

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y EMPRESARIADO INDÍGENA

(PN-L1157)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carmiña Albertos (SCL/GDI), Jefa de Equipo; Christian Schneider (CMF/CPN), Jefe de Equipo alterno; Luana Marques (SCL/GDI); David Cotacachi (SCL/GDI); Carolina Martín, Carlos Perafán (consultores SCL/GDI); Adela Moreda (CSD/RND); Patricia Henríquez y Andrea Gaviano (VPS/ESG); Sergio Deambrosi (TSP/CPN); Maria Cristina Landázuri (LEG/SGO); Rafael Rodríguez-Balza (SCL/SCL); Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN); Anabelle Wever (CID/CPN); Cristina Ashton y Ligia Barillas (SCL/GDI).

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	8
C. Indicadores claves de resultados.....	12
II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	13
A. Instrumentos de financiamiento	13
B. Riesgos ambientales y sociales	14
C. Riesgos fiduciarios.....	15
D. Otros riesgos y temas claves	15
III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	16
A. Resumen de los arreglos de implementación	16
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados	19

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)
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación
EER#3	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS)
EER#4	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Análisis Económico del Proyecto
EEO#2	Estudio de Demanda de Proyectos Empresariales Indígenas
EEO#3	Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS)
EEO#4	Análisis Ambiental y Social y Plan de Gestión Ambiental y Social (AAS-PGAS)
EEO#5	Manual Operativo del Programa (MOP)
EEO#6	Muestra de Obras de Infraestructura del Programa
EEO#7	Muestra de Proyectos Empresariales Indígenas
EEO#8	Análisis del sector: Etnografías de los Pueblos Guna Ngäbe y Emberá
EEO#9	Protocolo Sociocultural
EEO#10	Diseños preliminares de las obras de la Muestra de Infraestructura

ABREVIATURAS	
ACB	Análisis Costo Beneficio
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNP	Banco Nacional de Panamá
CO	Capital Ordinario
CNPI	Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas
DAF	Dirección de Administración y Finanzas de MINGOB
EAS	Estrategia Ambiental y Social
EBP	Estrategia del Banco con el País
EGP	Empresa Gestora de Programa
GdP	Gobierno de Panamá
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MGAS	Marco de Gestión Ambiental y Social
MINGOB	Ministerio de Gobierno
MOP	Manual Operativo del Programa
OBCI	Organización de Base Comunitaria Indígena
OE	Organismo Ejecutor
OPC	Comité de Políticas Operativas/ <i>Operations Policy Committee</i> (por sus siglas en inglés)
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PNDIPI	Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas
POD	Propuesta de Desarrollo de la Operación
SPF	Filtro de Política de Salvaguardias
SSF	Formulario de Evaluación de Salvaguardia
UCP	Unidad Coordinadora del Programa

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE INCLUSIÓN FINANCIERA Y EMPRESARIADO INDÍGENA
(PN-L1157)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario:			Facilidad de Financiamiento Flexible ^(a)	
República de Panamá			Plazo de amortización:	24 años
Organismo Ejecutor:			Período de desembolso:	6 años
Ministerio de Gobierno de Panamá			Período de gracia:	6,5 años ^(b)
Fuente	Monto (US\$)	%	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
BID (Capital Ordinario):	40.000.000	93,02	Comisión de crédito:	^(c)
Local:	3.000.000	6,98	Comisión de inspección y vigilancia:	^(c)
Total	43.000.000	100	Vida Promedio Ponderada (VPP):	15,25 años
			Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
Objetivo/descripción del proyecto: El objetivo del programa es contribuir al incremento de ingresos de los empresarios indígenas, mediante el acceso a financiamiento, la provisión de infraestructura productiva y asistencia técnica continua para negocios indígenas. Los objetivos específicos son: (i) aumentar el acceso a financiamiento del empresariado indígena; (ii) disminuir el déficit de inversión en infraestructura productiva de las comarcas y territorios indígenas; y (iii) aumentar el acceso a servicios no financieros como la formación y asistencia técnica continua a los emprendedores indígenas, acompañadas de preinversión.				
Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento: (i) que se haya aprobado y entrado en vigencia el Manual Operativo del Programa (MOP), que incluye como anexo el Plan de Gestión Ambiental y Social de los proyectos de la muestra y Marco de Gestión Ambiental y Social del Programa, en los términos previamente acordados entre el Organismo Ejecutor (OE) y el Banco; y (ii) que la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) se haya reforzado con la contratación para el Programa de un coordinador, un especialista financiero, un especialista de adquisiciones, un especialista ambiental y uno social (¶3.10).				
Condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) previo al desembolso de recursos destinados al Componente 1 del Programa, se habrá suscrito y entrado en vigencia el contrato de fideicomiso con el Banco Nacional de Panamá (BNP) para la administración de los recursos de este componente; y (ii) previo al compromiso y desembolso de recursos del Programa a una Organización de Base Comunitaria Indígena (OBCI) para la ejecución de las obras financiadas con recursos del Componente 2 del Programa, se deberá haber suscrito un convenio entre el Organismo Ejecutor y la OBCI para la ejecución de la obra de que se trate, en el cual se detallen entre otros aspectos, los términos de que se transfieren los recursos, la rendición de cuentas y demás obligaciones de las partes (¶3.11). Aquellas condiciones contractuales especiales incluidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) (EER#3).				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
Alineación Estratégica				
Desafíos ^(d) :	SI	<input checked="" type="checkbox"/>	PI	<input checked="" type="checkbox"/>
			EI	<input type="checkbox"/>
Temas Transversales ^(e) :	GD	<input checked="" type="checkbox"/>	CC	<input type="checkbox"/>
			IC	<input 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 y de productos básicos. 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 período 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) GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y 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 **Pueblos indígenas de Panamá: población, gobernanza y territorios.** En Panamá existen siete pueblos indígenas (Ngäbe, Guna, Emberá, Wounaan, Buglé, Naso-tjerdi y Bri-bri), que comprenden una población de 574.353 personas¹ y representan el 14,7% de la población total del país². Los pueblos indígenas habitan en cinco comarcas³ y siete territorios compuestos por tierras colectivas y territorios ancestrales⁴. Poseen una riqueza única expresada en su patrimonio territorial y natural y su capital social y cultural. Los pueblos indígenas poseen colectivamente más de 20% del territorio del país en áreas de la mayor biodiversidad. Además, Panamá posee el sistema más avanzado de reconocimiento de autonomía indígena de la región, lo que ha permitido el fortalecimiento de la gobernanza tradicional de sus pueblos: cada uno de ellos posee gobierno propio y se encuentran organizados en doce estructuras de gobernanza tradicionales de alta representatividad y con un fuerte capital social.
- 1.2 **Pobreza, desigualdad y brechas de la población indígena.** Según datos de 2017, persisten altos índices de pobreza en la población rural (41,4%) e indígena (79,6%), mientras que en las áreas urbanas fue de 11%⁵. Adicionalmente, existen brechas significativas entre la población indígena y no indígena tanto en acceso a servicios básicos, accesos a servicios financieros como en indicadores de desarrollo⁶.
- 1.3 **Política pública hacia los pueblos indígenas.** Con el fin de cerrar las brechas de pobreza e ingreso e impulsar el crecimiento sostenible y equitativo, el Gobierno de Panamá (GdP), mediante un amplio proceso de consulta con las estructuras de gobernanza indígena del país, aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (PNDIPI) que incluye tres pilares estratégicos: (i) servicios públicos para fortalecer el capital humano; (ii) gobernanza; y (iii) desarrollo

¹ Encuesta de Propósitos Múltiples (EPHM), 2017.

² Los pueblos con mayor población son el Ngäbe (381,859 personas), el Guna (119,484) y el Emberá (49.459), que en su conjunto suman el 95,85% la población indígena del país. La población indígena que habita en las comarcas asciende a 254.203, mientras que el resto de los pueblos indígenas (320.150 personas), vive en otras partes del país. EPHM, 2017.

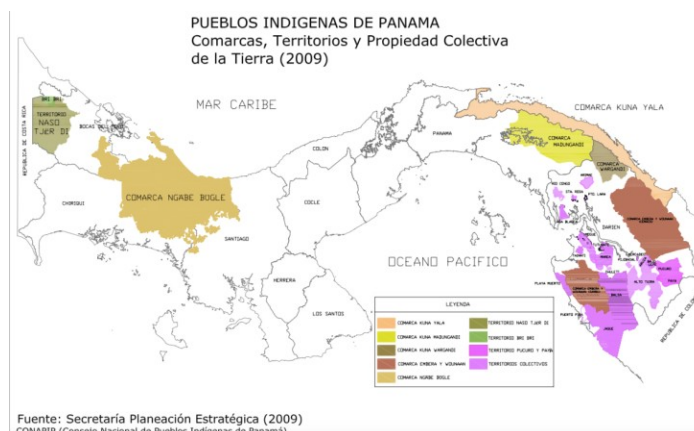
³ Las comarcas son divisiones político-administrativas autónomas reconocidas en el país, en las cuales los pueblos tienen control sobre su territorio y derecho al autogobierno según sus usos y costumbres. De las cinco comarcas reconocidas (Guna Yala, Ngäbe-Buglé, Embera-Wounaan, Wargandí y Madugandí), las dos primeras son de carácter provincial y las tres últimas de carácter distrital (corregimientos). Además de las comarcas existen tres territorios (Naso-tjerdi y Bri-Bri en la provincia de Bocas del Toro y Takargunyala en la provincia de Darién) y cuatro tierras colectivas (Emberá-Wounaan y Wounaan en la provincia de Darién e Ipetí y Piriati en la provincia de Panamá).

⁴ Las tierras colectivas son una forma de seguridad colectiva de los territorios indígenas fuera de las comarcas. La Ley 72 de 2008 establece el procedimiento especial para la adjudicación gratuita de la propiedad colectiva de tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos y comunidades indígenas, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política de la República de Panamá. Los territorios ancestrales no cuentan todavía con seguridad territorial pero sí reconocimiento de las estructuras de gobernanza indígena que se encuentran representadas en el Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas.

⁵ Fuente: <https://www.mef.gob.pa/?s=indigencia> Pobreza e Indigencia por ingreso – Año 2017.

⁶ El nivel de cobertura de los servicios de agua potable es de 93,5% a nivel nacional, 78% en las áreas rurales y 56% en las comarcas indígenas (INEC. "Censo 2010. Volumen III: Características de Hogares", 2011). El 18,7% de los indígenas rurales tiene acceso a saneamiento básico, versus el 95% y 63,9% a nivel nacional.

económico. La formulación de PNDIPI contó con el apoyo de la Mesa Nacional de Autoridades Indígenas, hoy convertida en Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas (CNPI)⁷ que representa las doce estructuras de gobernanza indígena de las cinco comarcas y los siete territorios. Actualmente, el GdP ha solicitado al Banco apoyo para desarrollar el pilar económico del Plan.



