes interesadas.
- La implementación del Proyecto se basará en la estrategia diseñada por el GdP para responder a la amenaza que representa el COVID-19: El Plan Operativo Nacional de Prevención y Control del Nuevo Coronavirus. El Proyecto será ejecutado por el MINSa como rector del sector salud y líder de la respuesta nacional COVID-19. Dentro del MINSa, el Proyecto será implementado por la UGSAF, que tiene experiencia en la implementación de proyectos financiados con préstamos multilaterales y tiene la capacidad para implementar el Proyecto.



- La gestión técnica del Proyecto será coordinada por UGSAF y apoyada por las unidades técnicas relevantes del MINSA, con seguimiento por parte del GBM para asegurar que se mantenga la coordinación y se logren los objetivos del Proyecto.
- El FM del Proyecto será ejecutado por UGSAF en la plataforma ISTMO, la cual es aceptable para el GBM y de acuerdo con las disposiciones acordadas con el MEF, dada la emergencia nacional.
- La implementación temprana del Proyecto podría enfrentar desafíos, que serán abordados con las siguientes acciones:
- Estrategia de apoyo a la implementación. Esto se basará en gran medida en un diálogo político constante y en el trabajo en asociación con la UGSAF. El equipo de apoyo a la implementación del GBM tendrá una interacción continua con todas las partes interesadas del Proyecto. Esto requerirá coherencia en la composición del equipo de trabajo central del GBM, experiencia técnica y familiaridad con las situaciones nacionales / locales. El equipo de trabajo del GBM también brindará apoyo práctico en la preparación del Manual Operativo del Proyecto (POM).
- Creación de capacidad de la agencia de implementación. Se proporcionará capacitación pertinente y apoyo práctico a nivel técnico en términos de gestión de adquisiciones, fiduciario y salvaguardias. Esto incluirá el apoyo a UGSAF en: (i) desarrollo de obras anuales y planes financieros; (ii) planificación y supervisión de tareas de la UGSAF; (iii) revisión de los términos de referencia para consultorías clave; (iv) coordinar con socios de desarrollo; (v) resolución de problemas emergentes con la implementación del proyecto; y (vi) monitorear la evolución de los riesgos para asegurar el cumplimiento de los acuerdos legales.



6. Evaluación de Sistemas Sociales y Ambientales

En el PCAS se tendrán en cuenta los hallazgos de la evaluación ambiental y social, la diligencia debida ambiental y social del Banco, y los resultados de la participación con partes interesadas. Será un resumen preciso de las medidas y acciones significativas que se requieren para evitar, minimizar, reducir o mitigar los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto. En el PCAS se especificará la fecha de finalización para cada acción.

a. Instrumentos de gestión ambiental y social del proyecto

La República de Panamá implementará medidas y acciones materiales para que el Proyecto se implemente de acuerdo con las Normas Ambientales y Sociales (NAS). Este Plan de Compromiso Ambiental y Social (PCAS) establece las medidas y acciones materiales, cualquier documento o plan específico, así como el calendario para cada uno de ellos.

La implementación de las medidas y acciones materiales establecidas en este PCAS será monitoreada e informada al Banco por la República de Panamá según lo requiera el PCAS y las condiciones del acuerdo legal, y el Banco monitoreará y evaluará el progreso y cumplimiento de las medidas y acciones materiales a lo largo de la implementación del Proyecto.

La implementación de las medidas y acciones materiales establecidas en este PCAS será monitoreada e informada al Banco por la República de Panamá según lo requiera el PCAS y las condiciones del acuerdo legal, y el Banco monitoreará y evaluará el progreso y cumplimiento de las medidas y acciones materiales a lo largo de la implementación del Proyecto.

Según lo acordado por el Banco y la República de Panamá, este PCAS puede ser revisado de vez en cuando durante la implementación del Proyecto, para reflejar la gestión adaptativa de los cambios del Proyecto y circunstancias imprevistas o en respuesta a la evaluación del desempeño del Proyecto realizada bajo el propio PCAS.



