DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL – FASE I

(PN-L1007)

PROPUESTA DE PRÉSTAMO

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Ferdinando Regalia (RE2/SO2), Jefe de Equipo; María Teresa Traverso, Marie Gaarder, Claudia Uribe, Catherine Fox, Claudia Cox (RE2/SO2); Cristina Landázuri (LEG/OPR); Marcos Robles (SDS/POV); e Isabel Nieves (COF/CPN).

ÍNDICE

RESUMEN DEL PROYECTO 1

I. MARCO DE REFERENCIA 2

A. Patrones de pobreza y desigualdad monetaria 2
B. Desigualdad en la acumulación de capital humano 3
C. Estrategia del gobierno para el sector de protección social 5
D. Estrategia del Banco en el sector y lecciones aprendidas 8
E. Estrategia del Programa 9
F. Coordinación con otros donantes 10

II. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA 10

A. Objetivos 10
B. Descripción del Programa 11
1. Componente 1. Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO 12
2. Componente 2. Inclusión social 13
3. Componente 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud materno-infantil 15
4. Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales 16
C. Costo y financiamiento 18

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 19

A. Prestatario, garante y organismo ejecutor 19
B. Esquema de ejecución de la RdO 19
C. Ejecución del Programa 21
D. Ejecución por componente 22
E. Auditorías y estados financieros 25
F. Adquisiciones de bienes, contratación de obras y servicios de consultoría 26
G. Período de ejecución y calendario de desembolsos 26
H. Fondos rotatorios 26
I. Seguimiento del Banco durante la ejecución 26
J. Evaluaciones intermedia y final 27

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS 27

A. Viabilidad institucional 27
B. Viabilidad financiera 28
C. Viabilidad económica 28
D. Impactos sociales y ambientales 29

E. Clasificación de equidad social y pobreza (PTI/SEQ) 30
F. Riesgos 30

ANEXO I - MARCO LÓGICO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

Referencias electrónicas	
Datos socioeconómicos básicos	http://www.iadb.org/res/externallink_list.cfm?language=en&parid=1&item1id=1&detail=Box1#b1
Cartera en ejecución y préstamos aprobados	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=975899
Programa tentativo de préstamos	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=975913
Información disponible en los archivos de RE2/RE2	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=975917
Plan de adquisiciones	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=975888
Cuadro Básico de Seguimiento Políticas GN-2331-5 Y AB-2358	http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=975930

SIGLAS Y ABREVIATURAS

AIN-C	Atención Integral de la Niñez en la Comunidad
AS	Asistencia Social
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEFACEI	Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial
CIRO	Comisión Interinstitucional de la Red de Oportunidades
COTEL	Correos y Telégrafos
CR	Coordinador Regional
DA	Dirección de Administración
DF	Dirección de Finanzas
ENV	Encuesta de Niveles de Vida
ET	Equipos Técnicos
ET-PAISS	Equipo Técnico del Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud
EVS	Encuesta de Vulnerabilidad Social
FOGI	Fondo para Giras Integrales de Salud
GS	Gabinete Social
GI	Giras Institucionales
GOP	Gobierno de Panamá
ICM	Índice Compuesto de Marginalidad
ISDP	Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto
JTP	Junta Técnica Provincial
MEDUCA	Ministerio de Educación
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MO	Manual Operativo
OE	Organizaciones Extra Gubernamentales
PAISS	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud
PAISS+N	Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud más AIN-C
PIB	Producto Interno Bruto
PMT	*Proxy Means Test*
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Planes Operativos Anuales
PS	Protección Social
RdO	Red de Oportunidades
SIAFPA	Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá
SIG	Sistema de Información Gerencial
SSPS	Secretaría del Sistema de Protección Social
TDR	Términos de Referencia
TE	Tribunal Electoral
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UEAF	Unidad de Enlaces Administrativo-Financieros
UGAF	Unidad de Gestión Administrativa y Financiera

RESUMEN DEL PROYECTO
PANAMÁ
PROGRAMA DE PROTECCIÓN SOCIAL – FASE I
(PN-L1007)

Términos y Condiciones Financieras[1]

Prestatario: República de Panamá Organismo Ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y Ministerio de Salud (MINSA)				Plazo de amortización:	25 años
				Período de gracia:	6 años
				Plazo de desembolso:	5,5 años
				Tasa de interés:	Ajustable
Fuente	**Fase I US$ millones**	**%**	**Fase II US$ millones**	Comisión de inspección y vigilancia:	0%
BID (CO):	US$20,17	43,0	US$20,0	Comisión de crédito:	0,10% anual sobre financiam. no desembolsado
Local:	US$ 2,77	6,0	US$ 0		
BM:	US$24,00	51,0	US$ 0	Moneda:	Dólares de EEUU de la Facilidad Unimonetaria
Total	US$46,94	100,0	US$20,0		

Esquema del Proyecto

Objetivo del proyecto: El objetivo del Programa es fortalecer la Red de Oportunidades (RdO) para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres extremos residentes en las áreas indígenas, rurales y urbano marginal del país. El propósito específico del Programa es potenciar el capital humano y social de los hogares beneficiarios de la RdO (ver párrafo 2.1).

Condiciones contractuales especiales: (i) condición previa al desembolso de recursos destinados al Subprograma 1: que el MIDES haya instalado el sistema de información contable financiero (ver párrafo 3.10) y haya creado y conformado la Unidad de Enlaces Administrativo Financieros (UEAF) con la contratación de al menos sus cuatro especialistas (ver párrafo 3.7); (ii) condición previa al desembolso de recursos del Subcomponente 2.c: que el MIDES y el Tribunal Electoral (TE) hayan adoptado un acuerdo técnico para la ejecución del Subcomponente 2.c, en los términos previstos en el párrafo 3.15; (iii) **condición especial de ejecución**: que el Manual Operativo (MO) de la RdO haya sido presentado al Gabinete Social durante el primer año de ejecución del Programa (ver párrafo 3.11); (iv) asumir el costo de forma gradual del personal a que se refiere el párrafo 2.6; y (v) **condición cumplida previamente:** el MINSA y el MIDES aprobaron aquellos aspectos del MO de la RdO que se refieren a las responsabilidades de ejecución del MIDES y del MINSA en relación con el financiamiento del Programa, (ver párrafo 3.11).

Excepciones a las políticas del Banco: Se solicita autorización para utilizar una cuenta común con el Banco Mundial (BM) para los Subcomponentes 1.b, 2.a, 3.b, y 3.e que supera los límites establecidos en el Documento de Enfoque Sectorial Amplio (GN-2330-6) (ver párrafo 3.23).

El proyecto es coherente con la Estrategia de País: Sí [X] No [ ]

El proyecto califica como: SEQ [X] PTI [X] Sector [ ] Geográfica [X] % de beneficiarios [X]

Adquisiciones: El plan de adquisiciones inicial constituye un plan único para el Programa y fue elaborado conjuntamente con el Gobierno de Panamá y el BM (ver párrafo 3.24). Para las adquisiciones que se realicen con recursos de la cuenta común se utilizarán los procedimientos de adquisiciones del BM y la revisión de los procesos la realizará el BM.

Fecha Verificación del CESI: En su reunión CESI 10/07 del 16 de marzo de 2007 el comité expresó que el equipo de proyecto ha incorporado adecuadamente las recomendaciones en el Informe de Proyecto.

La tasa de interés, la comisión de crédito, y la comisión de inspección y vigilancia que se mencionan en este documento se establecen según lo dispuesto en el documento FN-568-3-Rev. El Directorio Ejecutivo puede modificarlas tomando en consideración los antecedentes existentes a la fecha, así como la respectiva recomendación del Departamento de Finanzas. En ningún caso la comisión de crédito podrá superar el 0,75%, ni la comisión de inspección y vigilancia el 1%.(*)

(*) En lo que respecta a la comisión de inspección y vigilancia, en ningún caso el cargo podrá superar en un semestre dado el monto que resultaría de aplicar el 1% al monto del préstamo, dividido por el número de semestres incluido en el plazo original de desembolso.

I. MARCO DE REFERENCIA[1]

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%. No obstante, en ese período, el nivel de pobreza general en el país disminuyó solamente de 37,3% a 36,8%, mientras que el número de pobres aumentó en 100 mil personas 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. Por falta de información se desconoce si las mayores tasas de crecimiento observadas en los últimos años redujeron la pobreza de forma más acentuada.

1.2 En el ámbito geográfico existe una marcada diferencia en los patrones observados. En las áreas urbanas y rurales indígenas, la incidencia, profundidad y severidad de la pobreza y de la pobreza extrema aumentaron entre 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 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 extrema (90%).

1.3 La Encuesta de Niveles de Vida (ENV) 2003 identifica a cerca de 290.000 indígenas en Panamá, aproximadamente el 9,6% del total de la población. Los indígenas pertenecen a siete grupos distintos. El 54% de los indígenas de los cinco grupos más numerosos viven en *Comarcas* semiautónomas, ellas son: los Ngöbe-Buglé (aprox. 175.000) que viven cerca de la frontera con Costa Rica; los Kuna (aprox. 92.000) del archipiélago de San Blas; y los Emberá-Wounan (aprox. 33.000) que viven en el Darién. Los otros dos grupos son los Bri-Bri y los Naso (Teribe) en Bocas del Toro.

1.4 La provincia de Panamá, por su mayor densidad poblacional, concentra el 25,5% de todos los pobres. Sin embargo, más del 40% de todos los pobres extremos reside en el área indígena. Panamá es 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%. El 70% de la desigualdad se explica por diferencias entre corregimientos. La desigualdad abismal de ingresos refleja las enormes brechas de capital humano, físico y financiero 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.

---

[1] 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.

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%. 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 1.6-1.7), estas diferencias en términos de oportunidades persisten en la realidad actual. El 20% de los jóvenes indígenas de 15 a 24 años son analfabetos.

1.6 La enseñanza obligatoria en Panamá dura 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 (CEFACEI). Debido a los resultados positivos y la aceptación de dicho modelo por parte de las comunidades, el Ministerio de Educación (MEDUCA) está extendiendo su cobertura en los 300 corregimientos más pobres del país, con el apoyo del Proyecto de Desarrollo Educativo (1013/OC-PN), recientemente reformulado.

1.7 La cobertura en primaria es sustancialmente superior a las de los otros dos niveles obligatorios. De acuerdo con 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. 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. El MEDUCA está implantando, con el apoyo del 1013/OC-PN, una estrategia multigrado para la premedia, focalizada hacia los corregimientos más pobres, para reducir las brechas de acceso y asegurar una mejor calidad de la enseñanza.

1.8 A las limitaciones por el lado de la oferta que el MEDUCA está en el proceso de atender, se suman las barreras que enfrentan los hogares pobres extremos por el lado de la demanda. El proceso de información y consulta[2] que se

---

[2] Azcárate J. L. (2007) "Definición de los modelos de intervención del Sistema de Protección Social en el contexto indígena panameño".

realizó durante la preparación del Programa y en el cual participaron las autoridades y los representantes de las poblaciones indígenas de cinco *Comarcas* (Ngäbe Bugle, Kuna Yala, Kuna de Madugandí, Kuna de Wargandí, y Emberá-Wounan) y además los Naso, evidenció cómo la escasez de recursos con que cuentan los hogares (por ejemplo para útiles, ropa, transporte) es la razón más importante de por que los niños y niñas no van a la escuela o se retiran prematuramente. Dicha conclusión es sufragada por la evidencia de la ENV, la cual muestra que los más pobres gastan en proporción más que los no pobres para enviar a sus niños/as a la escuela[3].

1.9 Finalmente, el déficit de pertinencia lingüística y cultural de los programas educativos también representa una limitante según la opinión de las comunidades indígenas. Varias intervenciones están implementándose para enfrentar esta carencia. El MEDUCA, con el apoyo del 1013/OC-PN y del Segundo Programa de Educación Básica financiado por el Banco Mundial (BM), ha llevado a cabo la impresión de textos, guías de docentes y capacitación a docentes para las etnias Kuna, Ngäbe y Emberá-Wounan y ha desarrollado instrumentos metodológicos para la enseñanza del español como segunda lengua para los tres primeros grados de primaria. Actualmente, se encuentran en curso acciones en la misma dirección para atender el nivel de educación preescolar.

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 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 también es alarmante (22,5%). Las secuelas negativas sobre el desarrollo 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 de la

---

[3] 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.

desnutrición infantil llevadas a cabo en el país. La ganancia de peso durante el embarazo es inadecuada en un 20% de las embarazadas a nivel nacional, y en un 50% en el caso de las *Comarcas*. Como consecuencia, el bajo peso al nacer afecta entre 14% y 24% de los/as niños/as en las *Comarcas*. 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. En 2003 sólo el 33% de los partos en el área indígena fue atendido por personal de salud.