- 1.4 **Brechas en ingresos y género de los empresarios indígenas.** En Panamá existen 89.986 emprendedores indígenas con un ingreso mensual promedio 4,38 veces menor que de los emprendedores no indígenas (US\$226,4 versus US\$993,6). De estos, 45,5% son mujeres indígenas, 1.327 son los patronos o dueños de empresas y 46% se ubican en las comarcas Guna Yala, Emberá y Ngäbe Buglé. Las provincias de Panamá y Bocas del Toro concentran el 40% de la población empresarial indígena del país. Las emprendedoras indígenas ganan en promedio 3 veces menos que los emprendedores indígenas hombres (US\$113,7 versus US\$340,6). Estas brechas se deben a diversos factores⁸, entre ellos, las barreras de acceso a los servicios financieros y a los no financieros y al déficit de infraestructura productiva.
- 1.5 **Barreras para acceder a servicios financieros.** El bajo desarrollo de los mercados de renta de la tierra y de garantías en Panamá⁹, sin productos adecuados para la naturaleza colectiva de la tendencia de la tierra indígena ni para la especificidad de los negocios indígenas potenciales, ha llevado a que los emprendedores indígenas, bajo los requisitos actuales de la banca, tengan restringido acceso al crédito

⁷ El Decreto Ejecutivo No.203 (27 de julio de 2018) conformó en CNPI, instancia de carácter permanente para asegurar la articulación de las políticas públicas con los pueblos.

⁸ Otros factores incluyen la falta de recursos para financiar modelos de desarrollo territorial para cada pueblo desde su cultura e identidad, la poca investigación de cultivos tradicionales e inversión en mejoramiento de las condiciones de productividad, la baja inversión en mejoramiento de la calidad de la producción y debilidades de las estructuras asociativas y actividades económicas propias.

⁹ Las economías indígenas de América Latina se financiaban en el pasado con mecanismos de renta de la tierra (cesión del usufructo de un bien a largo plazo contra el pago de un capital o una anualidad que al final del plazo, se debía retornar a su propietario). A finales del S. XIX, estos mecanismos cayeron en desuso por la privatización de las tierras indígenas. Fundación Diálogo. La Renta de la Tierra en los Andes Bolivianos. Informe de consultoría. BID. La Paz, 2007.

productivo. Además, la falta de información acerca del potencial productivo de las comarcas, sumada a la desorganización de la oferta productiva y al aislamiento geográfico, ocasiona un desincentivo a la banca para desarrollar productos financieros con características específicas para atender a estas comunidades. Particularmente los emprendimientos indígenas enfrentan desafíos relacionados con la ausencia de historiales crediticios y generación de información de calidad, la limitada capacidad de gestión administrativa y financiera, los menores niveles y capacidad de ofrecer colateral, la autoexclusión y los mayores niveles de informalidad. Como resultado, solo 3 de cada 1.000 productores agropecuarios en comarcas indígenas cuentan con acceso a financiamiento en comparación al 24 de cada 1.000 en el resto del país¹⁰ y la respuesta de la población indígena a las oportunidades de negocio es limitada.

- 1.6 Déficit de inversión de infraestructura productiva en las comarcas y territorios indígenas.** La brecha de inversión pública (de servicios sociales y económica) per-cápita entre la población que habita las cinco comarcas indígenas¹¹, frente al resto de la población del país, se calcula en una relación 1 a 2,35¹². A estas brechas significativas de inversión se suman las dificultades en terminar las obras en los territorios indígenas debido a los costos de construcción en localidades remotas y de baja accesibilidad, que ocasionan abandono por parte de los contratistas. Entre el 2014 y el 2019, aproximadamente el 36,8% de las licitaciones públicas de obras de infraestructura en comarcas indígenas resultaron desiertas o fueron canceladas en comparación al 23% en la provincia de Panamá y Panamá Oeste¹³. Por esta razón, el PNDIPI establece como uno de sus objetivos prioritarios desarrollar y mejorar la infraestructura productiva en los territorios indígenas, que contribuya al aumento de ingresos de los emprendedores indígenas.
- 1.7 Potencialidades productivas y de empresariado indígena.** Las iniciativas productivas de los diferentes pueblos son variadas e incluyen diferentes sectores: forestal (Emberá, Wounaan), agrícola (café, cacao, coco y banano entre los Ngäbe, Buglé y Guna), pesquero (Guna, Wounaan) y turismo comunitario y de naturaleza (Guna, Ngäbe, Emberá, Wounaan). Sin embargo, son de pequeña escala y no cuentan con un desarrollo empresarial consolidado. El pilar económico del PNDIPI contempla el apoyo al desarrollo de iniciativas empresariales indígenas en sus territorios.
- 1.8 Articulación al mercado de las economías indígenas en Panamá.** Las economías indígenas en Panamá combinan economías tradicionales de reciprocidad y redistribución, con la economía de mercado. Las economías tradicionales se enfocan en la seguridad alimentaria, proveyendo la base para la

¹⁰ Censo Agrícola en Panamá, 2010/11.

¹¹ La información que existe en el país sobre la población que habita en los territorios indígenas se limita a las comarcas. El MINGOB, con apoyo del BID, está elaborando un mapa de inversión pública por territorio y comunidad que servirá de base para tener una visión más completa de la situación.

¹² Cálculo sobre data del gasto de todas las instituciones de gobierno por división territorial (que incluye a las cinco comarcas) del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Contraloría General de la República correspondiente a 2014 (tabla 3243-04). El gasto público per cápita para las comarcas indígenas en ese año fue de US\$426, (incluyendo un 20% de transferencias condicionadas), versus US\$1.028 correspondientes al gasto público per cápita fuera de las comarcas, durante el mismo periodo.

¹³ Datos disponibles en el sitio web de Panamá Compra de la Dirección General de Contrataciones Públicas. En obras de infraestructura se incluyen los servicios para pavimentar o hacer la superficie de carreteras o caminos.

subsistencia de las comunidades, mientras que la articulación al mercado se limita principalmente a la provisión de: (i) mano de obra que se realiza fuera de las comarcas y territorios indígenas; (ii) excedentes agrícolas (iii) pesca; (iv) artesanías y actividades de turismo; y (v) la extracción de recursos naturales. El incipiente desarrollo del empresariado indígena no aprovecha el significativo capital social y patrimonial que poseen los pueblos indígenas.

- 1.9 **Falta de acceso a asistencia técnica para adoptar sistemas de innovación y tecnología con visión sostenible de los empresarios indígenas.** El acceso de los empresarios indígenas a asistencia técnica para el fortalecimiento de capacidades con el fin de mejorar la productividad, la gestión empresarial, la comercialización y adopción de nuevas tecnologías es limitado. Solo el 10,3% de los emprendimientos indígenas reciben asistencia técnica empresarial para adoptar sistemas de producción sostenibles y/o nuevas tecnologías¹⁴. La oferta de programas existentes para formación productiva y empresarial no toma en cuenta las características culturales de la población indígena que posee conocimientos y prácticas productivas sostenibles. Experiencias internacionales muestran que hay cuatro factores clave para lograr un desarrollo económico indígena exitoso: (i) las decisiones se toman en la comunidad según sus usos y costumbres; (ii) cuentan con una gobernanza fortalecida; (iii) las estrategias de desarrollo parten de la cosmovisión de los pueblos, de su gobernanza y respetan sus categorías de usos culturales de la tierra; y (iv) las decisiones se toman para el largo plazo (sostenibilidad).
- 1.10 **Experiencia del BID y lecciones aprendidas.** El diseño de este programa tomó en cuenta las lecciones aprendidas de varios programas financiados por el Banco. La evaluación intermedia del programa de “Acceso al crédito en cadenas productivas rurales” (NI-L1080, 3042/BL-NI) mostró que el uso de fideicomisos públicos ha sido fundamental para extender financiamiento a proyectos empresariales que no encontraban fuentes de financiamiento en la banca local. El Programa de Apoyo al Desarrollo Empresarial Indígena – PRODEI (PN-T1032, ATN/JO-10773-PN) ayudó a la maduración de varias iniciativas y se sacaron lecciones aprendidas, como la necesidad de contar con un mecanismo financiero dedicado y de incluir recursos de inversión en infraestructura productiva para escalar los emprendimientos indígenas. Según el informe final del PRODEI, aunque el 92% de las empresas beneficiarias llegó a desarrollar un plan de negocios con articulación en el mercado, el mecanismo de financiamiento de las actividades necesarias para el desarrollo empresarial, externo al programa, tuvo un desfase temporal y no llegó a tiempo para apoyar la sostenibilidad de los negocios. Adicionalmente, el BID tiene experiencia en la promoción de empresariado indígena mediante el “Programa de Fomento y Desarrollo Indígena” (CH-L1105, 3693/OC-CH) aprobada el 2016, del que se han extraído algunas lecciones aprendidas, que se han incluido en el diseño de esta operación¹⁵, tales como la necesidad de: (i) involucrar a la banca desde el inicio de

¹⁴ Censo Agropecuario 2011. Este dato es considerado proxy porque solo incluye el sector agrícola.

¹⁵ Durante la preparación del programa se involucró al Banco Nacional de Panamá (BNP) desde el inicio. El BNP no sólo tendrá a su cargo la administración del fideicomiso para otorgar créditos y garantías, sino que formará parte de los Comités Directivo y Técnico del Programa. El dimensionamiento del Componente 3 asegura suficientes recursos para la estructuración de los proyectos empresariales e incluye recursos de preinversión.

la operación; (ii) asegurar suficientes recursos para la estructuración de los proyectos empresariales; (iii) complementar los proyectos empresariales con infraestructura productiva; y (iv) incluir recursos de preinversión. Por último, esta operación incluye un mecanismo de ejecución de obras donde son las comunidades organizadas las que priorizan y ejecutan las obras, basado en la experiencia exitosa del modelo operativo con núcleos ejecutores del Programa FONCODES III (Apoyo a las operaciones del Fondo de Compensación Social, PE- 0193,1421/OC-PE).