En tales circunstancias, la República de Panamá aceptará los cambios con el Banco y actualizará el PCAS para reflejar dichos cambios. El acuerdo sobre cambios al PCAS se documentará a través del canje de cartas firmado entre el Banco y el ministro del MINSA en representación de la República de Panamá. El MINSA divulgará de inmediato el PCAS actualizado.

En febrero 2021 los documentos Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), Plan de Participación de Partes Interesadas (PPPI) y el Procedimiento de Gestión de Mano de Obra (PGMO) fueron aprobados y publicados.

Cuando los cambios del Proyecto, las circunstancias imprevistas o el desempeño del Proyecto den lugar a cambios en los riesgos e impactos durante la implementación del Proyecto, la República de Panamá proporcionará fondos adicionales, si es necesario, para implementar acciones y medidas para abordar dichos riesgos e impactos.

b. Responsable de la gestión socioambiental

Los Estándares Ambientales y Sociales establecen los requisitos que deben cumplir los Prestatarios en relación con la identificación y evaluación de los riesgos e impactos ambientales y sociales asociados con los proyectos respaldados por el Banco a través del financiamiento para proyectos de inversión. El Banco considera que la aplicación de estos estándares, al centrarse en la identificación y la gestión de riesgos ambientales y sociales, respaldará a los Prestatarios en su objetivo de reducir la pobreza y aumentar la prosperidad de manera sostenible para beneficio del ambiente y sus ciudadanos.

Los estándares permitirán: a) ayudar a los Prestatarios a alcanzar buenas prácticas internacionales relacionadas con la sostenibilidad ambiental y social; b) ayudar a los Prestatarios a cumplir sus obligaciones ambientales y sociales nacionales e internacionales; c) mejorar las acciones dirigidas a la no discriminación, la transparencia, la participación, la rendición de cuentas y la gobernanza, y d) mejorar los resultados de desarrollo sostenible a través de la participación continua de las partes interesadas.



La República de Panamá es responsable del cumplimiento de todos los requisitos del PCAS incluso cuando la implementación de medidas y acciones específicas la lleva a cabo la Unidad de Gestión Sanitaria, Administrativa y Financiera (UGSAF).

Los Prestatarios gestionarán los riesgos e impactos ambientales y sociales durante todo el ciclo del proyecto de manera sistemática y proporcional a la naturaleza y la escala del proyecto y sus posibles riesgos e impactos.

Al evaluar, desarrollar y ejecutar un proyecto respaldado mediante el financiamiento para proyectos de inversión, el Prestatario podrá, cuando corresponda, acordar con el Banco utilizar total o parcialmente su marco ambiental y social nacional para abordar los riesgos e impactos del proyecto, siempre y cuando el uso de tal marco permita al proyecto lograr objetivos sustancialmente coherentes con los EAS.

Los Prestatarios y proyectos también deben aplicar los requisitos relevantes de las Guías generales sobre medio ambiente, salud y seguridad (GMASS) del Grupo Banco Mundial⁵, que son documentos de referencia técnica que presentan ejemplos de buenas prácticas internacionales de la industria (BPII), tanto generales como específicos de cada sector.

El Prestatario evaluará y gestionará los riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto y hará el seguimiento correspondiente durante todo el ciclo para cumplir con los requisitos de los EAS en una manera y en un plazo aceptables para el Banco⁶.

⁵ https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/topics_ext_content/ifc_external_corporate_site/sustainability-at-ifc/policies-standards/ehs-guidelines/ehsguidelines

⁶ Al establecer la manera y el plazo aceptable, el Banco considerará la naturaleza y la importancia de los posibles riesgos e impactos ambientales y sociales, los plazos para el desarrollo y la ejecución del proyecto, la capacidad del Prestatario y de otras entidades implicadas en el desarrollo y la ejecución del proyecto, y las medidas y acciones específicas que el Prestatario implementará o tomará para abordar tales riesgos e impactos.



Se espera que el Prestatario diseñe y ejecute el proyecto con el fin de lograr estos objetivos. La aplicación de los EAS puede ayudar al Prestatario a abordar los riesgos e impactos del proyecto y a lograr resultados que respalden un desarrollo duradero. Cada EAS establece requisitos específicos que pueden ayudar al Prestatario a lograr los objetivos de maneras que reflejen la naturaleza de los riesgos e impactos del proyecto.

