

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al Fortalecimiento de Políticas y Acceso a Programas de Inclusión Social de Personas con Discapacidad
▪ Número de CT:	PN-T1241
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPH) Líder del Equipo; Bermudez Plaza, Neili Carolina (SCL/SPH); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Duryea, Suzanne (SCL/SCL); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Salazar Salamanca, Juan Pablo (SCL/SCL); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO); Wever Vargas, Anabelle Dafne (CID/CPN)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1160.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	13 Feb 2020.
▪ Beneficiario:	República de Panamá - Secretaría Nacional de Discapacidad
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$300,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses de ejecución y desembolso
▪ Fecha de inicio requerido:	Abril de 2020
▪ Tipos de consultores:	Individuales, Firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Social Protection & Health
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Igualdad de género

II. Descripción del préstamo asociado

- 2.1 Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020, el 7,8% de la población panameña presenta algún tipo de discapacidad¹. La prevalencia es más alta en áreas rurales (8,7%) que en áreas urbanas (7,5%). La discapacidad visual es la de mayor prevalencia (60,1%) seguida de la física (38,6%), la auditiva (15,9%) y la cognitiva (12,4%). Las personas con discapacidad (PcD) en Panamá se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad respecto al resto de la población.
- 2.2 Por lo tanto, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Salud y Protección Social (SCL/SPH) junto a la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS) está preparando el “Programa de Inclusión Social para Personas con Discapacidad en Panamá” (PN-L1160) cuyo objetivo es apoyar la inclusión social de PcD a través de cuatro componentes: (i) Fortalecimiento institucional para la inclusión de PcD; (ii) Apoyo a la expansión de servicios de salud y rehabilitación;

¹ INEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

(iii) Fortalecimiento de la educación y deporte inclusivos; y (iv) Apoyo a la capacidad y autonomía de las PcD.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es apoyar la preparación del Programa de Inclusión Social para PcD en Panamá (PN-L1160) a través de la generación de insumos técnicos para lograr una adecuada focalización, planificación y evaluación del Programa. En ese sentido, la CT: (i) apoyará la caracterización de la población con discapacidad en Panamá e identificará las brechas en la provisión de servicios sociales, insumos necesarios para la elaboración de la Propuesta de Préstamo; (ii) contribuirá a la actualización de instrumentos de política pública y de capacidad institucional requeridos para dar sostenibilidad a las acciones financiadas por el Programa; y (iii) apoyará el diseño y evaluación de nuevas modalidades de atención sujetas a financiamiento del Programa.
- 3.2 En las últimas dos décadas, Panamá ha logrado avances importantes en la inclusión social y económica de las PcD. La no discriminación a las personas por razón de discapacidad está consagrada en la Constitución Política². La Ley de Equiparación de Oportunidades para las PcD reconoce a este grupo como de “interés social” y determina la obligación del Estado a crear las condiciones para su integración a la sociedad y el máximo desarrollo de sus capacidades³. A estos hitos se suma la creación en 2007 de la SENADIS cuya misión es ejecutar la política de inclusión social y del Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS) compuesto por entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. El CONADIS está integrado por los Ministerios de Salud, Educación, Trabajo y Desarrollo Laboral, y Desarrollo Social, así como entidades del sector privado, y sirve de instancia de articulación para dar seguimiento a la implementación de la Política Nacional de Discapacidad. En 2007 el país también adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPDP) y su protocolo facultativo, impulsando el paradigma que reconoce los derechos y potencialidades de las PcD.
- 3.3 A pesar de estos avances, las PcD enfrentan desafíos importantes para su plena inclusión social y recuperación de su autonomía. Poco más de la mitad de los hogares de las PcD tiene baja o muy baja capacidad económica⁴. Las PcD tienen un menor nivel de instrucción que el resto de la población. Solamente una de cada cuatro PcD mayor de 25 años tiene grado de primaria, es decir 23,4%; el 15% el nivel medio y el 7,2% un título universitario⁵. La cantidad de PcD entre los 25 y 64 años que no sabe leer ni escribir triplica el promedio nacional⁶. La situación laboral de las PcD es más precaria que la de las personas sin discapacidad; es así que, la tasa de actividad de

² El artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

³ La Ley 42 de 27 de agosto de 1999 por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad publicada en Gaceta Oficial No. 23876 el 31 de agosto de 1999.

