

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

**PROPUESTA DE REFORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO DE
LOS DISTRITOS DE ARRAIJÁN Y LA CHORRERA-PSACH ETAPA I
(3799/OC-PN)**

PARA FINANCIAR

**EL APOYO A POBLACIONES VULNERABLES AFECTADAS POR CORONAVIRUS
EN PANAMÁ
(PN-L1121)**

PROPUESTA DE REFORMULACIÓN

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carolina Freire (SCL/SPH), Jefa de Equipo; Marco Cevallos (INE/WSA), Jefe de Equipo; Omar Garzonio (INE/WSA); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Marco Stampini (SCL/SPH); Pablo Ibararán (SCL/SPH); Ezequiel Cambiasso (VPC/FMP); David Ochoa (VPC/FMP); Aracelis Arosemena (INE/WSA); Mariesther López (CID/CPN); Sheyla Silvera (SCL/SPH); Oscar Mitnik (SPD/SDV); Alessandro Sidore (VPS/ESG); Ana Victoria de Obaldía (CID/CPN); Ana Pérez Expósito (Consultora); Marisol Carías (Consultora); y Natalia Aranco (Consultora).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I.	ANTECEDENTES Y AVANCE DEL PROGRAMA	1
A.	Propósito del documento y solicitud del prestatario	1
B.	Antecedentes y avance del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera y cambios al mismo	1
II.	MODIFICACIONES PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN	6
A.	Antecedentes, problemática y justificación	6
C.	Indicadores claves de resultado.....	15
D.	Costos	16
E.	Riesgos ambientales y sociales	16
F.	Riesgos fiduciarios	17
G.	Otros riesgos y temas clave	17
H.	Resumen de los arreglos de implementación	18
I.	Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19
III.	RECOMENDACIÓN	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados de Apoyo a Poblaciones Vulnerables
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (formato simplificado)

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Monitoreo y Evaluación Simplificado
EER#2	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Solicitud de reformulación presentada por el Gobierno de Panamá
EEO#2	Informe de Viabilidad Económica
EEO#3	Matriz de resultados de PSACH en respuesta a la propuesta de reformulación de 3799/OC-PN
EEO#4	Respuesta a la COVID-19 en Panamá por parte del BID
EEO#5	Manual Operativo del Programa
EEO#6	Filtros ambientales

ABREVIATURAS	
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AG	Ángel Guardián
AIG	Autoridad de Innovación Gubernamental
ALC	América Latina y el Caribe
BA	Bono Alimentario
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAF	Corporación Andina de Fomento
DISAPAS	Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación, por sus siglas en inglés
ESS	Estrategia Ambiental y Social
EsIAs	Estudios de Impacto Ambiental y Social
FMI	Fondo Monetario Internacional
GP	Gobierno de Panamá
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MITRADEL	Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral
PIIB	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios
O&M	Operación y Mantenimiento
PSACH	Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera
PTAR	Planta de Tratamiento de Aguas Residuales
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RdO	Red de Oportunidades
SIG	Sistema de Información Geográfico
UCPSP	Unidad Coordinadora Programa Saneamiento de Panamá
UEAF	Unidad de Enlace Administrativo y Financiero
VD	Vale Digital

I. ANTECEDENTES Y AVANCE DEL PROGRAMA

A. Propósito del documento y solicitud del prestatario

- 1.1 El propósito de este documento es solicitar al Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la aprobación de la reformulación del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera (PSACH) (3799/OC-PN) a fin de utilizar los recursos no comprometidos para financiar el apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por la COVID-19 en Panamá de la forma que se explica en este documento.
- 1.2 **Solicitud del gobierno.** Por medio de comunicación No. MEF-2020-44701 del 6 de octubre de 2020 ([EEO#1](#)), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), en nombre del prestatario, solicitó al BID utilizar los recursos no comprometidos del PSACH por la suma de US\$123.474.032 para apoyar las medidas de protección social dirigidas a grupos vulnerables afectados por la COVID-19 en Panamá.
- 1.3 **Descripción del cambio propuesto.** Esta reformulación propone que los recursos a los que se refiere el párrafo anterior sean utilizados para apoyar niveles mínimos de consumo de las personas vulnerables frente a la crisis causada por la COVID-19 en Panamá.

Cuadro 1: Utilización de recursos del Préstamo 3799/OC-PN para apoyo a personas vulnerables en Panamá (US\$)

Nombre del Préstamo	Número del Préstamo	Monto aprobado	Monto propuesto para reformulación
Programa de Saneamiento de los Distritos Arraiján y La Chorrera – PSACH	3799/OC-PN	150.000.000	123.474.032
Total		150.000.000	123.474.032

B. Antecedentes y avance del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera y cambios al mismo

- 1.4 La propuesta de préstamo correspondiente al PSACH se aprobó por el Directorio Ejecutivo el 16 de noviembre de 2016, mediante Resolución DE-95/16. El Contrato de Préstamo 3799/OC-PN fue suscrito el 31 de marzo de 2017 y entró en vigencia el 8 de junio del mismo año. El programa tiene un costo de US\$640.123.158 de los cuales el Banco financiaría el 23,4%, equivalente a US\$150.000.000; la Corporación Andina de Fomento (CAF) el 7,8%; el Banco Europeo de Inversiones (BEI) el 7,8%; la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) el 7,8%; el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) el 15,6% y; la contrapartida del Gobierno de Panamá (GP) el 37,6%, según la siguiente estructura.

Cuadro 2: Estructura de financiamiento de PSACH

Categoría o Componente	BID	Aporte Local					TOTAL
		AECID	CAF	BCIE	BEI	Aporte del Prestatario	
1. Administración del Programa	4.087.851	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	846.150	12.934.000
1.1 Administración y seguimiento	3.200.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	2.000.000	784.000	11.984.000
1.2 Auditorías y evaluación	887.851	-	-	-	-	62.150	950.000
2. Costos directos	145.912.150	48.000.000	48.000.000	98.000.000	48.000.000	239.277.008	627.189.158
Componente I. Inversiones prioritarias	135.851.386	48.000.000	45.000.000	98.000.000	48.000.000	238.362.755	613.214.140
2.1 Diseños y obras	112.998.516	48.000.000	45.000.000	98.000.000	48.000.000	201.903.459	553.901.975
2.2 Supervisión y gerenciamiento	22.852.870	-	-	-	-	21.459.295	44.312.165
2.3 O&M	-	-	-	-	-	15.000.000	15.000.000
Componente II. Fortalecimiento Institucional	7.428.731	-	2.141.379	-	-	669.908	10.240.018
Componente III. Estudios y Acciones Complementarias	2.632.033	-	858.621	-	-	244.346	3.735.000
3. Costos Totales	150.000.000	50.000.000	50.000.000	100.000.000	50.000.000	240.123.158	640.123.158

- 1.5 De conformidad con la solicitud del prestatario, la suma de US\$123.474.032 sería utilizada para apoyar a poblaciones vulnerables afectadas por la COVID-19. Esta suma corresponde al saldo no comprometido del programa. El saldo comprometido corresponde al contrato para la “Gerencia de Proyecto, asistencia técnica, supervisión para el diseño, construcción, operación y mantenimiento del sistema de recolección, conducción y tratamiento de aguas residuales para los distritos de Arraiján y La Chorrera por la suma de US\$26M¹. (ver Cuadro 3)
- 1.6 **Objetivo y componentes del PSACH.** El objetivo general del programa era contribuir a mejorar las condiciones sanitarias y disminuir la contaminación de los cauces y ríos urbanos de los Distritos de Arraiján y La Chorrera. Los objetivos específicos fueron: (i) incrementar la cobertura del tratamiento de las aguas residuales en el área de intervención del programa; (ii) contribuir al desarrollo de capacidades para la gestión de las obras y la sostenibilidad del sector; y (iii) promover el adecuado funcionamiento del sistema de alcantarillado a través de intervenciones integrales ambientales y educación sanitaria². Para alcanzar el objetivo indicado, el programa se diseñó con los siguientes componentes:

¹ La Unidad Ejecutora está actualmente renegociando el contrato CC-SP-01-2016 con la firma consultora para reorientar los recursos con el fin de financiar las actividades que prepararán el diseño final de las obras, eliminando los demás rubros de gerenciamiento, supervisión, etc. El monto final del contrato se conocerá una vez acordada la renegociación, de ser mayor este, la diferencia deberá ser cubierta con recursos propios del GP.

² Anexo Único – Contrato de Préstamo 3799/OC-PN.

- 1.7 **Componente 1. Inversiones Prioritarias.** Con recursos del Préstamo y recursos de contrapartida local se previó financiamiento para los estudios, diseños y la supervisión de las obras del programa. El Banco en conjunto con recursos de aporte local proveniente de financiamiento paralelo, financiaría las colectoras Prudente, Aguacate, Bernardino, Martín Sánchez 1 y 2; Caimito 1 y 2 y el Rodeo, que totalizan 65 km; la construcción de 6,6 km de un túnel interceptor de 1,8 m de diámetro; y el diseño final y la construcción del primer módulo de la Planta de Tratamiento de Aguas Residuales (PTAR) Caimito de 1,3516 m³/s. Las redes de alcantarillado incluyendo sus adecuaciones internas en los predios (aguas negras y aguas grises) y las conexiones intradomiciliarias se previó que serían financiadas por las diferentes fuentes que componen la estructura de financiamiento del Programa (§1.5).
- 1.8 **Componente 2. Fortalecimiento Institucional.** Se financiarían acciones, en conjunto con las diferentes fuentes que componen la estructura de financiamiento (§1.5): (i) apoyo a la capacidad de gestión y Operación y Mantenimiento (O&M) de la Unidad Coordinadora Programa Saneamiento de Panamá (UCPSP), finalización de implantación del Sistema de Información Geográfico (SIG) y actividades de capacitación; (ii) apoyo al Comité de Sostenibilidad del Sector (CSS) en la coordinación interinstitucional del sector (se financiarán consultorías técnicas de apoyo); (iii) fortalecimiento de la Dirección del Subsector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (DISAPAS) como ente rector del sector (se realizaría un Plan de Fortalecimiento Institucional de la entidad, y se implementarían las acciones claves que surjan de dicho plan que incluyen actividades de capacitación, equipamiento y consultorías de apoyo técnico); (iv) programa de monitoreo de la calidad del agua de los ríos en el área del PSACH; (v) catastro técnico de los sistemas sanitario y pluvial existentes en el área del PSACH; (vi) reglamentación del convenio entre el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacional (IDAAN) y la UCPSP; (vii) implementación de acciones para fortalecer los roles, responsabilidades entre el IDAAN y la UCPSP que proponga el arreglo institucional que surja del estudio de fortalecimiento del subsector de saneamiento que está realizando la CAF con recursos de Cooperación Técnica; y (viii) elaborar una propuesta de adecuación y actualización de la estructura tarifaria del alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas residuales del país.
- 1.9 **Componente 3. Estudios y Acciones Complementarias.** Se financiarían de acuerdo a la estructura de financiamiento del Programa (§1.5), estudios e intervenciones asociadas a: (i) desarrollar espacios recreativos pilotos en las márgenes de los ríos cuya calidad se vería mejorada (identificación del área; estudio de factibilidad y diseño final del área recreativa que incluye senderos, área de reforestación, estaciones de descanso; etc.; así como su supervisión y construcción); (ii) campañas de limpieza pública con actividades de sensibilización y educación para el manejo adecuado de residuos sólidos que se ejecutarían en coordinación con la Autoridad de Aseo Urbano y Domiciliario (AAUD), los municipios y las comunidades.
- 1.10 **Administración del Programa.** Se financiaría con recursos de todos los financiadores la contratación de personal de la UCPSP, así como las actividades de auditoría, evaluación y monitoreo del programa.

