

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL

(PN-L1105)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Leonardo Pinzón Enciso (SPH/CPN) jefe de equipo; Marco Stampini (SCL/SPH); Florencia López-Boo (SCL/SPH); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Cynthia Hobbs (EDU/CPN); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Cristina Landazuri (LEG/SGO); Mauricio Pérez (SCL/SPH); Iliá Nieto (CID/CPN); Claudia Pévere (SCL/SPH); y Juan Batista y Rodrigo Arim, Consultores.

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

RESUMEN DEL PROYECTO.....	1
I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS	2
A. Antecedentes, problemas y justificación	2
B. Objetivos, componentes y costo	10
II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS	13
A. Instrumentos del financiamiento	13
B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias	13
C. Riesgos Fiduciarios	14
III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN	14
A. Resumen de medidas de implementación	14
B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	16

Anexos	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios
ENLACES ELECTRÓNICOS	
REQUERIDOS	
1.	Plan de Ejecución del Programa (PEP) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39636681
2.	Plan de Monitoreo y Evaluación http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39634273
3.	Plan de Adquisiciones http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39634655
4.	Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39632939
OPCIONALES	
1.	Análisis Económico http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39632927
2.	Tabla de costos estimada http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39634431
3.	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI) http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39632942
4.	Modelo de pago per cápita y por resultados http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39634517
5.	Modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39634292
6.	Prototipo arquitectónico de COIF http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39632933
7.	Análisis de focalización para construcción de COIF http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=39683931
8.	Mapa Institucional de Protección Social http://idbdocs.iadb.org/WSDocs/getdocument.aspx?DOCNUM=39684880
9.	Referencias Bibliográficas http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39632934
10.	Formulario de Análisis de Salvaguardias y Filtros de Política de Salvaguardias http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39720918

ABREVIATURAS

AG	Ángel Guardián
ASQ-3	<i>Ages and Stages Questionnaire</i>
B/	Balboa
BF	Bono Familiar
BU	Beca Universal
CBA	Canasta Básica de Alimentos
CIS	Cartera Integral de Servicios
CO	Capital Ordinario
COIF	Centros de Orientación Infantil y Familiar
CONAIP	Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
CGR	Contraloría General de la República
DPI	Dirección de Programas
DSPS	Dirección de Servicios de Protección Social
EBP	Estrategia del Banco con el País
EIH	Educación Inicial en el Hogar
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos
IGAS	Informe de Gestión Ambiental y Social
ITERS-R	<i>Infant and Toddler Environment Rating Scale-Revised</i>
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
NICSP	Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAIPI	Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia
PBP	Préstamo de Apoyo a Reformas de Política (por sus siglas en inglés)
PEG	Plan Estratégico del Gobierno
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	<i>Proxy Means Test</i>
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RAIPI	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia
RDO	Red de Oportunidades
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SIG	Sistema de Información Gerencial
STGS	Secretaría Técnica del Gabinete Social
TE	Tribunal Electoral
UEAF	Unidad de Enlace Administrativa y Financiera
UNICEF	Fondo Mundial de la Infancia
VPN	Valor Presente Neto

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL
(PN-L1105)

Términos y Condiciones Financieras				
Prestatario: República de Panamá			Facilidad de Financiamiento Flexible^(a)	
			Plazo de amortización:	17 años
Organismo Ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)			VPP original:	10,75 años
			Período de desembolso:	4 años
Fuente	Monto (US\$)	%	Período de gracia:	4,5 años
BID (CO):	50.000.000	83	Comisión de inspección y vigilancia:	(b)
Local:	10.000.000	17	Tasa de interés:	Basada en LIBOR
Cofinanciamiento:			Comisión de crédito:	(b)
Total:	60.000.000	100	Moneda de aprobación:	Dólares de los Estados Unidos de América
Esquema del Proyecto				
<p>Objetivo del proyecto/descripción: El objetivo general es contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del nivel central y regional en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC); y (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales: (a) previas al primer desembolso: que se haya aprobado y se encuentre en vigencia el Manual Operativo del Programa (pár. 3.2); (b) previo al desembolso de recursos para el pago de transferencias monetarias condicionadas de la Red de Oportunidades previstas en el Subcomponente 1 del Componente 3: (i) que se hayan suscrito y se encuentren vigentes convenios interinstitucionales entre MIDES y MINSA, y MIDES y MEDUCA; y (ii) que se haya contratado la auditoría operativa (pár. 3.3 y 3.8); (c) previo al desembolso de los recursos destinados al pago per cápita previsto en el Subcomponentes 3 del Componente 3: (i) que se haya aprobado y se encuentre en vigencia el Reglamento Operativo de Proveedores donde se regule el mecanismo para realizar y verificar el pago per cápita para la prestación de servicios en el COIF y en la modalidad comunitaria ya sea por el sector público como por el sector privado (pár. 3.4); (ii) que el MIDES haya contratado los servicios de un agente fiduciario para la administración de estos recursos (pár. 3.6); y (iii) que se haya contratado la auditoría operativa (pár. 3.8).</p>				
<p>Condiciones contractuales especiales de ejecución: (a) previo a convocar a la licitación para la construcción o rehabilitación de obras de los COIF se deberá presentar al Banco evidencia de que se cuenta con la posesión legal del terreno donde se construirán las obras; (b) la obligación de designar como renglón protegido en el presupuesto del MIDES, el destinado al mantenimiento de los bienes, obras y equipos financiados por el programa en un estado que permita su uso en términos adecuados; y (c) las demás condiciones sociales establecidas en el Informe de Gestión Ambiental y Social del Programa (pár 2.2).</p>				
Excepciones a las políticas del Banco: Ninguna.				
El proyecto califica^(c): <div style="display: flex; justify-content: space-around; align-items: center;"> SV <input checked="" type="checkbox"/> PE <input checked="" type="checkbox"/> CC <input type="checkbox"/> CI <input type="checkbox"/> </div>				

- ^(a) Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (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.
- ^(b) La comisión de crédito y 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.
- ^(c) SV (Países Pequeños y Vulnerables), PE (Reducción de la Pobreza y Aumento de la Equidad), CC (Cambio Climático, Energía Sostenible y Sostenibilidad Ambiental), CI (Cooperación e Integración Regional).

I. DESCRIPCIÓN Y MONITOREO DE RESULTADOS

A. Antecedentes, problemas y justificación

1. Situación de pobreza y desarrollo infantil

- 1.1 **Pobreza y desigualdad.** El crecimiento económico en Panamá¹ coincidió con una reducción de la pobreza y de la desigualdad. Entre 2006 y 2014, las incidencias de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional bajaron respectivamente de 38,3% a 25,8%, y de 17,6% a 11%². Sin embargo, persisten amplias brechas sociales entre las áreas urbanas, las áreas rurales y las comarcas indígenas³. En áreas rurales, la incidencia de pobreza y pobreza extrema en 2014 fue 49,7% y 26,3%, contra 13,8% y 3,3% en áreas urbanas. Según las estimaciones del mapa de pobreza de 2010, en las tres comarcas indígenas con carácter de provincia la incidencia de la pobreza extrema superaba el 40% y la pobreza el 70%⁴. Aun cuando el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso se redujo en seis puntos porcentuales entre 2002 y 2012, pasando de 0,56 a 0,51⁵, la desigualdad sigue siendo muy elevada. En 2012, el quintil más rico de la población concentraba cerca del 78% de la riqueza y el quintil de menores ingresos concentraba solo un 1%.
- 1.2 **Inequidades en el desarrollo infantil.** La exposición a la pobreza es más aguda entre los niños y está relacionada con atrasos en la acumulación de capital humano, generando un ciclo nocivo de reproducción intergeneracional de pobreza. Entre los menores de cinco años, las incidencias de pobreza y pobreza extrema en 2013 fueron respectivamente 39% y 17,8%, contra, por ejemplo, 18,8% y 7,3% para el grupo entre 30 y 59 años de edad⁶. El 19% de los niños menores de cinco años padece de desnutrición crónica y es mayor entre los pobres extremos, alcanzando un 56% en las áreas comarcales de Guna Yala y Emberá Wounaan⁷. La evidencia científica demuestra que la desnutrición en los primeros años de vida puede perjudicar el desarrollo físico y cognitivo, lo que impacta negativamente sobre su capacidad de aprendizaje y generación de ingresos en años posteriores⁸.

¹ El Producto Interno Bruto (PIB) creció entre 2007 y 2013 a un promedio de 7,8% mientras que el de la región fue de 3,1%. En 2014, el crecimiento del PIB fue de 6,3% y sitúa al país en la franja media alta de ingresos per cápita. MEF, 2013.

² Las líneas de pobreza se calculan a partir del valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Canasta Básica no alimentaria. El valor de la CBA determina el ingreso per cápita necesario para que un hogar no se encuentre en situación de pobreza extrema (línea de pobreza extrema), y la suma de la CBA y la CBNA determina el umbral de ingreso per cápita para no encontrarse en situación de pobreza no extrema (línea de pobreza).

³ En Panamá habitan 411.132 personas y siete grupos indígenas que representan el 12% de la población.

⁴ Las estimaciones de la incidencia de la pobreza a nivel urbano y rural son del MEF y se basan en datos de la encuesta de propósitos múltiples de marzo de 2014, representativa a nivel urbano y rural, pero no a nivel de provincia. Para comarcas indígenas, los datos vienen del último mapa de pobreza disponible, (censo de 2010).

⁵ Indicadores del Desarrollo Mundial, Banco Mundial, 2012.

⁶ Cálculos del BID con base en datos de la encuesta de propósitos múltiples de agosto de 2013.

⁷ Iniciativa Salud Mesoamérica, 2015. Resultados de la línea de base, 2013.

⁸ Anthony Lake, Margaret Chan. *Putting science into practice for early child development. The Lancet*, 20 de septiembre de 2014.

- 1.3 La pobreza en este grupo etéreo se explica, en parte, por las brechas en la cobertura y calidad de servicios críticos para la primera infancia incluyendo, entre otros, intervenciones que intentan mejorar las pautas de crianza, salud, nutrición y estimulación temprana. Sólo un 2,9% de los niños y niñas menores de tres años son atendidos en centros de cuidado infantil⁹. La matrícula en educación preescolar, que abarca las edades de 4 y 5 años, era de 50,3% y 78,6% respectivamente en 2012¹⁰. Adicionalmente, no se han definido pautas de crianza en el hogar o en la comunidad, en un contexto donde la mayoría de los cuidados de niños y niñas recaen primariamente sobre las mujeres¹¹.

