

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO  
EN PROTECCIÓN SOCIAL III**

**(PN-L1152)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de equipo; Carolina Freire (SPH/CPN), Jefa de equipo alterna; David Ochoa (VPC/FMP); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Iliá Nieto (CID/CPN); Sheyla Silveira (SCL/SPH) y Sofía Martínez, consultora.

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 .....	13
C. Indicadores Claves de Resultados .....	18
<b>II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>19</b>
A. Instrumentos de Financiamiento .....	19
B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	19
C. Otros Riesgos del Proyecto .....	19
<b>III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN .....</b>	<b>20</b>
A. Resumen de los Arreglos de Implementación .....	20
B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados .....	20
<b>IV. CARTA DE POLÍTICA .....</b>	<b>21</b>

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Política

ENLACES ELECTRÓNICOS	
<b>REQUERIDOS</b>	
1.	<a href="#">Carta de Política</a>
2.	<a href="#">Medios de Verificación</a>
3.	<a href="#">Matriz de Resultados</a>
4.	<a href="#">Plan de Monitoreo y Evaluación</a>
<b>OPCIONALES</b>	
1.	<a href="#">Matriz Comparativa</a>
2.	<a href="#">Propuesta de Préstamo PN-L1103</a>

ABREVIATURAS	
AG	Ángel Guardián
ATM	Cajero Automático, según siglas en inglés
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNA	Bono Nutricional Alimenticio
CAIPI	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
CO	Capital Ordinario
COIF	Centros de Orientación Infantil y Familiar
CONAIP	Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
CPD	<i>Country Program Document</i>
DIDS	Dirección de Inclusión y Desarrollo Social
ECG	Grupo de Cooperación de Evaluación, por sus siglas en inglés
FMI	Fondo Monetario Internacional
FUPS	Ficha Única de Protección Social
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recurso Humanos
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
PBP	Préstamo Programático en Apoyo a Reformas de Política
PEG	Plan Estratégico de Gobierno
PBL	Préstamos de Apoyo a Reformas de Política, según siglas en inglés
PIB	Producto Interno Bruto
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RAIPI	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia
RdO	Red de Oportunidades
RENAB	Registro Nacional de Beneficiarios
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIES	Sistema de Información de Estadísticas de Salud
SIREGES	Sistema de información de Registro Estadísticos de Salud

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**PANAMÁ**  
**PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL III**  
**(PN-L1152)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> República de Panamá			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	20 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)			<b>Periodo de desembolso:</b>	12 meses
			<b>Periodo de gracia:</b>	2 años <sup>(b)</sup>
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>BID (CO):</b>	200.000.000	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>	200.000.000	100	<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares estadounidenses con cargo al Capital Ordinario (CO)
Esquema del Proyecto				
<p><b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> El objetivo de esta operación, así como de la serie programática, es mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano.</p> <p>Esta operación es la tercera y última de una serie Programática en Apoyo a Reformas de Política (PBP) conformada por tres operaciones.</p>				
<p><b>Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento:</b> El único desembolso de recursos estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas (Anexo II), la <a href="#">Carta de Política</a> y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo (ver ¶3.3).</p>				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input checked="" type="checkbox"/>	CC <input checked="" type="checkbox"/>	IC <input checked="" type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> 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 y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> 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.

<sup>(c)</sup> 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.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 Esta es la tercera y última operación de una serie bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). La serie tiene el objetivo de mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar la capacidad de este gasto de promover la acumulación de capital humano. El logro de estos objetivos generales se persigue por medio de dos amplias líneas de reformas; la primera apunta a reformar el sistema de focalización de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) del Estado, para mejorar la cobertura entre los más pobres y reducir la filtración a los no pobres; y la segunda apunta a fortalecer la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia, y a aumentar los efectos de los PTMC en la acumulación de capital humano de sus beneficiarios. En las primeras dos operaciones del Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social (PN-L1103; 3485/OC-PN y PN-L1118; 3724/OC-PN), se apoyó el diseño y la aprobación del marco legal para los PTMC del Estado y el Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB); la reforma de la estructura institucional del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con la conformación de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS); la aprobación de un mecanismo de financiamiento per cápita y pago por resultados para los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI, antes Centros de Orientación Infantil y Familiar, COIF); y la implementación de la Libreta del Niño y la Niña como instrumento para verificar el cumplimiento de los derechos, atenciones y servicios que debe recibir todo niño y niña menor de cinco años en el marco de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI). Esta tercera operación cierra el proceso de reforma del marco jurídico y regulatorio y apoya la implementación concreta y las primeras evaluaciones de las políticas, estrategias e instrumentos adoptados por el Gobierno de Panamá bajo las operaciones anteriores.

#### 1. Situación macroeconómica y de pobreza

- 1.2 **Contexto macroeconómico.** Panamá mantiene un nivel de crecimiento sostenido. Su Producto Interno Bruto (PIB) creció, entre 2008 y 2017, a un promedio de 6,6%, mientras que el promedio de la región fue de 2,0%. La tasa de crecimiento del PIB en 2017 fue 5,4%, 0,4 puntos más que el año anterior (*World Economic Outlook Database*, Abril 2018. Fondo Monetario Internacional -FMI). Las altas tasas de crecimiento de la última década sitúan al país en la franja media alta de ingresos per cápita. Asimismo, el PIB per cápita, entre 2008 y 2017, creció anualmente a un promedio de 6,5% (en términos de paridad de poder de compra), hasta alcanzar en 2017 US\$25.351 (*World Economic Outlook Database*, abril 2018. Fondo Monetario Internacional -FMI).
- 1.3 El déficit del sector público no financiero en 2017, fue de 1,6% del PIB, continuando la tendencia descendente que inició en 2015, resultado de una estrategia de consolidación fiscal a mediano plazo por parte del Gobierno y dentro de los parámetros de la Ley de Responsabilidad Social Fiscal. La deuda pública al 2017 se sitúa en 37,6% del PIB (cálculo basado en datos del Ministerio de Economía y Finanzas -MEF y del Instituto Nacional de Estadística y Censo -INEC).
- 1.4 En 2017 la inflación promedio anual fue 0,9%, ligeramente por encima del año anterior (0,7%) (*World Economic Outlook Database*, Abril 2018. FMI). Panamá es

una economía orientada a la producción y exportación de servicios, por lo que tiene una elevada dependencia de la importación de productos agropecuarios, energéticos y manufacturados para suplir la demanda de insumos del sector productivo y satisfacer las necesidades de consumo de los hogares. Este panorama se reflejó en un déficit de cuenta corriente de 4,9% del PIB en el 2017, 0,6 puntos menos que en 2016, financiado en su mayor parte por flujos de inversión extranjera directa (INEC).

- 1.5 **Pobreza y desigualdad.** Entre marzo de 2014 y marzo de 2016, la incidencia de la pobreza bajó de 25,8% a 22,1%, y la pobreza extrema de 11,0% a 9,9% (MEF). A pesar de esa tendencia positiva, persisten amplias brechas sociales entre las áreas urbanas, las áreas rurales y las comarcas indígenas<sup>1</sup>. En 2015, en áreas rurales la incidencia de pobreza y pobreza extrema fue 46,0% y 25,3%, comparada con 11,8% y 2,9% en áreas urbanas. Según las estimaciones del mapa de pobreza de 2015, en las tres comarcas indígenas la incidencia de la pobreza variaba entre 68,5% y 85,8%, y la incidencia de la pobreza extrema entre 38,7% y 67,8% (con las incidencias más altas en la Comarca Ngäbe Buglé).
- 1.6 El 2017, se realizó el primer estudio de la pobreza multidimensional en Panamá. Se encontró que la incidencia de este tipo de pobreza alcanzaba el 19,1% a nivel nacional, sobrepasando el 90% en las Comarcas Guna Yala y Ngäbe Buglé. Siete indicadores explicaban el 60,2% del valor del índice, “logro educativo insuficiente (12,4%), precariedad del empleo (11,9%), manejo inadecuado de los desechos (8,4%), desocupado y trabajador familiar (7,7%), carencia y disponibilidad de fuentes de agua mejorada (7,1%), acceso a servicios de salud (6,4%) y repitencia escolar (6,4%)<sup>2</sup>”.
- 1.7 La exposición a la privación de recursos es más aguda entre los niños, particularmente en la primera infancia, y está relacionada con atrasos en la acumulación de capital humano, lo que genera un ciclo nocivo de crecimiento intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Más específicamente, entre los menores de cinco años, la incidencia de pobreza y pobreza extrema en 2015 fue 37,0% y 19,2%, contra, por ejemplo, 16,3% y 6,7% para el grupo entre 30 y 59 años de edad<sup>3</sup>. El 19% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición crónica. La incidencia de la desnutrición crónica en este grupo etario es mayor entre los pobres extremos y llega al 56% en las áreas comarcales de Guna Yala y Emberá Wounaan<sup>4</sup>.
- 1.8 **Política de protección social para los pobres.** El ente rector del sistema de protección social es el MIDES, que es responsable de la definición, coordinación y seguimiento de las políticas sociales para grupos de atención prioritarios, así como de la gestión de los principales programas sociales. El MIDES implementa tres PTMC: (i) Red de Oportunidades (RdO), para familias en pobreza extrema; (ii) 120 a los 65, para los adultos mayores sin pensión contributiva y en situación

---

<sup>1</sup> Las estimaciones de la incidencia de la pobreza a nivel urbano y rural vienen del MEF y se basan en datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples: Marzo 2015. Esta encuesta es representativa a nivel urbano y rural, pero no a nivel de provincia (y por tanto a nivel de comarcas). Las estimaciones relativas a las comarcas indígenas vienen del último mapa de pobreza disponible (MEF y BM. 2017. Pobreza y Desigualdad en Panamá. Mapas a Nivel de Distritos y Corregimientos: Año 2015), basado en información del Censo de Población y Vivienda 2010 y en la Encuesta de Propósitos Múltiples: Marzo 2015.