- 1.11 Este programa fue una propuesta conjunta con los organismos que integran la estructura de financiamiento del mismo (§1.5) y con la UCPSP teniendo los mismos objetivos y componentes, habiéndose previsto que los procesos de licitación serían hechos bajo las políticas de adquisiciones del Banco que junto con las condiciones asociadas a los desembolsos se reflejan en el Manual Operativo del Programa , donde se armonizan los requisitos de reporte y monitoreo ante todos los organismos financiadores.
- 1.12 El programa fue declarado elegible el 22 de marzo del 2018. Una de las condiciones contractuales especiales de ejecución estableció que previo al inicio de cada una de las obras identificadas en el Componente 1, la UCPSP presentaría evidencia de la suscripción y entrada en vigor del contrato con las empresas gerenciadoras. La UCPSP suscribió el contrato No.CC-SP-01-2016 por US\$26.525.967,85 cuyo objetivo es llevar adelante la “Gerencia de Proyecto, asistencia técnica, supervisión para el diseño, construcción, operación y mantenimiento del sistema de recolección, conducción y tratamiento de aguas residuales para los distritos de Arraiján y La Chorrera, Fase 1C” al Consorcio Ayesa México S.A. de C.V.-Ayesa Ingeniería y Arquitectura, S.A, el cual fue refrendado por la Contraloría General de la República el 30 de septiembre de 2019. El consorcio a la fecha se encuentra trabajando a fin de tener los primeros resultados de los diseños de las redes, colectoras, interceptores y PTAR, con un avance de la consultoría del 7%.
- 1.13 El programa estuvo planificado para que en los dos primeros años se ejecutaran los estudios respectivos, por lo que no estaban previstos montos importantes a desembolsar. A la fecha, se ha desembolsado US\$2,4 millones, que representa el 1,61% del monto aprobado y se ha comprometido el 17,68% de los recursos aprobados por el Banco, que corresponden en su totalidad al contrato CC-SP-01-2016, y 4,14% respecto del costo total del programa. A la fecha no se han desembolsado recursos de los financiamientos paralelos y no existen licitaciones en curso. Tres factores importantes explican los retrasos: (i) la demora en la Contraloría General de la República para refrendar el contrato de Gerencia de Proyecto; (ii) el Decreto Ejecutivo No. 506 de 24 de marzo de 2020 por medio del cual el GP suspende las actividades de la industria de la construcción por más de 6 meses debido a la COVID-19, por lo que no se pudieron realizar actividades de campo necesarias para la elaboración de los diseños; y (iii) la contención del gasto que limitó la asignación presupuestaria necesaria para que el proyecto se ejecute dentro de lo programado.
- 1.14 **Cambios propuestos.** La reformulación de US\$123.474.032 representa una reducción de presupuesto del 82,3% del aporte BID y 19,2% del presupuesto original del PSACH, afectando a todos sus componentes. La reformulación implica que se modificarán completamente el objetivo general y los objetivos específicos del programa en vista de que no se ejecutarían ninguno de sus componentes, a excepción de la Categoría de Inversión 2.2 Supervisión y Gerenciamiento del Componente I Inversiones Prioritarias, el cual se ejecutará en forma parcial. Igualmente, no se llegarían a ejecutar ninguno de los productos previstos en la operación, excepto el producto asociado a los diseños finales a ser ejecutados dentro del contrato CC-SP-01-2016, el cual se ha acordado continuar hasta su culminación ([EEO#3](#)). El resto de los recursos se destinarán a cubrir los gastos del programa reformulado de Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por

Coronavirus en Panamá. Estos ajustes hacen necesario modificar el presupuesto tal como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 3: Presupuesto disponible para financiar el Programa de Apoyo a Poblaciones Vulnerables (US\$)

Categoría o Componente	BID monto aprobado (original)	BID monto comprometido	Presupuesto reducido
1. Administración del Programa	4.087.850	0	4.087.850
1.1 Administración y Seguimiento	3.200.000	0	3.200.000
1.2 Auditorías y Evaluación	887.850	0	887,850
2. Costos Directos	145.912.150	26.525.968	119.386.182
Componente I. Inversiones Prioritarias	135.851.386	26.525.968	109.325.418
2.1 Diseños y Obras	112.998.516	0,00	112.998.516
2.2 Supervisión y Gerenciamiento	22.852.870	26.525.968	0
2.3 O&M	0	0	0
Componente II. Fortalecimiento Institucional	7.428.731	0	7.428.731
Componente III. Estudios y Acciones Complementarias	2.632.033	0	2.632.033
3. Costos totales	150.000.000	26.525.968	123.474.032

- 1.15 Si bien aún persisten los desafíos identificados al momento de formular la operación original (3799/OC-PN), el GP ha solicitado esta reformulación dada la prioridad de reorientar recursos para atender las necesidades de la población más afectada por la crisis sanitaria y económica, exceptuando los recursos del contrato CC-SP-01-2016 que le permitirán contar con los diseños finales de las obras para retomar los proyectos en los próximos años. En cuanto al aporte local del préstamo, el GP, a través del MEF, informó al Banco que mediante una nota oficial a los organismos financiadores (de fecha 23 de noviembre de 2020) les notificó formalmente sobre el proceso y alcance de la reformulación. Asimismo, manifestó su intención de continuar con las obras, sujetas a la disponibilidad presupuestaria de los próximos años y a la priorización en el Plan Estratégico de Gobierno.
- 1.16 **Cambios en la Matriz de Resultados original.** La operación fue diseñada como un programa de obras específicas. Con la reformulación se eliminaron 13 de los 14 productos previstos en la operación, quedando solamente el producto 1.5, “Paquete de estudios y diseños completados”³, donde se reporta el avance del contrato CC-SP-01-2016, actualmente en ejecución ([EEO#3](#)).
- 1.17 **Riesgos ambientales y sociales producto de la reformulación.** Conforme a la Directiva B.3 de la Política Operativa de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), el Programa se clasificó como Categoría “B”. En cumplimiento con la Directiva B.5 de la misma OP-703, la operación incluyó el

³ Este producto fue agregado en el año 2017, durante la ejecución. El nombre original del producto era Diseños, Pliegos y Supervisión completados, pero se renombró como Paquete de estudios y diseños completados, ya que en la reformulación solo quedará vigente el contrato CC-SP-01-2016, donde se eliminan las supervisiones de las obras y se amplían los estudios a diseño final.

desarrollo de dos Estudios de Impacto Ambiental y Social (EslAs), el primero para el proyecto de la PTAR Caimito y el segundo para el sistema de redes y colectoras. Con la aprobación de ambos EslAs en 2018, se obtuvieron los permisos ambientales para la construcción y funcionamiento de las obras.

- 1.18 En base al contenido de los EslAs, se elaboró un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS), con el propósito de establecer requisitos específicos asociados a la ejecución del programa, asegurando el cumplimiento de las políticas de salvaguardas del Banco. Además, durante la preparación de los EslAs, se llevaron a cabo consultas públicas, dando cumplimiento a la directiva B.6 de la OP-703.
- 1.19 Cabe destacar que ambos EslAs incluyeron un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) compatible con los requerimientos del IGAS. A la luz de que no se inició ninguna de las actividades de construcción previstas por la operación, el programa no deja pasivos ambientales y/o sociales. El alcance de la reformulación se dará a conocer por medios de comunicación públicos a la comunidad interesada, particularmente a aquellos que participaron en las consultas públicas del programa original.
- 1.20 **Los mecanismos de ejecución y los términos y condiciones financieros.** El único contrato que se mantiene continuará siendo ejecutado por el Ministerio de Salud (MINSA), mediante la Unidad Coordinadora del Programa de Saneamiento de Panamá, según como estaba originalmente previsto. Por otro lado, los términos y condiciones financieras del contrato de préstamo 3799/OC-PN no se modifican.

II. MODIFICACIONES PROPUESTAS Y JUSTIFICACIÓN

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 2.1 **Antecedentes.** El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) caracterizó la enfermedad COVID-19, causada por el coronavirus, como una pandemia. A la fecha (25 de noviembre), se registran 59.915.529 casos confirmados en el mundo, que han resultado en 1.412.556 fallecimientos⁴. Los primeros casos en América Latina y el Caribe (ALC) se reportaron a finales de febrero y desde entonces han crecido aceleradamente reportándose 12.607.035 casos confirmados y 437.979 fallecimientos⁵. En Panamá, el primer caso y muerte confirmada de la COVID-19 se registró el 9 de marzo⁶. Al 25 de noviembre, había 156.930 casos confirmados y un total de 2.2.986 defunciones⁷.
- 2.2 **Contexto macroeconómico y social.** ALC ha tenido avances notables en términos de reducción de la pobreza en los últimos 30 años, alcanzando porcentajes cercanos al 30% a fines de 2019. Sin embargo, en la transición de la pobreza hacia mayores niveles de bienestar, 37% de la población se encuentra en situación de vulnerabilidad por ingreso, es decir con una alta probabilidad de caer en pobreza en caso de choques económicos mayores. En los últimos

⁴ [BID-SPH](#). COVID-19: Reporte situacional al 25 de noviembre de 2020.