2. Avances y retos del sistema de protección social

- 1.4 El ente rector del sistema de protección social de Panamá es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en 2005 mediante la Ley 29. El MIDES es responsable de la definición, coordinación y seguimiento de las políticas sociales para grupos de atención prioritario (niñez, juventud, mujer y adulto mayor, entre otros), así como de la gestión de los principales proyectos sociales. También actúa como coordinador técnico del Gabinete Social, como instancia de coordinación de la agenda social del gobierno nacional.
- 1.5 El MIDES implementa tres Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC): (i) la Red de Oportunidades (RdO), que incluye el Bono Familiar Alimentario (BFA), para los pobres extremos; (ii) 120 a los 65, para los adultos mayores en situación de pobreza y vulnerabilidad; y (iii) el Ángel Guardián (AG), para los pobres extremos con discapacidad severa. Hay un cuarto PTMC, la Beca Universal (BU), a cargo del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU) que constituye un apoyo económico mensual de 30, 40 y 50 balboas a estudiantes de primaria, premedia y media, respectivamente. El pago está condicionado a lograr la asistencia y alcanzar notas escolares con un promedio mínimo de 3.0 por trimestre. El gasto en PTMC ha aumentado en los últimos años, de 0,48% del PIB en 2009 a 0,66% en 2014. La mayor parte de este gasto fue en los programas 120 a los 65 y BU (0,27% del PIB cada uno), seguidos por la RdO (0,10% incluyendo el BFA).
- 1.6 **Red de Oportunidades y Bono Familiar Alimentario.** La RdO es un PTMC para hogares en pobreza extrema. El monto de la transferencia es de 50 balboas (B/) por mes¹², independientemente de la composición del hogar. Los pagos son bimestrales y por diseño están condicionados al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud. Los beneficiarios del BFA reciben cupones, de un valor de B/50 por mes que pueden usar sólo para la compra de alimentos en tiendas autorizadas. En 2014, la RdO y el BFA contaban respectivamente con 72.800 y 10.000 hogares beneficiarios. La focalización en las comarcas indígenas es geográfica, lo que significa que todos los hogares residentes en las comarcas son elegibles para el programa. En el resto del país, la selección de los beneficiarios se realiza mediante la estimación del nivel de

⁹ Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, 2013.

¹⁰ Ministerio de Educación, 2012.

¹¹ Tres de cada cuatro menores de cinco años fueron cuidados por su familia (90% en indígenas).

¹² Inició en el año 2006 con una transferencia mensual de B/35 y desde julio de 2008 asciende a B/50 por mes.

consumo familiar per cápita, por medio de la aplicación de un *Proxy Means Test* (PMT).

- 1.7 **120 a los 65.** Es un PTMC para individuos mayores de 65 años de edad que no reciben una pensión contributiva y se encuentran en situación de vulnerabilidad¹³. Fue creado en 2009 (Ley 44) y es ejecutado por el MIDES. El monto de la transferencia es de B/120 por mes. Los pagos son bimestrales y están condicionados a la asistencia a controles de salud, y a participación en charlas, cursos y seminarios de orientación psicológica y médica. El número de beneficiarios de 120 a los 65 creció de 58.442 individuos en 2009 a 90.124 individuos en 2014. El aumento de la cobertura se debió a la amplitud de los criterios de elegibilidad de beneficiarios, pasando de individuos mayores de 70 años a mayores de 65 años.
- 1.8 **Ángel Guardián.** El AG es un PTMC dirigido a personas con discapacidad severa en condición de dependencia y extrema pobreza. Fue creado en 2012 (Ley 39) y es ejecutado por el MIDES. El monto de la transferencia es de B/80 por mes. Los pagos son bimestrales y llegan al beneficiario a través de su representante legal. Para ingresar al AG, se requiere que el posible beneficiario presente un diagnóstico de una instancia de salud pública competente. El criterio de pobreza extrema se evalúa por medio del mismo PMT utilizado por la RdO. En 2014, el programa llegó a 8.605 beneficiarios. El tamaño de la población objetivo se estima entre 45.000 y 55.000 personas (Censo 2010).
- 1.9 **Retos.** A pesar de los avances, el sistema de protección social de Panamá enfrenta retos de fortalecimiento institucional, así como la capacidad de gestión y focalización de los PTMC¹⁴.
- 1.10 **Fortalecimiento institucional.** El MIDES evidencia debilidades en el ejercicio de su rol como rector de las políticas sociales. Mantiene procesos y plataformas tecnológicas desfasadas que le impiden ejercer una gestión eficiente y una adecuada supervisión de sus programas. A nivel central, el MIDES necesita racionalizar y fortalecer sus recursos humanos y herramientas de gestión. A nivel territorial, necesita fortalecer sus 14 oficinas regionales para mejorar la calidad de la atención a los beneficiarios. La Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS), adscrita al MIDES, también evidencia debilidades para cumplir con su papel de articulador de la política social.
- 1.11 **Focalización y gestión de PTMC.** Panamá no cuenta con un Registro Único de Beneficiarios (RUB) que permita racionalizar la asignación de los beneficios de los diferentes PTMC y monitorear eventuales. Además, los PTMC usan diferentes criterios de focalización, incluyendo diferentes mecanismos de clasificación de la pobreza. Por un lado, RdO y AG utilizan un mismo puntaje de PMT; por su parte, 120 a los 65 está focalizado en individuos en riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza (definidos en forma muy amplia). Incoherencias en la focalización implican que los recursos no se asignan eficientemente y, en un contexto de recursos limitados, generan un problema de

¹³ Condición de una persona o grupo que puede recibir una lesión física o moralmente.

¹⁴ El Banco está apoyando al gobierno por medio de un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PPR) (3485/OC-PN).

sub-cobertura. Así, por ejemplo, a pesar del hecho que la RdO es el programa con la mejor focalización, sus beneficios llegan solo al 48% de los pobres extremos que viven en hogares con niños. Asimismo, 120 a los 65 solo llega al 52% de los pobres que viven en hogares con adultos mayores de 65 en que nadie recibe una pensión por vejez¹⁵.

1.12 No existen procesos de recertificación periódica de los beneficiarios de los PTMC. En un contexto de crecimiento económico, esto genera problemas de filtración. Así, el 53% de los que se benefician de 120 a los 65 y el 56% de los que benefician de la BU no son pobres¹⁶. Finalmente, la falta de coordinación implica duplicaciones que pueden ser ineficientes. Por ejemplo, alrededor del 80% de los beneficiarios de la RdO también se benefician de la BU¹⁷, y los dos programas tienen objetivos similares en materia de escolaridad. La evidencia regional demuestra que mejoras en la focalización de PTMC generan impactos positivos en el bienestar de la población objetivo. Medeiros et. al. (2008) encuentran que el cumplimiento de corresponsabilidades en el Programa Bolsa Familia en Brasil es fundamental para la reducción de pobreza y desigualdad¹⁸.

1.13 **Acumulación de capital humano.** El MIDES tiene dificultades para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades en educación y salud de sus programas, lo que podría comprometer el objetivo de promover la acumulación de capital humano. Parte de esta dificultad se relaciona con la gestión de los PTMC en el territorio. La RdO, por ejemplo, cuenta con una red de promotores que realiza el seguimiento a familias a través de visitas domiciliarias. Sin embargo, el elevado número de familias beneficiarias asignadas a cada promotor imposibilita la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en cada ciclo de pago¹⁹. Consecuentemente, en la práctica nunca se ha negado el pago de la transferencia por razón de falta de cumplimiento. La literatura citada en el [Marco Estratégico Sectorial de Protección Social y Pobreza](#) documenta que las condicionalidades explican una parte importante de los resultados positivos de los PTMC, pues aumentan la inscripción escolar y la demanda de servicios rutinarios de salud preventiva en comparación a lo que se lograría con transferencias no condicionadas.

3. Avances y desafíos de los programas de primera infancia

1.14 En el año 2009 el país adoptó una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI)²⁰ que busca que todos los niños menores de cinco años tengan acceso a estimulación temprana, educación, salud integral y nutrición. La política es coordinada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI), presidido por el Despacho de la Primera Dama. En el año 2011 el CONAIPI elaboró un “Plan Integral de la Primera Infancia de Panamá” que define la plataforma necesaria para brindar una atención efectiva a la niñez.

¹⁵ Elaboración propia del BID en base a Encuesta de Propósitos Múltiples de agosto de 2013. Ver método de cálculo en [“Plan de Monitoreo y Evaluación”](#).

¹⁶ Ibid. Ver método de cálculo en Plan de Monitoreo y Evaluación.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Medeiros, M., Britto, T., y Veras Soares, F. (2008). *Targeted Cash Transfer Programmes in Brazil: BPC and the Bolsa Família*. *International Poverty Centre Working Paper 46*.

¹⁹ Según datos del MIDES un promotor puede seguir hasta más de 900 familias.

²⁰ Decretos Ejecutivos 201 y 216 de 2009.

Entre los años 2012 y 2013, el gobierno, con el apoyo del BID, diseñó una Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI) adoptada mediante el Decreto 106 de 2014. Esta ruta establece los derechos, atenciones y servicios que todo niño y niña debe recibir para su desarrollo integral. Como parte de su implementación, se formuló el currículo oficial dirigido a la población de 0 a 3 años que recibe atención en centros de cuidado; se diseñó y validó la Libreta del Niño como instrumento para la verificación de las atenciones de la Ruta. Recientemente, en marzo de 2015, el CONAIPi entregó la responsabilidad de la implementación interinstitucional de la RAIPI al MIDES.

- 1.15 Dependiendo de la accesibilidad de la oferta, un niño entre los 0 y 5 años puede asistir: (i) a un Centro de Orientación Infantil y Familiar (COIF) público o privado cuya rectoría está a cargo del MIDES; o (ii) a una de las dos modalidades, formal y no formal, de educación inicial y preescolar del MEDUCA.
- 1.16 La atención en COIF comprende, según ciclo de vida: alimentación, recreación, estimulación temprana y educación inicial. Existen 104 COIF públicos administrados por el MIDES que mantienen una matrícula de 3.074 niños y niñas menores de cinco años²¹. Existen 133 COIF privados supervisados por el MIDES pero financiados privadamente, que suman una matrícula de 2.875 niños menores de cinco años.
- 1.17 En su modalidad formal, el preescolar del MEDUCA abarca exclusivamente a niños de 4 y 5 años de edad. Esta modalidad formal opera en salones escolares adscritos a un centro educativo y está dirigida por una profesora con título de educación inicial. La modalidad no formal es la que principalmente atiende a niños menores de cinco años en áreas de difícil acceso y en mayor condición de pobreza. La oferta consiste en: (i) Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI) que atienden hasta 25 niños; (ii) Centros de Educación Inicial Comunitarios (CEIC) que atienden hasta 15 niños; y (iii) Educación Inicial en el Hogar (EIH). Este último provee servicios de apoyo parental a padres de familia y cuidadores por medio de una orientación semanal por parte de madres animadoras. La población atendida en los 384 EIH asciende a 4.812 menores de cinco años²².
- 1.18 **Retos.** Panamá enfrenta retos relacionados con la baja cobertura, ausencia de estándares de servicios e instrumentos que permitan monitorear el desarrollo integral durante la primera infancia.
- 1.19 **Baja cobertura.** La oferta de cuidado infantil en COIF es limitada. Tomando en cuenta las proyecciones del Censo Nacional, la población menor de cinco años es de 370.005 en 2015, y solo el 2% de ellos está cubierto por centros de cuidado. Al analizar la distribución geográfica de la cobertura se evidencia la alta concentración de la matrícula de los COIF en áreas urbanas en detrimento de las áreas indígenas²³. De hecho, sólo 6% del total de la matrícula de COIF corresponde a niños en áreas indígenas. La oferta dirigida a áreas rurales e indígenas, sustentadas en un modelo comunitario, también presenta retos de

²¹ MIDES. Matrícula de COIF a nivel nacional, 2014.

