

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la implementación de programas para la inclusión social de personas con discapacidad en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1319
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPH) Líder del Equipo; Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Grigera, Ana Ines (SCL/GDI); Guerra, Martha M. (SCL/SPH); Nieto Zamora, Ilia Rebeca (CID/CPN); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Sanmartin Baez, Alvaro Luis (LEG/SGO)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1160.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	11 Jul 2022.
▪ Beneficiario:	Secretaría Nacional de Discapacidad
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social(W2E)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$200,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Período de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Septiembre 2022
▪ Tipos de consultores:	Individuales, Firmas
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Diversidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 Según el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2020, el 7,8% de la población panameña presenta algún tipo de discapacidad¹. La prevalencia es más alta en áreas rurales (8,7%) que en áreas urbanas (7,5%). La discapacidad visual es la de mayor prevalencia (60,1%) seguida de la física (38,6%), la auditiva (15,9%) y la cognitiva (12,4%). Las personas con discapacidad (PcD) en Panamá se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad respecto al resto de la población.
- 2.2 En atención a las brechas que enfrentan las PcD para su inclusión social, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó en septiembre de 2020 el “Programa de Inclusión Social para Personas con Discapacidad en Panamá” (PN-L1160). El Programa es ejecutado por la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS), entidad responsable de ejecutar la política de inclusión². El objetivo del Programa es

¹ INEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

² SENADIS es una entidad autónoma con personería jurídica y autonomía, representada en el Órgano Ejecutivo por el MIDES.

apoyar la inclusión social de las PcD a través del aumento en la capacidad del Estado para identificarlos y ponderar sus necesidades, así como promover mejoras en la cobertura y calidad de los servicios de salud, educación y de soporte a la autonomía personal que reciben. Los objetivos específicos son: (i) incrementar la eficiencia y eficacia de los sistemas de identificación y certificación de las PcD; (ii) ampliar la capacidad de diagnóstico y la cobertura de los servicios de rehabilitación de la discapacidad con énfasis en la infancia temprana; (iii) mejorar la calidad de los servicios educativos disponibles para estudiantes con discapacidad; y (iv) aumentar la autonomía de las PcD severa. El programa ejecuta cuatro componentes que buscan: (i) incrementar la eficiencia y eficacia de los sistemas de identificación y certificación de las PcD; (ii) ampliar la capacidad de diagnóstico y la cobertura de los servicios de rehabilitación de la discapacidad con énfasis en la infancia temprana; (iii) mejorar la calidad de los servicios educativos disponibles para estudiantes con discapacidad; y (iv) aumentar la autonomía de las PcD severa. Al 1 de agosto de 2022, se han desembolsado US\$1.177.706.95 (2,94%) del préstamo. El saldo no comprometido es de US\$38.822.293.05 (97%) y su fecha de último desembolso es el 16 de diciembre de 2025.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es apoyar la implementación del Programa de Inclusión Social para PcD en Panamá (PN-L1160; 5127/OC-PN) a través de la generación de insumos técnicos para lograr una adecuada ejecución física y financiera del programa. En este sentido, la CT apoyará el diseño e implementación de: (i) protocolos para facilitar el proceso de certificación de las PcD y la gestión de solicitudes al Fondo de Discapacidad, específicamente de ayudas técnicas especializadas; (ii) una campaña de sensibilización a personal educativo sobre la inclusión de PcD así como un plan de capacitación docente y evaluación que favorezca la educación inclusiva; y (iii) el diseño de nuevas modalidades de atención sujetas a financiamiento del programa, incluyendo un modelo de rehabilitación basado en la comunidad y de asistencia personal a PcD con sus respectivos planes de implementación y supervisión.
- 3.2 En las últimas décadas, Panamá ha logrado avances importantes en la inclusión social y económica de las PcD. La no discriminación a las personas por razón de discapacidad está consagrada en la Constitución Política y la Ley de Equiparación de Oportunidades para las PcD determina la obligación del Estado a crear las condiciones para su integración a la sociedad y el máximo desarrollo de sus capacidades. En 2007 se creó la SENADIS cuya misión es ejecutar la política de inclusión social y el Consejo Nacional Consultivo de Discapacidad (CONADIS) compuesto por entidades públicas, privadas y de la sociedad civil. Ese mismo año el país también adopta la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CPDP) y su protocolo facultativo, impulsando el paradigma que reconoce los derechos y potencialidades de las PcD. A pesar de estos avances, las PcD enfrentan desafíos importantes para su plena inclusión social y recuperación de su autonomía. Poco más de la mitad de los hogares de las PcD tiene baja o muy baja capacidad económica³. Las PcD tienen un menor nivel de instrucción que el resto de la población. Solamente una de cada cuatro PcD mayor de 25 años tiene grado de