1.12 La evidencia presentada demuestra que existen todavía importantes brechas en la disponibilidad 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 observaron en las áreas indígenas entre 1997 y 2003 en términos de disponibilidad física. Además, el proceso de consulta realizado con las poblaciones indígenas (ver párrafo 1.8) ha evidenciado que el déficit de pertinencia cultural de los servicios limita el acceso a la oferta de salud aún cuando esté disponible. La consulta también confirmó que los costos directos e indirectos de acudir a los servicios representa una de las causas principales de no utilización de los mismos. Dicha conclusión es amparada por la ENV 2003, la cual muestra que las barreras económicas que impiden el acceso a la oferta de salud 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.

1.13 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[4]", son grandes. 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, a través del Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS). La entrega del PAISS se lleva a cabo de forma extra mural a través de proveedores privados y también a través de equipos itinerantes del MINSA. Los servicios del PAISS (que contempla acciones de promoción de la salud, prevención de enfermedades y atención a la morbilidad) enfatizan la atención a niños/as y mujeres, incluyendo la atención del parto. A pesar de estos logros, todavía persisten brechas de cobertura importantes sobre todo en las *Comarcas*.

C. Estrategia del gobierno para el sector de protección social

1.14 A principio de 2006 el Gobierno de Panamá (GOP) lanzó la Red de Oportunidades (RdO) como estrategia nacional de alivio y reducción de la pobreza extrema que

---

[4] "*Políticas y Estrategias de Salud: 2005-2009*". MINSA (2005).

fomente la integralidad de las políticas de desarrollo. Esta estrategia tiene como propósito reducir la pobreza extrema y promover el desarrollo humano, potenciando capacidades y creando oportunidades para generar equidad y reducir la exclusión social en el país. La RdO cuenta con cuatro ejes estratégicos: (i) sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) con entrega directa a las madres, como pilar principal; (ii) provisión de servicios básicos de salud, educación y nutrición; (iii) acompañamiento familiar para fomentar la inclusión social de los más vulnerables; y (iv) mejoramiento de las viviendas y desarrollo de capacidades mediante inversiones en desarrollo rural para promover la generación de ingresos. La coordinación de la RdO está bajo la responsabilidad de la Secretaría del Sistema de Protección Social (SSPS) adscrita al Despacho Superior del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Como el alcance de los objetivos de la RdO 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. Con la expansión y focalización de las TMC el GOP tiene una gran oportunidad de mejorar el impacto distributivo de su inversión en asistencia social (1,7% del Producto Interno Bruto [PIB]), tradicionalmente dominada por subsidios regresivos.

1.15 **Situación y perspectiva de la RdO.** La RdO pretende alcanzar a más de 75.000 hogares en pobreza extrema residentes en los 623 corregimientos del país, lo cual representa aproximadamente el 15% de todos los panameños. La incorporación progresiva de los corregimientos se está efectuando de acuerdo a cuatro criterios: (i) una priorización basada en un Índice Compuesto de Marginalidad (ICM) y tasas de incidencia de pobreza extrema; (ii) la disponibilidad de infraestructura mínima para el pago de las transferencias que, actualmente, se realiza a través de las estafetas fijas y móviles de Correos y Telégrafos (COTEL); (iii) alguna disponibilidad de oferta de servicios básicos; y (iv) que la distribución de hogares beneficiarios reproduzca la distribución nacional de los hogares pobres extremos observada entre los corregimientos indígenas, rurales no indígenas y urbanos.

1.16 En las *Comarcas*, debido a la alta incidencia de la pobreza extrema, todos los hogares con niños/as en edad elegible reciben las transferencias. En los corregimientos rurales y urbano marginales se aplica una prueba de medios (*Proxy Means Test* [PMT]) a la información de una Encuesta de Vulnerabilidad Social (EVS), para la selección de los hogares elegibles[5].

1.17 Los hogares beneficiarios reciben una transferencia mensual[6] de US$35, la cual debería estar condicionada a la verificación del cumplimiento de los siguientes compromisos: (i) en educación, la matrícula y asistencia regular a la escuela (85% del tiempo) de los/as niños/as de 4 a 17 años que están matriculados desde preescolar hasta premedia y la participación activa de los padres en la escuela, a través del comité de padres de familia; y (ii) en salud y nutrición, la asistencia regular de los/as menores de cinco años y de las mujeres embarazadas y lactantes a

---

[5] El criterio de elegibilidad actual coincide con una probabilidad de pobreza extrema igual o mayor a 0,4.
[6] La transferencia es fija y se aplicarán descuentos por incumplimiento de corresponsabilidades.

los controles de salud mandados por el protocolo básico materno-infantil, la promoción y monitoreo del crecimiento, y el mantenimiento del esquema de vacunación completo. Los hogares beneficiarios se consideran elegibles para recibir las transferencias, inicialmente, por un período máximo de cinco años, aunque la oferta de servicios en los corregimientos deberá quedarse instalada permanentemente. Durante el proceso de consulta realizado, los representantes indígenas opinaron que dado que las fuentes tradicionales de subsistencia son insuficientes, las transferencias contribuirán a mejorar la alimentación de las familias, cubrir los costos directos de enviar a los hijos a la escuela primaria e, idealmente, a la premedia, y los altos costos de transporte, dado al aislamiento geográfico de las *Comarcas*. En general, las autoridades indígenas están de acuerdo en que las mujeres reciban y administren las transferencias.

1.18 Bajo los criterios de elegibilidad actuales, el costo estimado de las transferencias, en un horizonte temporal de siete años, es de aproximadamente US$157 millones. De acuerdo al cronograma de expansión programado (ver Cuadro I-1), el monto anual promedio de las transferencias sería de aproximadamente 0,2% del PIB, es decir solamente el 1,1% del gasto público social anual.

Cuadro I-1
Expansión de la Red de Oportunidades y montos de las transferencias

	Montos de las transferencias (millones de US$)							
Incorporación de hogares	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**Total**
20.000 hogares	8,4	8,4	8,4	8,4	8,4	-	-	**42,0**
30.000 hogares	-	12,6	12,6	12,6	12,6	12,6	-	**63,0**
25.000 hogares	-	-	10,5	10,5	10,5	10,5	10,5	**52,5**
Total	**8,4**	**21,0**	**31,5**	**31,5**	**31,5**	**23,1**	**10,5**	**157,5**

1.19 En 2006 e inicio de 2007 la RdO ha alcanzado 102 corregimientos y alrededor de 20.000 hogares han recibido por lo menos un pago. En esta etapa inicial, el MIDES, a través de la SSPS, ha realizado un esfuerzo operativo importante para seleccionar e incorporar hogares beneficiarios y efectuar el pago de las transferencias con el apoyo de COTEL. Sin embargo, la operación de la RdO en su conjunto presenta amplias oportunidades de mejora que deben ser aprovechadas si el GOP quiere asegurar la efectividad, transparencia, impactos y viabilidad de la RdO como estrategia de alivio y reducción de la pobreza extrema de mediano y largo plazo.

1.20 El diseño de la estructura institucional y organizativa para la ejecución de la RdO y la definición de los procesos operativos correspondientes se ha venido afinando en la etapa de preparación de la presente operación. Sin embrago, la estructura central y subnacional del MIDES, incluyendo la SSPS, no cuentan actualmente con los recursos humanos y las herramientas de gestión técnica, operativa y administrativa necesarias para poder enfrentar la expansión de cobertura prevista, y, al mismo tiempo, poder asegurar la eficiente implementación de muchos aspectos de la intervención, particularmente: (i) el monitoreo efectivo de las corresponsabilidades de los hogares; (ii) una gestión eficaz y transparente del padrón de beneficiarios, incluyendo su constante actualización; (iii) el pago regular de las transferencias, dado

que COTEL tiene una capacidad operativa limitada; (iv) la validación fehaciente de la oferta de servicios básicos de educación, salud y nutrición; (v) un nivel adecuado de articulación y compromiso interinstitucional para la planificación y expansión de la oferta programática sectorial; (vi) la realización de actividades sistemáticas de seguimiento y evaluación de la RdO; y (vii) el apoyo necesario a las familias y a las comunidades para que puedan aprovechar plenamente de los beneficios de la RdO.

D. Estrategia del Banco en el sector y lecciones aprendidas

1.21 La Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) 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 el fortalecimiento de 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 (PS) que permitan el desarrollo del capital humano y promuevan la inclusión de los pobres.

1.22 El Banco ha financiado varios programas de protección social que contemplan acciones intersectoriales y la modalidad de TMC a hogares pobres, entre otros países, en Argentina, Brasil, Colombia, Honduras, México y Nicaragua. En general, el desempeño de las TMC en términos de focalización es superior al de otros programas de protección social, 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.

1.23 En los países en los cuales se han logrado articular exitosamente los incentivos por el lado de la demanda (TMC) con acciones para aumentar la oferta y fortalecer la calidad de los servicios, el conjunto de intervenciones ha generado, en el corto plazo, incrementos importantes en la utilización de los servicios preventivos de salud y nutrición, especialmente materno-infantil y en la entrada a tiempo, matrícula y asistencia regular a la escuela (Schady, 2006; Maluccio y Flores, 2006). En el mediano plazo (entre 2 y 5 años) se ha logrado, por ejemplo: (i) disminuir el retardo en crecimiento entre los/as menores de cinco años y reducir las tasas de morbilidad de niños/as y adultos; (ii) estimular la progresión escolar; y (iii) promover la equidad 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.

1.24 Asimismo, en algunos países se está empezando a generar evidencia del impacto que las TMC pueden tener en el mediano plazo sobre la acumulación de activos (Gertler, Martínez y Rubio, 2005) y su contribución a la "bancarización" de los beneficiarios. 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 juegan un papel fundamental, pero también la dinámica comunitaria. 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 su oferta programática (Maluccio, Murphy y Regalia, 2007). Es posible que sin las TMC ni empoderamiento comunitario, la extensión de cobertura de servicios esenciales de salud preventiva y de educación hubiera tomado más tiempo.

E. Estrategia del Programa

1.25 El Programa responde a la solicitud del GOP al BID para apoyar la consolidación de la RdO, para lo cual prevé financiar actividades relacionadas con los tres primeros ejes de la RdO (ver párrafo 1.14). Otras operaciones del BID y del BM, en ejecución o preparación, están apoyando al cuarto eje de la RdO, entre otras, los programas de Vivienda Social (1629/OC-PN), de Desarrollo Sostenible de Bocas del Toro (1439/OC-PN), de la Provincia de Chiriquí (1768/OC-PN), de Electrificación Rural (1790/OC-PN), y de Agua y Saneamiento del BM.

1.26 Dado que la escasez de recursos constituye un obstáculo crítico para la utilización de servicios básicos de salud y educación por parte de los pobres extremos (ver párrafos 1.8 y 1.12), el Programa apoyará el fortalecimiento de las herramientas de gestión, monitoreo y evaluación de la RdO para que su primer eje se consolide en una intervención efectiva de TMC, capaz de articularse de forma eficaz con la oferta programática sectorial. Las TMC, las comisiones de las agencias pagadoras, y gran parte de los recursos humanos necesarios para la operación y supervisión de la RdO a nivel subnacional (incluyendo a los enlaces familiares) serán financiados, en su totalidad, con recursos del presupuesto nacional.

1.27 Aún en un escenario en el cual el GOP dé continuidad con recursos propios a los servicios del PAISS financiados actualmente con el 1350/OC-PN, quedan todavía brechas de cobertura importantes, sobre todo en las *Comarcas*. Además, urge mejorar las acciones de prevención de la desnutrición y la pertinencia cultural de los servicios. Por lo tanto, el Programa contribuirá a cerrar dichas brechas, promoviendo la continuidad de los servicios, y a fortalecer al PAISS con protocolos comunitarios de prevención de la desnutrición culturalmente pertinentes. En cuanto a educación, el MEDUCA puede, por lo menos en los próximos dos o tres años, fortalecer la oferta de preescolar, primaria y premedia con recursos internos y del 1013/OC-PN, buscando dirigirlos hacia los corregimientos incorporados en la RdO.

1.28 Asismismo, considerando que la participación activa y el empoderamiento de las comunidades, sobre todo en las *Comarcas*, representan un elemento clave para el éxito de la RdO (ver párrafo 1.24) y que la 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 de registro y cedulación de los/as beneficiarios/as.

