

# DOCUMENTO CONCEPTUAL DE PROYECTO (DCP)

## PANAMÁ

2 DE AGOSTO DE 2006

<b>Título del proyecto:</b>	Programa de Protección Social, Fase I		
<b>Número del proyecto:</b>	PN-L1007		
<b>Esquema de proyecto:</b>	8 de marzo de 2006		
<b>Equipo de proyecto:</b>	Ferdinando Regalia (RE2/SO2), Jefe de Equipo; María Teresa Traverso, Claudia Uribe, Catherine Fox, Marie Gaarder y Claudia Cox (RE2/SO2); Javier Cayo (LEG/OPR); Isabel Nieves (COF/CPN); y Marcos Robles (SDS/POV).		
<b>Jefe de División:</b>	Héctor Salazar (RE2/SO2)		
<b>Prestatario:</b>	República de Panamá		
<b>Organismo ejecutor:</b>	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)		
<b>Plan de financiamiento:</b>		<b>Primera fase</b>	<b>Segunda fase</b>
	BID (CO):	US\$ 40,0 millones	US\$40,0 millones
	Cofinanciamiento (BM):	US\$ 35,0 millones	
	Local:	US\$120,1 millones	Por determinarse
	Total:	US\$195,1 millones	Por determinarse
<b>PTI:</b>	Sí, clasificación sectorial, geográfica, pobreza (ver párrafo 4.2)		
<b>SEQ:</b>	Sí, (ver párrafo 4.2)		
<b>Fechas tentativas:</b>	Comité de Préstamos:	Enero de 2007	
	Directorio:	Febrero de 2007	

## I. MARCO DE REFERENCIA<sup>1</sup>

### A. Patrones de pobreza y desigualdad monetaria

- 1.1 Entre 1997 y 2003 la economía panameña se expandió a una tasa promedio anual de 3,5 por ciento. No obstante, en ese período, el nivel de pobreza general en el país disminuyó solamente de 37,3% a 36,8%. Hubo un incremento de alrededor de 100 mil personas pobres debido al crecimiento de la población total. En relación con la incidencia de la pobreza extrema, se observó un cambio significativo al disminuir ésta de 18,8% en 1997 a 16,6% en 2003, lo que se tradujo en una reducción moderada en el número absoluto de pobres extremos.
- 1.2 En el ámbito geográfico existe una marcada diferencia en los patrones observados. En las áreas urbanas y en las áreas rurales indígenas, la incidencia, profundidad y severidad de la pobreza y de la pobreza extrema aumentaron entre

<sup>1</sup> La información reportada en las primeras secciones del presente capítulo deriva mayoritariamente de los informes “Pobreza y Desigualdad en Panamá. La Equidad: un Reto Impostergable” (2006) y “Perfil y Características de los Pobres en Panamá” (1997) de la Dirección de Políticas Sociales del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

1997 y 2003, último año en el que se cuenta con estimaciones oficiales. En cambio, en el área rural no indígena, la pobreza y la extrema pobreza disminuyeron. En la profundización de la pobreza en el área urbana ha influido, entre otros factores, la reclasificación censal de localidades rurales a urbanas y la migración del campo hacia la ciudad. En las áreas rurales indígenas casi toda la población es pobre (98,4%) y la gran mayoría es pobre extremo (90%). En las áreas indígenas fuera de las *Comarcas* la incidencia de la pobreza extrema es sólo marginalmente mejor de la que se encuentra en las *Comarcas*.

- 1.3 La Encuesta de Niveles de Vida (ENV) 2003 identifica a cerca de 300.000 indígenas en Panamá, aproximadamente el 9,6% del total de la población. Los indígenas pertenecen a siete grupos distintos. La mayoría de los indígenas de los cinco grupos más numerosos viven en *Comarcas* semiautónomas, ellas son: los Ngobe-Bugle (aprox. 175.000) que viven cerca de la frontera con Costa Rica; los Kuna (aprox. 92.000) del archipiélago de San Blas; y los Embera-Wounan (aprox. 33.000) que viven en el Darién. Los otros dos grupos son los Bri-Bri y los Naso (Teribe). Los Embera-Wouman tienen el mayor porcentaje de población bilingüe (75%), mientras que los Kuna tienen el menor (47%). En todos los grupos las mujeres son más monolingües que los hombres.
- 1.4 La provincia de Panamá, por su mayor densidad poblacional, concentra el 25,5% de todos los pobres y el 14,4% de todos los pobres extremos del país. Sin embargo, en segundo lugar está el área indígena, donde residen el 20,6% de todos los pobres y el 41,9% de todos los pobres extremos del país. Panamá ha sido en los últimos veinte años uno de los países más desiguales del mundo. El 20% de la población más pobre recibe apenas el 1,9% del ingreso total y, en el otro extremo, el 20% más rico recibe el 61,2% del ingreso total. El 70% de la desigualdad se explica por diferencias entre corregimientos. La desigualdad abismal de ingresos refleja las enormes brechas en los activos productivos, de capital humano, físicos y financieros que existen entre pobres extremos y no pobres. Dichas brechas son a la vez una de las causas de los patrones desiguales de acumulación de capital humano entre niños/as de hogares pobres extremos y no pobres.

## **B. Desigualdad en la acumulación de capital humano**

- 1.5 **El reto de la equidad en educación.** En comparación con el resto de los países de Centroamérica, Panamá ha logrado un alto nivel de alfabetización de la población de 15 años y más de edad (93,1%). No obstante, en este grupo de edad, el 26% de los pobres extremos no sabe leer ni escribir y en las áreas indígenas el 40%. Entre las mujeres indígenas el analfabetismo es casi el doble de lo observado entre los hombres, lo que apunta a un sesgo histórico en contra de la educación de las niñas. En el área urbana la escolaridad promedio entre la población de 25 años y más de edad es de 10 años de estudios, en el área rural no indígena llega apenas a los seis años y en el área rural indígena es de escasamente tres años de estudios. Las mujeres indígenas registran la mitad de la escolaridad promedio de los hombres. A pesar de los avances en la reducción de las brechas (ver párrafos 1.6-1.8), estas diferencias en términos de oportunidades persisten en

la realidad actual. A nivel nacional, el analfabetismo entre los jóvenes de 15 a 24 años pobres y pobres extremos está por debajo del 12%. Entre los jóvenes indígenas se acerca al 20%.