- 1.11 Este programa contribuirá a aumentar los ingresos de los pueblos indígenas, mediante: (i) el incremento de accesos a servicios financieros al empresariado indígena; (ii) la construcción de infraestructura productiva de las comarcas y territorios indígenas para promover la inserción de empresas indígenas en cadenas de valor; y (iii) la provisión de servicios no financieros como la formación y asistencia técnica continua a los negocios indígenas, acompañada de preinversión.
- 1.12 **Justificación.** El presente programa atenderá iniciativas empresariales propuestas por empresas u organizaciones de los pueblos indígenas. Según el registro de MINGOB (2019), existen 22 organizaciones indígenas con personería jurídica. Por otro lado, según datos del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo existen 41 cooperativas indígenas activas con un total de 2.023 asociados. Considerando las empresas indígenas ya establecidas (ver ¶1.4), las cooperativas, las organizaciones indígenas con personería jurídica y las tierras colectivas reconocidas, el programa tiene un universo de 1.397 potenciales beneficiarios para el Componente 1. A partir de los lineamientos del pilar económico del PNDIPI y en coordinación con el Ministerio de Gobierno (MINGOB) y el CNPI, durante la preparación del programa se levantó una [Muestra de Proyectos Empresariales Indígenas](#) que demanda servicios financieros no atendidos, así como de infraestructura productiva. En particular, se estimó para el Componente 1, una población objetivo total de 32 iniciativas empresariales, de las cuales siete serían *joint ventures*, 22 emprendimientos indígenas y 3 de las 18 cajas rurales existentes. El valor estimado para la demanda identificada de financiamiento es de US\$21 millones. De esta manera, los recursos facilitados a través de este componente contribuirán a satisfacer un 47% de las necesidades de financiamiento previamente identificadas. Adicionalmente, debido a que el programa estará abierto a recibir propuestas de proyectos infraestructura productiva ubicados en las comarcas y territorios indígenas, éstas comprenden un universo de 44.718 hogares (Censo de Población, 2010) con al menos un emprendedor indígena y corresponde a más de 178 mil personas. Por tanto, existe un amplio margen para la implementación de la intervención financiada por el programa.
- 1.13 El programa, a través de la identificación¹⁶ y construcción de infraestructura productiva con elementos de etnoingeniería, contribuirá al aumento de los ingresos de los emprendedores indígenas, mediante el incremento en el número de emprendedores indígenas que utilizan infraestructura productiva adecuada en las comarcas y territorios indígenas. El proceso de selección de las obras favorecerá proyectos de infraestructura que contribuyan a: (i) reducir los costos y tiempos de

¹⁶ Durante la preparación del programa se realizó una muestra de proyectos de infraestructura productiva con un menú predeterminado. Los 14 proyectos de la muestra fueron priorizados por las autoridades indígenas de cada territorio y presentados al BID entre octubre de 2018 y enero de 2019. La muestra incluye 12 proyectos de pequeña escala y 2 de mayor escala que se consideran estratégicos para el aumento de ingresos.

viaje; (ii) mejorar la accesibilidad de emprendedores indígenas a mercados; (iii) incrementar el número de turistas; (iv) disminuir el número de días de trabajo perdidos por falta de accesibilidad resultado de lluvias e inundaciones; y (v) reducir pérdidas de producción agrícola al almacenarse bien los productos. Adicionalmente, el nuevo estándar de gestión de obras de infraestructura por las comunidades organizadas servirá para disminuir la brecha de inversiones públicas y mejorar la efectividad de las mismas en las comarcas y territorios indígenas.

- 1.14 **Coordinación con otros donantes.** Este programa complementa a un préstamo del Banco Mundial aprobado en junio 2018, que atiende los pilares de gobernanza y capital humano del PNDIPI. Además de la complementariedad temática, la coordinación de las acciones entre los dos programas se refleja en el mecanismo de ejecución: ambas se ejecutarán utilizando la misma Unidad Coordinadora de Programa (UCP) creada en el MINGOB y, de ser el caso, se consideraría utilizar la misma Empresa Gestora de Programa (EGP) para realizar los procesos de licitación, contratación y supervisión de obras de las actividades del PNDIPI. Actualmente, esta EGP se encuentra en proceso de selección mediante una Licitación Pública Internacional por el Banco Mundial y se espera esté contratada para junio de 2019. La UCP contará con personal dedicado en exclusividad a la ejecución del programa y contará con mecanismos de monitoreo propios del programa y otros instrumentos de gestión. Adicionalmente, el MINGOB tiene un programa ejecutado con la FAO que promueve proyectos agrícolas.
- 1.15 **Sinergias con otras operaciones del Banco.** Este programa se complementa y coordina con otras operaciones del Banco¹⁷ que intervienen en alguno de los doce territorios indígenas del país en los sectores de educación, transporte, electrificación rural, desarrollo productivo y turismo. Este aumento de inversión pública de escuelas, puentes, energía eléctrica y turismo financiado por el BID contribuirá a la sostenibilidad de los negocios impulsados por el programa.
- 1.16 **El Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019** de Panamá está orientado a "mejorar la competitividad y favorecer la inclusión social en el marco de un modelo de desarrollo sostenible e incluyente". Sus objetivos son: mejorar las condiciones de vida de la población, y propiciar la inclusión y reducir las asimetrías territoriales, mediante acciones orientadas a aumentar la cobertura y calidad de los servicios sociales básicos. Para cumplir con los objetivos del PEG y alineado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible #1, #8 y #10 de las Naciones Unidas de acabar con la pobreza, promover el crecimiento económico y reducir la desigualdad, se requiere elaborar un programa que promueva el empresariado indígena y aumente la inversión productiva en sus territorios.

¹⁷ El equipo de SCL/GDI responsable de esta operación coordina todas las acciones del BID en comarcas y territorios indígenas en Panamá. En concreto, para este programa, existe coordinación geográfica y/o de articulación de acciones en: (i) construcción de escuelas PN-L1143, 4357/OC-PN (Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo); (ii) construcción de una carretera en la comarca Ngäbe-Buglé financiada con PN-L1147, 4561/OC-PN (Apoyo al Desarrollo de la Conectividad Territorial de la Región Central y Occidental de Panamá); (iii) las convocatorias para empresarios financiadas con PN-L1153, 4689/OC-PN (Programa de Apoyo al Desarrollo Productivo a través del Capital Humano), que se divulgarán en las comarcas y territorios; y acciones de electrificación rural y de apoyo a emprendimientos turísticos en territorios indígenas.

- 1.17 **Alineación estratégica.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008), y se alinea estratégicamente con los desafíos de desarrollo de: (i) productividad e innovación, bajo el criterio de provisión de infraestructura productiva; y (ii) inclusión social e igualdad, bajo el criterio de pobreza relativa, ya que como resultado se espera aumentar el acceso de emprendedores indígenas a financiamiento. El programa se alinea con el área transversal de diversidad y género, ya que la población beneficiaria es en su totalidad indígena e incluye acciones socioculturalmente adaptadas a sus características culturales; por ejemplo, utilizando sus procesos de toma de decisiones (asambleas y autoridades indígenas) para la selección de los proyectos e incluyendo diseños de etnoingeniería para las obras de infraestructura. Además, incluye acciones dirigidas a mujeres y se espera como resultado un incremento en el ingreso promedio de mujeres emprendedoras en comarcas y territorios indígenas. Adicionalmente, contribuirá al marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6) con los indicadores de resultado de desarrollo de país: micro, pequeñas y medianas empresas a las que se les proporcionará apoyo no financiero; micro, pequeñas y medianas empresas financiadas; beneficiarios con acceso mejorado a servicios financieros formales; y agricultores con acceso mejorado a servicios e inversiones agrícolas.
- 1.18 El programa es consistente con la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN- 2838), y se encuentra alineada con el objetivo estratégico de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza. Así mismo está alineado con el área transversal de género y diversidad de la estrategia de país vigente (§1.32). También, está alineado con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-8), en su primera dimensión de éxito: “Los pueblos indígenas tienen acceso a servicios de capital humano e infraestructura de calidad”; con su línea de acción (iii) “expansión de la cobertura de servicios básicos de infraestructura a hogares indígenas y afrodescendientes, prestando especial atención a la adecuación cultural de la inversión” y en su dimensión cinco: “los pueblos indígenas tienen mejores resultados en el mercado de trabajo (participación y calidad de los empleos), así como mayores oportunidades para el emprendimiento”; con su línea de acción (vi), identificación de modelos de negocios dentro de un marco de desarrollo con identidad que permitan a los pueblos indígenas capitalizar y reafirmar sus recursos culturales y naturales”. El programa también es consistente con los Documentos de Marco Sectorial de Respaldo para Pequeña y Mediana Empresa (PyME), Acceso y Supervisión Financieros (GN-2768-7) y con el Marco Sectorial de Turismo vigente (GN-2779-7), en su segunda dimensión de éxito (captura de beneficios económicos del turismo por población local y grupos vulnerables). La operación está incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones 2019 (GN-2948).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.19 El **objetivo** del programa es contribuir al incremento de ingresos de los empresarios indígenas, mediante el acceso a financiamiento, la provisión de infraestructura productiva y asistencia técnica continua para negocios indígenas. Los objetivos específicos son: (i) aumentar el acceso a financiamiento del empresariado indígena; (ii) disminuir el déficit de inversión en infraestructura productiva de las comarcas y territorios indígenas; y (iii) aumentar el acceso a servicios no financieros como la formación y asistencia técnica continua a los emprendedores indígenas, acompañadas de preinversión.

