

Documento de Cooperación Técnica (CT)

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Panamá/CID
▪ Nombre de la CT:	Estrategia Nacional de Políticas Públicas para la Población Afropanameña
▪ Número de la CT:	PN-T1216
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Judith Morrison (SCL/GDI), Jefa de Equipo; Jesús Navarrete (CSD/HUD); Ana Grigera (SCL/GDI); Ezequiel Cambiasso (VPC/FMP); David Ochoa (VPC/FMP); Lina Uribe (SCL/GDI) y Juan Carlos Pérez-Segnini (LEG/SGO)
▪ Apoyo Operativo, Apoyo al Cliente, Investigación y Difusión	Apoyo al Cliente
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	16 de julio de 2018
▪ Beneficiario:	Secretaría de Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP)
▪ Organismo Ejecutor y Nombre de Contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Género y Diversidad, Sector Social (SCL/GDI), Judith Morrison (SCL/GDI)
▪ Donantes que Proveerán Financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC) y el Fondo de Múltiples Donantes para Temas de Género y Diversidad (MGD)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$400.000 (US\$210.000 de SOC y US\$190.000 de MGD)
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0.00
▪ Período de Desembolso:	30 meses (24 meses de ejecución)
▪ Fecha de Inicio Requerida:	15 de noviembre de 2018
▪ Tipos de Consultores:	Consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/GDI
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Representación del BID en Panamá (CID/CPN)
▪ CT Incluida en la Estrategia País:	No
▪ CT Incluida en el CPD:	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Política Social para Equidad y Productividad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 El objetivo de esta CT es brindar insumos técnicos para apoyar el proceso de creación de una estrategia nacional de políticas públicas para la población afropanameña. Dicha estrategia buscará coordinar las acciones del gobierno para diseñar e implementar políticas públicas, enfocadas en identificar y eliminar las brechas socioeconómicas de la población afropanameña y promover la equidad étnica y racial.
- 2.2 De acuerdo con datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2010, aproximadamente 9% de la población de Panamá se autoidentifica como afrodescendiente, lo que colocaría a Panamá como el tercer país de América

Latina con mayor porcentaje de población afrodescendiente, tras Brasil y Colombia¹. Según la clasificación del Censo, la población afrodescendiente se divide en Negros (45%), Negros Coloniales (24%) y Negro Antillano (21%), mientras que el 9% restante de los afrodescendientes no se auto identifica en ninguna de estas clasificaciones². El 83% de los afrodescendientes en Panamá se concentran en zonas urbanas, muy por encima de la media nacional de 65%. El mayor número de personas afrodescendientes se ubica en las provincias de Panamá (61,8%) y Colón (22,4%).

- 2.3 Si bien no se cuenta con mediciones específicas sobre los niveles de pobreza en la población afropanameña, a partir de los datos del Censo 2010 puede observarse que el ingreso promedio de los hogares encabezados por una persona que se autoidentifica como afrodescendiente es superior a la media nacional³. Sin embargo, los datos del Censo, también, muestran una mayor tasa de desempleo entre los afropanameños (8,4% contra 6,8% el resto). Los sueldos mensuales de los afropanameños crecen más lentamente que los del resto de la población con los niveles de educación: mientras que los afropanameños sin educación o con educación secundaria ganan aproximadamente lo mismo que el resto de los panameños con educación similar, los afrodescendientes con nivel de licenciatura ganan salarios mensuales aproximadamente 10% menores, en promedio.
- 2.4 Analizando los datos del Censo puede observarse que la población afrodescendiente en Panamá supera al promedio nacional en diversas medidas educativas y de acceso a servicios de salud. En educación, la población afropanameña muestra más años promedio de escolaridad (9,7 años contra 8,0 años), mayor acceso a educación terciaria (17% contra 13,1%) y menores tasas de analfabetismo (1,7% contra 5,5%). En cuanto al acceso a salud, la población afrodescendiente supera en 12 puntos porcentuales a la media nacional en acceso a aseguramiento (64% contra 52%)⁴.
- 2.5 En cuanto a calidad de vivienda y acceso a servicios básicos, los grupos afrodescendientes suelen vivir en viviendas con condiciones similares a las del promedio nacional e incluso se encuentran por encima en indicadores tales como acceso y calidad de servicios de saneamiento. Debido la localización remota de comunidades afrodescendientes en lugares, tales como Darién y Bocas del Toro es crucial contar con un diagnóstico más profundo en estas comunidades y una estrategia de política pública para la inclusión focalizada a nivel subnacional.

