

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**PANAMÁ**

**PROGRAMA DE DESARROLLO E INCLUSIÓN SOCIAL**

**(PN-L1105)**

**PERFIL DE PROYECTO**

Este documento fue preparado por el equipo compuesto por: Leonardo Pinzón (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Florencia López-Boo (SCL/SPH); Marco Stampini (SCL/SPH); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Cynthia Hobbs (EDU/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Claudia Pévere (SCL/SPH); Iliá Nieto (CID/CPN); y Sergio Quirós (CID/CPN).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento está sujeto a divulgación pública

## PERFIL DE PROYECTO

### PANAMÁ

#### I. DATOS BÁSICOS

|                             |   |   |             |
|-----------------------------|---|---|-------------|
| <b>Nombre del Proyecto:</b> | Programa de Desarrollo e Inclusión Social   |   |             |
| <b>Número de Proyecto:</b>  | PN-L1105  |   |             |
| <b>Equipo de Proyecto:</b>  | Leonardo Pinzón (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Florencia López-Boo (SCL/SPH); Marco Stampini (SCL/SPH); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Cynthia Hobbs (EDU/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Claudia Pévere (SCL/SPH); Ilia Nieto (CID/CPN); y Sergio Quirós (CID/CPN). |   |             |
| <b>Prestatario:</b>         | República de Panamá   |   |             |
| <b>Organismo Ejecutor:</b>  | Ministerio de Desarrollo Social   |   |             |
| <b>Plan Financiero:</b>     | BID (CO):   | US\$                                      | 50 millones |
|                             | Local:  | US\$                                      | 10 millones |
|                             | Total:  | US\$                                      | 60 millones |
| <b>Salvaguardias:</b>       | Políticas   | B.01, B.02, B.03, B.04, B.05, B.06, B.07, |             |
|                             | activadas:  | B.11, B.15 y B.17                         |             |
|                             | Clasificación:  | B   |             |

#### II. JUSTIFICACIÓN GENERAL Y OBJETIVOS

- 2.1 **Pobreza y desigualdad.** A pesar de que Panamá experimentó una reducción en los niveles de pobreza y desigualdad en la última década, el país mantiene amplias brechas sociales entre las áreas urbanas, rurales e indígenas. Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), mientras que la incidencia de pobreza extrema y general en el año 2014 en las áreas urbanas llega a 3,3% y 13,8%, respectivamente, en las áreas rurales no indígenas asciende a 26,3% y 49,7%, y en las comarcas indígenas alcanza el 66,8% y 86,9%.
- 2.2 **Pobreza infantil y desnutrición.** La incidencia de la pobreza es mayor entre los niños y está relacionada con atrasos en la acumulación de capital humano, lo que genera un ciclo nocivo de reproducción intergeneracional de la pobreza y de la desigualdad. Según la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS) de 2013, el 52% de los niños y niñas menores de cinco años pertenecen a los quintiles 1 y 2. Para el mismo grupo de edad, el 19% padece de desnutrición crónica, cifra que aumenta al 68% en comarcas indígenas.
- 2.3 **Política de protección social para los pobres y vulnerables.** El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), creado en 2005 (Ley 29 del 1 de agosto de 2005), es

responsable de la definición y seguimiento de las políticas sociales. El Ministerio implementa tres programas de transferencias monetarias (TM): (i) la Red de Oportunidades (RdO), para los pobres extremos; (ii) 120 a los 65, para los adultos mayores que carecen de seguridad social y presentan riesgo social, vulnerabilidad, marginación o pobreza; (iii) el Ángel Guardián (AG), para los pobres extremos con discapacidad severa. Un cuarto programa, la Beca Universal (BU), es implementado por el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU), adscrito al Ministerio de Educación. El gasto en estos programas ha aumentado de 0,31% del PIB en 2009 a 0,67% del PIB en 2012.