⁴ La Encuesta Nacional de Discapacidad utilizó la metodología de Capacidad Económica en el Hogar (CAPECO) para estratificar los hogares según capacidad económica.

⁵ Plan Estratégico de SENADIS 2015-2019

⁶ Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010

las PcD es 15 puntos porcentuales (pp) inferior a la de las personas que no tienen discapacidad⁷.

- 3.4 Además, hay importantes brechas en la provisión de servicios sociales. Por ejemplo, existe una baja cobertura de los servicios de prevención y detección temprana de la discapacidad. El 27% de la población infantil no recibió la prueba obligatoria de tamizaje neonatal en 2018 según el Ministerio de Salud (MINSA). Aunque el país ofrece servicios de rehabilitación física, estos están concentrados en los centros urbanos⁸; es así que, el 66% de las atenciones de rehabilitación provistas por el MINSA en 2019 estaban concentradas en la provincia de Panamá. El país también carece de modelos de rehabilitación basados en la familia y la comunidad. Con respecto a la educación, Panamá ha adoptado el modelo de educación inclusiva, pero persisten retos de asistencia y de calidad⁹. Según datos del Ministerio de Educación (MEDUCA), al 2019 sólo 21% de los niños y niñas con discapacidad en edad escolar se encuentran en el sistema educativo¹⁰. Además, persisten desafíos asociados a formación docente, la accesibilidad, y la implementación de ajustes razonables, planes individuales. Con respecto a la protección social, cerca de 20 mil PcD severa, en dependencia y en situación de pobreza extrema son beneficiarias del Programa Ángel Guardián del Ministerio de Desarrollo Social, que les otorga un subsidio de \$80 mensuales. Sin embargo, el programa requiere generar un modelo de apoyo familiar y comunitario que favorezca la vida independiente de las PcD, su calidad de vida y tiempo de respiro a sus familias. Actualmente, Panamá no cuenta con un programa de apoyo a PcD severa a pesar de que la necesidad de ayudantes o asistentes ha sido identificada por la Encuesta Nacional de Discapacidad (ENDIS) como una demanda de las PcD¹¹.
- 3.5 A nivel institucional, la SENADIS también enfrenta retos para ejercer su rol como rector de las políticas de inclusión y proveedor de servicios. Por un lado, SENADIS mantiene una Política Nacional de Discapacidad con más de 10 años de antigüedad que no ha sido actualizada ni evaluada y carece de un Plan Estratégico para el actual período de gestión gubernamental. Por otro lado, la institución carece de herramientas de gestión y sistemas de información para el manejo de los diferentes programas y servicios que ofrece a las PcD, entre ellos el de certificación de la discapacidad. El resultado es que la institución mantiene una mora importante en este proceso, habiendo certificado tan solo al 2%¹² de la población con discapacidad, lo que limita su acceso a los beneficios que les otorga la legislación nacional. En el marco de la respuesta al Covid-19, evidencia la carencia de un plan y protocolos institucionales para la atención a las PcD durante la pandemia.
- 3.6 El Gobierno de Panamá requiere, entre otras estrategias, fortalecer su marco normativo e institucional, y mejorar el acceso y calidad de los servicios sociales para

⁷ Estimación realizada con información del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010; utilizando la pregunta ¿Trabajó la semana pasada? Para la población de 10 años y más.

