

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE  
PANAMÁ**

(PN-L1178)

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carolina Freire Jefe de Equipo; Marco Stampini, Jefe Alternativo de Equipo; Juan David Forero (SCL/SPH); Ana Grigera (SCL/GDI); Juan José Barrios y Iliá Nieto (CID/CPN); Ignacio Barragán y Alvaro Sanmartín (LEG/SGO); Leonor Corriols y Miguel Orellana (VPC/FMP); Esperanza González (CSD/CCS); María Alejandra Escovar (CSD/RND).

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

<b>RESUMEN DEL PROYECTO</b> .....	<b>1</b>
<b>I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS</b> .....	<b>2</b>
A. Antecedentes, problemática y justificación .....	2
B. Objetivos, componentes y costo .....	18
C. Indicadores clave de resultados .....	20
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS</b> .....	<b>23</b>
A. Instrumentos de financiamiento .....	23
B. Riesgos ambientales y sociales.....	23
C. Riesgos fiduciarios.....	23
D. Otros riesgos y temas clave.....	24
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN</b> .....	<b>24</b>
A. Resumen de los arreglos de implementación .....	24
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	25
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA</b> .....	<b>25</b>

<b>ANEXOS</b>	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política
Anexo III	Matriz de Resultados

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)</b>	
EER#1	<a href="#">Carta de Política</a>
EER#2	<a href="#">Matriz de Medios de Verificación</a>
EER#3	<a href="#">Valor Agregado del BID</a>
EER#4	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>

<b>ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONAL (EEO)</b>	
EEO#1	<a href="#">Anexo de Cambio Climático</a>

## ABREVIATURAS

AG	Ángel Guardián
ALC	América Latina y el Caribe
BA	Bono Alimentario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIPI	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
CAIPM	Centros de Atención Integral para Personas Mayores
CC	Cambio Climático
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
ENA	Económicamente no activa
EPM	Encuesta de Propósitos Múltiples
CDPD	Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
FUPS	Ficha Única de Protección Social
GP	Gobierno de Panamá
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humano
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPCC	Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MICS	Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
PAIPI	Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia
PBP	Préstamo Basado en reformas de Política
PCD	Personas con Discapacidad
PENDIS	Primera Encuesta Nacional de Discapacidad
PIB	Producto Interno Bruto
PIIB	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios
PTMC	Programa de Transferencia Monetaria Condicionada
RAIPI	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia
RENAB	Registro Nacional de Beneficiarios
RDO	Red de Oportunidades
RENACER	Registro Nacional de Certificación
RSU	Registro Social Universal
SENADIS	Secretaría Nacional de Discapacidad
SNC	Sistema Nacional de Cuidado
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VD	Vale Digital

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**APOYO AL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE PANAMÁ**  
**(PN-L1178)**

Términos y Condiciones Financieras						
<b>Prestatario</b>			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible <sup>(a)</sup></b>			
República de Panamá			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años		
<b>Organismo Ejecutor</b>			<b>Período de desembolso:</b>	1 año		
Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			<b>Período de gracia:</b>	2 años <sup>(b)</sup>		
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en SOFR		
<b>BID (Capital Ordinario)</b>	300.000.000	100	<b>Comisión de crédito:</b>	<sup>(c)</sup>		
			<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	<sup>(c)</sup>		
			<b>Vida Promedio Ponderada (VPP):</b>	11 años		
<b>Total:</b>	300.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América		
Esquema del Proyecto						
<b>Objetivo/descripción del proyecto:</b> El objetivo general es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de dependencia. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social; y (ii) proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, personas con discapacidad (PcD) y adultos mayores) del riesgo de rezago en el desarrollo y de dependencia funcional, y a las personas que las cuidan, a la vez promoviendo su productividad.						
<b>Condición contractual especial previa al primer y único desembolso del financiamiento:</b> El desembolso del financiamiento estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Política (Anexo II) y la Carta de Política ( <a href="#">EER#1</a> ); así como las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo (¶ 3.2).						
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.						
Alineación Estratégica						
<b>Objetivos<sup>(d)</sup>:</b>	O1 <input checked="" type="checkbox"/>		O2 <input checked="" type="checkbox"/>		O3 <input type="checkbox"/>	
<b>Áreas de Enfoque Operativo<sup>(e)</sup>:</b>	EO1 <input checked="" type="checkbox"/>	EO2-G <input checked="" type="checkbox"/> EO2-D <input checked="" type="checkbox"/>	EO3 <input checked="" type="checkbox"/>	EO4 <input checked="" type="checkbox"/>	EO5 <input type="checkbox"/>	EO6 <input type="checkbox"/> EO7 <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, de productos básicos y de protección contra catástrofes. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.
- (b) Bajo las opciones de reembolso flexible de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FFF), cambios en el periodo de gracia son posibles siempre que la Vida Promedio Ponderada (VPP) Original del préstamo y la última fecha de pago, documentadas en el contrato de préstamo, no sean excedidas.
- (c) La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.
- (d) O1 (Reducir la pobreza y desigualdad); O2 (Abordar el cambio climático); y O3 (Impulsar un crecimiento regional sostenible).
- (e) EO1 (Biodiversidad, capital natural y acción por el clima); EO2-G (Igualdad de género); EO2-D (Inclusión de grupos diversos de la población); EO3 (Capacidad institucional, estado de derecho y seguridad ciudadana); EO4 (Protección social y desarrollo del capital humano); EO5 (Desarrollo productivo e innovación por medio del sector privado); EO6 (Infraestructura sostenible, resiliente e inclusiva); EO7 (Integración regional).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, problemática y justificación

- 1.1 **Panamá ha recuperado su nivel de crecimiento prepandemia y mantiene un entorno macroeconómico estable, aunque con riesgos a mediano plazo.** Panamá es una economía de alto ingreso que sostuvo, entre 2005 y 2019, tasas de crecimiento por encima del promedio de los países de América Latina y el Caribe (ALC) (6,8% vs 2,2% por año, en promedio, respectivamente)<sup>1</sup>. Tras una contracción del 18% en 2020, la economía panameña experimentó una expansión acumulada de 34% entre 2021 y 2023. Sin embargo, este crecimiento ha sido desigual entre sectores y ha estado acompañado por un mercado laboral débil<sup>2</sup>. El marco macroeconómico se mantiene estable gracias a la continua reducción de gastos anticíclicos durante el periodo postpandemia y al sólido rebote en el crecimiento económico, lo que también permitió al país mantener el grado de inversión<sup>3</sup>. No obstante, la presión fiscal persistirá en el mediano plazo debido a la disminución de los ingresos tributarios<sup>4</sup>, el incremento en el costo de financiamiento externo y la situación deficitaria del subsistema pensión de beneficio definido.
- 1.2 **A pesar de la sostenida reducción de la pobreza, su incidencia es superior a la de países de similar nivel de ingresos.** El crecimiento económico de las últimas décadas contribuyó a una reducción sostenida de la pobreza y pobreza extrema<sup>5</sup>. Entre 2007 y 2019 la tasa de pobreza general disminuyó de 38,2% a 21,5%, mientras que la tasa de pobreza extrema cayó de 17,6% a 10%, según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Producto de la pandemia, entre 2019 y 2021 la pobreza general y extrema aumentaron en 4,3 y 0,8 puntos porcentuales (p.p.)<sup>6</sup>. La recuperación económica a partir de 2022 se tradujo en una reducción de las tasas de pobreza y pobreza extrema al 21,8% y 9,5% respectivamente. No obstante, Panamá mantiene niveles de pobreza que son más del doble de países de similar nivel de ingreso como Chile o Uruguay<sup>7</sup>. Además, el país mantiene fuertes desequilibrios territoriales. En 2022, la tasa de pobreza era más del triple entre la población rural (40,5%) que en la urbana (13,8%) y en las comarcas indígenas alcanzaba el 80% de la población<sup>8</sup>.
- 1.3 **La crisis generada por el COVID-19 evidenció dos retos que son el enfoque de esta operación. El primero es que el sistema de protección social no incluye a la población en situación de vulnerabilidad.** El 32,2% de la población

---

<sup>1</sup> World Economic Outlook, Abril 2024.

<sup>2</sup> El desempleo y la informalidad entre 2019 y 2023, incrementaron de 7,1% a 7,4% y de 44,9% a 47,4%, respectivamente.

<sup>3</sup> La calificación de *Moody's* para Panamá es Baa3, mientras que *Fitch* BBB- y *Standard & Poors* BBB.

<sup>4</sup> Entre 2010 y 2023, los ingresos impositivos se redujeron de 10,8% del PIB hasta 7,5% del PIB (MEF).

<sup>5</sup> El MEF define la línea de pobreza como los ingresos monetarios mensuales mínimos que se requieren para adquirir alimentos suficientes que provean energías necesarias a un individuo promedio. La línea de pobreza general para áreas urbanas y rurales al 2021 era de US\$144,22 y US\$108,24, respectivamente, y de la línea de pobreza extrema era US\$70,4 y US\$60,17, respectivamente.

<sup>6</sup> MEF, [2022](#).

<sup>7</sup> World Development Indicators 2023.

<sup>8</sup> MEF, [2022](#).

se encuentra en situación vulnerabilidad económica<sup>9</sup>, lo que significa que son susceptibles de caer en pobreza ante un choque como eventos climáticos extremos, crisis alimentarias o pandemias. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) (2022) define la vulnerabilidad al cambio climático (CC) como la propensión de una comunidad de verse afectada negativamente por las consecuencias del CC<sup>10</sup>, y se ha identificado que entre los principales determinantes de la vulnerabilidad climática están la pobreza y las desigualdades sociales<sup>11</sup>. Panamá es propenso a los desastres naturales y vulnerable a los efectos del CC, ocupando el puesto 18 entre los países de ALC con mayor riesgo de desastre y el puesto 70 a nivel mundial<sup>12</sup>. Entre las poblaciones más vulnerables a los efectos del CC están las mujeres y las niñas, especialmente las indígenas, migrantes y aquellas que habitan en áreas rurales<sup>13</sup>. La población rural e indígena<sup>14</sup> de Panamá es especialmente vulnerable a eventos extremos relacionados con CC<sup>15</sup>, como inundaciones, sequías, incendios y elevación del nivel del mar<sup>16</sup>, y a la vez, tiene una menor capacidad adaptativa que el resto de la población<sup>17</sup>. En ausencia de redes de protección social, las pérdidas de medios de vida en el corto plazo pueden tener consecuencias adversas en el mediano y largo plazo. Existe amplia evidencia de que los eventos climáticos extremos y los desastres, al igual que otros choques, pueden llevar a los hogares pobres y vulnerables a adoptar estrategias de adaptación negativas como vender activos productivos, incurrir en gastos catastróficos e interrumpir la asistencia escolar y controles médicos, lo que afecta la acumulación de capital humano y capacidad productiva de los hogares<sup>18</sup>.

- 1.4 **El segundo desafío es que los niños, las personas con discapacidad (PcD) con altas necesidades de apoyo y las personas mayores con dependencia funcional experimentan mayor vulnerabilidad. A la vez, carecen de servicios de cuidado**<sup>19</sup> lo que afecta negativamente su calidad de vida y productividad futura, al mismo tiempo que contribuye a la feminización de la pobreza. En Panamá, la tasa de pobreza es casi el doble entre los niños menores de cinco años que en la población adulta (40% vs 25% en 2021)<sup>20</sup>. En las comarcas indígenas, los niños menores de cuatro años representan el mayor grupo de la

---

<sup>9</sup> Población vulnerable se define como personas con ingresos mayores a la línea de pobreza y menores al umbral de clase media (entre 5,5 y 12,5 dólares por día por persona); cálculos propios a partir de datos de la EPM, 2022.

<sup>10</sup> IPCC, 2022: Annex II: Glossary [Möller, V. et al.]. In: Climate Change 2022.

<sup>11</sup> Cardona, O. D., et al. (2012). Determinants of risk: exposure and vulnerability. In Managing the risks of extreme events and disasters to advance climate change adaptation: special report of the intergovernmental panel on climate change (pp. 65-108). Cambridge University Press.

<sup>12</sup> De acuerdo con el [World Risk Report 2021](#), Panamá se encuentra en la categoría de riesgo alto.

<sup>13</sup> UN, [Commission on the Status of Women 66 Agreed Conclusions](#), March 2022.

<sup>14</sup> Ministerio de Ambiente. [Tercera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático](#).

<sup>15</sup> Ministerio de Ambiente. [Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático](#).

<sup>16</sup> Por ejemplo, el nivel del mar en el archipiélago de la comarca Guna Yala ha aumentado alrededor de 6 mm por año durante los últimos siete años lo que aumenta la frecuencia de los eventos de inundación, además del retroceso de la línea de costa. Ver: Instituto de Hidráulica Ambiental Universidad de Cantabria. [Desarrollo de una Base de Datos de Dinámica Marina de las Costas Panameñas para evaluar la Vulnerabilidad y los Impactos del Cambio Climático ante la Subida del Nivel del Mar](#). 2023.

<sup>17</sup> Ministerio de Ambiente. [Índice de Vulnerabilidad al Cambio Climático](#).

<sup>18</sup> Bagolle, et.al (2023).