En algunas circunstancias, el Prestatario identificará en la evaluación ambiental y social determinados riesgos e impactos que no están específicamente cubiertos en los EAS; estos riesgos e impactos se abordarán de acuerdo con la jerarquía de mitigación y los objetivos del EAS 1.

c. Mecanismos de coordinación con el Banco

Los EAS están diseñados para ayudar a los Prestatarios a gestionar los riesgos e impactos de un proyecto, y a mejorar su desempeño ambiental y social a través de un enfoque basado en riesgos y resultados. Los resultados deseados para el proyecto se describen en los objetivos de cada EAS, y se detallan los requisitos específicos para ayudar a los Prestatarios a lograr estos objetivos a través de medios que sean adecuados en función de la naturaleza y la escala del proyecto, y proporcionales al nivel de riesgos e impactos ambientales y sociales.

El EAS 1 establece las responsabilidades del Prestatario en relación con la evaluación, la gestión y el seguimiento de los riesgos e impactos ambientales y sociales asociados con cada etapa de un proyecto respaldado por el Banco a través del financiamiento para proyectos de inversión, a fin de lograr resultados ambientales y sociales coherentes con los Estándares Ambientales y Sociales (EAS).

También establecen la importancia de lo siguiente: a) el marco ambiental y social existente del Prestatario (República de Panamá) para abordar los riesgos y los impactos del proyecto; b) una evaluación ambiental y social integral para identificar los riesgos e impactos de un proyecto; c) participación eficaz de la comunidad a través de



la divulgación de información relacionada con el proyecto, consultas y presentación eficaz de opiniones, y d) gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales por parte del Prestatario durante todo el ciclo del proyecto. El Banco requiere que todos los riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto se aborden como parte de la evaluación ambiental y social que se realiza de conformidad con el EAS 1.

Los EAS 2 a 10 establecen las obligaciones del Prestatario de identificar y abordar riesgos ambientales y sociales e impactos que puedan requerir atención particular. Estos estándares establecen objetivos y requisitos para evitar, minimizar, reducir y mitigar riesgos e impactos, y, cuando queden impactos residuales significativos, para compensar o contrarrestar estos impactos.



Los Prestatarios⁷ (República de Panamá) realizarán una evaluación ambiental y social de los proyectos que se proponen para recibir financiamiento del Banco a fin de ayudar a garantizar que dichos proyectos sean ambiental y socialmente adecuados y sostenibles. La evaluación ambiental y social será proporcional a los riesgos e impactos del proyecto. Servirá de base para el diseño del proyecto y se usará para identificar medidas y acciones de mitigación y para mejorar la toma de decisiones.

El Prestatario llevará a cabo una evaluación ambiental y social⁸ del proyecto para determinar los riesgos e impactos ambientales y sociales del proyecto durante todo su ciclo⁹. La evaluación será proporcional a los posibles riesgos e impactos del proyecto y estimará de manera integrada todos los riesgos e impactos ambientales y sociales directos¹⁰, indirectos¹¹ y acumulativos¹² pertinentes durante todo el ciclo del proyecto, incluso los identificados específicamente en los EAS 2 a 10.

⁷ Se reconoce que el Prestatario puede no ser la entidad que ejecuta el proyecto en forma directa. Sin embargo, es responsable de garantizar que el proyecto se prepare y ejecute de modo tal que cumpla con todos los requisitos aplicables de los EAS de la manera y en el tiempo acordados con el Banco. El Prestatario verificará que toda entidad involucrada en la ejecución del proyecto respalde todas las obligaciones y compromisos del