⁵ Ibid.

⁶ OPS: https://www.paho.org/pan/index.php?option=com_content&view=article&id=1349:panama-confirma-primer-caso-de-covid-19&Itemid=442.

⁷ BID-SPH. COVID-19: Reporte situacional al 25 de noviembre de 2020.

diez años, Panamá ha sido una de las economías de mayor crecimiento de la región, con un crecimiento de 6,2% anual promedio en términos reales, en comparación con el 1,6% de América Latina y el Caribe⁸. Entre 2014 y 2017, la incidencia de la pobreza bajó de 25,8% a 20,7% y la pobreza extrema de 11,0% a 9,8%⁹. A pesar de esa tendencia positiva, persisten amplias brechas sociales entre las áreas urbanas, rurales e indígenas. La tasa de pobreza es casi el doble en la población rural (40,8%) que en el conjunto del país y en la población indígena es cuatro veces superior (82%). Con un índice Gini de 49,0, Panamá es el segundo país con mayor desigualdad del ingreso en Centroamérica¹⁰.

- 2.3 **Problemática.** La incidencia y mortalidad por la COVID-19 aumentaron aceleradamente en Panamá hasta alcanzar un pico en el mes de julio, con un promedio de 1.023 casos y 25 fallecimientos diarios¹¹. A pesar de una disminución progresiva de casos a partir de agosto¹², el país mantiene la mayor tasa de infección por la COVID-19 en ALC con 3.695 casos por cada 100 mil habitantes y la tasa más alta de mortalidad en Centroamérica (67,8 por 100 mil habitantes)¹³. El GP implementó una rigurosa respuesta de salud pública para enfrentar la pandemia, que incluyó la declaración de un estado de emergencia nacional¹⁴, medidas de restricción a la movilidad, y el cierre temporal de escuelas, establecimientos comerciales y empresas no esenciales¹⁵. En línea con el Plan Operativo Nacional del Sistema de Salud para la Prevención y Control del Nuevo Coronavirus¹⁶, el GP fortaleció la respuesta sanitaria, incluyendo: (i) expansión de la capacidad hospitalaria; (ii) habilitación de 11 hoteles para el aislamiento de pacientes; (iii) contratación de 500 profesionales de la salud; (iv) instalación de centros regionales de hisopado y trazabilidad; y (v) sistemas informáticos para la notificación y seguimiento de casos, entre otras medidas¹⁷.
- 2.4 Aunque a partir de mayo inició la restauración gradual de la movilidad ciudadana y la apertura económica, las medidas para contener la propagación de la COVID-19 generaron una reducción significativa de la actividad económica. Los ingresos corrientes del GP cayeron 34% en los primeros nueve meses del año respecto de la recaudación programada¹⁸. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la reducción del Producto Interno Bruto (PIB) de Panamá será

⁸ Cálculos propios basados en datos del FMI.

⁹ INEC. Encuesta de Propósitos Múltiples 2014-2018.

¹⁰ Ministerio de Economía y Finanzas, 2015.

¹¹ Organización Panamericana de la Salud. COVID-19: Informe de Situación de Panamá No 38 del 18 de octubre de 2020.

¹² Según el Reporte Situacional del BID-SPH, el promedio mensual de casos disminuyó de 940 en agosto a 660 en septiembre y a 668 en octubre.

¹³ BID-SPH. COVID-19: Reporte situacional al 25 de noviembre de 2020.

¹⁴ Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28979_B/GacetaNo_28979b_20200313.pdf.

¹⁵ Las medidas establecidas incluyeron el cierre de fronteras (Decreto Ejecutivo No. 472 de 2020), toque de queda nacional las 24 horas (Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo y No. 507 de 24 de marzo), restricción de movilidad por género y cédula de identidad durante 6 meses (Decreto Ejecutivo No. 1078 del 11 de septiembre), y cierre temporal de establecimientos comerciales y empresas no esenciales (Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo).

¹⁶ MINSA: http://minsa.b-cdn.net/sites/default/files/publicaciones/plan_coronavirus_0.pdf.

¹⁷ La lista completa de medidas para fortalecer la respuesta sanitaria se encuentra en la Bitácora del Evento Pandémico COVID-19 (1er Cuatrimestre 2020) del MINSA.

¹⁸ Dirección General de Ingresos: <https://www.mef.gob.pa/2020/10/de-enero-a-septiembre-de-2020-los-ingresos-corrientes-del-gobierno-central-cayeron-b-1795-2-millones-respecto-a-lo-presupuestado-y-b-1533-0-millones-respecto-al-2019/>.

de 9%¹⁹, superando la reducción proyectada para ALC (8,1%), afectando negativamente los ingresos de la población, particularmente a los grupos más pobres, que dependen de sus actividades laborales, en gran parte informales, para sustentar su consumo. Los trabajadores del sector formal y no formal enfrentan dificultades para mantener los niveles de empleo o ingresos previos a la crisis. Al 8 de octubre, 20.220 empresas habían suspendido los contratos y la remuneración de 282.184 trabajadores formales al declararse su cierre temporal²⁰. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL), la tasa de desempleo podría aumentar este año 17,9 puntos porcentuales (de 7,1% a 25% de 2019 a 2020)²¹. A su vez, los trabajadores del sector no formal, que representan al 44,9% de la población económicamente activa²², se encuentran en situación de alta vulnerabilidad frente a choques económicos. Debido a la situación actual, el BID prevé que el número de personas que viven en condición de pobreza (extrema y moderada) en Panamá se incremente hasta en 311,300 personas (7,6 puntos porcentuales)²³.

- 2.5 Las mujeres, personas con discapacidad y los pueblos indígenas son más vulnerables a impactos adversos ya que enfrentaban mayores dificultades en el mercado laboral, incluso antes de la crisis. Por un lado, las mujeres presentan una tasa de participación laboral inferior a la de los hombres (51% y 72%, respectivamente) lo que se traduce en 750 mil mujeres en edad de trabajar que se encuentran ausentes del mercado laboral²⁴. Por otro lado, antes de la pandemia la tasa de desempleo de las mujeres en Panamá (8,8%) ya era superior respecto a la de los hombres (5,8%) y al promedio nacional²⁵. Finalmente, la brecha salarial de género se encuentra en torno al 11%²⁶. Las personas con discapacidad tienen mayor riesgo de desarrollar complicaciones por condiciones subyacentes de salud²⁷ y pueden ser mayormente afectados económicamente por su sobre representación entre la población en situación de pobreza²⁸. En las comarcas indígenas, la informalidad alcanza el 84,9%, en comparación al 44,9% a nivel nacional²⁹.

¹⁹ FMI. *World Economic Outlook*, Octubre 2020:

<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/09/30/world-economic-outlook-october-2020>.

²⁰ Mediante el Decreto Ejecutivo No. 81 del 20 de marzo de 2020, el MITRADEL permite la suspensión de contratos laborales de empresas cuyas operaciones hayan sido cerradas conforme a las medidas adoptadas por el GP. Ver: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28985_C/77962.pdf. Las cifras de contratos suspendidos se encuentran en: www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-PARA-LA-WEB-SUSPEN-VS.-REACTIVADOS-8-DE-OCTUBRE.pdf.

²¹ Ver: <https://www.prensa.com/imprensa/panorama/2020-cerrara-con-mas-de-500-mil-desempleados/>.

²² INEC, 2019.

²³ BID. Implicaciones sociales del COVID-19: estimaciones y alternativas para ALC. Nota Técnica No. IDB-DP-820 de octubre 2020.

²⁴ INEC, 2018.

²⁵ INEC, 2019. Según Acevedo, et. al, las mujeres están altamente concentradas en ocupaciones y sectores más afectados por la crisis como hotelería, alimentación y comercio minorista. Ver: BID. [Implicaciones sociales del COVID-19. Nota Técnica No. IDB-DP-820 de octubre de 2020.](#)

²⁶ BID, Foro Económico Mundial y Gobierno Nacional. Diagnóstico y plan de acción de la Iniciativa de Paridad de Género en Panamá. Julio 2018.

²⁷ Ver <https://www.cdc.gov/mmwr/volumes/69/wr/mm6913e2.htm>.

²⁸ BID. "Medidas clave para afrontar los impactos del COVID-19 en las personas con discapacidad: enfoque diferencias en época de pandemia", 2020.

²⁹ INEC, 2018.

- 2.6 **Respuesta gubernamental.** A fin de mitigar el impacto socioeconómico de la pandemia y apoyar el consumo de los grupos de mayor vulnerabilidad, el GP ha sostenido la implementación de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) existentes y ha puesto en marcha el plan temporal de asistencia social Panamá Solidario.
- 2.7 Los PTMC administrados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y que conjuntamente llegan a alrededor de 315.000 personas en situación de pobreza y pobreza extrema son: (i) Red de Oportunidades (RdO); (ii) Bono Alimentario (BA); y (iii) 120 a los 65; y (iv) Ángel Guardián (AG). Durante el estado de emergencia, el GP ha desembolsado un total de US\$114 millones en dos ciclos de pago para mantener los PTMC³⁰. El 82% de los beneficiarios recibe las transferencias por medio de la Tarjeta Clave Social, mientras que el 18%, correspondiente a áreas de difícil acceso, las recibe en efectivo debido a las limitaciones de conectividad y aislamiento geográfico³¹.
- 2.8 La RdO es una transferencia mensual de US\$50 a hogares en pobreza extrema, independientemente de su composición. Los pagos son trimestrales y están condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud³². Siguiendo las recomendaciones para PTMC durante la pandemia, la verificación de las corresponsabilidades para dichos programas fue suspendida temporalmente por el MIDES mientras esté vigente el estado de emergencia³³, y se está comunicando a la población que las corresponsabilidades deberán ser cumplidas una vez que se levante dicho estado de emergencia³⁴. En algunas áreas de las comarcas indígenas, como alternativa a la RdO, opera el Bono Alimentario que es un cupón de US\$50 mensuales que puede ser utilizado sólo para la compra de alimentos en tiendas autorizadas. En 2019, la RdO y el BA contaban respectivamente con 40.814 y 8.495 hogares beneficiarios. La focalización es geográfica en los corregimientos con incidencia de pobreza extrema arriba de 70%, lo que significa que todos los hogares residentes en estos corregimientos son elegibles para los programas. En el resto del país, la selección de los beneficiarios se realiza mediante la estimación del nivel de consumo familiar per cápita, por medio de la aplicación de un *Proxy Means Test*³⁵.
- 2.9 El Programa “120 a los 65” es una transferencia de US\$120 a individuos mayores de 65 años de edad que no reciben una pensión contributiva y se encuentran en situación de pobreza³⁶. El pago es trimestral y está condicionado a la asistencia a

³⁰ MIDES, Registro Nacional de Beneficiarios.