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

<sup>20</sup> Cálculos propios a partir de datos de la EPM, 2021.

pirámide poblacional (Censo 2023) y, con tasas de pobreza del 90,8%, presentan los mayores índices de pobreza entre niños, niñas y adolescentes a nivel nacional<sup>21</sup>. Esta pobreza se asocia con retrasos importantes en el desarrollo cognitivo<sup>22</sup>. A la vez, persiste un déficit de calidad, sostenibilidad y atención directa de los servicios de desarrollo infantil, que es mayor en las comunidades indígenas. La educación temprana mantiene una baja cobertura, con una brecha de 95% entre los niños de cero a tres años<sup>23</sup>. Dicha cobertura es del 1,3% entre los niños de las comarcas indígenas. Por otro lado, aunque la cobertura neta entre la población de cuatro y cinco años alcanza el 40,9%, persisten brechas en las áreas de mayor pobreza. En las comarcas indígenas la cobertura apenas alcanza el 24,5%. Los niños en situación de pobreza tienen mayor riesgo de enfrentar adversidades (ej., estrés familiar, falta de materiales de aprendizaje y de interacciones de calidad, violencia, inseguridad alimentaria), lo que genera desigualdades en desarrollo infantil temprano (DIT) que pueden causar menor productividad en la edad adulta y perpetuar la pobreza (Black et al. 2017). Los programas de DIT de alta calidad para niños vulnerables de cero a cinco años pueden generar un retorno anual a la inversión de 13,7% (García et al. 2020), uno de los retornos más altos entre los programas sociales. Por otro lado, el costo de la inacción (COI), entendido como el beneficio (neto) perdido cuando los gobiernos no invierten hoy en las intervenciones DIT recomendadas y a los niños se les niega la posibilidad de salarios e ingresos adicionales en la edad adulta, es alto. El COI para Panamá es de 2,11% del PIB, casi cinco veces más alto que en países de ingresos altos (0,58%).

- 1.5 **Las PcD<sup>24</sup> tienen altas tasas de pobreza<sup>25</sup>, producto de una menor participación laboral y de altos costos asociados a la asistencia personal, transporte, salud y apoyos técnicos<sup>26</sup>.** Los hogares que tienen al menos un integrante con discapacidad tienen una probabilidad seis puntos porcentuales (p.p.) mayor de estar en los dos quintiles más bajos de ingreso que los hogares sin PcD<sup>27</sup>. En el caso de las PcD, el ejercicio de su autonomía personal y su capacidad para desempeñar actividades de la vida diaria está limitado muchas veces por la necesidad de contar con apoyo. El 60% de las PcD en Panamá requiere de apoyo<sup>28</sup>, siendo este porcentaje mayor entre la población con discapacidad múltiple, orgánica y psíquica, con una tasa que supera el 70%<sup>29</sup>.

<sup>21</sup> INEC, 2021. La tasa de pobreza general en las comarcas indígenas de Ngäbe Buglé, Emberá Wounaan y Guna Yala, entre los menores de cinco años es de 91,5%, 91,2% y 86,5%, respectivamente.

<sup>22</sup> MICS, 2014. La Encuesta Múltiple por Conglomerados (MICS) demuestra que el 27,5% de los menores de cinco años del quintil de ingresos inferior tiene desarrollo adecuado para su edad, comparado con 67% del quintil superior.

<sup>23</sup> Según datos de cobertura bruta del Censo Nacional de Población y Vivienda 2023, MIDES y MEDUCA.

<sup>24</sup> Según estimaciones basadas en el Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 y la EMP de 2017, hay 317.391 PcD en Panamá, que representan el 7,8% de la población.

<sup>25</sup> Análisis de 13 encuestas de hogares de países en desarrollo muestran que los hogares con adultos con discapacidad son más pobres que el hogar promedio, en términos de consumo per cápita. OMS y Banco Mundial. Informe Mundial sobre Discapacidad, 2011.

<sup>26</sup> Según el Informe Mundial sobre Discapacidad 2011 (OMS y Banco Mundial), en los países de ingresos bajos, las PcD en comparación con las personas sin discapacidad, tienen 50% mayor probabilidad de enfrentarse a gastos sanitarios ruinosos.

<sup>27</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda 2010.

<sup>28</sup> Cálculos propios a partir de la Primera Encuesta Nacional de Discapacidad (PENDIS), 2006.

<sup>29</sup> Cálculos propios a partir de PENDIS. PENDIS y el Censo usan metodologías diferentes para el cálculo de la prevalencia y tipos de discapacidad. PENDIS usa el instrumento WHO-DAS 2.0 y el Censo utiliza las recomendaciones del Grupo Internacional de Expertos en Estadísticas de Discapacidades.

De quienes manifiestan necesitar apoyo, la mayoría lo recibe de su familia (46,6%) y el 11,4% no recibe ningún tipo de asistencia<sup>30</sup>.

- 1.6 **Al mismo tiempo, aproximadamente 17%<sup>31</sup> de las personas mayores dependen de los cuidados que les ofrezca otra persona.** Esta tasa de esta dependencia funcional en Panamá es superior al promedio de ALC (14,4%). Debido al acelerado envejecimiento poblacional, se estima que el número de personas mayores en situación de dependencia funcional se duplicará dentro del año 2035, y triplicará en 2050<sup>32</sup>. Esta tendencia demográfica genera una creciente demanda insatisfecha de cuidados.
- 1.7 **La mayoría de quienes brindan apoyo a la población en situación de dependencia<sup>33</sup> son mujeres<sup>34</sup>, y esto contribuye a la feminización de la pobreza.** Las mujeres panameñas asumen las tareas domésticas y el cuidado de las personas en situación de dependencia dentro de hogar de manera desproporcionada. Las mujeres dedican el 22,7% de su tiempo a la semana a tareas domésticas no remuneradas mientras que los hombres dedican el 8,7% de su tiempo. Del tiempo dedicado a tareas domésticas no remuneradas, las mujeres ocupan una cuarta parte al cuidado de niños, adolescentes, PcD y adultos mayores, mientras que los hombres solamente el 7%<sup>35</sup>. Las consecuencias de este reparto desigual en las tareas de cuidado son múltiples. El Informe Global de Brecha de Género de 2023 destaca que los sistemas de cuidados inadecuados representan una de las barreras más significativas para disminuir la brecha de participación laboral de las mujeres. En Panamá, la tasa de participación laboral femenina es inferior a la masculina (50,8% versus 74,9%), y la proporción de la población económicamente inactiva es mayor entre las mujeres que entre los hombres (67,9% versus 32,1%)<sup>36</sup>. El principal motivo que le impide trabajar a las mujeres económicamente no activas (31,4%) es la carga de responsabilidades familiares, entre las cuales están las tareas del cuidado<sup>37</sup>. Entre las personas ocupadas, la brecha de cuidado afecta desproporcionadamente a las mujeres de menores ingresos en condiciones de empleo informal, irregular o de baja remuneración<sup>38</sup>.
- 1.8 Este programa se enfoca en dos temáticas sectoriales (sistema de protección social responsivo ante choques y sistema integral de cuidados) bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)<sup>39</sup> como ente rector de las políticas sociales y de la atención a poblaciones prioritarias incluyendo mujeres, niños, PcD y adultos mayores.

---

<sup>30</sup> Ibid. Según PENDIS, 39,6% de las PcD manifiesta no necesitar apoyo. De quienes requieren apoyo, el 46,6% lo recibe 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.

<sup>31</sup> El porcentaje equivale a 63.000 personas mayores de 65 años.

<sup>32</sup> Aranco, et. al. (2022).

<sup>33</sup> La dependencia se define como el estado en que se encuentran las personas que, por razones ligadas a la falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, requiere de asistencia o ayuda de otras personas para realizar actividades de la vida diaria (Bango, 2020).

<sup>34</sup> Huete, A. (2019).

<sup>35</sup> INEC. Encuesta de Uso del Tiempo (2011).

<sup>36</sup> INEC, 2023.

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> ONU Mujeres, 2022.

<sup>39</sup> El MIDES fue establecido mediante la Ley N.º29 del 1 de agosto de 2005.

- 1.9 **Apoyo al ingreso.** Para aliviar la pobreza, el MIDES implementa cuatro programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) con aproximadamente 346.000 beneficiarios<sup>40</sup>: Red de Oportunidades (RdO)<sup>41</sup>, que otorga US\$50 mensuales a 43.334 hogares con niños menores de 18 años en pobreza extrema, condicionado al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud<sup>42</sup>; Bono Alimentario (BA), que brinda US\$50 mensuales a 7.823 hogares en áreas rurales en situación de pobreza con niños en edad escolar para la compra de alimentos en comercios autorizados; la pensión no-contributiva “120 a los 65”, que otorga US\$120 mensuales a 122.312 adultos mayores de 65 años en pobreza y sin seguridad social, condicionado a la asistencia anual a un control de salud; y Ángel Guardián (AG), que brinda US\$80 mensuales a 19.462 PcD en condición de dependencia y pobreza extrema, condicionado a la asistencia anual a servicios de salud. Además, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humano (IFARHU) implementa el PASE-U que otorga una transferencia anual de US\$270, US\$360, y US\$450, pagada trimestralmente, a 821.000 estudiantes de la escuela primaria, pre media y media. La transferencia está condicionada a la asistencia escolar y a un promedio mínimo por trimestre. En total, estos programas beneficiaban en 2019 al 87% de la población en situación en pobreza<sup>43</sup>. Finalmente, como programa temporal de apoyo al ingreso para la población vulnerable durante la pandemia, el GP implementó el plan de asistencia social “Panamá Solidario”<sup>44</sup>. El Vale Digital (VD), una de las modalidades del programa cuya implementación culminó en octubre de 2023, otorgó US\$120 mensuales a un total de 1.106.642 personas al 2021<sup>45</sup>. La pandemia del COVID-19 demostró que los sistemas de protección social (transferencias monetarias regulares y temporales, activadas frente a la ocurrencia de choques) pueden jugar un rol clave en el alivio de la pobreza, lo cual contribuye a reducir la vulnerabilidad de los hogares frente a las amenazas climáticas (IPCC, 2022). En el caso específico de Panamá, las transferencias en su conjunto ayudaron a contener el crecimiento de la pobreza durante la crisis. En ausencia de estos programas, la tasa de pobreza general en 2021 hubiera sido 8,32 p.p. superior<sup>46</sup>.
- 1.10 Con apoyo del Programa de Inclusión y Desarrollo Social ([3512/OC-PN](#)), el MIDES desarrolló la Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB) que unificó el padrón de beneficiarios de los diferentes PTMC en un Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB)<sup>47</sup>. Sin embargo, la información contenida en el RENAB se limita a los postulantes y beneficiarios actuales y pasados de los PTMC del

---

<sup>40</sup> Información del Departamento de Padrón del MIDES al 2023.

<sup>41</sup> La RdO fue creada en 2007 (oficializada por la Ley N.º54 de 8 de noviembre de 2016); BA en 2005 (como parte del Plan Nacional de Coordinación y Seguimiento del Plan Alimentario Nutricional); “120 a los 65” mediante la Ley N.º44 de 2009; y AG mediante la Ley N.º39 de 2012.

<sup>42</sup> En salud, los niños menores de cinco años y las mujeres embarazadas deben asistir regularmente a los controles de crecimiento y desarrollo. En educación los niños de 5 a 17 años deben matricularse en la escuela y asistir al menos al 85% de las clases.

<sup>43</sup> Stampini et al. (2023).

<sup>44</sup> Panamá Solidario fue creado por el Decreto N.º 400 del 27 de marzo de 2020. Consistía de: (i) bolsa de comida; (ii) bono de alimentos; y (iii) VD. A partir de 2022, su administración fue asumida por el MIDES según el Decreto Ejecutivo N.º3 del 18 de enero que crea la oficina del VD Solidario.

<sup>45</sup> Al momento de instaurarse la oficina del VD Solidario en el MIDES en el 2022, el número de beneficiarios se había reducido a 450.375.

<sup>46</sup> Cálculos propios a partir de EML 2021 de INEC.

<sup>47</sup> La Ley N.º54 del 8 de noviembre de 2016 establece el RENAB.

MIDES. La crisis causada por la pandemia del COVID-19 evidenció la falta de un registro social más amplio, que contenga la información socioeconómica de la mayoría de la población del país (al menos de la población vulnerable al riesgo de caer en pobreza). Actualmente, sólo el 15% de la población panameña está registrada en el RENAB<sup>48</sup>, y de ellos, poco más de la mitad (56%) cuenta con una caracterización socioeconómica actualizada<sup>49</sup>. El RENAB tampoco contiene información respecto a la exposición y vulnerabilidad de los hogares frente a las amenazas climáticas. En paralelo, el RENAB tiene una capacidad limitada para interoperar con otras bases de datos gubernamentales que contienen información actualizada del hogar o el individuo (p.ej., nacimientos, decesos, ingresos, empleo, pensiones), lo que dificulta mantener datos sociodemográficos actualizados de la población. Aunque el MIDES ha suscrito convenios para el intercambio de datos de sus beneficiarios con un conjunto de instituciones<sup>50</sup>, le falta un protocolo estándar de implementación y el desarrollo de los *webs service* necesarios para operativizar dicho intercambio. Al no contar con un sistema operativo de alta cobertura, actualizado, interoperable y con mecanismos que caractericen a la población frente a la vulnerabilidad climática, el sistema de protección social de Panamá está limitado en su capacidad de responder de forma rápida y a gran escala a futuros choques. Los países de la región tardaron en promedio 60 días en pagar las transferencias extraordinarias de respuesta a la pandemia desde el día en que se implementó el primer conjunto de restricciones de movilidad<sup>51</sup>.