- 1.6 La enseñanza obligatoria en Panamá tiene una duración de 11 años, y comprende dos grados de preescolar, seis de primaria y tres de premedia. La cobertura neta en educación preescolar se duplicó entre 1997 y 2003 especialmente en las áreas rurales no indígenas e indígenas, alcanzando respectivamente el 45% y el 37,2%. Esto ha sido posible gracias a la expansión del modelo no formal de los Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI). Debido a los resultados positivos y la aceptación de dicho modelo por parte de las comunidades, el Ministerio de Educación (MEDUCA) está en el proceso de extender su cobertura en los 300 corregimientos más pobres del país. El esfuerzo del MEDUCA está siendo apoyado por el Proyecto de Desarrollo Educativo (1013/OC-PN) recientemente reformulado.
- 1.7 Las limitaciones de oferta en primaria son sustancialmente inferiores a las de los otros dos niveles obligatorios. De acuerdo con la información de la ENV, en 2003 la educación primaria registraba una cobertura neta elevada de 94,2%. Sin embargo, en las áreas indígenas dicha cobertura alcanzó solamente el 83,3% en ausencia de avances importantes desde el año 1997. Mejorar la progresión escolar en primaria, especialmente entre los pobres extremos y los indígenas, representa el desafío más importante a causa de las altas tasas de repitencia.
- 1.8 La educación premedia y media registró una expansión entre 1997 y 2003, especialmente en las áreas rurales no indígenas (incremento de la cobertura neta de 50% a 63,2%) e indígenas (incremento de 17,5% a 28,8%). A pesar de estos avances, la brecha de cobertura neta de premedia entre el área urbana y las áreas indígenas es de 50 puntos porcentuales. En el marco del 1013/OC-PN, el MEDUCA está en el proceso de implantar una estrategia multigrado para la premedia, focalizada hacia los corregimientos más pobres, para reducir las brechas de acceso en este nivel y asegurar una mejor calidad de la enseñanza.
- 1.9 A las limitaciones presentadas por el lado de la oferta se suman las barreras que enfrentan los hogares extremadamente pobres por el lado de la demanda. Un estudio reciente de las comunidades Ngobe-Bugle, Kuna y Embera-Wounan evidencia cómo la demanda de educación se ve limitada por la escasez de recursos con que cuentan los hogares. La ENV muestra que los más pobres gastan en proporción más que los no pobres para enviar a los/as niños/as a la escuela<sup>2</sup>.
- 1.10 **El reto de la equidad en salud y nutrición.** Las desigualdades de acceso a servicios preventivos de salud y de nutrición siguen siendo marcadas. Por

---

<sup>2</sup> Los dos quintiles más pobres (de consumo) destinan 5,3% de su gasto total a educación. Esto representa aproximadamente US\$125 por estudiante al año en 2003 (un tercio para libros y materiales, un cuarto a uniformes y un quinto a transporte). Este resultado es aún más relevante si se considera que se está excluyendo el costo oportunidad (o costos indirectos) de enviar a los/as niños/as a la escuela.

ejemplo, en términos de atención a los menores de cinco años de edad, la ENV muestra que dos terceras partes de los/as niños/as indígenas con problemas respiratorios y/o de diarrea no acudieron al servicio de salud. A nivel nacional, más de las dos terceras partes acuden. A pesar del incremento en la cobertura de vacunas para este grupo de edad, todavía persisten brechas de entre 8 y 10 puntos porcentuales entre las áreas indígenas y el promedio nacional (95%).

- 1.11 El incremento de la incidencia de desnutrición crónica (baja estatura para la edad) registrado entre 1997 y 2003 entre los/as niños/as menores de cinco años de edad, representa quizás el dato más preocupante. De acuerdo con la ENV 2003, el 20,6% de estos/as niños/as presentaban desnutrición crónica. Entre los indígenas la incidencia alcanzó el 56,6%, un aumento de ocho puntos porcentuales desde 1997. Debido quizás a las migraciones del campo a la ciudad, la incidencia de la desnutrición crónica entre niños/as pobres menores de cinco años en las áreas urbanas registra niveles elevados (22,5%) inclusive superiores a los del área rural no indígena (21,1%). Las secuelas negativas sobre el desarrollo físico y cognitivo de estos/as niños/as, así como su efecto en la capacidad de aprender una vez que entran a la escuela, no son difíciles de imaginar. Las tendencias presentadas ponen una interrogante sobre la efectividad de las estrategias preventivas y el tratamiento de la desnutrición infantil llevadas a cabo en el país, ya sea a través del Programa de Alimentación Complementaria (PAC) que consiste en la entrega de crema nutritiva a los niños de entre 6 y 59 meses<sup>3</sup>, como en el marco de la extensión de cobertura del Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS) (ver párrafo 1.14)<sup>4</sup>. La ganancia de peso durante el embarazo es inadecuada en un 20% de las embarazadas a nivel nacional, y en el caso de las *Comarcas* que cuentan con esta información se llega hasta el 50%. Como consecuencia, el bajo peso al nacer afecta entre 14% y 24% de los/as niños/as en las zonas indígenas.
- 1.12 La mortalidad materna, un reflejo del estado de salud de las mujeres en edad reproductiva, registró un aumento entre 2000 y 2003 de 60 a 70 muertes por 100 mil nacimientos vivos, por lo que sigue siendo un reto para la salud. A nivel nacional, casi el 90% de los partos en 2003 fueron atendidos por personal profesional en instalaciones públicas o privadas; mientras que sólo el 33% de los partos en el área indígena fue atendido por personal de salud.
- 1.13 Por un lado, la evidencia presentada demuestra que existen todavía importantes brechas en la disponibilidad (y calidad) de la oferta de servicios preventivos de salud y de nutrición entre las áreas rurales indígenas y no indígena y las urbanas, a pesar de los avances que se observan en las áreas indígenas comparando las ENV 1997 y 2003 en términos de disponibilidad física. Por otro lado, los costos asociados con la atención reducen la demanda de los hogares más pobres y, por lo

---

<sup>3</sup> La ENV señala que en 2003 la cobertura del PAC era de 5% en el área urbana y 27% en el área indígena.

<sup>4</sup> En Panamá, se confirman también los hallazgos encontrados en otros países, con un creciente fenómeno de obesidad en la población adulta en pobreza y en pobreza extrema.

tanto, el acceso a los servicios. La ENV muestra que las barreras económicas que impiden el acceso al servicio tienen una mayor incidencia en las áreas indígenas (cerca de 40%) y entre los pobres extremos (36%) que a nivel nacional (16%). En 2003, el gasto privado promedio mensual de los hogares indígenas en la atención de diarrea y enfermedades respiratorias de los/as niños/as fue de casi US\$7. Para la atención del parto fue de US\$40.

- 1.14 Los desafíos institucionales que enfrenta el Ministerio de Salud (MINSA) para “extender y asegurar la estrategia de atención primaria de salud, con enfoque de género para el logro del acceso universal y equitativo de la población nacional<sup>5</sup>” son grandes, sobre todo porque como demuestra la ENV 2003, existen fuertes indicios de que el gasto en salud es regresivo. En los últimos años, también con el apoyo del Programa Multifase de Transformación Institucional del Sector Salud (1350/OC-PN), el MINSA está avanzando hacia estas metas. Los logros más sólidos del 1350/OC-PN se están dando justamente en términos de ampliación de cobertura del primer nivel de atención. La entrega del PAISS se lleva a cabo de forma extra-mural a través de proveedores privados contratados para el efecto y también a través de equipos itinerantes del MINSA. Los servicios del PAISS enfatizan la atención a niños y mujeres, incluyendo la atención del parto.

