

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL FASE II

(PN-L1177)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carolina Freire (SCL/SPH), Jefa de Equipo; Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe Alternativo de Equipo; Alexandre Bagolle, Marta Rubio, e Isabel Delfs (SCL/SPH); José Larios (IFD/FMM); María Inés Vásquez (IFD/ICS); Marion Le Pommellec (CSD/RND); David Ochoa, y Leonor Corriols (VPC/FMP); Eduardo Fajnzylber (SPD/SDV); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Ana Grigera (GDI/CPN); Leyson Guillén, y Heidi Fishpaw (VPS/ESG); Esperanza González (CSC/CCS); Juan del Barrio (INE/CPN); Iliá Nieto (CID/CPN); Carlos Garcimartín (CID/CPN); y Amelia Landau, Andrés Hojman, Alejandro Barahona, Alejandro Cruz, Marisol Carías, Julio Bango, Fernando Uribe, Marcela Modesto, y Juan Mejalenko (Consultores).

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

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....	2
A. Antecedentes, problemática y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	13
C. Indicadores clave de resultados	16
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	17
A. Instrumentos de financiamiento	17
B. Riesgos ambientales y sociales	18
C. Riesgos fiduciarios.....	19
D. Otros riesgos y temas clave.....	20
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	21
A. Resumen de los arreglos de implementación	21
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	22

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Ejecución Plurianual (PEP) / Plan Operativo Anual (POA)
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación
EER#3	Resumen de la Revisión Ambiental y Social
EER#4	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto
EEO#2	Análisis Ambiental y Social y Plan de Gestión Ambiental y Social
EEO#3	Análisis Sociocultural
EEO#4	Análisis de Cambio Climático
EEO#5	Análisis de Infraestructura
EEO#6	Reglamento Operativo del Programa
EEO#7	Informe de Consultas
EEO#8	Bibliografía
EEO#9	Mapa preliminar de distritos para la implementación de inclusión social y productiva
EEO#10	Lista preliminar de distritos para la implementación de Cuidarte
EEO#11	Plan Financiero del Proyecto
EEO#12	Filtro de Evaluación Ambiental y Social
EEO#13	Marco de Gestión Ambiental y Social

ABREVIATURAS	
AAS	Análisis Ambiental y Social
AG	Ángel Guardián
ALC	América Latina y el Caribe
ASC	Análisis Sociocultural
BA	Bono Alimentario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
CGR	Contraloría General de la República
DIDS	Dirección de Inclusión y Desarrollo Social
EDGE	Excellence in Design for Greater Efficiencies
EFI	Ecosistema Fiscal Inteligente
EML	Encuesta de Mercados Laborales
FUPS	Ficha Única de Protección Social
GP	Gobierno de Panamá
IFARHU	Instituto para el Aprovechamiento del Recurso Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MIDA	Ministerio de Desarrollo Agropecuario
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PcD	Personas con discapacidad
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PIIB	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios
POA	Plan Operativo Anual
PTMC	Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
RdO	Red de Oportunidades
RENAB	Registro Nacional de Beneficiarios
ROP	Reglamento Operativo del Programa
RSU	Registro Social Universal
SBN	Soluciones Basadas en Naturaleza
SGAS	Sistema de Gestión Ambiental y Social
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
UEAF	Unidad de Enlace Administrativo y Financiero
VD	Vale Digital

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL FASE II
(PN-L1177)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República de Panamá			Plazo de amortización:	15 años
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	4 años
Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)			Período de gracia:	4,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en SOFR
BID (Capital Ordinario):	20.000.000,00	93,9	Comisión de crédito:	^(c)
			Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Aporte Local (AL)	1.300.000,00	6,1	Vida Promedio Ponderada (VPP):	9,75 años
Total:	21.300.000,00	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo del proyecto: El objetivo general es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población panameña. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la cobertura del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB); (ii) aumentar la inclusión social y productiva de mujeres rurales e indígenas; (iii) mejorar la cobertura y calidad de los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT); y (iv) contribuir a la expansión de un sistema integral de cuidados.				
Condiciones especiales previas al primer desembolso: (i) que se haya aprobado el Reglamento Operativo del Programa (ROP) en los términos previamente acordados con el Banco, el mismo que incluya como anexos el Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS), el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS), y el Plan de Acción Ambiental y Social; y (ii) que se haya contratado o designado un responsable socioambiental para integrar la UEAF (¶3.3).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) previo a la licitación de cada obra, que se cuente con la posesión legal de los terrenos donde se construirá dicha obra; y (ii) previo a la utilización de recursos para el pago a cuidadoras del programa piloto de cuidados, que se haya aprobado el Manual Operativo del modelo de atención para personas mayores en dependencia (¶3.4). Ver otras condiciones de carácter ambiental y social en el Anexo B del Resumen de la Revisión Ambiental y Social.				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna				
Alineación Estratégica				
Desafíos^(d):	SI <input checked="" type="checkbox"/>		PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>
Temas Transversales^(e):	GE <input checked="" type="checkbox"/>	y DI <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	y ES <input checked="" type="checkbox"/>
				IC <input checked="" type="checkbox"/>

- (a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (documento FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda, de tasa de interés, de productos básicos y de protección contra catástrofes. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).
- (e) GE (Igualdad de Género) y DI (Diversidad); CC (Cambio Climático) y ES (Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **La pandemia de COVID-19 aumentó la pobreza y la desigualdad.** Panamá registró una tasa de crecimiento económico promedio anual de 6,8% entre 2005 y 2019 que contribuyó a una reducción significativa de la pobreza y pobreza extrema¹. Debido a la crisis generada por el COVID-19², el Producto Interno Bruto (PIB) cayó 17,9% en 2020. Aunque creció 15,3% en 2021, la economía seguía sin recuperar el nivel prepandemia. Ante la caída de la actividad económica, la tasa de desempleo aumentó de 7,1% en 2019 a 18,5% en 2020, para luego reducirse a 11,3% en 2021 y a 9,9% en abril de 2022 [1]. La pobreza general y extrema aumentaron en 4,3 y 0,8 puntos porcentuales³ (p.p.) entre 2019 y 2021 alcanzando tasas de 26,6% y 9,7% en ese último año, respectivamente⁴. La desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, aumentó de 50,8 a 52,7 en el mismo período⁵. Por otro lado, los desequilibrios territoriales preexistentes se mantuvieron. En 2021, la tasa de pobreza era más del triple entre la población rural (49,7%) que en la urbana (16,1%) y en las comarcas indígenas superaba el 80% de la población⁶. La población rural e indígena es, además, vulnerable a eventos climáticos extremos como lluvias intensas, periodos de sequía y elevación del nivel del mar [2].
- 1.2 **La crisis socioeconómica generada por la pandemia afectó particularmente a las mujeres.** La crisis socioeconómica afectó más los ingresos y el empleo de las mujeres que de los hombres. Ya en 2019 las mujeres presentaban tasas de pobreza superiores a la de los hombres (22,8% y 21,7%, respectivamente). En 2021 las mujeres continuaron siendo más susceptibles a encontrarse en una situación de pobreza con respecto a los hombres (26,9% versus 26,1%)⁷. Esta situación se explica, en parte, por las desigualdades en el acceso al mercado laboral. La tasa de desempleo de las mujeres continuó siendo más alta en comparación con la de los hombres: en 2019 era 5,8% en hombres y 8,8% en mujeres, mientras que en 2022 era de 8,8% y 11,5%, respectivamente [3]. La crisis afectó de manera particular a la mujer rural e indígena, quien ya se encontraba en una situación de desventaja en el mercado laboral previo a la pandemia. Al 2021, el 65,3% de las mujeres indígenas se encontraba en situación de pobreza en comparación con el 26,9% de las mujeres a nivel nacional. La tasa de participación laboral de la mujer, en general, se redujo considerablemente entre 2019 y 2022 (de 55% a 49,7%), y entre las mujeres rurales e indígenas se redujo 5,1 p.p. y 15,5 p.p., respectivamente⁸. Las mujeres rurales tienen los

¹ Entre 2006 y 2017, las incidencias de pobreza y pobreza extrema bajaron respectivamente de 38,3% a 20,7% y de 17,6% a 9,8%.

² El Gobierno de Panamá (GP) declaró un estado de emergencia nacional por COVID-19 en marzo de 2020 mediante la [Resolución de Gabinete No. 11 del 13 de marzo de 2020](#).

³ Cálculos propios realizados a partir de la Encuesta de Mercados Laborales (EML) de 2019 y 2021 del INEC.

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Cálculos propios realizados a partir de la EML de 2019 y 2021 del INEC.

⁸ Según el INEC, la tasa de participación laboral de la mujer rural e indígena se redujo de 51,7% a 46,6%, y 70,3% a 54,8%, respectivamente, entre 2019 y 2022.

niveles más elevados de personas sin ingresos propios: 31,9 % de mujeres rurales versus 7,9% hombres rurales no cuentan con ingresos propios, esto frente a 22,5% de mujeres en zonas urbanas (ONU Mujeres, 2020). La dependencia económica es particularmente marcada en las comarcas indígenas, donde la mayoría de las mujeres declaran ingresos mensuales por cuenta propia de entre US\$2 a US\$101 mensual, por debajo de la línea de pobreza⁹, 93% de mujeres Guna, 86,4% de mujeres Emberá y 85,1% de mujeres Ngäbe (PNUD, 2016).

- 1.3 La crisis amplió la brecha en la pobreza infantil y en los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT).** La crisis no solamente aumentó la incidencia de la pobreza entre los niños menores de cinco años, sino que amplió las brechas preexistentes en su acceso a servicios de DIT. Mientras la tasa de pobreza general para los mayores de 19 años al 2021 era inferior al 25%, para los menores de cinco años superaba el 40%. Además, en este último grupo etario la pobreza aumentó 6 p.p. respecto a 2019 [4]. Entre los niños menores de cinco años de las comarcas indígenas la tasa de pobreza general aumentó 5,8 p.p. entre 2019 y 2021, de 85% a 90,8%¹⁰. Los servicios de educación temprana mantenían una baja cobertura previo a la pandemia, con una brecha de cobertura de 97,8% entre los niños de cero a tres años¹¹. La cobertura es prácticamente nula (inferior al 1%) entre los niños de las comarcas indígenas. Aunque la cobertura entre la población de cuatro y cinco años alcanza el 67,2%, se mantienen las fuertes brechas en las áreas de mayor pobreza. En las comarcas de Ngäbe Buglé y Guna Yala, por ejemplo, la cobertura apenas alcanza el 32,7% y 42,3%, respectivamente¹². La interrupción de los servicios educativos y de cuidados durante dos años¹³ producto de la pandemia dejó a cerca de 80.000 niños menores de cinco años sin servicios de cuidado y educación temprana presenciales. Esta interrupción ha generado importantes pérdidas de aprendizaje. Evidencia de Uruguay, por ejemplo, da cuenta de los efectos negativos de la suspensión de servicios de educación temprana en el desarrollo infantil, sobre todo en las dimensiones de desarrollo motor y cognitivo [5]. Evidencia de Chile [6] muestra la misma tendencia con sustanciales pérdidas en particular en el desarrollo de lenguaje y el comportamiento de los niños. Además, los costos económicos por 12 meses de cierre de estos servicios equivalen a una pérdida anual del 7,9% del PIB de Panamá debido a la caída de ingresos derivada de un menor desarrollo y aprendizaje [7].

- 1.4 La pandemia evidenció la fragilidad social de la población adulta mayor.** Las personas mayores fueron las más afectadas por la pandemia de COVID-19¹⁴.

⁹ El MEF define la línea de pobreza como los ingresos monetarios mensuales mínimos que se requieren para adquirir alimentos suficientes que provean energías necesarias a un individuo promedio. La línea de pobreza general para áreas rurales al 2019 era de 107,84 y de pobreza extrema era de 59,18. Ver: <https://www.mef.gob.pa/wp-content/uploads/2021/03/MEF-DAES-Pobreza-e-Indigencia-por-ingreso-2019.pdf>.

¹⁰ Según el INEC, en las comarcas indígenas de Ngäbe Buglé, Emberá Wounaan y Guna Yala, la tasa de pobreza general entre los menores de cinco años a 2021 es de 91,5%, 91,2% y 86,5%, correspondientemente.

¹¹ Cálculos propios a partir de estimaciones y proyecciones nacionales de población del INEC y Sistema de Integración de Datos Estadísticos del Ministerio de Educación (MEDUCA), MIDES, y Municipio de Panamá.

¹² Ibid.

¹³ En abril 2020, el GP dictaminó el cierre nacional de los CAIPI y preescolares; se extendió hasta marzo 2022.

¹⁴ Según la [Organización Panamericana de la Salud](#) (OPS) esto se deba a la debilidad de su sistema inmune y prevalencia de enfermedades crónicas.