- 1.20 Se financiará el escalamiento de actividades productivas y empresariales solicitadas por los empresarios indígenas, y que cumplan con el protocolo sociocultural (§1.24). La inversión en obras de infraestructura financiadas por el programa será priorizada en asambleas comunitarias en el marco del PNDIPI y presentadas al programa por las autoridades indígenas. Dicha infraestructura deberá demostrar un beneficio económico y se limitará a infraestructura productiva, de pequeña escala, que pueda ser ejecutada por las mismas comunidades beneficiarias o a proyectos estratégicos (de mayor escala), y que sea crítica para obtener incremento de ingresos de las personas que habitan en el territorio (§1.29).
- 1.21 **Focalización.** El programa se desarrollará en los doce territorios indígenas del país, priorizando las intervenciones contenidas en el PNDIPI y demandadas por los pueblos indígenas.
- 1.22 Para lograr estos objetivos, el programa se ha estructurado en los siguientes componentes:
- 1.23 **Componente 1. Acceso a financiamiento para empresas indígenas (US\$15,0 millones).** Este componente creará nuevos instrumentos financieros adecuados a la realidad y necesidades financieras de los empresarios indígenas. Se financiará, por medio de un fideicomiso de administración, garantías y créditos de tres tipos: (i) para proyectos presentados por *Joint Ventures* entre inversionistas privados y empresas indígenas (más de US\$500.000); (ii) para proyectos de entre US\$10.000 a US\$500.000 presentados por emprendedores indígenas o personas jurídicas (cooperativas, asociaciones, comunidades, etc.); y (iii) para proyectos presentados por intermedio de cajas rurales, bancos comunales y pequeñas cooperativas de ahorro y crédito constituidos por las comunidades que prestan a los emprendedores indígenas. Este apoyo permitirá que dichas entidades puedan otorgar créditos de hasta US\$10.000. Adicionalmente, se financiará el costo de administración del fideicomiso por parte del BNP. Los productos financieros desarrollados por el programa tendrán las mismas condiciones en cuanto a tasas que ofrece el sistema financiero. La diferencia con los instrumentos financieros actuales radica en: (i) los plazos y la aceptación de otros tipos de garantías (pudiendo ser contratos de suministro y en el caso de activo fijo, la pignoración de este bien); y (ii) el apoyo otorgado por el Componente 3 para la estructuración de las propuestas empresariales, que actualmente es inexistente en el país.
- 1.24 **Criterios de elegibilidad.** Para poder acceder a los recursos de las líneas (i) y (ii) de financiamiento será requisito cumplir con el protocolo sociocultural¹⁸ del programa aceptado por las comunidades y con la anuencia de las autoridades tradicionales y el proyecto debe ser viable técnica, ambiental, financiera y económicamente, en los términos detallados en el Manual Operativo del Programa (MOP). Para tal efecto, se establecerán dos Comités: (i) un Comité Directivo, que se encargará de las convocatorias y realizará un primer filtro de las solicitudes que se presenten (§1.33 y §3.3); y (ii) un Comité Técnico que verificará el cumplimiento de la viabilidad sociocultural, ambiental, técnica, económica y financiera del proyecto empresarial que aspira a obtener financiamiento (§3.3). La propuesta empresarial deberá contar

¹⁸ El protocolo sociocultural es un proceso con condiciones que los proponentes del apoyo a financiamiento (Componente 1) deben cumplir para contar con la viabilidad sociocultural del proyecto empresarial. La presentación de los proyectos empresariales debe contar con la anuencia de las autoridades indígenas del territorio.

con un Plan de Negocios y mostrar su rentabilidad en condiciones de mercado y su sostenibilidad. Para acceder a la línea (iii) de financiamiento de cajas rurales, éstas deberán cumplir con lo establecido en el MOP.

- 1.25 Adicionalmente, para acceder a los recursos de este componente todos los beneficiarios deberán cumplir con los siguientes requisitos. En el caso de los proyectos empresariales de gran escala en *Joint Venture* entre iniciativas indígenas e iniciativas privadas, bien bajo la figura de consorcios, sociedades ocasionales, uniones temporales de empresas con conocimiento del mercado y que se unan con entidades indígenas legalmente constituidas: (i) estar legalmente constituidas; (ii) demostrar vinculación con el mercado ya sea mediante un *Joint Venture* o en asociación instrumentada en un contrato de partes; (iii) ser propuestas exclusivamente productivas; (iv) cumplir con los requerimientos ambientales y sociales establecidos en el MGAS del programa; y (v) estar restringida a las comunidades de los territorios indígenas del país.
- 1.26 Para las estructuras asociativas, tales como asociaciones de productores indígenas, cooperativas indígenas, grupos de productores indígenas: (i) estar legalmente constituidas; (ii) mostrar vinculación con el mercado (mediante compromiso o contrato de venta) y ser rentable y sostenible; (iii) con al menos 60% de participación indígena en propiedad de la empresa; (iv) contar con el certificado de la autoridad indígena sobre el cumplimiento del porcentaje de propiedad indígena y otras condiciones estipuladas en el protocolo sociocultural del programa; (v) cumplir con los requerimientos ambientales y sociales establecidos en el MGAS del programa; y (vi) presentar un plan de inversión (rentable, sostenible y acorde a criterios de crédito en todo sentido).
- 1.27 Las cajas rurales para poder intermediar recursos de este componente para proyectos deberán: (i) estar constituidas por al menos tres años y demostrar solvencia; (ii) contar con el respaldo de la autoridad tradicional del territorio donde se ubica (lo que funcionaría como una avalúo y garantía para el repago del financiamiento que coloque); (iii) presentar al programa el proyecto que va a financiar, solicitando los recursos del fideicomiso para intermediarios (el riesgo de crédito del beneficiario final lo asume la intermediaria); y (iv) cumplir con los requerimientos ambientales y sociales establecidos en el MGAS del programa.
- 1.28 El BNP, banco de propiedad pública y brazo financiero del GdP, será el fiduciario de los recursos de este componente bajo la figura de un fideicomiso público de administración (§3.2 y 3.3). El contrato de fideicomiso detallará los criterios de elegibilidad para que los beneficiarios puedan recibir financiamiento del programa mencionados en los párrafos precedentes. Adicionalmente, el BNP brindará los servicios de análisis de crédito en apoyo a la aprobación de los préstamos (que además deberán cumplir con los lineamientos del programa), así como en la recuperación de los mismos (gestión de cobro).
- 1.29 **Componente 2. Construcción y rehabilitación de infraestructura productiva (US\$15.0 millones).** Este componente financiará: (i) pequeñas obras de infraestructura productiva, que muestren un beneficio económico en las comarcas y territorios indígenas del país; (ii) obras de infraestructura productiva estratégicas (de mayor escala) que contribuyan al aumento de ingresos de las comunidades; (iii) asistencia técnica en gestión y administración a las Organizaciones de Base

Comunitaria indígenas (OBCI) a cargo de la ejecución de las obras de pequeña escala; y (iv) formación de personas indígenas en servicios de construcción y mantenimiento de obras.

- 1.30 Este componente será ejecutado por la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) establecida en el MINGOB (§3.4). Las obras de pequeña escala serán realizadas con la participación de la comunidad organizada mediante las OBCI, que son comunidades organizadas, legalizadas y habilitadas para la construcción o contratación de obras y que contarán con una Junta Directiva compuesta por un/a presidente/a, un/a secretario/a, un/a tesorero/a, y un/a fiscal. En caso de organizaciones comunitarias ya conformadas en los Congresos o Consejos indígenas, éstas deberán contar con un equipo dedicado en exclusividad a las obras financiadas por el programa y cumplir con lo establecido en el MOP. En el caso de proyectos de infraestructura de mayor escala o estratégicos (§1.20), éstos podrán ser contratados por el Organismo Ejecutor siguiendo las políticas del Banco para la adquisición de obras y servicios. Cada obra contemplará medidas de seguridad vial, sostenibilidad y planes de manejo ambiental y social, según sea requerido.
- 1.31 **Criterios de elegibilidad.** Todas las obras deberán cumplir con los criterios de elegibilidad establecidos en el MOP, que incluyen criterios económicos, así como con los criterios de supervisión y rendición de cuentas, y serán priorizadas por las propias comunidades y presentadas al programa por las autoridades indígenas quienes darán la garantía de sostenibilidad. Se limitó el alcance del programa a pequeña infraestructura que sea crítica para el acompañamiento de los proyectos empresariales indígenas que se financien y/o que estén incluidas en los planes de desarrollo de los territorios y que contribuyan al incremento de ingresos de los empresarios indígenas (§1.13). Las obras deberán cumplir con las condiciones establecidas en el [MOP](#), entre otras: (i) ser solicitadas por las comunidades al MINGOB con la anuencia de las autoridades tradicionales del territorio donde se construirán, señalando la OBCI que se creará o que se propone para su ejecución; (ii) presentar una carta-compromiso de las autoridades tradicionales para el mantenimiento de la obra por parte de la/s comunidades beneficiarias de las mismas; (iii) estar asociadas a iniciativas productivas en el territorio; (iv) ser obras de infraestructura productiva y estar en el menú del programa (pequeños caminos de acceso a poblados o lugares de salida de productos, puentes peatonales, veredas y caminos caballares, muelles fluviales y marítimos, centros de acopio, salas multiuso, infraestructura turística, entre otros); (v) cumplir con las normas y estándares de diseño y construcción establecidas por los entes rectores pertinentes en el país; y (vi) cumplir con los requerimientos ambientales y sociales establecidos en el MGAS, entre estos, la exclusión de obras que por sus características estén clasificados en Categoría A, de acuerdo con la clasificación descrita en las Políticas de salvaguardas ambientales y sociales del Banco. Tampoco serán elegibles obras que impliquen reasentamiento involuntario de la población, impactos significativos negativos sobre los pueblos indígenas y hábitat natural crítico.
- 1.32 **Componente 3. Fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica (US\$7,8 millones).** El componente financiará: (i) la formación, asistencia técnica y acompañamiento a los emprendedores indígenas y los proyectos empresariales; actividades de preinversión (estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales) para las iniciativas que la requieran y que están siendo consideradas para recibir financiamiento del Programa bajo los Componentes 1 y 2; (ii) formación empresarial

para representantes de estructuras asociativas y/o empresarios indígenas; (iii) asistencia técnica a cajas rurales y bancos comunales; (iv) cursos de educación financiera para mujeres y jóvenes indígenas; (v) cursos de desarrollo microempresarial para mujeres y jóvenes indígenas; (vi) un sistema de información con mapas de usos culturales de los territorios indígenas beneficiarios del programa; (vii) una estrategia y actividades de comunicación; y (viii) la constitución de las OBCI. El MINGOB abrirá una convocatoria que será transmitida por intermedio de los mecanismos de gobernanza propios de las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas beneficiarias del programa para que los empresarios indígenas presenten sus propuestas.

- 1.33 El Comité Directivo del Programa (¶3.3) realizará una primera selección de las propuestas recibidas que serán analizadas para determinar su elegibilidad para recibir recursos de formación y para el apoyo a la estructuración de proyectos empresariales. Las propuestas empresariales seleccionadas recibirán el AFOPROIN (Apoyo a la Formulación del Proyecto Indígena) es decir, podrán acceder a recursos destinados a la estructuración del proyecto desde el punto de vista técnico, ambiental, económico-financiero y sociocultural. El [protocolo sociocultural](#) incluye 7 pasos: (i) consentimiento previo, libre e informado; (ii) mapeo de usos culturales de la tierra; (iii) ordenamiento territorial; (iv) plan de vida económico; (v) estructuración de arreglos de gobernanza económica; (vi) pluralismo jurídico con participación de autoridades tradicionales en el sistema de cobros; y (vii) análisis de impactos socioculturales.
- 1.34 **Gestión del proyecto, monitoreo, evaluación y auditorías (US\$2.2 millones).** El prestatario financiará la gestión del programa por parte del Ministerio de Gobierno, por intermedio de la UCP y asumirá parte de los costos de administración. Con recursos del financiamiento se financiarán el resto de los costos de administración y la contratación de servicios para realizar el levantamiento de la línea final¹⁹, evaluación intermedia y final, auditorías y comunicación. Este componente podrá financiar herramientas de apoyo al MINGOB para la realización de estudios técnicos, adquisición de software, licencias y equipos para la planificación y priorización de inversiones.