1.29 Finalmente, un gran desafío para Panamá, es aumentar la eficiencia y la focalización del gasto social (uno de los más altos de la Región Latinoamericana y del Caribe en términos de PIB) para poder reforzar el nexo entre patrones sólidos de crecimiento y reducción sostenible de la pobreza, aglutinando además esfuerzos alrededor de la RdO. Por lo tanto, el Programa apoyará el fortalecimiento de la capacidad de diseño, planificación, seguimiento y evaluación de políticas y programas sociales de las estructuras institucionales de coordinación del GOP y de sus órganos de apoyo técnico y operativo.

F. Coordinación con otros donantes

1.30 La preparación del Programa ha constituido un esfuerzo conjunto con el BM, tanto desde el punto de vista financiero como técnico. De hecho se han coordinado todas las actividades, inclusive las misiones. El Programa tiene un Enfoque Sectorial Amplio, según se establece en el documento GN-2330-6, y utiliza mecanismos de financiamiento mancomunado entre el BID y el BM para algunos de los subcomponentes y procedimientos fiduciarios uniformes. 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 de PS y la implementación de la RdO 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 fortalecer la RdO para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres extremos residentes en las áreas indígenas, rurales y urbano marginal del país y su propósito específico es potenciar el capital humano y social de los hogares beneficiarios de la RdO. Para lograr estos objetivos, el Programa apoyará al GOP en sus esfuerzos de: (i) mejorar la efectividad del eje de TMC, a través del fortalecimiento de las herramientas de gestión técnica, operativa y administrativa de la RdO; (ii) promover acciones de acompañamiento y reducción de la exclusión social de los hogares para asegurar el pleno aprovechamiento de los beneficios de la RdO; (iii) incrementar la cobertura y fortalecer la calidad de la oferta de servicios de salud materno-infantil con acciones comunitarias culturalmente pertinentes de promoción del crecimiento y prevención de la desnutrición; y (iv) fortalecer la capacidad de formulación, coordinación operativa, planificación presupuestaria y evaluación estratégica de

políticas y programas sociales por parte del GOP, y la rectoría del sector de asistencia y protección social por parte del MIDES.

Cuadro II-1
Indicadores preliminares de impacto esperado

• Disminución neta de dos puntos porcentuales en la prevalencia de desnutrición crónica de niños y niñas menores de cinco años después de 24 meses y de cuatro puntos porcentuales después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.
• Aumento neto de 0,2 grados de escolaridad promedio (años de educación acumulados) de niños y niñas de 6 a 14 años después de 24 meses y de 0,5 grados después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.

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$20,17 millones y la segunda por un monto de US$20 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 el BID, en un horizonte realista de mediano plazo, pueda apoyar al GOP a: (i) consolidar mecanismos de gestión técnica, operativa y administrativa de la RdO; (ii) ajustar el diseño de la misma utilizando los resultados de las evaluaciones operativas y de impacto de la RdO; (iii) fortalecer la calidad y pertinencia cultural de la oferta de servicios básicos; e (iv) incrementar la eficacia y eficiencia de los altos niveles de gasto social. A partir de las lecciones aprendidas en esta fase, las actividades que se ejecuten durante la Fase II apoyarían una eventual extensión del período de elegibilidad de las transferencias y cambios en su estructura, una ulterior expansión de la oferta programática de servicios, por ejemplo en salud, nutrición, educación, y ajustes en la estructura operativa de la RdO. Los elementos detonadores de la Fase II se especifican en el Cuadro II-2.

Cuadro II-2
Elementos detonadores de la Fase II

i	Expansión de la RdO por lo menos a 500 corregimientos y 60.000 hogares.
ii	Aumento de la matrícula neta de preescolar y de primaria de 7 y 4 puntos porcentuales respectivamente.
iii	Cobertura alcanzada de al menos 30.000 niños/as de 0-5 años en el programa de promoción y monitoreo del crecimiento y desarrollo.
iv	Operación del Sistema de Información Gerencial (SIG) de la RdO al final del primer año de ejecución de la Fase I.
v	Control del cumplimiento de las corresponsabilidades que realice regularmente el SIG (según se establece en el Manual Operativo) en el 50% de los hogares beneficiarios a los 24 meses de ejecución, y 90% a los 48 meses de ejecución de la Fase I.
vi	El 60% del total de las TMC entregadas a la fecha en que se realice la evaluación intermedia del Programa alcanza a los hogares de los dos quintiles más pobres de la distribución nacional de consumo per cápita de los hogares.
vii	Realización de evaluaciones externas operativas de procesos y de impacto (incluyendo el desempeño de la focalización) de medio término y final.
viii	Recertificación, entre el tercer y cuarto año de ejecución de la Fase I, de al menos el 60% de los hogares que se incorporaron a la RdO antes de la aprobación de la Fase I por parte del BID, más un plan para completar la recertificación para el 40% restante.
ix	Desembolso de al menos el 50% de los recursos del financiamiento correspondientes a la Fase I y 75% de los recursos comprometidos.

1. **Componente 1. Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO** (US$9,99 millones, US$3,84 millones de financiamiento BID)

2.3 El objetivo de este componente es mejorar la efectividad, eficiencia y gobernabilidad de los procesos de gestión de la RdO y asegurar la implementación de un modelo de TMC efectivo. Para la consecución de este objetivo se financiarán cinco subcomponentes.

2.4 **Subcomponente 1.a. Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO** (US$2,68 millones). El objetivo de este subcomponente es fortalecer las herramientas de gestión técnica, operativa y administrativa de la RdO. Se financiará asistencia técnica para: (i) reestructurar la base de datos de beneficiarios; (ii) desarrollar e implementar el SIG según los lineamientos contenidos en el Manual Operativo (MO) de la RdO; (iii) entrenar en el manejo del SIG al personal de la RdO a nivel central y provincial/comarcal; y (iv) analizar y apoyar la implementación de mecanismos alternativos de pago de las TMC. Asimismo, se financiarán: (i) el diseño e impresión de formatos y guías para los procesos de inscripción y recertificación de los beneficiarios, de actualización del padrón, de validación de la oferta de servicios básicos, de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades; (ii) capacitaciones en el uso de guías y formatos para los proveedores de servicios y el personal de la RdO; y (iii) la adquisición de equipos y herramientas informáticas y de comunicación para la operación del SIG a nivel central y provincial/comarcal y sus gastos de mantenimiento.

2.5 **Subcomponente 1.b. Evaluación de impacto y de procesos de las TMC** (US$1,03 millones). El objetivo de este subcomponente es apoyar al MIDES en la implementación de un plan de evaluación externa de impacto (cualitativa, cuantitativa y de la focalización) y operativa de procesos de la RdO (ver párrafo 3.29). La evaluación aportará elementos para mejorar el diseño y los mecanismos de operación de las TMC, y, con eso, fortalecerá la sostenibilidad de largo plazo de la RdO. En cuanto a la evaluación externa de impacto, se financiarán: (i) asistencia técnica para el diseño y reproducción de los cuestionarios, el análisis de la información de las encuestas para los estudios cuantitativos, y la sistematización y análisis de las entrevistas cualitativas, y la preparación de los informes; y (ii) los gastos de levantamiento y limpieza de la información. En cuanto a la evaluación externa operativa de procesos, se financiarán asistencia técnica para la recolección y análisis de la información y la preparación de informes. Asimismo, se financiarán: (i) procesos de verificación por muestreo del efectivo monitoreo de las corresponsabilidades; y (ii) encuestas sobre la calidad de los servicios recibidos por los beneficiarios de la RdO.

2.6 **Subcomponente 1.c. Gestión de la RdO** (US$4,86 millones). El objetivo de este subcomponente es dotar al MIDES con los recursos humanos necesarios para aumentar la efectividad de las intervenciones de la RdO y enfrentar los desafíos de expansión de la misma. Se financiarán, en forma decreciente, los servicios de aproximadamente: (i) 21 profesionales a nivel central para fortalecer las áreas técnicas, operativas y de vinculación de la SSPS y las áreas administrativo financiera, de

adquisición y de tesorería del MIDES, cuyos costos serán asumidos por el Prestatario como condición especial de ejecución: 20% al principio del segundo año y 80% al principio del quinto año de ejecución del Programa; y (ii) aproximadamente cinco profesionales por cada dirección provincial/comarcal (ver párrafos 3.6-3.8).

2.7 **Subcomponente 1.d. Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO** (US$1,17 millones). Se financiará asistencia técnica para apoyar el diseño e implementación de procesos que fortalezcan los mecanismos de gobernabilidad y control de la RdO, por ejemplo en lo que se refiere a: manejo de reclamos, quejas y apelaciones; servicios de atención al cliente; y mecanismos de auditoría social.

2.8 **Subcomponente 1.e. Auditoría** (US$250 mil). Se financiará una auditoría anual única del Programa, así como una auditoría final única, independientemente de las fuentes de financiamiento (ver párrafo 3.21).

2. Componente 2. Inclusión social (US$10,59 millones, US$5,1 millones de financiamiento BID)

2.9 El objetivo de este componente es promover acciones de inclusión social de los hogares de la RdO que resguarden su diversidad étnica y cultural y contribuyan al pleno aprovechamiento de los beneficios de la RdO. Se espera orientar a las familias y comunidades para facilitar su acceso a la oferta de servicios de la RdO, estimular el uso de dichos servicios y el cumplimiento de los compromisos asumidos con la RdO, promover la vinculación con el resto de la oferta programática gubernamental y no gubernamental, así como generar espacios de participación y auditoría social. Para el cumplimiento de este objetivo, se financiarán tres subcomponentes.

2.10 **Subcomponente 2.a. Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades** (US$8,03 millones). El objetivo de este subcomponente es ofrecer un paquete de servicios de: (i) orientación y formación a los hogares beneficiarios de la RdO para que puedan aprovechar al máximo los beneficios del Programa y logren vincularse al conjunto de la oferta de servicios de la RdO; (ii) asistencia técnica y capacitación para las organizaciones comunitarias con el fin de alcanzar la plena participación de las comunidades en la RdO, y de ejercer efectivamente auditoría social; y (iii) apoyo a la operación de la RdO en el ámbito provincial y local. Estos servicios los ofrecerán Equipos Técnicos (ET) especializados que contratará el MIDES para atender a grupos no inferiores a 500 hogares por cada ET. Los servicios tendrán un carácter temporal, previéndose una duración de aproximadamente 30 meses. Los ET estarán conformados esencialmente por trabajadores sociales (de los cuales, por lo menos uno/a debería ser originario/a del área atendida), pero podrán disponer de otro perfil profesional para responder puntualmente a problemas específicos que se presenten en la comunidad.

2.11 Entre las tareas específicas que realizarán los ET, detalladas en el MO de la RdO, se destacan, por ejemplo, las siguientes: (i) realizar talleres de inducción para informar a los hogares beneficiarios sobre sus derechos y responsabilidades, sobre los mecanismos de operación de la RdO y de las actividades que se realicen en el

marco de la ejecución de la misma (pagos, registro civil y cedulación, intervenciones en salud y nutrición, entre otras); (ii) capacitar a líderes comunitarios sobre las reglas operativas de la RdO; (iii) apoyar, en coordinación con las oficinas provinciales y con los enlaces familiares del MIDES, el proceso de constitución y capacitación de los comités de familias u otra organización reconocida por la comunidad encargada de dar seguimiento y contribuir al buen funcionamiento de la RdO, además de entrenar a los miembros de dichas organizaciones en el uso de diferentes herramientas de auditoría social; (iv) promover la vinculación de los hogares beneficiarios de la RdO con la oferta programática de los organismos que la conforman y con la oferta gubernamental y no gubernamental de capacitación laboral y de actividades de generación de ingreso; e (v) impartir directamente capacitación con pertinencia étnica y cultural sobre temas específicos priorizados por las comunidades de acuerdo con el protocolo de capacitaciones de la RdO (por ejemplo, en prácticas de cuidado e higiene, equidad de género, prevención del maltrato infantil). Finalmente, y solamente en el caso extraordinario en que el MIDES no haya podido contratar enlaces familiares (ver párrafo 3.8) en las comunidades atendidas, los ET podrán apoyar la logística de la operación de la RdO en el ámbito local, por ejemplo en la validación de la oferta de servicios o la recolección de los formatos de corresponsabilidad.

2.12 Con el objetivo de estandardizar el servicio y asegurar la calidad del mismo, los ET deberán participar en eventos de capacitación que ofrecerá el MIDES. Se financiará asistencia técnica para: (i) la preparación de protocolos de capacitación culturalmente pertinentes; y (ii) el diseño e impresión de fichas de registro y materiales de formación culturalmente pertinentes para los hogares, los comités y organizaciones comunitarias.