¹ Esta cifra es cuestionada por diversas organizaciones de defensa de los derechos afrodescendientes y varía considerablemente según la fuente consultada (incluyendo con los resultados de la Encuesta Multimodal de Hogares que realizó el INEC en 2015, la cual coloca el porcentaje de población afrodescendiente en cerca de 15%). En consecuencia, se considera 9% como un piso para el verdadero número de individuos afrodescendientes.

² De acuerdo con el INEC el término Negro hace referencia a los descendientes de pobladores de África que fueron traídos a América por europeos y aquellos que fueron llegando posteriormente que pertenecen a distintos grupos étnicos. Negros Coloniales son los descendientes de esclavos africanos llevados al istmo durante la Colonia y Negros Antillanos son los descendientes de los trabajadores antillanos de habla francesa o inglesa que llegaron a Panamá a fines del siglo XIX.

³ BID (2015), Visualización de País: Panamá.

https://public.tableau.com/views/Panamá_BID2010/Panamá?embed=y&:display_count=yes

⁴ Morrison, Judith (2014). *Nota de Política de Pueblos Indígenas y Afrodescendientes: Panamá*, Banco Interamericano de Desarrollo.

- 2.6 Asimismo, es importante señalar que 2010 fue el primer año en el cual se incluyó una pregunta de autoidentificación para afrodescendientes en el Censo en Panamá, por lo que no es posible identificar cuál ha sido la trayectoria de las brechas socioeconómicas entre la población afrodescendiente y el resto de la población panameña⁵.
- 2.7 Uno de los objetivos estratégicos del BID es promover la igualdad social y reducir la pobreza a través de una mayor inclusión social. Esta CT está alineada con la Estrategia de País para Panamá (2015-2019) (GN-2838) bajo el área transversal de género y diversidad ya que aborda directamente el objetivo prioritario de “Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza”. Esto ocurre a través del desarrollo de una estrategia de largo plazo para promover la inclusión social por raza y etnicidad y, a su vez, fortalecer la capacidad del gobierno de desarrollar políticas de inclusión racial focalizadas a nivel subnacional. El trabajo para mejorar la inclusión social de los Afrodescendientes en el país esta alineado con los objetivos de diversidad e inclusión para cumplir con los requisitos del fondo social y multi donante.
- 2.8 Esta CT establece estrategias para mejorar acceso a oportunidades para la población afropanameña a través de la formulación de políticas públicas específicas.
- 2.9 En 2016, la presidencia de la República de Panamá creó la Secretaría Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños (SENADAP), una secretaria adscrita al Ministerio de Desarrollo Social, a través de la cual se busca dirigir y ejecutar la política de inclusión social de las personas afropanameñas. La SENADAP tiene como una de sus funciones la de “Desarrollar el plan de acción y la política de inclusión plena de las personas afropanameñas”⁶. En virtud de este mandato, la SENADAP ha tomado la decisión de elaborar por primera vez en Panamá, una estrategia nacional de políticas públicas para la población afrodescendiente. Dicha estrategia, la cual se espera comience su ejecución en 2020 será diseñada y ejecutada por SENADAP, de acuerdo con el mandato establecido en la Ley No. 372 de “Planificar, elaborar, ejecutar y financiar, parcial o totalmente, programas y proyectos de participación, orientación, atención, protección y salvaguarda para las personas afropanameñas”.
- 2.10 En 2017 se constituyó la Mesa Técnica Afro del Censo 2020, la cual está conformada por representantes del INEC y miembros de la sociedad civil, y liderada por SENADAP en representación del MIDES (de acuerdo con las facultades establecidas en el artículo 14 de la Ley No.372)⁷ y tiene como objetivo

⁵ Adicionalmente, debido a que el Censo se basa en la auto identificación, podría plantearse la hipótesis de que aquellas personas o comunidades que sufren en mayor medida de discriminación social y económica con motivo de su raza o etnia son aquellas que tienen mayores incentivos para no identificarse como afrodescendientes, por lo que no sólo se subestimaría el tamaño de la población Afro Panameña, sino que se subestimarían también las brechas socioeconómicas que esta población experimenta.