<sup>2</sup> Gobierno de Panamá (2017). Índice de pobreza multidimensional de Panamá: año 2017, pág. 28.

<sup>3</sup> Cálculos propios basados en datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples: Marzo de 2015.

<sup>4</sup> Iniciativa Salud Mesoamérica, 2015. Resultados de la línea de base, 2013.

de pobreza; y (iii) Ángel Guardián (AG), para los pobres extremos con discapacidad severa y situación de dependencia. Entre 2014 y 2017, en paralelo a la introducción de criterios rigurosos de focalización que aumentarán su eficiencia y transparencia, el gasto en esos PTMC aumentó de US\$181,2 a US\$235,3 millones (en 2017, US\$35,1 millones para la RdO, US\$181,1 millones para 120 a los 65 y US\$19,1 millones para AG). En 2017, este gasto correspondió al 0,59% del PIB. Además, por medio de la adscripta Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SENAPAN), el MIDES implementa el Bono Nutricional Alimenticio (BNA) para familias en pobreza extrema. El BNA entrega cheques que solo pueden ser utilizados para comprar alimentos en tiendas autorizadas<sup>5</sup>.

- 1.9 Como otros PTMC focalizados en hogares en la región, el programa RdO elige de preferencia a la mujer como representante del hogar y receptora de la transferencia. De esta forma, “los PTMC contribuyen a reducir la disparidad de género, aumentando la autonomía de las mujeres en el manejo de los recursos del hogar, así como su poder de negociación en decisiones sobre su vida y la de sus hijos (Alemann et al., 2016), reduciendo la probabilidad de sufrir violencia física por parte de la pareja –aunque puede aumentar la violencia emocional y los comportamientos controladores– postergando el matrimonio temprano, reduciendo la fertilidad de las titulares y aumentando el uso de anticonceptivos (Bastagli et al., 2016)” (Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza 2017 (GN-2784-7, p. 25). En mayo de 2018, las mujeres representan el 96,6% de los receptores de la RdO. El porcentaje es menor para los programas 120 a los 65 (40,6%) y AG (44,4%), porque estos programas se focalizan en individuos y no fueron diseñados para que la transferencia se pagara a la mujer del hogar. En total, las mujeres representan el 54,8% del número de receptores de los tres PTMC del MIDES.

## **2. Avances y retos en los procesos de reforma**

- 1.10 **Mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social.** En las primeras dos operaciones de esta serie programática, se apoyaron reformas para mejorar la equidad y eficiencia del gasto en protección social. Como se describe en los siguientes párrafos, la serie apoyó reformas de gran envergadura que incluyen, entre otras, la aprobación del marco legal de un registro único de beneficiarios de los PTMC, la aprobación e implementación de un marco legal para los PTMC (incluyendo su focalización), el cambio en las reglas de focalización de uno de estos programas (120 a los 65), y la definición de estándares de calidad para la atención a la primera infancia en los CAIPI complementado por mecanismos de pago por resultados.
- 1.11 **Registro Nacional de Beneficiarios y Plataforma Única de Pagos.** Se apoyó el diseño y la aprobación del marco legal del RENAB y de la Plataforma Única de Pagos (Ley 54 de 2016, publicada en Gaceta Oficial el 11 de noviembre de 2016).

---

<sup>5</sup> En 2016, el presupuesto anual para transferencias del BNA correspondió a US\$5,5 millones (Informe de la Cuenta General del Tesoro vigencia fiscal 2017). Para una descripción más detallada de los programas de transferencia del MIDES (ver [EEO#2](#), ¶1.8-¶1.13).

El objetivo del RENAB es armonizar y mejorar la focalización<sup>6</sup> de los PTMC del Estado y los programas que desarrolle la SENAPAN. El RENAB permitirá monitorear superposiciones entre los programas y realizar auditorías basadas en cruces con otras bases de datos administrativas, para eventualmente asegurar que las transferencias del Estado lleguen a los más pobres (aumentando la cobertura entre ellos) y minimizar la filtración a los no pobres. El objetivo de la Plataforma Única de Pagos es centralizar el proceso de pago de las transferencias monetarias del Estado. La tercera operación de la serie apoyará la puesta en marcha del registro de beneficiarios y de la Plataforma.

- 1.12 **Marco legal de los PTMC.** Se apoyó el diseño y la aprobación del marco legal de los PTMC (Ley 54 de 2016). Este marco legal establece, entre otros: (i) la facultad del MIDES, como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población; (ii) que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los programas de transferencias monetarias existentes o que se implementen en el futuro; (iii) la definición de criterios de priorización para los programas de corte universal; y (iv) el reconocimiento de la RdO como PTMC del Estado. La misma Ley modificó los criterios de elegibilidad del programa 120 a los 65, focalizándolo en los adultos mayores sin una pensión contributiva y en situación de pobreza. Anteriormente eran elegibles los adultos mayores sin una pensión contributiva y en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social. El cambio representó una armonización con los criterios de elegibilidad de los otros PTMC, que nunca consideraron las situaciones de vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social y, por lo tanto, eran más restrictivos a pesar de ser dirigidos a individuos u hogares en situación de mayor pobreza.
- 1.13 **Focalización de los PTMC.** Para implementar la Ley 54 de 2016, se apoyó la adopción por parte del MIDES de un nuevo puntaje único para clasificar a los postulantes y beneficiarios de la RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres extremos, para fines de entrada en los programas o recertificación periódica de la elegibilidad<sup>7</sup>. El MIDES estableció que los beneficiarios de los PTMC clasificados como pobres extremos deben recertificar su condición de pobreza extrema cada cinco años, mientras que los beneficiarios clasificados como pobres moderados (es decir pobres, pero no pobres extremos) deben recertificar su condición de pobreza moderada cada tres años. El intervalo de recertificación más corto para los pobres moderados refleja la menor duración y la mayor volatilidad de este tipo de pobreza<sup>8</sup>. La tercera operación de la serie apoyará la evaluación del puntaje

---

<sup>6</sup> Como se explicó en la Propuesta de Préstamo de la primera operación de la serie programática, a pesar de que la RdO era el programa con la mejor focalización, sus beneficios llegaban solo al 48% de los pobres extremos que vivían en hogares con niños. Asimismo, 120 a los 65 llegaba sólo al 52% de los pobres que vivían en hogares con adultos mayores de 65 años en los que nadie recibía una pensión por vejez. La baja cobertura coexistía con la filtración. Es así que el 53% de aquellos que se beneficiaban de 120 a los 65 no eran pobres. Asimismo, se estimaba que solamente llegaba a los pobres el 12% del subsidio eléctrico y el 20% del subsidio al gas licuado (ver [EEO#2](#), ¶1.22).

<sup>7</sup> La Ley 54 y las resoluciones del MIDES que la implementan recogen varias de las buenas prácticas en la implementación de los PTMC, documentadas en Ibarrarán P., N. Medellín, F. Regalia and M. Stampini (editores). 2017. Así funcionan las transferencias condicionadas: buenas prácticas a 20 años de implementación. Washington DC, Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>8</sup> Stampini M., M. Robles, M. Saénz, P. Ibarrarán, N. Medellín. 2016. "Poverty, vulnerability and the middle class in Latin America". *Latin American Economic Review*, 25(4): 2-44.

único de focalización y de los resultados de su aplicación en términos de cobertura y filtración.

- 1.14 Para levantar la información necesaria para el cálculo del puntaje único, para fines de entrada o recertificación, la serie programática apoyó el diseño y la adopción por parte del MIDES de la Ficha Única de Protección Social (FUPS). Esta ficha permite unificar el proceso de entrada en los PTMC del MIDES, y representa un avance para mejorar la coordinación entre programas a nivel territorial. Su uso en el terreno requirió el desarrollo de un sistema transitorio que permitiera registrar y elaborar la información socioeconómica de los hogares para determinar su estado de pobreza o pobreza extrema, y su elegibilidad para los PTMC. Finalmente, se apoyó la actualización de los manuales operativos de los programas para incluir el contenido del marco legal y de los instrumentos de implementación descritos anteriormente.
- 1.15 **Recertificación de los beneficiarios de los PTMC.** En el contexto del marco legal descrito, la serie programática apoyó la recertificación por parte del MIDES de la elegibilidad del 20% de los beneficiarios potencialmente recertificables de los mismos programas. La recertificación empezó por áreas con baja o media incidencia de la pobreza extrema, es decir menor de 70%. Esta se llevó a cabo por medio de la aplicación de la FUPS y del cálculo del nuevo puntaje único de clasificación de la condición de pobreza o pobreza extrema (10.745 casos) o por medio de cruce con otras bases de datos administrativos del Estado (10.816 casos). En 2016, se recertificó la elegibilidad de 13.500 beneficiarios de la RdO y de 8.061 beneficiarios de 120 a los 65. De estos, se confirmaron elegibles 3.057 beneficiarios de la RdO y 829 beneficiarios de 120 a los 65. Los restantes se clasificaron como no elegibles y fueron excluidos de los padrones de beneficiarios<sup>9</sup>. La tercera operación de la serie programática apoyará la continuación del proceso de recertificación y apoyará la evaluación de los efectos de su implementación.
- 1.16 **Priorización de los beneficiarios de los PTMC por parte de los programas de corte universal.** La serie programática apoyó el diálogo entre el MIDES y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recurso Humanos (IFARHU), que llevó a una revisión del Manual de Procedimientos de la Beca Universal para incorporar los criterios de priorización establecidos por el MIDES. La Beca Universal es un PTMC para niños y jóvenes en edad escolar que atienden escuelas en las cuales el monto anual del gasto, entre matrícula y mensualidad, no excede B/1.000. Es implementada por el IFARHU, creado y adscrito al Ministerio de Educación (MEDUCA), el cual tiene la finalidad de contrarrestar la deserción escolar y elevar los índices de matriculación. El valor anual de la beca