1.11 **Cuidados.** Frente al aumento de la demanda y la necesidad de reducir las desigualdades de género, Panamá ha avanzado en los últimos años hacia la construcción de un sistema de cuidados para atender a la población en situación de dependencia (primera infancia, PcD con necesidades de apoyo y adultos mayores con dependencia funcional), así como la población que provee cuidados. En 2019 el MIDES creó la Mesa de Política Pública para la definición de un Sistema Integral de Cuidados<sup>52</sup> cuyo objetivo es establecer las bases para la articulación de los servicios de cuidado entre las diferentes instituciones proveedoras. La Dirección de Política Social del MIDES elaboró lineamientos generales de política pública para los cuidados, además del diseño de un piloto a implementarse en la provincia de Panamá. A pesar de estos avances, el país carece de una normativa que establezca el cuidado como un derecho, defina las poblaciones beneficiarias y los servicios de cuidado que reciben, y genere la estructura de gobernanza para su implementación y coordinación. A su vez, el país ha decidido construir un plan nacional de cuidados a partir de experiencias locales, pero aún no ha definido los elementos de un plan local de cuidados que sirva como primer paso hacia la concepción nacional del sistema. Finalmente, Panamá no cuenta con una encuesta reciente de uso del tiempo que dimensione las brechas de género en el cuidado<sup>53</sup>. En ALC las encuestas sobre el uso del

---

<sup>48</sup> Cálculos propios a partir de datos administrativos del MIDES (2024) y el Censo de Población y Vivienda (2023).

<sup>49</sup> El valor se calcula a partir de las personas beneficiarias de los PTMC a quienes se les ha aplicado la Ficha Única de Protección Social (FUPS) a enero de 2024 en relación al total de personas beneficiarias de los PTMC registradas en el RENAB.

<sup>50</sup> El MIDES mantiene convenios para intercambio de información con 21 instituciones públicas.

<sup>51</sup> Bagolle, et.al (2023).

<sup>52</sup> La Mesa fue establecida por el Decreto Ejecutivo N.º22 del 28 de mayo de 2019.

<sup>53</sup> La última Encuesta de Uso del Tiempo fue realizada por el INEC en 2011.

tiempo han sido fundamentales en el debate sobre el reconocimiento y la redistribución del trabajo no remunerado y han permitido orientar la formulación de políticas públicas que atienden las necesidades sociales del cuidado mediante la corresponsabilidad social, trasladando responsabilidades del ámbito familiar al público y al privado<sup>54</sup>.

- 1.12 Para asegurar el cuidado con calidad de la primera infancia, el MIDES adoptó la Ley N.º171 sobre Protección Integral a la Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano<sup>55</sup>. La ley establece, mediante una Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI), las atenciones y servicios que todo niño y niña menor de ocho años debe recibir para su desarrollo integral. A su vez, el MIDES brinda atención a niños menores de cuatro años en 100 Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) y supervisa 262 centros privados e institucionales<sup>56</sup>. Los CAIPI ofrecen una cartera integral de servicios (cuidado, nutrición, monitoreo del crecimiento y desarrollo, educación inicial y acompañamiento familiar)<sup>57</sup>. En los últimos años el MIDES ha invertido en mejorar la calidad y cobertura de los CAIPI que administra. Con apoyo del BID ([3512/OC-PN](#)), se han generado nuevos cupos<sup>58</sup> para niños menores de cuatro años en los CAIPI y se diseñó un currículo y sistema de gestión de la calidad<sup>59</sup> apalancado por un modelo de pago per cápita y por resultados. Actualmente los CAIPI públicos y privados ofrecen atención a 8.850 niños menores de cuatro años. En áreas rurales e indígenas, desprovistas de centros, con apoyo del Banco ([3512/OC-PN](#) y [5734/OC-PN](#)), el MIDES diseñó e implementó “Cuidarte”, modalidad comunitaria de atención integral que benefició a 1.200 niños menores de 36 meses y que en áreas indígenas adopta un enfoque intercultural. El programa consiste en el acompañamiento y fortalecimiento de las habilidades socioemocionales y parentales de los miembros de la familia para potenciar el desarrollo armónico e integral de los niños. “Cuidarte” es una adaptación al contexto panameño del programa “*Reach Up and Learn*”<sup>60</sup> cuya implementación en ALC ha demostrado resultados positivos sobre el desarrollo cognitivo y el lenguaje, con efectos sostenidos a largo plazo que se han traducido en incrementos salariales en la vida adulta<sup>61</sup>. Además, el programa se implementa a través de promotoras comunitarias, mujeres rurales o indígenas de áreas de difícil acceso, por lo que contribuye a generar empleo formal y empleabilidad para mujeres de escasos recursos y formación.
- 1.13 A pesar del avance, Panamá requiere consolidar la política pública de primera infancia y abordar los retos asociados a la calidad de la oferta de servicios. El monitoreo del cumplimiento de la Ley N.º171 es afectado por la falta de institucionalización de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia, y los servicios de la RAIPI no están identificados en el presupuesto

---

<sup>54</sup> CEPAL, [2019](#).

<sup>55</sup> Ver [Ley N.º171 del 15-octubre-2020](#).

<sup>56</sup> MIDES, 2024.

<sup>57</sup> La cartera integral de servicios y el esquema de pago fue adoptada por la Resolución N.º380 del 11 de agosto de 2015.

<sup>58</sup> Los 495 nuevos cupos se generaron mediante la construcción, remodelación integral y mejora de 69 CAIPI entre 2016 y 2023.

<sup>59</sup> Los estándares de calidad fueron adoptados mediante Resolución Ministerial 238 del 4 de mayo de 2016.

<sup>60</sup> “*Reach Up and Learn*” es un programa basado en evidencia formulado con el beneficio de más de veinte años de investigación en programas efectivos de intervención temprana en la niñez.

<sup>61</sup> Gertler, Paul et.al. (2021). [Effect of the Jamaica Early Childhood Stimulation Intervention on Labor Market Outcomes at age 31](#). National Bureau of Economic Research.

nacional<sup>62</sup>, poniendo en riesgo su sostenibilidad. La falta de información actualizada sobre las brechas en salud, nutrición, cuidado y educación que afectan a la primera infancia también se constituyen en una barrera para la formulación de políticas efectivas. La última Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS) de la Niñez y la Adolescencia de Panamá se desarrolló hace más de una década. Una evaluación de los CAIPI aplicada en 2018 demostró que los centros públicos cumplían con niveles de calidad en sus procesos que oscilan entre 2,5 y 4 puntos en una escala del 1 al 7<sup>63</sup>. Así, los estándares de calidad que rigen a los CAIPI requieren ser actualizados y su implementación afianzada, especialmente tras el cierre de los centros durante la pandemia<sup>64</sup>. Para favorecer la inclusión social y autonomía de las PcD, Panamá adoptó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD)<sup>65</sup> y estableció la Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS)<sup>66</sup> como ente rector de las políticas de inclusión. Para identificar a la PcD y brindarles acceso a los beneficios de la Ley N.º134<sup>67</sup>, SENADIS implementa el sistema nacional de certificación de la discapacidad. A partir de 2014, Panamá establece su sistema de certificación de la discapacidad con el enfoque bio-psico-social de la Clasificación Internacional de Funcionamiento (CIF) y de Enfermedades (CIE10) para lo cual ha formado Juntas Evaluadoras de Discapacidad. Adicionalmente, con el apoyo del Programa de Inclusión Social para Personas con Discapacidad en Panamá ([5127/OC-PN](#)), la SENADIS ha fortalecido el Registro Nacional de Certificación (RENACER) que automatiza el proceso de certificación. No obstante, entre los desafíos para ampliar la certificación está la centralización del proceso en la sede central de la SENADIS -debido a la falta de una normativa que avale su descentralización y la falta de espacio físico, equipamiento tecnológico y recurso humano en las 9 direcciones regionales. La SENADIS está rezagada en el desarrollo de alternativas de asistencia personal que garanticen apoyo a PcD en situación de dependencia. La CDPD recomienda al país crear una oferta que impulse el esquema de vida independiente, incluyendo la asistencia personal<sup>68</sup> que además libera tiempo de las personas cuidadoras para actividades productivas y genera nuevas oportunidades de empleo en el sector de cuidados.

- 1.14 El MIDES ha dado pasos importantes para promover y proteger los derechos de los adultos mayores<sup>69</sup>. A nivel de política, el país tiene una Política Nacional a favor de las Personas Mayores (2004) y un Plan Nacional a favor de las Personas Mayores (2022-2025)<sup>70</sup>. A nivel institucional, el país creó el Instituto Nacional de la Persona Mayor como responsable por la protección integral del adulto mayor.

---

<sup>62</sup> El etiquetado presupuestario consiste en identificar en el Presupuesto General del Estado las partidas presupuestarias y montos que cada institución pública contribuye al cumplimiento de las atenciones de la RAIPI incluyendo: identidad, salud, nutrición y educación temprana.

<sup>63</sup> Se aplicó la prueba *ITERS (Infant/Toddler Environment Rating Scale)* que mide la calidad de centros infantiles en siete dimensiones en una escala del 1 al 7: (i) espacios y ambientes; (ii) rutinas de cuidado personal; (iii) hablar y escuchar; (iv) actividades; (v) interacción; (vi) estructura programática; y (vii) padres y colaboradores.

<sup>64</sup> En abril 2020, el GP dictaminó el cierre nacional de los CAIPI y preescolares; se extendió hasta marzo 2022.

<sup>65</sup> Adoptada por medio de la Ley N.º25 del 10-julio-2007.

<sup>66</sup> SENADIS es una entidad autónoma con personería jurídica y autonomía, representada en el Órgano Ejecutivo por el MIDES.

<sup>67</sup> La Ley N.º134 de 31 diciembre 2013 otorga beneficios de salud, educación, y descuentos en servicios.

<sup>68</sup> Recomendaciones al Informe de Panamá (CRPD/C/PAN/1) en su 350ª sesión de 2017.

<sup>69</sup> Ley No. 36 de 2 de agosto de 2016 que establece la normativa para la protección integral de los derechos de las personas mayores y Ley No. 149 de 24 de abril de 2020 que modifica la Ley No. 36 de 2016.

<sup>70</sup> MIDES (2023). [Plan Nacional a favor de las Personas Mayores 2022-2025](#).

Dicho Instituto supervisa la operación de 82 Centros de Atención Integral para Personas Mayores (CAIPM)<sup>71</sup> cuya operación es supervisada de acuerdo con estándares de calidad<sup>72</sup>. Para definir la elegibilidad a estos servicios y otros que se creen como parte del sistema de cuidados, el país requiere diseñar una metodología para evaluar la funcionalidad y las necesidades de ayuda para realizar las tareas de la vida diaria. Varios países de la región han desarrollado baremos de dependencia<sup>73</sup>. El hecho que Panamá no cuente con este instrumento limita la capacidad del Estado de orientar la oferta de servicios. Un análisis del BID demuestra que el país, además, mantiene una oferta de cuidados de larga duración para personas mayores en situación de dependencia limitada<sup>74</sup>.

- 1.15 **Justificación.** Para abordar las brechas identificadas, el GP ha solicitado el apoyo del BID enfocado en: (i) fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social; y (ii) proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, PcD y adultos mayores). El programa está estructurado como un Préstamo de Reforma de Políticas bajo la modalidad programática (PBP, por sus siglas en inglés) con tres componentes, dos de los cuales responden a las brechas identificadas.
- 1.16 **La estrategia del programa** para fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social de Panamá, especialmente frente a eventos climáticos y desastres, consiste en el fortalecimiento de su marco legal y operativo, así como el desarrollo instrumentos de gestión. A nivel de gobernanza, las reformas del programa apoyarán el desarrollo del marco normativo que crea el Registro Social Universal (RSU), sistema que incorpora información de todas las personas y hogares que potencialmente pueden acceder a programas de apoyo al ingreso y genera su clasificación socioeconómica. La nueva legislación establece las definiciones y alcances del RSU, las atribuciones y competencias del MIDES para su gestión y las funciones de las demás entidades del estado involucradas en su funcionamiento. La segunda operación se enfoca en el desarrollo de las herramientas de planificación, el diseño y programación de los sistemas informáticos para el funcionamiento del RSU, y la construcción de la base de datos (por medio del cruce de registros administrativos y barridos en campo) de la población vulnerable (§1.4). A nivel de mecanismos operativos, las reformas impulsan la adecuación de los sistemas de información del MIDES para su interoperabilidad con otras entidades del Estado, lo que permite actualizar permanentemente la información de la población registrada en el RSU. A nivel de instrumentos, las reformas del programa consisten en desarrollar e implementar un mecanismo para clasificar a la población registrada en el RSU respecto a su vulnerabilidad a choques ambientales y asociados al CC. Con este conjunto de reformas, el GP estará posicionado para gestionar recursos (como un bono de emergencia) para apoyar los ingresos de hogares afectados por choques transitorios de una manera ágil y eficiente. Los avances del MIDES en la última década por fortalecer el sistema de protección social con apoyo del BID, especialmente el desarrollo y puesta en marcha del PIIB como principal sistema informático para la gestión de los PTMC, constituyen la base para el despliegue de esta estrategia.

---

<sup>71</sup> Creados mediante el Decreto 238 de 23 de junio de 2021 que dispone su creación y reglamentación, y faculta al MIDES para supervisar los centros públicos y privados. Datos de cobertura provistos por MIDES al 2024.

<sup>72</sup> MIDES, [2022](#).

<sup>73</sup> Oliviera et al. ([2022](#)).

<sup>74</sup> Aranco et al. ([2022b](#)).