²² UNICEF. Mapeo de oferta y demanda de servicios a la primera infancia, Panamá 2013.

²³ Los COIF públicos se concentran en las provincias menos pobres (82%).

cobertura. Sólo el 6% de los niños menores de cinco años de estas áreas se benefician de EIH. A nivel nacional los CEFACEI y CEIC también tienen una baja cobertura dado que atienden tan solo 22.340 menores de cinco años²⁴.

- 1.20 **Modelo integral y definición de estándares.** Tanto los COIF como los EIH carecen de una oferta integral de atención a la primera infancia que favorezca el desarrollo del niño²⁵. Los COIF exhiben deficiencia de infraestructura, servicios básicos y dotación, además de debilidad en lineamientos y estándares unificados de infraestructura, equipamiento, pedagogía, salud y nutrición y apoyo familiar y comunitario que guíen la prestación de los servicios. La formación de la planta docente es variable y se carece de sistemas de supervisión y vigilancia. Por su parte, los EIH exhiben debilidad en la definición de estándares de calidad, contenidos pedagógicos actualizados y formación de las madres monitoras²⁶.
- 1.21 Aunque Panamá no cuenta con una encuesta de desarrollo infantil que permita dimensionar el nivel de desarrollo cognitivo y no cognitivo de los menores de cinco años, el país en 2014 aplicó la Encuesta de Propósitos Múltiples por Conglomerados (MICS). El instrumento revela una gran brecha en el acceso a los servicios de educación temprana entre los niños en situación de pobreza y los más ricos. Mientras que 67% de la población infantil del último quintil recibió educación temprana, escasamente el 27% de la población infantil del primer quintil de ingresos la recibió. La Encuesta también demuestra que sólo 44% de los niños recibió apoyo parental para el aprendizaje.
- 1.22 **Modelo de gestión y supervisión.** Los fondos asignados a los COIF del MIDES no responden a la matrícula ni a la entrega de un paquete de servicios definido²⁷. La atención no está nominalizada, lo que impide presupuestar y pagar en base a la cantidad de niños atendidos y asignar una cartera de servicios cuya prestación pueda ser verificada²⁸.
- 1.23 En atención a los desafíos del sistema de protección social y de la atención a la primera infancia, este programa priorizará: (i) el fortalecimiento institucional del MIDES; (ii) la gestión de los PTMC; y (iii) el aumento de la calidad y cobertura de servicios de atención a la primera infancia por medio de dos modalidades: los COIF²⁹ y una modalidad de atención comunitaria para comarcas indígenas y áreas rurales dispersas, que tomará como base la experiencia del EIH que migre hacia una atención integral. Ambas prestaciones contarán con la aplicación de estándares de calidad y modelos financieros y de gestión innovadores para el contexto del país³⁰. Países de la región, entre ellos Brasil (Programa Infancia

²⁴ UNICEF. Mapeo de oferta y demanda de servicios a la primera infancia, Panamá 2013.

²⁵ La atención integral se refiere al conjunto de servicios y prestaciones de salud, nutrición, estimulación temprana, aprendizaje temprano, crianza e identidad que reciben los niños y niñas desde la gestación hasta los seis años.

²⁶ Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, 2013.

²⁷ Ibid.

²⁸ Desde la literatura de salud pública se registran resultados promisorios de incorporación de pagos per cápita y por resultado, (Documento de Marco Sectorial de Salud y Nutrición).

²⁹ La literatura existente demuestra que asistir a un centro de cuidado de alta calidad aumenta considerablemente los ingresos laborales en edad adulta. Belfield et al. (2006) estima un aumento de 28% en los ingresos laborales futuros (ver [Análisis Económico](#)).

³⁰ La modalidad formal del MEDUCA no será objeto de intervención de la presente operación por cuanto se enfatizará en el fortalecimiento de las habilidades parentales y la educación inicial en la comunidad.

Melhor), Chile (Programa Conozca a su Hijo) y México (Programa de Educación Inicial, CONAFE) han optado por ofrecer servicios de atención a la primera infancia en la modalidad comunitaria dada su probada efectividad³¹.

4. Relación con otras operaciones del Banco y lecciones aprendidas

- 1.24 El Banco cuenta con una extensa experiencia con PTMC y con la racionalización de sistemas de protección social en la región. Esta experiencia, resumida en el [Marco Estratégico de Protección Social y Pobreza](#), enseña que la institución de un registro único de beneficiarios vinculado a sistemas de seguimiento puede ser una herramienta valiosa para la gestión de programas de protección social. Las pruebas de aproximación de medios (*proxy means test*) reducen los errores de inclusión pero presentan ciertos desafíos técnicos, como su revisión periódica para reflejar la correlación cambiante entre activos y pobreza.
- 1.25 El Programa de Protección Social Fase I (1867/OC-PN), de US\$22 millones, apoyó al MIDES en el fortalecimiento de la RdO para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres extremos. La RdO logró: (i) consolidarse como el programa de transferencias monetarias con mayor número de población en situación de pobreza extrema; (ii) llegar a 621 corregimientos, y promover el uso de servicios de salud y educación; (iii) promover la inclusión social de los hogares beneficiarios de la RdO a través de la introducción de actividades complementarias a las transferencias; y (iv) el pago regular de las transferencias. Desde 2012, el Banco también ha dado apoyo a través de cooperaciones técnicas en materia de atención a la primera infancia. Uno de los productos más relevantes al que el BID dio soporte fue la conceptualización, diseño e institucionalización de la RAIPi adoptada mediante el Decreto No. 106 de febrero de 2014. Otros apoyos directos del BID se indican en el párrafo 1.14.
- 1.26 Algunas lecciones aprendidas de estos apoyos fueron: (i) el fortalecimiento de la oferta de servicios de educación y salud para los beneficiarios de la RdO difícilmente se pudo lograr con acuerdos inter-pares (MIDES, MEDUCA y MINSA), sino solo donde ha existido un fuerte mandato de las autoridades máximas (p.ej. Presidencia) unido a un monitoreo de las asignaciones y ejecución presupuestaria por parte del MEF; y (ii) la baja capacidad gerencial y técnica del MIDES afectaron el cumplimiento de las metas relacionadas con el monitoreo y supervisión. Estas lecciones se han incorporado en el diseño de la presente operación, en particular: (i) la renovación y ajuste de los convenios con MINSA y MEDUCA con presupuestos, metas y resultados para cada sector; (ii) la incorporación de un plan de capacitación técnica en el manejo de herramientas informáticas y estadísticas; (iii) el financiamiento de un RUB para la gestión del padrón de beneficiarios; y (iv) el enfoque sectorial de las intervenciones dirigidas a la primera infancia pueden afectar el abordaje integral del desarrollo infantil. Esta operación es complementaria al Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social I (3485/OC-PN), préstamo programático de apoyo a reformas de política, que busca mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los

³¹ Araujo y Lopez-Boo (2013) señalan que “las reuniones periódicas grupales se ajustan mejor a la realidad de las poblaciones rurales dispersas”. Gertler et al. (2015) estiman que en Jamaica, aquellos niños que recibieron un programa de estimulación temprana en modalidad familiar y comunitaria recibieron (en la adultez) ingresos laborales un 25% mayor que los del grupo de control.

pobres, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano. La serie programática asegurará que las inversiones se implementen en un marco normativo coherente, que incluye las siguientes medidas de política: (i) la ley que crea el RUB; y (ii) la reglamentación de los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población.

- 1.27 En resumen, la presente operación dará continuidad al acompañamiento brindado por el Banco en el sector social a través del programa 1867/OC-PN y de las cooperaciones técnicas. Al ser complementario con el programa 3485/OC-PN, esta operación contribuye al fortalecimiento de las inversiones en capital humano, específicamente aquellas dirigidas a la primera infancia. Responde a la necesidad de ordenar y fortalecer un [Sistema de Protección Social](#) que ha cambiado profundamente desde el diseño de la operación 1867/OC-PN por la incorporación de nuevos PTMC y la priorización de la política de primera infancia.

5. Alineación estratégica

- 1.28 El programa está alineado con la Estrategia Institucional 2010-2020: Una Alianza con América Latina y el Caribe para Seguir Mejorando Vidas (GN-2788-5) y es consistente con su programa de préstamos para reducir la exclusión social y la desigualdad, erradicar la pobreza extrema, lograr que los servicios de salud y educación de calidad sean accesibles, e invertir en capital humano, comprendiendo a la primera infancia. El programa contribuirá a las prioridades de financiamiento del Noveno Aumento General de Recursos del Banco (AB-2764) (GCI-9) de: (i) préstamos en apoyo a países pequeños y vulnerables; y (ii) préstamos en apoyo a la reducción de la pobreza y aumento de la equidad por medio de la protección de los hogares frente a riesgos y la redistribución de ingresos de forma eficaz. Asimismo contribuirá a las metas regionales de reducción del índice de pobreza extrema, y a los productos: personas que se benefician de un programa destinado a combatir la pobreza y personas inscritas en un registro civil o de identificación, tal como se define en el Marco de Resultados. Además, los objetivos de esta operación contribuyen a la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y son consistentes con el Marco de Protección Social y Pobreza (GN-2784), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y la oferta de servicios de primera infancia para los pobres.
- 1.29 La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecido en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, dirigida al desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6). En la medida que aumenta el acceso a servicios de salud materno-infantil por medio de mejoras en la RdO, la operación también está alineada con el pilar de salud de la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2010-2014 (GN-2596). Además, está alineada con los pilares que se han identificado como estratégicos en el diálogo para la preparación de la EBP para el período 2015-2019, en particular en relación a la reducción de la pobreza y aumento en la transparencia y equidad del gasto público y está incluida en el Programa de País 2015 (GN-2805).