En el primer año de la pandemia, las muertes en la región aumentaron aproximadamente un 20% en comparación con años anteriores y más de tres cuartas partes de este exceso de muertes fueron personas mayores de 50 años¹⁵. Además, como en el resto de la región¹⁶, Panamá experimenta un proceso rápido de envejecimiento de la población. Al 2020, las personas mayores de 65 años representaban el 8,7% de la población, porcentaje que aumentará a 11,7 al 2030 (un crecimiento del 52%)¹⁷. La tasa de dependencia funcional¹⁸ de la población mayor de 65 años en Panamá es de 17%, superior al promedio de América Latina y el Caribe (ALC) (14,4%) [8], lo que quiere decir que 62.690 personas mayores dependen de los cuidados que les ofrezca otra persona. Dicha prevalencia aumentará a 18,5% al 2050, y debido al proceso de envejecimiento poblacional, esto generará un aumento del 209% en el número de personas mayores en situación de dependencia [9]. No obstante, el país carece de una oferta servicios de cuidados¹⁹ para la atención a la dependencia de personas mayores²⁰. Esta brecha además limita la participación laboral de las mujeres, quienes brindan la gran mayoría del cuidado. Antes de la pandemia, las mujeres panameñas ya destinaban un promedio de 31,5 horas semanales al trabajo doméstico y de cuidados no remunerado, mientras que los hombres dedicaban 12,9 horas [10]. El trabajo del cuidado es la principal causa de la baja tasa de actividad económica entre las mujeres. De las mujeres fuera del mercado laboral, un 37% aduce responsabilidades familiares como principal motivo que les impide trabajar [11].

- 1.5 **La respuesta de protección social contribuyó a contener los impactos de la pandemia.** Como respuesta a la crisis, el GP implementó el plan de asistencia social temporal, Panamá Solidario, entre cuyas modalidades está el Vale Digital (VD), una transferencia temporal de US\$120 mensuales²¹ que al 2021 mantenía 450.375 beneficiarios²². El valor del VD se acredita mensualmente a sus beneficiarios para la compra de alimentos y medicamentos en comercios autorizados. Además, el GP sostuvo la implementación de cuatro Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) con alrededor de 454.328 beneficiarios²³ administrados por el Ministerio de Desarrollo Social

¹⁵ BID (2022). [Envejecer en ALC: protección social y calidad de vida de las personas mayores](#).

¹⁶ Según [Envejecer en ALC: protección social y calidad de vida de las personas mayores](#), ALC es la región que envejece más rápido en el mundo. Mientras que Francia tardó 67 años para que las personas mayores de 65 años pasaran de representar el 10% al 20% de la población total, se espera que la misma transición se produzca en menos de la mitad de este tiempo (32 años) en el país promedio de ALC.

¹⁷ Cálculos propios a partir de estimaciones y proyecciones nacionales de población del INEC.

¹⁸ La dependencia se define como el estado en el que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, requiere de asistencia y/o ayudas de otras personas para realizar las actividades de la vida diaria (p. ej. comer, vestirse, bañarse, usar el baño, etc.) (Bango, 2020).

¹⁹ Los servicios de cuidados son actividades para garantizar que las personas en situación de dependencia (o en riesgo de desarrollarla) puedan “mantener un nivel de capacidad funcional compatible con sus derechos básicos, sus libertades fundamentales y su dignidad humana” (OMS, 2015).

²⁰ La Caja de Seguro Social ofrece el Sistema de Atención Domiciliaria Integral a aproximadamente 6.000 personas aseguradas dependientes. SADI no es un servicio de cuidados sino de cuidados de salud en domicilio. El MIDES es responsable de la regulación de 77 casas hogares de larga estadía que atienden a 1.593 personas.

²¹ Panamá Solidario fue creado por el Decreto No.400 el 27 de marzo de 2020. Consiste de: (i) bolsa de comida; (ii) bono de alimentos; y (ii) VD. A partir de 2022, es administrado por el MIDES según el [Decreto Ejecutivo No. 3 del 18 de enero](#) que crea la oficina del VD Solidario.

²² Información del Departamento de Padrón de la DIDS al 2021.

²³ El número de beneficiarios de la RdO y BA se calculan a partir del número de miembros promedio de los hogares beneficiarios de estos programas: 6,2 personas por hogar.

(MIDES)²⁴: (i) Red de Oportunidades (RdO)²⁵ que otorga US\$50 mensuales a 42.495 hogares en pobreza extrema con niños menores de 18 años condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud²⁶; (ii) Bono Alimentario (BA) que brinda US\$50 mensuales a 8.071 hogares en áreas rurales en situación de pobreza con niños en edad escolar para la compra de alimentos en comercios autorizados; (iii) “120 a los 65” que otorga US\$120 mensuales a 121.712 adultos mayores de 65 años en condición de pobreza y sin seguridad social y está condicionado a la asistencia anual a un control de salud; y (iv) Ángel Guardián (AG) que brinda US\$80 mensuales a 19.107 personas con discapacidad (PcD) en condición de dependencia y pobreza extrema condicionado a la asistencia anual a servicios de salud. El Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) sostuvo la implementación de PASE-U que otorga una transferencia anual de US\$270, US\$360, US\$450, pagada de forma trimestral, a 821.000 estudiantes de la escuela primaria, pre media y media. La transferencia está condicionada a la asistencia escolar y a un promedio mínimo por trimestre (Ver [Descripción de PTMC](#)). En conjunto, las transferencias ayudaron a contener el crecimiento de la pobreza durante la crisis. En ausencia de estos programas, la tasa de pobreza general en 2021 hubiera sido 8,32 p.p. superior, es decir 33,9%²⁷. Complementariamente, el GP implementa el Plan Colmena, estrategia de reducción de la pobreza que focaliza la acción interinstitucional en 300 corregimientos a nivel nacional con alta incidencia de pobreza multidimensional²⁸.

- 1.6 Los programas de DIT administrados por el MIDES contribuyeron a contener la ampliación de las brechas de desarrollo infantil. Aunque el MIDES suspendió los servicios presenciales ofertados por los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), implementó “Tu CAIPI en Casa” que entregó a los hogares actividades estructuradas supervisadas quincenalmente. También implementó “Mochila Cuidarte”, una adaptación del programa comunitario “Cuidarte”, que benefició con una guía de actividades y juegos a 5.000 niños menores de tres años de áreas rurales e indígenas. Previo a la pandemia, el MIDES avanzó en ampliar la cobertura y calidad de los servicios de DIT con apoyo del “Programa de Inclusión y Desarrollo Social” (3512/OC-PN). Se generaron 495 nuevos cupos²⁹ para niños menores de tres años en los CAIPI, lo que representa el 20% de la matrícula actual, y se diseñó un currículo y sistema de gestión de la calidad apalancado por un esquema de pago per cápita y por resultados. También inició la adaptación cultural e implementación de “Cuidarte” para la atención de 1.200 niños en áreas rurales e indígenas donde no existen centros. “Cuidarte” es la modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia que ofrece

²⁴ El MIDES fue creado mediante la Ley 29 del 1 de agosto de 2005.

²⁵ La RdO fue creada en 2007 (oficializada por la Ley 54 de 8 de noviembre de 2016); BA en 2005 (como parte del Plan Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional); “120 a los 65” mediante la Ley 44 de 2009; y AG mediante la Ley 39 de 2012.

²⁶ En salud, los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas deben asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo. En educación los niños de 5 a 17 años deben matricularse en la escuela y asistir al menos al 85% de las clases.

²⁷ Cálculos propios a partir de EML 2021 de INEC.

²⁸ 37 de los 300 corregimientos del Plan Colmena pertenecen a las provincias de Panamá y Panamá Oeste, priorizados por el GP debido a características de vulnerabilidad social como brechas en el acceso a empleos de calidad, bajo nivel educativo, deficiente calidad de los servicios básicos, entre otros factores.

²⁹ Los cupos se generaron a través de la construcción de tres nuevos CAIPI y la remodelación integral de quince CAIPI.

estimulación temprana a niños de 6 a 36 meses de áreas rurales e indígenas. El programa mantiene como eje principal el acompañamiento y el fortalecimiento de las habilidades socioemocionales y parentales de los miembros de la familia y cuidadores para potenciar el desarrollo armónico e integral de los niños. Fue adaptado al contexto panameño del programa “[Reach Up and Learn](#)”³⁰ cuya implementación en diversos países de la región ha mostrado resultados positivos a corto y largo plazo sobre el desarrollo cognitivo y de lenguaje, con efectos sostenidos en el largo plazo que se han traducido en incrementos salariales en la edad adulta³¹.

- 1.7 Frente al aumento de la demanda y la necesidad de favorecer la participación laboral femenina y reducir las desigualdades de género, en los últimos años Panamá ha dado pasos hacia la construcción de un sistema integral de cuidados para atender a la población en situación de dependencia. En 2019 creó la Mesa de Política Pública para la definición de un Sistema Integral de Cuidados³² cuyo objetivo es establecer las bases de la articulación de las instituciones que, en el marco de sus competencias, desarrollan acciones vinculadas a los cuidados. La Dirección de Políticas Sociales del MIDES también ha elaborado lineamientos generales de política pública para los cuidados en Panamá, así como análisis de oferta y demanda de servicios de cuidado, y de proyección de impactos económicos y sociales de la inversión en cuidados. Igualmente, ha avanzado en el diseño preliminar de un piloto a implementarse en el corregimiento de Juan Díaz, en la provincia de Panamá.
- 1.8 **La crisis, sin embargo, expuso los desafíos del sistema de protección social y de cuidados.** La pandemia expuso las limitaciones del sistema de protección social de Panamá, en particular su capacidad para identificar y clasificar a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. En la fase de recuperación postpandemia, el sistema también evidencia limitaciones en apoyar la inclusión social y productiva de la población pobre y vulnerable, especialmente las mujeres rurales e indígenas. Por último, los esfuerzos por expandir la cobertura y calidad de los servicios de DIT requieren ser consolidados, así como la oferta de cuidados a las personas mayores en situación de dependencia.
- 1.9 **Necesidad de un registro social amplio, actualizado y con mayor interoperabilidad.** Con apoyo del 3512/OC-PN y la serie programática “Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social” (3485/OC-PN, 3724/OC-PN, y 4594/OC-PN), el MIDES mejoró la gestión de los PTMC. Por un lado, homologó los criterios para la identificación y recertificación de los beneficiarios en pobreza y pobreza extrema y su instrumentación a través de una Ficha Única de Protección Social (FUPS)³³. Por otro lado, puso en marcha la

³⁰ “*Reach Up and Learn*” es un programa basado en evidencia formulado con el beneficio de más de veinte años de investigación en programas efectivos de intervención temprana en la niñez.

³¹ Gertler, Paul et.al. (2021). [Effect of the Jamaica Early Childhood Stimulation Intervention on Labor Market Outcomes at age 31](#). National Bureau of Economic Research.

³² La Mesa fue establecida por el [Decreto Ejecutivo No.22 del 28 de mayo de 2019](#) y apoyada por el Programa de Apoyo a Políticas de Equidad de Género I y II (4777/OC-PN; 5397/OC-PN). La componen entidades gubernamentales, del sector privado y la sociedad civil.

³³ La FUPS es aplicada a potenciales beneficiarios para determinar, según un *Proxy Means Test*, su elegibilidad a los programas de acuerdo con su condición de pobreza o pobreza extrema.

Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB) que unifica el padrón de beneficiarios de los diferentes PTMC mediante un Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) y automatiza los procesos involucrados en su ciclo operativo. Actualmente, el RENAB incluye los datos y la clasificación socioeconómica de los postulantes y beneficiarios actuales y pasados de los PTMC del MIDES. La clasificación socioeconómica evalúa la pobreza estructural de los hogares. Sin embargo, para implementar un sistema de protección social dinámico y responsivo, el país necesita un registro social más amplio, que contenga la información socioeconómica de la mayoría de la población del país (al menos toda la población en situación de pobreza o vulnerabilidad), y que incluya múltiples instrumentos que permitan evaluar y actualizar frecuentemente la vulnerabilidad de cada hogar frente a diferentes tipos de choques (por ejemplo, eventos climáticos extremos, crisis alimentarias, o pandemias). La integración de los datos del VD ofrece una oportunidad de ampliar la base de datos del RENAB y progresar hacia un amplio registro social universal (RSU), utilizando la FUPS para complementar la información del VD.

- 1.10 En paralelo, para permitir la frecuente actualización de la evaluación socioeconómica de la población, es necesario aumentar la interoperabilidad del registro con otras bases de datos del Estado. Después de la aprobación del marco legal del PIIB³⁴, el MIDES desarrolló convenios para el intercambio de datos con 21 instituciones. Sin embargo, sólo cuatro de ellos son operativos³⁵ debido a la ausencia de un protocolo de implementación y la falta de recursos para el desarrollo de los *web service* necesarios para dicho intercambio. La interoperabilidad permitiría al MIDES actualizar la información de la población cruzando las bases de datos de fuentes primarias que entregan información actualizada del hogar o individuo (p.ej., nacimientos, decesos, ingresos, empleo, pensiones), reduciendo la necesidad y frecuencia de levantamiento de datos por medio de la FUPS. Para esto, el MIDES también requiere fortalecer su infraestructura informática con servidores de mayor capacidad y sistemas de respaldo robustos.
- 1.11 Al mismo tiempo, a pesar de los avances de los últimos años, permanecen retos en la actualización de la información socioeconómica de los beneficiarios de los PTMC existentes. Si bien el MIDES avanzó en la recertificación de la elegibilidad de 43.149 beneficiarios de RdO y “120 a los 65” durante la ejecución del 3512/OC-PN, la recertificación periódica entre 2017 y 2020 fue afectada por falta de recursos humanos y presupuesto para realizar barridos en campo. Actualmente, hay 145.000 beneficiarios elegibles pendientes de recertificación por lo que el MIDES necesita actualizar permanentemente el padrón, a fin de mejorar la focalización. Esta operación mejora la eficiencia de la inversión social, objetivo central del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), al apoyar los procesos operativos de campo para la recertificación por medio de la FUPS y desarrollar la interoperabilidad con bases de datos administrativos del Estado, permitiendo la verificación continua de la elegibilidad de los beneficiarios, y una renovación continua del padrón.