C. Indicadores claves de resultados

- 1.35 **Impactos y resultados esperados.** El programa será evaluado por el aumento generado en los ingresos de los emprendedores indígenas del país. Los resultados esperados son los siguientes: (i) una mejora en la tasa de acceso a financiamiento de los emprendedores indígenas; (ii) que se apalanquen al menos US\$17,6 millones adicionales en operaciones de financiamiento de intermediarios financieros destinadas a emprendimientos indígenas con la línea de garantías; (iii) un aumento en el número de Joint Ventures beneficiadas y que alcanzan a vender en sus mercados (línea 1 del Componente 1); (iv) un aumento en el número de empresas y/o asociaciones que incrementan sus ventas beneficiadas por la línea 2 del Componente 1; (v) un aumento en el ingreso promedio mensual de los emprendedores beneficiados por las líneas 2 y 3 del Componente 1; (vi) una mejora en los ingresos de las mujeres indígenas emprendedoras beneficiadas por la

¹⁹ Se contará con recursos de la Cooperación Técnica para realizar el levantamiento de la línea de base del programa y para desarrollar el diseño del Sistema Informático de Monitoreo del programa.

infraestructura de turismo; (vii) una reducción en la tasa de deserción o cancelación de proyectos de obras de infraestructura en comarcas y territorios indígenas; (viii) un aumento en las ventas anuales de la producción almacenada en la infraestructura productiva; (ix) un aumento en los ingresos promedios perdidos al año debido a la inaccesibilidad de los trayectos durante el periodo de lluvias; y (x) un aumento en el porcentaje de emprendedores indígenas que adoptan sistemas de producción sostenibles y/o nuevas tecnologías.

- 1.36 **Análisis económico.** Se realizó un análisis económico de las principales intervenciones previstas en el programa, estimando los potenciales beneficios a partir del análisis de una muestra de proyectos de comunidades indígenas de diferentes componentes. Para ello, se extrapolaron las expectativas de rentabilidad por cada unidad monetaria invertida y se contrastaron con los costos contemplados en el programa. Los resultados indican que, en caso de que se cumplan las metas establecidas, y considerando un escenario conservador, el programa presenta un valor actual neto social de US\$26.627.170 y una tasa interna de retorno de 22,6%. La tasa social de descuento considerada para esta evaluación fue de 12% (ver [Análisis Económico del Proyecto](#)).

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 Este proyecto tiene un costo estimado total de US\$43 millones y será financiado mediante un préstamo de inversión modalidad de obras múltiples por US\$40 millones de Capital Ordinario y un aporte local de US\$3 millones (Cuadro 1). El plazo de desembolso del programa será de seis años (Cuadro 2). El plazo para iniciar las obras (Componente 2) será de 36 meses y el plazo para comprometer recursos del Componente 1 será de 5 años. Se justifica la modalidad de obras múltiples por, entre otros: (i) tratarse de obras físicamente similares entre sí, pero independientes; y (ii) su factibilidad no depende de la ejecución de un número particular de proyectos de trabajo. Se cuenta con una muestra representativa correspondiente al 30,67%. Los criterios de elegibilidad para las obras distintas a las de la muestra se describen en el ¶1.31.

Cuadro 1. Costos estimados del Programa (miles de US\$)

Componentes	BID	Local	Total	%
Componente I. Acceso a financiamiento para empresas indígenas	15.000	0.000	15.000	34.88
Componente II. Construcción y rehabilitación de infraestructura productiva	15.000	0.000	15.000	34.88
Componente III. Fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica	7.800	0.000	7.800	18.14
Gestión del proyecto, monitoreo, evaluación y auditorías	2.200	3.000	5.200	12,09
Total	40.000	3.000	43.000	100.00

Cuadro 2. Cronograma de Desembolsos

Descripción	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Total General
Componente I	525.000	1.525.000	5.225.000	4.025.000	2.825.000	875.000	15.000.000
Componente II	2.050.000	1.707.087	2.398.950	2.906.706	3.311.317	2.582.965	14.957.025
Componente III	1.075.000	2.705.000	2.055.000	1.440.000	325.000	200.000	7.800.000
Gestión y Supervisión	350.000	362.913	321.050	428.294	338.683	442.035	2.242.975
Proyección de Desembolsos PN-L1157	4.000.000	6.300.000	10.000.000	8.800.000	6.800.000	4.100.000	40.000.000

- 2.2 **Muestra de proyectos de infraestructura y criterios de elegibilidad.** Los proyectos de la muestra son representativos de las obras de infraestructura productiva que el programa financiará y que incluye veredas, caminos de caballares, puentes peatonales, muelles, equipamiento turístico, centros de acopio, etc. La muestra de proyectos abarca poblaciones de doce territorios indígenas (para mayor detalle ver Muestra de Obras de Infraestructura del Programa). Los proyectos de obras a ser financiados deberán cumplir con los criterios de selección que se detallarán en el MOP (ver ¶3.1 para criterios de elegibilidad de las obras y nota 17 para información sobre la muestra).

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 **Aspectos socioambientales.** El Programa es una operación de obras múltiples clasificada como Categoría B, conforme la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de las Salvaguardas Ambientales y Sociales (OP-703), por sus impactos y riesgos socioambientales que son de bajos a moderados, de corta duración, localizados y que podrán ser fácilmente manejados con medidas de mitigación estándares para este tipo de infraestructura y actividades. Dichas medidas están detalladas en el Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS). Asimismo, se cuenta con un Análisis Sociocultural, en cumplimiento de la Política de Pueblos Indígenas (OP-765), buscando garantizar la sostenibilidad de los usos culturales de los territorios y un ordenamiento territorial sostenible para las obras de infraestructura y con un Protocolo Sociocultural para el financiamiento de los créditos y/o garantías del Componente 1. Entre los potenciales impactos se tienen: intervención en áreas protegidas, erosión y generación de residuos, aumento de tráfico, generación de polvo y ruido, molestias a los pobladores y peatones. El programa no causará desplazamiento físico de población alguna ni expropiaciones o afectaciones significativas a medios de vida y no tiene el potencial de convertir o degradar significativamente hábitats naturales críticos. Estos son criterios de exclusión del programa.
- 2.4 En cumplimiento con la OP-703, directriz B.5 sobre requisitos de evaluación socioambiental, durante la etapa de preparación de la operación, el programa preparó los siguientes instrumentos: un Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), y un Análisis Ambiental y Social con sus Planes de Gestión Ambiental y Social (AAS/PGAS), que incluye un Análisis Sociocultural, para las actividades del Componente 1 y para los proyectos de la muestra del Componente 2. Se han realizado 10 consultas sobre la totalidad de los 14 proyectos de la muestra obteniendo el consentimiento de las respectivas [comunidades](#). Se confirmó su interés en participar bajo la modalidad de OBCI y resaltaron la necesidad de

asistencia técnica en la ejecución de obras. El informe de consulta cuenta con las actas y las listas de participantes de los eventos.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.5 Durante el proceso de diseño del programa se llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional del Organismo Ejecutor (OE) que no evidenció riesgos fiduciarios significativos. Sobre la base de la evaluación de riesgos efectuada, se identificaron dos riesgos de nivel medio en los procesos fiduciarios: (i) asignación insuficiente de recursos de contrapartida y financiamiento a las actividades del programa; y (ii) personal con poco manejo de las políticas del BID en gestión fiduciaria. Para mitigar estos riesgos, se acordó que: (i) la UCP mantendrá al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) del MINGOB informados con anticipación acerca del avance en la ejecución y de las necesidades futuras de recursos para que sean incluidos en las planificaciones presupuestarias, y se dará apoyo y seguimiento cercano a la UCP y la Oficina de Planificación en la solicitud de asignación presupuestaria; y (ii) se contratará personal con conocimiento de las Políticas Fiduciarias para la Oficina de Planificación del MINGOB, y se dictarán cursos de capacitación sobre las Políticas Fiduciarias.

D. Otros riesgos y temas claves

- 2.6 Durante el taller de riesgos realizado con el OE, se identificaron dos riesgos de nivel medio, y dos de nivel alto de **gestión pública y gobernabilidad**: (i) debido a que el programa comenzará a ejecutarse con nuevas autoridades en el gobierno, puede darse un cambio de prioridades sobre el nombramiento de las posiciones clave para el programa en la UCP; (ii) la banca podría ser renuente a utilizar la garantía indígena del BNP; (iii) el gobierno entrante podría tener desafíos para manejar las dinámicas logísticas y los complejos procesos de toma de decisiones en el marco del Consejo Nacional de Pueblos Indígenas; y (iv) poca relevancia para el BNP para otorgar el servicio financiero podría afectar el ritmo de ejecución del Componente 1 y los resultados finales de la operación. Para mitigar estos riesgos se han acordado las siguientes medidas: (i) los nombramientos de las posiciones clave en la UCP deberán contar con el perfil acordado con el Banco; (ii) se realizarán talleres de sensibilización y campaña de comunicación a la banca privada sobre las características y ventajas de la garantía del programa; (iii) el MINGOB ha desarrollado una reglamentación del funcionamiento del CNPI y el OE podrá asignar recursos del rubro de gestión del programa para el funcionamiento del CNPI; y (iv) la forma de pago al BNP por el servicio de análisis financiero de los posibles proyectos y la gestión de cobro de los préstamos otorgados incluirá un costo fijo y uno variable que se desembolsará de acuerdo al cumplimiento con estos servicios. Adicionalmente se ha identificado como riesgo alto la falta de capacidad para la gestión socioambiental, por lo que para mitigarlo se contratará a un especialista ambiental y un especialista social como parte de la UCP y en el Comité Técnico.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1 El MINGOB será el Organismo Ejecutor del programa utilizando la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) constituida en la Oficina de Planificación del MINGOB para la ejecución tanto de este programa como del Proyecto del Banco Mundial. Para la ejecución del programa la UCP, que contará con un equipo técnico, legal y de presupuesto, será reforzada con la contratación de un coordinador, un especialista financiero, un especialista de adquisiciones, un especialista ambiental y uno social, que se dedicarán a la ejecución del programa. La UCP interactuará con las unidades operativas del Ministerio y de otras entidades gubernamentales según corresponda aprovechando la estructura institucional existente. La UCP podrá contratar los servicios de la EGP para realizar las compras y contrataciones previstas, así como la supervisión de las obras (ver ¶1.14).
- 3.2 Los recursos del Componente 1 serán administrados por el BNP, como fiduciario, mediante un fideicomiso de administración que será constituido exclusivamente para los fines del programa. El MINGOB, como Organismo Ejecutor del programa, firmará el contrato de fideicomiso de administración de recursos con el BNP, en nombre del Estado. En dicho contrato se establecerán las responsabilidades del BNP, así como las obligaciones del MINGOB en su carácter de fideicomitente.
- 3.3 El fideicomiso manejará los recursos tanto destinados a garantías como a crédito. Para ello, el programa cuenta con un manual de crédito y garantía que asegurará la eficiente ejecución de los recursos en los proyectos elegibles siguiendo los criterios de elegibilidad del programa. La operativa del fideicomiso será apoyada por un Comité Directivo del Programa²⁰ que se encargará de las convocatorias para apoyar la estructuración de proyectos empresariales y realizará un primer filtro de las solicitudes que se presenten. El BNP estará a cargo del monitoreo y seguimiento de la cartera de créditos y de garantías otorgadas por el programa. También, se contará con un Comité Técnico del fideicomiso, que se encargará de las aprobaciones de las propuestas de créditos y garantías y responsable de instruir al fiduciario para los desembolsos de recursos a las propuestas aprobadas.
- 3.4 La UCP de MINGOB ejecutará las actividades de los Componentes 2 y 3 para realizar las compras y contrataciones previstas, así como la supervisión de las obras. Las obras de infraestructura (Componente 2) financiadas por el programa, de pequeña escala ubicadas en comarcas y territorios indígenas, muchos de difícil acceso, serán realizadas con la participación de las OBCI, que contarán con personería jurídica para celebrar el convenio con el OE y realizar cualquier compra o contratación prevista en el proyecto que proponen. La planificación de las obras y sus procesos de licitación se realizará con lógica territorial para minimizar costos transaccionales. Cada OBCI realizará varias obras en su territorio, y habrá territorios que por extensión requerirán más de una OBCI. Este mecanismo de planificación y ejecución contribuirá a mejorar la eficiencia de las obras en las comarcas y territorios