B. Objetivos, componentes y costo

- 1.30 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo general es contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del nivel central y regional en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC); y (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.
- 1.31 Los componentes del proyecto buscan el alcance de objetivos comunes de desarrollo. Así, el fortalecimiento del MIDES a nivel central y de su funcionamiento a nivel regional (Componentes 1 y 2) permitirá un mejor desempeño de los PTMC y la expansión de la oferta de servicios de primera infancia. Al mismo tiempo, la verificación de las corresponsabilidades en los PTMC y la mayor oferta de servicios de primera infancia (Componentes 3) potenciarán los efectos del apoyo al ingreso de los pobres y pobres extremos logrados con la mejor focalización de los PTMC.
- 1.32 **Componente 1. Fortalecimiento del MIDES a nivel central y territorial (BID US\$9,5 millones; Aporte Local US\$1,8 millones).** El objetivo es fortalecer al MIDES en su doble mandato de rector de las políticas sociales y de ejecutor de programas de protección social a nivel central y regional, aumentando las capacidad de ejecución, monitoreo y supervisión.
- 1.33 **Subcomponente 1. Fortalecimiento institucional a nivel central.** Se financiará: (i) asistencia técnica para diseñar y monitorear políticas y programas sociales por parte de las direcciones técnicas del MIDES, así como para apoyar la creación de la Dirección de Programas para la administración, supervisión y monitoreo de los PTMC; y (ii) capacitación de la STGS en su rol como facilitador de los acuerdos inter-institucionales que favorecen la oferta de servicios y el cumplimiento de las corresponsabilidades de salud y educación de los PTMC; (iii) contratación de consultores de la Unidad de Primera Infancia en el MIDES (ver párrafo 3.1); y (iv) adquisición de mobiliario y equipo tecnológico para el MIDES central.
- 1.34 **Subcomponente 2. Mejoramiento de la gestión regional y local del MIDES.** Se financiará: (i) servicios de capacitación para afianzar el conocimiento del recurso humano regional en la gestión de los PTMC; (ii) asistencia técnica para el diseño del esquema del promotor único del MIDES; (iii) pago a promotores y de servicios de capacitación para fortalecer su capacidad para dar acompañamiento a las familias beneficiarias de PTMC; (iv) adecuaciones físicas y adquisiciones de equipo tecnológico, mobiliario y vehículos para las 14 Direcciones Regionales (DRM) del MIDES; y (v) servicios para diseñar e implementar un sistema de interconexión de las DRM con la sede central.
- 1.35 **Componente 2. Gestión eficiente de los PTMC (BID US\$13,9 millones; Aporte Local US\$1,5 millones).** El objetivo es asegurar la adecuada focalización de los beneficiarios de los PTMC y lograr mayor eficiencia en la

administración de los PTMC mediante la gestión dinámica del padrón de beneficiarios, la creación del RUB y el desarrollo de plataformas automatizadas de pago.

- 1.36 **Subcomponente 1. Focalización de los beneficiarios.** Se financiará: (i) asistencia técnica para la revisión de los criterios e instrumentos de elegibilidad, focalización, priorización y recertificación de beneficiarios de los PTMC utilizando como base una única definición de pobreza; (ii) servicios para la implementación del Formulario Único de Protección Social a ser aplicado por los diferentes PTMC; y (iii) servicios para operativizar la focalización y recertificación de los beneficiarios.
- 1.37 **Subcomponente 2. Manejo dinámico del padrón de beneficiarios.** Se financiará: (i) servicios para la reestructuración del Sistema de Información Gerencial (SIG) para los PTMC; (ii) servicios para el diseño y desarrollo de un RUB y de la plataforma única de pagos; (iii) adquisición de equipo tecnológico y servicios de alojamiento del SIG, RUB y de la plataforma única de pagos; y (iv) servicios de capacitación para formar al personal del MIDES en el manejo del SIG y RUB.
- 1.38 **Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano (BID US\$25 millones; Aporte Local US\$6,6 millones).** Su objetivo es fomentar la acumulación de capital humano mediante la adecuada verificación de las corresponsabilidades de los PTMC y el aumento de la cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.
- 1.39 **Subcomponente 1. Verificación de corresponsabilidades.** Se financiará: (i) asistencia técnica para la actualización de acuerdos con MINSA y MEDUCA, en relación a verificación de las corresponsabilidades; (ii) servicios para crear protocolos, recopilación de información nominalizada y procesos para la verificación de corresponsabilidades de los PTMC; y (iii) pago de transferencias de la RdO (párrafo 1.7) con base en la implementación y verificación gradual de las corresponsabilidades en salud y educación en áreas en condiciones de extrema pobreza³².
- 1.40 **Subcomponente 2. Aumento de la cobertura y calidad de servicios integrales a la primera infancia.** Se financiará: (i) servicios para el desarrollo de guías pedagógicas del currículo de 0 a 3 años y aplicación de estándares de calidad³³ en COIF; (ii) construcción de cinco COIF y rehabilitación de los COIF bajo administración del MIDES que se acuerden, tomando en cuenta la evaluación de estándares de habilitación y de calidad; (iii) asistencia técnica para el diseño de una modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia para comarcas indígenas y áreas rurales dispersas; y (iv) servicios para la implementación de la Libreta del Niño en el marco de la RAIP.

³² Representa el 13% del valor total del financiamiento y el 6,4% del valor anual asignado en el presupuesto del MIDES al pago de las transferencias. Las asignaciones presupuestales de la RdO están contenidas en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG), lo que garantiza su sostenibilidad.

³³ Los estándares de atención son: (i) infraestructura y equipamiento; (ii) salud y nutrición; (iii) pedagógicos; y (iv) identidad, familia y relacionamiento con la comunidad.

- 1.41 **Subcomponente 3. Institucionalización de pago per cápita y por resultados.** Se financiará la administración, mediante la contratación de un agente fiduciario, y pago per cápita³⁴ para proveedores públicos y privados de la Cartera Integral de Servicios (CIS)³⁵ en COIF y de la modalidad comunitaria (ver párrafo 1.22).
- 1.42 El financiamiento per cápita va a estar basado en la estructura de costos de operación anuales del COIF y de la modalidad comunitaria. De esta forma, el monto per cápita corresponde al cálculo del costo unitario promedio de recursos monetarios de la provisión de la CIS, asociado a cada beneficiario por un año. Los pagos per cápita incluirán en su cálculo: (i) la provisión de los servicios definidos en la CIS; (ii) los costos de recursos humanos adicionales contratados por los COIF y por proveedores públicos o privados de la modalidad comunitaria; y (iii) los costos de insumos, materiales, movilización, bienes y equipos adquiridos por los COIF y la modalidad comunitaria relacionados con la prestación de servicios de la CIS. Además, los pagos per cápita incluirán en su cálculo el costo de pago a los COIF y los proveedores de la modalidad comunitaria por el cumplimiento de los indicadores de resultado definidos en los estándares del modelo de atención integral.
- 1.43 Los gastos elegibles serán los pagos per cápita y por resultado que incluirán: (i) una base fija equivalente al 85% del monto total del pago per cápita en función de niños matriculados y asistencia mínima, recurso humano adicional para el cumplimiento de los estándares y días de operación del COIF y de proveedores públicos o privados de la modalidad comunitaria; y (ii) el pago por resultado equivalente al 15% del monto total del pago per cápita por el cumplimiento de indicadores establecidos en los estándares del modelo de atención integral. Los pagos a los que hacen referencia los numerales (i) y (ii) serán evaluados por las Direcciones Regionales del MIDES, validados por la DSPS, y auditados de manera expost y por muestreo por parte de la Auditoría Operativa³⁶.
- 1.44 **Costo y financiamiento.** El proyecto tendrá un costo total de US\$60 millones, de los cuales US\$50 millones (83%) serán de financiamiento del BID con recursos del Capital Ordinario (CO) y US\$10 millones (17%) serán de contrapartida local (Cuadro I.1).

CUADRO I.1: COSTOS DE LA OPERACIÓN

Componente	BID (US\$)	Local (US\$)	Total (US\$)
1. Fortalecimiento del MIDES	9.481.660	1.806.211	11.287.871
2. Gestión eficiente de los PTMC	13.900.000	1.503.000	15.403.000
3. Aumento de la inversión en capital humano	25.018.340	6.578.789	31.597.129
Auditoría y supervisión y evaluación	1.600.000	112.000	1.712.000
TOTAL	50.000.000	10.000.000	60.000.000

- 1.45 La [Matriz de Resultados](#) de la operación identifica los impactos, resultados y productos esperados. Los impactos contemplan una reducción en la incidencia

³⁴ Los indicadores de resultado están asociados al cumplimiento de los estándares de atención.

³⁵ La CIS es el conjunto de servicios que todo niño y niña menor de cuatro años deberá recibir: (i) identidad, que abarca el registro de nacimiento y cédula juvenil; (ii) salud; (iii) nutrición; y (iv) educación inicial, que promueve el desarrollo cognitivo, no cognitivo y físico.

³⁶ Un esquema similar está siendo utilizado por el Programa de Mejoramiento de la Equidad y Fortalecimiento de los Servicios de Salud (PN-L1068; BID 2563-OC-PN) con una ejecución satisfactoria.

de pobreza extrema y general, además de una mejora en el desarrollo integral de los niños beneficiarios³⁷. Los resultados esperados incluyen: mejoramiento en la focalización y disminución de la filtración de las transferencias y se espera, en términos de producto, el aumento del número de beneficiarios de programas anti-pobreza (PTMC) para la población objetivo. Resultados relacionados al aumento del capital humano se relacionan con la medición de la verificación de corresponsabilidades mediante SIG y el aumento del acceso a servicios de salud y educación como resultados de la operación.

- 1.46 **Análisis económico.** Se realizó un análisis económico sobre los costos y los beneficios de las siguientes inversiones: (i) implementación de estándares de calidad para el 70% de los niños atendidos en los COIF; (ii) oferta de servicios de atención integral a la primera infancia en modalidad comunitaria para 13.000 niños de edad en áreas rurales dispersas; y (iii) focalización, por medio de la implementación del RUB y del fortalecimiento del MIDES, de la RdO hacia los pobres extremos. El Valor Presente Neto (VPN) de la operación bajo escenarios conservadores y utilizando una tasa de descuento de 5% es de US\$183 millones (ver sustento de la tasa de descuento en la nota al pie de página número 1 en el [Análisis Económico](#)). Los resultados son robustos al análisis de sensibilidad. Los parámetros claves incluyen la tasa de descuento y el rendimiento futuro de la atención integral en la primera infancia y de una mayor escolarización.