### **C. Estrategia de gobierno**

- 1.15 Con el fin de reducir la pobreza extrema, de propiciar el desarrollo humano potenciando capacidades y promoviendo y creando oportunidades, de generar equidad a través de la inclusión de los excluidos, y de fomentar la integralidad de las políticas de desarrollo, el Gobierno de Panamá (GOP) ha lanzado recientemente la Red de Oportunidades como estrategia nacional integral de alivio y reducción de la pobreza extrema. La Red de Oportunidades, que es de máxima prioridad para el GOP y que será financiada en parte por esta operación, cuenta con cuatro ejes estratégicos: (i) la implementación de un sistema de transferencias condicionadas con entrega directa a las madres; (ii) la provisión de servicios básicos de salud, educación y nutrición; (iii) el acompañamiento familiar, y (iv) el mejoramiento de las condiciones de vivienda y el desarrollo de capacidades con inversiones en desarrollo rural que promuevan la generación de ingresos.
- 1.16 La implantación de la Red de Oportunidades es responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección Social (SSPS) que depende del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). El equipo de la SSPS está liderado por el MIDES y se compone de profesionales provenientes de diferentes instituciones (ver párrafo 3.2). Como el alcance de los objetivos de la Red implica un gran esfuerzo de articulación interinstitucional, son los propios ministerios de línea los ejecutores de las acciones sectoriales y los responsables de mejorar la calidad y cobertura de los servicios. Para el arranque de la Red en 2006, la SSPS ha seleccionado 26 corregimientos (siete comarcales, 13 rurales y cinco urbanos) con base en un Índice Compuesto de Marginalidad (ICM) e incidencia de pobreza extrema por lugar de residencia (comarca, corregimiento rural y área urbano-marginal). Los

---

<sup>5</sup> “Políticas y Estrategias de Salud: 2005-2009”. MINSA (2005).

primeros corregimientos se han seleccionado con base en tres criterios: (i) que exista la infraestructura mínima para asegurar la oferta de servicios básicos; (ii) que existan alternativas de pago de las transferencias que en este momento se están entregando a través de las estafetas fijas y móviles de Correos y Telégrafos (COTEL); y (iii) que la distribución de hogares beneficiarios reproduzca la distribución de los hogares pobres extremos observada a nivel nacional entre las *comarcas* indígenas, y los corregimientos rurales no indígenas y urbanos. Se aplica solamente la focalización geográfica en aquellos corregimientos en donde la incidencia de pobreza extrema es demasiado alta (esencialmente las *comarcas*). En los otros corregimientos se aplica una prueba de medios (*Proxy Means Test* [PMT]) para la identificación y selección de los hogares elegibles para las transferencias. El PMT se aplica a la información de la Encuesta de Vulnerabilidad Social (EVS) que se está levantando en los corregimientos<sup>6</sup>. Paralelamente al proceso de identificación de los hogares elegibles, se está llevando a cabo un proceso de cedulación de las titulares sin documentación.

- 1.17 A fines de mayo de 2006, la Red de Oportunidades se había expandido a 11 de los 26 corregimientos planeados para el corriente año. El objetivo del gobierno es extender gradualmente la Red de Oportunidades hasta cubrir, en el año 2009, la totalidad de corregimientos del país (623 corregimientos) y los aproximadamente 76.590 hogares en pobreza extrema (10% de todos los hogares panameños). Con la aplicación de los instrumentos de focalización desarrollados por la SSPS y la expansión de la Red de Oportunidades, el GOP tiene la oportunidad de mejorar el impacto distributivo de su inversión en protección/asistencia social, tradicionalmente dominada por subsidios que parecen beneficiar mayoritariamente a los no pobres.

#### **D. Estrategia del Banco en el sector y lecciones aprendidas<sup>7</sup>**

- 1.18 La Estrategia del Banco con Panamá para el período 2005-2009, en línea con el Plan de Gobierno, tiene como objetivo central apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza. Adicionalmente incorpora como tema transversal: fortalecer la gobernabilidad y la transparencia. Para lograr el objetivo central se plantean dos objetivos estratégicos: (i) incrementar la competitividad de la economía, y (ii) desarrollar el capital humano y productivo. La Estrategia resalta los altos niveles de desigualdad que reflejan la disparidad en la distribución del patrimonio productivo, capital humano, activos físicos y financieros. En este contexto, la Estrategia propone avanzar en el desarrollo de una política social con dos líneas estratégicas: una orientada a aumentar la eficiencia del gasto social incrementando el nivel de coordinación de las instituciones que trabajan en el sector y, la otra, a enfrentar la transmisión intergeneracional de la pobreza con acciones de protección social que permitan el desarrollo del capital humano y promuevan la inclusión de los pobres. Para ello

---

<sup>6</sup> El criterio de elegibilidad actual se basa en un punto de corte coincidente con una probabilidad de pobreza extrema igual o mayor de 0,40.

<sup>7</sup> La evidencia presentada en esta sección se basa en varios estudios, entre otros: Gertler, Martínez y Rubio (2005); Maluccio (2005); Maluccio, Murphy y Regalia (2006); Schady (2006); y Tejerina (2006).

se propone apoyar la implementación de una estrategia de intervención integral concentrada en las zonas más vulnerables.

- 1.19 El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha financiado varios programas de protección social que contemplan acciones intersectoriales y la modalidad de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) a hogares pobres, entre otros países, en Argentina, Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, México y Nicaragua. En general, el desempeño en términos de focalización de las TMC es superior al de otros programas de protección (asistencia o seguridad) social o de subsidios, es decir, las TMC son un buen vehículo para que los recursos lleguen a los más pobres; bien implementadas, las mismas pueden mejorar equidad y eficiencia de la inversión social sectorial.
- 1.20 En los países en los cuales se han logrado articular exitosamente las intervenciones por el lado de la demanda (TMC) con acciones para aumentar la oferta y fortalecer su calidad, el conjunto de acciones han generado, por ejemplo, importantes impactos en la utilización de los servicios preventivos en salud, especialmente materno-infantil y nutrición, y en la matrícula y asistencia regular a la escuela. En el mediano plazo (entre dos y cinco años) se han logrado impactos por ejemplo, sobre: (i) la disminución del retardo en crecimiento entre los/as niños/as menores de cinco años y de las tasas de morbilidad de niños/as y adultos; (ii) la entrada oportuna y progresión a tiempo en la escuela de los/as niños/as; y (iii) la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Por lo tanto, se puede afirmar que el conjunto de las intervenciones ha contribuido a reducir las desigualdades en el acceso a los servicios básicos y a avanzar hacia el logro de por lo menos cinco de los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- 1.21 Asimismo, en algunos países las TMC han contribuido a mitigar el impacto negativo de choques adversos covariados (por ejemplo aquellos asociados a la crisis del precio del café) e idiosincráticos (enfermedades) sobre el bienestar de los hogares. En otros países, las transferencias han contribuido a la “bancarización” de los beneficiarios y se está empezando a generar evidencia del impacto que las mismas pueden tener en la acumulación de activos y sobre mejoras permanentes en el bienestar de las familias. Por último, se han generado lecciones significativas en términos de gestión estratégica y operativa de las TMC. Su efectividad depende críticamente del conjunto de esfuerzos que los gobiernos realizan para reducir la brecha de acceso de los pobres a los servicios básicos. Es crítico encontrar un equilibrio entre inversiones por el lado de la oferta y estímulos a la demanda. La planificación y la coordinación intersectorial a nivel central y local juega un papel fundamental, pero la dinámica comunitaria también. En áreas geográficas con alta incidencia de pobreza y limitada oferta inicial de servicios, por ejemplo en Nicaragua, las TMC han generado un empoderamiento de las comunidades y una presión desde el nivel local para que las instituciones sectoriales fortalezcan la oferta de servicios básicos. Es muy plausible que, sin las TMC ni el empoderamiento comunitario, la extensión de cobertura de servicios esenciales de salud preventiva y de educación en estas áreas hubiera tomado mucho más tiempo.