- 2.4 **Focalización de las transferencias.** La RdO y AG focalizan de manera coherente a los pobres extremos, en tanto que 120 a los 65 utiliza una definición de pobreza y vulnerabilidad menos restrictiva, y la BU no está focalizada en los pobres. Esto genera inconsistencias, filtraciones y superposiciones entre programas. Por ejemplo, muchos de los beneficiarios de la RdO reciben también la BU, y ambos programas incentivan la asistencia escolar. En un contexto de recursos limitados, la falta de focalización implica un problema de sub-cobertura (o sea que no todos los pobres se benefician de los programas). Además, el MIDES no ha definido reglas de revisión periódica o recertificación del padrón de los beneficiarios. En un contexto de crecimiento económico, esto aumenta la filtración hacia los no-pobres. Solo el 44% de los pobres extremos se benefician de la RdO (evidenciando un problema de sub-cobertura), y al mismo tiempo el 53% de los que benefician de 120 a los 65 no son pobres (evidenciando un importante problema de filtración)<sup>1</sup>.
- 2.5 **Implementación de las corresponsabilidades y acumulación de capital humano.** El MIDES tiene dificultades para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades de sus diferentes programas, lo que compromete la acumulación de capital humano. La RdO, por ejemplo, cuenta con una red de promotores que realiza esta tarea a través de visitas domiciliarias. Sin embargo, el elevado número de familias beneficiarias asignadas a cada promotor imposibilita la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades en cada ciclo de pago. Consecuentemente, en la práctica nunca se ha negado el pago de la transferencia por razón de falta de cumplimiento. Una situación similar se presenta en el programa 120 a los 65. Además, se necesita de nuevos acuerdos inter-institucionales entre el MIDES y los Ministerios de Salud y Educación para asegurar la disponibilidad de servicios de calidad para los beneficiarios, así como la adecuada verificación de las corresponsabilidades en salud y educación.
- 2.6 Además, el país mantiene vacíos de cobertura y calidad en la atención a la primera infancia que requieren de una inversión sostenida y dirigida<sup>2</sup>. Panamá carece de un programa que promueva pautas de crianza positiva entre los padres de familia y cuidadores. Al mismo tiempo, pese a la implementación de la Estrategia de Extensión de Cobertura del MINSA, aún persisten brechas que

---

<sup>1</sup> Cálculos del BID con base en la Encuesta Continua de Hogares de marzo de 2013.

<sup>2</sup> Según revela MICS, el acceso a la educación temprana es escaso, cubriendo a poco menos de un tercio de los menores de cinco años.

dificultan el acceso de las mujeres rurales e indígenas a servicios de salud materna infantil y en materia de nutrición se requiere el fortalecimiento de la consejería, de alimentación complementaria y suplementación con micronutrientes para potenciar el impacto especialmente en los niños de 6 a 24 meses.

- 2.7 **Política pública para la primera infancia.** En 2009 Panamá adoptó una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) que busca que todos los niños menores de cinco años tengan acceso a estimulación temprana, educación, salud integral y nutrición. La Política es coordinada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI), presidido por el Despacho de la Primera Dama y coordinado por el MIDES. Mediante el Decreto No. 106 de febrero de 2014 se adoptó la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI) que establece los derechos, atenciones y servicios que todo niño y niña debe recibir para su desarrollo integral.
- 2.8 A pesar de estos avances, Panamá aún no cuenta con un modelo de atención integral que permita articular la oferta de servicios dirigida a la primera infancia de manera integral lo que resta efectividad a las intervenciones de DIT. Los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF) son la modalidad que más se acerca al concepto de integralidad propuesto en la normatividad vigente. Sin embargo, los COIF cubren solo al 3% de la población de 0 a 3 años, y a un 4,6% de los niños entre 2 y 3 años. Se carece de información cuantitativa y cualitativa sobre la calidad o el impacto de la intervención en DIT. Muchos centros no cumplen con estándares de calidad, en términos de condiciones físicas y de seguridad, para brindar una atención adecuada a los niños.
- 2.9 **Estructura institucional.** El MIDES evidencia debilidades en el ejercicio de su rol rector de las políticas sociales y en su capacidad de gestionar los programas de TM. La actual arquitectura institucional, altamente centralizada, genera duplicidades entre direcciones y programas, además de un fraccionamiento de las intervenciones. En el caso de los programas de TM, el Ministerio carece de las normativas, procesos, plataformas tecnológicas que le permitan realizar una gestión eficiente y una adecuada supervisión. Como ejemplo, Panamá no cuenta con un registro único de beneficiarios para el monitoreo de eventuales superposiciones y auditorías.
- 2.10 **El trabajo del Banco en el sector en Panamá.** El programa Protección Social Fase I (PN-L1007), por US\$22 millones, apoyó hasta 2014 el fortalecimiento de la RdO para mejorar las condiciones de vida de los hogares pobres extremos. La RdO logró consolidarse como el programa de transferencias monetarias mejor focalizado en la población en situación de pobreza extrema llegando a cerca de 73.000 hogares a diciembre de 2014, regularizando los pagos a los beneficiarios con calendarios unificados y fortaleciendo el componente de acompañamiento a familias. De igual forma, el BID apoya al Gobierno de Panamá desde 2012 en sus esfuerzos por mejorar la calidad y la pertinencia de la prestación de servicios de atención integral a la primera infancia. Uno de los productos más relevantes al que el BID dio soporte fue la conceptualización, diseño e institucionalización de la RAIPI que beneficiará a cerca de 368.000 niños menores de cuatro años.