⁶ Asamblea Nacional de Panamá, Proyecto de Ley No.372.

⁷ Ley No. 132, Art. 14: “La Secretaría la Nacional para el Desarrollo de los Afropanameños, coordinará con el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, los indicadores estadísticos necesarios para el levantamiento de datos fidedignos a nivel nacional y local sobre la situación de los afrodescendientes, con el objeto de obtener la información necesaria para cumplir los fines de esta Ley.”

definir los aspectos conceptuales sobre la identificación de la población afro panameña en el censo 2020.

- 2.11 Esta CT generará insumos técnicos a través de consultorías de alto nivel para apoyar la preparación de la estrategia nacional de políticas públicas para la población afrodescendiente en Panamá. Esta estrategia facilitará la coordinación estratégica de las acciones del Gobierno relacionadas con la promoción de la equidad racial, con la finalidad de fortalecer el marco institucional para la inclusión de los afrodescendientes en Panamá y mejorar los instrumentos disponibles para la medición de brechas que permitan generar una respuesta focalizada y consolidada del gobierno a las problemáticas que enfrenta la población afrodescendiente, a través de: (i) preparación e incorporación de una pregunta piloto en el Censo 2020 en coordinación con la Mesa Técnica del Censo 2020; (ii) identificación de brechas socioeconómicas y diseño de políticas piloto para promover la inclusión, en particular mediante la identificación de áreas prioritarias a nivel subnacional, y la coordinación y focalización de políticas y programas con los gobiernos subnacionales (provincias). En primera instancia, se buscará trabajar con 4 provincias piloto, Bocas del Toro, Darién, Colón y Panamá, ya que éstas son las provincias con mayor concentración de población afrodescendiente.
- 2.12 Las actividades financiadas a través de esta CT buscan fortalecer la capacidad del gobierno para: (i) desarrollar programas y planes basados en evidencia, para la mejora de las políticas públicas dirigidas a afrodescendientes; y (ii) capacitar a actores gubernamentales en la elaboración y medición de indicadores raciales. La SENADAP, como agencia encargada de desarrollar e implementar una estrategia nacional para el desarrollo de los afropanameños, será la beneficiaria principal de esta CT.
- 2.13 Esta CT está alineada con los objetivos de la Estrategia Institucional UIS (AB-3008). Igualdad de género y diversidad es un eje transversal de la estrategia institucional, la cual plantea que poblaciones diversas accedan a las mismas oportunidades de crecimiento como un elemento fundamental para las sociedades de la región. Por último, la CT se alinea con los objetivos de los Programas Estratégicos para el Desarrollo Financiado por Capital Ordinario (GN-2819-1), ya que la misma se centrará, entre otras cosas, en mejorar la capacidad del BID y de los países miembros para abordar la exclusión social y desigualdad, e integrar la perspectiva de diversidad en los programas de desarrollo.

III. Descripción de Actividades/Componentes y Presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Incorporación de pregunta(s) piloto para generar indicadores étnico-raciales en el Censo 2020.** Este componente financiará el acompañamiento técnico en el diseño, mejoras en la aplicación de la metodología y explicación de la pregunta a ser incorporada en el Censo 2020 en coordinación con la Mesa Técnica del Censo (liderada por SENADAP conforme de su legislación constitutiva) y el INEC. Este componente contempla las siguientes actividades: (i) trabajo analítico para identificar las necesidades de información y el diseño de la pregunta piloto a incluirse en el Censo; (ii) organización de una mesa de trabajo sobre buenas prácticas internacionales en la incorporación de preguntas sobre identificación étnico-racial en censos nacionales; (iii) validación de la pregunta en reuniones con comunidades remotas; y (iv) actividades de

sensibilización y consulta en comunidades con énfasis en zonas rurales de más remoto acceso.