## **E. Estrategia del Programa**

- 1.22 El Programa responde a la solicitud del GOP de apoyar al país en el establecimiento del Sistema de Protección Social (SPS), para lo cual prevé financiar los tres primeros ejes de la Red (ver párrafo 1.15). Con respecto al primer eje (TMC), el gobierno tiene todavía que definir si las mismas se financiarían exclusivamente con recursos del presupuesto nacional. Una decisión final se tomará en la fase de orientación de esta operación. La Red tiene un enfoque intersectorial y promueve la coordinación entre los distintos organismos públicos. Dadas las barreras por el lado de la demanda (ver párrafos 1.9 y 1.13) que reducen el acceso de los más pobres a los servicios de educación, salud y nutrición, el Programa apoyará al GOP en la implantación de un esquema de TMC en el marco de la Red.
- 1.23 El Programa también apoyará al GOP en garantizar una oferta adecuada de servicios básicos de manera que esté en capacidad de atender a los hogares que recibirán las transferencias. Los análisis preliminares señalan que, en los próximos cinco años, las mayores brechas de financiamiento estarán asociadas a la necesaria ampliación de cobertura de los servicios preventivos de salud y nutrición, aún en un escenario en el cual el GOP dé continuidad con recursos propios a los servicios actualmente financiados con el 1350/OC-PN. Por lo tanto, la estrategia del Programa es apoyar dicha ampliación siguiendo el modelo de PAISS y fortaleciendo las intervenciones en nutrición (ver párrafo 1.11). En cuanto a educación, los análisis preliminares sugieren que, en la primera fase de expansión de la Red, el MEDUCA debería estar en condiciones de hacer frente a las necesidades de fortalecimiento de la oferta con los recursos del 1013/OC-PN.
- 1.24 Las intervenciones del Programa serían complementadas por la extensión de la cobertura de agua potable y saneamiento básico, para las cuales el GOP contaría con los recursos de una operación del Banco Mundial (BM) en preparación. Otras operaciones del BID, en ejecución o preparación, estarían apoyando el cuarto eje de la Red (ver párrafo 1.15), entre otras, los programas de Desarrollo de Nuevos Instrumentos Operativos para la Vivienda Social (1629/OC-PN), de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro (1439/OC-PN), de la Provincia de Chiriquí (PN-L1005) y de Electrificación Rural (PN-0150).
- 1.25 Dado el gran desafío operativo y de articulación institucional (ver párrafos 1.16 y 1.21) que representa la consolidación de una estrategia como la de la Red de Oportunidades y las necesidades de asegurar su eficiencia, efectividad, transparencia y evaluabilidad, el Programa apoyará el fortalecimiento de la gerencia, monitoreo y evaluación de las intervenciones de la Red. Asimismo, considerando que la participación activa y el empoderamiento de las comunidades representan un elemento clave para el éxito de la Red (ver párrafo 1.21) e inclusión social pasa primero por la solución de los problemas de falta de documentación, el Programa apoyará actividades de acompañamiento familiar y comunitario, de comunicación y difusión, y de registro y cedulação de los/as beneficiarios/as. Finalmente, el Programa apoyará los procesos de consulta y



participación de las comunidades de acuerdo con la Política Operativa sobre pueblos indígenas (PO-765), que ya se han iniciado en varios corregimientos.

## **F. Coordinación con otros donantes**

- 1.26 La preparación del proyecto constituye un esfuerzo conjunto con el BM, tanto desde el punto de vista financiero como técnico. De hecho, el equipo de proyecto está constituido por miembros de ambas instituciones y se coordinan todas las actividades, inclusive las misiones. El financiamiento solicitado al BID y BM estaría dirigido a implementar los primeros tres ejes de la Red de Oportunidades (ver párrafo 1.15). Se tiene previsto que el préstamo de inversión propuesto tenga un Enfoque Sectorial Amplio, según se establece en el documento GN-2330-6, y utilice mecanismos de financiamiento mancomunado entre el BID y el BM para los Componentes 2, 3 y 4 del Programa y procedimientos fiduciarios uniformes. Si se confirmara la intención del GOP de financiar parcialmente las transferencias con recursos de las dos operaciones del BID y del BM (ver párrafo 2.12) se prevé utilizar mecanismos de financiamiento mancomunado entre GOP, BID y BM en el caso del Componente 1 también (ver párrafo 2.12). El Enfoque Sectorial Amplio es relevante en el caso de esta operación por el hecho de que tanto el BM como el BID están respaldando conjuntamente al GOP en consolidar el marco sectorial del SSPS y la implementación de la Red de Oportunidades como estrategia nacional integral de alivio y reducción de la pobreza extrema.

## **II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA**

### **A. Objetivos**

- 2.1 El objetivo del Programa es reducir la pobreza extrema en las áreas urbanas, rurales e indígenas donde interviene la Red de Oportunidades. El propósito específico del Programa es potenciar el capital humano y social y desarrollar las capacidades productivas de los hogares beneficiarios para mejorar sus condiciones de vida en las áreas de intervención de la Red de Oportunidades.

**Cuadro II-1**  
**Indicadores preliminares de impacto esperado**

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Disminución de X puntos porcentuales en la prevalencia de desnutrición (talla/edad) de niños y niñas menores de cinco años después de 24 meses, y de X puntos porcentuales después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</li><li>• Aumento de 0,X años de escolaridad promedio (años de educación acumulados) de los niños y niñas de 6 a 11 años después de 24 meses y de 0,X años después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</li><li>• Incremento de X puntos porcentuales en la proporción de niños/as y adultos con registro civil y cédula de identidad personal después de 24 meses, y de X puntos porcentuales después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</li></ul> |
|--|

### **B. Descripción del Programa**

- 2.2 El Programa se define como una operación que apoya al sector de protección social en dos fases; la primera por un monto de US\$40 millones y la segunda por un monto de US\$40 millones, que se ejecutarán en conjunto en aproximadamente

nueve años, divididos cinco para la primera fase y cuatro para la segunda. La modalidad multifase se justifica para que, en un horizonte realista de mediano plazo, el Banco pueda acompañar al GOP en: (i) la consolidación de mecanismos institucionales y de gestión de la Red de Oportunidades; (ii) la realización de las evaluaciones de impacto de la Red y de los ajustes de diseño que puedan surgir de las mismas; y (iii) la consolidación de la calidad y pertinencia de la oferta de servicios básicos. Las actividades a ejecutarse durante la Fase II representarán la consolidación y la expansión a mayor cobertura de las iniciativas incluidas en la Fase I, con los consecuentes ajustes derivados de las evaluaciones de esta fase.