2.13 **Subcomponente 2.b. Estrategia de información, educación y comunicación** (US$2,06 millones). El objetivo del subcomponente es garantizar amplia difusión y comprensión de las reglas de operación de la RdO entre el público en general, autoridades gubernamentales a nivel nacional y local, autoridades tradicionales, organizaciones comunitarias, y medios de comunicación. El cumplimiento de dicho objetivo representa una condición necesaria para garantizar credibilidad y transparencia de la RdO y es un factor crítico para asegurar su sostenibilidad. Este subcomponente financiará: (i) asistencia técnica para el diseño e implementación de una estrategia de comunicación, educación e información que tendrá un enfoque de género, pertinencia étnica y cultural y se ajustará a las características y cultura de diferentes audiencias; (ii) talleres de consulta; (iii) diseño e impresión de materiales de información; (iv) espacios radiales nacionales y comunitarios; (v) desarrollo de un portal de internet; y (vi) una evaluación de la estrategia de comunicación.

2.14 **Subcomponente 2.c. Registro civil** (US$500 mil). El objetivo de este subcomponente es apoyar el proceso de inscripción y cedulación de las personas indocumentadas, identificadas en los levantamientos de la EVS, dando prioridad a las *Comarcas*, para asegurar los derechos de acceso a los servicios básicos de dicha población. Se financiarán: (i) gastos de movilización de los equipos de las Direcciones Nacionales de Registro Civil y de Cedulación del Tribunal Electoral (TE); (ii) actividades de capacitación de los registradores auxiliares que

actualmente inscriben nacimientos y defunciones; (iii) equipos informáticos portátiles básicos; y (iv) equipos móviles para cedulación "toma de tríada".

3. Componente 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud materno-infantil (US$20,76 millones, US$10,3 millones de financiamiento BID)

2.15 El objetivo de este componente es contribuir a incrementar la cobertura para los servicios preventivos de salud materno-infantil para niños/as de 0 a 5 años y mujeres embarazadas y lactantes en las *Comarcas*, y mejorar la calidad del servicio con la introducción de actividades culturalmente apropiadas orientadas al cambio de conductas alimentarias y al mejoramiento de prácticas de cuidado infantil en el hogar y comunidad. Se prevé aumentar la cobertura del PAISS de 120 mil hasta aproximadamente 180 mil personas en las *Comarcas* y cubrir aproximadamente a 30 mil niños/as con intervenciones tipo Atención Integral de la Niñez en la Comunidad (AIN-C). Se financiará la expansión de cobertura del PAISS por medio de Organizaciones Extra Gubernamentales (OE) y Giras Institucionales (GI), y de la oferta de servicios de promoción y monitoreo del crecimiento y prevención de la desnutrición tipo (AIN-C)[7] en el marco de la provisión del PAISS (en adelante PAISS+N).

2.16 **Subcomponente 3.a. Fortalecimiento del PAISS con intervenciones comunitarias de promoción del crecimiento y prevención de la desnutrición** (US$420 mil). El objetivo de este subcomponente es fortalecer el PAISS con intervenciones tipo AIN-C y mejorar su pertinencia cultural. Se financiará asistencia técnica para: (i) que el Departamento de Nutrición del MINSA desarrolle protocolos culturalmente pertinentes para la implementación de intervenciones comunitarias tipo AIN-C; (ii) la evaluación del plan de alimentación complementaria; (iii) que el MINSA revise y ajuste los protocolos del PAISS con una visión intercultural e incorpore aspectos que mejoren la aceptabilidad de los servicios en las *Comarcas*; y (iv) el desarrollo de la estrategia de comunicación educativa y el diseño de los materiales para las intervenciones tipo AIN-C.

2.17 **Subcomponente 3.b. Expansión del paquete PAISS+N por OE** (US$11,9 millones). Este subcomponente financiará la expansión del paquete de servicios de PAISS+N por medio de la contratación de OE (los contratos de servicios incluirán también los diagnósticos comunitarios de la situación de los niños/as, la capacitación y los incentivos para las *monitoras*, y herramientas de trabajo).

2.18 **Subcomponente 3.c. Expansión del paquete PAISS+N por GI** (US$6,38 millones). Este subcomponente financiará la expansión del paquete de servicios de PAISS+N por medio de las GI. Se financiarán: (i) de forma decreciente, los

---

[7] El AIN-C es un enfoque que depende de *monitoras* (madres de la comunidad) para inducir la participación activa de los hogares y de la comunidad en la promoción del crecimiento de los niños menores de dos años (en algunos casos tres). Los esfuerzos van dirigidos a capacitar, con el apoyo de nutricionistas, a las mujeres embarazadas y lactantes y a las personas a cargo del cuidado de los niños para que adopten prácticas adecuadas de alimentación y cuidado, identifiquen los signos de alerta en los menores cuando están enfermos y sepan cuándo buscar ayuda de los proveedores de salud.

servicios profesionales y viáticos de un/a nutricionista por cada equipo itinerante el/la cual deberá preferiblemente dominar el idioma de la *Comarca* de intervención, y de dos nutricionistas a nivel central; (ii) la prospección, capacitación e incentivos para las *monitoras*; (iii) capacitaciones para las parteras; (iv) equipos de comunicación y su mantenimiento; (v) herramientas de trabajo (tallímetros, balanzas, entre otros); y (vi) la impresión y distribución de materiales de capacitación y educativos comunitarios culturalmente apropiados. Finalmente, este subcomponente financiará las actividades de capacitación del personal de las GI y OE para la adecuada provisión del PAISS+N.

2.19 **Subcomponente 3.d. Fortalecimiento de la capacidad institucional del MINSA para la supervisión del PAISS+N** (US$1,12 millones). El objetivo de este subcomponente es fortalecer la capacidad de las instancias del MINSA a nivel central y regional de supervisar la oferta de PAISS+N por parte de OE y GI. El Programa financiará gastos de supervisión, incluyendo la impresión de materiales, y asistencia técnica para el fortalecimiento: (i) de los protocolos de supervisión y auditoría de las OE y GI; y (ii) de los sistemas informáticos de gestión, por lo cual se prevé también la adquisición de equipos.

2.20 **Subcomponente 3.e. Monitoreo y evaluación** (US$940 mil). El objetivo de este subcomponente es apoyar el desarrollo de actividades de monitoreo del PAISS+N y la medición del impacto de las intervenciones comunitarias de prevención de la desnutrición (ver párrafo 3.29). Se financiará asistencia técnica para: (i) complementar el SIG de la RdO con un módulo específico de seguimiento de los resultados del PAISS+N; y (ii) el diseño y reproducción de las encuestas para la evaluación de impacto de las intervenciones comunitarias de prevención de la desnutrición, análisis de los resultados (tomando en cuenta los aspectos de pertinencia cultural) y preparación de los informes. Finalmente, se financiarán los gastos operativos relacionados con los procesos de levantamiento y limpieza de la información y talleres técnicos de discusión y difusión de los resultados.

4. Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales (US$5,60 millones, US$930 mil de financiamiento BID)

2.21 El objetivo de este componente es apoyar el fortalecimiento de la capacidad de formulación, coordinación operativa, planificación presupuestaria y evaluación estratégica de políticas y programas sociales por parte del GOP a través de las estructuras institucionales competentes, tales como el Gabinete Social (GS)[8] y sus órganos de apoyo técnico y operativo, incluyendo la Secretaría Técnica del GS, adscrita al MIDES, y la Comisión Multisectorial del GS. Asimismo, este componente busca reforzar la capacidad del MIDES de regir el sector de asistencia y protección social, apoyando el proceso de transformación

[8] Creado por Decreto Ejecutivo N°306 del 15 de diciembre de 2004, es el organismo asesor del Órgano Ejecutivo y del Consejo de Gabinete en materia de desarrollo social.

institucional del ministerio con el propósito de mejorar su capacidad de diseño, planificación, administración, seguimiento y evaluación de los programas. Para la consecución de estos objetivos, el Programa financiará tres subcomponentes.

2.22 **Subcomponente 4.a. Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social** (US$1,05 millones). El objetivo de este subcomponente es promover la consolidación de los órganos de apoyo técnico y operativo del GS para mejorar la formulación, planificación presupuestaria, coordinación operativa y evaluación estratégica de políticas y programas sociales por parte del GOP. Se financiará asistencia técnica para revisar y, de ser necesario, realizar ajustes a los marcos y protocolos de coordinación interinstitucional existentes. Asimismo, se financiará asistencia técnica para diseñar herramientas conceptuales y criterios comunes para el seguimiento de las inversiones del sector social y para desarrollar e implementar: (i) un sistema de información integrado para el sector social que se alimente de la información proveniente de las diferentes agencias que operan en el sector; y (ii) mecanismos de gobernabilidad que contribuyan a mejorar la transparencia y fortalecer la eficiencia del gasto social.

2.23 **Subcomponente 4.b. Generación de conocimientos para el sector social** (US$3,51 millones). El objetivo de este subcomponente es fortalecer la capacidad del GOP de generar oportunamente la evidencia necesaria para la toma de decisión y la orientación de las inversiones del sector social. Se financiará asistencia técnica para elaborar: (i) diagnósticos sectoriales; (ii) estudios temáticos específicos, por ejemplo, sobre incidencia y eficiencia del gasto social, brechas de cobertura de servicios, eficiencia de los procesos operativos; (iii) propuestas de reordenamiento y racionalización del gasto sectorial; y (iv) estudios sobre las condiciones de vida de la población y mapas de pobreza actualizados. Asimismo, se financiarán evaluaciones de impacto y de procesos y evaluaciones institucionales de programas específicos y capacitaciones sobre, entre otros, temas metodológicos y de medición para el personal del GOP.

2.24 **Subcomponente 4.c. Fortalecimiento de la capacidad del MIDES** (US$930 mil). El objetivo de este subcomponente es fortalecer la capacidad de diseño, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas de Asistencia Social (AS) y PS del MIDES. Para alcanzar dicho objetivo, se apoyará el proceso de transformación y consolidación institucional del MIDES[9] y la institucionalización, en el mediano plazo, de la RdO dentro de la estructura del Ministerio. Se busca complementar las actividades del subcomponente 1.a, enfocadas a mejorar las herramientas de gestión específicas de la RdO.

2.25 El Programa financiará asistencia técnica, servicios puntuales de consultoría especializada, y actividades de capacitación que apoyen: (i) la adecuación y optimización de la estructura administrativa y operativa del MIDES (revisión de

---

[9] El MIDES fue creado con la Ley 29 en el año 2005 a partir de la disolución del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia.

misiones, relaciones funcionales, cargos y diseño de perfiles, definición de protocolos de capacitación y de políticas de personal, preparación de manuales de procedimientos); (ii) el fortalecimiento de la capacidad fiduciaria del MIDES, de los procesos de administración financiera, de personal, de bienes y servicios; (iii) la adecuación de los sistemas de apoyo a los procesos de administración financiera; (iv) el fortalecimiento de la capacidad de gestión de las oficinas del MIDES a nivel provincial y comarcal; (v) la definición de un marco estratégico nacional para la AS y la PS, a partir de la experiencia adquirida con la RdO; (vi) el desarrollo de mecanismos que permitan al MIDES ejercer un rol de coordinación de los actores que operan el sector de AS y PS; y (vii) el fortalecimiento de la capacidad del MIDES de supervisar y evaluar sus programas, por lo cual se financiarán también herramientas informáticas de soporte.

C. Costo y financiamiento

2.26 El costo total de la Fase I del Programa se estima en US$46,94 millones, de los cuales US$20,17 millones serán financiados por el Banco con cargo a los recursos de Capital Ordinario, US$24,0 millones serán financiados por el BM, y US$2,77 millones como contrapartida del GOP. El Cuadro II-3 presenta el desglose de los costos por fuente y categoría de inversión.