³¹ El depósito de los PTMC se hace a través del Banco Nacional de Panamá a las cuentas bancarias simplificadas de los beneficiarios. Cada beneficiario retira el monto de la transferencia por medio de Tarjeta Clave Social en cualquier cajero automático de la red nacional.

³² En salud, los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas deben asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo. Los niños de 5 a 17 años deben matricularse en la escuela y asistir al menos al 85% de las clases.

³³ Resolución Ministerial No. 128 del 29 de julio de 2020 del MIDES. Una vez concluya el estado de emergencia, el MIDES aplicará las normativas para la verificación de corresponsabilidades establecidas en los Manuales Operativos de los respectivos programas.

³⁴ El Banco y el MIDES han trabajado en fortalecer los procesos para la prestación y verificación de las corresponsabilidades, y seguirán enfatizando dicha agenda una vez superada la emergencia sanitaria.

³⁵ El fortalecimiento de las herramientas de focalización de los PTMC es apoyado por el BID mediante una serie programática (3485/OC-PN, 3724/OC-PN, y 4594/OC-PN) y el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN).

³⁶ El Programa 120 a los 65 fue creado mediante la Ley 44 de 2009.

un control anual de salud. Al 2019, el número de beneficiarios del programa era de 125.569 personas. Entretanto, el AG está dirigido a personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema³⁷. El monto de la transferencia es de US\$80 mensuales y llega al beneficiario a través de su representante legal. Es condicionada a la asistencia anual a los servicios de salud y al 2019 beneficiaba a un total de 19.254 personas.

- 2.10 Panamá Solidario, creado por el [Decreto No. 400 del 27 de marzo](#), es un plan de asistencia social temporal a gran escala cuyo objetivo es cubrir las necesidades básicas de los ciudadanos afectados por la crisis económica generada por la pandemia de la COVID-19 mientras dure el estado de emergencia³⁸. La ejecución del Plan es responsabilidad de una Comisión Interministerial presidida por el Ministerio de la Presidencia y compuesta por los Ministerios de Salud, Economía y Finanzas, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Social, Trabajo y Desarrollo Laboral, y los gobiernos locales. Las personas elegibles deben pertenecer a uno de los siguientes grupos: (i) personas en pobreza multidimensional; (ii) personas que viven en áreas de difícil acceso; (iii) familias vulnerables; y (iv) personas dedicadas a actividades económicas por cuenta propia³⁹. Los criterios de elegibilidad no excluyen a beneficiarios de los PTMC de recibir alguna de las tres modalidades del Plan Panamá Solidario.
- 2.11 Panamá Solidario mantiene las siguientes modalidades de alivio: (i) bolsas de comida entregadas quincenal o mensualmente a hogares en áreas rurales y de difícil acceso; (ii) el bono solidario que es entregado mensualmente a los hogares por medio de una libreta de cheques equivalente a US\$80 para la compra de artículos de primera necesidad; y (iii) el Vale Digital (VD) que mensualmente acredita a sus beneficiarios un monto total de US\$100 para la compra de alimentos y medicamentos en comercios autorizados⁴⁰. Al 18 de octubre, los resultados acumulados de Panamá Solidario dan cuenta de la distribución de 3.721.676 bolsas de comida, 1.998.263 bonos solidarios, y la inversión de US\$355.172.940 en el VD dirigido a 1.106.642 personas⁴¹.
- 2.12 El VD es una medida temporal de apoyo al consumo que, además de los grupos poblacionales definidos en el Decreto No. 400, incluye entre sus beneficiarios a los trabajadores formales cuyos contratos son suspendidos provisionalmente,

³⁷ El Programa AG fue creado mediante la Ley 39 de 2012.

³⁸ El Decreto Ejecutivo No. 400 del 27 de marzo de 2020 crea el Plan Panamá Solidario (https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/28995_A/GacetaNo_28995a_20200403.pdf) y su funcionamiento es regulado por el Reglamento de Funcionamiento de Panamá Solidario adoptado mediante la Resolución 001 del 26 de mayo de 2020.

³⁹ El Plan excluye a servidores públicos, trabajadores asalariados activos, jubilados y pensionados, y contribuyentes cuya última declaración de renta sea superior a US\$11,000.00. Los beneficiarios deben ser ciudadanos panameños o extranjeros residentes.

⁴⁰ El monto original del VD era de US\$80. A partir de julio aumentó a US \$100. El programa se rige por el Manual de Procedimientos para la Modalidad Vale Digital aprobado por la Contraloría General de la República por medio de la Resolución 740-2020 del 3 de junio.

⁴¹ Los resultados de Panamá Solidario son divulgados por la Comisión Interministerial en el siguiente enlace público:
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrJoiOGUwODRjMjUtOTg0MC00MjE0LW13OWItY2I4NjA2ZjlxZTRmliwidCI6ImYwODRmODMxLWJjODYtNGYwNS04OWM0LTk0YmU1MDUyZTU1NSIsImMiOiF9.>

producto del cierre temporal de las empresas⁴². De los 871.347 beneficiarios activos en octubre, el 20% son personas que trabajaban en el sector formal⁴³. El padrón de beneficiarios del VD es consolidado y administrado por la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), que realiza cruces de información con las bases de datos estatales a fin de asegurar que solamente quienes son elegibles al programa sean incluidos y evitar duplicaciones en la entrega del beneficio. Por ejemplo, para asegurar la exclusión de funcionarios públicos, jubilados y pensionados, y personas con ingresos anuales superiores a US\$11.000 la AIG cruza la base de datos del VD con los datos de la Caja de Seguro Social y la Dirección General de Ingresos. La AIG también se encarga de excluir del VD a los trabajadores formales al momento en que el MITRADEL informa de la reactivación de sus contratos laborales o al reactivarse su sector económico. De hecho, al 8 de octubre, un total de 75.525 trabajadores formales reactivados (26% del total de contratos suspendidos desde el 20 de marzo)⁴⁴ ya no reciben beneficios del programa. En el caso de los trabajadores del sector no formal que están identificados en bases de datos del GP, como las de la Autoridad de Turismo de Panamá, los municipios, o el Ministerio de Comercio e Industrias, éstos son excluidos del programa en la medida en que se activan los bloques del sector económico al que pertenecen. Para el resto de los beneficiarios, su participación del programa culmina con la suspensión del estado de emergencia. La duración fija del VD, el valor bajo con relación al salario mínimo⁴⁵, y los rigurosos controles por medio de cruce de datos aseguran que los incentivos estén alineados para inducir la recuperación del empleo y su formalidad.

- 2.13 El VD se ejecuta por medio de la cédula de identidad del beneficiario, cuyo número opera como medio de pago electrónico que puede ser usado en comercios autorizados para adquirir alimentos y medicamentos de manera similar a cuando se usa una tarjeta de débito. Las fechas para la acreditación del VD son anunciadas por la Comisión Interministerial mensualmente en los medios de comunicación, momento en el cual los beneficiarios verifican su estatus en el programa y saldo en el sitio web del programa.
- 2.14 Adicional a las medidas de apoyo al consumo de grupos vulnerables, la respuesta del GP incluye la implementación de un Plan para la Recuperación Económica dirigido a proteger el empleo⁴⁶. El Plan ofrece a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYME), que constituyen el 90% de las empresas nacionales y generan el 70% de los empleos, las siguientes herramientas para ampliar la disponibilidad de financiamiento de cara a la crisis de la COVID-19: (i) un fondo de US\$20 millones para préstamos de entre US \$2.000 y US \$5,000; (ii) un fondo de US\$150 millones financiado por el BID (5040/OC-PN) para préstamos con intereses blandos de apoyo al sector agrícola y MIPYME; y (iii) un fondo de garantías de US\$50 millones para que las MIPYME gestionen préstamos con

⁴² La Ley 152 del 4 de mayo de 2020 establece que las personas naturales o jurídicas que hayan sido suspendidas provisionalmente de sus empleos deberán recibir un bono solidario: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29016_A/78340.pdf.

⁴³ AIG. Reporte de base de datos del Vale Digital al 20 de octubre de 2020.

⁴⁴ MITRADEL: www.mitradel.gob.pa/wp-content/uploads/2020/10/INFORME-PARA-LA-WEB-SUSPEN-VS.-REACTIVADOS-8-DE-OCTUBRE.pdf.

⁴⁵ El monto del VD equivale a 17% del salario mínimo mensual.

⁴⁶ Gobierno Nacional. Plan para la Recuperación Económica: https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2020/07/Plan_Economico_2020.pdf.

bancos de su elección. A través del Instituto Técnico Superior Especializado, el GP ha habilitado 250 mil cupos gratuitos de la plataforma de educación virtual, Coursera, con prioridad para los trabajadores del sector formal con contratos suspendidos y los trabajadores no formales⁴⁷ a fin de fomentar nuevas oportunidades de empleo.