³ La Encuesta Nacional de Discapacidad utilizó la metodología de Capacidad Económica en el Hogar (CAPECO) para estratificar los hogares según capacidad económica.

primaria, es decir 23,4%; el 15% el nivel medio y el 7,2% un título universitario⁴. Además, hay importantes brechas en la provisión de servicios sociales. Aunque el país ofrece servicios de rehabilitación física, estos están concentrados en los centros urbanos⁵ y se carece de modelos de rehabilitación basados en la familia y la comunidad. Las ayudas técnicas son entregadas a través del Fondo de Discapacidad (FODIS), pero el mismo tiene poco alcance y una baja cobertura. De las PcD que manifiestan necesitar una ayuda técnica⁶, tan solo el 1,4% la ha solicitado al FODIS y 0,4%⁷ la han recibido en los últimos cinco años. Aunque Panamá ha adoptado el modelo de educación inclusiva, persisten retos de asistencia y de calidad. Según datos del Ministerio de Educación (MEDUCA), al 2019 sólo 21% de los niños con discapacidad en edad escolar se encuentran en el sistema educativo⁸. Además, persisten desafíos asociados a formación docente, la accesibilidad, y la implementación de ajustes razonables y planes individuales. Con respecto a la protección social, Panamá carece de un modelo de apoyo familiar y comunitario que favorezca la vida independiente de las PcD, su calidad de vida y tiempo de respiro a sus familias, especialmente a las mujeres. El 60% de las PcD en Panamá requiere de apoyo, y la mayoría de ellos lo recibe de sus familias (46%)⁹, en especial mujeres, que como señala la Encuesta de Uso del Tiempo de Panamá de 2011, son el 69%, lo que refleja un reparto desigual de género en las tareas de apoyo, incluyendo el apoyo a PcD. Sin una oferta de asistencia personal permanente se limita la participación de la mujer en actividades laborales, formativas o recreativas, y también es un factor de riesgo sobre su salud física y mental¹⁰.

- 3.3 A nivel institucional, la SENADIS también enfrenta retos para ejercer su rol como rector de las políticas de inclusión y proveedor de servicios. La institución requiere fortalecer las herramientas de gestión y protocolos de atención que favorezcan los servicios que ofrece a las PcD, entre ellos el de certificación de la discapacidad. El resultado es que la institución mantiene una mora importante en este proceso, habiendo certificado tan solo al 2%¹¹ de la población con discapacidad, lo que limita su acceso a los beneficios que les otorga la legislación nacional.
- 3.4 Aunque el Programa de Inclusión y Desarrollo Social tiene entre sus objetivos abordar estos retos (ver párrafo 3.1), persisten desafíos de implementación. El programa ha mantenido una lenta ejecución por varios factores: (i) asignación presupuestaria insuficiente para la ejecución de las actividades planificadas; (ii) alta rotación entre los equipos de la Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP) y direcciones técnicas responsables del programa; y (iii) debilidad de la UCP en la preparación de especificaciones técnicas para el desarrollo de procesos de adquisiciones. La CT

⁴ Plan Estratégico de SENADIS 2015-2019.

⁵ En la capital el Instituto Nacional de Medicina Física y Rehabilitación brinda servicios de rehabilitación físico funcional, psico-funcional y terapia de lenguaje y ocupacional. Existen siete Centros Reintegra administrados por el Ministerio de Salud en las capitales de provincia, pero atienden principalmente a población de 0 a 19 años.

⁶ Según PENDIS, 104.358 PcD necesitan una ayuda técnica.

⁷ FODIS ha recibido, hasta 2019, 1.411 solicitudes y entregado apenas 393

⁸ Información brindada por la Dirección Nacional de Educación Inclusiva del Ministerio de Educación en base a la población con discapacidad en edad escolar inscrita en el sistema educativo.