Cuadro II-3
Costos y financiamiento por componente (en millones de US$)*

	Categoría de inversión	BID	BM	GOP	Total
1.	**Gestión, monitoreo y evaluación**	**3,84**	**4,05**	**2,10**	**9,99**
1.a	Fortalecimiento de la efectividad y eficiencia de la RdO	1,44	1,08	0,16	2,68
1.b	Evaluación de impacto y de procesos de las TMC	0,53	0,50	-	1,03
1.c	Gestión de la RdO	1,62	1,30	1,94	4,86
1.d	Fortalecimiento de la gobernabilidad de la RdO	-	1,17	-	1,17
1.e	Auditoría del Programa	0,25	-	-	0,25
2.	**Inclusión social**	**5,10**	**5,45**	**0,04**	**10,59**
2.a	Apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades	4,64	3,39	-	8,03
2.b	Estrategia de información, educación, y comunicación	-	2,06	-	2,06
2.c	Registro civil	0,46	-	0,04	0,50
3.	**Fortalecimiento servicios de salud materno-infantil**	**10,30**	**9,94**	**0,52**	**20,76**
3.a	Fortalecimiento del PAISS	-	0,42	-	0,42
3.b	Expansión del PAISS+N por OE	3,05	8,85	-	11,90
3.c	Expansión del PAISS+N por GI	6,06	-	0,32	6,38
3.d	Fortalecimiento de la capacidad institucional del MINSA para la supervisión del PAISS+N	0,92	-	0,20	1,12
3.e	Monitoreo y evaluación	0,27	0,67	-	0,94
4.	**Fortalecimiento de la capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales**	**0,93**	**4,56**	**0,11**	**5,60**
4.a	Fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social	-	1,05	-	1,05
4.b	Generación de conocimientos para el sector social	-	3,51		3,51
4.c	Fortalecimiento de la capacidad del MIDES	0,93	-	0,11	1,04
Total		**20,17**	**24,00**	**2,77**	**46,94**
Porcentaje		**43%**	**51%**	**6%**	

* El GOP asume los costos financieros de esta operación.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

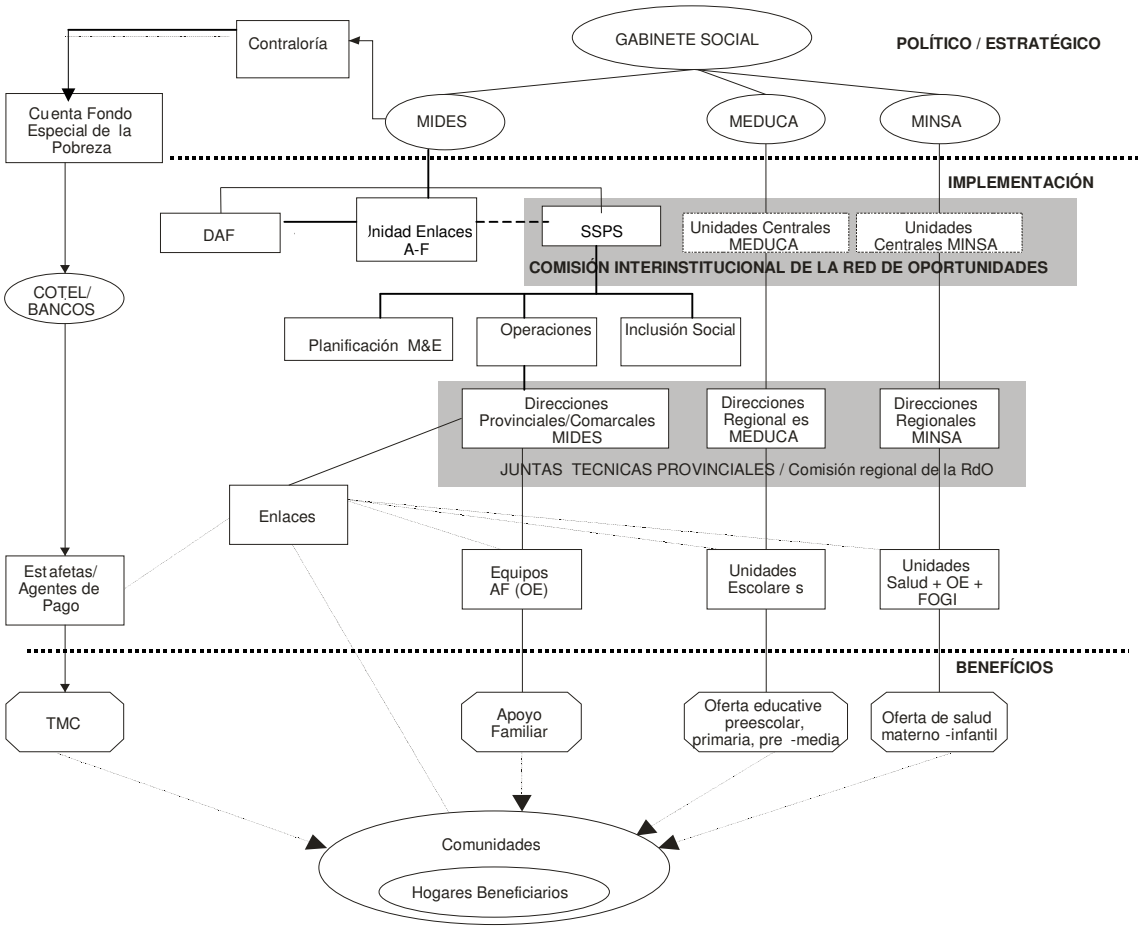
A. Prestatario, garante y organismo ejecutor

3.1 El prestatario será la República de Panamá y los organismos ejecutores serán el MIDES para los Componentes 1, 2 y 4 (en adelante Subprograma 1) y el MINSA para el Componente 3 (en adelante Subprograma 2) de la Fase I del Programa.

B. Esquema de ejecución de la RdO

3.2 El esquema de ejecución de la RdO tiene un carácter intersectorial. La RdO contempla intervenciones integradas, para lo cual cuenta con instancias de coordinación en los distintos niveles de gobierno nacional y subnacional. El Gráfico III-1 presenta las principales relaciones entre niveles.

Gráfico III-1
Esquema de ejecución de la RdO



3.3 **Instancia de coordinación político estratégica a nivel central.** El GS representa la máxima instancia de coordinación político-estratégica, supervisión y de control

de la política social en general y de la RdO en particular[10]. Al GS le corresponderá, entre otras funciones: (i) velar para que la oferta programática sectorial acompañe la expansión de las TMC; (ii) aprobar los planes anuales de expansión de la RdO; y (iii) dar seguimiento a las metas de ejecución de la RdO, monitoreando sus logros.

3.4 **Instancias de articulación técnico operativa a nivel central.** La Comisión Interinstitucional de la RdO (CIRO) actuará como instancia de articulación técnico operativa de la RdO y de asesoría del GS y estará compuesta al menos por el MIDES, el MEDUCA, el MINSA y el Ministerio de Economía y Finanzas. La CIRO estará coordinada por el MIDES y la conformará técnicos/as de alto nivel de dichas instituciones. Entre otras funciones, detalladas en el MO, la CIRO será responsable de coordinar la planificación de las intervenciones sectoriales en función de las metas de expansión de la RdO y asegurar su compatibilidad mediante la preparación de un Plan Operativo Anual Consolidado para la RdO.

3.5 **Instancias de articulación técnico operativa a nivel subnacional.** A nivel de las 12 Provincias (incluyendo las tres *Comarcas* indígenas) del país, el Gobernador provincial, nombrado por el Presidente de la República, coordina la Junta Técnica Provincial (JTP), de la cual forman parte los directores regionales de los ministerios de línea y representantes de los corregimientos, estos últimos electos por voto popular. El Gobernador coordina con los representantes de los corregimientos la entrada de la RdO en las comunidades y las JTP coordinan localmente las acciones entre los sectores y se aseguran que la oferta programática sectorial acompañe la expansión de las TMC en su territorio.

3.6 **Instancias de implementación.** El MIDES como organismo rector del sector de protección y asistencia social, es el responsable por la gestión y la dirección técnica de la RdO, por conducto de la SSPS, adscrita al Despacho Superior del MIDES. La SSPS tendrá, entre otras funciones descritas en el MO, la responsabilidad de: (i) gerenciar, implementar y supervisar todos los procesos técnicos y operativos relacionados a las TMC[11]; (ii) administrar el SIG; (iii) coordinar con COTEL u otra agencia de pago, la Controlaría General de la República y el Tesoro Nacional, para llevar a cabo los procesos de pago y conciliación de las transferencias; (iv) implementar los servicios de apoyo directo a los hogares y a las comunidades

---

[10] El GS está integrado por el Presidente de la República, la Ministra de Desarrollo Social, quien actúa como coordinadora técnica, y preside las reuniones del GS en ausencia del Presidente. La coordinación política del GS rota entre los ministerios que lo integran: de la Presidencia, Educación, Salud, Obras Públicas, Desarrollo Agropecuario, Economía y Finanzas, Trabajo y Desarrollo Laboral, Vivienda, Gobierno y Justicia, Comercio e Industrias, Relaciones Exteriores y Encargado de Turismo. La Primera Dama de la República es Asesora ad honorem del GS.

[11] Particularmente aspectos relativos a la focalización geográfica, levantamiento de las EVS, selección de hogares elegibles con la aplicación del PMT, gestión y actualización constante del padrón de beneficiarios, validación de la oferta de servicios a nivel local en coordinación con los sectores, identificación de los mecanismos de pago de las transferencias, recolección y procesamiento de la información sobre el cumplimiento de las corresponsabilidades de los hogares beneficiarios registrada por el sector salud y educación e implementación de mecanismos de gobernabilidad del Programa.

(v) coordinar con el TE los procesos de cedulación; (vi) implementar la estrategia de comunicación; y (vii) realizar el seguimiento y evaluación de la RdO. Para el desarrollo de sus funciones, la SSPS contará con tres direcciones de coordinación: de Operaciones; de Planificación, Monitoreo y Evaluación; y de Inclusión Social. La expansión de la oferta de servicios de educación, salud y nutrición será responsabilidad de los ministerios de línea competentes.

3.7 La Dirección de Administración (DA) del MIDES es la instancia responsable de gestionar los trámites administrativos de los contratos, órdenes de compras y órdenes de servicios que requiera la RdO. La Dirección de Finanzas (DF) del MIDES es la instancia responsable de la administración integral de los recursos presupuestarios y financieros de la RdO. Para fortalecer la capacidad de gestión administrativo financiera y de adquisiciones del MIDES para el Programa, se apoyará a la DA, a la DF y a la SSPS con una Unidad de Enlaces Administrativo Financieros (UEAF) adscrita al Despacho Superior del MIDES. La UEAF incluirá un coordinador de enlaces, un especialista en adquisiciones, un especialista de gestión financiera y un asistente financiero, el cual estará ubicado en la DF. **Como condición especial previa al desembolso del Subprograma 1 el MIDES deberá haber creado y conformado la UEAF con la contratación de al menos sus cuatro especialistas.**

3.8 A nivel subnacional, el MIDES cuenta con 12 oficinas provinciales/comarcales, y en cada una de ellas, con un Coordinador Regional (CR) de la RdO responsable de implementar la misma en los corregimientos en estrecha coordinación con las otras instancias sectoriales. Para la operación de la RdO a nivel de los corregimientos, los CRs contarán con tres supervisores regionales: de enlaces familiares; de apoyo familiar; y de padrón de beneficiarios. Los enlaces familiares estarán encargados de organizar, entre otras actividades, la convocatoria de los hogares, la logística de pago de las TMC, la recolección de los formatos de control de corresponsabilidades de los hogares registradas por los sectores.

C. Ejecución del Programa

3.9 El MIDES tendrá la responsabilidad técnica y de administración financiera integral del Subprograma 1 y será la instancia de consolidación de la información del Programa. El MINSA tendrá la responsabilidad técnica y de administración financiera integral del Subprograma 2.