- 2.3 Los elementos accionadores que se evaluarán para la toma de decisión sobre el procesamiento de la Fase II incluirán: (i) metas de cobertura relacionadas con la expansión de la Red de Oportunidades, tales como el número de corregimientos y el número de hogares que reciben regularmente las transferencias; (ii) indicadores de resultados, tales como impactos sobre las tasas de matrícula y sobre la cobertura de servicios de salud; (iii) la realización de evaluaciones externas de impacto y operativas de la Red de Oportunidades que incluyan una evaluación de la focalización de la Red; y (iv) el desembolso de al menos 50% y compromiso del 75% de los recursos correspondientes a la Fase I. Los indicadores y metas específicas para los elementos accionadores serán definidos durante la etapa de análisis. Para lograr los objetivos definidos en el párrafo 2.1, las actividades del Programa estarán organizadas en torno a cuatro componentes: (i) transferencias monetarias condicionadas; (ii) adecuación de la oferta básica de servicios; (iii) gerencia, monitoreo y evaluación; y (iv) apoyo a las familias.

## **1. Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) (US\$128,6 millones)**

- 2.4 El objetivo de este componente es apoyar la implantación de la estrategia “Red de Oportunidades” financiando la transferencia de dinero a hogares beneficiarios que hayan cumplido con los compromisos asumidos para mejorar la situación de salud, nutrición y educación de los/as niños/as. Las madres serán las receptoras del apoyo. Se estima una transferencia promedio de US\$35 mensuales por hogar, la cual permitiría cubrir los gastos mensuales privados en educación y salud. El tamaño promedio correspondería aproximadamente al 18% del valor del consumo promedio mensual de los hogares pobres extremos, lo cual está en el rango de los valores relativos de las transferencias adoptadas en otros países como Colombia, El Salvador, México, y Nicaragua. El escenario que se considera es que la Red alcance una cobertura de 76.590 hogares en 2009.
- 2.5 Las transferencias serán condicionadas al cumplimiento de corresponsabilidades de los hogares en educación y salud (incluyendo nutrición). En educación se requerirá que los hogares envíen a todos los/as niños/as entre 4 y 14 años de edad a la escuela asegurando un mínimo de asistencia del 85%. En salud se requerirá que los/as niños/as menores de cinco años y las mujeres embarazadas y lactantes cumplan con el protocolo materno-infantil y la promoción y monitoreo del crecimiento. El diseño definitivo del esquema de transferencias y de las corresponsabilidades se realizará en la etapa de orientación y análisis de la

presente operación. Los apoyos monetarios serán suspendidos o cancelados si los beneficiarios no cumplen con los compromisos establecidos, de acuerdo con los criterios que se establezcan en el Reglamento Operativo (RO) del Programa. Preliminarmente se prevé que los hogares serán elegibles para recibir las transferencias por un período de cinco años aunque la oferta de servicios en los corregimientos deberá quedarse instalada permanentemente. Los montos de las transferencias y períodos de elegibilidad serán revisados cuando se cuente con los resultados de las evaluaciones de impacto en el curso de la ejecución de la Fase I.

- 2.6 Se financiarán también las comisiones de pago de las agencias encargadas de canalizar las transferencias a los hogares. En este momento los pagos de las transferencias se realizan mediante las estafetas de COTEL. En la etapa de orientación se realizará un análisis de sistemas alternativos de pago.

## **2. Adecuación de la oferta de servicios básicos (US\$25 millones)**

- 2.7 Este componente tiene como objetivo asegurar la disponibilidad de la oferta de servicios preventivos de salud y nutrición culturalmente apropiados para los beneficiarios de la Red.
- 2.8 Se financiaría la oferta adicional de servicios de salud necesaria para atender a los hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades. Las intervenciones en salud materno-infantil tendrían carácter preventivo. La oferta comprendería un paquete integrado de servicios básicos de salud para niños/as menores de cinco años y mujeres embarazadas y lactantes. Se financiarán acciones de promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención a la morbilidad, siguiendo el modelo del PAISS. Además, el paquete se reforzará con actividades de comunicación social para modificación de conductas alimentarias (especialmente para niños menores de tres años) y mejoramiento de prácticas de cuidado infantil, capacitación de promotoras comunitarias, elaboración y producción de material educativo (culturalmente apropiado), movilización de las promotoras y desparasitación. En la etapa de identificación de la presente operación se ha llevado a cabo un estimado preliminar de la brechas de cobertura de servicios, estimándose, que aproximadamente 138 mil personas en pobreza extrema requieran servicios en el escenario en que la Red se expanda gradualmente hasta alcanzar 623 corregimientos en 2009. En la próxima etapa de preparación del Programa, se realizará un análisis más detallado para determinar con mayor exactitud el monto del financiamiento requerido para cubrir esta brecha.

## **3. Gerencia, monitoreo y evaluación (US\$28,5 millones)**

- 2.9 Este componente tiene como objetivo asegurar las capacidades institucionales para la ejecución, monitoreo y evaluación de la Red de Oportunidades. Se prevé financiar: (i) los gastos para la operación, administración y gerencia del proyecto, incluyendo los servicios de técnicos y profesionales, así como equipos informáticos y entrenamiento, capacitación, asistencia técnica, entre otros; (ii) el establecimiento y mantenimiento de un sistema de información gerencial que siga

los avances físicos y financieros, incluyendo los procesos de pagos y las intervenciones de apoyo familiar y comunitario; (iii) los procesos de levantamiento de información para la aplicación del PMT y de la gestión y actualización constante del padrón de beneficiarios, incluyendo el seguimiento del cumplimiento de las corresponsabilidades, las altas, las bajas, los reclamos; (iv) actividades de revisión y adecuación de los mecanismos de focalización; y (v) las evaluaciones externas de impacto y operativas de medio término y final del Programa. El diseño de la evaluación incluirá análisis cuantitativos, de los impactos netos con respecto a un grupo de no beneficiarios, y cualitativos en áreas urbanas, rurales e indígenas con la recolección de una línea de base y al menos dos encuestas de seguimiento. Adicionalmente, se financiarán actividades de fortalecimiento de la capacidad de gestión y supervisión de las acciones relacionadas con la Red por parte de los ministerios y las instancias locales involucradas<sup>8</sup> en su implementación.