1.17 A fin de proteger a la población en situación de dependencia, específicamente la primera infancia, PcD con altas necesidades de apoyo y las personas mayores con dependencia funcional y, a la vez, mejorar su productividad, la estrategia del programa es crear el sistema integral de cuidados. Establecer sistemas de cuidado es un proceso complejo que involucra múltiples acciones y se desarrolla a lo largo de décadas. Además, involucra la interacción de diferentes actores que tienen competencias en la materia (entre ellos, los vinculados al desarrollo social, la salud, la primera infancia, las personas mayores, las mujeres y las PcD)<sup>75</sup> (PAHO y BID, 2023). Por ejemplo, el Sistema Nacional Integrado de Cuidados de Uruguay se puso en marcha en el 2015 y la cobertura actual de la población mayor de 65 con dependencia es 11%. Similarmente, en 2017, Chile implementó Chile Cuida, un programa de atención a la dependencia y actualmente funciona en 22 de las 346 municipalidades del país<sup>76</sup>. Con las reformas de este programa, Panamá da el primer paso hacia el establecimiento de dicho sistema e inicia su implementación. Específicamente, las reformas crean el marco legal del sistema de cuidados, establecen el cuidado como un derecho, definen la población beneficiaria del sistema, y establecen su esquema de gobernanza<sup>77</sup>. Igualmente, impulsan el diseño y aprobación de planes nacionales y territoriales de implementación, y el diseño e implementación de una oferta programática con calidad. Además de posicionar al país para la futura ampliación en la cobertura de los servicios dirigidos al cuidado de la primera infancia, las PcD con altas necesidades de apoyo y los adultos mayores en dependencia, la creación del sistema contribuye a reducir las disparidades de género. Los servicios de cuidado son una de las medidas más efectivas para promover la inserción laboral de la mujer. En el caso específico de los servicios de cuidado infantil provistos por el estado, estos han demostrado aumentar hasta en un 22% las tasas de empleo para las madres y extender entre 6 y 8 horas la jornada laboral. A su vez, la creación del sistema de cuidado contribuye a generar nuevas oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres. Las políticas y condiciones del Componente 3 del Programa (¶1.37) asociadas a la creación del sistema integral de cuidados (3.1.1.; 3.1.2.), así como el diseño e implementación de los servicios de atención integral a la primera infancia (3.7a.1.; 3.7.2), adultos mayores en dependencia y PcD (3.9.1.; 3.9.2.; 3.11.1.; 3.11.2.), contribuyen al logro de los indicadores de impacto del Programa.

1.18 **Enfoque Programático y Adicionalidad.** El enfoque programático de Protección Social en PN se ha centrado en: a) mejorar la focalización y gestión de los programas de protección social a través de mecanismos de selección de beneficiarios, el desarrollo de registros sociales y la institucionalización de los programas de apoyo a la población vulnerable; b) apoyar la flexibilización y adaptabilidad a choques; y c) fortalecer las políticas, programas y servicios de cuidado como nuevo pilar de la protección social, atendiendo al mismo tiempo necesidades de las personas dependientes del cuidado (primera infancia, PcD y

---

<sup>75</sup> [La situación de los cuidados a largo plazo en América Latina y el Caribe](#). Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud y Banco Interamericano de Desarrollo; 2023.

<sup>76</sup> Aranco, N., et. al (2022).

<sup>77</sup> Los sistemas de cuidado frecuentemente focalizan hacia las poblaciones vulnerables. El sistema de cuidados de Uruguay, por ejemplo, mantiene servicios gratuitos de cuidado para adultos mayores en dependencia de bajos ingresos, mientras que los beneficiarios de altos ingresos contribuyen mediante un esquema de co-pago (ver: <https://publications.iadb.org/es/envejecimiento-y-atencion-la-dependencia-en-uruguay>). Adicional a la caracterización socioeconómica, la focalización también se basa en las necesidades de cuidado basadas en una valoración de la dependencia (ver: <https://publications.iadb.org/es/el-uso-de-baremos-de-valoracion-de-la-funcionalidad-y-de-la-dependencia-de-cuidados-en-personas>). Ambos tipos de focalización (socioeconómica y por nivel de dependencia) buscan incrementar la sostenibilidad financiera de cara a las tendencias sociodemográficas y limitado espacio fiscal (<https://publications.iadb.org/en/funding-options-long-term-care-services-latin-america-and-caribbean>).

adultos mayores) y de quienes los proveen. Las reformas apoyadas por este PBP dan continuidad al apoyo brindado por el Banco en la última década al MIDES para la protección de la población vulnerable y en dependencia. Desde 2106, el BID apoya al MIDES en el fortalecimiento del sistema de protección social mediante un préstamo de inversión ([3512/OC-PN](#)) y una serie programática. ([3485/OC-PN](#); [3724/OC-PN](#); [4594/OC-PN](#)) apoyados en su implementación por un conjunto de cooperaciones técnicas ([ATN/OC-15865-PN](#); [ATN/OC-18631-PN](#)). Estos proyectos han acompañado los esfuerzos del GP por: (i) mejorar la focalización de los PTMC, y por ende la calidad del gasto público, por medio del diseño y aplicación de un puntaje único para clasificar la condición de pobreza y pobreza extrema de los postulantes y beneficiarios de los PTMC; (ii) diseñar e implementar la Ficha Única de Protección Social (FUPS) como instrumento necesario de recopilación de la información para el cálculo del puntaje único; (iii) diseñar e implementar un protocolo de recertificación de la población beneficiaria; (iv) crear la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS) como responsable de la supervisión, de los departamentos de censo, padrón, pagos, monitoreo y evaluación de los PTMC; y (v) diseñar y aprobar el marco legal del RENAB y de la Plataforma Única de Pagos. El RENAB consolida las bases de datos de los beneficiarios de los PTMC administrados por el MIDES, permite monitorear superposiciones entre los programas, realizar auditorías basadas en cruces con otras bases de datos administrativas, para asegurar que las transferencias del Estado lleguen a los más pobres y minimizar la filtración a los no pobres. Entretanto, la Plataforma Única de Pagos centraliza el proceso de pago de las transferencias.

- 1.19 El PBP también da continuidad al apoyo que el BID ha brindado desde 2020 a hacer del sistema de protección social uno más flexible y responsivo a choques. La reformulación de operación de préstamo 3799/OC-PN en 2020 apoyó los ingresos de 1.106.642 personas vulnerables a caer en pobreza por medio del financiamiento del programa de asistencia temporal, Vale Digital<sup>78</sup>, y sostuvo la implementación de los PTMC a favor de 194.751 beneficiarios. El apoyo del BID logró mantener la cobertura de los programas de la red de protección social y financiar parcialmente el VD para apoyar a trabajadores del sector formal e informal que perdieron sus ingresos durante la crisis. Un análisis del BID demuestra que, en conjunto, las transferencias ayudaron a contener el crecimiento de la pobreza durante la crisis. En ausencia de estos programas, la tasa de pobreza general en 2021 hubiera sido 8,32% superior, es decir 33,9%<sup>79</sup>. A partir de la necesidad de crear un sistema de protección social responsivo a estos choques, la operación de préstamo 5734/OC-PN, en ejecución, financia la ampliación de la cobertura del RENAB para incluir a la población beneficiaria del VD y vulnerable a la pobreza, el desarrollo de la plataforma de interoperabilidad del RENAB con otras instituciones del Estado, así como el equipamiento informático que da soporte a su implementación.<sup>80</sup> El desarrollo de sistemas de información interoperables también es apoyada por el BID mediante la operación [5533/OC-PN](#) liderada por FMM y ejecutada por el MEF.

<sup>78</sup> Estos beneficiarios realizaron al menos una compra durante el período de ejecución del préstamo.

<sup>79</sup> Cálculos propios a partir de EML 2021 de INEC.

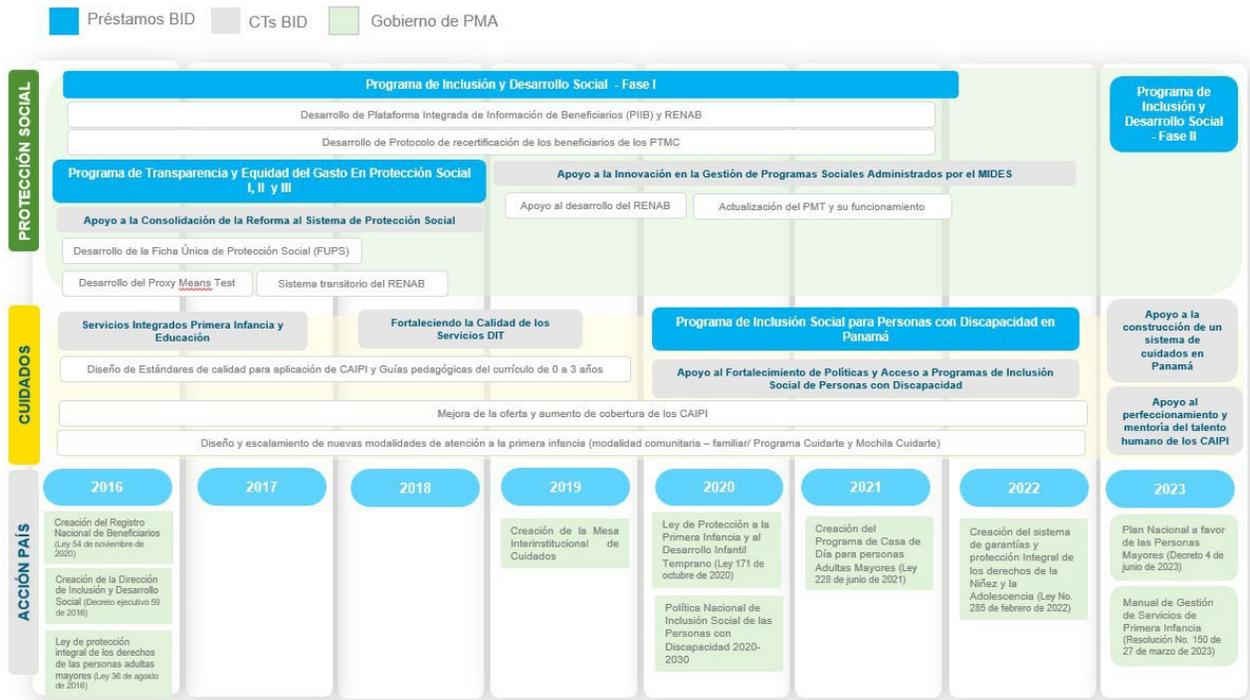
<sup>80</sup> El RENAB fue creado por medio de la Ley No. 54 (2016) como instrumento de carácter técnico que permite concentrar en una base de datos a todos los beneficiarios de los PTMC del Estado con categorización y priorización a los estratos sociales más vulnerables. Para la verificación de la elegibilidad y clasificación de los beneficiarios, el RENAB requiere interoperar con diferentes entidad del Estado incluyendo MEDUCA, CSS, Autoridad de Tránsito y Transporte Terrestre, Secretaría Nacional de Discapacidad, Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, Banco Nacional de Panamá, Autoridad Nacional de Tierras, Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, Autoridad de Innovación Gubernamental, Caja de Ahorros, MIDA, Ministerio de Ambiente, Contraloría General de la República, Lotería Nacional de Beneficencia, Dirección General de Ingresos, Autoridad Marítima de Panamá, y Ministerio de Comercio e Industrias

- 1.20 El PBP también construye sobre el apoyo del BID al país en fortalecer las políticas y programas que protegen a la población en situación de dependencia, específicamente la primera infancia, las PcD y las personas mayores en situación de dependencia. El establecimiento de un sistema integral de cuidados propuesto por este PBP da continuidad al apoyo del BID iniciado en 2019 con dos préstamos de reforma de política bajo la modalidad programática ([4777/OC-PN](#) y [5397/OC-PN](#)) y una cooperación técnica ([ATN-OC-17841-PN](#)). Las operaciones contribuyeron a establecer los lineamientos estratégicos del sistema integral de cuidados, y crear la Mesa Interinstitucional de Cuidados. La operación actual fortalece el esfuerzo del GP por generar estadísticas de género al apoyar la realización de la Encuesta de Uso del Tiempo. A través de [ATN/OC-18640-PN](#), el BID ha apoyado al GP con la creación de una Mesa Nacional de Estadísticas de Género, contribución clave para contar con estadísticas que guíen la formulación de políticas de equidad de género, entre las cuales se encuentran las estadísticas sobre el uso del tiempo empleado por hombres y mujeres en tareas no remuneradas de cuidado. La operación actual también apalanca la inversión de [5734/OC-PN](#) y [ATN/OC-19998-PN](#), a través de las cuales se lleva a cabo el diseño e implementación del primer plan local de cuidados donde se pondrán en marcha los elementos de gobernanza, mecanismos de identificación de la población en dependencia, y servicios asociados al sistema.<sup>81</sup>
- 1.21 La serie programática asegura que estas inversiones se implementen en un marco normativo coherente, maximizando sus impactos y contribuyendo a su sostenibilidad. El cronograma del apoyo que el BID ha brindado al GP en apoyo a las reformas de este programa se resumen en la Figura I.1.

---

<sup>81</sup> El corregimiento de Juan Díaz forma parte de los corregimientos del Plan Colmena, estrategia de reducción de la pobreza que focaliza la acción interinstitucional en 300 corregimientos a nivel nacional con alta incidencia de pobreza multidimensional. 37 de estos corregimientos pertenecen a las provincias de Panamá, entre ellos Juan Díaz, y Panamá Oeste, priorizados por el GP debido a características de vulnerabilidad social como brechas en el acceso a empleos de calidad, bajo nivel educativo, deficiente calidad de los servicios básicos, entre otros factores.