3.10 El prestatario por conducto de la DA y de la DF del MIDES (con el respaldo de la UEAF) y por conducto de la Unidad de Gestión Administrativa y Financiera (UGAF) (ver párrafo 3.17) del MINSA cada uno con respecto a su Subprograma deberán: (i) implementar y mantener sistemas adecuados para la administración de contratos, administración financiera y de control interno para el manejo de los recursos del financiamiento, conforme a los requerimientos del BID; (ii) preparar los informes financieros del Subprograma respectivo y estados financieros auditados, entre otros; (iii) mantener un adecuado sistema de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para la verificación del BID y de los auditores externos; (iv) elaborar y preparar los Planes Operativos Anuales (POA) e informes semestrales

de seguimiento; (v) cumplir con los procedimientos de adquisiciones de bienes y contratación de obras y servicios de consultoría, así como autorizar los pagos correspondientes; y (vi) cumplir con las normas establecidas en el contrato de préstamo y su seguimiento. El MIDES, por conducto del coordinador de la UEAF, asumirá la responsabilidad de consolidar la información técnica y financiera del Programa para presentarla a los Bancos, la cual incluirá, entre otras: (i) los POA; (ii) los informes semestrales de avances; y (iii) los informes financieros y los estados financieros auditados del Programa. Por ello el MINSA, por medio de la UGAF, tendrá la responsabilidad de tramitar informes periódicamente al MIDES sobre la ejecución financiera y física del Subprograma 2. De acuerdo con el análisis institucional (ver párrafo 4.1) el MIDES está desarrollando un sistema informático para la administración financiera del Financiamiento. **Como condición especial previa al primer desembolso del Subprograma 1 el MIDES deberá haber instalado el sistema de información referido.**

3.11 La ejecución del Programa se regirá por el MO de la RdO y sus anexos, consensuado con el GOP y el BM. Dicho MO contiene las normas y procedimientos necesarios para la operación integral de la RdO, tanto en relación con las operaciones de los Bancos como en relación con las actividades de la RdO que se financian con recursos del GOP. Asimismo, el MO establece criterios para asegurar el enfoque de género y étnico del Programa. **El MINSA y el MIDES aprobaron el MO de la RdO que incluye aquellos aspectos que se refieren a las responsabilidades de ejecución del MIDES y del MINSA en relación con el financiamiento del Programa, incluyendo: (i) la forma y periodicidad en que se enviaría la información de ejecución para que sea consolidada y enviada a los Bancos; (ii) la forma en que se solicitarían y justificarían los desembolsos y usos de fondos; y (iii) la forma en que se coordinaría la realización de las evaluaciones y las auditorías del Programa.** Este MO será presentado dentro del primer año de ejecución del Programa al Gabinete Social para su conocimiento, de forma que se garantice la articulación y operatividad efectiva del Programa y de la RdO. Las eventuales modificaciones al MO deberán contar con el visto bueno de los Bancos.

D. Ejecución por componente

3.12 **Componente 1. Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO.** Todas las actividades del Componente 1 estarán bajo la responsabilidad técnica de la SSPS. La contratación de servicios de consultoría, la adquisición de equipos y de herramientas informáticas y de comunicación para la operación del SIG a nivel central y local (ver párrafo 2.4) y la compra de servicios para el diseño e impresión de formatos y guías serán debidamente licitados por la DA con el apoyo del especialista en adquisiciones de la UEAF, previo acuerdo sobre los pliegos con la SSPS. Los procesos de licitación para la contratación del equipo mínimo necesario para fortalecer las áreas técnicas, operativas y de vinculación de la SSPS y las direcciones provinciales/comarcales del MIDES serán llevados a cabo por la DA con el apoyo del especialista en adquisiciones de la UEAF previo acuerdo sobre los Términos de Referencia (TDR) con la dirección de la SSPS. La DF será responsable de la administración financiera de los contratos con el respaldo de la UEAF.

3.13 **Componente 2. Inclusión social.** La responsabilidad técnica de la ejecución del **Subcomponente 2.a, apoyo directo a hogares beneficiarios y comunidades** corresponderá a la Coordinación de Inclusión Social de la SSPS. Los ET especializados (ver párrafo 2.10) serán seleccionados por el MIDES mediante procesos competitivos y sus servicios serán debidamente licitados por la DA con el apoyo del especialista en adquisiciones de la UEAF, previo acuerdo sobre los TDR con la SSPS. Los ET recibirán pagos por hogar atendido. Los supervisores regionales de apoyo familiar realizarán el seguimiento y evaluarán el desempeño de los ET, utilizando los instrumentos contenidos en el MO.

3.14 La responsabilidad técnica de la ejecución del **Subcomponente 2.b, estrategia de información, educación y comunicación** estará bajo la SSPS, la cual actuará en coordinación con los organismos participantes en la RdO. La asistencia técnica y los servicios a financiarse bajo este subcomponente (ver párrafo 2.13), serán debidamente licitados por el especialista en adquisiciones de la UEAF previo acuerdo sobre los pliegos con la SSPS. La DF será responsable de la administración financiera de los contratos de los Subcomponentes 2.a y 2.b. con el respaldo de la UEAF.

3.15 La administración financiera integral del **Subcomponente 2.c, registro civil** será responsabilidad del MIDES, a través de la DF y con el respaldo de la UEAF. La adquisición de equipos será debidamente licitada por la DA con el apoyo del especialista en adquisiciones de la UEAF acordando previamente los pliegos con las Direcciones Nacionales de Registro Civil y Cedulación del TE. **Como condición especial previa al primer desembolso del Subcomponente 2.c, el MIDES y el TE deberán haber adoptado un acuerdo técnico para la ejecución del Subcomponente 2.c, que defina las responsabilidades de las partes y la forma en que se coordinará el uso de dichos recursos**[12].

3.16 **Componente 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud materno-infantil.** Este componente será ejecutado por el MINSA. Los aspectos técnicos relacionados con la ejecución del componente estarán bajo la responsabilidad del equipo de profesionales que han coordinado la implementación del PAISS. El Equipo Técnico del PAISS (ET-PAISS), para el cual será nombrado un coordinador, incluirá la Dirección Nacional de Políticas, la Dirección General de Salud, donde se ubica el Departamento de Nutrición, y la Dirección de Provisión de Servicios y trabajará en coordinación con otras dependencias del MINSA.

3.17 Las funciones administrativo financieras y de adquisiciones para la ejecución del componente serán realizadas por profesionales de la UGAF que administra el

---

[12] Entre otros aspectos el acuerdo técnico deberá definir: (i) los mecanismos a través de los cuales el MIDES informará al TE sobre el número de personas beneficiarias de la RdO que no están inscritas y/o no tienen cédula; (ii) las metas de registro y cedulación a ser alcanzadas con los recursos del subcomponente; (iii) los mecanismos de pago de los gastos de movilización de los equipos del TE con base en el número de personas efectivamente registradas o ceduladas; y (iv) los mecanismos de verificación del cumplimiento de dichas metas.

préstamo 1350/OC-PN. La UGAF contará con un director, un especialista en adquisiciones, un especialista financiero y dos coordinadores de área para: (i) el PAISS; y (ii) las intervenciones tipo AIN-C. El ET-PAISS apoyará a la UGAF en el desempeño de las actividades presentadas en el párrafo 3.10. Inicialmente, la emisión de contratos y órdenes de compra en nombre del MINSA y el pago de contratistas y proveedores contra orden generada por el MINSA serán realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que se encuentra contratado con recursos nacionales bajo los arreglos institucionales existentes en el MINSA. A partir del segundo año de ejecución del Programa y dependiendo de los resultados de la evaluación que hará el GOP sobre los avances alcanzados en la revisión de la normativa relativa a los controles previos para contrataciones y pagos, el MINSA, por medio de la UGAF, podría llevar a cabo directamente las funciones realizadas actualmente por el PNUD u optar por seguir con el uso de una administradora de fondos, contratada por medio de una licitación competitiva y financiada con recursos nacionales.

3.18 Las actividades de asistencia técnica a financiarse bajo el **Subcomponente 3.a, fortalecimiento del PAISS con intervenciones comunitarias de promoción del crecimiento y prevención de la desnutrición,** serán debidamente licitadas por la UGAF previo acuerdo sobre los TDR con el ET-PAISS. La **expansión del PAISS+AIN-C (PAISS+N)** a financiarse bajo los **Subcomponentes 3.b** y **3.c** se realizará bajo las mismas modalidades con las cuales se ha ejecutado el PAISS, es decir, a través de equipos itinerantes, cuya composición se especifica en el MO. Dichos equipos pertenecerán a las OE o estarán adscritos a las unidades de salud del MINSA (GI). La extensión de servicios del PAISS+N a través de las OE y la asistencia técnica de nutricionistas para el nivel central y las GI serán debidamente licitadas por la UGAF previo acuerdo sobre los pliegos con el ET-PAISS. Los contratos de las OE podrán ser renovados anualmente con base en los resultados del seguimiento al cumplimiento de los compromisos contractuales. El pago de las GI se realizará a través del Fondo para Giras Integrales de Salud (FOGI) creado por el MINSA para trabajar con las unidades de salud bajo *convenios de gestión*. Las Direcciones Regionales del MINSA tendrán la responsabilidad de gestionar el FOGI y su uso estará supeditado a lo determinado por el reglamento operativo del FOGI, que es parte integral del MO del Programa. El MO también incluye: (i) la especificación de los criterios de selección y mecanismos de contracción de las OE; (ii) los modelos de contratos para las OE y de *convenios de gestión* para las GI; (iii) los criterios de pago por resultados de las OE y las GI; y (iv) la descripción de los mecanismos de seguimiento y evaluación de la entrega de servicios del PAISS+N.

3.19 Las actividades de asistencia técnica a financiarse bajo los **Subcomponentes 3.d fortalecimiento de la capacidad institucional del MINSA para la supervisión del PAISS+N** y **3.e monitoreo y evaluación**, así como la adquisición de equipos informáticos serán debidamente licitadas por la UGAF previo acuerdo sobre los pliegos con el ET-PAISS.

3.20 **Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad del GOP de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales.** La DF será

responsable de la administración financiera del Componente 4 con el respaldo de la UEAF. Las actividades de asistencia técnica y la adquisición de equipos informáticos a financiarse bajo los **Subcomponentes 4.a, fortalecimiento de la capacidad de gestión, coordinación y monitoreo del sector social**, y **4.b, generación de conocimientos para el sector social,** serán debidamente licitadas por la DA con el apoyo del especialista en adquisiciones de la UEAF previo acuerdo sobre los pliegos con la Secretaría Técnica del GS apoyada por la Dirección Nacional de Política Social del MIDES. Las actividades de asistencia técnica y la adquisición de equipos informáticos a financiarse bajo el **Subcomponente 4.c, fortalecimiento de la capacidad del MIDES** serán debidamente licitadas por la DA con el apoyo del especialista en adquisiciones de la UEAF previo acuerdo sobre los pliegos con la Secretaría General del MIDES.

E. Auditorías y estados financieros

3.21 Se establecerá una auditoría única anual y una auditoría única final del Programa, que se realizarán por una firma de auditores independientes aceptable a los Bancos, de acuerdo con las políticas y normas del BID (AF-100 y AF-300). Se utilizarán los procedimientos del BID para la selección de los servicios de auditoría externa (Documento AF-400) y los términos de referencia serán acordados entre los dos Bancos y el GOP. Los estados financieros anuales auditados del Programa deberán ser presentados a los Bancos dentro de los 120 días siguientes al final de cada año. Los estados financieros de cierre del Programa serán presentados a los 120 días del último desembolso del Financiamiento del Banco, conforme al criterio establecido en el documento AF-100 párrafo 2.02(b).

3.22 **Cuentas comunes**. Para el financiamiento de las actividades de los Subcomponentes 1.b, 2.a, 3.b y 3.e los fondos de los dos Bancos se trasladarían de las cuentas especiales BID y BM hacia dos cuentas comunes, una del MIDES y una del MINSA, para realizar los pagos de los contratos. El control de las fuentes de financiamiento de los pagos realizados de esta cuenta se manejaría a nivel contable.

3.23 Se solicita al Directorio Ejecutivo autorizar la utilización de las cuentas comunes con el BM para los subcomponentes mencionados que superan los límites establecidos en el Documento de Enfoque Sectorial Amplio (GN-2330-6) para el uso de una cuenta común. Para hacer esta solicitud el equipo efectuó un análisis de las alternativas y encontró que el uso de cuentas mancomunadas para los Subcomponentes 1.b, 2.a, 3.b y 3.e permitirá: (i) reducir los costos de transacción y agilizar la contratación en larga escala de servicios de apoyo a las familias por parte del MIDES y de servicios de las OE por parte del MINSA, los cuales son clave en la fase de arranque del Programa tanto para garantizar la oferta del PAISS+N como para mejorar la probabilidad de cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los hogares beneficiarios de la RdO; y (ii) contar con un plan de implementación único para la evaluación multianual de las intervenciones de la RdO, lo cual es crítico dada la complejidad metodológica de la misma. Para los Subcomponentes 1.b, 2.a, 3.b y 3.e con fondos mancomunados el BM realizará la revisión de los procesos de adquisición.

F. Adquisiciones de bienes, contratación de obras y servicios de consultoría

3.24 El plan de adquisiciones inicial, que forma parte de los archivos técnicos de la operación, constituye un plan único para el Programa y fue elaborado conjuntamente con el GOP y el BM. La contratación de servicios a financiarse bajo los Subcomponentes 1.b, 2.a, 3.b y 3.e con fondos mancomunados se llevará a cabo de conformidad con los procedimientos de adquisiciones del BM con términos de referencia acordados entre los Bancos y el GOP y la revisión de dichas contrataciones la realizaría el BM.