⁸ En la capital el Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación brinda servicios de rehabilitación físico funcional, psico-funcional y terapia de lenguaje y ocupacional. Existen 7 Centros Reintegra administrados por el Ministerio de Salud en las capitales de provincia, pero atienden principalmente a población de 0 a 19 años.

⁹ La educación inclusiva se establece mediante la Ley 15 que modifica la ley 42 de 1999.

¹⁰ Información brindada por la Dirección Nacional de Educación Inclusiva del Ministerio de Educación en base a la población con discapacidad en edad escolar inscrita en el sistema educativo.

¹¹ El 7% de las PcD encuestadas en ENDIS 2006 identificaron la necesidad de ayudantes o asistentes.

¹² Dirección Nacional de Certificación de la Discapacidad, SENADIS

avanzar hacia la inclusión de las PcD. En ese sentido, el BID financiará el programa PN-L1160 cuya preparación requiere el desarrollo de instrumentos técnicos que permitan focalizar y diseñar las intervenciones.

- 3.7 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) al alinearse con el desafío de desarrollo de: (i) Inclusión social e igualdad al procurar un mayor acceso de las PcD a los servicios públicos sociales. El programa también se alinea con el área transversal de: (i) género y diversidad al apoyar el análisis de los modelos de asistencia personal a PcD, que generalmente incluyen una proporción importante de mujeres. Adicionalmente, la CT está alineada con el Marco de Resultados Corporativos 2020- 2023 (GN-2727-12) al apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la SENADIS. También se alinea con la Estrategia de País del Banco con Panamá 2015-2019 (GN-2838), al contribuir al mejoramiento en la entrega de servicios básicos a la población en situación de pobreza. La nueva Estrategia de País 2020-2024 contendrá referencias y metas explícitas sobre los servicios de calidad para la población más vulnerable. Asimismo, las actividades propuestas están alineadas con el Marco Sectorial de Pobreza y Protección Social (GN-2784-7) y el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-3) que enfatizan fortalecer la identificación oportuna de rezagos en el desarrollo. La CT también contribuye al marco de resultados del Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (OC-SDP) (GN-2819-1) al fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas para ser más eficaces y eficientes en sus programas sociales. Finalmente, la CT está alineada con las del Plan Estratégico 2020-2024 del Gobierno Panameño al incluir acciones puntuales y prioritarias para abordar la discapacidad desde el enfoque de derechos y al garantizar la igualdad de oportunidades para las PcD.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Teniendo en cuenta los desafíos descritos, la CT apoyará actividades contempladas en tres componentes:
- 4.2 **Componente 1: Apoyo a la caracterización de la PcD y su acceso a los servicios sociales (US\$120.000).** Este componente financiará: (i) asistencia técnica para la elaboración de una caracterización de la situación de la PcD en Panamá; (ii) asistencia técnica para realizar un análisis de las brechas en el acceso a servicios sociales (salud, rehabilitación, educación, y protección social) para la PcD, según el ciclo de vida. Estos estudios servirán de insumos especialmente para el apoyo a la expansión de servicios de salud y rehabilitación, fortalecimiento de la educación inclusiva y apoyo a la autonomía de la PcD (Componentes 2, 3 y 4 del préstamo).
- 4.3 **Componente 2: Apoyo al fortalecimiento del marco legal e institucional (US\$100.000).** Se financiará: (i) asistencia técnica para la actualización de la Política Nacional de Discapacidad y el Plan Estratégico de la SENADIS; (ii) análisis y recomendaciones para el fortalecimiento del marco legal que garantice los derechos de las PcD lo cual será utilizado para respaldar la ejecución del Componente 4 de la operación en lo que respecta a ampliar la capacidad jurídica de las PcD; (iii) asistencia técnica para el diagnóstico y propuestas de mejoras a los sistemas de información y herramientas de gestión de los programas de la SENADIS que forma parte de la ejecución del Componente 1 de la operación y (iv) el diseño de un Plan Nacional de Situaciones de Riesgo y Emergencias Humanitarias en cumplimiento con el Artículo 11 de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de las PcD. Esta

asistencia técnica contribuirá principalmente para el fortalecimiento institucional de SENADIS que es el Componente 1 del préstamo.