Figura I.1. Trabajo previo del BID en apoyo al proceso de reforma



1.22 **Lecciones aprendidas.** El diseño del PBP se beneficia del conocimiento y trabajo operativo que ha brindado el BID al fortalecimiento de sistemas de protección social tanto en Panamá como en la región. Veinticinco años de apoyo del BID al diseño, implementación y evaluación de PTMC, incluso durante la respuesta a la pandemia de COVID-19, muestran que el uso de la tecnología mejora la eficiencia y eficacia de las redes de seguridad social<sup>82</sup>. El conocimiento del Banco<sup>83</sup> también demuestra que el diseño de sistemas de protección social responsivos a choques debe contener, como componentes fundamentales, los mecanismos para identificar a la población en zonas de riesgo y con diferentes niveles socioeconómicos y plataformas interoperables para el intercambio de datos. A su vez, el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza del BID (GN-2784-7) identifica la creación de registros sociales como una buena práctica internacional para la respuesta eficaz a choques. Estas lecciones se reflejan en el diseño del Componente 2, con la creación de un registro social interoperable que incluye un índice de vulnerabilidad ambiental. Este conocimiento es respaldado por una creciente experiencia operativa en el diseño de sistemas responsivos adaptativos que incluyen el Programa de Apoyo al Sistema Integral de Protección Social II ([5681/BL-HO](#)) en Honduras y el Programa de Protección Social Responsiva a Choques en El Salvador ([5785/OC-ES](#)). En materia de interoperabilidad, el trabajo

<sup>82</sup> Ibarrarán et al. (2017).

<sup>83</sup> Bagolle, et al. (2023).

operativo previo en Panamá ([5501/OC-PN](#)) muestra que para hacer efectivo el intercambio de datos entre instituciones se requiere, más allá de convenios de cooperación, que se establezcan los parámetros y variables que abarca dicho intercambio, y que su gestión sea asumida en los presupuestos institucionales. Esta lección se refleja en las condiciones 2.2.1. y 2.2.2., que apoyan el desarrollo y aprobación de un protocolo estándar de interoperabilidad y el desarrollo de 14 *web service* que se mantengan en funcionamiento.

- 1.23 El Banco también cuenta con experiencia de apoyo a los países en sus procesos de reforma para establecer sistemas de cuidado que contribuyen a eliminar barreras de acceso al mercado laboral y generan oportunidades laborales de calidad en la economía del cuidado<sup>84</sup>. El análisis de la experiencia operativa del BID, específicamente del Programa de Apoyo a Políticas de Igualdad de Género ([4622/OC-AR](#)), indica que el instrumento de PBL resulta idóneo para impulsar reformas en el marco normativo e institucional de género, lo cual se incorpora en el Componente 3. La experiencia del Banco a través de las operaciones [3706/OC-UR](#) y [5445/OC-DR](#), enseña que la construcción de un sistema integral de cuidados es un proceso complejo que involucra la coordinación entre múltiples instituciones, a veces con incentivos diferentes. El intento de resolver este reto justifica la inclusión de: (i) la condición 3.1.1, que involucra el diseño y aprobación de una ley que establece el sistema integral de cuidados con su esquema de gobernanza y coordinación interinstitucional, y (ii) las condiciones 3.2.1. y 3.2.2., que involucran el desarrollo e implementación de planes locales de cuidados con su mecanismo local de coordinación interinstitucional, facilitando la articulación de los servicios dirigidos a las diferentes poblaciones que forman parte del sistema.
- 1.24 Las reformas orientadas a los servicios de DIT están informadas por el Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano (GN-2966-2) que resalta la necesidad de contar con los siguientes elementos para favorecer el cuidado y desarrollo óptimo de la infancia: (i) marcos institucionales que faciliten acciones intersectoriales coordinadas, lección que se incorpora en la condición 3.3.1 con el apoyo al funcionamiento de la Secretaria de Atención Integral a la Primera Infancia; (ii) financiamiento sostenible, lección que se ha informado el diseño de la condición 3.4.1. que permite identificar los presupuestos institucionales dedicados a la provisión de servicios establecidos en la RAIFI y la condición 3.5.2. que asegura la sostenibilidad financiera para dichos servicios; y (iii) servicios de alta calidad, especialmente orientados a la población más vulnerable, lección que se incorpora en la condición 3.7a.1, con la aprobación del Manual de Gestión de Servicios de Atención a la Primera Infancia que institucionaliza las modalidades de atención a la primera infancia: institucional, familiar, comunitaria y flexible, y el 3.7b.1. que aprueba la actualización de los estándares de calidad de la modalidad institucional. Se derivan lecciones de los Programas “Inversión en Calidad de los Servicios de Desarrollo Infantil” ([4607/OC-EC](#)) y “Programa de Inclusión y Desarrollo Social” ([3512/OC-PN](#)) cuya implementación demuestra la importancia de monitorear el cumplimiento de estándares de calidad durante el escalamiento de servicios de DIT. Esta lección informa la condición 3.7b.1 que aprueba la actualización de los estándares de

---

<sup>84</sup> ONU Mujeres, 2021. Hacia la construcción de Sistemas Integrales de Cuidados en América Latina y el Caribe. Elementos para su implementación.

- calidad de la modalidad institucional, y la 3.7.2. que establece un sistema de gestión de la calidad para las demás modalidades de servicios.
- 1.25 El Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza del BID (GN-2784-7) y la literatura existente<sup>85</sup> documentan la importancia de contar con sistemas nacionales de certificación de la discapacidad para reducir las brechas de acceso a programas sociales para las PcD. Este conocimiento sectorial motiva la inclusión de la condición 3.8.1 que aprueba la descentralización del sistema nacional de certificación de la discapacidad para que el Estado pueda contar con la capacidad de certificación en las 9 sedes regionales de la SENADIS, extendiendo el servicio a nivel nacional. El mismo Marco Sectorial también recomienda la creación de programas de asistencia personal que promueven la autonomía de las personas en situación de dependencia y a la vez reducen la carga de trabajo no remunerado para los familiares, principalmente mujeres. Este conocimiento justifica la inclusión de la condición 3.9.1. que apoya el diseño e implementación de un modelo de asistencia personal para personas con alta necesidad de apoyos.
- 1.26 Los estudios del Banco<sup>86</sup> y el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza documentan la importancia de los servicios de largo plazo para proteger la calidad de vida de las personas mayores en situación de dependencia funcional. Esto justifica la inclusión de la condición 3.11.1. que promueve el desarrollo y la implementación del modelo de atención a personas adultas mayores en situación de dependencia, en centros diurnos de cuidado. Asimismo, el trabajo de conocimiento sectorial del Banco documenta que el desarrollo de un baremo de dependencia para determinar la elegibilidad es un paso necesario para la construcción de un sistema de cuidados de largo plazo<sup>87</sup>. Esto se refleja en la condición 3.10.1, bajo el subcomponente 3.4.
- 1.27 **Coordinación con agencias multilaterales y otros donantes.** El programa construye sobre el trabajo previo de asistencia técnica desarrollado por ONU Mujeres en coordinación con el BID en apoyo al MIDES para la construcción de un sistema de cuidados. Con esta asistencia técnica, el MIDES elaboró un documento técnico de lineamientos para la construcción del Sistema Nacional de Cuidados en la que se define la estrategia de "territorios que cuidan" como mecanismo para la puesta en marcha del sistema a nivel territorial, un primer estudio de oferta y demanda de servicios de cuidado, y la propuesta de ley que crea el sistema. El PBP también construye sobre la asistencia técnica brindada por UNICEF que, en coordinación con el BID, han apoyado al MIDES en la actualización de la RAIPI "Contigo en la Primera Infancia" adoptada en el 2022<sup>88</sup>, el desarrollo del Manual de Gestión de Servicios de Primera Infancia y la evaluación del primer escalamiento del programa Cuidarte, a partir de la cual, con apoyo del [5734/OC-PN](#), se está por implementar en modalidad grupal.
- 1.28 **Alineación estratégica.** El Programa es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad

---

<sup>85</sup> Huete, A. Autonomía e Inclusión de las PcD en el ámbito de Protección Social, Resumen de Políticas IDB-PB-305, 2019.

<sup>86</sup> Aranco et al. (2022b).

<sup>87</sup> Oliveira et al. (2022); Medellín et al. (2018); Cafagna et al. (2019).

<sup>88</sup> La RAIPI actualizada fue adoptada mediante el Decreto 13 del 24 de noviembre de 2022.

- al ampliar la capacidad de respuesta de choques del sistema de protección social; y (ii) abordar el cambio climático al identificar el riesgo de vulnerabilidad climática y ambiental de la población en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad. El Proyecto también se alinea con los objetivos de: (i) Biodiversidad, capital natural y acción climática; (ii) igualdad de género e inclusión de diversos grupos de población; (iii) capacidad institucional, Estado de derecho y seguridad ciudadana; y (iv) protección social y desarrollo del capital humano.
- 1.29 El Programa es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-12) en su primera línea al contribuir con programas de apoyo al ingreso (por medio de la creación del registro social), y en su segunda línea de apoyo al establecimiento de un sistema de cuidados para personas dependientes. Es consistente con el Marco Sectorial de DIT (GN-2966-2) en su primera y segunda línea de acción al promover la política pública bien informada y servicios de DIT con calidad. El programa se alinea con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-13) y con el Plan de Acción Género y Diversidad del Grupo BID 2022-2025 (GN-3116-1) en la generación de oportunidades económicas para mujeres y el fortalecimiento institucional en materia de género y diversidad. El programa se alinea con el Marco de Acción de Empleo con Perspectiva de Género (GN-3057) al contemplar análisis, intervenciones e indicadores relacionados con la creación de un Sistema Integral de Cuidados (Componente 3) y los efectos esperados en la participación laboral y empleo de las mujeres. El programa está alineado con el objetivo estratégico de “Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento a poblaciones vulnerables” de la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055) y con los objetivos esperados de “Mejora la eficiencia y focalización de los programas de protección social”, “Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo”, e “Incrementa la asistencia escolar en la primera infancia”. Por último, está alineada con el eje de combate a la pobreza y desigualdad del Plan Estratégico 2020-2024 del GP.
- 1.30 **Género y Diversidad.** La alineación de género se debe a la consolidación de un sistema integral de cuidados que contribuye a cerrar la brecha entre mujeres y hombres en el tiempo dedicado a las tareas de cuidado no remunerado. La alineación con Diversidad obedece a la adaptación intercultural de los servicios de cuidado infantil y la descentralización del sistema de certificación de la discapacidad, así como el diseño y puesta en marcha del modelo de asistencia personal para PcD.
- 1.31 **Financiamiento climático.** Según la metodología conjunta de los [BMD de estimación de financiamiento climático](#), el 6,67% de los recursos de esta operación se invierten en actividades que contribuirán en la adaptación al cambio climático, según la metodología de los BMD.
- 1.32 **Alineación con el Acuerdo de París.** Esta operación ha sido analizada utilizando el [Marco Conjunto de los BMD para el Análisis de Alineación con París](#) y el PAIA del Grupo BID (GN-3142-1); se ha determinado: (i) alineada con la meta de adaptación del Acuerdo de París (AP); y (ii) universalmente alineada con la meta de mitigación del AP.

## **B. Objetivos, componentes y costo**

- 1.33 **Objetivo.** El objetivo general de este PBP es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de dependencia. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social; y (ii) proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, PcD y adultos mayores) del riesgo de rezago en el desarrollo y de dependencia funcional, y a las personas que las cuidan, a la vez promoviendo su productividad.
- 1.34 **Componente 1. Estabilidad macroeconómica.** Este componente busca asegurar un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa y consistente con los lineamientos establecidos en la Carta de Política (Anexo II, condición 1.1.1).
- 1.35 **Componente 2. Sistema de protección social responsivo.** El componente ampliará la identificación y clasificación de vulnerabilidad socioeconómica, ambiental y climática de la población vulnerable contribuyendo a un sistema de protección social responsivo ante choques que generan pobreza temporal. El componente apoya: (i) la elaboración del marco normativo que crea el RSU como sistema para la identificación, focalización y seguimiento de las condiciones de vida de los hogares panameños (condición 2.1.1.); (ii) la aprobación de un protocolo de interoperabilidad del MIDES con instituciones públicas que permite la actualización permanente de la información de la población registrada en el RSU (condición 2.2.1.); y (iii) el diseño de un mecanismo de clasificación de la población registrada en el RSU según su vulnerabilidad a riesgos ambientales y choques climáticos (condición 2.3.1.).
- 1.36 Las reformas apoyadas por la segunda operación de este PBP contribuirán a la puesta en marcha de un sistema de protección responsivo a través de: (i) la aprobación e implementación del RSU (condición 2.1.2.); (ii) el desarrollo y funcionamiento de 14 *web service* para el intercambio de datos con el RSU (condición 2.2.2.); y (iii) la clasificación en el RSU a beneficiarios de los PTMC y de subsidios temporal como parte de la implementación del mecanismo de clasificación de vulnerabilidad a riesgos ambientales y choques climáticos (condición 2.3.2.).
- 1.37 **Componente 3. Sistema integral de cuidados.** El componente desarrollará el marco legal e institucional del sistema integral de cuidados de Panamá, los estándares para la provisión de servicios con calidad a la primera infancia, y nuevos modelos de atención para PcD y personas mayores en dependencia.
- 1.38 **Subcomponente 3.1. Marco institucional.** El subcomponente apoya la creación del sistema integral de cuidados que, a su vez, contribuye al cierre de brechas de género. Específicamente el componente apoya: (i) la aprobación de la ley que crea el sistema nacional de cuidados, estableciendo el cuidado como un derecho, definiendo las poblaciones beneficiarias y servicios que componen el sistema, y establece la estructura de gobernanza para su implementación (condición 3.1.1); (ii) la aprobación e implementación del primer plan local de cuidados que aplica los mecanismos de coordinación y oferta de servicios y del sistema en el corregimiento de Juan Díaz, provincia de Panamá (condición 3.2.1.).