---

<sup>9</sup> Según el marco legal, son recertificables los beneficiarios de la RdO y del AG (pobres extremos) que hayan permanecido en los programas más de cinco años, y los beneficiarios de 120 a los 65 (pobres) que hayan permanecido en el programa más de tres años. Consecuentemente, no se recertificaron los beneficiarios de AG, porque ese programa era reciente y no había beneficiarios que hubieran participado en el mismo durante más de cinco años. Todos los beneficiarios recertificados por medio de cruce con bases de datos administrativas fueron clasificados como no elegibles, porque se encontró que habían dejado de tener las características demográficas necesarias para participar en los programas (por ejemplo, los niños habían dejado el hogar). Por otro lado, el alto porcentaje de beneficiarios clasificados como no elegibles, por medio de la aplicación de la FUPS, refleja una combinación de: (i) errores de clasificaciones de la condición de pobreza o pobreza extrema al momento de la entrada en los programas (por ejemplo, beneficiarios clasificados como pobres extremos sin serlo); (ii) cambios en la condición de pobreza o pobreza extrema a lo largo de la permanencia en el programa; y (iii) cambios en los criterios de elegibilidad (debido a la focalización del programa 120 a los 65 hacía la población en situación de pobreza).

es de B/.270 para educación primaria, B/.360 para educación premedia y B/.450 para educación media. El pago es condicionado a lograr la asistencia y alcanzar notas escolares con un promedio mínimo de 3,0 por trimestre en el caso de la educación primaria y 3,0 por materia para la educación premedia y media. Los pagos se realizan al final de cada trimestre en los centros educativos, luego de que se entregan los boletines. Con el apoyo de esta serie programática, se estableció que el IFARHU: (i) garantice el acceso a los beneficiarios de la RdO que sean elegibles y todavía no reciban la Beca Universal; y (ii) haga esfuerzos para buscar nuevos beneficiarios en las áreas de mayor pobreza del país, definidas por el MIDES como los corregimientos con incidencia de la pobreza extrema superior al 70%. La tercera operación de la serie apoyará la implementación de las reglas de priorización, para el ingreso al programa Beca Universal de los beneficiarios de la RdO.

- 1.17 **Re-focalización de subsidios.** La serie programática apoyó esfuerzos de refocalización a los PTMC, cuya eficiencia y equidad mejora por medio de la adopción del puntaje único de focalización y de la implementación del RENAB, de parte de los recursos previamente asignados a subsidios generalizados (que incluyen: intereses preferenciales, gas licuado, transporte público, subsidio eléctrico, Metrobús, indemnización a rutas troncales y metro). Estos subsidios generalizados, en su mayoría, están dirigidos al consumo de combustibles fósiles. En 2014, antes de la primera operación de esta serie, el 61% de ellos incentivaba el consumo de electricidad y gas licuado. Es exactamente en estos tipos de subsidios que se concentraron los esfuerzos de reducción del gasto.
- 1.18 Entre 2014 y 2015, el subsidio a la energía eléctrica se redujo en B/119,9 millones, y el subsidio al gas licuado se redujo en B/2,1 millones. En el mismo periodo, el presupuesto asignado a los PTMC RdO, 120 a los 65 y AG aumentó de B/31,8 millones (pasando de B/181,2 millones en el 2014 a B/213,0 millones en el 2015). La mayor parte del aumento de presupuesto se asignó al programa 120 a los 65, que paso de B/126,6 millones en el 2014 a B/156,7 millones en el 2015. La tercera operación de la serie apoyará ulteriores esfuerzos de refocalización del presupuesto anteriormente asignado a los subsidios generalizados.
- 1.19 **Organización del MIDES.** Complementariamente a los esfuerzos de mejora de la focalización, la serie programática apoyó la mejora de la organización institucional del MIDES. En primer lugar, se apoyó la institucionalización y puesta en funcionamiento de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS), mediante el nombramiento del director y la asignación de los recursos humanos necesarios. La DIDS es responsable de la supervisión de los departamentos de censo, padrón, pagos, monitoreo y evaluación, acompañamiento familiar, y de la implementación de los PTMC RdO, 120 a los 65 y AG. La nueva estructura apunta a centralizar y racionalizar los procesos comunes a los diferentes programas (por ejemplo, el manejo del padrón) a nivel central, así como en las oficinas regionales del MIDES. En segundo lugar, la serie programática apoyó avances en la racionalización de los procesos operativos del BNA y de la RdO, mediante la unificación de los dos padrones de beneficiarios, y la elaboración de un informe que propuso una hoja de ruta para racionalizar y crear una sinergia entre los dos programas. La tercera operación de la serie apoyará la evaluación del funcionamiento de la nueva estructura institucional del MIDES, así como de la racionalización de los procesos operativos de la RdO y el BNA.

- 1.20 **Acumulación de capital humano.** En las primeras dos operaciones de esta serie programática, se apoyaron reformas para aumentar el impacto de los programas del MIDES en términos de acumulación de capital humano entre los pobres y pobres extremos. Más específicamente, las reformas, que se describen en los párrafos siguientes, se enfocaron en: (i) mejorar el vínculo de los PTMC con la oferta de servicios de salud y educación; y (ii) apoyar la implementación de un modelo de atención integral a la primera infancia.
- 1.21 **Verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades de los PTMC.** La serie programática apoyó el desarrollo y la adopción de nuevos manuales operativos para los PTMC del MIDES (para 120 a los 65 y AG, se produjo la primera versión). Los manuales introdujeron reglas claras para la comprobación de las corresponsabilidades. Desde el inicio de los programas, la verificación se realizaba de forma manual por medio de los promotores sociales del MIDES. Este sistema funcionó hasta que el pago de las transferencias se hizo por medio del sistema bancario, porque el pago presencial facilitaba la verificación de la tarjeta de corresponsabilidades u otro medio de verificación del cumplimiento (ej. boletín de notas escolares, libreta de vacunación). La transición al pago por medio de ventanilla bancaria y cajero automático (ATM, según siglas en inglés) es positiva del punto de vista de reducir el costo de oportunidad que los beneficiarios incurren para retirar la transferencia, pero eliminó la posibilidad de verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades según el proceso original. Se empezó a verificar el cumplimiento por medio de los promotores sociales en las diferentes instancias de contacto con los beneficiarios, pero el número de dichos promotores siempre fue insuficiente para lograr que la verificación se hiciera para todos los beneficiarios en cada ciclo de pago. Esto implicó una reducción importante en la efectividad del proceso de verificación.
- 1.22 Progresivamente, se han hecho esfuerzos, principalmente por parte del programa RdO, para evaluar la posibilidad de verificar el cumplimiento de manera electrónica, por medio de cruce de datos con la información disponible en los sistemas informáticos del Ministerio de Salud (MINSA), MEDUCA y el IFARHU. Todavía esta información se intercambia por medio de CD y de forma no regular, es decir no sistemática para cada ciclo de pago. Además, esta información todavía no se ha usado para suspender el pago de la transferencia en caso de incumplimiento (esto se sigue haciendo por medio de la verificación de la tarjeta de corresponsabilidades u otro medio de verificación por parte de los promotores sociales). La tercera operación de la serie programática apoyará el reforzamiento del proceso de verificación de corresponsabilidades para los beneficiarios de la RdO, a través de la automatización del intercambio de información entre MIDES, MINSA, MEDUCA e IFARHU. También apoyará el uso de esta información para la aplicación sistemática de penalidades en caso de falta de cumplimiento.
- 1.23 **Cooperación con MINSA y MEDUCA.** La serie programática apoyó la suscripción de los primeros acuerdos interinstitucionales entre el MIDES y el MINSA y entre el MIDES y el MEDUCA para el fortalecimiento de la oferta de servicios para los beneficiarios de los programas del MIDES y para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios. Dichos convenios pactan la forma de coordinar la oferta de servicios de salud y de educación para los beneficiarios de los programas del MIDES, de forma que se facilite el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios.