- 2.11 Para dar continuidad al fortalecimiento de las inversiones en capital humano, específicamente aquellas dirigidas al desarrollo integral de la primera infancia, el Gobierno de Panamá ha solicitado el apoyo del Banco a través de un préstamo de inversión por un monto estimado de US\$50 millones.
- 2.12 **Estrategia del Banco con el país y con el sector.** En el marco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI 9), esta operación es consistente con el programa de préstamos para reducir la pobreza, promover la equidad, mejorar los indicadores de los objetivos regionales de desarrollo en el área de política social para equidad y productividad. Asimismo, los objetivos de esta operación contribuyen a la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y son consistentes con el Marco de Protección Social y Pobreza (GN-2784), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y proponer soluciones para enfrentar los principales retos de cobertura y calidad de los servicios para los pobres.
- 2.13 La Estrategia del Banco con el País (EBP) para el período 2015-2019 (con la cual esta operación se alinea) está actualmente en preparación. En este momento, la operación propuesta se justifica por su propios méritos y, más específicamente, por su alineación con las prioridades establecidas el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6).

### III. ASPECTOS TÉCNICOS Y CONOCIMIENTO DEL SECTOR

- 3.1 **Objetivo y resultados esperados.** El objetivo de la operación es fortalecer los servicios de protección social del MIDES y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano a través de intervenciones dirigidas a aumentar la cobertura y calidad de programas dirigidos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema y de inversiones para la implementación de un modelo integral de desarrollo infantil temprano.
- 3.2 **Componente 1. Fortalecimiento del Sistema de Protección Social (US\$14,5 millones).** El objetivo del primer componente es el fortalecimiento institucional del MIDES. Este componente comprende: (i) la construcción de un Registro Único de Beneficiarios (RUB) y la reforma de los sistemas gerenciales de información de los programas de transferencia; (ii) el diseño y operación de una plataforma única de pago; (iii) la revisión de la estructura operativa de los tres programas de transferencia, incluyendo gestión de pagos, seguimiento familiar y monitoreo; (iv) adquisiciones de equipo tecnológico para el fortalecimiento de las capacidad de ejecución, monitoreo y supervisión de las coordinaciones regionales del MIDES; (v) la creación de una unidad encargada de la coordinación de la RAUPI y (vi) la reforma de la estructura operativa de la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS).
- 3.3 **Componente 2. Focalización de transferencias monetarias condicionadas (US\$28,5 millones).** El objetivo es mejorar a la focalización de los programas de

transferencias monetarias, específicamente de la RdO, AG y 120 a los 65 mediante: (i) el pago de transferencias con base en la implementación gradual de las corresponsabilidades en salud y educación en áreas de extrema pobreza; (ii) la definición y aplicación de criterios únicos de elegibilidad a los nuevos beneficiarios de los programas, así como el desarrollo y aplicación de mecanismos de recertificación y exclusión automática; y (iii) mejoras en el diseño, adecuación y verificación de las corresponsabilidades ligadas a los TMC.