⁹ Según PENDIS, 39,6% de las PcD manifiesta no necesitar apoyo, 46,6% lo reciben de sus familias, 11,4% de nadie, 1,1% de amigos o vecinos, el 0,9% no sabe o no responde, y 0,5% de una persona contratada.

¹⁰ BID, WEF, Gobierno de Panamá. Diagnóstico y Plan de Acción para IPG en Panamá. 2018.

¹¹ SENADIS, 2020.

propone brindar a la UCP apoyo con la generación de insumos técnicos para agilizar la ejecución física y financiera del programa, específicamente con el desarrollo de protocolos y manuales operativos que faciliten el proceso de certificación de la discapacidad y el acceso a ayudas técnicas; el diseño de instrumentos para favorecer la educación inclusiva incluyendo una campaña de sensibilización a personal educativo sobre la inclusión de PcD en centros educativos inclusivos, así como un plan de capacitación docente y evaluación; y el diseño de nuevas modalidades de atención incluyendo el de rehabilitación basado en la comunidad y de asistencia personal a PcD con sus respectivos planes de implementación y supervisión.

- 3.5 **Alineación estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) al alinearse con el desafío de desarrollo de: (i) Inclusión social e igualdad al procurar un mayor acceso de las PcD a los servicios públicos sociales. El programa también se alinea con el área transversal de: (i) género al apoyar el diseño de los modelos de asistencia personal a PcD, que generalmente incluyen una proporción importante de mujeres; y (ii) diversidad al promover la inclusión social de PcD, mediante acciones encaminadas a mejorar su certificación, acceso a servicios como rehabilitación, y mecanismos para su autonomía personal. Adicionalmente, la CT está alineada con el Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) al apoyar el fortalecimiento de las capacidades institucionales de la SENADIS. También se alinea con la Estrategia de País 2021-2024 del Banco con Panamá (GN-3055), al contribuir a mejorar el acceso y la calidad de servicios dirigidos a la población en situación más vulnerable. Asimismo, las actividades propuestas están alineadas con la Línea de Acción 3 del Marco Sectorial de Pobreza y Protección Social (GN-2784-11) al contribuir con la consolidación de un registro nacional de PcD a través del fortalecimiento del proceso de certificación y al mejorar la oferta de asistencia personal. También se alinea con el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-3) que enfatiza fortalecer la identificación oportuna de rezagos en el desarrollo. La CT está alineada con el OC-SDP- Ventanilla 2 – Desarrollo Social (GN-2819-14) al contribuir con el fortalecimiento de la SENADIS mediante el diseño de manuales operativos para la prestación de servicios de certificaciones y ayudas técnicas. Finalmente, la CT está alineada con el Plan Estratégico 2020-2024 del Gobierno Panameño al incluir acciones puntuales y prioritarias para abordar la discapacidad desde el enfoque de derechos y al garantizar la igualdad de oportunidades para las PcD.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 Teniendo en cuenta los desafíos descritos, la CT apoyará actividades contempladas en tres componentes:
- 4.2 **Componente 1: Apoyo al proceso de certificación de PcD y gestión de ayudas técnicas (US\$50.000).** El componente financiará: (i) el diseño e implementación de un manual operativo del proceso de certificaciones y un protocolo que facilite la conformación de Juntas Evaluadoras, compuestas por profesionales de la salud, para la certificación de PcD; (ii) diseño e implementación de capacitación a las Direcciones Regionales y Juntas Evaluadoras sobre el manual operativo y protocolo de certificación; y (iii) desarrollo e implementación de un manual operativo del FODIS y protocolo para la actualización de los expedientes de las PcD que han solicitado ayudas técnicas a través del Fondo de Discapacidad. El resultado de estas actividades es el aumento en la proporción de PcD certificadas y que cuentan con ayudas técnicas especializadas, productos asociados al Programa. El resultado de

este componente es la mejora en la eficiencia de los procesos de certificación de la discapacidad y la entrega de ayudas técnicas a PcD.