- 2.15 **Justificación y estrategia.** Para compensar la pérdida de ingresos como consecuencia de aplicar las medidas de respuesta a la COVID-19, son necesarias políticas compensatorias de gran escala. La experiencia muestra que es posible ampliar montos o coberturas de programas de transferencias monetarias de manera temporal, y que para ello se requiere comunicación clara e hitos transparentes. El presente programa plantea apoyar: (i) la implementación de los esquemas existentes de transferencias, específicamente los PTMC del MIDES, en un esfuerzo por proteger niveles mínimos de ingresos de los hogares e individuos que eran pobres o pobres extremos antes de la crisis de la COVID-19, incluyendo mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad y adultos mayores⁴⁸; y (ii) la implementación de transferencias nuevas, específicamente el Vale Digital, una intervención temporal y a gran escala dirigida a trabajadores del sector formal y no formal.
- 2.16 **Experiencia del banco y lecciones aprendidas.** El proyecto basa su estrategia para proteger a la población vulnerable en diversas evaluaciones que han demostrado que las transferencias monetarias constituyen la herramienta más eficaz para redistribuir el ingreso y apoyar el consumo en la América Latina y el Caribe. Estas experiencias incluyen respuestas satisfactorias ante emergencias, como la introducción del componente alimentario en el programa Oportunidades de México durante la crisis financiera de 2009 (2103/OC-ME aprobado el 1 de enero de 2009, 2140/OC-ME aprobado el 21 de mayo de 2009, 2425/OC-ME aprobado el 18 de octubre de 2010). El Banco ha acumulado amplia experiencia en el diseño, ejecución y evaluación de programas de transferencias de efectivo en 18 países de América Latina y el Caribe⁴⁹. Las lecciones aprendidas y las prácticas óptimas de los últimos 20 años demuestran que la inscripción de beneficiarios y los pagos requieren tiempo y un amplio trabajo de campo (2937/BL-HO), así como asistencia técnica y diálogo de políticas (Más Familias en Acción en Colombia). En el contexto actual, un enfoque de tal naturaleza no permitiría brindar una respuesta rápida y plantea el riesgo de promover la congregación de personas, lo que podría contribuir a propagar la COVID-19. La labor llevada a cabo recientemente en respuesta a la crisis ocasionada por la COVID-19 puso de relieve la importancia de aumentar la escala de los pagos electrónicos para favorecer el distanciamiento social como es el caso de la reformulación del Programa de Fortalecimiento Fiscal para Apoyar al Crecimiento Económico para el Apoyo a Poblaciones Vulnerables ante la COVID-19 en Suriname (4112/OC-SU) que apoya al país en la expansión de su sistema digital

⁴⁷ Las inscripciones se realizan de forma virtual a través de www.coursera.itse.ac.pa.

⁴⁸ Como se mencionó en el párrafo 2.4 los ingresos del Gobierno cayeron más de 30%, evidenciando la necesidad de proteger el gasto para las poblaciones más vulnerables. De acuerdo con la CEPAL, "La crisis ejercerá una presión adicional sobre los países con espacio fiscal reducido, lo que pondrá en peligro el gasto social, que ya está sometido a tensiones tras siete años de lento crecimiento económico". https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/4/S2000264_es.pdf.

⁴⁹ Ibararán et al. 2017. Así funcionan las transferencias condicionadas. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0000746>.

de pagos. A través del Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512-OC/PN aprobado el 5 de agosto de 2015), actualmente en ejecución, el BID ha apoyado al MIDES de Panamá a facilitar la inscripción y pago digital de los beneficiarios de los PTMC a través de la Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB). Las lecciones de estos Programas orientaron el diseño de esta reformulación, que: (i) utiliza los PTMC existentes para apoyar los niveles de ingreso de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, sin requerir nuevos esfuerzos de empadronamiento ni operativos adicionales de campo para el pago de las transferencias (Componente 1); (ii) financia las transferencias del Vale Digital, que apoyan los niveles de ingreso de la población vulnerable por razón de pérdida de ingreso de trabajo informal o formal, utilizando mecanismos electrónicos para el registro y pago de las transferencias, minimizando los riesgos de aglomeración (en los componentes 2 y 3); y (iii) utiliza mecanismos electrónicos como la PIIB y la Plataforma del Vale Digital para la verificación de elegibilidad y pago de beneficiarios.

- 2.17 **Coordinación con otros proyectos del Banco.** El BID ha dirigido recursos de préstamos en ejecución para apoyar la respuesta del GP a la pandemia por un total de US\$558 millones ([EEO#4](#)). Del Programa de Fortalecimiento de Redes Integradas de Servicios de Salud (3615-OC/PN) se han redirigido US\$6,5 millones en apoyo al MINSA para la adquisición de equipo de protección personal, equipo e insumos médicos, pruebas de la COVID-19 y la ampliación de los servicios de salud en las áreas comarcales del país. El Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512-OC/PN) ejecutado por el MIDES ha redirigido US\$583 mil para la adquisición de equipo de protección personal para extremar las medidas de seguridad durante el pago de los PTMC, la adaptación de servicios de atención a la primera infancia en áreas rurales y de difícil acceso, así como la adecuación física y equipamiento de albergues temporales para población de alto riesgo por la COVID-19 en las provincias. Adicionalmente, el programa desembolsó US\$20 millones para el pago de la RdO en el contexto de la pandemia. El Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (4357/OC-PN) ha dirigido US\$1,5 millón al desarrollo de plataformas educativas virtuales, compra de equipo tecnológico y la distribución de materiales y textos escolares a áreas de difícil acceso en apoyo al Ministerio de Educación (MEDUCA). El 1 de junio el Banco aprobó el Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo (5040/OC-PN) por US\$150 millones, cuyo objetivo es apoyar la sostenibilidad frente a la crisis de la COVID-19 de las MIPYME como sostén del empleo en Panamá. El programa ha desembolsado US\$125 millones (83% de los recursos) a través de 21 instituciones financieras entre ellas bancos, microfinancieras y cooperativas de crédito. Hasta finales de octubre se ha beneficiado a 1.000 MIPYMEs, complementando la compensación que este programa brinda a la pérdida de ingresos de la población vulnerable. Además, el 19 de junio se aprobó el Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal (5055/OC-PN) por US\$400 millones con el objetivo de apoyar las acciones del GP para restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal.
- 2.18 **Coordinación con otros organismos multilaterales y/o agencias de cooperación.** El Banco ha coordinado con otros organismos multilaterales la respuesta a la crisis de la COVID-19. A través de un préstamo de inversión de US\$20 millones, el Banco Mundial (BM) apoya la adquisición de insumos de

laboratorio para el diagnóstico de la COVID-19, equipamiento hospitalario y equipos humanos de respuesta rápida⁵⁰. El BM financia el apoyo a poblaciones vulnerables a través del financiamiento de los PTMC del MIDES en el tercer ciclo de pago de 2020 por US\$54,6 millones a través de un préstamo de inversión (Programa de Fortalecimiento del Sistema de Protección Social e Inclusión Social). Complementariamente, el presente Programa apoya el financiamiento del cuarto ciclo de pago de los PTMC. Mediante un préstamo de US\$50 millones y una cooperación técnica de US\$400 mil la CAF apoya la respuesta sanitaria con la compra e instalación de ventiladores para hospitales y otros insumos.

- 2.19 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de Inclusión Social e Igualdad al proteger niveles mínimos de ingresos para la población vulnerable frente a la COVID-19. El programa también se alinea con el área transversal de Igualdad de Género y Diversidad al priorizar y apoyar programas de transferencias dirigidos hacia las personas con discapacidad beneficiarias del programa AG, población indígena y mujeres que representan el 48% y 67%, respectivamente, de los beneficiarios de los programas dirigidos a hogares en pobreza extrema. El programa contribuye al Marco de Resultados Corporativo (CRF) 2020-2023 (GN-2727-12) mediante el indicador beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza. Adicionalmente, el programa es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7) que subraya la importancia de apoyar a poblaciones vulnerables en particular frente a choques externos a través de políticas de protección social. El programa es consistente con la Propuesta para la Respuesta de Gobernanza del Grupo BID Frente al Brote Pandémico COVID-19 (GN-2996), ya que una de sus prioridades es proteger los ingresos de poblaciones vulnerables afectadas.

B. Objetivos, Componentes y Costo

- 2.20 **Objetivos.** El objetivo general de los recursos reformulados es contribuir a apoyar niveles mínimos de consumo de las personas en pobreza, pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad frente a la crisis causada por la COVID-19 en Panamá. El objetivo específico es apoyar niveles mínimos de ingreso de las personas afectadas por la COVID-19 en el período inmediato y durante la recuperación.
- 2.21 **Componente 1. Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias existentes. (US\$54.746.020).** Este componente financiará transferencias monetarias por medio de los programas de transferencias existentes de la red de protección social de país: (i) RdO; (ii) 120 a los 65; (iii) AG; y (iv) BA. Los beneficiarios son los actuales hogares e individuos participantes de los programas. La entrega de las transferencias se realizará por medio de los canales existentes. El MIDES promoverá el uso de protocolos de distanciamiento social durante los pagos en áreas de difícil acceso, que incluyen, entre otros: (i) implementación de un calendario claro de pagos; (ii) estrategia de comunicación; y (iii) distribución de equipo de protección personal al personal del MIDES así como mascarillas a los beneficiarios.

⁵⁰ <https://projects.bancomundial.org/es/projects-operations/project-detail/P173881>.

- 2.22 **Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabajaba en el sector informal (US\$54.942.410).** En este componente, se financiará el programa Vale Digital dirigido a población vulnerable, incluyendo a aquellos previamente ocupados como trabajadores informales o independientes. En la focalización de las transferencias se aplicarán los criterios de inclusión establecidos por el Plan Panamá Solidario para el Vale Digital. El sistema virtual y escalonado de pago del programa contribuye a evitar las aglomeraciones⁵¹.
- 2.23 **Componente 3. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que ya no trabajan en el sector formal (US\$13.735.602).** En este componente se financiará el programa Vale Digital dirigido a población vulnerable previamente ocupada en el sector formal, cuyos contratos han sido suspendidos temporalmente. Los beneficiarios son identificados por medio de los registros del MITRADEL. El método de pago se mantiene igual que en el Componente 2.
- 2.24 **Auditoría y evaluación (US\$50.000).** Adicionalmente se financiará la auditoría financiera del programa, así como la evaluación.
- 2.25 **Beneficiarios.** Las transferencias financiadas con este proyecto beneficiarán a personas vulnerables frente a la crisis causada por la COVID-19. Específicamente: (i) 169.285 beneficiarios de los programas de transferencias de la red de protección social del país, incluyendo 19.107 personas con discapacidad que forman parte del AG, 107.270 mujeres (63% del total de beneficiarios) y 23.217 beneficiarios de las comarcas indígenas (22% del total); (ii) 549.424 individuos que trabajaban en el sector informal o de manera independiente; y (iii) 137.356 individuos previamente ocupados en el sector formal cuyos contratos de trabajo han sido suspendidos temporalmente de manera involuntaria.