⁸ El Prestatario, en consulta con el Banco, identificará y utilizará métodos y herramientas adecuados, incluidos análisis ambientales, sociales y del alcance, investigaciones, auditorías, encuestas y estudios, para identificar y evaluar los posibles riesgos e impactos sociales y ambientales del proyecto propuesto. Estos métodos y herramientas reflejarán la naturaleza y la escala del proyecto e incluirán, según corresponda, una combinación (o elementos) de lo siguiente: evaluación de impacto ambiental y social (EIAS), auditoría ambiental, evaluación de riesgos o amenazas, análisis social y de conflictos, plan de gestión ambiental y social (PGAS), marco de gestión ambiental y social (MGAS), evaluación del impacto ambiental regional o sectorial, y evaluación ambiental y social estratégica (EASE). Las características específicas de un proyecto pueden exigir que el Prestatario utilice métodos y herramientas especializados de evaluación, por ejemplo, un plan de gestión de patrimonio cultural. En los casos en los que el proyecto pueda tener impactos sectoriales o regionales, se necesitará una evaluación del impacto ambiental sectorial o regional

⁹ Esta puede incluir la reconstrucción, la construcción, la operación, el desarme, el desmantelamiento y la restitución/ restauración

¹⁰ El impacto directo es aquel impacto ocasionado por el proyecto que surge contemporáneamente en el lugar del proyecto

¹¹ El impacto indirecto es aquel impacto ocasionado por el proyecto que surge posteriormente o a una distancia del proyecto mucho mayor que en el impacto directo, pero aun así es razonablemente previsible y no incluirá impactos inducidos

¹² El impacto acumulativo del proyecto es el impacto incremental que este tiene cuando se añade a los impactos de otros acontecimientos pasados, presentes y razonablemente previsible, así como actividades no planificadas pero predecibles que son posibles gracias al proyecto y que podrían ocurrir más tarde o en una ubicación diferente. Los impactos acumulativos pueden ser el resultado de actividades individualmente menores, pero colectivamente significativas que ocurren durante un período. En la evaluación ambiental y social se considerarán los impactos acumulativos que se reconocen como importantes en función de inquietudes científicas o que reflejan las inquietudes de las partes afectadas por el proyecto. Los impactos acumulativos potenciales se determinarán lo antes posible, idealmente, como parte de los estudios de alcance del proyecto (scoping).



MEDIDAS Y ACCIONES MATERIALES		PERIODO DE TIEMPO	ENTIDAD/ AUTORIDAD RESPONSABLE
SEGUIMIENTO Y REPORTE			
UNA	INFORMES REGULARES Elaborar y presentar al Banco informes de seguimiento periódicos sobre el desempeño ambiental, social, de salud y seguridad (ESHS) del Proyecto. Incluidas, entre otras, actividades de participación de las partes interesadas y registro de quejas.	Cada seis meses durante la implementación del Proyecto en conjunto con los informes de avance del Proyecto.	MINSA
EAS 1: EVALUACIÓN Y GESTIÓN DE RIESGOS E IMPACTOS AMBIENTALES Y SOCIALES			
1.1	ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Establecer y mantener la capacidad adecuada, compuesta por especialistas ambientales y sociales, para la gestión de los estándares ambientales y sociales relevantes para el Proyecto. Un equipo integrado por especialistas existentes dentro de la Sub- Dirección General de Salud Ambiental y la Dirección de Salud Indígena Asuntos dentro del MINSA brindarán apoyo a la UGSAF en la implementación de los aspectos ESHS.	<ul style="list-style-type: none"> El equipo ambiental y social del [MINSA] se determinará y estará disponible para apoyar el proyecto a más tardar 30 días después de la Fecha de vigencia, antes de que se inicien las obras, y se mantendrá durante toda la ejecución del Proyecto. 	MINSA
1.2	EVALUACIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL / PLANES E INSTRUMENTOS DE GESTIÓN / CONTRATISTAS Evaluar los riesgos e impactos ambientales y sociales de las actividades propuestas del Proyecto y desarrollar un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) para detallar las medidas y procedimientos para la evaluación y gestión eficaz de los riesgos e impactos de ESHS, de acuerdo con el Plan de Acción COVID-19 de Panamá y Buenas prácticas de la industria internacional, incluido el Plan de preparación y respuesta estratégica (SPRP) de COVID-19 preparado por la Organización Mundial de la Salud (OMS), todo de manera coherente con las NAS. Esto incluirá asegurar que	<ul style="list-style-type: none"> El MGAS se divulgará y adoptará, de una manera aceptable para el Banco, a más tardar sesenta (60) días después de la Fecha de entrada en vigor. Hasta que se apruebe el MGAS, el Proyecto aplicará los estándares de la OMS sobre la respuesta al COVID-19 de manera coherente con la NAS1. Evaluación a realizarse antes de la realización de las actividades relevantes del Proyecto. Planes o instrumentos preparados antes de llevar a cabo las actividades relevantes del Proyecto, y luego implementados durante la ejecución de 	MINSA