- 3.4 **Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano (US\$17 millones).** Con el objetivo de aumentar el impacto del sistema de protección social en términos de acumulación de capital humano, se financiará: (i) construcción y habilitación de los COIF según estándares de calidad; y (ii) pago per cápita y por resultados a proveedores de COIF en base a los servicios definidos por la RAIPI (crianza, salud, nutrición, aprendizaje temprano e identidad). Se financiará asistencia técnica para: (i) el diseño y pilotaje de un modelo comunitario de AAPI con base en visitas domiciliarias adaptado al contexto rural e indígena, en consulta con la población beneficiaria, con énfasis en consejería nutricional; (ii) la implementación de un sistema de verificación de las atenciones de la RAIPI por medio de la “libreta del niño”; (iii) el desarrollo de las guías de aplicación del Currículo de 0 a 3 años; y (iv) el fortalecimiento de la institucionalidad del PAIPI mediante la instalación de una Unidad Coordinadora en el MIDES junto con el rol de articulación del CONAIPI.

#### **IV. FILTRO DE SALVAGUARDIAS Y FIDUCIARIO**

- 4.1 El programa financiará construcciones de COIF para la expansión de la oferta. Durante la preparación de la operación se trabajará en aspectos en relación a las obras de COIF: (i) sustento de la focalización de las inversiones de COIF; y (ii) estudio de parámetros arquitectónicos y funcionales para COIF. Se propone la clasificación “B” para la operación. De manera complementaria se elaborará un plan para mitigar y monitorear el impacto ambiental del programa.

#### **V. OTROS TEMAS**

- 5.1 El organismo ejecutor del programa será el MIDES. Se han identificado riesgos medios de falta de capacidad institucional para llevar a cabo en tiempo las inversiones e innovaciones definidas. Para mitigar estos riesgos, se ha venido trabajando conjuntamente con el MIDES en desarrollar herramientas de planificación y el fortalecimiento de áreas transversales de apoyo para garantizar que se ejecuten en tiempo las actividades del proyecto.

#### **VI. RECURSOS Y CRONOGRAMA**

- 6.1 El cronograma y la Ruta Crítica de preparación de la operación están detallados en el Anexo V del documento. Se espera que OPC apruebe el Borrador de Propuesta de Préstamo el 3 de julio y que el Directorio apruebe la operación el 5 de agosto de 2015. Se estima que se requerirá recursos de fondos administrativos para la realización de misiones (US\$20.250) y contratación de consultores (US\$66.000).

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).

## SAFEGUARD POLICY FILTER REPORT

| PROJECT DETAILS                         |  |   |
|---|--|---|
| IDB Sector                              | HEALTH-HEALTH SERVICES   |   |
| Type of Operation                       | Investment Loan  |   |
| Additional Operation Details            |  |   |
| Investment Checklist                    | Generic Checklist  |   |
| Team Leader                             | Pinzón Enciso, Leonardo Enrique (LEONARDOP@iadb.org)   |   |
| Project Title                           | Program for Social Development and Inclusion   |   |
| Project Number                          | PN-L1105   |   |
| Safeguard Screening Assessor(s)         | Smith, Ruth Ann Cecilia (rsmith@IADB.ORG)  |   |
| Assessment Date                         | 2015-03-03   |   |
| SAFEGUARD POLICY FILTER RESULTS         |  |   |
| Type of Operation                       | Loan Operation   |   |
| Safeguard Policy Items Identified (Yes) | Is this project specifically designed to address indigenous peoples issues?  | (B.01) Indigenous People Policy– OP-765     |
|   | Does this project offer opportunities for indigenous peoples through its project components?   | (B.01) Indigenous People Policy– OP-765     |
|   | The Bank will make available to the public the relevant Project documents.   | (B.01) Access to Information Policy– OP-102 |
|   | Is this project specifically designed to address gender equality or women's empowerment issues?  | (B.01) Gender Equality Policy– OP-761       |
|   | Does this project offer opportunities to promote gender equality or women's empowerment through its project components?  | (B.01) Gender Equality Policy– OP-761       |
|   | The operation is in compliance with environmental, specific women's rights, gender, and indigenous laws and regulations of the country where the operation is being implemented (including national obligations established under ratified Multilateral Environmental Agreements). | (B.02)                                      |
|   | The operation (including associated facilities) is screened and classified according to their potential environmental impacts.   | (B.03)                                      |