- 3.2 **Componente 2. Diagnóstico y diseño de políticas en temáticas prioritarias en provincias piloto con alta marginación de la población afropanameña.** Este componente financiará el desarrollo de: (i) trabajo analítico para el diagnóstico de brechas y problemáticas clave en la prestación de servicios básicos en 4 provincias piloto: Bocas del Toro, Colón, Darién y Panamá; (ii) trabajo con los gobiernos subnacionales para definir líneas estratégicas de acción y coordinación para generar políticas y programas para atacar las brechas identificadas (con el mapeo de posibles sinergias con proyectos existentes del Banco y las sinergias y aprendizajes entre provincias); (iii) trabajo analítico para la creación de un sistema de monitoreo con indicadores específicos a nivel subnacional; y (iv) apoyo a la incorporación del enfoque local en una estrategia nacional de políticas públicas para la población afropanameña.

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad/ Componente	Descripción	Financiamiento del BID (SOC)	Financiamiento del BID (MGD)	Financiamiento Total
Componente 1. Incorporación de pregunta(s) piloto para generar indicadores étnico-raciales en el Censo 2020	Consultor de alto nivel para dar apoyo técnico en el trabajo analítico para el diseño de la(s) pregunta(s) adicional(es) a incluirse en el censo.	45.000	45.000	90.000
	Desarrollo de una metodología de consulta. Proceso de consulta con comunidades afrodescendientes (viajes y reuniones).	25.000	25.000	50.000
	Desarrollo de reuniones comunitarias por 2 comunidades para validarla metodología aplicada para las preguntas.	30.000	30.000	60.000
Componente 2. Diagnóstico y diseño de políticas en temáticas prioritarias en provincias piloto con alta marginación de la población afropanameña	Consultor de alto nivel para proporcionar apoyo técnico en la elaboración del diagnóstico de brechas y problemáticas clave en la prestación de servicios básicos en Bocas del Toro, Colón, Darién y Panamá.	60.000	60.000	120.000
	Proceso de coordinación con gobiernos subnacionales (viajes y reuniones) en zonas remotas fuera de la ciudad de Panamá	25.000	25.000	50.000
Actividades de diseminación	Comunicaciones y materiales para la diseminación (edición e impresión de materiales).	12.500	5.000	17.500
	Evento de diseminación.	12.500	0	12.500
Total		210.000	190.000	400.000

IV. Organismo Ejecutor y Estructura de Ejecución

- 4.1 El Gobierno de la República de Panamá buscó el apoyo del Banco para llevar a cabo esta operación, y ha solicitado que éste actúe como organismo ejecutor, debido a la amplia experiencia que este organismo posee en los temas incluidos en esta operación. SCL/GDI será responsable de la coordinación, dirección y supervisión de la CT, en estrecha colaboración con la Representación del BID en Panamá (CID/CPN) y la SENADAP. La UDR estará en Panamá (CID/CPN).
- 4.2 **Adquisiciones.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales, y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco.

V. Riesgos Importantes

- 5.1 Los principales riesgos que puede presentar esta CT son: (i) que la Estrategia no considere para su elaboración los insumos producidos; y (ii) que la Estrategia no sea implementada después de su elaboración. Sin embargo, esto parece poco probable dado que la generación e implementación de un plan nacional para el desarrollo de los afropanameños es un mandato claramente establecido en la ley por la que se crea la SENADAP, la cual fue aprobada en 2016 por la actual administración, misma que dura hasta el año 2019.

VI. Excepciones a las Políticas del Banco

- 6.1 No existen excepciones.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Esta CT y las actividades propuestas en la misma no tendrán impactos negativos, directos o indirectos, sociales o del medio ambiente. Esta CT promueve una mayor equidad socioeconómica mediante actividades que incrementen el acceso a oportunidades de desarrollo humano para grupos raciales vulnerables. En concordancia con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), esta CT ha sido clasificada como [Categoría "C"](#). No se requieren evaluaciones o consultas medioambientales para operaciones en esta categoría.

Anexos Requeridos

- Anexo I. [Carta del Cliente](#)
Anexo II. [Matriz de Resultados](#)
Anexo III. [Términos de Referencia](#)
Anexo IV. [Plan de Adquisiciones](#)

15 de octubre de 2018