- 1.39 Las reformas apoyadas por la segunda operación de este PBP consolidarán el sistema mediante: (i) creación de la Dirección Nacional de Cuidados dentro del MIDES como órgano de gestión del sistema (condición 3.1.2.); y (ii) el desarrollo del Plan Nacional de Cuidados y su implementación a través de Planes Locales de Cuidado en 10 territorios (condición 3.2.2).
- 1.40 **Subcomponente 3.2. Atención integral a la primera infancia.** Se fortalecerá el rol del MIDES como coordinador de las políticas de DIT y la mejora de la cobertura y calidad de los servicios de DIT mediante: (i) el establecimiento de una línea en el presupuesto del MIDES para el funcionamiento de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia (condición 3.3.1); (ii) la implementación del sistema de indicadores de la nueva RAIPI que incluya la definición de los mecanismos para la recopilación y actualización de la información por parte de las diferentes instituciones que brindan servicios de la RAIPI (3.4.1); (iii) la identificación de la inversión dirigida a la primera infancia en el Presupuesto General del Estado (3.5.1.); (iv) el establecimiento del compromiso programático para la realización de la Encuesta MICS que incluya la medición de uso del tiempo en el hogar con enfoque de género (condición 3.6.1); y (v) la aprobación del Manual de Gestión de Servicios de atención a la primera infancia del MIDES que institucionaliza las modalidades de atención a la primera infancia: institucional, familiar, comunitaria y flexible, y actualiza los estándares de calidad de la modalidad institucional (condiciones 3.7a.1 y 3.7b.1).
- 1.41 Las reformas de la segunda operación contribuirán a consolidar la institucionalidad, fuentes de financiamiento, modelos y estándares de calidad para la entrega de los servicios de atención a la primera infancia. Se apoyará: (i) el funcionamiento de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia asegurando el nombramiento de su personal (condición 3.3.2); (ii) el desarrollo de un sistema informático para el seguimiento automatizado de los indicadores de la RAIPI que permite monitorear su cumplimiento (condición 3.4.2); (iii) la reforma de la [Ley N.º362](#) de 2023 para que incluya, entre el 7% del PIB dedicado a educación, los servicios de educación temprana a la población de 0 a 4 años (condición 3.5.2); (iv) la implementación de la Encuesta MICS (condición 3.6.2); y (v) la implementación del sistema de gestión de la calidad de las modalidades de DIT (3.7.2).
- 1.42 **Subcomponente 3.3. Autonomía de las PcD.** El subcomponente contribuye a la autonomía de las PcD con altas necesidades de apoyo mediante: (i) la descentralización de sistema nacional de certificaciones para contar con capacidad de certificación en las 9 sedes regionales de la SENADIS (condición 3.8.1); y (ii) la aprobación de un modelo de asistencia personal a personas en situación de dependencia (condición 3.9.1).
- 1.43 Las reformas de la segunda operación contribuirán a la agenda de inclusión de las PcD mediante: (i) la implementación de la certificación de la discapacidad en las 9 sedes regionales de la SENADIS (condición 3.8.2); y (ii) la implementación del modelo de asistencia personal para personas en situación de dependencia en 10 territorios (3.9.2).
- 1.44 **Subcomponente 3.4. Cuidados para adultos mayores.** El subcomponente apoya el cuidado de los adultos mayores en situación de dependencia mediante:

(i) la aprobación de un instrumento (baremo) para medir la dependencia (condición 3.10.1); y (ii) la aprobación de modelos de atención a adultos mayores en situación de dependencia, en centro diurno (condición 3.11.1).

- 1.45 Las reformas de la segunda operación están orientados a la implementación en terreno de: (i) el baremo para la medición de la dependencia en línea con los planes locales de cuidados (condición 3.10.2); y (ii) la implementación del modelo de atención a adultos mayores en situación de dependencia en centros diurnos en 10 territorios en la segunda fase (condición 3.11.2).

### C. Indicadores clave de resultados

- 1.46 **Indicadores de resultado.** La Matriz de Resultados (Anexo III) de la serie programática identifica los impactos y resultados que se espera estén asociados a la implementación de las medidas de política orientadas a fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social y proteger a la población en situación de dependencia. Entre los impactos esperados se destacan: (i) la reducción en la brecha en tasa de empleo entre hombres y mujeres en edad laboral; (ii) la mejora en el desarrollo cognitivo de los niños menores de cuatro años matriculados en CAIPI; y (iii) la mejora del ambiente en hogares beneficiarios de “Cuidarte” con base al puntaje de Indicadores del Cuidado Familiar. Los resultados incluyen: (i) la proporción de la población panameña que está registrada en el RSU; (ii) porcentaje de la población registrada en el RSU que cuenta con una caracterización socioeconómica; (iii) porcentaje de la población registrada en el RSU que cuenta con una clasificación de vulnerabilidad al CC; (iv) el número de niños de 6 a 48 meses que cuentan con servicios de DIT en modalidad comunitaria (a nivel nacional, y específicamente en comarcas indígenas); (v) porcentaje de PcD severa en situación de dependencia beneficiaria del AG que recibe servicios de asistencia personal; y (vi) avances en la medición de la dependencia funcional entre personas mayores que viven en las áreas de implementación del Sistema de Cuidados.
- 1.47 **Beneficiarios del programa.** Los beneficiarios de la creación del RSU incluyen 120.000 personas en situación de vulnerabilidad, que podrán ser consideradas para recibir apoyos al ingreso en caso se verifique un choque de naturaleza económica, sanitaria, o ambiental<sup>89</sup>. Los beneficiarios de la creación de un sistema de cuidados incluyen, cada año, 16.000 niños menores de cuatro años que recibirán servicios de atención integral a la primera infancia, 1.050 PcD severa con altas necesidades de apoyo que recibirán servicios de asistencia personal y 450 personas mayores en situación de dependencia funcional que recibirán servicios de cuidados de largo plazo. Además, incluyen 2.000 cuidadores familiares (aproximadamente el 90% de ellos mujeres), que beneficiarán de una reducción sustancial de su carga de cuidado no remunerado dentro del hogar, y podrán consecuentemente entrar en el mercado laboral. Finalmente, incluyen a 1.600 cuidadoras remuneradas empleadas por el Sistema. Estos números se refieren a las primeras etapas de implementación del Sistema<sup>90</sup>.

---

<sup>89</sup> El 32% de la población de Panamá – aproximadamente 1,2 millones de personas - se encuentra en vulnerabilidad económica. Asumimos que un choque determine la caída en pobreza para el 10% de esta población (Stampini et al. [2016](#)).

- 1.48 **Reformas clave e impacto.** El programa apoya reformas clave en el sector de protección social a través de medidas como el diseño de la legislación que establece un registro social amplio de la población en pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad (condición 2.1.1.) cuya caracterización proviene de un sistema de información interoperable (condición 2.1.2.) con los mecanismos para su clasificación socioeconómica y de riesgo ante choques climáticos y ambientales (condición 2.1.3). El BID ha apoyado reformas de protección social a través de otras series programáticas con resultados positivos. Por ejemplo, la serie programática [3485/OC-PN](#); [3724/OC-PN](#); [4594/OC-PN](#) implementada en Panamá entre 2015 y 2018 impulsó reformas de gran envergadura orientadas a la eficiencia en la gestión de los PTMC cuyos resultados son detallados en ¶1.19. El programa también apoya reformas de política clave en materia de cuidados a través de la creación del marco legal y de gobernanza de un sistema nacional de cuidados (condición 3.1.1.) con su esquema de implementación a nivel territorial (3.2.1.), instrumentos de clasificación (3.12.1), así como modelos de atención y estándares de calidad para el cuidado de la primera infancia, las PcD con altas necesidades de apoyo, y las personas mayores con dependencia (condiciones 3.9.1, 3.11.1, 3.13.1). El BID ha apoyado programas de reforma orientados a la equidad de género a través de la creación de sistemas de cuidado mediante la serie programática iniciada con la operación [5807/OC-CO](#). La operación contribuyó al diseño del Sistema Nacional de Cuidado por medio de la creación de la Comisión Intersectorial del Sistema Nacional de Cuidado (SNC) y el desarrollo de los lineamientos de política del SNC. La evidencia operativa y de la literatura que documenta la importancia de estas reformas está contenida en los párrafos ¶1.24 ¶1.28
- 1.49 En términos de impactos en el largo plazo, el programa permitirá: (i) aumentar la productividad futura por medio de la atención integral a la primera infancia; y (ii) aumentar el empleo femenino por medio de los servicios de un sistema de cuidado que facilita la inserción laboral de la mujer liberando su tiempo y generando oportunidades de empleo. Con base en la evidencia y la literatura existentes, estimamos preliminarmente que el valor presente neto de los beneficios de las reformas apoyadas por este PBP asciende a aproximadamente US\$565 millones. Esta es la suma de: (i) los beneficios de los retornos económicos de la atención temprana a cinco cohortes (una cada dos años) de aproximadamente 16.000 niños menores de cuatro años; y (ii) los ingresos laborales de 3.600 mujeres que entran al mercado laboral como consecuencia de

---

<sup>90</sup> En futuro, si el Sistema incrementa su cobertura a niveles comparables con aquellos de otros países de la región, el número de beneficiarios puede aumentar a 64.400 niños menores de cuatro años (cobertura del 20% de la población objetivo de la atención integral a la primera infancia, es decir 322.000 niños menores de cuatro años en el país), 1.900 PcD (cobertura del 1% de la población objetivo de la asistencia personal, es decir 190.000 PcD con necesidades de apoyo (el 60% del total de las 317.000 PcD en el país) y 9.450 personas mayores en situación de dependencia (cobertura del 15% de la población objetivo de los cuidados de larga duración, es decir 63.000 personas mayores con necesidades de apoyos). Este aumento de la cobertura del Sistema de cuidados conllevaría un aumento proporcional en el número de cuidadoras familiares que beneficiarían de una reducción sustancial de la carga de cuidado no remunerado (permitiendo su entrada en el mercado del trabajo), y de la creación de empleos de remunerados en el sector del cuidado.

la implementación de servicios de cuidado, estimados con un horizonte temporal de 10 años<sup>91</sup>.

- 1.50 **Sostenibilidad de las reformas.** Para garantizar la sostenibilidad política de la operación, se apoyan específicamente reformas de carácter normativo como son el diseño del anteproyecto de ley que crea el RSU (condición 2.1.1) y la aprobación de la ley que crea el sistema integral de cuidados (condición 3.1.1). Para garantizar la sostenibilidad institucional de la operación, se apoyan reformas que fortalecen el rol del MIDES como coordinador de la política de cuidados, en general, y de primera infancia, en particular, mediante la creación de la Dirección Nacional de Cuidados (condición 3.1.2) y el funcionamiento de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia (condición 3.3.1 y 3.3.2), respectivamente. A fin de garantizar la sostenibilidad financiera de las medidas, se han incluido medidas que garantizan el compromiso presupuestario a largo plazo. Específicamente se incluye la identificación de las líneas presupuestarias dedicadas a la atención integral a la primera infancia dentro del presupuesto nacional (condición 3.5.1), y la reforma de la Ley No. 362 de 2023, para incluir dentro del 7% de inversión en el sector educativo, el financiamiento de los servicios de desarrollo infantil temprano (3.5.2). Así, se garantiza que las reformas cuentan con los recursos presupuestarios asociados a la implementación de los modelos de atención integral a la primera infancia. A su vez, la sostenibilidad institucional de las reformas se sustenta en el respaldo continuo que han brindado desde 2009 las diferentes administraciones de gobierno a la mejora de los servicios de protección social de Panamá.
- 1.51 **Desafíos pendientes.** A pesar de las reformas sustanciales apoyadas por este PBP, permanecen brechas tanto en el sistema de protección social como el de cuidados. El primero es la ampliación de la cobertura del registro social para abarcar a toda la población en situación de vulnerabilidad económica, lo cual requerirá extensos barridos en campo para el levantamiento de la FUPS. El segundo es la ampliación de la cobertura de los servicios de cuidado con calidad entre las poblaciones del sistema de cuidado, incluyendo la expansión de la cobertura de la modalidad institucional y comunitaria de servicios de DIT, y de los modelos de atención a PcD severa y adultos mayores en dependencia. Igualmente, queda pendiente el desarrollo de estándares de calidad para el modelo de cuidado en centros diurnos y los elementos para la profesionalización de los cuidadores, incluyendo la definición de un perfil profesional de los cuidadores y la currícula para la formación personas cuidadoras.
- 1.52 **Análisis Económico.** Con base en recomendaciones de OVE en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>92</sup> y en los resultados de la revisión de las prácticas y estándares de evaluación para los préstamos de apoyo a reformas de política llevada a cabo por el Grupo de Cooperación de Evaluación (ECG, por sus siglas en inglés, compuesto por las Oficinas de

---

<sup>91</sup> También, se esperan beneficios por la protección de la población vulnerable frente a choques transitorios como resultado del desarrollo de elementos adaptativos del sistema de protección social apoyados mediante el Componente 2.

<sup>92</sup> RE-397-1: "Actualmente, el puntaje de la sección de análisis económico se calcula utilizando el valor máximo del análisis de costos y beneficios y del análisis de la eficacia en función de los costos. Sin embargo, estos análisis no pueden aplicarse a los préstamos en apoyo de reforma de política".

Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>93</sup>, previsto en el ¶1.3 del documento GN-2489-5 (Revisión de la Matriz de Efectividad en el Desarrollo para Operaciones con y sin Garantía Soberana) que, entre otros, señalan que no resultaría necesario incluir un análisis de eficiencia en el uso de los recursos financieros<sup>94</sup>, se determinó que no se realizará un análisis económico para este tipo de préstamo como fue informado al Directorio del Banco. Por lo tanto, la presente operación de préstamo no incluye un análisis económico y, por consiguiente, no se considera el análisis económico para efectos de medir el puntaje de evaluabilidad en la DEM del presente programa.