#### **4. Apoyo a las familias (US\$13 millones)**

- 2.10 El objetivo de este componente es proveer servicios de apoyo y orientación a los hogares y a las comunidades para facilitar el acceso a la oferta de la Red de Oportunidades y para reducir su exclusión social. Para alcanzar este objetivo, se contemplan intervenciones que variarán según las características étnico-culturales de los beneficiarios y según el tipo de organización comunitaria y política (caso de las *comarcas* indígenas). Los hogares beneficiarios de la Red tendrán un papel activo en las actividades que se realicen en el nivel comunitario y serán acompañados por servicios de promotores (enlaces) u Organismos No Gubernamentales (ONG) especializadas para facilitar su participación y el cumplimiento de los compromisos asumidos con la Red de Oportunidades.
- 2.11 Este componente financiará actividades de comunicación y difusión del Programa, actividades de acompañamiento familiar y comunitario, así como los procesos de registro y cedulação de los miembros de los hogares sin documentación. En cuanto a la comunicación y difusión del Programa se financiarán actividades de información y orientación para: (i) los hogares, las comunidades y sus líderes para que cuenten con información oportuna y confiable respecto a todos los procesos relacionados con la Red y a los servicios y beneficios del Programa; y (ii) todos los actores directa o indirectamente (maestros, personal médico, autoridades locales, entre otros) involucrados en la implementación de la Red. En cuanto al acompañamiento se apoyarán, entre otras, actividades de capacitación y fortalecimiento de la organización comunitaria, incluyendo a los comités de familias. Se pretende con estas últimas: (i) reforzar el rol de contraloría social que las comunidades pueden ejercer sobre el Programa; (ii) crear espacios de diálogo entre diferentes actores (beneficiarios, comunidades, enlaces, líderes comunitarios e instituciones) para seguir mejorando el modelo de intervención aplicado; y (iii) capacitar a los hogares y a los actores

---

<sup>8</sup> Entre otras el MEDUCA, el MINSA, COTEL u otras agencias pagadoras, Ministerio de Gobernación y Justicia, Tribunal Electoral para proveer identificación a los beneficiarios.

que tienen contacto con los hogares en temas de desarrollo comunitario, equidad de género, detección y orientación en conflictos familiares, desarrollo infantil, entre otros. En cuanto a los procesos de registro y cedulaación se financiarán campañas para que las personas sin documentos de identificación en los corregimientos de intervención de la Red logren obtener el certificado de partida de nacimiento y/o la cédula de identidad personal.

### C. Costo y financiamiento

- 2.12 Si las transferencias fueran financiadas, aún parcialmente, con recursos del BID y del BM, se tiene previsto que el mecanismo de financiamiento para el Programa sea: (i) mancomunado, con una cuenta común entre el GOP, BID y el BM, para el Componente 1; y (ii) mancomunado, con una cuenta común entre el BID y el BM, para los Componentes 2, 3 y 4, aplicando mecanismos fiduciarios uniformes entre los dos Bancos. El costo total del Programa se estima en US\$195,1 millones, de los cuales US\$40 millones corresponden al financiamiento de la Fase I del BID y US\$35 del BM. El Cuadro II-2 presenta la estructura preliminar de financiamiento del Programa.

**Cuadro II-2**  
**Costos del Programa (en US\$ millones)**

Componente	BID	BM	Local	Total
1. TMC	6,7	1,8	120,1	128,6
2. Adecuación de la oferta de servicios básicos	12,5	12,5	-	25,0
3. Gerencia, monitoreo y evaluación	14,3	14,2	-	28,5
4. Apoyo a las familias	6,5	6,5	-	13,0
<b>TOTAL</b>	<b><u>40,0</u></b>	<b><u>35,0</u></b>	<b><u>120,1</u></b>	<b><u>195,1</u></b>

### III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

- 3.1 El prestatario será la República de Panamá y el organismo ejecutor será el MIDES con el apoyo del MINSA y del MEDUCA. Con el propósito de no crear estructuras organizacionales adicionales, se prevé que el MIDES sea el responsable de la gestión administrativa y financiera del Programa y de la interlocución con los Bancos, en coordinación con las otras entidades participantes en la Red. El MINSA será el coejecutor del Componente 2.
- 3.2 Actualmente la coordinación estratégica de las acciones sectoriales de la Red de Oportunidades se lleva a cabo desde el Gabinete Social, del cual la Ministra de Desarrollo Social es la Coordinadora Técnica. El Gabinete Social cuenta con el apoyo de una Comisión Multisectorial, formada por funcionarios de los niveles jerárquicos más altos de los ministerios de línea. El arranque de la Red de Oportunidades se ha realizado bajo el liderazgo de la SSPS que depende del MIDES, cuidando de forma muy escrupulosa y técnicamente sólida, los aspectos de focalización y selección de beneficiarios. Como ya se mencionó (ver párrafo 1.16), el equipo actual de la SSPS se compone de aproximadamente dieciséis

profesionales provenientes del MIDES, MEF, MEDUCA, MINSA, Caja de Seguro Social (CSS) y del Ministerio de la Presidencia.

- 3.3 Actualmente la SSPS es responsable de: (i) la administración técnica y financiera de la Red; (ii) todos los procesos operativos relacionados con las TMC (focalización geográfica, levantamiento de las EVS, selección de hogares elegibles, validación de la oferta de servicios a nivel local e identificación de las soluciones de pago, monitoreo y seguimiento, entre otros); (iii) la coordinación con las demás instancias sectoriales para asegurar la oferta de servicios, los procesos de cedulación y el monitoreo de las *corresponsabilidades* de los hogares beneficiarios; (iv) la coordinación con COTEL, la Controlaría General de la República, y el Tesoro Nacional con la Cuenta Especial para la Pobreza Extrema, para llevar a cabo el proceso de pago y conciliación de las transferencias. A nivel regional, la coordinación de las acciones de la Red se lleva a cabo desde las Juntas Técnicas Provinciales con los representantes de los equipos técnicos interministeriales. A nivel local, el Programa planea trabajar con los representantes de los ministerios sectoriales, las juntas locales y comunales y los enlaces o acompañamientos familiares.
- 3.4 Frente a los retos de expansión de la Red, en la próxima etapa de preparación de esta operación, en coordinación con el MIDES, se llevará a cabo: (i) una evaluación de los mecanismos operativos y de ejecución actuales de la Red; y (ii) un análisis institucional que cumpla con los requerimientos del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) y que permita finalizar la definición de una estructura institucional y operativa adecuada para la expansión de la Red a partir del marco diseñado para su arranque (ver párrafo 5.2).