C. Indicadores claves de resultado

- 2.26 **Resultados esperados.** La intervención busca contribuir a mantener niveles de vida de las personas vulnerables frente a la COVID-19, que ven afectada su capacidad de generar ingreso durante el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis causada por la COVID-19 (Anexo II). Para ello, se contribuirá a apoyar los ingresos de los hogares. Los principales resultados esperados son la cobertura de los programas de transferencias del sistema de protección social del país entre la población en pobreza y pobreza extrema, así como entre la población vulnerable del sector informal y formal que ha perdido su capacidad de generar ingreso debido a la crisis de la COVID-19 y que se beneficia del Vale Digital.
- 2.27 **Viabilidad económica.** El apoyo a los ingresos de las personas pobres y vulnerables afectadas por la crisis económica causada por la COVID-19 ayudará a las familias a mantener niveles mínimos de consumo y reforzará las medidas sanitarias. Con estos elementos, se realizó un análisis costo beneficio, en cuyo escenario base se calculó un valor presente neto de US\$43,79 millones. El

⁵¹ El pago del VD se da de forma escalonada a lo largo de 5 días para evitar aglomeraciones en los comercios.

escenario base utiliza una tasa de descuento de 5% y la Tasa Interna de Retorno es 36,4%. Con una tasa de descuento de 12% el VPN es US\$40,56 millones. La tasa de descuento de 5% es consistente con la práctica para evaluación de programas sociales como se discute en [EEO#2](#), donde también se presentan escenarios sobre la efectividad de las transferencias. El análisis general también presenta los beneficios asociadas con la reducción en el contagio de la enfermedad resultado de las políticas de distanciamiento social.

D. Costos

- 2.28 El monto total reorientado es US\$123.474.032 y se financiará con recursos del préstamo de inversión específica 3799/OC-PN. El plazo de desembolso del Préstamo 3799/OC-PN vence el 8 de junio de 2023. Se prevé que los recursos para apoyar a las poblaciones vulnerables afectadas por la COVID-19 se desembolsen en 12 meses. La distribución de los recursos entre los tres componentes obedece, en el caso del Componente 1, a la totalidad del cuarto ciclo de pago de las transferencias monetarias del MIDES, mientras que la distribución entre los Componentes 2 y 3 está en función de la proporción de cada uno de los grupos en el padrón de beneficiarios activos del Vale Digital, siendo 20% de los beneficiarios del sector formal y el resto del sector no formal.

Cuadro 5: Costos estimados para apoyar a poblaciones vulnerables (US\$)

Componentes	Total BID	%
Componente 1. Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias existentes	54.746.020	44%
Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabaja en el sector informal	54.942.410	44%
Componente 3. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de los programas de transferencia, y que ya no trabajan en el sector formal	13.735.602	12%
Auditoría y evaluación	50.000	0%
Total	123.474.032	100%

Cuadro 6 : Proyecciones de desembolso (US\$)

	2020	2021	Total
BID	54.746.020	68.728.012	123.474.032
%	44%	56%	100%

E. Riesgos ambientales y sociales

- 2.29 Con referencia a la Directiva B.3 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias del Banco (OP-703), la reformulación se ha clasificado como Categoría "C" debido a que se estima que la misma no causará impactos ambientales y sociales negativos, o bien los mismos serán mínimos o positivos. En particular ninguno de los componentes de la reformulación implicará obras de construcción; ni provocará la modificación física del entorno. Cabe señalar que, de acuerdo a la directiva B.5 de la OP-703, las operaciones de Categoría "C" no requieren un análisis ambiental y social, más allá de lo que implique su preevaluación y delimitación para determinar su clasificación.

F. Riesgos fiduciarios

- 2.30 Se identificó un riesgo fiduciario medio relativo a la capacidad de gestión fiduciaria (adquisiciones, financiera y contable) para la ejecución del programa. A fin de mitigar el riesgo, el equipo fiduciario del Banco brindará apoyo cercano a la Unidad de Enlace Administrativo y Financiero (UEAF) del MIDES, enfocado en agilizar los procesos, así como fortalecer los controles internos y externos, y los informes financieros. El apoyo y la supervisión se brindará desde el inicio de la ejecución de la operación.

G. Otros riesgos y temas clave

- 2.31 Un riesgo inherente a la implementación de los PTMC que requieren pagos en efectivo durante la pandemia radica en el potencial de brotes debido a la aglomeración de personas. Más del 80% de la población beneficiaria de transferencias de la red de protección social del país recibe el pago del beneficio a través de la Tarjeta Clave Social, mecanismo que reduce el riesgo de aglomeración. Con el fin de mitigar posibles riesgos de contagio durante los pagos de los PTMC en áreas de difícil acceso, el MIDES ha implementado medidas de mitigación durante los eventos de pago en efectivo que incluyen: (i) apoyo de las autoridades policiales locales para garantizar la implementación de protocolos de distanciamiento físico e higiene; y (ii) entrega de equipo de protección personal al personal institucional. El Vale Digital ha establecido procesos electrónicos que permiten la identificación, registro y acreditación de beneficio de manera remota a través de la web y la plataforma electrónica del programa. El uso del número de identidad para la identificación y registro de beneficiarios es uno de los mecanismos más innovadores de la región, diseñados para minimizar aglomeraciones. Adicionalmente, el programa acredita los beneficios de manera escalonada, a lo largo de cinco días, y se encuentra en proceso de expansión de la red de comercios mediante la inclusión de tiendas de abarrotes.
- 2.32 La implementación de los programas de transferencias a gran escala como el Vale Digital presenta riesgos de Gestión Pública debido a que la cobertura del programa es varias veces superior a la de los programas regulares de transferencias. Durante el diseño del Vale Digital se tomaron medidas para mitigar este riesgo. El programa está administrado y coordinado por una Comisión Interministerial coordinada por el Ministerio de la Presidencia. La Comisión Interministerial revisa y aprueba la acreditación de beneficiarios. Adicionalmente, la Contraloría General de la República diseñó y aprobó el "Manual de Procedimientos para la Ejecución y Distribución del Apoyo Solidario, Modalidad "Vale Digital" del Plan "Panamá Solidario" que define el marco legal, las medidas de control y rendición de cuentas, así como los procedimientos y unidades responsables de cada proceso⁵². También cuenta con una plataforma electrónica específicamente diseñada para el programa, a través de la cual se asigna, administra y garantiza la efectiva acreditación y uso de la transferencia. La plataforma permite la identificación de cada beneficiario, número de compras realizadas, y monto y comercio donde fue la compra realizada.

⁵² Resolución Número 740-2020-DNMySC del 3 de junio de 2020.

- 2.33 **Sostenibilidad.** Esta reformulación apoya los esfuerzos de Panamá para enfrentar la pandemia y mitigar sus impactos económicos en la población más vulnerable. El financiamiento representa una fracción del esfuerzo financiero y social que realiza el país, determinado a asumir los costos económicos necesarios para salvar vidas e impulsar una recuperación inclusiva. El país mantendrá la operación de los PTMC administrados por el MIDES una vez sea superada la crisis. El Vale Digital, al ser una medida temporal, será interrumpido una vez se levante el estado de emergencia. Sin embargo, la plataforma electrónica creada para la gestión de dicho vale, así como la coordinación interministerial establecida, servirán para fortalecer la implementación y gestión de programas sociales. Este fortalecimiento permitirá a las instituciones panameñas estar mejor preparadas para enfrentar otras emergencias sanitarias, así como desastres y eventos naturales.

H. Resumen de los arreglos de implementación

- 2.34 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario se mantiene como la República de Panamá. El MIDES será el organismo ejecutor de los recursos reorientados y actuará por intermedio de la Unidad de Enlace Administrativo y Financiero (UEAF). La UEAF mantiene un Coordinador y Especialistas Financieros, de Adquisiciones y de Monitoreo y Evaluación que coordinarán y supervisarán la intervención. La UCPSP seguirá a cargo de la ejecución de los recursos remanentes del PSACH.
- 2.35 **Ejecución y administración.** Las responsabilidades de la UEAF incluyen: (i) preparación del plan de implementación; (ii) administración financiera, contabilidad, y la preparación de presupuestos y solicitudes de desembolso; (iii) preparación de plan de adquisiciones, incluyendo la selección y contratación de una firma auditora; (iv) preparación de informes técnicos y financieros; y (v) preparación de informes de monitoreo.
- 2.36 **Coordinación interinstitucional.** Para lograr una eficiente implementación de la operación, la intervención se apalancará en la Comisión Interministerial de Plan Panamá Solidario como mecanismo de coordinación entre las instituciones que identifican a la población vulnerable y ejecutan las transferencias. Para la población que participa en los PTMC existentes, la identificación y pago recae sobre el MIDES. Para determinar la población beneficiaria del Vale Digital es necesaria la coordinación entre el MIDES y los ministerios de la Presidencia y Trabajo y Desarrollo Laboral, así como la AIG ya que esta institución consolida el padrón final de beneficiarios y mantiene el registro del consumo. Se requiere adicionalmente la coordinación entre el MIDES y el Banco Nacional de Panamá (BNP) ya el BNP, previa revisión y visto bueno del MIDES, ejecuta el pago a los comercios del monto total consumido por los beneficiarios del VD.
- 2.37 **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento para el apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por el coronavirus.** Se consideran condiciones contractuales especiales previas al desembolso del financiamiento para el apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por el coronavirus, **la aprobación y entrada en vigencia de un Manual Operativo (EEO#5), desarrollado por el MIDES, en los términos previamente acordados con el Banco.** El manual se requiere a fin de establecer los

mecanismos de ejecución, seguimiento, verificación, monitoreo y evaluación de la operación.