- 4.4 **Componente 3: Apoyo al diseño de modelo de asistencia personal (US\$80.000).** El componente financiará: (i) el diseño de un modelo de apoyo en el hogar a PcD con altas necesidades de asistencia, que incluya servicios de asistencia personal; y el (iii) diseño de una evaluación del impacto del modelo sobre la salud y autonomía de las PcD. Estas actividades serán insumos fundamentales para la ejecución del Componente 3 del préstamo con el cual se busca apoyar la autonomía de las PcD.
- 4.5 El monto total de la CT es US\$300.000 financiados por el Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC). No se prevé contrapartida local y se tendrá un periodo de ejecución y desembolso de 36 meses. El presupuesto por componente es:

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID/SOC	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo a la caracterización de la PcD y su acceso a los servicios sociales	Se generarán insumos para obtener una caracterización actualizada de las PcD y de las brechas en el acceso a servicios sociales	120.000	120.000
Componente 2. Apoyo al fortalecimiento del marco legal e institucional	Se financiará el análisis de políticas públicas y capacidades institucionales que den sostenibilidad a las intervenciones financiadas por el programa	100.000	100.000
Componente 3. Apoyo al modelo de asistencia personal	Se financiará el diseño y evaluación de modelos innovadores de atención a las PcD	80.000	80.000
Total		300.000	300.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 La agencia ejecutora de esta CT será el BID a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH) en Panamá. El Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ha solicitado que el Banco sea el ejecutor de la CT debido a: (i) debilidad en la capacidad operacional de la SENADIS para ejecutar los recursos de las CT; (ii) capacidad del BID de facilitar el diálogo y coordinación interinstitucional para asegurar la consecución de los productos; (iii) capacidad del BID para proveer asistencia técnica a la SENADIS en la gestión de las consultorías orientadas al fortalecimiento de políticas y programas de inclusión para PcD; y (iv) capacidad del BID de integrar los resultados de esta CT con la formulación del Programa en diseño.
- 5.2 SPH con apoyo de la Representación del Banco en Panamá coordinará la supervisión de los consultores individuales y firmas consultoras y aprobará los productos junto a la SENADIS. Para monitorear la ejecución, el equipo de SPH revisará y aprobará los productos y comprobará la adecuada ejecución de las actividades descrita en los componentes a través de actividades coordinadas con la SENADIS.
- 5.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según

lo establecidos en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la (GN-2765-1) y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20. Se realizarán actividades de monitoreo durante el periodo de ejecución de la CT.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 El principal riesgo a la ejecución de esta CT es el alto nivel de coordinación que debe ejercer la SENADIS para obtener la información y validación necesarias de los productos de la CT, especialmente de la Política Nacional de Discapacidad, ya que su construcción requiere de la participación activa de ministerios e instituciones vinculadas a servicios sociales, de salud y, educación. Este riesgo puede ser mitigado apalancando el rol de la SENADIS como secretaría técnica del Consejo Nacional de Discapacidad creado mediante la Ley No. 23 de 28 de junio de 2007, presidido por el Presidente de la República y conformado por los Ministerios de Salud, Educación y cuya responsabilidad es ser órgano de consulta y apoyo a la ejecución de las políticas de inclusión.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se identificaron excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 La CT no causará impactos sociales y ambientales negativos y no incluye trabajos o modificación física del medioambiente. De acuerdo con la Política de Cumplimiento de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703), Poblaciones Indígenas (OP-765) y la Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-270), esta operación se clasifica como categoría "C". Ver filtros [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente_11884.pdf](#)

[Matriz de Resultados_83785.pdf](#)

[Términos de Referencia_74223.pdf](#)

[Plan de Adquisiciones_31172.pdf](#)