³⁴ [Ley 54 de 8 de noviembre de 2016](#) que crea el RENAB.

³⁵ El MIDES mantiene interoperabilidad con Tribunal Electoral, MINSA, IFARHU y Registro Público.

- 1.12 **Inclusión social y productiva.** En el contexto de recuperación de la crisis por el COVID-19, es prioridad del GP vincular a los hogares beneficiarios de los PTMC a estrategias de reactivación económica que mejoren la inclusión productiva de los hogares en pobreza, especialmente aquellos liderados por mujeres rurales e indígenas. Los PTMC complementados con capacitación técnica, acceso a activos productivos, apoyo a las familias, y promoción del ahorro pueden contribuir a reducir la pobreza extrema [12]. Hasta el 2021 el MIDES ejecutaba dos programas de inclusión productiva, “Redes Territoriales” y “Cohesión Social”,³⁶ que conjuntamente ofrecían a 6.308 hogares beneficiarios de la RdO [13] activos productivos, capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de parcelas agroecológicas cuyos productos eran destinados al auto consumo o la generación y diversificación de ingresos³⁷. Una evaluación de impacto de Cohesión Social elaborada en 2021 muestra que el programa aumentó el conocimiento de las beneficiarias sobre prácticas agropecuarias, la superficie de terreno dedicada a los cultivos y el consumo de alimentos diversificados, contribuyendo a mejorar seguridad alimentaria [14]. Para ganar eficiencia en su implementación, el MIDES requiere consolidar en un solo programa ambas iniciativas unificando sus objetivos, criterios de focalización, manuales operativos y esquema de supervisión. Para asegurar su sostenibilidad y aumento de cobertura, el MIDES requiere, por un lado, fortalecer y consolidar los sistemas de producción familiar ya desarrollados mediante asistencia técnica personalizada a los hogares beneficiarios, y por otro, ampliar el alcance con nuevas parcelas agroecológicas. Las actividades productivas propuestas consisten en la producción agropecuaria de pequeña escala mediante un proceso de caracterización productiva, capacitación en prácticas de cultivo y sistemas de producción mediante granjas familiares modelo, y asistencia técnica en el domicilio. Este esfuerzo debe mantener un enfoque diferencial hacia las intervenciones en las comarcas indígenas realizando adaptaciones culturalmente apropiadas, incluir prácticas ambientalmente sostenibles, y desarrollar Soluciones Basadas en Naturaleza (SBN)³⁸ que permitan abordar en forma simultánea las problemáticas sociales, ambientales y de adaptación al cambio climático.
- 1.13 El MIDES también busca favorecer la inclusión social de los hogares de la RdO mediante servicios que promuevan su vinculación con la oferta social, sobre todo aquella dirigida a la atención integral de la primera infancia. Un amplio acervo de literatura demuestra que la atención con calidad en los primeros años de vida contribuye al desarrollo de capacidades cognitivas y socioemocionales y afecta positivamente la trayectoria de largo plazo de los niños [15]. Al promover la acumulación de capital humano, los servicios DIT mejoran la inclusión de los niños de hogares pobres. Se propone desarrollar una oferta de acompañamiento familiar liderada por promotores sociales capacitados que ofrezca un diagnóstico de las capacidades y la vulnerabilidad social de los hogares de la RdO y defina un plan de atención basado en la oferta de programas y servicios disponibles, con especial énfasis en la derivación hacia la oferta dirigida a la primera infancia. Evidencia de

³⁶ Cohesión Social fue desarrollado con financiamiento del Banco Mundial (Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Protección e Inclusión Social, BIRF 8532-PA).

³⁷ Manuales Operativos de los Programas: “Redes Territoriales”, y “Cohesión Social”.

³⁸ BID (2021) [Soluciones basadas en naturaleza en ALC](#). Las SBN se definen como acciones para proteger, gestionar de manera sostenible y restaurar ecosistemas, proporcionando beneficios para el bienestar humano y la biodiversidad.

programas de acompañamiento a las familias en situación de mayor exclusión demuestra mejoras en su acceso a la oferta de programas sociales [16].

- 1.14 **Cobertura y calidad en servicios de DIT.** En el caso de los servicios dirigidos a la primera infancia, persisten desafíos de cobertura y calidad. Antes de la pandemia, la oferta institucional del MIDES cubría a apenas el 0,8% de la población menor de tres años. El MIDES necesita aumentar la cobertura de la oferta institucional con la construcción de nuevos CAIPI y de la oferta comunitaria expandiendo “Cuidarte” entre las poblaciones de áreas rurales e indígenas desprovistas de servicios, asegurando su adaptación intercultural. Los programas de base familiar y comunitaria han mostrado ser efectivos en la promoción del desarrollo infantil y en el fortalecimiento de mejores prácticas de crianza en hogares vulnerables [17]. Con la expansión de la cobertura de “Cuidarte”, además, se promueve la inserción laboral de las mujeres rurales e indígenas, quienes serán contratadas como promotoras comunitarias y supervisoras. A la par de la cobertura, el MIDES requiere mejorar la calidad en la prestación de los servicios. Una evaluación de los CAIPI aplicada en 2018³⁹ demostró que los centros cumplían con niveles de calidad en sus procesos que oscilan entre 2,5 y 4 puntos en una escala del 1 al 7 [18]. La evaluación también demostró que los docentes dedican la mayor cantidad de tiempo a actividades que no fomentan interacciones significativas⁴⁰. Con apoyo de 3512/OC-PN, el MIDES inició mejoras a la calidad de los CAIPI incluyendo infraestructura, equipamiento, actualización curricular, diseño de estándares de calidad y formación docente, apalancadas por un modelo de pago per cápita y por resultados. El proceso de mejoras, sin embargo, fue interrumpido por el cierre de los centros durante la pandemia. Por tanto, el MIDES requiere retomar la aplicación de los estándares de calidad junto con un sistema de monitoreo regular que garantice su cumplimiento. Requiere, además, retomar la capacitación docente con un enfoque de formación en servicio y mentoría. La evidencia de estudios de la calidad de los centros de desarrollo infantil en la región demuestra que las interacciones efectivas (cálidas, recíprocas, ricas en lenguaje) entre los cuidadores y los niños se asocian a mayores niveles de desarrollo infantil [19]. Adicionalmente, estudios demuestran que los maestros que reciben capacitación y asesoría personalizada en prácticas docentes efectivas pueden cambiar sus interacciones diarias con los niños, elevando su aprendizaje y desarrollo [20].
- 1.15 **Sistema integral de cuidados.** A pesar de los avances normativos y programáticos recientes (§1.9), Panamá aún carece de un marco legal que favorezca el desarrollo de un sistema integral de cuidados. El país carece, además, de una arquitectura institucional que defina la rectoría del sistema y las funciones y competencias de cada institución prestadora de servicios con sus respectivos parámetros de calidad. La arquitectura debe contemplar un esquema de articulación interinstitucional que coordine y supervise la oferta a nivel nacional

³⁹ Se aplicó la prueba *ITERS (Infant/Toddler Environment Rating Scale)* que mide la calidad de centros infantiles en siete dimensiones en una escala del 1 al 7: (i) espacios y ambientes; (ii) rutinas de cuidado personal; (iii) hablar y escuchar; (iv) actividades; (v) interacción; (vi) estructura programática; y (vii) padres y colaboradores.

⁴⁰ El *Caregiver Interaction Scale (CIS)* aplicado a los CAIPI mostró que mientras el 90% de los centros implementan actividades de fomento a las habilidades motrices gruesas, solo 60% implementan actividades de juego en exteriores y lectura. Los docentes dedican una mayor cantidad de tiempo a actividades como cambio de pañales, alimentación, siesta y aseo.

y en el territorio. Como parte de la construcción de un sistema de cuidados el país también requiere diseñar una metodología para evaluar la funcionalidad y las necesidades de ayuda para realizar las tareas de la vida diaria de la población con, o en riesgo de, deterioro funcional. Esta evaluación ayuda a definir el tipo de oferta de servicios de atención de largo plazo requerido y a derivar a los beneficiarios hacia estos servicios dentro de un sistema de cuidados [21]. Para tal fin, varios países de ALC han desarrollado baremos de funcionalidad y dependencia de cuidados [22]. Panamá, sin embargo, no cuenta con un baremo para evaluar y clasificar los niveles de funcionalidad y dependencia de cuidados entre las personas mayores, lo que limita la capacidad del Estado de orientar el sistema y la oferta de servicios de cuidados. El país, además, mantiene niveles muy bajos de cobertura y calidad de los servicios de atención a la dependencia para personas mayores [23]. Un análisis reciente del BID demuestra que no se cuenta con normas de calidad para instituciones de atención residencial, ni mecanismos de control para la calidad en la asistencia domiciliaria. Asimismo, se carece de requisitos de formación o certificación de los recursos humanos que brindan estos servicios [24]. La evidencia de países con sistemas y servicios de cuidado desarrollados demuestra que mejoran la calidad de vida de los usuarios, incluyendo mejoras físicas y cognitivas, contribuyen a la generación de empleo formal y reducen los gastos en salud [25]. Para avanzar hacia un sistema integral que reduzca las brechas de cobertura y calidad, el MIDES requiere avanzar en la prueba de concepto de un sistema integral de cuidados en el territorio.

- 1.16 **Relación con otras operaciones del Banco.** El Programa contribuye a la consolidación del sistema de protección social, específicamente la gestión eficiente de los PTMC, y la ampliación de servicios de DIT iniciadas por 3512/OC-PN (¶1.6, ¶1.9, ¶1.11, ¶1.14)⁴¹. También complementa la actual cartera del BID en Panamá, específicamente el “Programa de Inteligencia Fiscal para Aumentar la Calidad del Gasto en Panamá” (5533/OC-PN) cuyo objetivo es aumentar la eficiencia y equidad del gasto mediante la implementación del Ecosistema Fiscal Inteligente (EFI). El EFI que desarrollará el MEF se beneficiará de la ampliación del RENAB, ya que el EFI consumirá información actualizada, depurada y sistematizada de los beneficiarios de los programas sociales para los fines de simulación de escenarios de política fiscal. El EFI también se beneficiará al interoperar e intercambiar información con un sistema informático del MIDES ampliado y más robusto. El Programa también complementa al “Programa de Inclusión Social para Personas con Discapacidad en Panamá” (5127/OC-PN) al contribuir con un esquema para la articulación interinstitucional de los servicios de cuidado a personas en situación de dependencia, incluyendo a PcD. El programa coordinará acciones con el “Proyecto de Innovación Agropecuaria Sostenible e

⁴¹ La operación 3512/OC-PN fue aprobada el 5 de agosto de 2015 por el Directorio Ejecutivo del BID por US\$60 millones. El 24 de agosto de 2016 el préstamo fue elegible para desembolsos. En 2019 se aprobó una extensión del plazo de desembolso por 24 meses, hasta el 1 de diciembre de 2021. El 09 de diciembre de 2021 el Directorio Ejecutivo aprobó una reformulación del Programa a fin de utilizar los recursos para apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19 y apoyar la reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia, y el plazo de desembolso se extendió hasta el 1 de diciembre de 2023. En 16 de septiembre de 2022 el GP renunció a US\$7,8 millones de los recursos destinados a transferencias monetarias condicionadas (TMC), quedando un monto por desembolsar a noviembre de 2022 US\$1,8 millones que se utilizarán para el pago de las obras de CAIPI en curso y la provisión del modelo comunitario de primera infancia. La renuncia a parte del préstamo, por tratarse de recursos para TMC, permite terminar la inversión prevista en el Programa.

Incluyente” (5316/OC-PN) cuyo organismo ejecutor es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y tiene por objetivo mejorar la seguridad alimentaria y los ingresos de pequeños productores agrícolas y pecuarios, así como productores de asociaciones agropecuarias por medio de sistemas agroecológicos para auto consumo y venta en mercados. La coordinación está encaminada a asegurar la incorporación en el diseño de las actividades de inclusión productiva las lecciones sobre la caracterización de los cultivos y el desarrollo de planes de mejora de los sistemas productivos generadas a partir del diseño e implementación de 5316/OC-PN (¶1.23). El Programa también intercambiará conocimiento con la cooperación técnica “Aprovechamiento de Soluciones TIC para estrategias preventivas en el envejecimiento de la población en ALC (ATN/IM-19400-PN) de BID Lab.