- 2.38 **Adquisiciones y contrataciones.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco serán realizadas de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN- 2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-15) o las que se encuentren vigentes durante el momento de la ejecución, así como los Lineamientos de Gestión Financiera para proyectos financiados por el BID (OP-273-12). En el Plan de Adquisiciones ([EER#2](#)) se relacionan las adquisiciones previstas.
- 2.39 **Desembolsos.** El método de desembolsos será principalmente anticipos de fondos, con base en las necesidades de liquidez; y la rendición de cuentas en relación con anticipos se hará según lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12) y los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios (Anexo III).
- 2.40 El Banco podrá desembolsar mediante el método de reembolso de gastos realizados, los pagos de programas de transferencias monetarias que se realizarían en diciembre de 2020 y están previstos en el Componente 1, hasta por la suma de US\$54.746.020 millones, 44% del monto del préstamo reorientado. El reembolso correspondería a la totalidad del cuarto ciclo de pago de los programas de transferencia monetaria a fin de asegurar niveles mínimos de ingresos de los hogares e individuos que eran pobres o extremos pobres antes de la crisis de la COVID-19, incluyendo a los grupos más vulnerables ante la crisis que incluye a mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad y adultos mayores.
- 2.41 **Auditoría.** Durante el periodo de desembolso del préstamo y dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, el MIDES presentará al Banco informes financieros auditados anuales del apoyo a poblaciones vulnerables. La auditoría debe certificar los pagos realizados por el MIDES a los beneficiarios de los PTMC existentes mediante la certificación de los depósitos del Banco Nacional de Panamá a la Tarjeta Clave Social de los beneficiarios que cobran por transferencias bancarias y las listas de pago para los beneficiarios de las áreas de difícil acceso. También certificará los reembolsos realizados a los comercios participantes del Vale Digital y su correspondencia con el listado de beneficiarios elegibles según el Manual Operativo del Programa. La auditoría deberá ser efectuada por una firma auditora independiente elegible para el Banco. La determinación del alcance y otros aspectos relacionados se regirá por la Guía de Gestión Financiera (OP-273-12) y el Instructivo de Informes Financieros y gestión de Auditoría Externa. Los costos de auditoría serán financiados con recursos del préstamo.

I. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 2.42 **Monitoreo.** El MIDES, a través de la UEAF, será responsable de implementar el Plan de Monitoreo. Dado el contexto de emergencia, el instrumento principal del seguimiento será la Matriz de Resultados y el Plan de Adquisiciones. La fuente principal para el seguimiento a los indicadores de impacto, resultados y productos será la PIIB, administrada por el MIDES, y la Plataforma Electrónica del programa

Vale Digital administrada por la AIG particularmente los módulos de Gestión de Pagos. También se utilizará la Encuesta de Propósitos Múltiples que se levanta dos veces al año (marzo y agosto) en una muestra de hogares del país. El instrumento principal de reporte será el Informe de Monitoreo de Progreso (PMR por sus siglas en inglés) cuya fuente de información serán los informes semestrales de progreso. El MIDES preparará un Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y un Plan Operativo Anual (POA) una vez iniciada la ejecución de la operación. Cabe destacar que el MIDES, a través de la UEAF, cuenta con experiencia en la ejecución de operaciones del Banco por lo que tiene la capacidad para ejecutar en los tiempos requeridos esta operación de préstamo. Los arreglos de monitoreo de los recursos remanentes del PSACH se mantendrán como en el contrato original.

- 2.43 **Evaluación.** Dada la naturaleza de esta operación, se realizará un análisis antes y después utilizando la información de series de tiempo disponibles sobre los indicadores de resultados, en particular la cobertura de los PTMC existentes administrados por el MIDES y de los registros de consumo de las personas que utilicen el Vale Digital para adquirir productos en los comercios ([EER#1](#)). Para establecer la atribución de los resultados observados a la intervención del programa, el análisis cuantitativo se complementará con evidencia cualitativa y una revisión de la teoría del cambio respaldada con evidencia relevante de la efectividad de intervenciones similares en contextos comparables. Los costos de evaluación serán financiados con recursos de la operación, así como recursos adicionales de supervisión. Dado que el producto remanente de PSACH está asociado a la elaboración de estudios y diseños, la evaluación planteada en el contrato original se elimina.

III. RECOMENDACIÓN

- 3.1 Con base en la información y análisis presentados en este documento, se recomienda que el Directorio Ejecutivo apruebe la propuesta de reformulación, en los términos y condiciones descritos en este documento, mediante el Procedimiento Corto, según lo establecido en el párrafo 6 del documento CS- 3953-4 (Relación de asuntos a ser considerados por el Directorio vía Procedimiento Corto).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1121
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país		
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2020.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		Sección II. A. Párrafo 2.15
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.6
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		1.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		7.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		4.5
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		C
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)		
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota: (*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

Nota de valoración de la evaluabilidad:

El Gobierno de Panamá solicitó al Banco reorientar un monto total de US\$123.47 millones en saldos no comprometidos del "Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera" (3799/OC-PN) a fin de financiar la respuesta del país a la pandemia de COVID-19 "El apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por coronavirus en Panamá". El objetivo general de la reformulación es contribuir a apoyar niveles mínimos de consumo de las personas en pobreza, pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad frente a la crisis causada por el COVID-19 en Panamá. El objetivo específico es apoyar niveles mínimos de ingreso de las personas afectadas por el COVID-19 en el período inmediato y durante la recuperación. La propuesta de reformulación presenta un diagnóstico claro del problema, así como una revisión de la evidencia internacional. Las soluciones propuestas son apropiadas para responder a los problemas identificados y sus factores contribuyentes. La matriz de resultados es consistente con la lógica vertical del proyecto, presentando indicadores adecuados a nivel de impactos y resultados. La propuesta explica claramente los cambios en la operación reformulada y presenta matrices de resultados ajustadas que son apropiadas.

La evaluación económica muestra que la operación es eficiente con un valor presente neto de US\$43.79 millones y una tasa interna de retorno de 36.4%. Los análisis de sensibilidad son apropiados.

El plan de monitoreo y evaluación propone llevar a cabo un análisis reflexivo de los indicadores de resultados incluidos en la matriz de resultados, así como un análisis de la teoría del cambio para establecer la atribución de los resultados observados a las intervenciones del programa.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	El objetivo específico de esta reformulación es apoyar niveles mínimos de ingreso de las personas afectadas por el COVID-19 en el período inmediato y durante la recuperación. El logro de este objetivo aportará al objetivo general de contribuir a apoyar niveles mínimos de consumo de las personas en pobreza, pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad frente a la crisis causada por el COVID-19 en Panamá.
-------------------------------	--

OBJETIVO GENERAL DE DESARROLLO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Año Esperado para el Logro	Meta ¹	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: contribuir a apoyar niveles mínimos de consumo de las personas en pobreza, pobreza extrema y en situación de vulnerabilidad frente a la crisis causada por el COVID-19 en Panamá.							
Nivel de ingreso de familias vulnerables (seis deciles más bajos de ingreso por hogar) respecto a nivel de ingreso de familias no vulnerables (cuatro deciles más altos) 12 meses después de inicio de la crisis	Porcentaje	23	2017	2021	23	Encuesta de Propósitos Múltiples	Se considerará población vulnerable a los seis deciles más bajos de la variable de ingreso total por hogar, y población no vulnerable los cuatro deciles más altos. Se divide el ingreso promedio de los seis deciles más bajos entre el ingreso promedio de los cuatro deciles más altos.

OBJETIVOS DE DESARROLLO ESPECÍFICOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo: apoyar niveles mínimos de ingreso de las personas afectadas por el COVID-19 en el período inmediato y durante la recuperación.							
Población en pobreza y pobreza extrema que recibe transferencias monetarias financiadas por el proyecto a través de los programas de la red de protección social del	Porcentaje	20	2020	15	2021	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB) y	Numerador: Número de beneficiarios de los programas de transferencias monetarias de los programas de la red de protección social del país (Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel

¹ Las metas del Programa no son incrementales toda vez que el financiamiento, tanto de los PTMC existentes como el Vale Digital, tienen por objetivo apoyar niveles mínimos de ingresos a las poblaciones vulnerables ante el COVID-19, quienes incluso antes de la pandemia ya eran pobres y pobres extremos, o mantenían ingresos inferiores al resto de la población económicamente activa por su alta participación en el sector no formal de la economía. En el caso del indicador de impacto, por tanto no se prevé un aumento en el nivel de ingresos de la población sino su sostenimiento. En el caso de los indicadores de resultado y de producto, las metas tampoco son incrementales ya que, debido a las restricciones fiscales actuales, no se prevé una ampliación en la cantidad de beneficiarios de los PTMC existentes, sino más bien sostener el apoyo al consumo de los beneficiarios existentes.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta Final	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
país (Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián y Bono Alimentario).						datos de pobreza reportados en la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) 2017	Guardián y Bono Alimentario) que reciben transferencias durante el periodo en que se apoya el programa con recursos de la operación (169.285 beneficiarios). Denominador: Número de personas en pobreza o pobreza extrema. Datos de pobreza reportados en la EPM 2017. Para la meta final se calcula un aumento de la pobreza debido a la pandemia del COVID-19 en 7.6 puntos porcentuales. ² Total de personas en pobreza o pobreza extrema para línea de base = 848.314. Total de personas en pobreza o pobreza extrema para meta final = $848.314 + 311.300 = 1.159.614$. Se hará desagregación por sexo.
Población beneficiaria del programa Vale Digital que realiza al menos una compra durante el periodo en que se apoya el programa con recursos de la operación (beneficiarios activos).	Porcentaje	79	Septiembre 2020	79	2021	Plataforma electrónica del Vale Digital	Numerador: Número de beneficiarios del programa Vale Digital que realiza al menos una compra durante el periodo en que se apoya el programa con recursos de la operación (beneficiarios activos). (Total línea de base = 871.347). Denominador: Número de beneficiarios del programa Vale Digital acreditados durante el periodo en que se apoya el programa con recursos de la operación. (Total línea de base = 1.106.642). Se hará desagregación por sexo.