- 4.3 **Componente 2: Apoyo a la educación inclusiva (\$50.000).** El componente financiará: (i) asistencia técnica para el diseño de una campaña de sensibilización a directores y docentes de 477 escuelas públicas sobre la inclusión en el entorno escolar; (ii) asistencia técnica para el diseño de un plan de capacitación de docentes sobre metodologías para la enseñanza inclusiva y el uso de ajustes razonables; (iii) asistencia técnica para el diseño de la evaluación del impacto de estas intervenciones sobre la inclusión de los niños con discapacidad en educación regular. El resultado de este componente es mejorar la capacidad de las escuelas de proveer entornos inclusivos con ajustes razonables a estudiantes con discapacidad.
- 4.4 **Componente 3: Apoyo al desarrollo de nuevos modelos de atención a PcD (US\$100.000).** El componente financiará: (i) el diseño de un modelo de base comunitaria que brinde servicios de rehabilitación a PcD de áreas rurales y de difícil acceso con un modelo de pago capitado, incluyendo la focalización territorial, criterios de selección de beneficiarios, metodología y esquema de provisión de servicios, y métodos de evaluación con respectivo plan de implementación; y (ii) asistencia técnica para el diseño de un modelo piloto de asistencia personal a PcD del programa Ángel Guardián incluyendo focalización territorial, criterios de selección de beneficiarios, esquema de prestación de servicios, perfil de asistentes personales, estructura y contenido de capacitación sobre autonomía personal y módulo de entrenamiento a asistentes personales, y estándares de calidad para la supervisión de la prestación de servicios. El modelo consiste en la provisión de servicios de asistencia personal que incluyen, pero no se limitan a apoyar a las PcD en actividades de la vida diaria, por parte de un asistente personal formado, certificado y supervisado por la SENADIS en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El resultado de este componente es fortalecer la oferta de servicios que favorecen la autonomía personal de PcD en situación de dependencia.
- 4.5 El costo total de la CT es de US\$200.000 proveniente del Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (W2E).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/W2E	Financiamiento Total
Componente 1. Apoyo al proceso de certificación de PcD y gestión de ayudas técnicas	Apoyo al desarrollo de manual operativo y protocolos para facilitar el proceso de certificación y gestión de ayudas técnicas	50.000	50.000
Componente 2. Apoyo a la educación inclusiva	Apoyo al diseño de campaña de sensibilización sobre la inclusión y apoyo al proceso de capacitación docente en desarrollo de ajustes razonables	50.000	50.000
Componente 3. Apoyo a nuevos modelos de atención a PcD	Apoyo al diseño de modelo de base comunitaria para la rehabilitación de PcD y modelo de asistencia personal	100.000	100.000.
Total		200.000	200.000

- 4.6 **Supervisión.** La supervisión de esta CT será realizada por la Especialista Senior en Protección Social (SCL/SPH) con la Analista de Operaciones asignada, así como el equipo fiduciario de la Representación del Banco en Panamá.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1 El Gobierno de Panamá ha solicitado que la agencia ejecutora de esta CT sea el BID desde la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH).
- 5.2 La solicitud que el BID sea el organismo ejecutor se debe a: (i) debilidad administrativas y técnicas de la Unidad Coordinadora de Proyecto de la SENADIS. Como se menciona en el párrafo 3.4., la Unidad Coordinadora de Proyecto de la SENADIS mantiene una baja capacidad técnica, con pocos especialistas en las diversas temáticas de intervención en esta CT, y alta rotación de personal administrativo lo que afecta su capacidad de ejecutar los recursos de la CT; y (ii) la capacidad de SPH de apoyar a la SENADIS con la asistencia técnica necesaria para implementar y supervisar los productos de la CT.
- 5.3 SPH con apoyo de la Representación del Banco en Panamá coordinará la supervisión de los consultores individuales y firmas consultoras y aprobará los productos. Para monitorear la ejecución, el equipo de SPH revisará y aprobará los productos y comprobará la adecuada ejecución de las actividades descrita en los componentes a través de actividades coordinadas con la SENADIS. Las actividades a ejecutar bajo esta CT se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de conformidad con los métodos de adquisiciones establecidos por el Banco, a saber: (a) Contratación de consultores, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría de acuerdo a la política GN-2303-28. No se anticipa la adquisición de bienes. Considerando que el Banco ejecuta el proyecto, no se han presupuestado recursos para auditoría.

VI. Riesgos importantes

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

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Esta CT no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del Banco.

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1319](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1319](#)

[Términos de Referencia - PN-T1319](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1319](#)