- 1.24 **Estructura de la transferencia de la RdO.** La serie apoyó un estudio de las opciones de rediseño de la estructura de la transferencia de la RdO, con el objetivo de reconocer las condiciones diferentes que tienen las familias de mayor tamaño, y/o la necesidad de aumentar el incentivo a la progresión escolar hasta la educación secundaria de los niños en pobreza extrema. El estudio consideró tres propuestas de modificación: (i) adaptación por inflación; (ii) reconocimiento de la estructura familiar de los hogares grandes formados por múltiples núcleos familiares, una situación que existe en particular en áreas indígenas; y (iii) reconocimiento de la estructura familiar de los hogares con más de tres hijos dependientes. El estudio concluyó con la decisión del MIDES de no transitar a una estructura variable de la transferencia, y con la observación de que no había espacio presupuestal para introducir un mecanismo de adaptación por inflación.
- 1.25 **Libreta del Niño y la Niña.** En materia de atención a la primera infancia, la serie apoyó la aprobación, mediante resolución, del uso de la Libreta del Niño y la Niña y la elaboración de su reglamento operativo, así como la distribución de este instrumento a 20.000 niños o madres gestantes. La Libreta tiene el objetivo de verificar el cumplimiento de las atenciones y servicios integrados de primera infancia que dicta la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI). La tercera operación de la serie programática apoyará la expansión del uso de la Libreta del Niño y la Niña y la evaluación operativa de su funcionamiento.
- 1.26 **Estándares de calidad en los CAIPI.** La serie programática apoyó reformas que, por medio de Decreto Presidencial, asignaron al MIDES la competencia de entidad rectora y supervisora de los CAIPI. En la aplicación de esta normativa, se apoyó la elaboración y la aprobación por parte del MIDES de estándares de calidad para la atención integral prestada en los CAIPI particulares, gubernamentales y comunitarios. Estos estándares adoptan una mirada integral, incluyendo infraestructura, dotación de recursos, recursos humanos, salud y nutrición, contenido pedagógico y relaciones con la familia y la comunidad, y definen sus medios de verificación. La tercera operación de la serie apoyará la implementación progresiva de los estándares de calidad en los CAIPI comunitarios bajo la gestión del MIDES.
- 1.27 **Mecanismo de financiamiento per cápita y pago por resultados para los CAIPI.** La serie programática apoyó la definición y la aprobación de un modelo de atención integral a la primera infancia, fortalecido con un mecanismo de financiamiento per cápita y pago por resultados para los CAIPI comunitarios bajo la gestión del MIDES. Este modelo prevé la asignación de un monto determinado para la provisión de una cartera integral de servicios. También prevé la asignación de un presupuesto adicional para los CAIPI que logren el cumplimiento de los estándares de calidad. La literatura de salud pública y la experiencia internacional reportan resultados promisorios de incorporación de pagos per cápita y por resultados en la red de instalaciones fijas, junto con incentivos para mejorar la calidad y uso de los servicios de salud materna e infantil<sup>10</sup>. La introducción de estos criterios de financiamiento para los CAIPI apunta a lograr resultados similares en términos de calidad de atención a la primera infancia. La tercera operación de la serie apoyará la implementación progresiva del mecanismo de financiamiento per cápita y pago por resultados para los CAIPI. El MIDES, como

---

<sup>10</sup> Véase los casos de Argentina con Plan Nacer y otros países (Basinga et al., 2011; Rusa et al., 2009).

entre rector de la política social, podrá también utilizar este modelo como lineamiento para los CAIPI de administración privada.

- 1.28 **Modelo de atención integral a la primera infancia para áreas comarcales y rurales dispersas.** La serie programática apoyó el diseño y la aprobación, por parte del comité técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIP) del Manual Operativo del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia “Cuidarte”. Este programa sigue un modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas, y apunta a expandir la oferta de servicios<sup>11</sup> en las zonas del país donde la presencia de CAIPI es escasa, y donde los centros no representan una opción de oferta eficiente. La tercera operación de la serie programática apoyará la puesta en marcha de la oferta de estos servicios.

### 3. Relación con otras operaciones del Banco y lecciones aprendidas

- 1.29 La presente operación da continuidad al acompañamiento brindado por el Banco en el sector, y contribuye a la consolidación del rol rector y ejecutor de la política de protección social del MIDES. La misma, genera una sinergia con el Programa de Desarrollo e Inclusión Social (PN-L1105; 3512/OC-PN), operación de inversión aprobada por el Banco en 2015. Por un lado, la serie programática asegura que las inversiones se implementen en un marco normativo coherente, maximizando sus impactos; por otro lado, las intervenciones definidas en PN-L1105 facilitan la implementación de las reformas previstas en la serie programática. En particular, el PN-L1105 está apoyando las inversiones necesarias para: (i) la implementación de los mecanismos de focalización y recertificación; (ii) la puesta en marcha del RENAB y de la Plataforma Única de Pagos; (iii) la modernización de los sistemas de gestión de la información de los PTMC del MIDES; y (iv) las mejoras en la oferta de servicios de atención integrales a la primera infancia en CAIPI y en áreas rurales de difícil acceso, incluyendo las comarcas indígenas.
- 1.30 En paralelo a las operaciones de préstamo, el Banco ha apoyado al Gobierno de Panamá a través de cooperaciones técnicas (ATN/OC-13348-PN; ATN/OC-14030-PN; ATN/OC-14758-PN; ATN/OC-15865-PN; y ATN/OC-16284-PN). Estas cooperaciones técnicas han acompañado los esfuerzos para: (i) mejorar la focalización de los PTMC por medio de la elaboración del puntaje único de clasificación del estado de pobreza o pobreza extrema; (ii) mejorar la gestión de los PTMC mediante el desarrollo de un sistema transitorio previo al RENAB y que sirve de insumo para el mismo; y (iii) conceptualizar e institucionalizar la RAIPI y algunos de sus instrumentos de implementación como la Libreta del Niño y el currículo para población de 0 a 3 años.
- 1.31 En el proceso de reforma de la focalización y principalmente de los procesos operativos de los PTMC, el Banco ha apoyado al país con el conocimiento acumulado a lo largo de más de quince años de trabajo con los diferentes

---

<sup>11</sup> Como se documentó en la primera operación de la serie, los centros de estimulación y cuidado inicial sólo alcanzan un 2,9% de la población entre 0 y 3 años de edad, con un peso mayor al grupo de niños entre 2 y 3 años (4,6% versus 1,2% entre los menores de un año). Además, se evidencian grandes diferencias a nivel provincial. Por ejemplo, la cobertura llega al 12,4% y 10,4% en la provincia de Herrera y en la comarca de Guna Yala respectivamente, comparado con 0% en la comarca Emberá. Los cuidados de niños y niñas recaen primariamente sobre las mujeres. En 2010, 3 de cada 4 menores de 5 años fueron cuidados por sus madres. En las áreas comarcales, este porcentaje llegaba a 90% (ver [EEO#2](#), ¶1.26).

programas de la región, así como por medio de su trabajo analítico sectorial<sup>12</sup>. Este trabajo documenta la importancia de establecer modernos registros de beneficiarios y sistemas de gestión de la información para aumentar la transparencia en la asignación y en la gestión del gasto en protección social. Asimismo, documenta la importancia de la verificación de las corresponsabilidades para la acumulación de capital humano entre los beneficiarios de los PTMC. Similarmente, en el tema de atención integral a la primera infancia, el Banco ha apoyado al país con el conocimiento acumulado por medio de su trabajo analítico y operativo. Este trabajo documenta la importancia de la aplicación de estándares de calidad para la atención integral en centros. Asimismo, documenta los elementos fundamentales para el diseño de programas de apoyo parental<sup>13</sup>.

- 1.32 **Lecciones aprendidas.** Importantes lecciones fueron aprendidas con la ejecución del 3512/OC-PN y de las primeras operaciones de esta serie (3485/OC-PN y 3724/OC-PN). En primer lugar, un fuerte liderazgo de las máximas autoridades (ej. Presidencia) junto con un monitoreo de las asignaciones y ejecución presupuestaria por parte del MEF, son elementos claves para lograr el avance de las reformas. En segundo lugar, la combinación de una serie programática con una operación de inversión y con cooperaciones técnicas (ver ¶1.29 y ¶1.30), y la concentración de la Matriz de Políticas en un número limitado de reformas de alta prioridad, han sido elementos claves para avanzar en el logro de los objetivos programáticos en un contexto institucional en consolidación. Esas lecciones aprendidas se incorporan en el diseño de la presente operación, en particular: (i) en la definición de la estructura de la Matriz de Políticas, con un número limitado de condiciones de mayor relevancia (como por ejemplo la implementación del marco legal de los PTMC y del registro de beneficiarios); y (ii) en la promoción de cooperación interinstitucional por medio de la supervisión del MEF.
- 1.33 **Coordinación con otros donantes.** La presente operación complementa y potencia las reformas promovidas por operaciones en ejecución de otras instituciones multilaterales. En particular, las operaciones “*Shared Prosperity Development Policy Loans*” del Banco Mundial (aprobadas en 2015 y 2016), condicionaron el desembolso al logro de metas de recertificación del programa RdO, y a la firma de un convenio para el pago de las transferencias por medio de instituciones financieras. Para dicha recertificación, el MIDES ha utilizado la FUPS y el puntaje de clasificación de la pobreza y pobreza extrema, elaborados en 2015 con el apoyo de la operación 3485/OC-PN de esta serie programática.
- 1.34 **Alineación estratégica del programa.** El programa es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad de manera directa por medio de: (i) la ampliación de la cobertura de los PTMC en población pobre y pobre extrema; (ii) disminución de la filtración de los PTMC en población no pobre;

---

<sup>12</sup> Ver la publicación del libro de Ibararán et al. (2017), la página web: <https://www.iadb.org/transferecias-condicionadas> y el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (<http://www.iadb.org/document.cfm?id=39211786>). Ver también el resumen de políticas de Robles et al. (2015): <https://publications.iadb.org/handle/11319/7223>.

<sup>13</sup> Ver el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (<http://www.iadb.org/document.cfm?id=39211786>) y Berlinski y Schady (2015, <https://publications.iadb.org/handle/11319/7259>).

(iii) focalización de subsidios generalizados en población pobre; y (iv) incremento de la cobertura de servicios de atención integral a la primera infancia.