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 **Instrumento de financiamiento.** La operación está estructurada como un Préstamo de Reforma de Políticas bajo la modalidad programática (PBP, por sus siglas en inglés), y corresponde a la primera de dos operaciones individuales, técnicamente relacionadas y separadas contractualmente. La elección de este instrumento se justifica para implementar reformas de mediano plazo, en un contexto de capacidad de implementación creciente (estimuladas por las operaciones de la misma serie y operaciones de inversión paralelas), incorporando en cada fase el conocimiento adquirido. La estructura de la operación es consistente con las Directrices sobre Preparación y Aplicación de Préstamos en Apoyo de Reformas de Políticas (CS-3633-2).
- 2.2 **Dimensión de la operación.** Según las directrices del ¶3.27(b) del documento CS-3622-2, el monto de la operación se estableció según las necesidades de financiamiento del país y no está relacionado con los costos asociados a las reformas de política. Para el 2024 las necesidades de financiamiento del GP son equivalentes a US\$4.567 millones. Un monto de US\$300 millones será financiado por Capital Ordinario, lo que representa el 6,6% del total de las necesidades de financiamiento del país. El monto de la segunda operación se definirá según las necesidades de financiamiento del país y el ejercicio programático del Banco.

### B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 No se espera que esta operación de PBL genere efectos negativos significativos y directos sobre el medio ambiente y los recursos naturales del país; por lo tanto, el PBL está excluido del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (MPAS) del BID, de conformidad con lo dispuesto en el ¶4.7 del MPAS.

### C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 No se identifican riesgos fiduciarios asociados a esta operación. Los recursos del préstamo serán desembolsados directamente en una cuenta designada por el

---

<sup>93</sup> *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations.* Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero-2012.

<sup>94</sup> Según el ECG, los PBL deben ser evaluados de acuerdo con la relevancia, efectividad y sostenibilidad. La eficiencia no se incluyó como criterio, dado que el dimensionamiento de los PBL está vinculado a la brecha de financiamiento de un país, siendo independiente de los beneficios del proyecto.

MEF y su uso será determinado por el GP. El organismo ejecutor cuenta con los instrumentos financieros necesarios y sistemas de control para este fin. Los recursos serán desembolsados cuando se cumplan todas las condiciones establecidas en el contrato de préstamo.

#### **D. Otros riesgos y temas clave**

- 2.5 Como parte del diseño del programa, se realizó una evaluación de riesgos con las entidades beneficiarias utilizando la metodología del Banco. Se identificó un riesgo de nivel medio-alto en el área de entorno de ejecución. Existe el riesgo de pérdida de consenso político para asegurar la continuación de las reformas, lo que pone en riesgo la continuidad y sostenibilidad de estas. Este riesgo se mitiga mediante los mecanismos legales e institucionales (leyes, decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales) que adoptan las reformas de la primera fase, y que son el sustento normativo para las respectivas asignaciones presupuestarias y la continuidad de las políticas públicas. Este riesgo también se mitiga con la ejecución en paralelo de las operaciones [5734/OC-PN](#) y [5127/OC-PN](#), que apalancan las inversiones necesarias para la implementación de las reformas de política. Adicionalmente, la continuidad de la serie se sustenta en el respaldo de las tres últimas administraciones gubernamentales que, desde 2009, implementan reformas en los PTMC y en los servicios de cuidados que representan el enfoque de esta operación. Existe un riesgo medio-bajo si el MEF y el MIDES no establecen mecanismos de coordinación efectivos para dar seguimiento al cumplimiento de las condiciones de política, poniendo en riesgo el desembolso de la primera operación. Este riesgo se mitiga con el establecimiento de un grupo de trabajo de alto nivel, integrado por las direcciones técnicas de ambas instituciones, que se reúna periódicamente para el seguimiento al cumplimiento de las condiciones de política.

### **III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN**

#### **A. Resumen de los arreglos de implementación**

- 3.1 El prestatario de este programa es la República de Panamá. El Organismo Ejecutor (OE) es el MEF y será responsable de coordinar el cumplimiento de las condiciones de política. El OE, con apoyo del MIDES, tiene la responsabilidad de llevar a cabo las siguientes actividades: (i) coordinar con las diferentes entidades gubernamentales responsables por adoptar las medidas de política o la ejecución técnica de las actividades; (ii) monitorear el avance y promover el cumplimiento de las actividades del programa para asegurar su ejecución; (iii) fungir como contraparte oficial ante del Banco para los temas técnicos; (iv) preparar los informes requeridos en las fechas establecidas con la calidad requerida; y (v) anticipar y resolver desafíos estratégicos, técnicos y de coordinación relacionados a la ejecución del programa.
- 3.2 **Condición contractual especial previa al primer y único desembolso del financiamiento. El desembolso de los recursos, a realizarse a solicitud del prestatario, está condicionado al cumplimiento de las condiciones de política descritas en los componentes del programa, y de acuerdo con la**

**Matriz de Política (Anexo II), la [Carta de Política](#); así como las demás condiciones establecidas en el contrato de préstamo.**

**B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados**

- 3.3 La matriz de políticas, la matriz de medios de verificación y la matriz de resultados son los instrumentos del proyecto que contienen los parámetros para el monitoreo del programa y la evaluación de los resultados. El organismo ejecutor será responsable de elaborar los informes de avance en el cumplimiento de las medidas de política y de entregar al Banco los medios de verificación que serán utilizados por el equipo de proyecto para elaborar los memorándums que documenten el cumplimiento de las condiciones de política necesarias para el desembolso. En cumplimiento de la guía OP-1242-5 del Banco el equipo de proyecto elaborará un Informe de Terminación del Proyecto (PCR) al finalizar la segunda operación de la serie programática. Este documento evaluará el alcance y el logro de los resultados del programa a través de las medidas de política implementadas durante la ejecución. La evaluación para analizar el impacto del programa se basa en un análisis antes y después de los indicadores de resultado incluidos en la Matriz de Resultados, y de los dos indicadores para medir el objetivo general. El Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#4](#)) detalla los arreglos de monitoreo y evaluación para la operación.

**IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El Banco ha acordado con el gobierno la carta de política ([EER#1](#)) que describe los objetivos y acciones que se llevarán a cabo durante la serie programática, asegurando el compromiso gubernamental con las reformas y actividades acordadas con el Banco. Adicionalmente, el Banco y el GP han acordado la Matriz de Políticas que identifica las acciones de política contenidas en esta operación.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1178
<b>I. Prioridades corporativas y del país</b>		
<b>1. Alineación con la estrategia institucional del Grupo BID</b>		
Áreas de enfoque operativo		-Biodiversidad, capital natural y acción climática -Igualdad de género e inclusión de grupos poblacionales diversos -Capacidad institucional, estado de derecho, seguridad ciudadana -Protección social y desarrollo del capital humano
[Marcador de espacio: Indicadores del marco de impacto]		
<b>2. Objetivos de desarrollo del país</b>		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-3055	(i) Mejora la eficiencia y focalización de los programas de protección social; (ii) mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo; e (iii) incrementar la asistencia escolar en la primera infancia
Matriz de resultados del programa de país	GN-3207	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2024.
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)		
<b>II. Development Outcomes - Evaluability</b>		Evaluable
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>		8.4
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.5
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.4
<b>4. Análisis económico ex ante</b>		N/A
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>		8.3
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		4.3
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Alto
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		N.A.
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	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		

*Nota de valoración de la evaluabilidad: Esta es la primera operación de una serie programática de 300 millones de dólares, destinada a apoyar y fortalecer el sistema de protección social de Panamá. El enfoque está en mejorar la identificación de personas en situación de vulnerabilidad, desarrollar un sistema integral de cuidados y promover una mayor estabilidad macroeconómica. El objetivo general de este PBP es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de dependencia. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social; y (ii) proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, PcD y adultos mayores) del riesgo de rezago en el desarrollo y de dependencia funcional, y a las personas que las cuidan, a la vez promoviendo su productividad.*

*El diagnóstico es adecuado y resalta los desafíos del sistema de protección social en Panamá. Actualmente, no se incluye a la población en situación de vulnerabilidad, que representa el 32.2% de la población total. Los niños, las personas con discapacidad y los adultos mayores enfrentan un mayor grado de vulnerabilidad. Además, la mayoría de quienes brindan apoyo a las personas en situación de dependencia son mujeres, lo que contribuye a la feminización de la pobreza. Las políticas propuestas son coherentes con las deficiencias diagnosticadas y contribuyen a alcanzar el objetivo general y los objetivos específicos.*

*La matriz de resultados es consistente con la lógica vertical de la operación y presenta indicadores de impacto y resultados bien definidos. Sin embargo, hay una excepción en el objetivo específico 2, ya que el efecto en la productividad de las personas que brindan cuidados no está medido. También sería apropiado que las metas estuvieran justificadas.*

*El plan de monitoreo y evaluación se basa en un análisis antes y después de los indicadores de resultado incluidos en la Matriz de Resultados que se realizará al final de la segunda operación de esta serie. Se menciona otras evaluaciones complementarias, pero no se proporciona información específica al respecto.*

## MATRIZ DE POLÍTICAS

**Objetivo:** Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social; y (ii) proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, personas con discapacidad y adultos mayores) del riesgo de rezago en el desarrollo y de dependencia funcional, y a las personas que las cuidan, a la vez promoviendo su productividad. El objetivo general es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de dependencia.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
<b>Componente 1: Estabilidad macroeconómica</b>			
Asegurar un entorno macroeconómico conducente al logro de los objetivos del programa	1.1.1 Mantener un marco macroeconómico consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política sectorial.	Cumplido	1.1.2 Mantener un marco económico consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política sectorial.
<b>Componente 2: Sistema de protección social responsivo</b>			
Fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social	2.1.1 Elaborar el marco normativo que crea el Registro Social Universal como sistema para la identificación, focalización y seguimiento de las condiciones de vida de los hogares panameños.	Cumplido (IV Trimestre, 2024)	2.1.2 Aprobar e implementar el Registro Social Universal que permitirá caracterizar a la población según sus condiciones de vida y mejorar la focalización y gestión de programa sociales.
	2.2.1 Aprobar el protocolo de interoperabilidad del MIDES con instituciones públicas que permite la actualización permanente de la información de la población registrada en el RSU.	Cumplido (II Trimestre, 2024)	2.2.2 Implementar 14 <i>web service</i> que se mantienen en funcionamiento para el intercambio con el Registro Social Universal.
	2.3.1 Diseñar el mecanismo que clasifica a la población registrada en el RSU según su nivel de vulnerabilidad ambiental y a choques climáticos.	Cumplido (II Trimestre, 2024)	2.3.2 Clasificar en el Registro Social Universal a beneficiarios de PTMC y de subsidios temporales según nivel de riesgo ambiental y climático.
<b>Componente 3: Sistema integral de cuidados</b>			
<b>Subcomponente 3.1. Marco institucional</b>			
Proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, personas con discapacidad y adultos	3.1.1. Crear un sistema nacional de cuidados que establece el cuidado como un derecho, define las	Cumplido (II Trimestre, 2024)	3.1.2 Establecer en el MIDES la Dirección Nacional de Cuidados como entidad coordinadora del sistema.

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
mayores) y a las personas que cuidan, a la vez promoviendo su productividad	poblaciones beneficiarias y servicios que componen el sistema y establece la estructura de gobernanza para su implementación.		
	3.2.1 Aprobar e implementar el primer Plan Local de Cuidados como estrategia para escalar el sistema nacional de cuidados en el territorio.	Cumplido (II Trimestre, 2024)	3.2.2 Desarrollar el Plan Nacional de Cuidados e implementarlo mediante Planes Locales de Cuidados en 10 territorios "Territorios que Cuidan"
<b>Subcomponente 3.2. Atención integral a la primera infancia</b>			
	3.3.1 Establecer una línea en el presupuesto del MIDES para el funcionamiento de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia en cumplimiento de la Ley No. 171 de 2020.	Cumplido (IV Trimestre, 2023)	3.3.2 Poner en funcionamiento la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia con la función de coordinación de la política de DIT.
	3.4.1 Implementar el sistema de indicadores para el seguimiento de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI).	Cumplido (III Trimestre, 2024)	3.4.2 Crear el sistema informático para la implementación de la RAIPI en cumplimiento de la Ley No. 171 de 2020.
	3.5.1 Implementar el etiquetado de primera infancia en el presupuesto nacional del estado correspondiente a las instituciones que conforman la RAIPI "Contigo en la Primera Infancia".	Por cumplir (IV Trimestre, 2024)	3.5.2 Incluir dentro del 7% de inversión en el sector educativo, los servicios de desarrollo infantil temprano que ofrece el MIDES.
	3.6.1 Establecer el compromiso programático para la realización de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) con indicadores clave para medir el desarrollo y bienestar de la niñez y permite monitorear los avances, incluyendo la medición de uso del tiempo en el hogar con enfoque de género.	Cumplido (I Trimestre, 2024)	3.6.2 Implementar la Encuesta MICS con representatividad nacional y urbano-rural-indígena que posibilitará medir los indicadores de desarrollo infantil.
	3.7a.1 Aprobar el Manual de Gestión de Servicios de Atención a la Primera Infancia del MIDES que institucionaliza	(3.7a.1) Cumplido (II Trimestre, 2024)	3.7.2 Aplicar el sistema de gestión de la calidad de las modalidades

Componentes/ Objetivos de Política	Condiciones de Política Programático I	Estado de Cumplimiento de las Condiciones Programático I	Mecanismos Activadores Programático II
	las modalidades de atención a la primera infancia: institucional, familiar, comunitaria y flexible. 3.7b.1 Aprobar la actualización de los estándares de calidad de la modalidad institucional de DIT.	(3.7b.1) Cumplido (II Trimestre, 2024)	institucionales, familiar y comunitarias de DIT provistas por el MIDES.
<b>Subcomponente 3.3. Autonomía de las personas con discapacidad</b>			
	3.8.1 Descentralizar el Sistema Nacional de Certificación de la Discapacidad para contar con capacidad de certificación en las 9 sedes regionales de la SENADIS.	Cumplido (I Trimestre, 2024)	3.8.2 Implementar la certificación de la discapacidad en las 9 sedes regionales de la SENADIS creando acceso al sistema a nivel nacional.
	3.9.1 Aprobar un modelo de atención en cuidados con base domiciliaria para personas en situación de dependencia (adultos mayores y personas con discapacidad)	Cumplido (II Trimestre, 2024)	3.9.2 Implementar el modelo de atención de asistentes personales para personas con discapacidad y adultos mayores en situación de dependencia en 10 territorios
<b>Subcomponente 3.4. Cuidados para adultos mayores</b>			
	3.10.1 Aprobar el mecanismo (baremo) para la medición de la dependencia.	Cumplido (II Trimestre, 2024)	3.10.2 Implementar el baremo como mecanismo nacional para la medición de la dependencia en 10 territorios.
	3.11.1 Aprobar el modelo de atención a personas adultas en situación de dependencia, en centros diurnos.	Cumplido (II Trimestre, 2024)	3.11.2 Implementar el modelo de atención a adultos mayores en situación de dependencia en 10 territorios.