|  |   |        |  |  |
|--|---|--------|--|--|
|  | There are Associated Facilities (see Policy definition) relating to the investments being financed by the Bank.   | (B.04) |  |  |
|  | An Environmental Assessment is required.  | (B.05) |  |  |
|  | Consultations with affected parties will be performed equitably and inclusively with the views of all stakeholders taken into account, including in particular: (a) equal participation of women and men, (b) socio-culturally appropriate participation of indigenous peoples and (c) mechanisms for equitable participation by vulnerable groups. | (B.06) |  |  |
|  | The Bank will monitor the executing agency/borrower's compliance with all safeguard requirements stipulated in the loan agreement and project operating or credit regulations.  | (B.07) |  |  |
|  | The operation has the potential to pollute the environment (e.g. air, soil, water, greenhouse gases...).  | (B.11) |  |  |
|  | Suitable safeguard provisions for procurement of goods and services in Bank financed projects may be incorporated into project-specific loan agreements, operating regulations and bidding documents, as appropriate, to ensure environmentally responsible procurement.  | (B.17) |  |  |
| <b>Potential Safeguard Policy Items(?)</b>     | No potential issues identified  |        |  |  |
| <b>Recommended Action:</b>                     | Operation has triggered 1 or more Policy Directives; please refer to appropriate Directive(s). Complete Project Classification Tool. Submit Safeguard Policy Filter Report, PP (or equivalent) and Safeguard Screening Form to ESR.   |        |  |  |
| <b>Additional Comment</b>                      |   |        |  |  |
| <b>ASSESSOR DETAILS</b>                        |   |        |  |  |
| <b>Name of person who completed screening:</b> | Smith, Ruth Ann Cecilia (rsmith@IADB.ORG)   |        |  |  |
| <b>Title:</b>                                  |   |        |  |  |
| <b>Date:</b>                                   | 2015-03-03  |        |  |  |
| <b>COMMENTS</b>                                |   |        |  |  |
| <b>No Comments</b>                             |   |        |  |  |

## SAFEGUARD SCREENING FORM

| PROJECT DETAILS   |  |                         |
|---|--|-------------------------|
| IDB Sector  | HEALTH-HEALTH SERVICES   |                         |
| Type of Operation   | Investment Loan  |                         |
| Additional Operation Details  |  |                         |
| Country   | PANAMA   |                         |
| Project Status  |  |                         |
| Investment Checklist  | Generic Checklist  |                         |
| Team Leader   | Pinzón Enciso, Leonardo Enrique (LEONARDOP@iadb.org)   |                         |
| Project Title   | Program for Social Development and Inclusion   |                         |
| Project Number  | PN-L1105   |                         |
| Safeguard Screening Assessor(s)   | Smith, Ruth Ann Cecilia (rsmith@IADB.ORG)  |                         |
| Assessment Date   | 2015-03-03   |                         |
| PROJECT CLASSIFICATION SUMMARY  |  |                         |
| Project Category:<br>B  | Override Rating:   | Override Justification: |
|   |  | Comments:               |
| Conditions/<br>Recommendations  | <ul style="list-style-type: none"> <li>Category "B" operations require an environmental analysis (see Environment Policy Guideline: Directive B.5 for Environmental Analysis requirements).</li> <li>The Project Team must send to ESR the PP (or equivalent) containing the Environmental and Social Strategy (the requirements for an ESS are described in the Environment Policy Guideline: Directive B.3) as well as the Safeguard Policy Filter and Safeguard Screening Form Reports.</li> <li>These operations will normally require an environmental and/or social impact analysis, according to, and focusing on, the specific issues identified in the screening process, and an environmental and social management plan (ESMP). However, these operations should also establish safeguard, or monitoring requirements to address environmental and other risks (social, disaster, cultural, health and safety etc.) where necessary.</li> </ul> |                         |
| SUMMARY OF IMPACTS/RISKS AND POTENTIAL SOLUTIONS  |  |                         |
| Identified Impacts/Risks  | Potential Solutions  |                         |
| Generation of solid waste is moderate in volume, does not include hazardous materials and follows standards recognized by multilateral development banks. | <b>Solid Waste Management:</b> The borrower should monitor and report on waste reduction, management and disposal and may also need to develop a Waste Management Plan (which could be included in the ESMP). Effort should be placed on reducing and re-cycling solid wastes. Specifically (if applicable) in the case that national legislations have no provisions for the disposal and destruction of hazardous materials, the applicable procedures established within the Rotterdam Convention, the Stockholm Convention, the Basel Convention, the  |                         |