- 1.35 El programa también se alinea con las áreas transversales de: (i) igualdad de género y diversidad; (ii) cambio climático y sostenibilidad ambiental; y (iii) capacidad institucional y estado de derecho. La alineación en materia de igualdad de género y diversidad se da por medio del apoyo al sistema de PTMC del MIDES y de mejoras en la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia en comarcas indígenas. Como se describió anteriormente, la mayoría de los receptores de las transferencias condicionadas son mujeres (particularmente en la RdO, donde el porcentaje llega al 96,6%). Además, el fortalecimiento de la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia en comarcas indígenas puede apoyar la participación laboral femenina, liberando el tiempo de las madres. Finalmente, el fortalecimiento de esta oferta puede contribuir a mejorar, en el mediano plazo, la progresión y los logros escolares de los niños indígenas. La alineación en materia de cambio climático y sostenibilidad ambiental es debida al hecho que aproximadamente el 6,25% de los recursos de la operación se asocian con políticas de mitigación al cambio climático, las cuales reducen los subsidios a los combustibles fósiles, según la metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de financiamiento climático<sup>14</sup>. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fin del año 2020. La alineación en materia de capacidad institucional y estado de derecho es debida al hecho que la operación tiene el objetivo de mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, por medio de la implementación del marco legal de los PTMC, del Registro Nacional de Beneficiarios y de la Plataforma Única de Pagos.
- 1.36 Los objetivos de esta operación contribuyen al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) por medio de los indicadores “beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (número de individuos)” y “niños que reciben servicios de desarrollo infantil temprano focalizados en la población pobre”, incluido, en la Matriz de Resultados. Finalmente, el programa es consistente con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con el Documento de Marco de Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia para los pobres. La operación también está alineada con el “objetivo estratégico” de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza, incluido en la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), a través de la mejora de la eficiencia de los programas sociales. Finalmente, la operación ha sido incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones de 2018 (GN-2915).
- 1.37 La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecida en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6).

---

<sup>14</sup> Ver 2016 *Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance* (<https://publications.iadb.org/handle/11319/8505>).

Además, es consistente con el pilar de equidad, igualdad e inclusión del Plan Estratégico 2014-2019 del MIDES.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

- 1.38 El objetivo de esta operación, así como de la serie programática, es mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. Esta tercera y última operación de esta serie PBP combina condiciones de naturaleza regulatoria con otras que apoyan la implementación y evaluación de las reformas impulsadas por las primeras dos operaciones de la serie. En su totalidad, el PBP contribuye a consolidar el sistema de protección social, otrora fragmentado y desprovisto, tanto de normativas como de herramientas, para asegurar una óptima focalización y seguimiento de los beneficiarios. Como se describió anteriormente, el PBP deja al país con un registro único de beneficiarios de los PTMC (y su marco legal), reglas armonizadas de focalización de los PTMC (incluyendo la recertificación), y una institucionalidad fortalecida para ejercer la rectoría sobre el sistema de protección social. A la vez, contribuye a consolidar la política pública de atención integral a la primera infancia, estableciendo estándares de calidad y un sistema de pago por resultados para los CAIPI, y un modelo de atención integral de visitas domiciliarias para niños y niñas menores de tres años en áreas comarcales y rurales dispersas. El trabajo principal que queda para hacer incluye la expansión de la interoperabilidad del registro único de beneficiarios con las demás instituciones del Estado que entregan beneficios a los ciudadanos, y seguir promoviendo la expansión con calidad de los servicios de atención integral a la primera infancia. La operación se organiza en tres componentes.
- 1.39 **Componente 1. Marco macroeconómico.** El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa, según lo establecido en la Matriz de Políticas (ver Anexo II).
- 1.40 **Componente 2. Apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social.** El objetivo de este componente es mejorar la asignación y fortalecer las herramientas de administración y monitoreo del gasto en protección social dirigido a la población pobre. En los siguientes párrafos se describen las reformas apoyadas por este componente, siguiendo un orden lógico y empezando por la reforma que tiene mayor envergadura y que representa el mayor logro.
- 1.41 En la tercera operación, el componente apoyará la implementación y puesta en marcha de la primera versión del RENAB y de la Plataforma Única de Pagos (sistema transitorio del registro nacional de beneficiarios, de aquí en adelante Sistema Transitorio) que deberá cumplir con las siguientes funciones: (i) unificación del padrón de los beneficiarios de los PTMC RdO, 120 a los 65 y AG, incluyendo información sobre sus cédulas de identidad (condición 2.2a); (ii) interconexión con las bases de datos del Tribunal Electoral -para la verificación de la identidad de los beneficiarios-, MINSA -para la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en salud-, e IFARHU -para la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en educación, por medio de la información levantada por la Beca Universal (condición 2.2b); y (iii) interconexión con los sistemas informáticos del Banco Nacional de Panamá, de manera que permita la unificación y automatización del proceso de pago de los tres PTMC. Esta interconexión permite que el registro de beneficiarios integre la primera versión de la Plataforma Única de Pagos, que será utilizada para centralizar el

proceso de pago de las transferencias de los tres PTMC del MIDES (condición 2.2c). El contrato para la construcción de la versión final del RENAB y de la Plataforma Única de Pagos, que incluye también la mejora de los sistemas de información gerencial de los PTMC, ha sido adjudicado y firmado, y está siendo enviado para refrendo a la Contraloría General de la República de Panamá. Este proceso, financiado con recursos de la operación 3512/OC-PN, garantiza la sostenibilidad de las reformas apoyadas por la presente operación.

- 1.42 Asimismo, el componente apoyará la continuación de los esfuerzos de mejorar la focalización del gasto en transferencias y subsidios. En primer lugar, dará continuidad a la implementación de los criterios de priorización de la Beca Universal para los beneficiarios de la RdO, para cerrar brechas de cobertura en la población en situación de pobreza extrema (condición 2.1c). Estos criterios prevén que el IFARHU y el MIDES crucen los padrones de los beneficiarios de la Beca Universal y de la RdO (al inicio del año escolar), y que los beneficiarios de la RdO que todavía no reciben la Beca Universal, reciban entrada preferencial en este programa. En segundo lugar, contribuirá a la expansión del proceso de recertificación, hasta llegar al 40% de los beneficiarios recertificables de los PTMC RdO, 120 a los 65 y AG (condición 2.1b). La recertificación se hará por medio de la aplicación de la FUPS y el cálculo del puntaje único de focalización, o por medio de cruce de información con otras bases de datos administrativas del Estado. En tercer lugar, el componente apoyará la refocalización de subsidios generalizados por un monto de 30 millones de Balboas (B./) por año (equivalente a US\$30 millones), hacia los PTMC del MIDES que han adoptado el nuevo y único mecanismo de clasificación de la población en pobreza y pobreza extrema en el país (condición 2.1d). Finalmente, el componente evaluará los efectos de la implementación del nuevo mecanismo de focalización y del proceso de recertificación sobre cobertura y filtración de los programas RdO, 120 a los 65 y AG (condición 2.1a).
- 1.43 El componente apoyará la evaluación de la reforma de la organización institucional del MIDES. En particular, apoyará una evaluación del funcionamiento de la DIDS y de sus efectos en términos de racionalización de los procesos operativos de los tres PTMC (condición 2.3a). Asimismo, apoyará la evaluación de la racionalización de los procesos operativos del BNA y la RdO (condición 2.3b), que con el apoyo de esta operación han: (i) unificado sus padrones de beneficiarios en el Sistema Transitorio del RENAB; (ii) armonizado el instrumento utilizado para evaluar la elegibilidad de los postulantes (FUPS); y (iii) unificado la función de los promotores sociales (que no pertenecen a un programa específico, sino a todos los programas de transferencias del MIDES). Finalmente, para reducir la duplicidad de esfuerzos administrativos de diferentes instituciones del Estado, apoyará el uso de la información levantada por el IFARHU para la verificación de las corresponsabilidades en educación de la RdO (condición 2.3c).
- 1.44 La mayoría de las condiciones de política que se plantean en la Matriz de Políticas de esta operación, corresponden a las mismas condiciones que se identificaron como desencadenantes de una tercera operación al momento del diseño de la segunda operación de la serie programática. En algunos casos (2.1a, 2.2a, 2.2b, 2.2c, 2.3a y 2.3c), se modificaron los desencadenantes para reflejar ajustes en el enfoque de las reformas previstas.
- 1.45 En la condición (2.1a) se eliminó una frase relativa al análisis de la focalización de los subsidios generalizados que duplicaba el contenido de la condición (2.1d).