\* La presente información es de carácter meramente indicativo a la fecha del presente documento. De conformidad con lo establecido en el documento GN-3633-2 (Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación), el cumplimiento de todas las condiciones especificadas para el desembolso, incluido el mantenimiento de un marco apropiado de política macroeconómica, será verificado por el Banco al momento de la solicitud del correspondiente desembolso por el Prestatario y reflejado oportunamente en el memorando de elegibilidad para desembolso.

**MATRIZ DE RESULTADOS**

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	Los objetivos específicos son: (i) fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social; y (ii) proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, personas con discapacidad y adultos mayores) del riesgo de rezago en el desarrollo y de dependencia funcional, y a las personas que las cuidan, a la vez promoviendo su productividad. El objetivo general es contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de dependencia.
-------------------------------	---

**Objetivo General de Desarrollo**

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población vulnerable y en situación de dependencia							
Brecha en tasa de empleo entre hombres y mujeres en edad laboral (15-64 años)	%	24,1	2023	2027	22,6	Encuesta de Mercados Laborales	La tasa de empleo en edad laboral es el ratio entre el número de población económicamente activa y el número total de personas mayores de 15 años. En la línea de base la tasa de empleo es 74,9% entre hombres y 50,8% entre mujeres. La Encuesta de Mercados Laborales es aplicada anualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censo.
Niños en los CAIPI que tienen un desarrollo en resolución de problemas (cognición) no adecuado para su edad, lo que equivale a un puntaje del ASQ-3 por debajo del umbral crítico para la población de referencia	%	14,2	2019	2026	12,0	Encuesta final de hogares aplicada en el marco de la ejecución de 3512/OC-PN	El instrumento de Edades y Etapas (ASQ-3 por sus siglas en inglés <i>Ages and Stages</i> ) es una herramienta de detección de rezagos ( <i>screening test</i> ) en el desarrollo de niños entre 1 y 66 meses de edad. Se considera una meta conservadora debido al cierre de los CAIPI desde abril de 2020. El medio de verificación (encuesta final de hogares) mantiene como fuente de financiamiento el 3512/OC-PN.

Calidad del ambiente del hogar en hogares beneficiarios de Cuidarte con base al puntaje de Indicadores de Cuidado Familiar (Family Care Indicators, FCI)	Desviación estándar	n/d	2024	2027	0,15	Encuesta de línea de base y evaluación final de Indicadores de Cuidado Familiar	El instrumento de Indicadores de Cuidado Familiar, desarrollado por UNICEF (Kariger et al 2012) es una versión acotada del instrumento de Observaciones en el Hogar para la Medición del Ambiente (HOME, por sus siglas en inglés, Bradley and Cadwell 1984, 1992) y mide la calidad del ambiente en el hogar o prácticas de crianza. El medio de verificación (encuesta de línea de base y evaluación final) cuentan con financiamiento de 5734/OC-PN.
--	---------------------	-----	------	------	------	---	---

### Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Objetivo específico de desarrollo 1: Fortalecer la capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social</b>										
Población panameña que está registrada en el Registro Social Universal (RSU)	Porcentaje	15	2023	0	0	0	22,1	22,1	Base de datos del Registro Social Universal Censo 2023	Numerador: Número de individuos con datos <sup>1</sup> en el RSU (individuos de la RDO <sup>2</sup> : BA, 120 a los 65, AG, VD). Denominador: Población total de Panamá estimada al 2023 (4,064,780) <sup>3</sup> .
Población panameña registrada en el Registro Social Universal (RSU) que cuenta con caracterización socioeconómica actualizada	Porcentaje	46	2024	0	0	0	54,8	54,8	Base de datos del Registro Social Universal	Numerador: Individuos con datos FUPS. Denominador: Número de individuos en el RSU.

<sup>1</sup> Contiene información demográfica básica de los individuos.

<sup>2</sup> El total de individuos pertenecientes a los hogares beneficiarios de RdO y BA se calcula a partir del promedio del número de personas por hogar de beneficiarios de la RdO, que según la EML 2022 corresponde a 6,2 personas por hogar.

<sup>3</sup> Datos del Censo 2023.

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Población panameña registrada en el Registro Social Universal que cuenta con una clasificación de vulnerabilidad al cambio climático	Porcentaje	0	2024	0	0	0	50	50	Base de datos del Registro Social Universal	La actividad consiste en incluir esta nueva variable de información en la caracterización socioeconómica aplicada a los hogares a través de la FUPS.
<b>Objetivo específico de desarrollo 2: Proteger a la población en situación de dependencia (primera infancia, PcD y adultos mayores) y a las personas que las cuidan, a la vez promoviendo su productividad</b>										
Niños de menores de cuatro años que cuentan con servicios de desarrollo infantil temprano en modalidades institucionales, comunitarias, familiares y flexibles	Porcentaje	5	2022	0	0	0	14,9	14,9	Datos administrativos de DISPROS; Datos de CAIPI Privados; Censo Nacional de Población	Numerador: niños matriculados en programas de educación inicial (guarderías, centros de cuidado infantil o programas preescolares)  Denominador: total de niños menores de 4 años
PcD severa en situación de pobreza que reciben servicios de asistencia personal	Porcentaje	0	2024	0	0	0	26	26	Datos del RENAB	Numerador: Número de PcD severa de AG que reciben servicios en los 10 "Territorios que Cuidan" Denominador: Número de PcD severa inscritas en AG
Adultos mayores en las áreas de implementación del sistema nacional de cuidados que cuentan con una certificación de la dependencia con base a la aplicación del baremo	Porcentaje	0	2024	0	0	0	100	100	Base de datos del Registro Social Universal	Numerador: Adultos mayores de 65 años que habitan en los 10 "Territorios que Cuidan" que cuentan con certificación de la dependencia Denominador: Adultos mayores de 65 años que habitan en los 10 "Territorios que Cuidan"

## Productos

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Componente 1. Estabilidad macroeconómica</b>							
1.1. Marco económico consistente con los objetivos del programa y la Carta de Política Sectorial.	Informe	1	2024	1	1	Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC) vigente al momento de solicitar el desembolso.	MEF
<b>Componente 2. Sistema de protección social responsivo</b>							
2.1. Elaborar el marco normativo que crea el Registro Social Universal como sistema para la identificación, focalización y seguimiento de las condiciones de vida de los hogares panameños.	Registro	0	2024	1	1	Nota remisoría del MIDES al Consejo de Gabinete sometiendo la propuesta de anteproyecto de ley que crea el Registro Social Universal/ Decreto Ejecutivo que crea el Registro Social de Hogares en Panamá	MIDES
2.2. Aprobar el protocolo de interoperabilidad del MIDES con instituciones públicas que permite la actualización permanente de la información de la población registrada en el RSU.	Protocolo	0	2024	1	1	Resolución Ministerial del MIDES que adopta el protocolo de intercambio para la interoperabilidad del Registro Social Universal con las instituciones públicas.	MIDES
2.3. Diseñar el mecanismo que clasifica a la población registrada en el RSU según su nivel de vulnerabilidad ambiental y a choques climáticos.	Mecanismo	0	2024	1	1	Informe que documenta el mecanismo de clasificación de la población vulnerable a riesgos ambientales y choques climáticos.	MIDES
<b>Componente 3. Sistema integral de cuidados</b>							
<b>Subcomponente 3.1. Marco institucional</b>							
3.1. Crear un sistema nacional de cuidados que establece el cuidado como un derecho, define las poblaciones beneficiarias y servicios que componen el sistema y establece la estructura de gobernanza para su implementación.	Ley	0	2024	1	1	Ley que crea un sistema nacional de cuidados adoptada y publicada en Gaceta Oficial.	MIDES
3.2 Aprobar e implementar el primer Plan Local de Cuidados como estrategia para escalar el sistema nacional de cuidados en el territorio.	Plan	0	2024	1	1	Resolución Ministerial del MIDES que adopta el Plan Local de Cuidados y constituye la Mesa Local de Cuidados en Juan Díaz.	MIDES

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Subcomponente 3.2. Atención integral a la primera infancia</b>							
3.3 Establecer una línea en el presupuesto del MIDES para el funcionamiento de la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia en cumplimiento de la Ley No. 171 de 2020.	Línea presupuestaria	0	2024	1	1	Ley 418 de Presupuesto de la Nación de 2024 que refleja la creación de la línea presupuestaria para la Secretaría Técnica para la Atención Integral a la Primera Infancia en el presupuesto del MIDES, publicado en Gaceta Oficial.	MIDES
3.4. Implementar el sistema de indicadores para el seguimiento de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI).	Sistema	0	2024	1	1	Acta de reunión del Consejo de Niñez y Adolescencia (CONA) que documenta la presentación del Primer Informe de Seguimiento y Monitoreo del cumplimiento de la RAIPI “Contigo en la Primera Infancia” con el protocolo de registro de información.	MIDES
3.5. Implementar el etiquetado de primera infancia en el presupuesto nacional del estado correspondiente a las instituciones que conforman la RAIPI “Contigo en la Primera Infancia”.	Etiquetado	0	2024	1	1	Informe elaborado por la Dirección de Presupuesto del MEF identificando las partidas presupuestarias que responden a las atenciones y servicios de la RAIPI “Contigo en la Primera Infancia”.	MEF
3.6. Establecer el compromiso programático para la realización de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) con indicadores clave para medir el desarrollo y bienestar de la niñez y permite monitorear los avances, incluyendo la medición de uso del tiempo en el hogar con enfoque de género.	Compromiso	0	2024	1	1	Nota del MEF confirmando el código por medio del cual se registra la Encuesta MICS en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SINIP)	MEF
3.7. Aprobar el Manual de Gestión de Servicios de Atención a la Primera Infancia del MIDES que institucionaliza las modalidades de atención a la primera infancia: institucional, familiar, comunitaria y flexible.	Manual	0	2024	1	1	Decreto Ejecutivo que aprueba el Manual de Gestión de Servicios de Atención a la Primera Infancia publicado en la Gaceta Oficial.	MIDES
3.8. Aprobar la actualización de los estándares de calidad de la modalidad institucional de DIT.	Estándares	0	2024	1	1	Decreto Ejecutivo que adopta los estándares de calidad de la modalidad institucional de DIT, publicado en la Gaceta Oficial.	MIDES

Indicadores	Unidad de Medida	Valor Línea de Base	Año Línea de Base	Año 1	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
<b>Subcomponente 3.3. Autonomía de la población con discapacidad</b>							
3.9. Descentralizar el Sistema Nacional de Certificación de la Discapacidad para contar con capacidad de certificación en las 9 sedes regionales de la SENADIS.	Sistema	0	2024	1	1	Decreto Ejecutivo que actualiza el procedimiento de conformación de las Juntas Evaluadoras y el procedimiento de evaluación, valoración y certificación de la discapacidad.	SENADIS
3.10. Aprobar un modelo de atención en cuidados con base domiciliaria para personas en situación de dependencia (adultos mayores y personas con discapacidad).	Modelo	0	2024	1	1	Resolución Ministerial del MIDES que adopta el modelo de atención en cuidados con base domiciliaria para p personas en situación de dependencia (adultos mayores y personas con discapacidad)	SENADIS
<b>Subcomponente 3.4. Cuidados para adultos mayores</b>							
3.11. Aprobar el mecanismo (baremo) para la medición de la dependencia.	Mecanismo	0	2024	1	1	Resolución Ministerial que adopta el baremo para la medición de la dependencia	MIDES
3.12. Aprobar el modelo de atención a personas adultas en situación de dependencia, en centro diurno	Modelo	0	2024	1	1	Decreto Ejecutivo que adopta el modelo de atención a personas adultas en situación de dependencia en centro diurno.	MIDES

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_/\_/24

Panamá. Préstamo \_\_\_/OC-PN a la República de Panamá.  
Apoyo al Fortalecimiento del Sistema de  
Protección Social de Panamá

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 proyecto "Apoyo al Fortalecimiento del Sistema de Protección Social de Panamá". Dicho financiamiento será hasta por la suma de US\$300.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Términos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen del Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024)