II. ESTRUCTURA DEL FINANCIAMIENTO Y RIESGOS

A. Instrumentos del financiamiento

- 2.1 Esta operación está estructurada como un préstamo de inversión específica. El monto del financiamiento asciende a la suma de hasta US\$50 millones que provendrá de los recursos del Capital Ordinario (CO) para cuatro años de ejecución (2016-2019) (ver [Flujo de Desembolsos](#)).

B. Riesgos ambientales y sociales de las salvaguardias

- 2.2 El programa ha sido clasificado de acuerdo con la Política de Medio Ambiente y de Salvaguardias (OP-703) del Banco, como "Categoría B". Para cumplir con OP-703, durante la preparación de la operación ha sido elaborado un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) que identifica los principales impactos y riesgos ambientales potenciales y las condiciones especiales de ejecución. No se esperan impactos ambientales significativos. Previo a convocar a licitación para la construcción o rehabilitación de obras de los COIF y ante el riesgo de la falta de formalización de la tenencia de terrenos en los que se construirán los COIF, se levantará un inventario de su condición jurídica, se gestionarán los derechos con sus propietarios, y se pedirá evidencia de que se cuenta con la posesión legal del terreno donde se construirán las obras. Se establece la obligación de designar como renglón protegido en el presupuesto del MIDES, el destinado al mantenimiento de los bienes, obras y equipos financiados por el

³⁷ Medido por: Edades y Etapas (ASQ-3 por sus siglas en inglés *Ages and Stages*) es una herramienta de detección de rezagos en el desarrollo de niños entre 1 y 66 meses de edad. ITERS-R (*Infant and Toddler Environment Rating Scale-Revised*) es un instrumento de medición de la calidad en centros para los niños desde el nacimiento hasta los 30 meses de edad.

programa en un estado que permita su uso en términos adecuados. Con relación al riesgo alto relacionado con la falta de promotores sociales, se aumentará la capacidad del MIDES para identificar a promotores, capacitarlos y asegurar su contratación por períodos no menores a un año fiscal. La modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia será diseñada de manera participativa y en un proceso socioculturalmente apropiado con las comunidades indígenas y rurales en las cuales será implementada.

C. Riesgos Fiduciarios

- 2.3 Un riesgo fiduciario medio es el modelo de control fiscal previo, lo que podría retrasar las contrataciones y pagos, que se mitigará a través del establecimiento un plan de acuerdos mensuales con la oficina de control fiscal en el MIDES, con apoyo de la Cooperación Técnica No Reembolsable de Apoyo al Fortalecimiento del Control Fiscal en Panamá (PN-T1134). En los pagos per cápita para los COIF, el riesgo alto por el volumen de pagos de menor cuantía, se mitigará con la contratación por el MIDES de un agente fiduciario (ver [Anexo III](#)).

D. Otros Riesgos

- 2.4 La percepción de los beneficiarios sobre los programas se identificó como un riesgo alto, como resultado del proceso de recertificación, que se mitigará a través de una estrategia de comunicación educativa³⁸. Ante el riesgo alto de apropiaciones presupuestales insuficientes y posibles recortes que afecten la adecuada ejecución del proyecto y la sostenibilidad de las inversiones, el MIDES contará con herramientas de planificación para que pueda priorizar la asignación de recursos al proyecto de acuerdo con el plan financiero y una reducción gradual en el financiamiento destinado a los pagos per cápita. El MIDES informará los resultados de su gestión de ejecución de presupuesto al MEF, gestionará la incorporación de los resultados del proyecto en las metas presidenciales de la Secretaría de Metas y tendrá respaldo técnico y político por medio del préstamo programático de apoyo a reformas de política (3485/OC-PN).

III. IMPLEMENTACIÓN Y PLAN DE ACCIÓN

A. Resumen de medidas de implementación

- 3.1 **Prestatario y Organismo Ejecutor.** El prestatario es la República de Panamá. El organismo ejecutor del programa será el MIDES a través de la Dirección de Programas de Inclusión y Desarrollo Social (DPI) que actuará como Unidad Ejecutora del programa. Las intervenciones dirigidas a la primera infancia (Subcomponentes 2 y 3 del Componente 3) serán coordinadas técnicamente por la Dirección de Servicios de Protección Social (DSPS) del MIDES. Como

³⁸ Véase Raciborska, D, Philipp, D & Nieves, I. *Behavior Change in Feeding and Care Practices: A Brief Literature Review. SPH, sept. 2011.*

instancia estratégica de coordinación intersectorial se fortalecerá el Gabinete Social.

- 3.2 Se contará con un Manual Operativo del Programa donde se describan las relaciones institucionales así como los acuerdos fiduciarios y de ejecución del programa. **Será condición previa al primer desembolso que se haya aprobado y se encuentre en vigencia el Manual Operativo del Programa.**
- 3.3 Se suscribirán convenios inter- institucionales entre MIDES y MINSA, y MIDES y MEDUCA para apoyar el cumplimiento de las corresponsabilidades. Será condición previa al desembolso de recursos para el pago de transferencias monetarias condicionadas de la Red de Oportunidades previstas en el Subcomponente 1 del Componente 3: (i) que se hayan suscrito y se encuentren vigentes estos convenios; y (ii) que se haya contratado la auditoría operativa.
- 3.4 El mecanismo para realizar y verificar el pago per cápita para la prestación de servicios en el COIF y en la modalidad comunitaria ya sea por el sector público (MIDES) como por el sector privado será detallado en un Reglamento Operativo de Proveedores. Será condición previa al desembolso de los recursos destinados al pago per cápita que haya aprobado y se encuentre en vigencia este Reglamento.
- 3.5 **Acuerdos fiduciarios.** El BID transferirá los recursos del financiamiento de la siguiente forma: (i) a una cuenta especial del programa en un banco para los componentes diferentes al del pago per cápita, con base en anticipos que cubran las necesidades para hasta seis (6) meses de ejecución, según el respectivo Plan Financiero; y (ii) a una cuenta especial del programa en un banco abierta por el agente fiduciario que administrará los recursos del pago per cápita con base en el flujo de desembolsos que abarque las necesidades para hasta seis (6) meses de ejecución, según el respectivo Plan Financiero específico que se definirá para el pago per cápita establecido en el Subcomponente 3 del Componente 3.
- 3.6 Para los recursos destinados al pago per cápita (párrafos 1.43 y 1.44), el agente fiduciario abrirá centros de costo para cada COIF con dos líneas de inversión: (i) la primera línea administrará la base fija del 85% a través de fondos rotatorios que se repondrán contra los gastos efectivamente incurridos; y (ii) la segunda línea administrará el pago por resultado del 15% que será calculado por el MIDES-DSPS con base en el cumplimiento de indicadores de resultado relacionados con el cumplimiento de los estándares de atención. Los pagos per cápita se justificarán con base en informes consolidados emitidos por el agente fiduciario. Será condición previa al desembolso de los recursos destinados al pago per cápita que el MIDES haya contratado los servicios del agente fiduciario que administrará estos recursos.
- 3.7 **Adquisiciones y contrataciones.** Se aplicarán las políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9) para los procesos de adquisición identificados en el Plan de Adquisiciones del programa. Los proveedores privados que se contraten para brindar la CIS en COIF o en la modalidad comunitaria, serán seleccionados de conformidad con

los procedimientos establecidos en la Política del Banco. Para el caso de las transferencias monetarias condicionadas de la RdO y los pagos per cápita, sólo se verificará la pertinencia del gasto (párrafos 1.33, 1.39 y 1.40). Los procesos de selección y contratación serán supervisados en forma ex ante y ex post según se defina en el respectivo plan de adquisiciones, el cual deberá de ser revisado y ajustado por el MIDES con una periodicidad de una vez al año o cuando sea necesario. Las modificaciones del Plan deberán de contar con la respectiva no objeción del Banco.

- 3.8 **Auditorías.** Habrá dos tipos de informes de auditoría: (i) estados financieros auditados del programa en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso; y (ii) auditorías operativas semestrales para verificar que el pago de las transferencias de la RdO haya cumplido con los requisitos descritos en el Componente 3, Subcomponente 1 y para verificar los pagos per cápita del Componente 3, Subcomponente 3, antes de los 60 días posteriores al 30 de junio y 31 de diciembre a partir del primer desembolso de cada componente. Será condición previa al desembolso de recursos para el pago de transferencias de la RdO y para el pago per cápita que se haya contratado esta auditoría operativa.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.9 **Monitoreo.** El MIDES deberá presentar informes semestrales de progreso que incluirán el seguimiento a la [Matriz de Resultados](#) del programa. El monitoreo a los recursos del pago de las transferencias de la RdO y del pago per cápita se hará a través de la revisión de los reportes de uso de fondos entregados por el agente fiduciario.
- 3.10 **Evaluación.** La evaluación de impacto experimental, a ser financiada con los recursos del préstamo, medirá el impacto de estándares de calidad en el desarrollo infantil y en la calidad de los COIF en 90 COIF. Los resultados de la evaluación de impacto deben aprobarse por parte del MIDES seis meses antes de finalizar el período de desembolsos del programa. Ver [Plan de Monitoreo y Evaluación](#).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
I. Alineación estratégica			
1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID		Alineado	
Programa de préstamos	-Préstamos a países pequeños y vulnerables -Préstamos para reducción de la pobreza y promoción de la equidad		
Metas regionales de desarrollo	-Tasa de pobreza extrema		
Contribución a los productos del Banco (tal como se define en el Marco de Resultados del Noveno Aumento)	-Personas que se benefician de programas destinados a combatir la pobreza -Personas ingresadas en un registro civil o de identificación		
2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país		Alineado	
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2596	Reducir las brechas de salud en las comarcas indígenas y en las comunidades rurales.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2015.	
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. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad		Altamente Evaluable	Ponderación
		9.6	10
3. Evaluación basada en pruebas y solución		9.3	33.33%
3.1 Diagnóstico del Programa		3.0	
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		3.6	
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		2.7	
4. Análisis económico ex ante		10.0	33.33%
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General		4.0	
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		1.5	
4.3 Costos Identificados y Cuantificados		1.5	
4.4 Supuestos Razonables		1.5	
4.5 Análisis de Sensibilidad		1.5	
5. Evaluación y seguimiento		9.5	33.33%
5.1 Mecanismos de Monitoreo		2.0	
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		Si	
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales		Si	
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación		Si	
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B	
IV. Función del BID - Adicionalidad			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Tesorería, Contabilidad y emisión de informes, Controles externos, Auditoría interna. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información, Método de comparación de precios, Licitación pública nacional.	
No-Fiduciarios	Si	Sistema Nacional de Planeación Estratégica.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género			
Trabajo			
Medio ambiente			
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	Si	A través de las cooperaciones técnicas PN-T1058, PN-T1094 y PN-T1105 y PN-T1133 (en proceso de aprobación) se ha apoyado la capacidad gerencial y de planeación estratégica de las instancias gubernamentales encargadas de la implementación de las reformas, así como el desarrollo de habilidades técnicas al interior de estas instancias. Además, a través de las cooperaciones técnicas PN-T1120 y PN-T1133 se ha venido apoyando a la política de primera infancia en Panamá.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	Las evaluaciones de impacto del programa de cuidado infantil cerrarán importantes brechas de conocimiento, relacionadas con el efecto de la implementación de estándares de calidad y mediciones de desarrollo infantil en Panamá.	