- 1.46 En la condición (2.2a) se eliminó el requerimiento de que el registro único desde su primera versión debe contener información, incluyendo el número de cédula de identidad, para todos los miembros de los hogares de los beneficiarios de los PTMC. El cambio refleja la gradualidad del proceso de inclusión de esta información. Los datos de los miembros del hogar están disponibles para los beneficiarios de la RdO, y estarán disponible para los beneficiarios de los programas 120 a los 65 y AG, en la medida que se administre la FUPS. Esta modificación no cambia el objetivo de tener, no solamente, la información del beneficiario, sino de los miembros del hogar, puesto que esta información se tendrá en la medida en que se avance con el proceso de recertificación y el ingreso de nuevos beneficiarios a través de la aplicación de la FUPS.
- 1.47 En la condición (2.2b), se adicionó el intercambio de información, mediante procesos de interoperabilidad, con el IFARHU y el Ministerio de Salud para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades de educación y salud de la RdO. Al mismo tiempo, se eliminó el requerimiento de completar el intercambio de información con la Caja de Seguro Social; esta interconexión se deja para la fase sucesiva de desarrollo del registro único (con financiación de la operación PN-L1105), que incluirá la interoperabilidad con un grupo más amplio de instituciones públicas. En la condición (2.2c), se precisó que se requiere que se empiece el proceso de pago de las transferencias por medio de la plataforma única de pagos. Esto se cumple con la transmisión de la planilla de pago por parte del MIDES al sistema bancario de manera electrónica. El cambio especifica que no es necesario esperar que el sistema bancario complete el ciclo de pago para considerar cumplida la condición.
- 1.48 La condición (2.3a) se separó en dos partes, y se especificó que la evaluación de la reorganización del MIDES se enfoca en el funcionamiento de la DIDS. La condición (2.3b) prevé la evaluación de la racionalización de los procesos operativos del BNA y de la RdO. Esta reforma había sido modificada en el contexto de la segunda operación, eliminando el objetivo de la unificación de los dos programas para reflejar la decisión del Gobierno de crear una sinergia entre ellos, para responder a diferentes necesidades de los hogares en pobreza extrema. Finalmente, en la condición (2.3c) se eliminó el requerimiento de adoptar la condición de la Beca Universal como corresponsabilidad educativa de la RdO. El cambio refleja la decisión del gobierno de que no es oportuno condicionar el pago de la RdO al logro escolar. Sin embargo, el MIDES usará la información sobre asistencia escolar levantada por el IFARHU para la verificación de la corresponsabilidad en educación de la RdO. Con esto se racionaliza el levantamiento de información en las escuelas y se alinean los requerimientos de los diferentes programas del Estado.
- 1.49 **Componente 3. Acumulación de capital humano.** El objetivo de este componente es mejorar el vínculo de los PTMC con la oferta de servicios de salud y educación y apoyar la implementación de un modelo de atención integral a la primera infancia como estrategia para la acumulación de capital humano.
- 1.50 El componente apoyará la verificación sistemática, por medio del Sistema Transitorio (que cumple funciones de Sistema de Información Gerencial), del cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación de al menos el 50% de los beneficiarios de la RdO (condición 3.1a). Asimismo, apoyará la aplicación de la regla de suspensión del pago en caso de incumplimiento parcial o total de las corresponsabilidades en salud y/o educación (condición 3.1b).

- 1.51 Para la verificación de las corresponsabilidades en educación se utilizará, en primera instancia, la información de la Beca Universal del IFARHU, por ser la información más reciente disponible; en segunda instancia, se utilizará la información del MEDUCA, para aquellos beneficiarios que no se encuentren en la base de datos del IFARHU, o para los cuales no se pueda determinar el cumplimiento por medio de esta base (por ejemplo, porque la información es incompleta); en tercera instancia, se solicitará el respaldo del cumplimiento a los beneficiarios con la presentación del boletín de calificaciones o de la matrícula a los promotores MIDES.
- 1.52 Para la verificación de las corresponsabilidades en salud se utilizará, en primera instancia, la información del Sistema de información de Registro Estadísticos de Salud (SIREGES) del MINSA, ya que contiene información oportuna sobre los servicios prestados a una parte importante de la población en pobreza; en segunda instancia, para aquellos beneficiarios que no estén en el SIREGES, se verificará con la base de datos Sistema de Información de Estadísticas de Salud (SIES) también del MINSA; en tercera instancia, se solicitará el respaldo del cumplimiento a los beneficiarios con la presentación a los promotores MIDES de la Libreta del Niño y la Niña, o se revisarán los expedientes en los centros de salud.
- 1.53 En el tema de atención integral a la primera infancia, este componente apoyará: (i) la expansión de la cobertura de la Libreta del Niño y la Niña para al menos 40.000 niños o madres gestantes (condición 3.2a); (ii) la evaluación operativa del funcionamiento de la Libreta del Niño y la Niña (condición 3.2a); (iii) la implementación progresiva y el monitoreo de los estándares de calidad para los servicios prestados por los CAIPI (condición 3.2b); (iv) la implementación gradual del modelo de atención integral a la primera infancia en los CAIPI, que incluye un modelo de gestión basado en financiamiento per cápita y pago por resultados (condición 3.2c); y (v) la puesta en marcha del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas (condición 3.2d).
- 1.54 Los estándares de calidad y el modelo de atención integral a la primera infancia se implementarán de manera progresiva en 44 CAIPI del grupo de tratamiento conformado en el contexto de una evaluación de impacto apoyada por el BID (PN-L1105). La implementación de los estándares será gradual, y empezará por 15 estándares enfocados en las áreas de proceso. La literatura aclara que estos estándares son los más importantes para garantizar la alta calidad de la atención infantil<sup>15</sup>. El cumplimiento con los estándares será supervisado tres veces durante el año lectivo por la Dirección de Servicios de Protección Social del MIDES.
- 1.55 El MIDES implementará el modelo de atención integral a la primera infancia en los CAIPI de forma gradual, empezando por un modelo de gestión basado en financiamiento per cápita y pago por resultados, por medio de sus propios sistemas administrativos. Este sistema introducirá dos niveles de presupuesto por niño que el MIDES central asigna a cada CAIPI. La base fija es para la provisión de una cartera integral de servicios (compuesta por 14 servicios que apuntan al cumplimiento de los cuatro derechos de la RAIPI). La base variable (que establece un incentivo por desempeño) se asignará a los CAIPI que, durante la supervisión en el periodo anterior, han demostrado cumplir con tres criterios de calidad de los

---

<sup>15</sup> Berlinski y Schady (2015), editores. Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. Washington, DC, Estados Unidos: BID.

servicios: (i) cobertura: atienden al 85% de los niños menores de 4 años del área de incidencia; (ii) atención: los niños deben recibir el 80% de la cartera integral de servicios según los estándares de calidad; y (iii) gestión: el CAIPI entrega informes técnicos y administrativos mensualmente. La implementación se priorizará en aquellos CAIPI que tengan habilitada la cuenta bancaria institucional.

- 1.56 Para el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas, se utilizará una adaptación del currículum del modelo jamaquino “*Reach Up and Learn*”. Este modelo fue inicialmente concebido en Jamaica hace alrededor de 50 años. “En su materialización inicial, el programa incluyó visitas semanales de médicos y enfermeras a las madres en sus hogares, a las que llevaban juguetes y libros para mostrarles cómo jugar con sus niños y mejorar su desarrollo. De ese modo, en vez de aprender solo una vez por semana cuando las enfermeras hacían su visita, los niños aprenderían de sus madres todo el tiempo. Las visitas se realizaron durante dos años<sup>16</sup>. El modelo está basado en evidencia; ha sido implementado y evaluado en múltiples contextos (Jamaica, Colombia, India, Perú, incluyendo en poblaciones indígenas) y ha mostrado resultados robustos y sostenibles. En Panamá, el mismo está siendo sujeto a un proceso cuidadoso de adaptación y contextualización a la cultura y realidad local antes de su implementación. El piloto se realizará en la Comarca Ngäbe Buglé. En paralelo, se avanzará con la licitación para la oferta de los servicios del modelo comunitario a 900 niños en las áreas de difícil acceso.
- 1.57 Como en el caso del Componente 2, la mayoría de las condiciones de política que se plantean en la Matriz de Políticas de esta operación, corresponden a las mismas condiciones que se identificaron como desencadenantes de una tercera operación al momento del diseño de la segunda operación de la serie programática.
- 1.58 El cambio más importante es en la condición (3.1b), que originalmente preveía la adopción de una estructura variable para la transferencia de la RdO. En la segunda operación de la serie programática, el MIDES evaluó esta reforma, concluyendo que no era oportuno proceder con ella. Más recientemente, una evaluación legal por parte del MIDES evidenció que el Artículo 18 de la Ley 54 del 2016 establece que la transferencia monetaria de la RdO tiene un monto fijo mensual de B/.50 (equivalente a US\$50). Consecuentemente, el gobierno confirmó su voluntad de no realizar en este momento una reforma a la estructura de la transferencia de la RdO. En lugar de esta condición, se incluye en la matriz una nueva condición (3.1b), que introduce una consecuencia sistemática para la falta de cumplimiento de las corresponsabilidades. La decisión del MIDES es que el incumplimiento parcial de las corresponsabilidades determina la suspensión del pago (dejando una estructura fija de la transferencia, que se paga en su totalidad o se suspende en caso de incumplimiento).
- 1.59 En la condición (3.2a) se añadieron las madres gestantes como receptoras de la Libreta, reflejando la distribución de este instrumento al momento del control prenatal. La nueva formulación es coherente con la misma condición de la segunda operación de la serie.
- 1.60 La condición (3.2b) se reformuló para aclarar que la implementación de los estándares de calidad es gradual. No es posible que todos los estándares de

---

<sup>16</sup> <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2018/05/24/intervencion-para-la-primera-infancia/>.

calidad se cumplan en todos los CAIPI desde el inicio del proceso de implementación de la reforma. Lo que se requiere es que: (i) se haya establecido un plan gradual de implementación (con estándares prioritarios); (ii) se haya capacitado el personal de los CAIPI para que implemente estos estándares; y (iii) se esté monitoreando el cumplimiento de los estándares de calidad. Finalmente, en la condición (3.2c) se cambió la sigla COIF (que significa Centros de Orientación Infantil y Familiar) por CAIPI, para reflejar el cambio de nombre de estos centros.

- 1.61 La Matriz de Políticas del programa (Anexo II) presenta las acciones de política que se han acordado con el Gobierno de Panamá. Los cambios en las acciones de política reconocidos en ese documento y detallados en el [EEO#1](#), no afectan los objetivos de la serie programática.