- 1.17 **Experiencia del Banco y lecciones aprendidas.** La implementación de 12 programas de respuesta de protección social durante la crisis socioeconómica causada por la pandemia⁴² demuestran que los países de la región necesitan de mecanismos que permitan expandir la cobertura de los PTMC y responder de manera más flexible frente a choques. La existencia de amplios registros sociales y la interoperabilidad con múltiples bases de datos del estado son fundamentales para caracterizar la pobreza y vulnerabilidad de la población e implementar transferencias temporales en caso de necesidad [26]. Estas lecciones informaron el diseño del Componente 1 que financia la expansión del RENAB hacia un RSU capaz de identificar a la población en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, e interoperar con otras instituciones del Estado para mantener actualizada su información y clasificación. Se incorporan al Componente 2 las lecciones de la evaluación de impacto del piloto de superación de la pobreza extrema aplicado a mil hogares del Bono Vida Mejor en Honduras mediante el “Programa de Apoyo a la Red de Inclusión Social con Prioridad en Occidente” (3723/BL-HO) que señalan la importancia de acompañar la transferencia de activos productivos con intervenciones de acompañamiento familiar, capacitación técnica, y apoyo al consumo. Se incorporan lecciones aprendidas del proyecto de “Prevención de Malnutrición Infantil entre poblaciones indígenas de Panamá” (ATN/ME-13727-PN) al incorporar el seguimiento por parte de técnicos agrícolas en el domicilio para asegurar la apropiación del conocimiento y prácticas de producción agrícola. Se derivan lecciones del “Programa de Inversión en Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil” (4607/OC-EC) cuya implementación demuestra la importancia de monitorear el cumplimiento de estándares de calidad durante el escalamiento de servicios de DIT. Esta lección se incorpora en el Componente 3 con el desarrollo de sistemas de información para monitorear la implementación de estándares de calidad en la prestación de los servicios de los CAIPI. Se incorpora el pago per cápita y por desempeño en el Componente 3 como instrumento para apalancar el cumplimiento de los estándares de calidad en los servicios de DIT, a partir de las lecciones aprendidas del “Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud” (2563/OC-PN) y del “Programa de Fortalecimiento de Redes Integradas de Salud” (3615/OC-PN), los cuales demuestran que éste esquema puede ser instrumento

⁴² El Banco aprobó 12 operaciones en ALC en apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por el COVID-19 que usaron registros sociales existentes para la focalización y entrega de transferencias temporales, y tres operaciones reformuladas, entre ellas el Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján y La Chorrera (3799/OC-PN) (ver [Lista de operaciones](#)).

para lograr mayor calidad en los servicios sociales en la medida en que se proveen incentivos a los prestadores. El programa incorpora lecciones de la implementación de 3512/OC-PN⁴³ que experimentó retrasos en la construcción y mejoras de CAIPI por las dificultades relacionadas al trámite de legalización de terrenos al incluir como condición contractual especial de ejecución que, previo a la licitación de las obras, se cuente con la posesión legal de los terrenos. El programa deriva lecciones de la evaluación de la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 que encontró que una estrategia efectiva para la adaptación cultural fue mantener un diálogo cercano con las comunidades indígenas y sus autoridades tradicionales lo cual se incorpora en los Componentes 2 y 3 mediante la adaptación cultural de los programas de acompañamiento familiar e inclusión productiva y la modalidad comunitaria de atención a la primera infancia.

- 1.18 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de: (i) Inclusión Social e Igualdad al mejorar el acceso de la población en pobreza y pobreza extrema y la primera infancia a los servicios públicos. Se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado de Derecho al fortalecer al MIDES en su capacidad de expandir la cobertura del RENAB, mejorar los servicios de inclusión social y productiva, y ampliar los servicios de cuidado a población en dependencia; (ii) Igualdad de Género y Diversidad al promover el cierre de brechas de ingresos entre hogares de jefatura femenina beneficiarias de la RdO y hogares de jefatura masculina en los distritos donde se desarrollará la inclusión productiva, así como generar empleo directo a mujeres como parte de la implementación de “Cuidarte”. Ambas acciones se alinean con Diversidad ya que el 51,2% de las beneficiarias de las actividades de inclusión productiva y acompañamiento familiar son indígenas, y nueve de los 15 distritos donde se empleará a mujeres para la implementación de “Cuidarte” corresponden a comarcas indígenas; y (iii) Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental al aplicar criterios de arquitectura bioclimática, eficiencia energética y materiales con bajo contenido de carbono en la construcción y remodelación de los CAIPI, así como prácticas de agricultura sostenibles y soluciones basadas en la naturaleza en las acciones de inclusión productiva. El programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) a través del indicador 2.1 de la prioridad de Inclusión social e igualdad mediante: (i) estudiantes que se benefician con proyectos de educación; y el indicador 2.26 de la prioridad de Capacidad institucional y estado de derecho mediante: (ii) instituciones con capacidad gerencial y de tecnología digital reforzadas. También contribuye al logro del indicador 3.1. (“Proyectos que apoyan la inclusión social y la igualdad”) correspondiente a la prioridad de Inclusión Social.
- 1.19 El programa está alineado también con el objetivo estratégico de “Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables” de la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055), y con los objetivos esperados de “Mejora la eficiencia y focalización de los programas de protección social”, “Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo”, e “Incrementa la asistencia escolar en la

⁴³ La reformulación de 3512/OC-PN fue aprobada por el Directorio del BID en 2021. La meta original del Programa era la construcción de cinco CAIPI nuevos y la remodelación integral de 44, que fue ajustada a 3 y 15, respectivamente.

primera infancia”. Igualmente, es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-12) en su primera línea de acción de apoyo a programas de transferencias efectivos y flexibles que alivian la pobreza estructural y brindan protección ante choques sistémicos, y en su segunda línea de acción por el apoyo a la expansión de servicios de cuidados para personas mayores con dependencia. Asimismo, el programa es consistente con el Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano (GN-2966-2) en su primera línea de acción al promover la gestión eficiente y la política pública bien informada y la segunda línea de acción al implementar servicios de DIT con calidad a escala. Por último, está alineado con el eje de combate a la pobreza y desigualdad del Plan Estratégico 2020-2024 del GP.

- 1.20 El 35,09% de los recursos de la operación se invierten en actividades de mitigación y adaptación al cambio climático ([EEO#4](#)) según la [metodología conjunta de financiamiento climático](#) de los Bancos Multilaterales de Desarrollo. Las actividades son: (i) del Componente 1, herramientas para el análisis de datos predictivos en caso de choques, que incluye el desarrollo de algoritmos de clasificación de la población según estrato socioeconómico y vulnerabilidad al cambio climático; (ii) del Componente 2, capacitación en prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles, de bajo carbono y resilientes a los efectos del cambio climático; y (iii) del Componente 3, obras con criterios de arquitectura bioclimática, eficiencia energética, equipamientos para el ahorro del agua y materiales con bajo contenido de carbono necesarios para la certificación *Excellence in Design for Greater Efficiencies* (EDGE).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.21 El objetivo general es contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población panameña. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la cobertura del RENAB; (ii) aumentar la inclusión social y productiva de mujeres rurales e indígenas; (iii) mejorar la cobertura y calidad de los servicios de DIT; y (iv) contribuir a la expansión de un sistema integral de cuidados.
- 1.22 **Componente 1. Ampliación de la cobertura del RENAB (BID US\$2.588.000,00; Aporte Local (AL) US\$412.000,00).** Las inversiones asociadas a este componente apoyarán la ampliación de la cobertura del RENAB, contribuyendo a un sistema de protección social más flexible y responsivo ante choques que generan pobreza temporal. Se financiará: (i) diseño e implementación de un registro social universal, de amplia cobertura, con capacidad de auto consulta de los beneficios entregados⁴⁴; (ii) diseño e implementación de una nueva plataforma de interoperabilidad para el intercambio de datos sociales⁴⁵; (iii) desarrollo de sistema de actualización de información a

⁴⁴ El RSU contiene información socioeconómica de la mayoría de la población del país (al menos toda la población en situación de pobreza o vulnerabilidad), e instrumentos que permitan evaluar y actualizar frecuentemente la vulnerabilidad de cada hogar frente a diferentes tipos de choques.

⁴⁵ La plataforma de interoperabilidad facilita el desarrollo y funcionamiento de *web service* con las 17 instituciones públicas con las cuales el MIDES cuenta con convenios firmados o en proceso de firma para el intercambio de datos : MEDUCA, CSS, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, SENADIS, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Banco Nacional de Panamá, Autoridad Nacional de Tierras, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Autoridad de Innovación Gubernamental, Caja de Ahorros, MIDA , MiAmbiente, CGR, Lotería Nacional de Beneficencia, Dirección General de Ingresos, Autoridad Marítima de Panamá, y Ministerio de Comercio e Industrias.

través de datos administrativos reportados por interoperabilidad; (iv) desarrollo de herramientas para el análisis de datos predictivos en caso de choques, que incluye el desarrollo de algoritmos de clasificación de la población según estrato socioeconómico y vulnerabilidad al cambio climático⁴⁶; (v) adquisición de equipo tecnológico para fortalecer la arquitectura informática de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS); y (vi) servicios para la caracterización de la población vulnerable y la recertificación de beneficiarios elegibles de los PTMC mediante procesos operativos de campo para el llenado de FUPS y capacitación a los promotores.

- 1.23 **Componente 2. Inclusión social y productiva de la mujer rural e indígena (BID US\$3.193.406,88; AL US\$456.000,00).** Las inversiones asociadas a este componente contribuirán al aumento de los ingresos de una parte de los hogares beneficiarios de la RdO cuya jefatura es femenina y un mayor uso de los servicios sociales⁴⁷. Se financiará: (i) servicios de acompañamiento técnico a mujeres beneficiarias de la RdO participantes en los programas “Redes Territoriales”, y “Cohesión Social” que mantienen actividades de inclusión productiva⁴⁸; (ii) el diseño, implementación y evaluación de un único programa de inclusión productiva culturalmente pertinente para mujeres beneficiarias de la RdO en corregimientos priorizados del Plan Colmena⁴⁹ que incluye capacitación en prácticas agrícolas ambientalmente sostenibles, de bajo carbono y resilientes a los efectos del cambio climático tales como SBN, la entrega de activos productivos, y acompañamiento técnico (ver [EEO#9](#)); y (iii) diseño e implementación de un modelo de acompañamiento familiar culturalmente pertinente dirigido a las mismas beneficiarias de la RdO que identifique vulnerabilidades como la falta de acceso a servicios básicos, de educación o de salud, y las derive hacia la oferta social en el territorio de programas de DIT, educación, y atención primaria en salud.
- 1.24 **Componente 3. Cobertura, calidad y pertinencia cultural de servicios de DIT (BID US\$11.744.139,12).** Este componente contribuirá a aumentar la cobertura y calidad de los servicios DIT, especialmente aquella en mayor situación de pobreza. Se financiará: (i) la construcción y equipamiento de cinco nuevos CAIPI en las provincias de Panamá, Los Santos y Colón con criterios de arquitectura bioclimática, eficiencia energética, equipamientos para el ahorro del agua y materiales con bajo contenido de carbono⁵⁰; (ii) rehabilitación y equipamiento de

⁴⁶ Se utilizará el [índice de vulnerabilidad al cambio climático](#) de MiAmbiente.

⁴⁷ Las actividades de este componente se diseñarán e implementarán en estrecha coordinación con las actividades del préstamo 5316/OC-PN. Dicho préstamo fue aprobado el 28 de julio de 2021 y alcanzó la elegibilidad el 7 de septiembre de 2022.

⁴⁸ Según el MIDES, a agosto de 2022 aproximadamente el 85% de los beneficiarios de la RdO (5.362) que participaron de los programas “Redes Territoriales”, y “Cohesión Social” mantienen las actividades productivas y requieren acompañamiento técnico para un adecuado seguimiento y aseguramiento de la sostenibilidad. Estos beneficiarios se encuentran en las provincias de Bocas del Toro, Coclé, Colón, Chiriquí, Darién, Herrera, Los Santos, Panamá, Panamá Oeste y las comarcas de Guna Yala, Emberá Wounaan y Ngäbe Buglé, específicamente en distritos y corregimientos que forman parte del Plan Colmena.

⁴⁹ Las actividades de inclusión productiva se desarrollarán en 62 corregimientos que forman parte del Plan Colmena. El 51,2% de las beneficiarias son parte de las dos comarcas indígenas.

⁵⁰ Los CAIPI de la provincia de Panamá están en los corregimientos de Chepo, 24 de diciembre y Juan Díaz; de la provincia de Colón en el corregimiento de Portobelo; y de la provincia de Los Santos en el corregimiento de Macaracas. La selección de las localidades se basa en los siguientes criterios: (i) ausencia de oferta de servicios de atención a la primera infancia en la modalidad de CAIPI; (ii) disponibilidad de terreno; y (iii) tenencia legal del terreno.

la infraestructura (obras menores) de 10 CAIPI existentes con criterios de eficiencia energética⁵¹; (iii) implementación en los CAIPI de un modelo de pago per cápita y por resultados ligado a la aplicación de estándares de calidad⁵²; (iv) diseño e implementación de un plan de formación en servicio para talento humano de todos los CAIPI; (v) diseño e implementación de un sistema de información para el monitoreo de la cobertura y calidad en la prestación de servicios en CAIPI; y (vi) adaptación intercultural y expansión del programa “Cuidarte” y “Mochila Cuidarte” a niños menores de cuatro años de áreas rurales e indígenas, respectivamente, que incluye la empleabilidad a mujeres que fungen como maestras comunitarias y supervisoras (ver [EEO#10](#)), implementado mediante la contratación de Organizaciones Prestadoras de Servicio en base a un modelo de pago per cápita⁵³.