²⁰ El Comité Directivo es una instancia de asesoramiento, monitoreo y participación en la definición de los lineamientos estratégicos del programa y participan representantes del MINGOB, del CNPI y del BNP. El Comité podrá invitar a participar como miembro con voz, pero sin voto a otros actores y/o expertos del sector (tales como, AMPYME, MIDA, MICI y la Cámara de Comercio).

indígenas y garantiza una mayor tasa de finalización de obras en dichas áreas. Adicionalmente, se propone por otras ventajas que conlleva²¹. Aquellas obras priorizadas por las asambleas indígenas y sus autoridades que resulten ser de mayor escala y que se consideren estratégicas para el aumento de ingresos del territorio (§1.20 y 1.31), podrán ser contratadas por el Organismo Ejecutor siguiendo las políticas del Banco para la adquisición de obras y bienes. Aunque muchas de las obras de dicho componente están relacionadas con los proyectos empresariales del Componente 1, su ejecución es independiente y se prevé se realizarán en los primeros años de ejecución del programa. Los Componentes 1, 2 y 3 se ejecutarán de manera separada ya que su ritmo de ejecución será diferente. El Componente 3 dará apoyo a la elaboración de propuestas que serán financiadas por el Componente 1, por lo que se estima que la mayor parte de la ejecución del Componente 1 comenzará a partir del segundo año. Con relación al Componente 2, al contar con diseños preliminares, se estima que la ejecución podrá comenzar a partir del primer año de ejecución.

- 3.5 Una OBCI es una organización comunal indígena, sin fines de lucro, que recibe financiamiento por parte del programa para la construcción o rehabilitación de infraestructura productiva, debiendo constituirse como tal y contar con personería jurídica. La OBCI tendrá la facultad de presentar y ejecutar proyectos en beneficio propio o en el de un grupo social para cuyo apoyo se ha constituido. Las OBCI gozarán de capacidad jurídica para contratar, intervenir en procedimientos técnicos, administrativos y judiciales, así como todos los actos necesarios para la ejecución y rendición de cuentas de los proyectos de infraestructura financiados por el programa. El MOP describirá las funciones y responsabilidades de la OBCI y el mecanismo de rendición de cuentas y supervisión de obras, todo ello en el marco de lo establecido en las Políticas de Adquisiciones y en las Políticas de Consultores del BID siguiendo los principios de economía, transparencia y eficiencia (§3.8).
- 3.6 El MINGOB suscribiría con las OBCI un convenio donde se establece la entrega de los recursos para la construcción de la obra presentada por la misma comunidad y revisada por la UCP (en sus distintas dimensiones técnicas, económicas, etc.) y donde se establecen los términos y condiciones de esta relación, incluyendo la responsabilidad de rendir cuentas, fiscalización y mantenimiento de la obra. Las OBCI, además de contar con la participación efectiva de la comunidad, también contarán con servicios profesionales externos (proyectista, ingeniero residente y supervisor) que serán contratados por la OBCI y deberán cumplir con los requisitos de calidad y precalificación acordados. La realización de las obras incluye 3 niveles de supervisión: uno en la obra con el ingeniero residente, que vive en la comunidad donde la obra se está ejecutando, un supervisor en el territorio de la OBCI, y un supervisor general a nivel central, en el Organismo Ejecutor. Para facilitar la identificación de este apoyo en los territorios, el OE realizará un llamado a muestras de interés y precalificación. Adicionalmente, la UCP contará con personal responsable de realizar la supervisión de las obras.

²¹ Entre los beneficios de utilizar este mecanismo destacan: (i) mayor grado de participación del pueblo indígena fortalece la sostenibilidad y mantenimiento de las obras; (ii) el desarrollo de capacidades de las comunidades conformadas en la OBCI facilita la operación y mantenimiento y refuerza el control social sobre los proyectos; y (iii) menores costos de obra que otras modalidades de ejecución de obras, por el uso de materiales locales y los menores costos de mano de obra local.

- 3.7 **Gestión de adquisiciones.** Las adquisiciones de obras y bienes y la selección de servicios de consultoría se realizarán de acuerdo con las Políticas para la adquisición de obras y bienes financiados por el BID (GN-2349-9) y con las Políticas para la selección y contratación de consultores financiados por el BID (GN-2350-9); ambas aprobadas en marzo de 2011. El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para Licitaciones Públicas Nacionales US\$250.000, así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El [Plan de Adquisiciones](#) contiene el detalle de las adquisiciones que se implementarán durante la ejecución.
- 3.8 **Participación de la comunidad en las contrataciones.** Cuando la ejecución de un proyecto específico sea llevada a cabo por una organización comunitaria (ver ¶3.4, 3.5 y 3.6), las adquisiciones de bienes, obras y servicios se realizarán en observancia con las disposiciones relativas al uso apropiado de los recursos del préstamo, la elegibilidad de bienes, obras y servicios y los principios de economía, transparencia y eficiencia.
- 3.9 **Desembolsos.** El préstamo se desembolsará bajo la modalidad de anticipos de fondos, en función de la programación financiera para un período de hasta 180 días. El Banco podrá desembolsar un nuevo avance de fondos una vez que el 80% de los fondos previamente desembolsados hayan sido justificados. Se podrán realizar pagos directos a los proveedores y reembolsos de pagos efectuados.
- 3.10 Para asegurar que el OE cuenta con el personal adecuado para ejecutar el programa y con capacidades para cumplir con las políticas del Banco, se acordaron las siguientes **condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento:** (i) que se haya aprobado y entrado en vigencia el MOP, que incluye como anexo el Plan de Gestión Ambiental y Social de los proyectos de la muestra y el Marco de Gestión Ambiental y Social del programa en los términos previamente acordados entre el OE y el Banco; y (ii) que la Unidad Coordinadora del Programa se haya reforzado con la contratación de un coordinador, un especialista financiero, un especialista de adquisiciones, un especialista ambiental y uno social.
- 3.11 Dado que los Componentes 1 y 2 tienen mecanismos y ritmos de ejecución diferentes y la necesidad de asegurar la implementación de todos los Planes de Gestión Ambientales y Sociales en cumplimiento de la OP-703 y de la OP-765, que incluye a su vez el cumplimiento de la legislación nacional, se acordaron las siguientes **condiciones contractuales especiales de ejecución:** (i) previo al desembolso de recursos destinados al Componente 1 del programa, se habrá suscrito y entrado en vigencia el contrato de fideicomiso con el BNP para la administración de los recursos de este componente; y (ii) previo al compromiso y desembolso de recursos del programa a una OBCI para la ejecución de las obras financiadas con recursos del Componente 2 del programa, se deberá haber suscrito un convenio entre el Organismo Ejecutor y la OBCI para la ejecución de la obra de que se trate, en el cual se detallen entre otros aspectos, los términos de que se transfieren los recursos, la rendición de cuentas y demás obligaciones de las partes.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.12 **Monitoreo.** El OE, por medio de la UCP, será responsable del monitoreo y evaluación del proyecto. El OE utilizará la Matriz de Resultados (MR), los indicadores de resultados y productos definidos en el Informe de Monitoreo del Proyecto (PMR), así como las herramientas de monitoreo definidas en el [Plan de Monitoreo y Evaluación](#) como los principales elementos para el acompañamiento del programa. Asimismo, coordinará con el BNP y la Dirección General de Contrataciones Públicas la recopilación de los datos necesarios para el monitoreo del programa. El OE proporcionará toda la información necesaria con que cuente para que el BID prepare un Informe de Terminación de Proyecto (PCR), que se llevará a cabo seis meses después del último desembolso. También se realizarán reuniones periódicas de monitoreo.
- 3.13 **Evaluación.** Para medir los efectos causales del programa y realizar una evaluación sociocultural del mismo, se requiere recolectar información de los hogares ubicados en comarcas y territorios indígenas y de los emprendedores indígenas en Panamá, en línea de base, antes del lanzamiento del programa. El levantamiento de esta línea de base se financiará con recursos de cooperación técnica. Se realizará una evaluación de medio término a los 30 meses a partir de la fecha del primer desembolso o una vez que 50% del préstamo se haya desembolsado, lo que ocurra primero. La evaluación medirá el progreso en el cumplimiento de los objetivos del programa y sus resultados basándose en la Matriz de Resultados, con el fin de identificar cualquier acción correctiva pertinente. Además, se realizará una encuesta final al sexto año de ejecución y un análisis de costo beneficio ex post utilizando información de costos y beneficios reportados durante la vida del programa.
- 3.14 **Informes.** El programa será monitoreado mediante informes semestrales elaborados por el OE y presentados al BID dentro de 60 días calendarios posteriores al cierre de cada semestre. Ellos medirán el progreso de los indicadores de resultados (ver Matriz de Resultados). y el cumplimiento de los criterios de elegibilidad a nivel de programa y proyecto.
- 3.15 **Información.** El prestatario y el OE recopilarán y conservarán la información, indicadores y parámetros con que cuenten para elaborar el PCR y cualquier evaluación ex post que estos y/o el BID deseen llevar a cabo.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID		Si
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Productividad e Innovación -Equidad de Género y Diversidad	
Indicadores de desarrollo de países	-Micro / pequeñas / medianas empresas financiadas (#)* -Micro / pequeñas / medianas empresas a las que se les proporciona apoyo no financiero (#)* -Beneficiarios de acceso mejorado a servicios financieros formales (#)* -Agricultores con acceso mejorado a servicios e inversiones agrícolas (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país		Si
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2948	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2019.
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		7.7
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.7
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		3.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		3.0
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		1.0
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		8.5
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.5
5.2 Plan de Evaluación		6.0
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Bajo
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad		Si
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si
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, Método de comparación de precios.
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	Si	La CT PN-T1147 "Reduciendo la brecha de la pobreza: mejora de la calidad de servicios mediante la adaptación cultural y el enfoque territorial" financió estudios clave que sirvieron para consolidar el diálogo con el país en temas de pueblos indígenas (por ejemplo, etnografías de los pueblos Guna, Ngäbe y Emberá) y apoyó talleres con la contraparte sobre desarrollo territorial con identidad. Además, financió estudios para la preparación del préstamo, como el informe de demanda de empresas indígenas y el diseño de obras de etnoingeniería.