### **C. Indicadores Claves de Resultados**

- 1.62 La Matriz de Resultados (ver [EER#3](#)) de la serie programática identifica los productos y resultados que se espera estén asociados a la implementación de medidas de política orientadas a aumentar la transparencia y equidad del gasto en protección social. Entre los productos para esta tercera operación, se destacan la unificación de los padrones de los beneficiarios de los PTMC, la interconexión del RENAB con las bases de datos del Tribunal Electoral, MINSA e IFARHU, la unificación del proceso de pago de los PTMC, el avance en el proceso de recertificación de los beneficiarios de los PTMC, la implementación gradual de los estándares de calidad en los CAIPI, la implementación del mecanismo de financiamiento per cápita y pago por resultados para los CAIPI, la puesta en marcha del modelo de atención integral a la primera infancia para áreas comarcales y rurales dispersas. Entre los resultados esperados para estos productos, se destacan la reducción en la filtración de los PTMC hacia la población no pobre, así como el aumento del porcentaje de beneficiarios para quien se verifica de manera sistemática el cumplimiento de las corresponsabilidades. En particular, se espera que la filtración de los PTMC se reduzca a 25%. La Matriz de Resultados incluye el indicador “Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (número de individuos)” del Marco de Resultados Corporativos 2016-2019 (GN-2727-6). Se espera que las mejoras en la focalización de los PTMC tengan un impacto en términos de reducción de la pobreza y pobreza extrema.
- 1.63 **Análisis Económico.** Con base en recomendaciones de la Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE) en su revisión sobre Evaluabilidad de los Proyectos del Banco de 2011<sup>17</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 Evaluación Independiente de los Bancos Multilaterales de Desarrollo)<sup>18</sup>, previsto en el párrafo 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

<sup>17</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”.

<sup>18</sup> *Good Practice Standards for the Evaluation of Public Sector Operations.* Evaluation Cooperation Group, Working Group on Public Sector Evaluation, 2012 Revised Edition. Febrero de 2012.

financieros<sup>19</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 Esta operación está estructurada como un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política, bajo la modalidad programática (PBP). La elección de este instrumento se justifica para implementar reformas de mediano plazo, en un contexto de capacidad de implementación creciente (estimada por las operaciones de la misma serie y operaciones de inversión paralelas), explotando en cada fase el conocimiento precedentemente adquirido. La estructura de la operación sigue y es consistente con los lineamientos y directivas establecidas en el documento CS-3633-1 (Préstamos en Apoyo a Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación).
- 2.2 **Dimensionamiento de la operación.** En línea con lo establecido en el párrafo 3.27 numeral (b) del documento de “Préstamos en Apoyo de Reformas de Política: Directrices sobre Preparación y Aplicación. Nueva Versión (CS-3633-1)”, el monto de la presente operación será de hasta US\$200 millones provenientes de los recursos del Capital Ordinario (CO), equivalente al 8,3% de las necesidades brutas de financiamiento del sistema público de Panamá. Estas necesidades se estiman en US\$12.000 millones para el período 2015-2019, o US\$2.400 millones anuales.

### **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 Esta operación no prevé actividades con implicaciones negativas sobre los recursos naturales. Por tal motivo, de acuerdo con la directiva B.13 de la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (GN-2208-20 y OP-703) y por ser un préstamo sectorial de políticas, no se requiere una clasificación. Se espera que el impacto social de las medidas de política del programa sea positivo.

### **C. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.4 La operación enfrenta un riesgo de nivel medio en el área de gestión pública y gobernabilidad, para el cual se identificaron acciones de mitigación. Existe el riesgo de pérdida de consenso político para asegurar la continuación de la implementación de las reformas que están en proceso de implementación. Se destacan la finalización de la construcción del RENAB y de la Plataforma Única de Pagos, actualmente en fase de refrendo del contrato, y la expansión del modelo de atención integral a la primera infancia para áreas comarcales y rurales dispersas, actualmente en estado de piloto. Este riesgo se ha mitigado a través del fortalecimiento del MIDES. Además, la ejecución en paralelo de la operación PN-L1105 permitirá acompañar al país en las inversiones necesarias para la implementación de las reformas de política, incluyendo la finalización del RENAB

---

<sup>19</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.

y el proceso para llevar a escala los modelos de atención integral a la primera infancia en CAIPI y en áreas rurales y dispersas, aumentando la sostenibilidad de los resultados de la serie programática.

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá y el organismo ejecutor será el MEF, que hará el seguimiento, con apoyo del MIDES, del cumplimiento de los requisitos del Anexo II y del cumplimiento de los medios de verificación de cada una de las condiciones de la matriz.
- 3.2 En la presente operación existen seis instancias responsables por la ejecución y seguimiento a las medidas de política: la Dirección de Financiamiento Público del MEF, responsable de la coordinación intersectorial e intergubernamental para los préstamos programáticos, y del cumplimiento de la condición de política (2.1d); el IFARHU, responsable de la implementación de los criterios de priorización de la Beca Universal para la población en pobreza (condición 2.1c) y de facilitar la implementación de la interconexión con el registro de beneficiarios del MIDES (condición 2.2b); el Tribunal Electoral, el MINSA y el Banco Nacional, responsables de facilitar la implementación de la interconexión con el registro de beneficiarios del MIDES (condición 2.2b y 22.c); el MINSA, responsable de la expansión de la cobertura de la Libreta del Niño (condición 3.2a); el MIDES, que es responsable del cumplimiento del resto de las condiciones.
- 3.3 **Condiciones contractuales especiales previas al único desembolso del financiamiento.** El único desembolso de recursos estará condicionado al cumplimiento de las condiciones de reforma de política, de conformidad con lo establecido en la Matriz de Políticas, la [Carta de Política](#) y de las condiciones establecidas en el Contrato de Préstamo.

#### B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados

- 3.4 El monitoreo del programa está definido por la verificación de las medidas de política definidas en la Matriz de Resultados (ver [EER#3](#)). Esta matriz diferencia los resultados de corto plazo, de tipo normativo, de los resultados que se obtendrán en el mediano plazo por efecto de las reformas. Estos resultados incluyen indicadores de cobertura y filtración de los PTMC, e indicadores de cobertura de servicios de atención integral. Los resultados de largo plazo se asocian a la acumulación de capital humano en los pobres y a la consecuente reducción de la pobreza.
- 3.5 Los resultados logrados en las primeras dos operaciones de la serie, incluyen la recertificación de más del 20% de los beneficiarios de los PTMC, la reducción de más de US\$20 millones por año de subsidios generalizados (principalmente energéticos) y su re-focalización hacia programas para la población en pobreza o pobreza extrema, la distribución y el uso de la Libreta del Niño y de la Niña para más de 20.000 niños, niñas y madres gestantes. La medición y evaluación de la mayoría de los resultados se hará en el contexto de esta tercera operación de la serie. En materia de evaluación, se destaca la de impacto experimental de la implementación de estándares de calidad en los CAIPI. La evaluación explorará la medida en la cual la intervención tiene impactos en el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de los niños.

#### **IV. CARTA DE POLÍTICA**

- 4.1 El Gobierno de Panamá comunicó al Banco, en la Carta de Política (ver [EER#1](#)) que presentó el MEF, las políticas macroeconómicas y de sector, describiendo los principales componentes de la estrategia del gobierno para este programa y reafirmando su compromiso en implantar las actividades acordadas.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Objetivos de desarrollo del BID	Sí	
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad -Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Indicadores de desarrollo de países	-Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#)* -Niños que reciben servicios de desarrollo de la primera infancia dirigidos a los pobres (#)*	
2. Objetivos de desarrollo del país	Sí	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2838	Mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza.
Matriz de resultados del programa de país	GN-2915	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2018.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability	Evaluable	
3. Evaluación basada en pruebas y solución	9.3	
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	2.3	
4. Análisis económico ex ante	N/A	
5. Evaluación y seguimiento	8.6	
5.1 Mecanismos de Monitoreo	1.1	
5.2 Plan de Evaluación	7.5	
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad	Medio	
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Sí	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Sí	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Sí	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	B.13	
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Sí	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna.
No-Fiduciarios	Sí	Sistema Nacional de Estadística.
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	Sí	En paralelo a las operaciones de préstamo, el Banco ha apoyado al Gobierno de Panamá a través de cooperaciones técnicas (PN-T1094, PN-T1105, PN-T1120, PN-T1145, PN-T1180). Estas cooperaciones técnicas han acompañado los esfuerzos para: (i) mejorar la focalización de los PTMC por medio de la elaboración del puntaje único de clasificación de estado de pobreza o pobreza extrema; (ii) mejorar la gestión de los PTMC mediante el desarrollo de un sistema transitorio previo al RENAB y que sirve de insumo para el mismo; (iii) conceptualizar e institucionalizar la RAIPI y algunos de sus instrumentos de implementación como la Libreta del Niño y el currículo para población de cero a tres años.

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

El objetivo de este tercer y último PBP es mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. Para lograr este objetivo, se apoya reformas de política para la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social y la acumulación de capital humano. La lógica vertical presentada en el POD es consistente con las condiciones de política y los indicadores presentados en la matriz de resultados. La matriz de resultados incluye indicadores para los principales productos, resultados e impactos. Los indicadores de la matriz de resultados cumplen los criterios SMART e incluyen valores de línea de base y metas, así como las fuentes y medios de verificación que se utilizarán para medirlos, con la excepción de dos indicadores de resultado relacionados al programa Ángel Guardian. Los indicadores de impacto final son la incidencia de pobreza extrema y la incidencia de pobreza general. El Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social y el Banco Interamericano de Desarrollo estarán a cargo del monitoreo del programa. El proyecto incluye una evaluación de impacto experimental sobre la implementación de estándares de calidad en los centros infantiles (CAIPI) que medirá los impactos de la mejora de servicios sobre el desarrollo físico, cognitivo y socio-emocional de los niños.