- 1.25 **Componente 4. Piloto de sistema integral de cuidados (BID US\$1.500.000,00).** Se financiará el diseño, implementación y evaluación de un modelo piloto de sistema integral de cuidados en el corregimiento de Juan Díaz⁵⁴. Para tal fin se financiará: (i) diseño de un Plan Local de Cuidados de Juan Díaz⁵⁵; (ii) diseño e implementación de un modelo de atención con estándares de calidad dirigido tanto a la atención de personas mayores de 65 años en situación de dependencia leve o moderada en un Centro de Cuidado Diurno⁵⁶, así como a personas dependientes en la modalidad de atención domiciliaria; (iii) diseño e implementación de programa de capacitación y certificación a cuidadoras; (iv) diseño e implementación de un esquema de pago a cuidadoras certificadas y colocadas⁵⁷; (v) desarrollo de módulo en el RSU que consolide el padrón de beneficiarios del corregimiento en situación de dependencia, y permita monitorear la cobertura y calidad de los servicios de cuidado ofrecidos por el piloto; e (vi) implementación de una Unidad Coordinadora dentro de la Dirección de Política Social que apoye la implementación del piloto.
- 1.26 **Administración y supervisión (BID US\$944.454,00; AL US\$432.000,00).** Se financiarán las necesidades administrativas, financieras, de auditoría y supervisión relacionadas a la gestión del proyecto, incluyendo la auditoría financiera del programa e informe de medio término y final. Los costos

⁵¹ Ver ([EEO#5](#)) para una lista completa del estado de titularidad de los terrenos de los CAIPI así como una descripción de los criterios de eficiencia energética y ahorro de agua utilizados en las obras menores. Del total de 15 obras previstas en el Componente 3 (cinco CAIPI nuevos y 10 mejorados), el 60% cuenta con terrenos titulados a favor del MIDES. A través de 3512/OC-PN se rehabilitaron 53 de 104 CAIPI. Los CAIPI a rehabilitar con esta operación se seleccionaron porque cuentan con la titularidad del terreno o mantienen un estado avanzado de tramitación.

⁵² El modelo de pago per cápita y por resultados fue adoptado por la [Resolución No. 380 del 11 de agosto de 2015](#).

⁵³ El esquema de implementación de “Cuidarte” mediante OPS en base a un modelo de pago capitado fue diseñado y ejecutado en el 3512/OC-PN. El actual Programa financia la expansión de la cobertura replicando dicho esquema.

⁵⁴ El corregimiento de Juan Díaz forma parte de los corregimientos del Plan Colmena.

⁵⁵ El sistema integral comprenderá servicios de la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), Caja de Seguro Social (CSS), Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MEDUCA).

⁵⁶ La cantidad de personas en situación de dependencia a ser atendidas por las cuidadoras formadas se estimó con base a una ratio aproximado de 3,5 usuarios por cuidadora. Esta demanda potencial estimada es razonable ya que, según datos del MIDES (RUB, mayo 2022) en Juan Díaz hay aproximadamente 19.000 personas mayores de 65 años, de las cuales aproximadamente 3.900 estén en situación de dependencia.

⁵⁷ Previo a la utilización de recursos para el pago de las cuidadoras se debe aprobar el Manual Operativo del modelo de atención a personas mayores con dependencia. Ver ¶3.4.

relacionados con la contratación de personal de la Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP) incluyendo personal de coordinación, adquisiciones, finanzas, monitoreo, arquitectura, y especialistas ambientales y sociales, serán financiados por el MIDES.

- 1.27 **Beneficiarios.** Además de contar entre los beneficiarios a la población inscrita en el RSU, se benefician directamente 5.362 mujeres beneficiarias de la RdO que recibirán asistencia técnica para la sostenibilidad de sus actividades productivas; y 4.000 mujeres beneficiarias de la RdO que recibirán el programa de inclusión productiva y acompañamiento familiar (se estima que en estos hogares beneficiarios viven 24.800 personas); 3.270 niños menores de cuatro años que asisten a los CAIPI con calidad (de los cuales 170 niños corresponden a los CAIPI nuevos financiados por el programa); 352 docentes de CAIPI que recibirán capacitación; 7.000 niños menores de cuatro años de áreas rurales e indígenas que recibirán “Cuidarte” y “Mochila Cuidarte”; 480 mujeres rurales e indígenas que obtendrán capacitación y empleo directo⁵⁸; y a 450 personas adultas mayores de 65 años que recibe servicios de cuidado en Centros Diurnos y en el hogar.

C. Indicadores clave de resultados

- 1.28 **Indicadores.** La Matriz de Resultados plantea mejoras en los siguientes indicadores: (i) la proporción de la población panameña que está registrada en el RSU; (ii) porcentaje de la población registrada en el RSU que cuenta con una caracterización socioeconómica completa y actualizada; (iii) porcentaje de la población registrada en el RSU que cuenta con una clasificación de vulnerabilidad a choques; (iv) proporción de mujeres beneficiarias de la RdO que cuenta con un servicios de acompañamiento familiar; (v) proporción de mujeres beneficiarias de la RdO que recibe paquete de inclusión productiva; (vi) cobertura de servicios de atención integral a la población menor de cuatro años; (vii) proporción de CAIPI que ofrecen servicios de DIT con calidad; (viii) porcentaje de personas mayores del corregimiento de Juan Díaz que cuenta con una evaluación de su dependencia funcional; y (ix) porcentaje de personas mayores en situación de dependencia que recibe servicios de cuidado en el contexto del piloto. Los indicadores de impacto del programa están ligados al cierre de brechas de ingresos per cápita promedio de hogares de jefatura femenina beneficiarios de la RdO que reciben el paquete de inclusión productiva e ingresos per cápita promedio de hogares de jefa masculina en los mismos distritos donde se realizarán las intervenciones del Componente 2, y a mejoras en la calidad del ambiente en el hogar de los niños que reciben el modelo comunitario de DIT medido por Indicadores de Cuidado Familiar.
- 1.29 **Evaluación económica.** Las intervenciones para las cuales se monetizan los beneficios son las relacionadas a los Componentes 1, 2 y 3. Los costos asociados a los componentes cuyos beneficios son cuantificados en este documento representan 86% del total del monto del programa. Se analiza el beneficio derivado de mejoras en la eficiencia de los PTMC a través del efecto multiplicador del consumo; los beneficios derivados de las habilidades adquiridas por las mujeres beneficiarias de la RdO producto de las acciones de inclusión productiva;

⁵⁸ “Cuidarte” incluye la contratación de promotoras capacitadas que desarrollan las visitas semanales y supervisoras que garantizan la calidad en la prestación del servicio.

y beneficios derivados de mejoras en la escolaridad de niños de hogares pertenecientes a la RdO y que reciben atención a edades tempranas. Bajo el escenario base de impactos esperados y una tasa de descuento considerada del 6%, el programa presenta un valor presente neto de US\$27.733.411 y la relación de Beneficios: Costos alcanza a 2,45. A su vez, la Tasa Interna de Retorno (TIR) asociada al proyecto es 21,53% consistente con proyectos similares (Ver [EEO#1](#)).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 El costo total del programa es de US\$21,3 millones y se financiará con un préstamo de inversión específica por US\$20 millones de Capital Ordinario y US\$1,3 millones de aporte local. La modalidad de préstamo se justifica ya que su alcance, costos y obras están definidos, y sus componentes no se pueden dividir sin afectar su lógica. El plazo de desembolso definido es de cuatro⁵⁹ años. La distribución propuesta del monto total del programa se presenta en el cuadro II.1.

Cuadro II.1. Costos estimados del programa (US\$)⁶⁰

Componentes	BID	AL	Total	%
Componente 1. Ampliación de la cobertura del RENAB	2.588.000,00	412.000,00	3.000.000,00	14,00
Arquitectura empresarial y gobierno de datos para el desarrollo del RSU	365.000,00	0,00	365.000,00	
Desarrollo de <i>web service</i> para intercambio de datos administrativos	750.000,00	0,00	750.000,00	
Desarrollo de algoritmo de clasificación de la vulnerabilidad socioeconómica y climática	510.000,00	0,00	510.000,00	
MIDES Central equipado con arquitectura informática	640.000,00	0,00	640.000,00	
Servicios de logística y capacitación para proceso de recertificación	323.000,00	412.000,00	735.000,00	
Componente 2. Inclusión social y productiva de la mujer rural e indígena	3.193.406,88	456.000,00	3.649.406,88	17,13
Beneficiarias de la RdO que reciben capacitación y seguimiento a inclusión productiva	335.113,00	0,00	335.113,00	
Beneficiarias de la RdO que reciben paquete de inclusión productiva	2.664.293,88	0,00	2.664.293,88	
Beneficiarias de la RdO que reciben acompañamiento familiar	194.000,00	456.000,00	650.000,00	
Componente 3. Cobertura, calidad y pertinencia cultural de servicios de DIT	11.774.139,12	0,00	11.774.139,12	55,27
CAIPI construidos con certificación EDGE	2.849.500,00	0,00	2.849.500,00	
CAIPI existentes mejorados con medidas mínimas de una certificación EDGE	1.400.000,00	0,00	1.400.000,00	

⁵⁹ El periodo de ejecución se ha establecido en cuatro años debido a que: (i) el Organismo Ejecutor (OE) mantiene asignación presupuestaria para la vigencia fiscal 2023; y (ii) siendo esta la Fase II del 3512/OC-PN, los principales procesos de adquisiciones cuentan con especificaciones técnicas y documentos de licitación.

⁶⁰ Los costos por actividad principal son indicativos.

Componentes	BID	AL	Total	%
Estudiantes que se benefician de proyectos de educación	1.069.920,00	0,00	1.069.920,00	
Sistemas de información de primera infancia diseñados y operando	425.000,00	0,00	425.000,00	
Docentes de CAIPI capacitados	250.000,00	0,00	250.000,00	
Niños y niñas menores de 4 años atendidos en modalidad comunitaria	5.779.719,12	0,00	5.779.719,12	
Componente 4. Piloto de sistema integral de cuidados	1.500.000,00	0,00	1.500.000,00	7,04
Plan piloto local de cuidados diseñado	50.000,00	0,00	50.000,00	
Modelo de atención para personas mayores en dependencia diseñado	50.000,00	0,00	50.000,00	
Cuidadores capacitados y pagados	1.150.000,00	0,00	1.150.000,00	
Unidad Coordinadora de Cuidados institucionalizada	250.000,00	0,00	250.000,00	
Administración y supervisión	944.454,00	432.000,00	1.376.454,00	6,46
Total	20.000.000,00	1.300.000,00	21.300.000,00	100

Cuadro II.2. Proyecciones de Desembolso (US\$)

Fuente	2023	2024	2025	2026
BID	356.640	7.058.847	8.091.367	4.493.146
AL	210.000	388.000	297.000	405.000
Total	566.640	7.446.847	8.388.367	4.898.146
%	2.7	35	39.4	23

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.2 De acuerdo con el Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) la Operación se clasifica como Categoría “B”, con una clasificación moderada para el riesgo ambiental y social, y riesgo de desastre y cambio climático respectivamente. Esta operación principalmente anticipa impactos socioambientales por la construcción de cinco CAIPI donde se anticipa que habrá impactos socioambientales localizados, de corta duración y no escalables, para los cuales hay medidas de mitigación efectivas y disponibles. Se ha desarrollado un Análisis Ambiental y Social y un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) ([EEO#2](#)) para el conjunto de obras. Adicionalmente, para el Componente 2 se cuenta con un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS) y un Análisis Sociocultural (ASC) ([EEO#3](#)) que analiza los aspectos de tenencia y usos culturales de la tierra y manejo de cultivos entre la población Ngäbe, Buglé, Emberá y Wounaan. El ASC propone adecuaciones interculturales al modelo de inclusión productiva para garantizar que el programa mantenga pertinencia cultural. Hay riesgos de desastres del tipo: (i) moderado para potenciales terremotos; (ii) moderado por amenazas de marejadas y tsunamis para el CAIPI de Maria Chiquita que está a 125 metros de la línea de costa; (iii) moderado de exposición a tormentas tropicales y huracanes; y (iv) alto a la exposición de olas de calor. Por lo tanto, el Análisis Ambiental y Social (AAS) incluye un análisis de riesgo de desastres que corresponda al paso tres de narrativa de riesgo de desastres y el PGAS incluye medidas que eviten y minimicen riesgo de desastres y un plan de emergencia del

contingencia y medidas de diseño. La categorización indicativa de criticidad y vulnerabilidad para este tipo de infraestructura social es baja a moderada debido a: (i) baja superficie cubierta por las infraestructuras, menor a dos km²; (ii) baja población beneficiaria, menor a 100; (iii) moderada capacidad de las infraestructuras, 50 a 500 personas; (iv) moderado tamaño de las características físicas de las edificaciones (200 a 1.000 m²), y de un solo piso; (v) la cantidad de personal crítico durante un potencial evento es baja, el personal asignado por CAIPIS es menor a 10; y (vi) los métodos de comunicación son bastos y redundantes, con lo cual este elemento de criticidad es bajo.