² Acevedo, I.; Castellani, F.; Flores., I.; Lotti., G. y Székely, M. 2020. Implicaciones sociales del Covid-19: Estimaciones y alternativas para América Latina y El Caribe. BID, Documento para Discusión IDB-DP-820. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Implicaciones-sociales-del-Covid-19-Estimaciones-y-alternativas-para-America-Latina-y-El-Caribe.pdf>.

PRODUCTOS

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	Meta Final (acumulada)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1. Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias existentes								
Mujeres beneficiarias de programas de transferencias monetarias existentes (Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Bono Alimentario) que reciben transferencias regulares durante el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis causada por el coronavirus.	Mujeres	107.270	2020	107.270	0	107.270	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB)	Se refiere a transferencias pagadas a hogares e individuos elegibles para recibir transferencias monetarias según el Manual Operativo (MO) vigente de cada programa (Red de Oportunidades, 120 a los 65, Angel Guardián y Bono Alimentario). Se toma como línea de base el número de beneficiarios reportados para el tercer pago de 2020.
Hombres beneficiarios de programas de transferencias monetarias existentes (Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Bono Alimentario) que reciben transferencias regulares durante el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis causada por el coronavirus.	Hombres	62.015	2020	62.015	0	62.015	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB)	Se refiere a transferencias pagadas a hogares e individuos elegibles para recibir transferencias monetarias según el MO vigente de cada programa. Se toma como línea de base el número de beneficiarios reportados para el tercer pago de 2020.
Personas con discapacidad beneficiarias del programa Ángel Guardián que reciben transferencias regulares durante los meses de emergencia sanitaria o recuperación.	Personas	19.107	2020	19.107	0	19.107	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB)	Se refiere a transferencias pagadas a hogares e individuos elegibles para recibir transferencias monetarias según el MO vigente para el programa. Se toma como línea de base el número de beneficiarios reportados para el tercer pago de 2020. Se hará desagregación por sexo.

Productos	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	Meta Final (acumulada)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 2. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que trabajaba en el sector informal								
Personas del sector informal o trabajadores independientes acreditadas en el programa Vale Digital que realiza al menos una compra financiada con el proyecto durante el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis causada por el coronavirus.	Personas	549.424	2020	0	549.424	549.424	Plataforma Electrónica del Vale Digital	Se refiere a compras realizadas por individuos del sector informal acreditados que realizan compras en comercios participantes según el MO vigente para el programa. Los beneficiarios pueden realizar más de una compra hasta alcanzar el monto asignado al beneficio. Se hará desagregación por sexo.
Componente 3. Protección para población vulnerable que no se encuentra en los padrones de programas de transferencias, y que ya no trabajan en el sector formal								
Personas del sector formal acreditadas en el programa Vale Digital que realiza al menos una compra financiada con el proyecto durante el periodo inmediato y durante la recuperación de la crisis causada por el coronavirus.	Personas	137.356	2020	0	137.356	137.356	Plataforma Electrónica del Vale Digital	Se refiere a compras realizadas por individuos del sector formal acreditados que realizan compras en comercios participantes según el MO vigente para el programa. Los beneficiarios pueden realizar más de una compra hasta alcanzar el monto asignado al beneficio. Se hará desagregación por sexo.

País: Panamá **Sector:** Social
Cofinanciación: Ninguna

No. de Proyecto: PN-L1121 **Año:** 2020
Co-ejecución: MINSA, UCPSP US\$27MM y MIDES US\$123MM

Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

Organismo Ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Nombre del Proyecto: Propuesta de Reformulación del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera- PSACH (3799/OC-PN) para financiar el Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus en Panamá.

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. Uso de sistemas de país en el proyecto¹

<u>Presupuesto</u>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>Reportes</u>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>Sistema Informativo</u>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>LPN Nacional</u>	<input type="checkbox"/>
<u>Tesorería</u>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>Auditoría Interna</u>	<input type="checkbox"/>	<u>Comparación de Precios</u>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>LPN Avanzada</u>	<input type="checkbox"/>
<u>Contabilidad</u>	<input checked="" type="checkbox"/>	<u>Control Externo</u>	<input type="checkbox"/>	<u>Consultores Individuales</u>	<input type="checkbox"/>	<u>Firma Consultora</u>	<input type="checkbox"/>

Leyes / Normas Aplicables:

2. Capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor

La evaluación de la capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor:

El organismo ejecutor del programa será el Ministerio De Desarrollo Social (MIDES). El MIDES actualmente ejecuta el Programa de Inclusión y Desarrollo Social 3512/OC-PN, razón por la cual cuenta con experiencia en los temas fiduciarios.

3. Riesgos fiduciarios y acciones de mitigación

Riesgo Fiduciario: Alto ☐; Medio ☒ ; Bajo ☐

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
Se identificó un riesgo fiduciario medio relativo a la capacidad de gestión fiduciaria (adquisiciones, financiera y contable) para la ejecución del programa.	Medio	El equipo fiduciario del Banco brindará apoyo cercano a la Unidad de Enlace Administrativo y Financiero (UEAF) durante la ejecución de la operación.

II. Aspectos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato

Condiciones previas al primer desembolso: No existen condiciones de carácter fiduciario.

Tipo de cambio: La moneda de uso legal en Panamá es el Balboa el cual es equivalente y de libre cambio con el dólar US\$.

Informes financieros auditados del programa: Cada organismo ejecutor, deberá presentar dentro del plazo de ciento veinte (120) días siguientes al cierre de cada ejercicio económico y durante el Plazo Original de Desembolsos o sus extensiones, y dentro del plazo de ciento veinte días (120) días siguientes a la fecha del último desembolso de su porción del Préstamo, los informes financieros auditados anuales de su respectiva porción del préstamo. Los Informes financieros deberán ser dictaminados por una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco.

¹ Cualquier sistema o subsistema que sea aprobado con posterioridad podría ser aplicable a la operación, de acuerdo con los términos de la validación del Banco.

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

Excepciones a Políticas y Guías

- No se contemplan excepciones

Financiamiento Retroactivo y/o Adquisiciones Anticipadas²	• No aplica
Gastos realizados antes de la vigencia del Contrato Modificadorio	• El pago de transferencias monetarias correspondientes al cuarto ciclo de pago serán realizadas por el MIDES en diciembre de 2020. Si el contrato modificadorio no está aún en vigencia el prestatario realizaría el pago y presentaría al Banco una solicitud de desembolso con el método de reembolso de gastos realizados. El monto se prevé será de US\$54.746.020 millones, que corresponden al 44% del monto del préstamo reorientados.
Apoyo Complementario de Adquisiciones	• No aplica.
Arreglos Alternativos de Adquisiciones	• No aplica.
Proyectos con Intermediarios Financieros	• No aplica
Agentes de Adquisiciones	• No aplica.
Contratación Directa	• No aplica

Gastos Operativos: <input type="checkbox"/> No aplica	Preferencia Nacional: <input type="checkbox"/> No aplica
---	--

Método de Supervisión General del Proyecto en las Adquisiciones: No aplica por tratarse de pago de transferencias.

Montos Limites por País: <https://www.iadb.org/en/projects/project-procurement>

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • En la ley de presupuesto para la vigencia 2021 se crearán los códigos Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINIP) y líneas para el financiamiento BID. El proyecto se ejecutará utilizando una línea especial de presupuesto de la Ley de Emergencia.
Tesorería y Gestión de Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> • El mecanismo de desembolsos será manual. • El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en la Cuenta Única del Tesoro (CUT) la cual deberá ser solicitada por el MIDES y abierta por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

² Conforme a la política de financiamiento retroactivo, reconocimiento de gastos y contratación anticipada GN-2259-1, o la política equivalente que estuviera vigente para el momento de la operación.

	<ul style="list-style-type: none"> • Los desembolsos se realizarán principalmente con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de gastos realizados para las transferencias monetarias, el Vale Digital o pagos directos a los proveedores. • Rendición de cuentas del Vale Digital: La Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG) prepara el listado de beneficiarios, sube la información al portal e informa a los beneficiarios de la disponibilidad. Los beneficiarios compran en los comercios afiliados utilizando el monto asignado. Los comercios reducen el monto de la compra del saldo disponible en el sistema y luego solicitan el pago al Banco Nacional de Panamá (BNP). El BNP previa revisión y visto bueno del MIDES ejecuta el pago a los comercios. Una vez se paga a los comercios MIDES prepara la rendición y presenta al Banco.
Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes	<ul style="list-style-type: none"> • La UEP deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener los respectivos usuarios del sistema ISTMO y su posterior capacitación; adicionalmente debe coordinar la parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema. La contabilidad se regirá bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la Republica, las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP). • Reporte para rendición de cuentas será a través del sistema Istmo • Método contable es basado al devengado y la moneda a utilizar es el Balboa el cual está a la par y de libre comercio con el Dólar Estadounidense.
Control Externo:	<ul style="list-style-type: none"> • La Contraloría General de la República (CGR) ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías. • Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.
Supervisión Financiera de Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • La supervisión financiera estará focalizada en los informes mencionados en la guía OP-273-12 y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

V. Información relevante para la operación

Políticas y Guías aplicables a la operación

Gestión Financiera	Adquisiciones
<ul style="list-style-type: none"> • <u>GN-2811 [OP-273-12]</u> 	<ul style="list-style-type: none"> • <u>GN-2349-15 [ES]</u> • <u>GN-2350-15 [ES]</u>

Registros y Archivos

El MIDES cuenta con archivos digitales y físicos, así como procedimientos e instructivos que permitirán mantener registros y archivos adecuados.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/20

Panamá. Reformulación del Programa de Saneamiento
de los Distritos de Arraiján y La Chorrera-PSACH Etapa I
Contrato de Préstamo No. 3799/OC-PN

(Para financiar el Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus en Panamá)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Aprobar la reformulación del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera-PSACH Etapa I (Contrato de Préstamo No. 3799/OC-PN), autorizado por la Resolución DE-95/16, con el propósito de utilizar los recursos no comprometidos para financiar el Apoyo a Poblaciones Vulnerables Afectadas por Coronavirus en Panamá, como se describe en el Documento PR -_____.

2. Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe para que en nombre y en representación del Banco, proceda a celebrar el contrato o los contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para modificar el Contrato de Préstamo No. 3799/OC-PN para los fines que se describen en esta Resolución.

(Aprobada el___ de_____ 2020)