**MATRIZ DE POLÍTICAS**

<b>Componente Objetivo</b>	<b>Programático I (2015)</b>	<b>Programático II (2016)</b>	<b>Programático III</b>
	<b>Condiciones de Política</b>	<b>Condiciones de Política</b>	<b>Condiciones de Política</b>
<b>Componente 1. Marco macroeconómico</b>			
Marco macroeconómico	(1.1) Que se mantenga un marco de políticas macroeconómicas adecuado.	(1.1) Que se mantenga un marco de políticas macroeconómicas adecuado.	(1.1) Que se mantenga un marco de políticas macroeconómicas adecuado.
<b>Componente 2. Apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social</b>			
Focalización	<p>(2.1a) Que se haya propuesto el marco legal de los programas de transferencias monetarias, que incluya, entre otros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La facultad del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población.</li> <li>2. Que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los programas de transferencias monetarias existentes o que se implementen en el futuro.</li> <li>3. La definición de criterios de priorización para los programas de corte universal.</li> <li>4. El reconocimiento de la Red de Oportunidades (RdO) como programa de transferencia monetaria del gobierno.</li> </ol> <p>(2.1b) Que se haya diseñado un único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y Ángel Guardián (AG) como pobres o pobres</p>	<p>(2.1a) Que exista un marco legal de los programas de transferencias monetarias que establezca, entre otros:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La facultad del MIDES, como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población.</li> <li>2. Que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los programas de transferencias monetarias existentes o que se implementen en el futuro.</li> <li>3. La definición de criterios de priorización para los programas de corte universal.</li> <li>4. El reconocimiento de la RdO como programa de transferencia monetaria del gobierno.</li> </ol> <p>(2.1b) Que se haya aprobado el único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y AG</p>	<p>(2.1a) Que se hayan evaluado los efectos de la implementación del nuevo mecanismo de focalización y del nuevo proceso de recertificación sobre cobertura y filtración de los programas RdO, 120 a los 65 y AG.</p>

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Condiciones de Política
	<p>extremos (coherente con la definición de pobreza del Ministerio de Economía y Finanzas -MEF).</p> <p>(2.1c) Que se haya elaborado una propuesta de los manuales operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluya los criterios de focalización y recertificación.</p>	<p>como pobres o pobres extremos (coherente con la definición de pobreza del MEF).</p> <p>(2.1c) Que se hayan aprobado los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluyen los criterios de focalización y recertificación.</p> <p>(2.1d) Que se haya implementado el mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema para la focalización de los nuevos beneficiarios de los programas RdO, 120 a los 65 y AG.</p>	
		(2.1e) Que se hayan recertificado el 20% de los beneficiarios de los programas RdO, 120 a los 65 y AG, usando el nuevo mecanismo de focalización.	(2.1b) Que se hayan recertificado el 40% de los beneficiarios de los programas RdO, 120 a los 65 y AG, usando el nuevo mecanismo de focalización.
		(2.1f) Que se actualicen las Reglas de Operación de la Beca Universal para que incluyan los criterios de priorización enunciados en el componente (2.1a).	(2.1c) Que se hayan implementado los criterios de priorización de la Beca Universal para la población en pobreza enunciados en el componente (2.1a) de la primera operación.
		(2.1g) Que subsidios generalizados por un monto de al menos 20 millones de - Balboas- B./ por año, hayan sido redireccionados a programas de transferencias monetarias del MIDES que han adoptado el nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema en el país.	(2.1d) Que subsidios generalizados <sup>1</sup> por un monto de al menos 30 millones de Balboas (B./) por año, hayan sido re-focalizados usando el nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema en el país.

<sup>1</sup> Principalmente al consumo de combustibles fósiles: subsidio eléctrico y gas licuado.

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Condiciones de Política
Manejo del padrón	(2.2a) Que se haya diseñado el marco legal y operativo del Registro Único de Beneficiarios (RUB) de los programas de transferencias monetarias y de una plataforma única de pago integrada con el RUB y con los sistemas de gestión de la información de los programas RdO, 120 a los 65 y AG.	(2.2a) Que exista el marco legal y operativo del RUB y de la plataforma única de pago.	<p>(2.2a) Que se hayan incluido en el RUB los datos, incluyendo la cedula de identidad, de los beneficiarios de los siguientes programas: RdO, 120 a los 65 y AG.</p> <p>(2.2b) Que se haya establecido la interface entre el RUB y la base de datos del Tribunal Electoral, el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recurso Humanos (IFARHU) y el Ministerio de Salud.</p> <p>(2.2c) Que se haya empezado el proceso de pago de las transferencias monetarias por medio de la plataforma única de pago integrada con el RUB.</p>
	(2.2b) Que se haya aprobado y adoptado la ficha única de protección social para evaluar la entrada y la permanencia (recertificación) en los programas MIDES.	(2.2b) Que se esté utilizando la ficha única de protección social para evaluar la entrada y permanencia de todos los nuevos postulantes para programas MIDES.	<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Esta condición tiene como seguimiento la evaluación de los efectos de la implementación del nuevo mecanismo de focalización y del nuevo proceso de recertificación sobre cobertura y filtración de los programas RdO, 120 a los 65, AG, que consta en el numeral 2.1a.

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Condiciones de Política
Organización del MIDES	(2.3) Que se haya aprobado la estructura institucional del MIDES, con la Dirección General de Programas que supervise las subdirecciones de padrón, pagos, monitoreo y evaluación, acompañamiento familiar y los programas Rdo. 120 a los 65 y AG.	(2.3a) Que la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social del MIDES esté en funcionamiento, cumpliendo su función de gerencia de los programas de protección social.  (2.3b) Que se haya avanzado en la racionalización de los procesos operativos del Bono Nutricional Alimenticio (BNA) y la RdO mediante la unificación de los padrones de beneficiarios de los dos programas.	(2.3a) Que se haya evaluado operativamente la reorganización del MIDES, principalmente en relación con la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social.  (2.3b) Que se haya evaluado la racionalización de los procesos operativos del BNA y la RdO.
			(2.3c) Que se haya adoptado el uso de la información levantada por el IFARHU para la verificación de corresponsabilidades en educación de la RdO.
<b>Componente 3. Acumulación de capital humano</b>			
Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC)	(3.1) Que se aprueben los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluyan la actualización del sistema de comprobación de las corresponsabilidades.	(3.1a) Que se hayan suscrito acuerdos con el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MEDUCA) para el fortalecimiento de la oferta de servicios para los beneficiarios de los programas del MIDES y para facilitar el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios.	(3.1a) Que al menos al 50% de los beneficiarios de la RdO se les esté verificando el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación, a través del Sistema de Información Gerencial (SIG) del programa.  (3.1b) Que en al menos un ciclo de pago de las transferencias de la RdO se aplique la siguiente regla: el incumplimiento parcial o total de las corresponsabilidades en salud y/o educación se sanciona con la suspensión del pago.

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Condiciones de Política
		(3.1b) Que se avance en el rediseño de la estructura de la transferencia monetaria de la RdO, que incluya al menos una de las siguientes variables: número de personas, ciclo educativo, nivel de pobreza.	<sup>3</sup>
Desarrollo Infantil Temprano (DIT)	(3.2a) Que se haya aprobado y adoptado la Libreta del Niño y elaborado su Reglamento Operativo.	(3.2a) Que se esté utilizando la Libreta del Niño para al menos 20.000 niños o madres gestantes.	(3.2a) Que se esté utilizando la Libreta del Niño para al menos 40.000 niños o madres gestantes, y que se haya evaluado operativamente su funcionamiento.
	(3.2b) Que se defina el mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita, para los proveedores públicos y privados que administran los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF).	<p>(3.2b) Que se haya avanzado en la implementación gradual del mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita para los proveedores públicos y privados que administran los COIF.</p> <p>(3.2c) Que se estén implementando las acciones previstas en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI), entre estas la designación del MIDES como entidad rectora y supervisora de los COIF.</p> <p>(3.2d) Que se hayan definido y aprobado los estándares de calidad para COIF.</p> <p>(3.2e) Que se haya reglamentado por el MIDES el modelo de atención integral para su implementación en COIF.</p>	<p>(3.2b) Que los estándares de calidad de los servicios de atención integral a la primera infancia aprobados para los niños atendidos en los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) se estén implementando y monitoreando.</p> <p>(3.2c) Que el modelo de atención integral a la primera infancia de los CAIPI se esté implementando.</p>

<sup>3</sup> Esta condición no tiene seguimiento en la tercera operación ([EEO#1](#)).

Componente Objetivo	Programático I (2015)	Programático II (2016)	Programático III
	Condiciones de Política	Condiciones de Política	Condiciones de Política
		(3.2f) Que se haya definido y aprobado por el Comité Técnico de la CONAIP el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas.	(3.2d) Que el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas se esté implementando.

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-\_\_\_/18

Panamá. Préstamo \_\_\_\_/OC-PN a la República de Panamá  
Programa de Transparencia y Equidad del Gasto  
en Protección Social III

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que, en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución del Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social III. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$200.000.000, que formen parte de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018)