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

Para los pueblos indígenas persisten altas brechas de pobreza (79.6% versus 41.4% de pobreza rural y 11% de pobreza urbana). Además, el ingreso de los emprendedores indígenas es 4.83 veces menor que el de los no-indígenas. El carácter colectivo de la tenencia de la tierra indígena y la consecuente falta de colateral ocasiona una barrera importante para que los emprendedores indígenas puedan tener acceso a crédito productivo. Además, la falta de historiales crediticios y aislamiento geográfico de los pueblos también desincentiva a la banca a desarrollar productos para estas comunidades. De hecho, solo 3 de cada 1,000 habitantes de los productores agropecuarios indígenas cuentan con financiamiento contrastado con 24 de cada 1,000 para el resto de los productores. Además, la brecha de inversión pública per cápita entre la población de las comarcas indígenas y el resto del país se calcula en una relación de 1 a 2.35. Por ende, una de las metas del gobierno es mejorar la infraestructura productiva en los territorios indígenas. En este contexto, los objetivos específicos del programa son: (i) aumentar el acceso a financiamiento del empresariado indígena; (ii) disminuir el déficit de inversión en infraestructura productiva de las comarcas y territorios indígenas; y (iii) aumentar el acceso a servicios no financieros como la formación y asistencia técnica continua a los emprendedores indígenas. Uno de los mecanismos del programa es la provisión de garantías y créditos de tres tipos de inversión – una de joint ventures entre inversionistas privados y empresas indígenas; una para proyectos de emprendedores o personas jurídicas indígenas; y otra de microcrédito para esta población. Los créditos aceptarán garantías no-tradicionales. Además, el proyecto tiene un componente de obras múltiples para la construcción y rehabilitación de infraestructura productiva en las tierras indígenas de tres tipos – conectividad (como muelles y puentes), mejor almacenamiento de producción agrícola para su venta, y apoyo de centros turísticos que beneficiarán a artesanos indígenas. Dentro de la Matriz de Resultados se captan los beneficios del programa como por ejemplo mejoras en: la tasa de emprendedores indígenas con acceso a financiamiento, las joint ventures apoyadas que alcanzan a vender en sus mercados, el ingreso promedio mensual de los indígenas beneficiados, la mejora en ventas por una mejor infraestructura de almacenamiento, la disminución en ingresos perdidos dada la inaccesibilidad de trayectos durante el periodo de lluvias; entre otros. El análisis económico muestra que el proyecto es un beneficio neto para la sociedad. Al cierre, se utilizará una comparación reflexiva de los resultados esperados.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Contribuir al incremento de ingresos de los empresarios indígenas, mediante el acceso a financiamiento, la provisión de infraestructura productiva y asistencia técnica continua para negocios indígenas. Los objetivos específicos son: (i) aumentar el acceso a financiamiento del empresariado indígena; (ii) disminuir el déficit de inversión en infraestructura productiva de las comarcas y territorios indígenas; y (iii) aumentar el acceso a servicios no financieros como la formación y asistencia técnica continua a los emprendedores indígenas, acompañadas de preinversión
-------------------------------	--

IMPACTO ESPERADO

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base ¹	Año Línea de Base	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Medios de Verificación ²
Ingreso promedio mensual de los emprendedores indígenas en Panamá	US\$ dólares	226,4	2017			283			340	Encuesta para Evaluación de Impacto (EEI)

RESULTADOS ESPERADOS

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	Medios de Verificación
Emprendedores indígenas con acceso a financiamiento en los territorios indígenas	Tasa por 1,000	TBD ³	2011			TBD + 5%			TBD+15%	TBD+15%	Encuesta para Evaluación de Impacto (EEI) ⁴

¹ Para los casos en que no existiera información representativa para el territorio objetivo se emplearon datos de zonas geográficas más agregadas que abarcan el territorio objetivo. Los valores de línea de base y meta de indicador de impacto serán revisados de acuerdo a la metodología de la Evaluación de Impacto ([EER#2](#)) financiada con recursos de cooperación técnica.

² Se contará con recursos de cooperación técnica para desarrollar el Sistema de Información para Plan Nacional de Desarrollo Indígena que le permitirá capturar datos detallados de los proyectos de inversión e infraestructura financiados. Las consultas y reportes a este sistema de información servirán para realizar el monitoreo de PN-L1157 y generar los medios de verificación de los indicadores de la matriz de resultados.

³ El indicador será actualizado antes de elegibilidad + 60 días.

⁴ La Institución responsable del desarrollo de la EEI es el MINGOB.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	Medios de Verificación
Empresas y/o asociaciones que incrementan sus ventas beneficiadas por la línea 2	Numero	0	2019			12			10	22	Sistema de Información MINGOB
Ingreso promedio mensual de los emprendedores beneficiados por las líneas 2 y 3	US\$ dólares	226,4	2017			283			340	340	Encuesta para Evaluación de Impacto (EEI)
Deserción o cancelación de obras de infraestructura en comarcas y territorios indígenas	Por ciento (%)	36,8	2019			5			5	5	Sistema de Información MINGOB
Ingresos promedios mensuales de mujeres emprendedoras en las comarcas y los territorios indígenas beneficiados con infraestructura productiva de turismo construida por el programa	US\$	113,9	2017			215			330	330	EEI
Ventas anuales de la producción almacenada en la infraestructura productiva construida por el programa	US\$	40.000	2019			200.000			200.000	200.000	EEI

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total	Medios de Verificación
Emprendimientos indígenas que adoptan sistemas de producción sostenibles y/o nuevas tecnologías apoyadas por el programa	Por ciento	TBD	2011			TBD+50%			TBD+100%	TBD+100%	EEI

PARA MÁS DETALLES VER INDICADORES DE PRODUCTOS

Productos	Unidad	Línea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificación
Componente I. Acceso a financiamiento para empresas indígenas (US \$15 millones)										
1.1. Monto para garantizar créditos a proyectos de gran escala asignado a la línea de garantías del programa	US\$ millones	0	0	0,5	0,8	1,5	1,6		4,4	<p>Este indicador mide la asignación de fondos del programa a la línea de garantías por año. Se utiliza el indicador de montos otorgados a nivel producto porque se debe potenciar la oferta de las IFIs para la absorción de estos por parte de las MIPYME.</p> <p>A nivel de resultados se incluye la tasa de acceso de empresas indígenas a financiamiento. Adicionalmente a este indicador y fuera de la matriz, se monitorearán los</p>

Productos	Unidad	Línea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificación
										<p>siguientes hitos⁵:</p> <p>Hito 1: Número de MIPYME o unidades productivas que obtienen préstamos con la línea de garantías.</p> <p>Hito 2: Número de MIPYME o unidades productivas beneficiadas por la línea de garantías que son lideradas por mujeres.</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.</p>
1.2. Proyectos de estructuras asociativas y emprendedores financiados bajo la línea de crédito del programa	Proyectos financiados	0		6	6	5	5		22	<p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.</p> <p>Hito: Número de MIPYME o unidades productivas beneficiadas por la línea de crédito que son lideradas por mujeres.</p>
1.3. Instituciones Intermediarias Financieras que reciben créditos bajo la línea de microcréditos del programa	Instituciones Financieras	0		1	1	1			3	<p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.</p> <p>Hito 1: Número de MIPYME o unidades productivas beneficiadas por la línea de microcrédito que son</p>

⁵ Para más detalles ver Tabla I.B. del [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

Productos	Unidad	Línea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificación
										lideradas por mujeres. Hito 2: Porcentual de los recursos colocados por la línea de microcréditos destinados a emprendimientos
1.4. Anteproyectos de inversión analizados y aprobados (<i>Due diligence</i> financiero)	Anteproyectos aprobados	0		9	7	7	6		29	Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.
Componente II. Construcción y rehabilitación de infraestructura productiva (US \$15 millones)										
2.1 Organizaciones de Base Comunitaria Indígena (OBCI) en funcionamiento	OBCIs	0	6	5	3	1	1	1	17	Se asume que una OBCI entra en funcionamiento cuando adquiere personería jurídica. Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.
2.2 Obras de transporte terrestre, fluvial y marítimos completados (puentes, caminos, veredas y muelles)	Obras completadas	0	6	4	6	7	9	8	40	Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.
2.3 Construcciones (almacenamiento, salas multiuso) completadas	Construcciones completadas	0	4	4	4	7	7	4	30	Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB. Hito 1: Numero de emprendedores indígenas hombres beneficiados por las