|  |   |
|--|---|
|  | WHO List on Banned Pesticides, and the Pollution Prevention and Abatement Handbook (PPAH), should be taken into consideration.  |
| Moderate Greenhouse Gas Emissions are predicted.   | <b>Greenhouse Gas (GHG) Assessment:</b> The borrower should promote the reduction of project-related greenhouse gas emissions in a manner appropriate to the nature and scale of project operations and impacts. The borrower should quantify direct emissions from the facilities owned or controlled within the physical project boundary and indirect emissions associated with the off-site production of power used by the project. Quantification and monitoring of GHG emissions should be conducted annually in accordance with internationally recognized methodologies (i.e. IPCC - <a href="http://www.ipcc.ch/">http://www.ipcc.ch/</a> ). In addition, the borrower should evaluate technically and financially feasible and cost-effective options for the reduction/offset of emissions that may be achieved during the design and operation of the project. The Sustainable Energy and Climate Change Initiative (SECCI) can help with this task ( <a href="http://www.iadb.org/secci/">http://www.iadb.org/secci/</a> ). |
| Project construction activities are likely to lead to localized and temporary impacts (such as dust, noise, traffic etc) that will affect local communities and workers but these are minor to moderate in nature. | <b>Construction:</b> The borrower should demonstrate how the construction impacts will be mitigated. Appropriate management plans and procedures should be incorporated into the ESMP. Review of implementation as well as reporting on the plan should be part of the legal documentation (covenants, conditions of disbursement, etc).  |
| <b>DISASTER RISK SUMMARY</b>   |   |
| Disaster Risk Category: Low  |   |
| Disaster/ Recommendations  | <ul style="list-style-type: none"> <li>No specific disaster risk management measures are required.</li> </ul>   |
| <b>ASSESSOR DETAILS</b>  |   |
| Name of person who completed screening:  | Smith, Ruth Ann Cecilia (rsmith@IADB.ORG)   |
| Title:   |   |
| Date:  | 2015-03-03  |
| <b>COMMENTS</b>  |   |
| No Comments  |   |

## ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL

### I. Descripción del proyecto

- 1.1 El Programa de Desarrollo e Inclusión Social tiene por objetivo el fortalecer los servicios de protección social del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano específicamente a través de inversiones en la calidad y cobertura de la oferta de servicios integrales en desarrollo infantil temprano. La operación se organiza en tres componentes, a saber:
- 1.2 **Componente 1. Fortalecimiento del Sistema de Protección Social (US\$14,5 millones).** El objetivo del primer componente es el fortalecimiento institucional del MIDES y el mismo comprende: (i) la construcción de un Registro Único de Beneficiarios (RUB); (ii) la reforma de los sistemas gerenciales de información de los programas de transferencia; (iii) el diseño y operación de una plataforma única de pago; (iv) la revisión de la estructura operativa de los tres programas de transferencia, incluyendo focalización de beneficiarios, verificación de corresponsabilidades, gestión de pagos, seguimiento familiar y monitoreo; (v) adquisiciones de equipo tecnológico (*hardware* y *software*) para el fortalecimiento de las capacidad de ejecución, monitoreo y supervisión de las coordinaciones regionales del MIDES; y (vi) la reforma de la estructura operativa de la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS).
- 1.3 **Componente 2. Focalización de transferencias monetarias condicionadas (US\$28,5 millones).** El objetivo es mejorar la focalización de los programas de transferencias monetarias, específicamente de la Red de Oportunidades (RdO), el Ángel Guardián (AG) y 120 a los 65 mediante: (i) el pago de transferencias con base en la implementación gradual de las corresponsabilidades en salud y educación en áreas de extrema pobreza; (ii) la definición y aplicación de criterios únicos de elegibilidad a los nuevos beneficiarios de los programas, así como el desarrollo y aplicación de mecanismos de recertificación y exclusión automática; y (iii) el fortalecimiento de los mecanismos para la verificación de las corresponsabilidades.
- 1.4 **Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano (US\$17 millones).** Con el objetivo de aumentar el impacto del sistema de protección social en términos de acumulación de capital humano, se financiará: (i) construcción y habilitación de los Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF) según estándares de calidad; y (ii) pago per cápita y por resultados a proveedores de COIF en base a la canasta de servicios definida por la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI) (crianza, salud, nutrición, aprendizaje temprano e identidad). Se financiará asistencia técnica para: (i) el diseño y pilotaje de una modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia con base en visitas domiciliarias para áreas rurales y comarcales con énfasis en consejería nutricional; (ii) la implementación de un sistema de verificación de las atenciones de la RAIPI por medio de la “libreta del niño”; (iii) el desarrollo de las guías y manuales de aplicación del Currículo de 0 a 3 años; y (iv) el fortalecimiento de la institucionalidad del PAIPI mediante la instalación de una Unidad Coordinadora en el MIDES junto con el rol de articulación del Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI).