	<p>las personas o grupos que, debido a sus circunstancias particulares, puedan estar en desventaja o ser vulnerables, tengan acceso a los beneficios de desarrollo resultantes del Proyecto.</p> <p>Preparar, divulgar, adoptar e implementar cualquier plan de gestión ambiental y social u otros instrumentos requeridos para las actividades respectivas del Proyecto según el MGAS del proyecto, de una manera aceptable para el Banco.</p> <p>Incorporar los aspectos relevantes de este PCAS, incluidos, entre otros, los requisitos detallados en el MGAS, los planes de gestión ambiental y social u otros instrumentos, los requisitos de la NAS2 y cualquier otra medida ESHS requerida, en las especificaciones de la ESHS de los documentos de adquisición y (en el caso inesperado de cualquier actividad de obra civil en el marco del proyecto) cualquier contrato con contratistas y empresas supervisoras. Posteriormente, asegúrese de que los contratistas y las empresas supervisoras cumplan con las especificaciones ESHS de sus respectivos contratos.</p>	<p>tales ocupaciones.</p> <ul style="list-style-type: none">• Antes de iniciar el proceso de adquisiciones para las actividades relevantes y, posteriormente, asegurarse de que los proveedores, contratistas y empresas supervisoras (según corresponda) cumplan con las especificaciones de ESHS en sus contratos mediante su participación en las respectivas actividades del Proyecto.	
1.3	<p>EXCLUSIONES</p> <p>Excluya el siguiente tipo de actividades como no elegibles para financiamiento bajo el Proyecto:</p> <p>Adquisición de plaguicidas y equipos o equipos de alto consumo energético que generen emisiones que afecten la capa de ozono.</p> <p>Actividades que tienen alta probabilidad de causar efectos adversos graves a la salud humana y / o al medio ambiente no relacionados con el tratamiento de casos de COVID-19, como el transporte y</p>	<p>Durante el proceso de evaluación realizado bajo la acción 1. 2.a. encima.</p>	<p>MINSA</p>



	<p>eliminación de desechos altamente infecciosos que no han sido debidamente tratados para tal fin.</p> <p>Actividades que pueden tener impactos sociales adversos importantes y pueden dar lugar a conflictos sociales importantes.</p> <p>Actividades que pueden afectar las tierras o los derechos de los pueblos indígenas u otras minorías vulnerables.</p> <p>Actividades que pueden implicar el reasentamiento permanente o la adquisición de tierras o impactos adversos sobre el patrimonio cultural. Todas las demás actividades excluidas establecidas en el MGAS del Proyecto.</p>		
EAS 2: TRABAJO Y CONDICIONES DE TRABAJO			
2.1	<p>GESTIÓN LABORAL</p> <p>El Proyecto se llevará a cabo de acuerdo con los requisitos aplicables de la NAS2, de una manera aceptable para el Banco, incluso mediante, entre otras cosas, la implementación de medidas adecuadas de salud y seguridad ocupacional (incluidas medidas de preparación y respuesta ante emergencias), estableciendo arreglos de quejas para Trabajadores del proyecto e incorporación de requisitos laborales en las especificaciones ESHS de los documentos de adquisición y contratos con contratistas y firmas supervisoras. Las medidas se reflejarán en los Procedimientos de Gestión Laboral que se incluirán en el ESMF según se determine en el ESRS.</p>	<ul style="list-style-type: none"> LMP se incluirá en el MGAS de una manera aceptable para el Banco, a más tardar sesenta (60) días después de la Fecha de entrada en vigor. Actualizado según sea necesario durante la implementación del Proyecto. 	MINSA
EAS 3: EFICIENCIA DE LOS RECURSOS Y PREVENCIÓN Y GESTIÓN DE LA CONTAMINACIÓN			
	Los aspectos relevantes de esta norma deben ser considerados, según sea necesario, bajo la acción 1.2 anterior, incluyendo, entre otras, medidas para: manejar los desechos de atención médica y otros tipos de desechos peligrosos y no peligrosos.		
EAS 4: SALUD Y SEGURIDAD COMUNITARIAS			



