

14 de octubre de 2024
MEF-2024-55949
Tomás Bermúdez
Representante de País
Banco Interamericano de Desarrollo
Ciudad

Respetado Señor Bermúdez:

El Gobierno de la República de Panamá, representado a través del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), tiene a bien elevar a la consideración del Banco Interamericano de Desarrollo, una solicitud de recursos financieros por la suma de hasta trescientos millones de dólares de los Estados Unidos de América con 00/100 (US\$300,000,000.00), con el propósito de apoyar financieramente el Presupuesto General del Estado para la vigencia fiscal año 2024 y otras vigencias fiscales; basado en una Matriz de Reformas de Políticas en el sector social en un programa denominado "Apoyo al fortalecimiento del sistema de protección social de Panamá".

El objetivo general del programa es contribuir a mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social de Panamá, y establecer un sistema integral de cuidados.

Esta primera operación constituye una herramienta financiera que, por un lado, reconoce el esfuerzo realizado por el Gobierno de Panamá, en materia de políticas de desarrollo social y, por otro lado, reforzar financieramente aquellas actividades sociales, a través del presupuesto para la vigencia fiscal correspondiente, bajo la modalidad de Préstamo programático estructurado en dos operaciones vinculadas técnicamente pero financieramente independientes.

La primera operación promueve la preparación y aprobación de políticas en las siguientes áreas: (i) ampliación del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) a un registro social amplio capaz de responder a choques en el sistema de protección social, y a la eliminación de brechas en los estratos sociales entre los diferentes grupos, como resultado y continuidad del apoyo que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha dado a Panamá, a través de dos operaciones de inversión de desarrollo social, denominados contrato de préstamo No. 3512/OC-PN y No.5734/OC-PN; (ii) establecimiento de un Sistema Integral de Cuidados (SIC), dando continuidad al apoyo brindado por el BID en políticas de igualdad de género y desarrollo institucional bajo las operaciones No.4777/OC-PN, No.5397/OC-PN, No.5734/OC-PN y No.5127/OC-PN, conjuntamente fortalecido con cooperaciones técnicas las siguientes asistencias No. ATN/OC-19998-PN; No. ATN/OC-18631-PN; No. ATN/EE-19956-PN, y No. ATN/OC19477-PN.

Este programa incluye la mejora de la calidad de los servicios de DIT, la ampliación de la cobertura de servicios de DIT en áreas rurales e indígenas y la formulación



de modelos de cuidado para las nuevas poblaciones del sistema (adultos mayores y Personas con Discapacidad -PcD). Las medidas de política incluyen, entre otras, la aprobación de una ley (sobre cuidados), la aprobación de decretos (sobre estándares de calidad para servicios de DIT, para la adopción del baremo de dependencia), la aprobación de planes nacionales con proyecciones para la expansión de servicios de cuidado para todas las poblaciones del sistema, la aprobación de modelos de atención (para primera infancia, PcD y personas mayores con dependencia), y la realización de dos encuestas nacionales que orientarán las políticas públicas. Estas reformas reflejan áreas identificadas como mejores prácticas internacionales por el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza del BID (GN-2784-7): (i) la creación de un registro social; y (ii) la creación de programas de asistencia personal para la autonomía de las PcD.

Las medidas de política propuestas se basan en un intenso trabajo técnico entre el Gobierno de Panamá y el BID y fueron respaldadas con proyectos ejecutados anteriormente de préstamo y cooperación técnica no reembolsable. La segunda operación de este programa se centrará en la implementación de las acciones de política impulsadas por la primera operación.

La operación se desarrolla en el siguiente contexto:

A. Contexto macroeconómico

Panamá ha recuperado su nivel de crecimiento pre-pandemia 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%, respectivamente). Aunque la crisis generada por el COVID-19 provocó una caída de 17,9% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2021; al 2022 el crecimiento logró recuperar el nivel pre-pandemia, aunque sectores como la manufactura y la construcción se mantienen rezagados y persiste una mayor informalidad y desempleo.

El marco macroeconómico se mantiene estable debido a la rápida consolidación fiscal luego de la pandemia, lo que también permitió al país mantener el grado de inversión. Sin embargo, persisten presiones fiscales en el mediano plazo relacionados al sistema de pensiones, la disminución de los ingresos tributarios¹ y factores climáticos que afectaron los aportes del Canal de Panamá al Estado.