Productos	Unidad	Línea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificación
										obras y construcciones Hito 2: Numero de emprendedores indígenas mujeres beneficiadas por las obras y construcciones Hito 3: Numero de emprendedores indígenas jóvenes beneficiadas por las obras y construcciones
2.4 Personas indígenas han recibido asistencia técnica en gestión y administración de las OBCIs	Personas	0	70	70	70	70	70	70	70	Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB. Hito: Número de mujeres
2.5 Personas indígenas formadas en servicios de construcción y mantenimiento de obras	Personas	0	250	200	150	100			700	Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB. Hito: Número de mujeres
Componente III. Fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica (US \$7.8 millones)										
3.1 Formación empresarial para representantes de estructuras asociativas y/o empresarios indígenas completadas	Personas	0	25	50	25	25	25		150	Completar la formación empresarial implica la elaboración de anteproyectos de inversión Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB.
3.2 Proyectos estructurados y listos para ser financiados bajo la línea de garantías y crédito del programa con	Proyectos	0		9	7	7	6		29	La estructuración de proyectos requiere que 1. se cumpla el Protocolo sociocultural; 2. Se concluya el Plan de Negocios; y 3. Se realicen los análisis de

Productos	Unidad	Línea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificación
asistencia técnica y acompañamiento										<p>Prefactibilidad Técnica, Económico y Financiera. Se calcula en promedio US \$50,000 por proyecto para los costos de acompañamiento y una lista corta de 50 proyecto en donde 29 proyectos serán acompañados.</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB</p>
3.3 Estudios de preinversión establecido	Estudios	0		1	1	1			3	<p>Este recurso será invertido en los diseños técnicos de proyectos de inversión con alta potencialidad</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB</p>
3.4 Asistencia técnica a cajas rurales y bancos comunales	Bancos comunales	0	2	2	2				6	<p>Se contempla una consultoría con la Universidad de Asociación Bancaria (IBI Universidad Bancaria) para la realización de un Curso Especial para gestores de cajas rurales y bancos comunales. También se prevé gastos en la adquisición de Hardware y Software para las Cajas y Bancos comunales</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB</p>

Productos	Unidad	Linea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificación
3.5 Curso de educación financiera para mujeres y jóvenes indígenas completados	Mujeres	0		400	500	500	500	500	2.400	<p>Se contempla una consultoría con la Asociación Bancaria para un Programa de Educación Financiera en las comarcas y territorios indígenas</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB</p>
3.6 Curso de desarrollo microempresarial para mujeres y jóvenes indígenas completados	Mujeres	0		400	500	500	500	500	2.400	<p>Se contempla la entrega de este curso por la AMPYME a través de un convenio de cooperación para el Programa de Educación microempresarial en las comarcas</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB</p>
3.7 Sistema de Información de mapas de usos culturales de los territorios indígenas beneficiarios del programa en funcionamiento	Sistema	0				1			1	<p>Se contempla una consultoría para el diseño del sistema pagada con recursos de la PN-T1189 y financiación del sistema de TI con recursos de la PN-L1157. Se contará con el apoyo de Tommy Guardia y el involucramiento del Consejo Nacional Indígena desde el principio para asegurar la sostenibilidad y mantenimiento del mismo.</p> <p>Informe con recomendaciones, reglas de</p>

Productos	Unidad	Linea de Base (2019)	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Meta Final	Medios de Verificacion
										usos de sitios con significancia cultural de los 12 territorios, banco de imágenes actualizadas y sistema de información georreferenciada
3.8 Estrategia de comunicación implementada	Estrategia de comunicación				1				1	<p>Consultoría para elaboración de materiales, impresión y distribución</p> <p>Reporte a partir de los sistemas de información de MINGOB</p>

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Panamá
PROYECTO No: PN-L1157
NOMBRE: Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena
ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Gobierno
PREPARADO POR: Ezequiel Cambiasso y David Ochoa (FMP/CPN)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 1.1 El prestatario será la República de Panamá y el organismo ejecutor del programa será el Ministerio de Gobierno (MINGOB) por intermedio de la Oficina de Planificación.
- 1.2 La Oficina de Planificación no ha ejecutado operaciones con el Banco Interamericano de Desarrollo en el pasado; no obstante, cuenta con una experiencia previa en la ejecución de proyectos de inversión con PNUD y actualmente está ejecutando una operación con el Banco Mundial.
- 1.3 La Oficina de Planificación no cuenta con acceso a los sistemas nacionales fiduciarios por lo que todas las actividades fiduciarias son realizadas de manera centralizada en el MINGOB por la Dirección de Administración y Finanzas.

II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 Durante el proceso de diseño del programa se llevó a cabo un análisis de la capacidad institucional del OE que no evidenció riesgos fiduciarios significativos. Sobre la base de la evaluación de riesgos efectuada, se identificó un riesgo medio en los procesos fiduciarios debido a:
 - (i) asignación insuficiente de recursos de contrapartida y financiamiento a las actividades del Programa. Para mitigar este riesgo la UCP mantendrá al Ministerio de Economía y Finanzas y a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF) del MINGOB informados con anticipación acerca del avance en la ejecución y de las necesidades futuras de recursos para que sean incluidos en las planificaciones presupuestarias. Adicionalmente, se dará apoyo y seguimiento cercano a la UCP y la Oficina de Planificación en la solicitud de asignación presupuestaria.
 - (ii) personal con poco manejo de las políticas del BID en gestión fiduciaria. Para mitigar este riesgo, se contratará personal con conocimiento de las Políticas Fiduciarias para la Oficina de Planificación del MINGOB. De la misma manera, se dictarán cursos de capacitación sobre las Políticas Fiduciarias.

III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 3.1 Se incluyen a continuación aquellos acuerdos y requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales:
- a. Se aplicará lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-6) y de conformidad con ésta: (i) 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; (ii) los anticipos se solicitarán para planes financieros de hasta 180 días; y (iii) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 Los Acuerdos y Requisitos Fiduciarios en Adquisiciones establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

A. Ejecución de las Adquisiciones

- 4.2 Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el BID (GN-2350-9).
- 4.3 Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría: las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 4.4 Selección y Contratación de Consultores: los contratos de servicios de consultoría generados bajo el proyecto se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de términos de referencia para la contratación de servicios de consultoría es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- 4.5 El organismo ejecutor podrá contratar los servicios de una Empresa Gestora del Programa (EGP). La EGP actualmente está siendo seleccionada mediante una Licitación Pública Internacional siguiendo las políticas del Banco Mundial para la ejecución de un préstamo del Banco Mundial que apoya el Plan Nacional de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas (PNIDIPI). Se espera que la EGP esté contratada para junio de 2019.

- 4.6 Selección de Consultores Individuales: se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres candidatos.
- 4.7 Uso de Sistema Nacional de Adquisiciones: El Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para Licitación Pública Nacional US\$250.000 así como el mecanismo de compras menores hasta US\$50.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso. El [Plan de Adquisiciones](#) de la operación y sus actualizaciones indicará qué contrataciones se ejecutarán a través de los sistemas nacionales de adquisiciones aprobados.
- 4.8 Participación de la Comunidad en las Contrataciones: Está previsto en el programa que las obras de infraestructura (componente 2) financiadas por el programa, de pequeña escala ubicadas en comarcas y territorios indígenas, muchos de difícil acceso, serán realizadas con la participación de las OBCI, que contarán con personería jurídica para celebrar el convenio con el Organismo Ejecutor y realizar cualquier compra o contratación prevista en el proyecto que proponen. Cuando la ejecución de un proyecto específico sea llevada a cabo por una organización comunitaria, las adquisiciones de bienes, obras y servicios se realizarán en observancia con las disposiciones relativas al uso apropiado de los recursos del Préstamo, la elegibilidad de bienes, obras y servicios y los principios de economía, transparencia y eficiencia.
- 4.9 Preferencia Nacional: no aplica.
- 4.10 Plan de adquisiciones: Se usará SEPA o la versión actualizada que le suceda como sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

B. Tabla de Montos Límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para Obras complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes complejas	Internacional	Nacional
Mayores iguales a 3.000.000	Mayores 250.000 y menores 3.000.000	Menores a 250.000	Mayores iguales 250.000	Mayores 50.000 menores 250.000	Menores a 50.000	Mayores a 200.000	Menores iguales a 200.000

C. Adquisiciones Principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Ejecución de proyectos por la comunidad	Participación de la comunidad – principios de economía, transparencia y eficiencia	15.000.000

D. Supervisión de Adquisiciones

- 4.11 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el Plan de Adquisiciones.

E. Disposiciones Especiales

- 4.12 No se prevén.

F. Registros y Archivos

- 4.13 El OE deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados de tal manera que los mismos puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- a. El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
 - b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

V. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y Presupuesto

- 5.1 El MINGOB debe incluir los fondos necesarios para la ejecución del proyecto dentro del monto de su anteproyecto y presentarlo al MEF antes del 30 de abril de cada año. El MEF formula y controla el presupuesto y debe presentar antes del 31 de julio de cada vigencia una propuesta a la Asamblea Nacional (AN) quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En la ley de presupuesto para la vigencia 2019 se crearán los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID y aporte local. Inicialmente se solicitará todo el presupuesto anual bajo aporte local y una vez aprobado el préstamo el ejecutor deberá solicitar la sustitución de fuente de financiamiento.

B. Contabilidad y Sistemas de Información

- 5.2 Con el objetivo de modernizar la gestión gubernamental, el Gobierno Nacional de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas y la Dirección Nacional de Contabilidad (DNC) implementó el sistema ISTMO (Integración y

Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa). La UEP deberá realizar las gestiones necesarias ante la DNC para obtener sus respectivos usuarios, capacitación y parametrización del sistema para poder gestionar el presupuesto, comprometer gastos y realizar pagos a través del sistema. El sistema se encuentra en fase de evaluación para determinar si se puede utilizar en los proyectos financiados por el Banco o se requiere el uso de un sistema paralelo.

- 5.3 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

C. Desembolsos y Flujo de Caja

- 5.4 En Panamá se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de Cuenta Única del Tesoro (CUT) y su implementación comenzó en el Gobierno Central. En 2019 se realizará una evaluación de la CUT y su relación con la implementación del ISTMO para determinar si puede ser utilizada en los proyectos financiados por el BID.
- 5.5 El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el Ministerio de Gobierno. 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 pagos o pagos directos a los proveedores.

D. Control Interno y Auditoría Interna

- 5.6 Como consecuencia del control previo ejercido por la Contraloría General de la República, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la Contraloría, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

E. Control Externo e Informes

- 5.7 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, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo independiente del programa.
- 5.8 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.

F. Plan de Supervisión Financiera

- 5.9 La supervisión financiera estará focalizada en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior 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-___/19

Panamá. Préstamo ___/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Inclusión Financiera y Empresariado Indígena

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 Financiera y Empresariado Indígena. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$40.000.000, 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 de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el ___ de _____ de 2019)