- 2.3 Entre el 6 y el 19 de septiembre de 2022 se desarrollaron las consultas significativas con las partes interesadas del programa en relación con la construcción de los cinco nuevos CAIPI, contando con la participación de 332 representantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones públicas nacionales, regionales y locales, universidades, padres de familia, vecinos y autoridades locales. Los resultados de las consultas revelan un apoyo unánime al programa ya que las partes interesadas reconocen el rol de los centros como promotores del desarrollo cognitivo y social en los primeros años. Respecto de las afectaciones ambientales y sociales, se acordó con las partes interesadas mantener mecanismos de comunicación permanentes sobre el avance de las obras, así como de quejas y reclamos. Para el Componente 2 se realizaron consultas telefónicas con autoridades tradicionales, líderes comarcales y asociaciones de mujeres de las Comarcas Ngäbe Buglé y Emberá Wounaan, quienes expresaron apoyo a las actividades productivas propuestas por su contribución a la seguridad alimentaria de la población. Los consultados recomendaron mantener el enfoque de género de las intervenciones y el involucramiento permanente de las autoridades tradicionales en la implementación. El AAS/PGAS y ASC están disponibles en la página web del Banco.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Se identificaron riesgos fiduciarios medio-altos de la operación. El primero está relacionado con la afectación de la asignación de recursos presupuestarios al MIDES, por el aumento del déficit que repercuten en las cuentas fiscales e ingresos del gobierno central, respecto al cual el Banco facilitará un diálogo permanente entre el MEF y el MIDES para asegurar el presupuesto necesario y brindar asistencia técnica a la UEAF en la formulación de los instrumentos de planificación del programa para la presentación oportuna del ante proyecto anual de presupuesto al MEF. El segundo está relacionado a los retrasos por parte de la Contraloría General de la República (CGR) en la revisión de contratos y pagos debido al modelo de control fiscal previo y posterior, lo que podría retrasar la ejecución de las contrataciones y pagos del programa. Este riesgo se mitigará a través de la facilitación del diálogo con la CGR a fin de poner a la CGR en conocimiento del programa, sus objetivos, actividades y metas, así como el establecimiento de un plan de acuerdos mensuales con la oficina de control fiscal en el MIDES. Adicionalmente, el Banco proporcionará modelos de informes de evaluación de ofertas y propuestas consensuados con la CGR para minimizar la necesidad de subsanaciones, de forma que los refrendos a las contrataciones se obtengan de forma más expedita. La actualización del Análisis de Capacidad

Institucional realizado al Organismo Ejecutor (OE)⁶¹ determinó que no existen riesgos que puedan afectar negativamente la ejecución eficiente, efectiva y responsable del programa. El OE cuenta con las capacidades técnicas, administrativas y fiduciarias para ejecutar el programa, sin embargo, los resultados también muestran limitaciones menores y riesgos subsanables por: (i) debilidad en la capacidad de evaluación y monitoreo; (ii) ausencia de procedimientos y políticas para el mantenimiento preventivo de obras y bienes; (iii) desafíos en la sistematización de procesos de adquisiciones; y (iv) ausencia de políticas institucionales para administrar los impactos ambientales y sociales. Las limitaciones identificadas, sin embargo, han sido tomadas en cuenta en la elaboración del ROP y el [Resumen de la Revisión Ambiental y Social](#).

D. Otros riesgos y temas clave

- 2.5 Un riesgo clasificado como medio-bajo es la falta de coordinación entre las entidades del GP involucradas en el diseño e implementación del piloto territorial de un sistema integral de cuidados (Componente 4, ver 1.24), lo cual podría retrasar el cronograma de ejecución si no se acuerdan y cumplen plazos acotados para la planificación y ejecución de actividades y revisión de productos. Para mitigarlo, se designará el comité de trabajo a que se refiere el párrafo 3.2. Un riesgo clasificado como medio-bajo es la falta de coordinación entre el MIDES y el MIDA en el desarrollo de actividades productivas en el territorio. Para mitigar este riesgo el BID facilitará la coordinación entre ambas instituciones a fin de que se incorporen en el diseño de las actividades de inclusión productiva las lecciones sobre la caracterización de los cultivos y el desarrollo de planes de mejora de los sistemas productivos generadas (§1.23) de 5316/OC-PN y se coordinen acciones en el territorio.
- 2.6 **Sostenibilidad.** La mayoría de las actividades del programa amplían la cobertura y calidad de servicios existentes (RENAB, inclusión productiva, servicios DIT). Al ampliar la cobertura del RENAB y mejorar su capacidad de identificar y clasificar a la población en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad, se contribuye a la eficiencia y agilidad del sistema de protección social de Panamá. La expansión de las actividades de inclusión productiva complementa la transferencia monetaria otorga por la RdO al aumentar el consumo y capacidades de los hogares beneficiarios. En el caso de las infraestructuras de CAIPI se incluye en el Análisis de Infraestructura ([EEO#5](#)) las siguientes medidas para asegurar el mantenimiento de las obras: (i) la presentación por parte de los contratistas a cargo de la construcción de CAIPI de manuales de operación y mantenimiento para asegurar la sostenibilidad de las estructuras; y (ii) la incorporación en los documentos de licitación de una garantía por dieciocho meses para el mantenimiento y reemplazo de piezas, y garantía de 36 meses para la mejora arquitectónica ejecutada, posterior a lo cual el MIDES asumirá la responsabilidad de realizar las rutinas de mantenimiento. En el caso de los servicios DIT, la sostenibilidad es respaldada por la promulgación de la Ley sobre protección integral a la primera infancia y DIT⁶² que adopta la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia para garantizar la implementación de programas,

⁶¹ En 2021 se aplicó el PACI al MIDES como requisito para la reformulación del OC-PN/3512. El PACI ha sido actualizado para esta operación.

⁶² Ver [Ley No. 171 del 15 de octubre de 2020](#).

políticas y presupuestos permanentes para la protección y desarrollo integral de la primera infancia.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario es la República de Panamá y el OE será el MIDES, quien actuará por intermedio de la Unidad de Enlace Administrativo y Financiero (UEAF) que mantiene un Coordinador y Especialistas Financieros, Contables, de Adquisiciones y de Monitoreo y Evaluación. La UEAF será responsable de las actividades de planificación, gestión, adquisiciones y monitoreo. El MIDES cuenta con experiencia en la ejecución de cinco operaciones del BID, incluyendo el “Programa de Protección Social” (1867/OC-PN), el 3512/OC-PN y la serie programática ejecutada entre 2016 y 2018 (3485/OC-PN, 3724/OC-PN y 4594/OC-PN), y otros organismos multilaterales.
- 3.2 Para la ejecución de las actividades del Componente 2, el OE contratará los servicios de una agencia especializada que se encargará de prestar los servicios de acompañamiento técnico a las mujeres beneficiarias, así como de la capacitación en las prácticas agrícolas descritas en dicho Componente, la entrega de activos productivos y el acompañamiento técnico del programa de inclusión productiva (ver ¶1.23). Para facilitar la coordinación intersectorial de las entidades del GP involucradas en el diseño e implementación del piloto territorial del sistema integral de cuidados (ver ¶1.25), se designará un comité de trabajo adscrito a la Mesa de Política Pública para la definición de un Sistema Integral de Cuidados cuyas funciones en relación con el Programa serán incluidas en el ROP.
- 3.3 **Serán condiciones previas al primer desembolso de financiamiento: (i) que se haya aprobado el Reglamento Operativo del Programa (ROP), en los términos previamente acordados con el Banco, el mismo que incluya como anexos el Sistema de Gestión Ambiental y Social (SGAS), el PGAS, y el Plan de Acción Ambiental y Social.** El ROP se requiere a fin de establecer los mecanismos de ejecución, seguimiento, verificación, monitoreo y evaluación de la operación; y (ii) **que se haya designado o contratado un responsable socioambiental para integrar la UEAF.** Esta condición se requiere a fin de garantizar que el prestatario esté preparado para manejar los temas ambientales y sociales del programa, especialmente de los Componentes 2 y 3.
- 3.4 **Serán condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) previo a la licitación de cada obra, que se cuente con la posesión legal de los terrenos donde se construirá dicha obra,** a fin de asegurar el uso de los recursos para los propósitos establecidos, así como su operación y mantenimiento; y (ii) **previo a la utilización de recursos para el pago de cuidadoras del programa piloto de cuidados, que se haya aprobado el Manual Operativo del modelo de atención para personas mayores en dependencia.**
- 3.5 **Adquisiciones.** Las adquisiciones seguirán las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiadas por el BID (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-15).

El Anexo III presenta el marco de gestión general en materia de adquisiciones. La supervisión de las adquisiciones por parte del Banco se realizará de acuerdo con lo establecido en el Plan de Adquisiciones ([EER#4](#)). Para la ejecución del Componente 2 y del producto 4.4 (de la Matriz de Resultados) del Componente 4, el MIDES contratará los servicios de una agencia especializada.

- 3.6 **Gestión financiera y auditorías.** La gestión financiera del programa se realizará de acuerdo con la Guía de Gestión Financiera para proyectos financiados por el BID (OP-273-12), la cual establece entre otras, las modalidades de desembolsos y las auditorías externas de informes financieros del programa que serán acordados con el Banco. Con recursos del préstamo, el MIDES contratará una firma independiente elegible al Banco para auditar anualmente los estados financieros del programa.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.7 **Monitoreo.** Además del Plan Operativo Anual (POA) ([EER#1](#)) y los Planes Anuales de Adquisiciones, la UEAF presentará informes de progreso semestrales, dentro de 60 días del final de cada semestre (Plan de Monitoreo y Evaluación [EER#2](#)). Se llevará a cabo una revisión intermedia del proyecto para evaluar el progreso de la ejecución del proyecto una vez que los desembolsos alcancen el 50% y una revisión final para verificar el cumplimiento de los indicadores de la Matriz de Resultados. Además, la UEAF mantendrá disponible toda la información administrativa relevante para facilitar esta revisión.
- 3.8 **Evaluación.** Se realizará un análisis antes y después utilizando la información de series de tiempo disponibles sobre los indicadores de resultado, especialmente la cobertura del RSU, y los datos administrativos del MIDES (registro de actividades productivas y registro de asistencia a servicios DIT). Se realizará una evaluación de impacto experimental, a ser financiada con los recursos del préstamo, que medirá el impacto de Cuidarte en el desarrollo de habilidades de los niños, y en la interacción entre ellos y sus cuidadores utilizando el instrumento de indicadores de Cuidado Familiar, adaptado del instrumento de Observaciones en el Hogar para la Medición del Ambiente (*HOME*, por sus siglas en inglés). Se espera que los beneficiarios tengan un tiempo total de exposición al programa de dos años completos. Aprovechando que hay más población elegible que cupos disponibles, la evaluación se llevará a cabo mediante una aleatorización en tres brazos, en la que entre las comunidades elegibles para recibir los programas se designará de forma aleatoria si reciben Cuidarte o Mochila, o forman parte del grupo de control que no recibe los programas. La asignación de la evaluación será a nivel comunitario, lo que permitirá evitar conflictos dentro de las comunidades y que las posibles externalidades del programa sean capturadas por nuestras estimaciones. ([EER#2](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1177
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	<div>-Inclusión Social e Igualdad</div> <div>-Equidad de Género y Diversidad</div> <div>-Cambio Climático</div> <div>-Capacidad Institucional y Estado de Derecho</div>	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	<div>-Estudiantes beneficiados por proyectos de educación (#)</div> <div>-Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)</div>	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-3055	Mejorar el acceso y la calidad de los servicios de protección social, salud y agua para las poblaciones vulnerables; Mejorar la eficiencia y focalización de los programas de protección social, Mejorar la calidad y pertinencia de los el sistema educativo y Aumentar la asistencia escolar en la primera infancia.
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2022.
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)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		10.0
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.5
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		1.5
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		2.5
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		10.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		6.0
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
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 de valoración de la evaluabilidad: Este proyecto corresponde a un préstamo orientado a contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de la población panameña. El proyecto implica un financiamiento de US\$20 millones de capital ordinario del BID y US\$1.3 millones de aporte local. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la cobertura del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB); (ii) aumentar la inclusión social y productiva de mujeres rurales e indígenas; (iii) mejorar la cobertura y calidad de los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT); y (iv) contribuir a la expansión de un sistema integral de cuidados.

El diagnóstico es adecuado y bien documentado por la evidencia internacional, destacando las problemáticas específicas de Panamá. El principal problema radica en el impacto que tuvo la pandemia del COVID en Panamá en términos de pobreza y desigualdad (con especial énfasis en las mujeres, poblaciones rurales y comarcas indígenas), la ampliación de brecha en la pobreza infantil y en los servicios de Desarrollo Infantil Temprano, así como la fragilidad social de la población adulta mayor. La pandemia también expuso las limitaciones del sistema de protección social de Panamá, en particular su capacidad para identificar y clasificar a la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad.