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. Entre 2007 y 2019 la tasa de pobreza

¹ Entre 2010 y 2023, los ingresos impositivos se redujeron de 10,8% del PIB hasta 7,5% del PIB (MEF)



general disminuyó de un 38,2% a un 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.), respectivamente, alcanzando tasas de 26,6% y 9,7% en ese último año². La recuperación económica a partir de 2022 se tradujo en una reducción de las tasas de pobreza y pobreza externa 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. Además, el país también mantiene fuertes desequilibrios territoriales entre áreas urbanas, rurales e indígenas.

En 2023, el crecimiento estimado del PIB fue del 7.4%, en comparación con el crecimiento del PIB del 10.8% en 2022. De 2019 a 2023, Panamá experimentó una tasa de inflación anual promedio, medida por el índice promedio de precios al consumidor ("IPC"), del 0.8%. En 2023, la tasa anual de inflación, medida por el IPC promedio con un año base de 2013, se estimó en 1.5%.

El PIB per cápita estimado de Panamá para 2023, expresado en medida de volumen encadenado, fue de aproximadamente US\$17,747.7. Según el censo de 2023, los indicadores educativos muestran que la tasa de alfabetización de Panamá para personas mayores de diez años es aproximadamente del 96.3%. Las estimaciones para 2021 muestran que se considera que el 21.8% de la población vive en pobreza, de la cual se considera que el 9.5% vive en pobreza extrema.

En el período de seis meses finalizado el 30 de junio de 2024, el crecimiento estimado del PIB ascendió a 2.2%, en comparación con el crecimiento del PIB del 9.0% para el mismo período en 2023. La inflación fue del 1.0% en agosto de 2024 en comparación con agosto de 2023.

B. Apoyo al fortalecimiento del sistema de protección social de Panamá

Este programa integra tres (3) componentes:

Componente 1. Contexto macroeconómico. El objetivo es asegurar un contexto macroeconómico que sea congruente con los objetivos del programa.

Componente 2. Sistema de protección social responsivo. El objetivo es fortalecer la eficiencia del sistema de protección social ante choques ampliando la identificación y clasificación de vulnerabilidad de la población mediante el diseño de: (i) marco legal del registro social universal; (ii) protocolo de interoperabilidad del RENAB con las bases de datos de otras entidades del Estado; y (iii) mecanismo de clasificación de la población vulnerable a riesgos ambientales y choques climáticos.

² MEF, 2022.



Componente 3. Sistema integral de cuidados. El objetivo es contribuir al establecimiento de un sistema integral de cuidados creando la gobernanza, estándares de calidad y nuevos modelos de atención.

El Gobierno de Panamá está comprometido a implementar todas las políticas mencionadas anteriormente convencido que, a través de este programa lograremos a mejorar la eficiencia y capacidad de respuesta a choques del sistema de protección social, y, por ende, agradece el apoyo del Banco mediante la aprobación del programa de préstamo bajo consideración. A continuación:

I. Sistema de Protección Social Responsivo

- (a) 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.
- (b) Aprobar el protocolo de interoperabilidad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con instituciones públicas que permite la actualización permanente de la información de la población registrada en el Registro Social Universal (RSU).
- (c) Diseñar el mecanismo que clasifica a la población registrada en el RSU según su nivel de vulnerabilidad ambiental y a choques climáticos.

II. Sistema integral de cuidados

II.1. Marco Institucional

- (d) 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.
- (e) Aprobar e implementar el primer Plan Local de Cuidados como estrategia para escalar el sistema nacional de cuidados en el territorio.

II.2. Atención Integral a la Primera Infancia

- (f) 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.
- (g) Implementar el sistema de indicadores para el seguimiento de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI).



- (h) Implementar el etiquetado de primera infancia en el presupuesto nacional del estado correspondiente a las instituciones que conforman la RAIFI "Contigo en la Primera Infancia".
- (i) 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.
- (j) Aprobar: (i) 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; y (ii) la actualización de los estándares de calidad de la modalidad institucional de DIT.

II.3. Autonomía de las Personas con Discapacidad

- (k) Descentralizar el Sistema Nacional de Certificación de la Discapacidad para contar con capacidad de certificación en las 9 sedes regionales de la SENADIS.
- (l) Aprobar un modelo de atención en cuidados con base domiciliaria para personas en situación de dependencia (adultos mayores y personas con discapacidad).

II.4. Cuidado para Adultos Mayores

- (m) Aprobar el mecanismo (baremo) para la medición de la dependencia.
- (n) Aprobar el modelo de atención a personas adultas en situación de dependencia, en centros diurnos.

Agradecemos de antemano el apoyo brindado, y reiteramos nuestra solicitud de viabilidad de recursos financieros para apoyar el Presupuesto General del Estado.

Atentamente,

Eida Gabriela Sáiz
Viceministra de Economía

Ugs/JM/jg