El Programa de Desarrollo e Inclusión Social en Panamá (PN-L1105) tiene como objetivo reducir la pobreza y la pobreza extrema en el país y promover la acumulación de capital humano mediante inversiones en desarrollo infantil temprano. Para ello, el programa realiza actividades destinadas a fortalecer los servicios de protección social gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social, mejora la focalización y eficiencia distributiva de los programas de transferencia monetaria condicionadas, y realiza inversiones para la expansión y mejora de servicios de desarrollo infantil temprano.

El proyecto presenta un análisis económico costo-beneficio que sustenta la viabilidad económica de las actividades propuestas, con un valor presente neto estimado de US\$183 millones.

El marco lógico del programa presentado en el POD es consistente, cubriendo los insumos, productos, resultados e impactos que el programa busca alcanzar. La matriz de resultados incluye indicadores para los principales productos, resultados e impactos del programa. Los indicadores en la matriz de resultados cumplen los criterios SMART e incluyen metas asociadas. La mayoría de los indicadores incluyen valores de línea base. Como indicadores de impacto final se propone la incidencia de pobreza extrema y general, y el desarrollo infantil en los centros infantiles COIF medidos por la prueba ASQ-3 y crecimiento físico (talla-edad).

El Ministerio de Desarrollo Social (mediante la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social (SEPS), Dirección de Programas de Transferencia Monetarias y Unidad de Enlace Administrativa y Financiera (UEAF)) será la entidad encargada de las actividades de monitoreo y supervisión. Las actividades de monitoreo y evaluación han sido presupuestadas y planificadas. Las fuentes de datos para el monitoreo incluyen datos administrativos de sistemas de información del MIDES y otros ministerios (Salud, Educación), encuestas (Encuesta de Propósitos Múltiples, Encuesta de Mercado Laboral, encuestas independientes), y otros registros e informes.

El programa realizará una evaluación de impacto experimental para medir la efectividad de las intervenciones en los centros infantiles COIF sobre resultados intermedios y finales. Se levantarán encuestas de línea base y seguimiento en COIFs de tratamiento y control para propósitos de la evaluación.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del proyecto	El objetivo general es contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del nivel central y regional en su rol rector y ejecutor de la política y programas sociales; (ii) la mejora de la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC); y (iii) la disminución de brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.
------------------------------	--

Indicadores de Impacto	Línea de Base (2015) ¹	Meta (2019)	Fuente	Método de calculo
Incidencia pobreza extrema	11%	6,5%	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC): Encuesta de propósitos múltiples (marzo); Encuesta de mercados laborales (Agosto). Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Ingreso per-cápita y líneas de pobreza (extrema y general)	A calcular con base en datos de la encuesta de propósitos múltiples (marzo) o mercados laborales (agosto) de INEC. Variables de ingreso per-cápita y líneas de pobreza (extrema y general) del MEF ² . Los datos de la encuesta se utilizan para calcular: (i). cobertura de los PTMC; (ii).pobreza y pobreza extrema. Estos datos se compararán con los valores simulados en el caso en que “(i) Cobertura de los PTMC” replicara los valores en el año de base.
Incidencia pobreza general	25,8%	16,7%		
Porcentaje de niños en los COIF que tienen puntaje ASQ-3 por debajo de un umbral crítico	n/d ³	-10% de niños bajo el umbral	Encuestas Independientes aplicadas en Centros de Orientación Infantil (COIF)	El instrumento de Edades y Etapas (ASQ-3 por sus siglas en inglés <i>Ages and Stages</i>) es una herramienta de detección de rezagos (<i>screening test</i>) en el desarrollo de niños entre 1 y 66 meses de edad ⁴ . La variable se presenta en z score, y el umbral crítico se asume en dos desviaciones estándar por debajo de la media (SD por sus siglas en inglés). El valor umbral se ajustará en base a datos de línea de base.

¹ Los valores de línea de base serán actualizados durante el taller de arranque con los valores más recientes disponibles.

² Las líneas de pobreza se calculan a partir del valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y la Canasta Básica no alimentaria, El valor de la CBA determina el ingreso per cápita necesario para que un hogar no se encuentre en situación de pobreza extrema (línea de pobreza extrema), y la suma de la CBA y la CBNA determina el umbral de ingreso per cápita imprescindible para no encontrarse en situación de pobreza no extrema (línea de pobreza general).

³ n/d- no disponible. No existen mediciones del desarrollo infantil en Panamá al día de hoy, ni de valor z talla para la edad en los COIF. La línea de base se tomará en 2016, de acuerdo con lo establecido en el Plan de Monitoreo y Evaluación para una muestra de 90 COIF.

⁴ El instrumento mide cinco dominios del desarrollo (comunicación, motricidad fina, motricidad gruesa, resolución de problemas y personal-social).

Porcentaje de niños en los COIF que tienen valor z talla para la edad por debajo de un umbral crítico	n/d ²	-10% de niños bajo el umbral	Encuestas Independientes aplicadas en COIF	Mediciones antropométricas con tallímetro de acuerdo a estándares internacionales recomendados por la OMS y UNICEF. El umbral crítico para la variable z talla para edad es definido en 2SD por debajo de la media y se ajustará en base a datos de línea de base.
---	------------------	------------------------------	--	--

	Indicadores de Resultado	Línea de Base (2015)	Meta (2019)	Fuente	Método de Cálculo
1	% de pobres extremos en hogares con menores de 18 años incluidos en el programa RdO (cobertura)	48%	80%	INEC: Encuesta de propósitos múltiples (marzo); Encuesta de mercados laborales (Agosto). MEF: Ingreso per-cápita y líneas de pobreza (extrema)	Ratio entre número de individuos que viven en hogares de la población objetivo ⁵ que reciben beneficios ⁶ del programa, y número total de individuos que viven en hogares de la población objetivo.
2	% de beneficiarios ¹⁷ de la RdO que no son pobres extremos (filtración ⁷)	42%	35%	INEC: Encuesta de propósitos múltiples (marzo); Encuesta de mercados laborales (Agosto). MEF: Ingreso per-cápita y líneas de pobreza (extrema)	Variables de ingreso per-cápita y líneas de pobreza (extrema y general) del MEF menos el valor de las transferencias.
3	% de beneficiarios ⁸ de 120 a los 65 que no son pobres (filtración)	53%	35%		
4	% de beneficiarios ⁹ de Ángel Guardián que no son pobres extremos (filtración)	n/d ¹⁰	-5pp		
5	Número de beneficiarios de la RdO y BF recertificados	0	190.000	Reportes del SIG de la RdO y del RUB	Incluye todos los miembros del hogar. La meta equivale al 40% de los

⁵ Población objetivo se define como hogares pobres extremos con niños menores de 18 años. En 2014, la RdO contaban con 82.800 y 10.000 hogares beneficiarios.

⁶ Se consideran beneficiarios todos los miembros de un hogar en que una o más personas reciben la transferencia.

⁷ La filtración se define como el porcentaje de individuos beneficiarios del PTMC (contando todos los miembros del hogar) que no son pobres extremos (para RdO y Ángel Guardián) o pobres en general (para 120 a los 65). Para el cálculo de filtración, no se aplica ninguna restricción (demográfica o relativa a la recepción de una pensión por vejez). Se espera que la operación logra la substitución de actuales beneficiarios no-pobres con nuevos beneficiarios pobres extremos o moderados, sin cambiar el número total de beneficiarios, por lo cual el denominador de los indicadores de filtración se mantiene constante.

⁸ Se consideran beneficiarios todos los miembros de un hogar en que una o más personas reciben la transferencia.

⁹ Se consideran beneficiarios todos los miembros de un hogar en que una o más personas reciben la transferencia.

¹⁰ Falta de disponibilidad de datos de beneficiarios del Programa Ángel Guardián pobres extremos.

	Indicadores de Resultado	Línea de Base (2015)	Meta (2019)	Fuente	Método de Cálculo
6	Número de beneficiarios de 120 a los 65 recertificados	0	44.000		beneficiarios actuales.
7	Número de beneficiarios de ÁG recertificados	0	22.000		
8	Porcentaje de beneficiarios ¹⁷ de la RdO que tienen acceso a los servicios de salud y educación	n/d ¹¹	+5pp	Datos administrativos del MINSA y del MEDUCA; Reportes SIG; Reportes RUB	Se define acceso a servicios de salud y educación como población de una comunidad que accede a un proveedor de salud y escuela cuya comunidad esté a menos de una hora de distancia de dichas instalaciones. Línea de base a estimar en 2016.
9	Porcentaje de COIF que aplica los estándares de calidad aprobados por el MIDES	0	60%	Datos administrativos del MIDES. Informe de la Dirección de Servicios Sociales.	No existen estándares de calidad definido para los COIF, por lo cual línea de base es 0. Los estándares de calidad para los COIF incluirán las siguientes áreas: infraestructura y equipamiento; salud y nutrición; gestión y administración, componente pedagógico y talento humano; y identidad, familia y comunidad. Se aplicará un checklist para medir dichas áreas de calidad.
10	Calidad de COIF medida por ITERS-R	n/d ¹²	+20pp de los COIF con puntaje mayor a 4	Encuestas Independientes aplicadas en COIF	ITERS-R (<i>Infant and Toddler Environment Rating Scale-Revised</i>) instrumento de medición de la calidad en centros para niños. La calificación se realiza siguiendo una escala numérica del 1 al 7, donde 1 significa baja calidad y 7 excelente.

¹¹ Línea de base se calculará en 2016 a través de un estudio de cruces de datos administrativos MIDES-MEDUCA-MINSA.

¹² n/d- no disponible. No existen mediciones de la calidad de los COIF en Panamá al día de hoy. La línea de base se tomará en 2016, de acuerdo con el cronograma del Plan de Monitoreo y Evaluación.

	Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta	Fuente	Comentario
Componente 1. Fortalecimiento del MIDES a nivel central y territorial.										
1.1	Funcionarios de las Direcciones Técnicas del MIDES formados	# de funcionarios	0	35	35	0	0	70	Informe Semestral MIDES; lista de asistencia	Talleres y capacitaciones
1.2	Dirección de programas para la administración, supervisión y monitoreo de los PTMC conformada	# de direcciones	0	0	1	0	0	1	Planilla de personal del Ministerio	Abarca RdO, 120 a los 65 y Ángel Guardián. Conformación incluye la contratación de un equipo con tres coordinadores de área
1.3	Personal de la STGS capacitado	# de funcionarios	0	5	0	0	0	5	Informe Semestral MIDES; lista de asistencia	Capacitación en monitoreo y seguimiento de políticas y programas sociales
1.4	Unidad Coordinadora de Primera Infancia en el MIDES institucionalizada	# de funcionarios	0	0	4	0	0	4	Contratos de consultoría	Institucionalización contempla la contratación de un equipo mínimo de coordinador y cuatro técnicos
1.5	Direcciones del MIDES Central equipadas con mobiliario y equipo tecnológico	# de oficinas	0	0	6	6	0	6	Orden de Compra	Mobiliario (módulos de oficinas, archivadores, sillas, mesas de reunión) y hardware y software para el funcionamiento del SIG y RUB.

	Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta	Fuente	Comentario
1.6	Funcionarios de las Direcciones de Programas capacitados en gestión de los PTMC.	# de funcionarios	0	20	20	0	0	40	Informe Semestral MIDES; lista de asistencia	
1.7	Esquema de promotor único del MIDES diseñado	# manual	0	0	1	0	0	1	Manual validado por el MIDES	
1.8	Promotores MIDES pagados y capacitados en protocolos de servicios	# de promotores pagados	0	200	125	75	0	0	Planilla vigente y lista de asistencia	No se debe sumar a EOP
1.9	Direcciones Regionales acondicionadas	# de direcciones regionales	0	4	5	5	0	14	Órdenes de entrega	Mobiliario (módulos de oficinas, archivadores, sillas, mesas de reunión), un vehículo por oficina, equipo de hardware y software para el funcionamiento del RUB y SIG, y adecuaciones físicas.
1.10	Sistema de interconexión de las Direcciones Regionales con la sede central en funcionamiento	# Sistema	0	0	0	1	0	1	Reportes de función del sistema	
Componente 2. Gestión Eficiente de los PTMC.										
2.1	Criterios e instrumentos por cada PTMC aprobados	Reglamento Operativo	0	3	0	0	0	3	Resolución Ministerial MIDES y Manuales Operativos	Incluyen nuevos criterios e instrumentos de elegibilidad, focalización y priorización de beneficiarios de

	Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta	Fuente	Comentario
										PTMC con base en la definición de pobreza adoptado por el MEF
2.2	Formulario Único de Protección Social adoptado por los PTMC	# programas	0	0	2	2	0	4	Reporte de funcionamiento del Formulario único	Programas que adoptan el formulario
2.3	Protocolo de recertificación de beneficiarios operativizado	# protocolos	0	1	2	0	0	3	Protocolo aprobado por el MIDES	
2.4	Sistema de Información Gerencial para los PTMC reestructurados	# sistema	1	0	0	1	0	1	Registro del sistema con los cambios hechos	Reestructurado incluye el módulo de verificación de corresponsabilidades para pago e interconectado con el RUB y plataforma única de pagos
2.5	RUB y plataforma única de pagos finalizado	# sistemas	0	0	0	1	0	1	Registro de funcionamiento de la interconexión del sistema	Interconexión con MINSA y MEDUCA
2.6	SIG, RUB, y plataforma única de pagos equipados y con servicio de alojamiento	# sistemas	0	0	3	2	1	6	Recepción e instalación de equipos	4 SIG, 1 RUB, 1 Plataforma de Pago. Se considera equipados con la adquisición de computadoras y servidores instalados en las oficinas del MIDES.

	Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta	Fuente	Comentario
2.7	Funcionarios capacitados en el manejo del SIG, RUB y plataforma de pagos	# de funcionarios	0	0	0	30	0	30	Certificados de capacitación	Contempla funcionarios del MIDES, MEDUCA, Tribunal Electoral, Autoridad de Innovación.
2.8	Número de beneficiarios de programas anti-pobreza (RdO, 120 a los 65, ÁG) registrados en el RUB	# de beneficiarios	0	0	0	100 mil	650 mil	650 mil	Reportes del Sistema de Información Gerencial (SIG)	Incluye todos los miembros de la familia).
Componente 3. Aumento de la Inversión en Capital Humano										
3.1	Acuerdos interinstitucionales con MINSA y MEDUCA para la verificación de corresponsabilidades actualizados	# convenios	0	0	2	0	0	2	Convenios Firmados	
3.2	Instrumentos de recopilación de información para verificación de corresponsabilidades creados	# de Instrumentos	0	3	0	0	0	3	Protocolos y procesos validados	
3.3	Número de beneficiarios de la RdO que reciben transferencias monetarias en base a la verificación de corresponsabilidades a través del SIG	# de beneficia-rios			5.800	17.500	2000	25000	Reportes SIG; Reportes RUB	No se debe sumar para EOP. Incluye todos los miembros de la familia) que recibieron transferencias.
3.4	Estándares de calidad para aplicación de COIF y Guías pedagógicas del currículo de 0 a 3 años desarrollados	# estándares y guías	0	0	5	5	0	10	Estándares aprobados por MIDES	

	Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta	Fuente	Comentario
3.5	Número de COIF construidos	# COIF	0	0	3	2	0	5	Informe de la Dirección de Servicios Sociales	Construidos según estándares de calidad definidos por MIDES.
3.6	Número de COIF rehabilitados	# COIF	0	5	20	27	0	52	Informe Semestral del MIDES	Rehabilitados según Estándares de calidad del MIDES.
3.7	Modelo comunitario de atención integral a la primera infancia para comarcas indígenas y áreas rurales dispersas diseñada	# esquema	0	0	1	0	0	1	Manual Operativo del Programa	Diseño del programa incluye el perfil del beneficiario, currículo, costeo, manuales, protocolos de la atención.
3.8	Menores de cinco años que cuentan con la Libreta del niño	# niños	0	0	13.000	13.000	13.000	4000	Padrón de población beneficiario MINSA	
3.9	Modelo de pago per cápita y en base a resultados de modalidad institucional y comunitaria diseñado	Modelo	0	1	0	0	0	1		Aprobado por MIDES.
3.10	COIF con modelo de pago de cápita implementado	# COIF	0	10	25	35	28	98	Informes de auditoría técnica y financiera de los pagos a cada COIF	Indicador no se debe sumar para EOP. Niños inscritos en modalidad institucional y comunitaria

	Indicadores de Producto	Unidad de Medida	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Meta	Fuente	Comentario
3.11	Número de niños menores de cinco años atendidos en COIF	# niños	0	3.14	1.098	2.421	3.449	3.449	Datos administrativo s del MIDES: Número de niños menores de cinco años matriculados en COIF	Meta basada en el aumento de cobertura proveniente de la construcción de cinco COIF bajo el marco del Componente 3, atendiendo a un promedio de 75 niños por COIF. Atendidos en COIF incluye cobertura y el pago per cápita del niño.
3.12	Número de niños menores de cinco años atendidos modalidad comunitaria	# niños	0	1.500	2.400	3.900	3.900	3.900	Datos administrativo s del MIDES: Padrón de población beneficiaria de la modalidad comunitaria	Modalidad comunitaria de atención se desarrollará bajo el marco del Componente 3 de la presente operación. EIH atiende a 4.812 menores de cinco años sin embargo la atención brindada por la EIH no es integral. Atendidos en modalidad comunitaria incluye cobertura y el pago per cápita del niño.

ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

PAÍS: Panamá
PROYECTO No./NOMBRE: PN-L1105 - Programa de Inclusión y Desarrollo Social
ORGANISMO EJECUTOR: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por intermedio de la Dirección de Programas de Inclusión y Desarrollo Social (DPI)
PREPARADO POR: Ezequiel Cambiasso y Juan Carlos Dugand (FMP/CPN)

I. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 1.1 El ejecutor será el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) por intermedio de la Dirección de Programas de Inclusión y Desarrollo Social (DPI). La DPI contará con una Unidad de Enlace Administrativa Financiera (UEAF), actualmente está adscrita al programa Red de Oportunidades, la cual prestará servicios a los programas de transferencias monetarias condicionadas –PTMC- del MIDES. La UEAF será la responsable de llevar a cabo las adquisiciones, los registros contables y gestionar los pagos y desembolsos.
- 1.2 Los informes de auditoría muestran que debe reforzarse la capacidad gerencial, técnica y administrativa del MIDES. Se tiene previsto fortalecer al MIDES de la forma que se describe en la Propuesta de Desarrollo de la Operación y en los aspectos fiduciarios, específicamente en este anexo.

II. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 2.1 El riesgo en materia de adquisiciones es medio debido a los retrasos que se pueden generar por los controles previos establecidos por la Contraloría. Este riesgo se mitigará a través del establecimiento de un plan de acción mensual con la oficina de control fiscal en el MIDES.
- 2.2 En el Componente 3, Subcomponente 3, en los pagos per cápita para los COIF el riesgo es alto por el elevado volumen de pagos pequeños, la naturaleza jurídica con que operan los COIF¹ y el establecimiento de un pago por resultados. Para mitigar este riesgo se contratará un agente fiduciario que administrará estos recursos, así como una auditoría operativa para verificar la pertinencia de estos gastos.
- 2.3 Existe el riesgo de contar con una asignación insuficiente de presupuesto. Sí se superan los límites de gastos previstos en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal² se pueden generar recortes en las asignaciones presupuestales. Para mitigar este riesgo, el MIDES contará con herramientas de planificación para priorizar la asignación de recursos al proyecto de acuerdo con el plan financiero, informará los resultados de ejecución de presupuesto al MEF y gestionará la incorporación de los resultados del proyecto en las metas de la Secretaría de Metas.

¹ Centros de Orientación Infantil y Familiar.

² Ley 34 de 2008 y sus posteriores modificaciones.

III. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN LAS ESTIPULACIONES ESPECIALES DE LOS CONTRATOS

- 3.1 Se incluyen a continuación aquellos requisitos que deberán ser considerados en las estipulaciones especiales del contrato de préstamo:
- a. Se aplicarán las Políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el BID (GN-2350-9). Para el caso del pago de las transferencias monetarias condicionadas de la RdO y los pagos per cápita, sólo se verificará la pertinencia del gasto.
 - b. Se aplicará lo establecido en la Guía OP-273-6 y de conformidad con ésta: (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso³; (ii) auditorías operativas semestrales para los pagos de las transferencias de la RdO del Componente 3, Subcomponente 1 y para los pagos per cápita del Componente 3, Subcomponente 3, antes de los 60 días posteriores al 30 de junio y 31 de diciembre a partir del primer desembolso de estos subcomponentes; (iii) los anticipos se solicitarán y justificarán separadamente, uno para los pagos per cápita y otro para el resto de componentes del Programa (ver literal c. siguiente) para un planes financieros de hasta 180 días; y (iv) se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% del saldo sin justificar de anticipos anteriores, separadamente.
 - c. Los pagos per cápita del Componente 3, Subcomponente 3, para los COIF requieren la contratación de un agente fiduciario como condición previa al primer desembolso para estos pagos. Adicionalmente los anticipos que se realicen al agente fiduciario, se manejarán como anticipos diferentes a los de los otros componentes, para lo cual se requerirá la apertura de dos subpréstamos en el sistema de préstamos del Banco.
 - d. Existe paridad cambiaria en Panamá entre el dólar de los Estados Unidos y el Balboa, por lo cual el tipo de cambio es irrelevante.

IV. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

- 4.1 A continuación se establecen las disposiciones que aplican para la ejecución de todas las adquisiciones previstas en el programa.

A. Ejecución de las adquisiciones

- 4.2 Se aplicaran las políticas para la Adquisición de Obras y Bienes Financiados por el BID (GN-2349-9) y las Políticas para la Selección y Contratación de consultores Financiados por el BID (GN-2350-9) para los procesos de adquisición identificados en el Plan de Adquisiciones de la operación. Los proveedores privados que se contraten para brindar la CIS en COIF o en la modalidad comunitaria, serán seleccionados de conformidad con los procedimientos establecidos en la Política del Banco. Para el caso de las transferencias monetarias condicionadas de la RdO y los pagos per cápita, sólo se verificará la pertinencia del gasto. Los procesos de selección y contratación serán

³ Se podrá aceptar a la firma que contrate MIDES para la auditoría de sus proyectos financiados por otros organismos internacionales, siempre y cuando sea aceptable para el BID.

supervisados en forma ex ante y ex post según se defina en el respectivo plan de adquisiciones, el cual deberá de ser revisado y ajustado por el MIDES con una periodicidad de una vez al año o cuando sea necesario, las modificaciones del Plan deberán de contar con la respectiva no objeción del Banco.

- a. **Contratación de obras y adquisición de bienes y servicios diferentes de consultoría:** las Licitaciones Públicas Internacionales (LPI), se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco. Las licitaciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) y de comparación de precios se ejecutarán utilizando los modelos definidos para esta operación por el Banco. Asimismo, el Directorio del Banco aprobó (GN-2538-11) el uso de los subsistemas de los convenios marco hasta el umbral establecido para LPN así como el mecanismo de compras menores hasta US\$30.000, lo cual puede variar a medida que el Banco apruebe mayores niveles de uso.
- b. **Selección y Contratación de Consultores:** los contratos de servicios de consultoría se ejecutarán utilizando la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) del Banco.
- c. **Selección de Consultores Individuales:** se hará teniendo en cuenta sus calificaciones para realizar el trabajo, sobre la base de comparación de calificaciones de por lo menos tres (3) candidatos.
- d. **Preferencia Nacional:** no aplica.
- e. **Adquisiciones anticipadas y financiamiento retroactivo:** no se prevén.
- f. **Gastos Recurrentes:** pago de transferencias monetarias condicionadas y pagos per cápita, descritos en el POD.
- g. **Plan de adquisiciones:** Se usará SEPA o la versión actualizada de sistema electrónico de seguimiento a las adquisiciones.

B. Tabla de montos límites (US\$)

Obras			Bienes			Consultorías	
LPI	LPN/CP	CP para Obras complejas	LPI	LPN/CP	CP para Bienes complejos	Internacional	Nacional
Mayores o iguales a \$3.000.000	Mayores a \$250.000 y menores a \$3.000.000	Menores a \$250.000	Mayores o iguales a \$250.000	Mayores a \$50.000 y menores a \$250.000	Menores a \$50.000	Mayores a \$200.000	Menores o iguales a \$200.000

C. Adquisiciones principales

Actividad	Tipo de Proceso	Monto Estimado US\$
Bienes		
Mobiliario para las oficinas regionales del MIDES	LPI	749
Vehículos de transporte para las oficinas regionales del MIDES.	LPI	1.808
Sistemas tecnológicos (hardware y software) para las oficinas regionales del MIDES.	LPI	1.498
Hardware, software para la creación y puesta en funcionamiento del RUB y SIG.	LPI	1.605
Obras		
Servicios para realizar rehabilitaciones y adecuaciones físicas en las 14 áreas regionales.	LPI	3.140
Diseño, construcción y habilitación de los (COIF)	LPI	7.586

D. Supervisión de adquisiciones

- 4.3 Todas las LPI y las contrataciones directas de bienes, obras y servicios diferentes a consultoría serán revisadas en forma previa. Las selecciones de firmas consultoras mayores a US\$200.000 y las selecciones directas serán revisadas en forma previa. En el resto de los contratos, el tipo de revisión que se utilizará será determinado caso por caso en el Plan de Adquisiciones.

E. Disposiciones especiales

- 4.4 No aplica.

F. Registros y archivos

- 4.5 El ejecutor y el agente fiduciario deberá mantener los registros actualizados y los archivos debidamente ordenados para que puedan ser revisados por el Banco de acuerdo a los siguientes lineamientos:
- a. El archivo con la documentación de adquisiciones deberá estar en un solo archivo o carpeta única, que sea perfectamente diferenciable de los procesos financiados con recursos del aporte local o financiado con recursos distintos a los del programa.
 - b. Los documentos se mantendrán y conservarán debidamente ordenados, foliados y numerados, de modo que permitan su clara e inmediata ubicación e identificación, estando disponibles en cualquier momento para fines de revisión del banco y auditoría.

V. GESTIÓN FINANCIERA

A. Programación y presupuesto

- 5.1 El MEF tiene la responsabilidad de formular y controlar el presupuesto. Antes del 31 de julio de cada vigencia debe presentar una propuesta a la Asamblea Nacional quien es la responsable de su aprobación, así como de cualquier incremento al mismo. El presupuesto tiene carácter anual e incluye la totalidad de las inversiones, ingresos y egresos del sector público. En el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia 2016, que el MIDES presentó el 30 de abril al MEF, no se incluyeron recursos para este programa por lo que el MIDES deberá hacer las gestiones correspondientes para incluirlo.

B. Contabilidad y sistemas de información

- 5.2 El gobierno comenzó en enero de 2015 la implementación gradual del nuevo sistema de información financiera denominado ISTMO⁴, desarrollado bajo la plataforma SAP, que reemplaza al SIAFPA. Este sistema necesita un período de maduración para superar los inconvenientes iniciales y por lo tanto no ha sido evaluado⁵ para su uso en los proyectos financiados por el BID y se requiere el uso de un sistema paralelo.
- 5.3 La UEAF no cuenta con un sistema de información financiera⁶ y está evaluando adquirir el sistema PENTAGON que incluye módulos de planificación, contratos,

⁴ Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa.

⁵ En 2011 se hizo una evaluación de los sistemas de presupuesto, tesorería y contabilidad y reportes, y el SIAFPA solo se aceptó para la gestión financiera de proyectos financiados por el BID si se hacía a través del módulo de proyectos SIAFPA-PRO. Con el cambio hacia ISTMO este módulo dejó de operar. La evaluación del ISTMO se realizaría una vez el sistema tenga al menos un vigencia fiscal completa operando.

⁶ Para el préstamo 1867/OC-PN utilizaron al sistema SAFF que tenía el MINSA que era un co-ejecutor.

presupuesto y contabilidad y es utilizado en varios proyectos financiados por el BID en Panamá.

- 5.4 La contabilidad se registrará bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, que no se ajustan a las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP).

C. Desembolsos y flujo de caja

- 5.5 En Panamá en el segundo semestre de 2013 se aprobó la ley que establece la utilización del concepto de cuenta única del tesoro - CUT y su implementación comenzó finalizando 2014 por las cuentas del MEF y algunos ministerios. Por ser reciente la CUT y tener estrecha relación con la implementación del ISTMO debe esperarse a que operen por un período antes de evaluarlos para su uso en los proyectos financiados por el BID.
- 5.6 Para el Subcomponente 3, del Componente 3, el BID girará anticipos según las necesidades de liquidez para un período de hasta 180 días a la cuenta bancaria del agente fiduciario que administrará los pagos per cápita, según el respectivo Plan Financiero específico para este componente. El agente fiduciario a su vez transferirá los recursos a los fondos rotatorios que se constituirán por cada COIF para la base fija del 85% de la cápita según el Reglamento Operativo de Proveedores del modelo de pago per cápita. Asimismo, el agente fiduciario pagará a los COIF el pago por resultados de conformidad con lo establecido en el mismo reglamento. La rendición de cuentas para este subcomponente, será el reporte de pagos efectuados por el agente fiduciario a los COIF, sin que se requiera un detalle de los gastos realizados por éstos últimos.
- 5.7 Para los demás componentes, el BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en una entidad financiera, que deberá ser abierta por el MIDES. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos⁷ que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
- 5.8 Para poder manejar dos mecanismos de anticipos, según los párrafos anteriores, será necesario abrir dos subpréstamos en el sistema de préstamos del Banco, de tal forma que operen de manera independiente y en ambos casos, solo se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% del saldo sin justificar de anticipos anteriores de forma separada. El plan financiero inicial indica que por fuente BID durante 2015 no se requerirán desembolsos.

D. Control interno y auditoría interna

- 5.9 Dado el control previo ejercido por la Contraloría General de la República, los sistemas de control interno y auditoría interna de las instituciones del gobierno son débiles, porque se descansa en la labor de control de la CGR, en lugar de tener procesos y controles efectivos, por lo cual no se consideran adecuados para ejercer la función de control requerido en los proyectos.

E. Control externo e informes

- 5.10 La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la

⁷ De conformidad con lo establecido en la Guía OP-273-6.

independencia necesaria para realizar las auditorías, por lo cual se considera que no tiene la capacidad para realizar el control externo del programa.

- 5.11 Habrá dos tipos de auditoría: (i) se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso; y (ii) auditorías operativas semestrales para verificar que el pago de las transferencias de la Rdo cumpla con los requisitos descritos en el Componente 3, Subcomponente 1 y para verificar los pagos per cápita del Componente 3, Subcomponente 3, antes de los 60 días posteriores al 30 de junio y 31 de diciembre a partir del primer desembolso de cada componente. Será condición previa al desembolso de recursos para el pago de las transferencias monetarias de la RdO y el pago per cápita que se haya contratado esta auditoría operativa.

F. Plan de supervisión financiera

- 5.12 La supervisión financiera se basa en los informes de los auditores mencionados en el párrafo anterior y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.