La matriz de resultados es consistente con la lógica vertical de la operación y presenta indicadores de impacto y resultados razonables, bien especificados, y adecuados para medir el logro de los objetivos específicos. El plan de evaluación incluye una evaluación con atribución que medirá los efectos del programa "Cuidarte" en el desarrollo de habilidades de los niños, y en la interacción entre ellos y sus cuidadores.

El análisis económico incluye una evaluación de costo-beneficio que considera los beneficios asociados a la mayor parte de las inversiones a la vez que considera todos los costos del proyecto, entregando en el escenario base una rentabilidad superior al 12%. El proyecto ha recibido una clasificación de riesgo global medio bajo, así como una clasificación en categoría B bajo el Marco de Política Ambiental y Social, debido a la construcción de cinco Centros de Atención Integral a la Primera Infancia. Se han propuesto medidas de mitigación o escalamiento adecuadas y susceptibles de seguimiento a lo largo del proyecto.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Los objetivos específicos para esta operación serán: (i) fortalecer la cobertura del RENAB; (ii) aumentar la inclusión social y productiva de mujeres rurales e indígenas; (iii) mejorar la cobertura y calidad de los servicios de DIT; y (iv) contribuir a la expansión de un sistema integral de cuidados. El logro de estos objetivos contribuirá al objetivo general de reducir el nivel de vulnerabilidad de la población panameña.
-------------------------------	---

Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: Reducir el nivel de vulnerabilidad social de la población panameña							
Indicador 1: Brecha de ingresos per cápita promedio de hogares de jefatura femenina beneficiarios de la RdO que reciben el paquete de inclusión productiva e ingresos per cápita promedio de hogares de jefatura masculina en los mismos distritos	Porcentaje	70%	2022	2026	68%	EML 2022; Encuesta aplicada en los hogares beneficiarios de la RdO que reciben el paquete de inclusión productiva al inicio y al final del Programa para medición de ingresos	<p>YM_EML=ingreso per cápita en hogares con jefatura masculina en los distritos de intervención, medido en la EML.</p> <p>YF_EP= ingresos per cápita promedio de hogares de jefatura femenina beneficiarios de la RdO que reciben el paquete de inclusión productiva, medido en la encuesta aplicada por el programa</p> <p>Brecha = $(YM_EML - YF_EP) / YM_EML$</p> <p>La brecha se calcula al inicio y al final del programa. En este momento, para poner una línea de base, se calcula aproximando YF_EP por medio de los datos de la EML</p> <p>Notas: en la EML, el ingreso mensual Per Cápita promedio en los distritos de intervención es US\$288 en los hogares con jefatura masculina, y US\$85,4 en los hogares beneficiarios de</p>

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
							la RdO con jefatura femenina. La brecha es 70% ((US\$288-US\$85,4) /US\$288). Se supone que la intervención aumente el ingreso familiar en US\$50, que representa US\$8,3 Per Cápita. Esto reduce la brecha en dos puntos porcentuales. La línea de base (más específicamente el valor de US\$85,4 que se usa para calcularla) se revisará antes del inicio de la intervención.
Indicador 2: Calidad del ambiente del hogar en hogares beneficiarios de Cuidarte (con respecto a hogares en el grupo de control) con base al puntaje de Indicadores de Cuidado Familiar (<i>Family Care Indicators</i> , FCI)	Desviaciones estándar	0	2022	2026	0,15 ¹	Encuesta de línea de base y evaluación final de FCI en hogares beneficiarios de Cuidarte y hogares en el grupo de control	El instrumento de FCI, desarrollado por UNICEF (Kariger et al 2012) es una versión acotada del instrumento de Observaciones en el Hogar para la Medición del Ambiente (HOME, por sus siglas en inglés, Caldwell and Bradley 1984, 1992) y mide la calidad del ambiente en el hogar o prácticas de crianza.

¹ La meta se calcula con base a las subescalas de materiales de juego a los que tiene acceso el niño y actividades de juego que un adulto cuidador realiza con él. Con base a los resultados de una intervención similar en Colombia (Attanasio et al. 2014) se estima un incremento combinado en la variedad de materiales y actividades de juego de 0,15 Desviaciones Estándar entre los niños del grupo tratamiento y control.

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 1: Fortalecer la cobertura del RENAB										
Indicador 1: Porcentaje de la población de Panamá que está registrada en el RSU	Porcentaje	10,3	2022	0	0	0	20,5	20,5	Base de datos del RSU	Numerador: Número de individuos con datos ² en el RSU (individuos de la RDO ³ , individuos de BA, “120 a los 65”, AG, VD; 904.703). Denominador: Población total de Panamá estimada al 2022 ⁴ . La meta se calcula a partir de la suma de los 454.328 beneficiarios de los PTMC al 2022 y el número de individuos (450.375) que eran beneficiarios del VD al momento de instaurarse la oficina del VD Solidario (Decreto Ejecutivo No.3 18 de enero de 2022) a cargo del MIDES.
Indicador 2: Porcentaje de la población registrada en el RSU que cuenta con una caracterización socioeconómica actualizada ⁵		13,3 ⁶		0	0	0	17,6	17,6		Numerador: Individuos con FUPS. Denominador: Número de individuos en el RSU al 2025. La meta se calcula a partir de la cantidad de beneficiarios que serán recertificados por medio de las actividades ejecutadas en el Componente 1.
Indicador 3: Porcentaje de la		0		0	0	0	10,3	10,3		Se incluye nueva variable en la caracterización socioeconómica

² Contiene información demográfica básica de los individuos.

³ El total de individuos beneficiarios de RdO y BA se calcula a partir de 6,2 personas por hogar.

⁴ El INEC proyecta la población total de Panamá al 2022 en 4.395.414.

⁵ Datos FUPS levantados en los últimos cinco años.

⁶ El valor se calcula a partir de los 60.729 beneficiarios de los PTMC cuentan con FUPS a septiembre de 2022 relativo a los inscritos en el RENAB.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
población registrada en el RSU que cuenta con una clasificación de vulnerabilidad al cambio climático										aplicada a los hogares mediante FUPS. La meta se calcula a partir de la población que hoy está registrada en el RENAB a la cual se le agregará la clasificación de vulnerabilidad al cambio climático.
Objetivo específico de desarrollo 2: Aumentar la inclusión social y productiva de mujeres rurales e indígenas										
Indicador 1: Porcentaje de mujeres beneficiarias de la RdO que cuenta con servicios de acompañamiento familiar	Porcentaje	0	2022	0	4,8	7,2	9,6	9,6	Registros administrativos DIDS y RSU	Numerador: Mujeres beneficiarias de la RdO con servicios de acompañamiento familiar. Denominador: Total de mujeres beneficiarias de la RdO (41.610 al 2022). La meta se calcula a partir del número de beneficiarias que serán sujeto de la intervención.
Indicador 2: Porcentaje de mujeres beneficiarias de la RdO de distritos priorizados en hogares con niños en pobreza extrema que reciben paquete de inclusión productiva		0		0	4,3	6,5	8,7	8,7	Registros administrativos DIDS y EML	Numerador: Número de mujeres beneficiarias de la RdO que reciben paquete de inclusión productiva en distritos priorizados Denominador: Número total de mujeres en hogares en pobreza extrema con niños de distritos priorizados (45.967 al 2022). La meta se calcula a partir del número de beneficiarias que serán sujeto de la intervención.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 3: Mejorar la cobertura y calidad de los servicios de DIT										
Indicador 1: Porcentaje de niños menores de cuatro años que recibe servicios de atención integral ofrecidos por el MIDES en su modalidad institucional y comunitaria	Porcentaje	1,45	2022	0	2,12	2,4	3,14	3,14	Datos administrativos de DISPROS; Censo Nacional	Numerador: Número de niños menores de cuatro años inscritos en modalidades institucionales y comunitarias del MIDES Denominador: Total de niños menores de cuatro años al 2020 (295.820 al 2020). La meta se calcula a partir del número de niños que serán sujeto de la intervención.
Indicador 2: Porcentaje de CAIPI que ofrece servicios de calidad alta (cumple al menos el 80% de los estándares de calidad aprobados por el MIDES) ⁷		0		0	0	0	60	60	Informe de DISPROS	Numerador: Número de CAIPI que cumple estándares de calidad al 80%. Denominador: Número total de CAIPI administrados por el MIDES (109 al 2020). La meta se calcula en base a un porcentaje de los CAIPI que recibirán el modelo de pago per cápita y por resultados.

⁷ Para considerar cumplido un estándar de calidad, se deben cumplir los medios de verificación de cada estándar, de las siguientes áreas: infraestructura y equipamiento; salud y nutrición; gestión y administración, componente pedagógico y talento humano; e identidad, familia y comunidad. Para ser considerado de calidad alta, un CAIPI debe cumplir con al menos el 80% de los estándares en la evaluación final anual de DISPROS.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de Desarrollo 4: Contribuir a la expansión de un sistema integral de cuidados										
Indicador 1: Porcentaje de personas mayores del corregimiento de Juan Díaz que cuenta con una evaluación de su dependencia funcional	Porcentaje	0	2022	0	0	0	4,5	4,5	Informe de Dirección de Políticas Sociales	Numerador: Número de personas mayores de Juan Díaz que cuentan con evaluación de su dependencia funcional (600 personas mayores). Denominador: Número de personas mayores de Juan Díaz al 2022 (13.147 al 2020). La meta se calcula a partir del número de adultos mayores que serán sujetos de la intervención.
Indicador 2: Porcentaje de personas mayores en situación de dependencia del corregimiento de Juan Díaz que recibe servicios de cuidado en el contexto del piloto.		0		0	0	15	15	30		Numerador: Total de personas mayores con dependencia que reciben servicios de cuidado (450) Denominador: Total de personas mayores con dependencia en Juan Díaz (1.500 al 2020) ⁸ . La meta se calcula a partir del número de adultos mayores que serán sujetos de la intervención.

⁸ Durante la implementación se actualizará el denominador basado en una tasa real generada a partir de la aplicación de la evaluación de dependencia funcional.

Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1: Ampliación de la cobertura del RENAB										
1.1. Registro Social Universal diseñado y funcionando con portal de auto consulta	Registro	0	2022	0	0	0	1	1	Informe Anual MIDES	
1.2. Número de web service operativos para intercambio de datos administrativos	Web service	3		0	1	7	10	21		
1.3. Algoritmo de clasificación de la vulnerabilidad socioeconómica ante choques diseñado	Algoritmo	0		0	0	0	1	1	Informe RSU	
1.4. MIDES Central equipado con servidores y sistema de ciberseguridad (Indicador CRF)	Equipamiento	0		0	0	1	0	1	Acta de entrega-recepción de los equipos de proveedores a MIDES	
1.5. Número de promotores pagados y capacitados en protocolo de recertificación	Número de promotores	0		0	140	0	0	140	Contrato de promotores	
Componente 2: Inclusión social y productiva de la mujer rural e indígena										
2.1 Número de beneficiarias de la RdO que reciben asistencia técnica en inclusión	Número de beneficiarias	5.302	2021	0	5.302	5.302	0	5.302	Informes DIDS	No se suma al EOP. Los beneficiarios reciben la

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
productiva, desagregado por rural e indígena										asistencia técnica por dos años
2.2 Número de beneficiarias de la RdO que reciben capacitación y paquete de inclusión productiva, desagregado por rural e indígena		0	2022	0	2.000	4.000	2.000	4.000	Actas de entrega	No se suma al EOP
2.3 Número de beneficiarias de la RdO que recibe acompañamiento familiar, desagregado por rural e indígena		0		0	2.000	4.000	2.000	4.000	Informe MIDES	No se suma al EOP
Componente 3: Cobertura, calidad y pertinencia cultural de servicios de DIT										
3.1 Número de CAIPI contruidos con certificación EDGE	Número de CAIPI	0	2022	0	0	3	2	5	Informe DISPROS; CAPTUDATA	Construidos según los estándares de calidad del MIDES y cumpliendo el estándar de edificación verde EDGE Nivel 1 (20% de ahorro de agua y energía)
3.2 Número de CAIPI existentes mejorados con criterios de eficiencia energética y ahorro de agua, y que cumplan con medidas mínimas de		0		0	0	5	5	10		

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
una certificación EDGE			2022							
3.3 Estudiantes que se benefician de proyectos de educación (Indicador 2.1 del CRF)	Número de estudiantes	0		1.000	2.107	0	0	3.107	Datos administrativos DISPROS	Niños matriculados en CAIPI administrados por el MIDES que reciben el modelo de pago per cápita
3.4 Sistema de información de primera infancia diseñado y operando	Sistema	0		0	0	2	0	2	Informe Anual MIDES	
3.5 Número de docentes de CAIPI capacitadas	Número de docentes	0		0	0	0	352	352	Informe DISPROS	
3.6 Modalidad comunitaria “Cuidarte” adaptada interculturalmente para niños menores de cuatro años en áreas indígenas	Número	1		0	0	1	0	2		Se cuenta con la adaptación para la Comarca Ngäbe Buglé. Se desarrollará la adaptación para la Comarca Emberá Wounaan.
3.7 Número de niños menores de cuatro años atendidos en modalidad comunitaria, Cuidarte, desagregado por rural e indígena	Número de niños	1.200		0	3.000	4.000	4.000	7.000	Datos administrativos DISPROS	No se suma al EOP