## **II. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO**

- 2.1 Como parte de la normatividad asociada a la prevención y mitigación de los impactos ambientales, de salud, de seguridad laboral, se han encontrado las siguientes regulaciones:
- 2.2 Manual de Especificaciones Técnicas Generales para la Construcción y Rehabilitación de Carreteras y Puentes. Manual de Especificaciones Ambientales del Ministerio de Obras Públicas. Norma Ambiental de Calidad de Suelos para diversos usos. Guía de Buenas Prácticas Ambientales para la Construcción y Ensanche de Carreteras y la Rehabilitación de Caminos Rurales. Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Régimen Administrativo Especial para el manejo, protección y conservación de las cuencas hidrográficas de la República de Panamá. Norma Primaria de Calidad Ambiental y Niveles de Calidad para las Aguas Continentales de Uso Recreativo con y sin Contacto Directo. Reglamento técnico para la descargas de efluentes líquidos directamente a cuerpos y masas de aguas superficiales y subterráneas. Reglamento para el control de los ruidos en espacios públicos, áreas residenciales o de habitación, así como en ambientes laborales. Niveles de ruido para las áreas residenciales e industriales.
- 2.3 Además, el programa deberá ser sometido al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para obtener una Resolución Ambiental que es emitida por la Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM). Una vez que la ANAM haya emitido la Resolución Ambiental aprobatoria, será necesario obtener los siguientes permisos antes de iniciar la construcción: (i) Plan Final de Infraestructura y sus respectivos estudios a través de la Ventanilla Única del Ministerio de Vivienda (MIVI), quien coordinará con las autoridades correspondientes, la revisión y emisión de los permisos asociados para carreteras, agua potable, aguas residuales, entre otras;(ii) una vez completados los permisos de infraestructura se deberán tramitar los permisos municipales de construcción ante el municipio correspondiente.

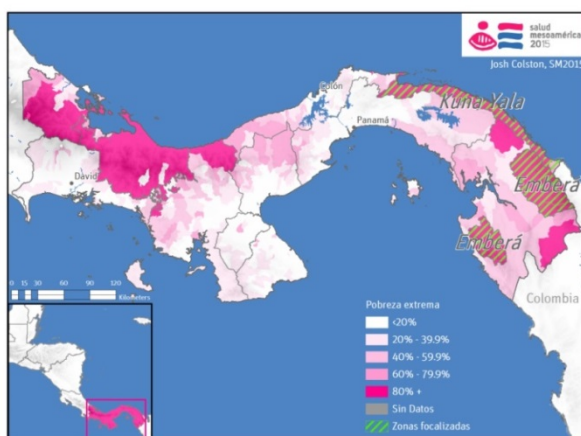
## **III. CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA DE MEDIO AMBIENTE Y SALVAGUARDIAS DEL BANCO**

- 3.1 De acuerdo con la Política de Salvaguardas Ambientales del Banco (OP-703), la operación ha sido clasificada como Categoría —B. El reporte de Salvaguardas Ambientales identificó las siguientes políticas y directivas: OP-765 Política Operacional sobre Población indígena y estrategia para el desarrollo de los indígenas; (i) OP-102 Política de Acceso a la información; (ii) OP-761 Política operacional en equidad de género y desarrollo; (iii) B.02 Procedimientos e implementación ; (iv) B.03 Pre evaluación y Clasificación; (v) B.04 Otros factores de riesgo; (vi) B.05 Requisitos de Evaluación Ambiental; (vii) B.06 Consultas; (viii) B.07 Supervisión y cumplimiento; (ix) B.11 Prevención y Reducción de la Contaminación; y (x) B.17 Adquisiciones.