#### IV. IMPACTO SOBRE EL DESARROLLO

- 4.1 **Impacto social y ambiental.** Se prevé que las intervenciones del Programa contribuyan a aumentar sustancialmente la accesibilidad y la calidad de los servicios básicos en educación, salud y nutrición para los pobres extremos y especialmente para las *comarcas* indígenas. Se espera también que, gracias a los estrictos criterios de focalización adoptados por la Red de Oportunidades, el Programa contribuya a mejorar el impacto distributivo, la equidad y eficiencia del gasto en protección social. En cuanto a los impactos de corto y mediano plazo, se espera: (i) reducir la prevalencia de desnutrición entre los/as niños/as menores de cinco años; (ii) aumentar la matrícula, asistencia regular a la escuela y progresión escolar entre los/as niños/as beneficiarios/as; (iii) aumentar la proporción de niños/as y adultos con registro civil y cédula de identidad personal; (iv) mejorar la atención prenatal, del parto y postnatal, y la nutrición de las mujeres embarazadas y lactantes; y (v) contribuir al empoderamiento de las familias con un enfoque de equidad de género, y al desarrollo y participación de las comunidades (de acuerdo a la PO-765). No se espera que las actividades del Programa produzcan impactos ambientales negativos directos.

- 4.2 **Clasificación PTI/SEQ.** Esta operación es coherente con los objetivos de aumento de la equidad social (SEQ), estipulados en el documento AB-1704 de la Octava Reposición de Recursos. El Programa califica automáticamente como inversión enfocada en la pobreza (PTI) bajo todos los criterios: sectorial (salud primaria, nutrición), geográfico y de incidencia de la pobreza.

## V. ASPECTOS ESPECIALES

- 5.1 Existe el riesgo de que no se alcance una coincidencia entre, la rapidez con la cual los ministerios de línea llevan a cabo las mejoras necesarias en la oferta de servicios para enfrentar el aumento esperado en la demanda, y los planes para la gradual expansión de la Red de Oportunidades. Para mitigar este riesgo, en el marco del proceso de preparación, se llevará a cabo en coordinación con el GOP, un análisis cuidadoso de las brechas de cobertura y de financiamiento de los servicios y de la capacidad de planificación y movilización de los recursos por parte de las instancias sectoriales.
- 5.2 Uno de los aspectos clave para el éxito de intervenciones focalizadas intersectoriales como la Red de Oportunidades, es la solidez del marco institucional, interinstitucional y operativo de las mismas. Para el MIDES y las demás instancias involucradas en la ejecución de la Red, el desafío es definir una estructura institucional y operativa adecuada para el cumplimiento de los ambiciosos planes de expansión de la Red de Oportunidades. Para respaldar al MIDES y a la SSPS, como parte de la preparación del Programa, se financiará asistencia técnica para finalizar la definición de dicha estructura.
- 5.3 Finalmente, como es evidenciado por los análisis preliminares llevados a cabo en las comunidades Ngobe-Bugle, Kuna y Embera-Wounan, el diseño de la operación deberá tomar en cuenta modalidades de acompañamiento culturalmente adecuadas para asegurar la participación de los líderes, el respaldo y la colaboración de las comunidades y, por ende, maximizar sus impactos. Durante la preparación de la operación se financiará asistencia técnica para avanzar en la definición de los modelos de acompañamiento a implementarse bajo el Componente 4.

## VI. ESTADO DE PREPARACIÓN

- 6.1 Con recursos de la ATN/KE-9797-PN del BID se contratará asistencia técnica para realizar: (i) los análisis institucional y operativo; (ii) empezar el diseño del sistema de información gerencial; (iii) el estudio de alternativas de sistemas de pago; (iv) los análisis de los mecanismos de registro y cedulação; y (v) completar los análisis socioeconómicos de los grupos indígenas y de los enfoques de acompañamiento. Con recursos de una donación japonesa del BM se contratará, entre otras, asistencia técnica para afinar la estimación de las brechas en salud, nutrición y educación. Se espera que los resultados preliminares de estos análisis estén listos para la misión de orientación en septiembre de 2006. También se está gestionando por parte del BID la cooperación técnica no reembolsable PN-T1019 con el Fondo Especial Japonés para apoyar el desarrollo de los sistemas de la Red,

el diseño de la evaluación de impacto y el levantamiento de la línea de base. Se obtuvo la aprobación preliminar del donante y se espera su aprobación final para agosto de 2006.



**PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL - FASE I  
(PN-L1007)  
MARCO LÓGICO PRELIMINAR**

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>Fin</b>			
Reducir la pobreza extrema en las diferentes áreas urbanas, rurales e indígenas donde interviene la Red de Oportunidades.	Se reduce en X% la incidencia, en X% la profundidad y en X% la severidad de la pobreza extrema en los corregimientos de intervención.	Encuestas de Evaluación de Impacto.  Encuestas de Niveles de Vida (ENV).	Se mantiene un entorno macroeconómico por lo menos estable.
<b>Propósito</b>			
Potenciar el capital humano y social y desarrollar sus capacidades productivas para mejorar sus condiciones de vida en las áreas de intervención de la Red de Oportunidades.	<p>Todos los indicadores serán desagregados por género y etnia. En los corregimientos beneficiados:</p> <p>Aumento neto de la matrícula neta: de preescolar de X puntos porcentuales (p.p.) después de 24 meses y de X p. p. después de 48 meses; de primaria de X p.p. después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses; de premedia de X p.p. después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Aumento neto de la asistencia regular a la escuela: primaria de X p.p. después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses; premedia de X p.p. después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Aumento neto de 0,X grados de escolaridad promedio (años de educación acumulados) de niños y niñas de 6 a 11 años después de 24 meses y de 0,X grados después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Disminución neta de X p.p. en la prevalencia de desnutrición de niños y niñas menores de X años después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Aumento neto de X p.p. en la cobertura de niños/as de cero a cinco años en el programa de crecimiento y desarrollo después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p>	<p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p>	Se mantiene el compromiso conjunto de los organismos sectoriales participantes en la Red de Oportunidades para actuar de manera coordinada.

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	<p>Aumento neto de X p.p. en la cobertura de niños/as de X-X años con inmunización completa según la edad en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Aumento neto de X p.p. en la cobertura de niños/as de cero a dos años que reciben los complementos alimentarios en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Aumento neto de X p.p. en el porcentaje de mujeres embarazadas que reciben control prenatal y postnatal adecuado y atención al parto después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p> <p>Disminución de X p.p. de las muertes maternas y X p.p. de la mortalidad infantil y en menores de cinco años en los corregimientos en donde opera la Red de Oportunidades en relación con la línea de base.</p> <p>Aumento neto de X p.p. en los niveles de consumo de los hogares después de 24 meses y en X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control. Se observa una mejor diversificación de la dieta.</p> <p>Incremento neto de X p.p. en la proporción de niños/as y adultos con registro civil y cédula de identidad personal después de 24 meses y de X p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.</p>	<p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Registros administrativos MINSA.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p> <p>Encuestas de evaluación de impacto.</p>	
<b>Componentes</b>			
<p><b>Componente 1.</b></p> <p><b>Transferencias monetarias condicionadas.</b> Modelo de TMC a los hogares implementado exitosamente.</p>	<p>En el primer año de ejecución, la Red de Oportunidades atiende a X corregimientos; X en el segundo año; X en el tercero; y X a partir del cuarto año de ejecución.</p> <p>En el primer año de ejecución X hogares han sido beneficiados por la Red de Oportunidades; X en el segundo año; X en el tercero; y X a partir del cuarto año de ejecución.</p> <p>En el primer año de ejecución X% de los hogares con niños/as elegibles para las transferencias cumplen con las corresponsabilidades en educación; X% a partir del segundo; y X% a partir del tercer año de ejecución.</p> <p>En el primer año de ejecución X% de los hogares con niños/as elegibles para las transferencias cumplen con las corresponsabilidades en salud y X% a partir del segundo año de ejecución.</p>	<p>Sistema de Información Gerencial (SIG) de la Red.</p> <p>SIG.</p> <p>SIG.</p> <p>SIG.</p>	<p>Las comunidades participan activamente en las actividades de la Red de Oportunidades, respaldando el cumplimiento de las corresponsabilidades.</p>