3.25 Las adquisiciones de obras y bienes y la contratación de servicios de consultoría a financiarse bajo los Subcomponentes 1.e, 2.c, 3.c, 3.d y 4.c y bajo el financiamiento del BID para los Subcomponentes 1.a y 1.c se llevarán a cabo de conformidad con los procedimientos de adquisiciones del BID. El MIDES y el MINSA deberán actualizar el plan de adquisiciones respectivamente para el Subprograma 1 y el Subprograma 2 por lo menos anualmente o cuando se presenten cambios necesarios para la ejecución de las actividades previstas en el Programa.

G. Período de ejecución y calendario de desembolsos

3.26 El período de ejecución de la Fase I del Programa será de cinco años y el período de desembolsos de los recursos del financiamiento será de 5,5 años, ambos plazos contados a partir de la vigencia del contrato de préstamo. El calendario tentativo de desembolsos se presenta en el Cuadro III-1.

Cuadro III-1
Cronograma de desembolsos (millones de US$)

Fuente	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Total	%
BID	4,14	4,83	4,56	3,69	2,95	**20,17**	**43,0**
BM	4,44	4,89	5,37	4,93	4,37	**24,00**	**51,0**
GOP	0,42	0,29	0,49	0,69	0,88	**2,77**	**6,0**
Total	**9,00**	**10,01**	**10,42**	**9,31**	**8,20**	**46,94**	**100,0**
%	**19,3**	**21,5**	**22,4**	**20,0**	**17,2**	**100,0**	

H. Fondos rotatorios

3.27 Se establecerán dos fondos rotatorios: uno cuya responsabilidad de manejo recaerá en el MIDES para el Subprograma 1, y un segundo cuya responsabilidad de manejo recaerá en el MINSA para el Subprograma 2. El monto de los dos fondos rotatorios, de conformidad con lo requerido por los ejecutores, no superará el 5% del monto asignado al Subprograma 1 y el 5% del monto asignado al Subprograma 2. Los dos ejecutores, por medio del MIDES, serán responsables de la presentación de informes semestrales al BID sobre el estado del fondo rotatorio dentro de los sesenta días siguientes al cierre de cada semestre.

I. Seguimiento del Banco durante la ejecución

3.28 Los POA preparados por los organismos ejecutores, el Informe de Seguimiento del Desempeño del Proyecto (ISDP), que será alimentado con la información del

SIG del MIDES y del sistema de información del MINSA, los informes semestrales (ver párrafo 3.27) y los informes de evaluación externa (ver párrafo 3.29) serán la base de las revisiones del Programa que el BID y el BM realizarán de forma conjunta con el MIDES y el MINSA. La revisión del cuarto año servirá para la evaluación de los elementos detonadores de la Fase II del Programa y para definir el calendario tentativo de preparación del memorando para la Fase II.

J. Evaluaciones intermedia y final

3.29 Se llevará a cabo una evaluación intermedia de impacto y de procesos de la RdO aproximadamente a los 24 meses contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo del BID o en otra fecha que se acuerde entre el BM, el GOP y el BID, y una final aproximadamente a los 48 meses (ver párrafo 2.5) o en otra fecha que se acuerde entre el BM, el GOP y el BID. Para los corregimientos rurales no indígenas y urbano marginales se aplicará una metodología de regresión discontinua y se realizará un levantamiento de la línea de base antes del arranque de la RdO en la muestra de corregimientos seleccionados para la evaluación. Para las *Comarcas*, la estrategia de evaluación de impacto prevé utilizar técnicas de emparejamiento (*matching*) comparando a hogares con diferentes "tiempos de exposición" a la intervención de la RdO, ya que todos los hogares son elegibles en estas áreas. Para este fin se utilizaría la ENV planificada para el 2008. Además, se realizarán estudios cualitativos de las intervenciones de inclusión social. Para el Componente 3 del Programa (ver párrafo 2.20) se llevará a cabo una sola ronda de evaluación del impacto de la introducción del protocolo comunitario de prevención de la desnutrición con métodos experimentales o casi experimentales. Dicha evaluación se desarrollará aproximadamente a los 36 meses contados a partir de la entrada en vigencia del Contrato de Préstamo del BID o en otra fecha que se acuerde entre el BM, el GOP y el BID, mientras que el levantamiento de la línea basal se realizará antes del arranque de la intervención específica.

IV. VIABILIDAD Y RIESGOS

A. Viabilidad institucional

4.1 En cuanto al esquema propuesto para la ejecución del Subprograma 1, el análisis de la capacidad institucional del MIDES ha evidenciado que: (i) la DA y la DF cuentan con recursos humanos escasos pero calificados para llevar a cabo el manejo administrativo financiero del Subprograma 1; y (ii) el área de adquisiciones de la DA tiene que ser capacitada sobre las políticas de adquisiciones de los Bancos y necesita ser fortalecida. Por lo tanto, como se mencionó anteriormente, el Programa financiará la contratación de un equipo de cuatro especialistas de apoyo a la DA, a la DF, y a la SSPS ubicados en la UEAF (ver párrafo 3.7). Las actividades presupuestarias y financieras de la operación serán registradas en el Sistema Integrado de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA). Adicionalmente, el MIDES está desarrollando un sistema informático complementario al SIAFPA para la administración financiera de los recursos de los financiamientos conforme a los requerimientos de los Bancos y para la compilación de la información necesaria

para la preparación de los informes financieros de la operación (ver párrafo 3.10). Finalmente, el fortalecimiento de la estructura técnica de la SSPS será apoyado por la presente operación (ver párrafo 2.6).

4.2 En cuanto a la viabilidad institucional del esquema propuesto para la ejecución del Subprograma 2, el MINSA cuenta con personal que tiene experiencia (adquirida por ejemplo en la ejecución del préstamo 1350/OC-PN) en el manejo de los procedimientos administrativo financieros y de adquisiciones de los Bancos y con los sistemas adecuados para la administración de los recursos de los créditos. La UGAF estará compuesta por dicho personal (ver párrafo 3.17).

B. Viabilidad financiera

4.3 En 2005, el total del gasto social en Panamá alcanzó el 16,8% del PIB colocándose como uno de los más altos de la Región. Aún más impresionante es la inversión en programas de AS, sobre todo transferencias y subsidios, que alcanzó el 1,7% del PIB en el mismo año. Dicho gasto está mal focalizado y no llega con la incidencia necesaria a las *Comarcas* y a los corregimientos rurales. El enfoque de la RdO es revertir esta situación, mejorar el impacto distributivo de la inversión en el sector de AS, y crear un programa de envergadura nacional que cree las condiciones para racionalizar el gasto y reducir la fragmentación actual del sector de AS. Aún en un escenario en el cual la RdO beneficiara a todos los hogares pobres extremos de forma permanente, el gasto asociado a las TMC sería de alrededor de 0,3% del PIB, es decir solamente 1,7% del total del gasto social. Por la buena situación fiscal del país, la perspectiva de crecimiento de mediano plazo, y la existencia de amplio margen de racionalización del gasto en AS[13], el gasto en TMC parece ser fiscalmente viable. De hecho el GOP ha optado por el financiamiento de las TMC con recursos del presupuesto nacional.

4.4 Los gastos recurrentes generados por la expansión del PAISS+N se estima representen un incremento del 0,7% en el presupuesto actual de funcionamiento del MINSA. Dicho aumento es muy inferior al incremento promedio observado en el presupuesto general y de funcionamiento del MINSA en los últimos años y será absorbido por el MINSA al final de la ejecución de la Fase I.

C. Viabilidad económica

4.5 El análisis de viabilidad económica se concentró en la simulación ex ante de los impactos esperados sobre pobreza extrema y matrícula escolar de un esquema de transferencias únicas y fijas similar a la de la RdO y de esquemas alternativos (Leite y Bustelo, 2007). Bajo el esquema de transferencias fijas se prevé que: (i) la brecha y la profundidad de la pobreza extrema se reducirían de 10% y de 13% respectivamente, lo cual está en línea con los hallazgos encontrados en otros

---

[13] Resultados preliminares del análisis del sector llevado a cabo por el BM sugieren que por lo menos US$28 millones (es decir cerca de 0,29% del PIB) podrían ser redirigidos anualmente a la RdO eliminando programas regresivos.

países (México y Ecuador); (ii) el monto promedio de las TMC correspondería aproximadamente al 18% del consumo promedio per cápita de los hogares elegibles antes que ingresen a la RdO (similar al porcentaje observado en Nicaragua, y Jamaica, pero inferior al 25% en México o al 30% en Colombia); y (iii) la estructura "*colectiva*" de corresponsabilidades generaría un incremento importante de aproximadamente seis puntos porcentuales en la tasa de matrícula promedio de los/as niños/as en edad escolar.

4.6 Por un lado, el mismo análisis sugiere que, a paridad del monto promedio transferido a los hogares, la transferencia única y fija no representa la mejor opción en términos de impacto esperado sobre la pobreza o sobre la matrícula escolar. Si las transferencias (y las respectivas corresponsabilidades) se separaran en dos, una fija para salud y nutrición y otra variable para educación que dependiera del número de niños/as del hogar en edad escolar, se generaría un mayor impacto sobre la matrícula y los indicadores de pobreza que en el esquema actual. Asimismo, el incumplimiento de una corresponsabilidad "*colectiva*" es menos probable que se sancione. Por otro lado, la administración de un esquema variable de transferencias requiere de mecanismos sólidos de información y gestión. Por ende, el GOP ha decidido seguir adelante con una transferencia única por razones de simplicidad administrativa, e introducir gradualmente deducciones por incumplimiento de corresponsabilidades específicas (lo cual convierte las transferencias fijas en variables) y reevaluar el diseño de las TMC (manteniendo constante el nivel de transferencias promedio por hogar) una vez que se haya consolidado el SIG.

D. Impactos sociales y ambientales

4.7 Se prevé que las actividades del Programa contribuirán a mejorar la eficacia y eficiencia de la RdO y a superar algunas de las barreras de acceso de los segmentos más pobres de la población, especialmente de los indígenas, a los servicios básicos preventivos de salud y nutrición y a los servicios educativos. En el mediano plazo, como la experiencia internacional indica, se generarán importantes impactos en el capital humano de las familias (ver párrafo 1.23).

4.8 Entre los principales elementos considerados para promover la pertinencia cultural de los servicios y contribuir a la eliminación de obstáculos que los indígenas perciben como limitantes para su pleno aprovechamiento de los beneficios de la RdO, se destacan los siguientes: (i) coordinación con las autoridades indígenas para la entrada de la RdO en las *Comarcas*; (ii) apoyo directo que se brindaría a los hogares y a las comunidades con protocolos de atención culturalmente pertinentes; (iii) ajustes que se considera introducir al PAISS+N para incorporar una visión intercultural; (iv) formación de *monitoras* que se identificarán en las propias comunidades para realizar servicios comunitarios y de prevención de la desnutrición; y (v) establecimiento de mecanismos de control social con una importante participación de mujeres beneficiarias y representantes indígenas. Se espera que el papel protagónico que asumirán las mujeres tanto indígenas como no indígenas en la RdO, así como la incorporación de la perspectiva de género en las capacitaciones a los hogares y a las comunidades contribuya a aumentar su empoderamiento.

4.9 No se espera que las actividades contempladas en el Programa produzcan impactos ambientales negativos directos.

E. Clasificación de equidad social y pobreza (PTI/SEQ)

4.10 Este Programa 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) por el criterio geográfico y de porcentaje de beneficiarios.

F. Riesgos

4.11 Un primer riesgo tiene relación con el alto nivel de coordinación interinstitucional necesario a nivel nacional y subnacional para una eficiente operación de la RdO y la vinculación de las TMC con la oferta programática de servicios de los ministerios. Los avances alcanzados durante la preparación de la operación en la definición de las responsabilidades institucionales y de los procesos de coordinación (que se reflejan en el MO), el compromiso de los sectores y el apoyo que el Programa brindará para mejorar los mecanismos de planificación intersectorial, permitirán mitigar ese riesgo.

4.12 Un segundo riesgo tiene que ver con los numerosos controles previos que requiere el GOP para las contrataciones y pagos lo cual reduce la agilidad de implementación de los programas. El GOP ha acordado con la Controlaría de la República mecanismos para agilizar el desembolso de fondos de las TMC. Asimismo, para la ejecución del Subprograma 2, se acordaron utilizar, por lo menos en una primera etapa, los arreglos existentes en el MINSA para la ejecución del 1350/OC-PN (ver párrafo 3.17). Finalmente, el GOP ha iniciado, con el apoyo del BM, una revisión de la normativa en materia de controles previos y el BID planea sumarse a este esfuerzo.