	<p>Los aspectos relevantes de esta norma se considerarán, según sea necesario, en la acción 1.2 anterior, incluidas, entre otras, medidas para: minimizar el potencial de exposición de la comunidad a enfermedades transmisibles; asegurar que las personas o grupos que, debido a sus circunstancias particulares, puedan estar en desventaja o ser vulnerables, tengan acceso a los beneficios de desarrollo resultantes del Proyecto; gestionar los riesgos de la afluencia laboral; y prevenir y responder a la explotación y el abuso sexuales y al acoso sexual. No se espera que el proyecto dependa del personal de seguridad para la implementación de las actividades del proyecto. Si se requiere personal de seguridad, el MGAS evaluará e identificará los riesgos relacionados con el uso de fuerzas de seguridad para apoyar las actividades del proyecto.</p>		
EAS 5: ADQUISICIÓN DE TIERRAS, RESTRICCIONES AL USO DE LA TIERRA Y REASENTAMIENTO INVOLUNTARIO			
Esta norma no es relevante actualmente.			
EAS 6: CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES VIVOS			
Esta norma no es relevante actualmente.			
EAS 7: PUEBLOS INDÍGENAS / COMUNIDADES LOCALES TRADICIONALES HISTÓRICAMENTE INDÍGENAS / AFRICANAS SUBSAHARIANAS			
Los aspectos relevantes de esta norma se considerarán, según sea necesario, en la acción 1.2 anterior.			
EAS 8: PATRIMONIO CULTURAL			
Esta norma no es relevante actualmente.			
EAS 9: INTERMEDIARIOS FINANCIEROS			
Esta norma no es relevante actualmente.			
EAS 10: PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS Y DIVULGACIÓN DE INFORMACIÓN			
10.1	<p>PLAN DE PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS</p> <ul style="list-style-type: none"> La interacción entre el Prestatario y las partes interesadas será parte integral de la evaluación ambiental y social del proyecto, su diseño y su ejecución, como se describe en el EAS 1 Actualizar el borrador del Plan de participación de las partes interesadas (SEP) desarrollado para el proyecto según sea necesario, de acuerdo con el Plan de acción COVID-19 (mencionado en la acción 1.2 (a) anterior), de una manera aceptable para el Banco, y adoptarlo para su implementación continua para asegurar que la realización de todas las actividades del Proyecto incluye la participación de las partes interesadas y la divulgación de información de 	<ul style="list-style-type: none"> Actualizar y adoptar el SEP dentro de los sesenta (60) días después de la fecha de inicio de vigencia e implementar el SEP durante la implementación del Proyecto. 	MINSA



	conformidad con la NAS10.		
10.2	<p>MECANISMO DE QUEJAS</p> <ul style="list-style-type: none">• Los arreglos de quejas accesibles se pondrán a disposición del público para recibir y facilitar la resolución de inquietudes y quejas en relación con el Proyecto, de conformidad con la NAS10, de una manera aceptable para el Banco.• El alcance, la escala y el tipo de mecanismo de atención de quejas y reclamos será proporcional a la naturaleza y la escala de los posibles riesgos e impactos del proyecto.• diferentes maneras en que los usuarios pueden enviar sus reclamos, que pueden incluir presentaciones en persona, por teléfono, mensaje de texto, correo, correo electrónico o sitio web;• un registro donde se consignen los reclamos por escrito y que se mantenga como base de datos;• procedimientos dados a conocer públicamente, en los que se determine el tiempo que los usuarios deberán esperar para que se acuse recibo de sus reclamos, se responda a ellos y se les dé solución;• transparencia respecto del procedimiento de atención de quejas y reclamos, la estructura de gestión y los encargados de tomar decisiones;• un proceso de apelaciones (incluido el sistema judicial nacional) al que se pueda remitir a quienes presenten quejas y reclamos y no estén satisfechos cuando no se haya logrado llegar a una solución.• El prestatario puede ofrecer la mediación como opción para los usuarios que no están satisfechos con la solución propuesta.	Durante toda la implementación del Proyecto.	MINSA
APOYO A LA CAPACIDAD (CAPACITACIÓN)			
	<p>FORMACIÓN</p> <p>Capacitar al personal de los establecimientos de</p>	Durante toda la implementación del Proyecto.	MINSA