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	En el primer año de ejecución X% de los hogares registrados reciben oportunamente los pagos de las transferencias; X% en el segundo año; y X% a partir del tercer año de ejecución.	SIG.	
<b>Componente 2. Adecuación de la oferta de servicios básicos.</b> Disponibilidad de oferta de servicios preventivos en salud y nutrición asegurada.	La cobertura de servicios preventivos de salud y nutrición pasa desde X a X hogares en los corregimientos beneficiados por la Red en el primer año de ejecución, alcanza X hogares al final del segundo año, X hogares en el tercero, X al final del cuarto año y X al final del quinto año de ejecución.	SIG.	Se mantiene el compromiso conjunto de los organismos sectoriales participantes en la Red de Oportunidades para actuar de manera coordinada.
	X niños/as de cero a cinco años están en el programa de crecimiento y desarrollo al final del primer año; X al final del segundo; X al final del tercero; X al final del cuarto; y X al final del quinto año de ejecución.	SIG.	
	X niños/as de X-X años tienen inmunización completa al final del primer año; X al final del segundo; X al final del tercero; X al final del cuarto, y X al final del quinto año de ejecución.	SIG.	
	X niños/as de cero a dos años reciben los complementos alimentarios al final del primer año; X al final del segundo; X al final del tercero; X al final del cuarto; y X al final del quinto año de ejecución.	SIG.	
	X% de los niños/as desnutridos están en tratamiento nutricional en el primer año de ejecución; X% en el segundo año; y X% a partir del tercer año en relación con la línea de base.	SIG.	
	X% de las mujeres embarazadas reciben control prenatal y postnatal adecuado y atención al parto en el primer año de ejecución; X% en el segundo; y de X% a partir del tercero.	SIG.	
<b>Componente 3. Gerencia, Monitoreo y Evaluación.</b>	Los gastos administrativos representan no más de un X% del gasto en transferencias en el primer año de ejecución; no más de un X% en el segundo año; y no más de un X% a partir del tercer año de ejecución.	SIG.	Se mantiene la voluntad política de respaldar el marco institucional y operativo de la Red de Oportunidades.
	La duración del ciclo de pago (monitoreo de corresponsabilidades y conciliación de pagos) es de no más de X días el primer año de ejecución; de no más de X días en el segundo año; de no más de X días a partir del tercero.	SIG.	
	El X% de los corregimientos entrega a tiempo (según lo dispuesto por el Reglamento Operativo) los reportes de monitoreo de las condicionalidades en el primer año de ejecución y X% a partir del segundo año.	SIG.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	<p>El X% del total de las transferencias llegan a los hogares de los dos quintiles más pobres de la distribución de consumo per cápita de los hogares a nivel nacional a los dos años de ejecución.</p> <p>Se realizan pruebas y ajustes que eventualmente sean necesarios al sistema de focalización a los dos años de ejecución del Programa.</p> <p>Se levanta la línea de base del Programa antes de arrancar con la ejecución de las TMC; se levanta la primera encuesta de seguimiento aproximadamente a los 24 meses de ejecución; y la segunda aproximadamente a los 48 meses de ejecución.</p> <p>Se realiza una evaluación operativa a los 24 meses de ejecución, y la segunda aproximadamente a los 48 meses de ejecución.</p>	<p>ENV.</p> <p>Informes de ajuste.</p> <p>Encuestas levantadas.</p> <p>Informes de evaluación operativa finalizados.</p>	
<p><b>Componente 4. Apoyo a las familias.</b> Servicios de apoyo a las familias y a la comunidad de registro y cedulaación implementados.</p>	<p>Estrategia de comunicación y difusión funcionando a partir del primer año de ejecución. X personas reciben orientación sobre el Programa al final del primer año de ejecución; X personas al final del segundo; X personas al final del tercero y X personas al final cuarto año.</p> <p>Se constituye por lo menos un comité de familias beneficiarias por corregimiento a partir del primer año de ejecución.</p> <p>X apoyos familiares (enlaces, ONG) contratados en el primer año de ejecución; X en el segundo; X en el tercero; y X a partir del cuarto año de ejecución.</p> <p>En el primer año de ejecución se emiten documentos a un X% de los residentes sin registro civil y/o cédula en los corregimientos de la Red de Oportunidades; un X% en el segundo; un X% en el tercero; y un X% a partir del cuarto año de ejecución.</p>	<p>SIG.</p> <p>SIG.</p> <p>SIG.</p> <p>SIG.</p>	

**PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL – FASE I  
(PN-L1007)  
COSTOS ESTIMADOS PARA LA PREPARACIÓN DEL PROGRAMA**

<b>MISIONES</b>	
Durante la preparación de esta operación se han realizado hasta el momento dos misiones de identificación. Se espera tener además una misión de orientación, una de análisis y una de negociación.	
<b>2 Misiones de identificación</b> (marzo y mayo 2006) ▪ 5 personas c/u	US\$19.880
<b>Misión de orientación</b> (programada 11 – 15 de septiembre 2006) ▪ 5 personas	US\$9.100*
<b>Misión de análisis</b> (programada 4-8 de diciembre 2006) ▪ 6 personas	US\$12.900*
<b>Negociación</b> (programada 22-24 de enero 2007) ▪ 2 personas	US\$2.240
<b>CONSULTORÍAS</b>	
▪ Lineamientos iniciales del marco institucional y operativo	US\$10.160
<b>COOPERACIONES TÉCNICAS</b>	
▪ Cooperación Técnica (JSF) Apoyo al Sistema de Protección Social. (PN-T1019).	**US\$407.000
▪ Cooperación Técnica (KEN) Instaurando una Estrategia de Protección Social Inclusiva (ATN/KE-9797-PN).	US\$149.900
<b>TOTAL</b>	<b><u>US\$611.180</u></b>

\* Estimados

Los gastos incurridos y estimados incluyen tarifa aérea para un viaje ida y vuelta en clase económica y gastos de los miembros de la misión.

\*\* Operación aún no aprobada por el JSF.