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 4: Piloto de sistema integral de cuidados										
4.1 Plan piloto Local de Cuidados diseñado	Modelo	0	2022	0	0	1	0	1	Informe de Unidad Coordinadora de Cuidados	
4.2 Modelo de atención para personas mayores en dependencia diseñado		0		0	0	1	0	1		
4.3 Número de cuidadores capacitados	Número de cuidadores	0		0	0	450		450		Se refiere a cuidadores del Centro de Cuidado Diurno y atención domiciliaria
4.4 Número de cuidadores pagados		0		0	0	450		450		No se suma al EOP
4.5 Modulo del RSU para seguimiento a piloto de cuidados creado	Módulo	0		0	0	0	1	1	Decreto Ministerial	
4.6 Unidad Coordinadora de Cuidados institucionalizada	Unidad	0		0	0	0	1	1		

País: Panamá

División: SCL/SPH

No. de operación: PN-L1177

Año: 2023

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

Organismo Ejecutor (OE): Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)

Nombre de la Operación: Programa de Inclusión y Desarrollo Social Fase II

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. Uso de sistema de país en la operación

<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto	<input checked="" type="checkbox"/> Reportes	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Informativo	<input type="checkbox"/> LPN
<input checked="" type="checkbox"/> Tesorería	<input type="checkbox"/> Auditoría Interna	<input checked="" type="checkbox"/> Comparación de Precios	<input checked="" type="checkbox"/> Convenio Marco
<input checked="" type="checkbox"/> Contabilidad	<input type="checkbox"/> Control Externo	<input type="checkbox"/> Consultores Individuales	<input type="checkbox"/> Otros

2. Mecanismo de ejecución fiduciaria

<input type="checkbox"/> Co-Financiamiento	Ninguno
<input type="checkbox"/> Co ejecutores /Subejecutores	Ninguno
<input type="checkbox"/> Particularidades de la ejecución fiduciaria	Ninguna

3. Capacidad fiduciaria

Capacidad fiduciaria del OE	El OE será responsable de todos los aspectos técnicos, administrativos y fiduciarios del programa y lo ejecutará a través de una unidad administrativa financiera, Unidad Enlace Administrativo y Financiero (UEAF), entidad multidisciplinaria dentro de la estructura organizacional del MIDES con dependencia directa de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS). Asimismo, la UEAF contará con el apoyo de las diversas direcciones de línea del MIDES y las instituciones del gobierno pertinentes para su implementación. La evaluación de la capacidad fiduciaria del OE es nivel medio.
-----------------------------	---

4. Riesgos fiduciarios y respuesta al riesgo

Riesgo	Nivel de riesgo	Respuesta al riesgo
Las demoras en la ejecución de las actividades fiduciarias del proyecto (adquisiciones, financiera, contable) podría afectar negativamente el cronograma de ejecución del programa.	Medio-bajo	El equipo fiduciario del Banco brindará apoyo cercano al OE, brindándole capacitaciones en la aplicación de las políticas financieras y de adquisiciones del Banco para agilizar los procesos, mejorar la planificación y ejecución de las adquisiciones, así como fortalecer los controles internos y externos y los informes financieros. El apoyo a la supervisión se brindará a lo largo de la ejecución del programa.

Riesgo	Nivel de riesgo	Respuesta al riesgo
Las constantes subsanaciones requeridas por la Contraloría General de la República de Panamá durante el proceso de control previo de las contrataciones y pagos podrían demorar la ejecución del programa.	Medio-Alto	El Banco promoverá un diálogo proactivo entre el OE y la CGR respecto de las adquisiciones en la ruta crítica del programa. Adicionalmente, el Banco ha estado consensuando con CGR modelos de informes estandarizados de evaluación de ofertas y propuestas para uso de los organismos ejecutores, con el propósito de minimizar la necesidad de subsanaciones durante el proceso de refrendo de los contratos.
Insuficiente asignación de recursos presupuestarios al OE para el programa podría retrasar el inicio de los procesos de adquisiciones y la adjudicación de contratos requeridos para la ejecución del programa.	Medio-Alto	El Banco facilitará la coordinación entre el OE, la DAF y DIPRENA para lograr presupuesto oportuno y suficiente.

5. Políticas y Guías aplicables a la operación: Políticas y Guías aplicables a la operación: Políticas del Banco Acceso a la Información OP-102, Guía de Gestión Financiera OP-273-12, políticas de Desastres OP-704; Políticas de Adquisiciones GN-2349-15 y GN-2350-15.

6. Excepciones a Políticas y Guías: Ninguna.

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

Condiciones especiales previas al primer desembolso: No existen condiciones de carácter fiduciario.
Tasa de cambio aplicable para justificar gastos realizados en moneda local del país del Prestatario, 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: Durante el período de desembolso del préstamo y dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, el OE presentará al Banco EFA anuales. Los informes financieros deberán ser dictaminados por una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco.

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

<input checked="" type="checkbox"/>	Documentos de Licitación	Para adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría ejecutadas de acuerdo con las Políticas de Adquisiciones (documento GN-2349-15), sujetas a LPI, se utilizarán los Documentos Estándar de Licitación (DELs) del Banco. Así mismo, la selección y contratación de Servicios de Consultoría serán realizadas de acuerdo con las Políticas de Selección de Consultores (documento GN-2350-15) y se utilizará la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas, así como de los términos de referencia de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del jefe de equipo del proyecto. Esta revisión técnica puede ser ex-ante y es independiente del método de revisión de la adquisición.
-------------------------------------	--------------------------	--

<input checked="" type="checkbox"/>	Uso de Sistemas Nacionales	Los subsistemas de Convenio Marco hasta el umbral establecido para LPN de US\$250.000 y compras menores hasta US\$50.000 podrán ser utilizados para la adquisición de bienes y servicios de no consultoría, de conformidad con la aprobación del directorio ejecutivo del Banco GN-2538-11. En el PA de la operación se indicarán las contrataciones que se ejecutarán a través del sistema nacional en el alcance aprobado. En caso de que se amplíe el alcance de la aprobación del Directorio para el uso del sistema nacional, este será aplicable a la operación.						
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión de las Adquisiciones	<p>El método de supervisión será ex post, salvo en el caso de procesos de adquisición internacional (LPI y lista corta internacional) o procesos de adquisición y selección menores que, por su complejidad técnica, el Jefe de Equipo considere más adecuado mantener bajo revisión ex ante. Para adquisiciones que se ejecuten a través del sistema nacional, la supervisión se llevará por medio del sistema de supervisión nacional del país. El método de supervisión (i) ex ante; (ii) ex post; o (iii) sistema nacional se determinará para cada proceso de selección en el PA del proyecto. Las revisiones ex post serán cada 12 meses, de acuerdo con el plan de supervisión del proyecto, sujeto a cambios durante la ejecución. Los reportes de revisión ex-post incluirán al menos una visita de inspección física, escogida de los procesos de adquisiciones sujetos a la revisión ex post. El porcentaje de contratos revisados físicamente no menos del 10%. Los montos límite para la revisión ex post son los siguientes:</p> <table border="1"> <tr> <td>Obras</td><td>Bienes/Servicios de no consultoría</td><td>Servicios de Consultoría</td></tr> <tr> <td>250.000</td><td>50.000</td><td>Consultores individuales</td></tr> </table>	Obras	Bienes/Servicios de no consultoría	Servicios de Consultoría	250.000	50.000	Consultores individuales
Obras	Bienes/Servicios de no consultoría	Servicios de Consultoría						
250.000	50.000	Consultores individuales						
<input checked="" type="checkbox"/>	Registros y Archivos	El ROP del proyecto incluirá procedimientos e instructivos que aseguren el mantenimiento de registros y archivos adecuados.						

Adquisiciones principales

Descripción de la adquisición	Método de Adquisición	Nuevos Procedimientos/ Herramientas	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles de US\$)
Obras				
Remodelación de diez (10) CAIPIs	LPN	N/A	Q32024	1.400
Contratación para la construcción de tres (3) CAIPIs en Panamá Centro y Este (24 de diciembre, Chepo y Juan Díaz)	LPN	N/A	Q32023	1.876
Contratación para la construcción de CAIPI en Los Santos (Macaracas)	CP	N/A	Q22024	625
Contratación para la construcción de CAIPI en Colón (María Chiquita)	CP	N/A	Q32024	347
Bienes				
Adquisición de servidores y sistema de ciberseguridad para el MIDES	LPI	N/A	Q32023	640

Descripción de la adquisición	Método de Adquisición	Nuevos Procedimientos/ Herramientas	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles de US\$)
Adquisición de mochilas para niños menores de 3 años en áreas de difícil acceso	LPN	N/A	Q32023	120
Firmas consultoras				
Contratación del rediseño de la arquitectura empresarial y gobierno de datos para la conformación del registro social universal con plataforma de auto consulta de beneficiarios	SBCC	N/A	Q22023	365
Contratación de firma consultora para desarrollo e implementación de plataforma de interoperabilidad para RENAB	SBCC	N/A	Q32023	750
Contratación para desarrollo del sistema de analítica de datos y diseño del algoritmo de clasificación de la vulnerabilidad ante choques	SBCC	N/A	Q32023	510
Contratación de Agencia Especializada para apoyar la gestión del Componente 2	SBCC	N/A	Q22023	3.650
Contratación para el diseño y desarrollo del sistema de información Cuidarte, incluyendo capacitaciones a promotoras	SBCC	N/A	Q22023	250
Capacitación a docentes en el uso del sistema de información diseñado	SBCC	N/A	Q32024	250
Contratación de organizaciones prestadoras del servicio para ejecución del modelo Cuidarte y programa Mochila	SBCC	N/A	Q22023	5.228
Contratación para el diseño e implementación del modelo de prestación de servicios en Centros de Cuidado Diurno o en el hogar	SBCC	N/A	Q32023	1.000
Contratación de la evaluación de impacto para el programa Cuidarte	SBCC	N/A	Q22025	550
Contratación para desarrollar la adaptación cultural del Programa Cuidarte	SCC	N/A	Q32023	70
Contratación para el diseño, desarrollo y capacitación del sistema de información para CAIPI	SCC	N/A	Q22023	175

Descripción de la adquisición	Método de Adquisición	Nuevos Procedimientos/ Herramientas	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles de US\$)
Contratación de programa de capacitación y certificación a cuidadoras	SCC	N/A	Q32025	180
Contratación para desarrollar módulo del Registro Social Universal para seguimiento de cuidados	SCC	N/A	Q22024	100
Contratación para implementar Unidad Coordinadora de Cuidados	SCC	N/A	Q22024	150
Contratación de firma auditora financiera externa para el programa	SBCC	N/A	Q22023	120
Consultores individuales				
Contratación de promotores individuales para el MIDES	Contratistas de servicios	N/A	Q22023	735
Contratación para elaborar el Diseño del Plan Local de Cuidados	3CV	N/A	Q22024	50
Contratación de la evaluación intermedia del Programa	3CV	N/A	Q22024	75
Contratación de la evaluación final del Programa	3CV	N/A	Q42025	75

Para acceder al PA inicial, utilizar el siguiente [enlace](#).

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

<input checked="" type="checkbox"/>	Programación y Presupuesto	En la ley de presupuesto para la vigencia 2023 se crearán los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID.
<input checked="" type="checkbox"/>	Tesorería y Gestión de Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> El método de desembolsos será mediante anticipos de fondos, pagos directos a proveedor al Prestatario. El mecanismo de desembolsos será mediante la presentación de solicitudes de desembolso físicas. El mecanismo de desembolsos será manual. El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en la CUT la cual deberá ser solicitada por la UEP aprobada por Financiamiento Público y abierta por el BNP. Los desembolsos se realizarán 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 o pagos directos a los proveedores.
<input checked="" type="checkbox"/>	Contabilidad, sistemas de información y generación de reportes	<ul style="list-style-type: none"> La UEAF será la encargada de llevar la gestión financiera, la contabilidad, la preparación de presupuestos y solicitudes de desembolsos, preparación del plan de adquisiciones, y preparación de los informes financieros y técnicos, así como la contratación de auditoria financiera. La contabilidad se regirá bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, las cuales

		<p>están basadas en las normas internacionales de Contabilidad para el sector Público (NICSP).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Reporte para rendición de cuentas será a través del sistema ISTMO, como complemento de las políticas y guías aplicables a la operación se reparará el ROP con la definición documentada de flujos de trabajo y controles internos. ▪ 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.
<input checked="" type="checkbox"/>	Control externo e Informes financieros	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La 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.
	Control y auditoría internos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La función de auditoría interna aplicada al proyecto es a través de la Contraloría General de la República por medio de control previo de las transacciones que realiza la OE.
<input checked="" type="checkbox"/>	Supervisión Financiera de la operación	<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.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/_/23

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Inclusión y Desarrollo Social Fase II

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Inclusión y Desarrollo Social Fase II. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$20.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ____ de _____ de 2023)