	<p>salud sobre el uso adecuado de equipos de protección personal, manejo y disposición de desechos médicos, y sobre diagnóstico, atención y notificación de casos positivos de COVID-19, entre otros temas. Tal como se identificó durante el desarrollo del MGAS y durante la implementación del Proyecto.</p>		
--	---	--	--



7. Disposiciones finales.

El presente Reglamento establecer los términos y condiciones que regirán la ejecución del Panamá COVID-19 Respuesta de Emergencia. Su objetivo central es establecer los criterios que deben garantizar la aplicación de criterios estandarizados que permitan la ejecución efectiva y eficiente del Programa.



8. Anexos

Anexo I. República de Panamá. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Instituto Nacional de Estadística y Censo. CIFRAS PRELIMINARES DE NACIMIENTOS VIVOS Y DEFUNCIONES FETALES EN LA REPÚBLICA: AÑO 2019

<https://www.inec.gob.pa/archivos/A053342420200706094834Nacimientos%20vivos%20y%20Defunciones%20fetales%202019.pdf>

Anexo II. República de Panamá. CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Dirección de Estadística y Censo.

<https://www.inec.gob.pa/Archivos/P191Boletin.pdf>

Anexo III. BANCO MUNDIAL MARCO AMBIENTAL Y SOCIAL.

<http://pubdocs.worldbank.org/en/345101522946582343/Environmental-Social-Framework-Spanish.pdf#page=45&zoom=80>

Anexo IV. Marco Ambiental y Social para las operaciones de financiamiento de proyectos de inversión. Nota de Orientación para Los prestatarios.

<http://documents1.worldbank.org/curated/en/762551548346041687/ESF-Guidance-Note-1-Assessment-and-Management-of-Environmental-and-Social-Risks-and-Impacts-Spanish.pdf>

Anexo V. BANCO MUNDIAL. Regulaciones de Adquisiciones para Prestatarios en Proyectos de Inversión. Fraude y corrupción

<http://pubdocs.worldbank.org/en/423591555419918575/Procurement-Regulations-for-Investment-Project-Financing-Borrowers-spanish-2018.pdf>

Anexo VI. REPÚBLICA DE PANAMÁ. MINISTERIO DE SALUD. DECRETO EJECUTIVO N°51 (De 18 de febrero de 2009). Por el cual se modifican artículos del Decreto Ejecutivo N°246 de 18 de julio de 2002 que crea la Unidad de Gestión. Administrativa y Financiera (UGSAF)

<https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/26251/17159.pdf>

Anexo VII. REPÚBLICA DE PANAMÁ. MINISTERIO DE SALUD. MARCO DE GESTIÓN AMBIENTAL Y SOCIAL. Documento la Gestión Ambiental y Social del proyecto de respuesta al COVID-19 en Panamá.

Marco de Gestión Ambiental y Social: http://minsab-cdn.net/sites/default/files/general/marco_de_gestion_ambiental_y_social_mgas.pdf



Procedimientos de Gestión de Mano de Obra: http://minsab-cdn.net/sites/default/files/general/procedimientos_de_gestion_de_la_mano_de_obra.pdf

Plan de Participación de Partes Interesadas: http://minsab-cdn.net/sites/default/files/general/plan_de_participacion_de_partes_interesadas_pppi.pdf