4.13 Un tercer riesgo guarda relación con que el hecho de que el MIDES es un ministerio relativamente nuevo y no tiene experiencia previa de manejo de operaciones con los Bancos, lo cual podría limitar, por lo menos en la etapa de arranque, el ritmo de ejecución del Subprograma 1. Para mitigar este riesgo, ambos Bancos han aprobado fondos de cooperación técnica no reembolsables para apoyar la definición de los procesos gestión de las operaciones. Asimismo, el Programa apoya el fortalecimiento de la capacidad fiduciaria del MIDES (ver párrafo 2.25).

4.14 Finalmente, dado que el mandato de la presente administración terminará durante el período de ejecución del Programa, existe el riesgo de que durante la transición haya un retroceso en el esfuerzo por consolidar esta iniciativa de envergadura nacional que sentaría las bases para una racionalización del gasto en AS. Para mitigar este riesgo, el Programa apoyará el fortalecimiento de la gestión de la RdO para mejorar su efectividad, eficacia y transparencia y promoverá evaluaciones de impacto y de procesos que deberían ofrecer la evidencia necesaria para la toma de decisiones sobre el futuro de la RdO en la etapa de transición política.

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

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Fortalecer la Red de Oportunidades (RdO) para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres extremos residentes en las áreas indígenas, rurales y urbano marginales del país.	Se reduce en 2% la incidencia, en 6% la profundidad y en 8% 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.
Propósito			
Potenciar el capital humano y social de los hogares beneficiarios de la RdO.	Todos los indicadores serán desagregados por género y por zona geográfica (comarcas indígena, rural urbana). En los corregimientos beneficiados:		Se mantiene durante todo el período de ejecución la voluntad política del GOP de respaldar el marco institucional y operativo de la RdO.
	Aumento neto de la matrícula neta: de preescolar de 3 puntos porcentuales (p.p.) después de 24 meses y de 7 p.p. después de 48 meses; de primaria de 2 p.p. después de 24 meses y de 4 p.p. después de 48 meses; de premedia de 2 p.p. después de 24 meses y de 4 p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.	Encuestas de evaluación de impacto.	
	Aumento neto de la asistencia regular a la escuela: primaria de 4 p.p. después de 24 meses y de 7 p.p. después de 48 meses; premedia de 3 p.p. después de 24 meses y de 7 p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.	Encuestas de evaluación de impacto.	Se mantienen durante todo el período de ejecución el compromiso conjunto de los organismos sectoriales participantes en la RdO para actuar de manera coordinada.
	Aumento neto de 0,2 grados de escolaridad promedio (años de educación acumulados) de niños y niñas de 6 a 14 años después de 24 meses y de 0,5 grados después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control.	Encuestas de evaluación de impacto.	
	Disminución neta de 2 p.p. en la prevalencia de desnutrición crónica de niños y niñas menores de cinco años después de 24 meses y de 4 p.p. después de 48 meses en relación con la línea de base y el grupo de control en las *Comarcas*.	Encuestas de evaluación de impacto.	
	Aumento neto de 5 p.p. en los niveles de consumo de los hogares después de 24 meses en relación con la línea de base y el grupo de control. Se observa una mejor diversificación de la dieta.	Encuestas de evaluación de impacto.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Componentes			
Componente 1. Gestión, monitoreo y evaluación de la RdO. Efectividad, eficiencia y gobernabilidad de los procesos de gestión de la RdO mejorada, efectividad del modelo de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) asegurada.	El Sistema de Información Gerencial (SIG) se encuentra operando a finales del primer año de ejecución.	SIG e informes de avance.	Se mantiene el compromiso de la Dirección Superior del MIDES de seguir en el proceso de consolidación institucional del Ministerio. Se mantienen durante todo el periodo de ejecución el compromiso conjunto de los organismos sectoriales participantes en la RdO para actuar de manera coordinada.
	La Secretaría del Sistema de Protección social (SSPS) opera con personal adecuado a partir del segundo trimestre de ejecución.	SIG e informes de avance.	
	El control del cumplimiento de las corresponsabilidades se realiza regularmente mediante el SIG y según lo dispuesto por el Manual Operativo (MO) para el 50% de los hogares beneficiarios a los dos años de ejecución, y para el 90% de los hogares al cuarto año de ejecución.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	A partir del segundo año de ejecución, el SIG produce información actualizada a nivel de hogar sobre el control del cumplimiento de las corresponsabilidades por parte de los hogares, los incumplimientos, las bajas y altas del padrón por causal.	SIG.	
	La duración del ciclo de pago (desde el levantamiento de la información para la verificación de cumplimiento de las corresponsabilidades hasta la conciliación de los pagos de las transferencias) es de máximo cinco meses a partir del segundo año de ejecución y de máximo cuatro meses a partir del cuarto año de ejecución.	SIG.	
	Los procesos de validación de la disponibilidad de la oferta de servicios se realizan regularmente según lo dispuesto por el MO a partir del primer año de ejecución.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	Sistema de verificación muestral en campo (*spot checks*) para la verificación del efectivo monitoreo de las corresponsabilidades implementado a partir del segundo año de ejecución.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	A partir del segundo año de ejecución se encuentran operando mecanismos para el manejo de reclamos, resolución de conflictos, y de auditoría social relacionados con las transferencias de la RdO.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	El 60% de los hogares que se incorporaron a la RdO antes de la aprobación de la Fase I son recertificados aproximadamente a los tres años de ejecución, y el 100% para el final de la ejecución.	SIG.	
	Al menos 40.000 hogares han sido beneficiados por la RdO a partir del segundo año de ejecución, y 70.000 a partir del cuarto año de ejecución.	SIG.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	Los gastos administrativos representan no más de un 16% del gasto en transferencias en el segundo año de ejecución, y no más de un 13% a partir del cuarto año de ejecución.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	Al menos el 60% 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 aproximadamente a los 24 meses de ejecución.	ENV.	
Componente 2. Inclusión social. Inclusión social de los hogares de la RdO promovida con acciones que resguarden la diversidad étnica y contribuyan al pleno aprovechamiento de los beneficios de la RdO por parte de sus usuarios.	A partir del primer año de ejecución, en todos los corregimientos incorporados a la RdO, se realizan talleres de inducción para informar a los hogares beneficiarios de sus derechos y responsabilidades, de los mecanismos de operación de la RdO y de las actividades que se realicen el marco de la misma.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	El 30% de los corregimientos incorporados a la RdO cuentan con el apoyo de Equipos Técnicos (ET) de acompañamiento a las familias al final del primer año de ejecución, el 60% después de 24 meses, y el 100% después de 48 meses.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	El 30% de los corregimientos incorporados a la RdO cuentan con un comité de familias u otra organización reconocida por la comunidad y lideres comunitarios capacitados por los ET para realizar labores de orientación, apoyo a los hogares beneficiarios y de auditoría social al final del primer año de ejecución, el 50% después de 24 meses, y el 100% después de 48 meses.	SIG y evaluaciones externas operativas.	
	A los 24 meses de ejecución, el 70% de los hogares beneficiarios de la RdO conoce las corresponsabilidades y la oferta de servicios de la RdO. Este porcentaje sube a 90% después de 48 meses de ejecución.	Evaluaciones externas operativas.	
	A los 24 meses de ejecución, el 70% de los hogares beneficiarios que residen en los corregimientos en donde opera por lo menos un ET de acompañamiento familiar, participa en el protocolo de capacitaciones, y el 80% después de 48 meses de ejecución.	SIG.	
	Los ET cumplen con la tarea de promover la vinculación de los hogares beneficiarios de la RdO con la oferta programática de capacitación laboral y de actividades de generación de ingresos presente en los corregimientos a partir del segundo año de ejecución.	Evaluaciones externas operativas.	
	Estrategia de información, educación y comunicación funcionando a partir del primer año de ejecución.	SIG y Evaluaciones externas operativas.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
	En el primer año de ejecución se emiten cédulas de identidad personal/certificados de nacimiento a un 10% de los residentes (adultos/niños) sin registro civil y/o cédula en los corregimientos de la RdO; un 30% en el segundo; un 40% en el tercero; y un 50% a partir del cuarto año de ejecución.	SIG.	
Componente 3. Fortalecimiento de la oferta de servicios de salud materno-infantil. Cobertura de servicios materno-infantil ampliada, priorizando a las *Comarcas*, y calidad del servicio mejorada con la introducción de actividades culturalmente apropiadas orientadas al cambio de conductas alimentarias y al mejoramiento de práctica de cuidado infantil en el hogar y comunidad.	Protocolos de Paquete de Atención Integral de Servicios de Salud (PAISS) revisados y ajustados de acuerdo a una visión intercultural para introducir intervenciones comunitarias tipo AIN-C de promoción y monitoreo del crecimiento y prevención de la desnutrición (PAISS+N) en el primer semestre de ejecución. La cobertura de servicios preventivos del PAISS+N pasa desde 120 mil hasta aproximadamente 180 mil personas a partir del segundo año de ejecución. 20.000 niños/as de 0-5 años reciben intervenciones tipo AIN-C al final del primer año de ejecución y 30.000 a partir del segundo. El 90% de los niños/as menores de un año beneficiarios de la RdO en las *Comarcas* cuenta con inmunización completa según la edad al final del segundo año de ejecución, y 94% al final del cuarto año de ejecución. El 50% de las mujeres embarazadas beneficiarias de la RdO en las *Comarcas* reciben control prenatal (tres o más controles) y postnatal adecuado a partir del segundo año de ejecución, y el 80% a partir del cuarto año de ejecución. Protocolos fortalecidos de supervisión del PAISS+N y de auditoría de las Organizaciones Extra Gubernamentales (OE) y Giras Institucionales (GI) implementados a partir del segundo año de ejecución.	Informes de avance. Sistema de información del MINSA. Sistema de información del MINSA. Encuestas de evaluación de impacto. Encuestas de evaluación de impacto. Evaluaciones externas operativas.	Se mantiene la voluntad política de respaldar el marco institucional y operativo de la RdO
Componente 4. Fortalecimiento de la capacidad del Gobierno de Panamá de diseñar, implementar y monitorear políticas y programas sociales. Capacidad de formulación, coordinación operativa, planificación presupuestaria y evaluación estratégica de políticas y programas sociales del GOP fortalecida. Capacidad institucional del MIDES como rector del sector de asistencia	Adecuación administrativa y funcional de la estructura institucional responsable por la formulación, coordinación operativa, planificación presupuestaria y evaluación estratégica de políticas y programas sociales realizada en el segundo año de ejecución. Análisis de gasto público social realizada a partir de la ENV 2008 a partir del tercer año de ejecución. Análisis socioeconómico de los resultados de la ENV 2008 realizada a partir del tercer año de ejecución. Mapeo de brechas de servicios sociales realizado en el primer año de ejecución, y propuesta de reordenamiento y racionalización del gasto social elaborada a partir del tercer año de ejecución. Ajustes al mapeo de brechas de servicios realizados en el cuarto año de ejecución.	Informes de avance y evaluaciones externas operativas. Reportes de estudio. Reportes de estudio. Reportes de estudio.	

Resumen narrativo	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
y protección social fortalecida.	Sistema de información sobre gasto social implementado a partir del tercer año de ejecución. El 30% de los programas y proyectos sociales son incluidos en el sistema al final del tercer año de ejecución y el 80% al final de la ejecución.	Informes de avance y evaluaciones externas operativas.	
	Evaluaciones de impacto de lo menos dos programas específicos realizadas en los primeros tres años de ejecución, y de al menos cuatro programas al final de la ejecución.	Reportes de estudio.	
	Proceso de transformación y consolidación institucional del MIDES a nivel central y subnacional completado, misiones, relaciones funcionales y perfiles definidos, unidades operando al final del segundo año de ejecución.	Informes de avance y evaluaciones externas operativas.	
	Sistema de apoyo a la gestión administrativa y financiera del MIDES adecuado al final del segundo año de ejecución.	Informes financieros y evaluaciones externas operativas.	
	Marco estratégico para la asistencia y protección social desarrollado y oficialmente adoptado por el GOP a partir del tercer año de ejecución.	Resolución del MIDES y del Gabinete Social.	

Mayo 15/07

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-__/07

Panamá. Préstamo ____/OC-PN a la República de Panamá
Programa de Protección Social – Fase I

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco, o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un programa de protección social - Fase I. Dicho financiamiento será hasta por la suma de US$20.170.000, que formen parte de los recursos de la Facilidad Unimonetaria del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los Plazos y Condiciones Financieras y a las Condiciones Contractuales Especiales del Resumen de Proyecto de la Propuesta de Préstamo.

(Aprobada el __ de _____ de 2007)

LEG/OPR/RGII/IDBDOCS#976468
PN-L1007