## IV. CONTEXTO AMBIENTAL Y SOCIAL

### A. Ubicación del Programa de Desarrollo e Inclusión Social

- 4.1 El Programa funcionará en las áreas de mayor pobreza del país, incluyendo zonas urbano-marginales, rurales e indígenas donde se encuentra la población beneficiaria de los programas de transferencia monetaria condicionada (Red de Oportunidades, Ángel Guardián y 120 a los 65) y donde se carece de una oferta adecuada –en cantidad y calidad- de atención integral a la primera infancia. En el caso de las áreas indígenas el programa beneficiará a la población en situación de pobreza de las Comarcas Emberá Wounaan, Ngäbe Buglé y Kuna Yala.



indígenas.

- 4.2 En el caso de primera infancia, actualmente, la oferta existente de Centros de Orientación Infantil y Familiar (COIF) está altamente concentrada en áreas urbanas y responde principalmente a la necesidad de incorporar a la mujer al ámbito laboral. Además del vacío de cobertura, se carece de una modalidad de atención integral específicamente diseñada con y adaptada al contexto y particularidades culturales de las diferentes poblaciones rurales e

- 4.3 Es por ello que los COIFs cuya construcción y habilitación será priorizada, se ubicarán en las zonas más pobres del país y con mayor concentración de población infantil. **La construcciones nuevas deberán cumplirla regulación panameña para la construcción y con los estándares del Banco** que incluyen buenas prácticas bien conocidas para este sector las cuales están enfocadas en todo lo referente a la prevención de los potenciales impactos negativos y riesgos socio-ambientales, incluyendo todo lo referente a los aspectos de seguridad y salud ocupacional durante todas las actividades tanto para la etapa de construcción como de operación.
- 4.4 Cabe destacar que el modelo de infraestructura y pedagógico de los COIF se realizará en base a estándares de calidad dictaminados por el Ministerio de Desarrollo Social y en base al Currículo oficial de 0 a 3 años que incorpora la perspectiva intercultural y del contexto de desarrollo de los niños y niñas. Se prevé también el diseño y pilotaje de un modelo comunitario de atención integral a la primera infancia (AIPI) con base en visitas domiciliarias, en consulta con y adaptado a contexto rural e indígena con énfasis en consejería nutricional. Dicho modelo no contempla inversión en infraestructura. Las consultas se realizarán de la mano del Ministerio de Desarrollo Social, y tomarán en cuenta las estructuras de toma de decisión de cada una de las comarcas indígenas y a los actores comunitarios relevantes en la atención infantil.

- 4.5 Panamá es uno de los países con mayor diversidad biológica en proporción a su tamaño. Según lo indicado en la Agenda Ambiental Panamá 2014 -2019, “Panamá posee: mayor número de animales vertebrados (más de 3,000 especies) que cualquier otro país de Centro América o el Caribe, mayor número de especies de aves (970) que los Estados Unidos y Canadá juntos, y tiene 21 veces más especies de plantas (10,444 especies en total) por km<sup>2</sup> que Brasil”<sup>1</sup>.
- 4.6 Al 2013 el país contaba con 104 áreas protegidas que equivalen a casi 3.6 millones de hectáreas. No obstante, estas áreas se enfrentan a diversas amenazas que afecta a las especies y ecosistemas que allí conviven. Entre las principales amenazas están la contaminación de las fuentes de agua, la deforestación, la erosión, la minería, e inclusive la construcción de obras civiles.
- 4.7 De acuerdo con lo anterior, y tal y como se expuso en la sección II de este documento se espera que la construcción de los COIFs cumpla con la reglamentación vigente y no afecte a ninguna de las áreas protegidas en el territorio Panameño.

## **B. Impacto ambiental potencial del programa**

- 4.8 No se ha identificado un impacto ambiental negativo a través del Programa ni de las construcciones de los COIF. El programa financiará inversiones físicas y construcciones de los centros de orientación infantil (COIF) para la expansión de la oferta. Sin embargo no se prevé tener un impacto directo en el medio ambiente o en las comunidades rurales indígenas o no indígenas, así como en las comarcas indígenas.
- 4.9 Durante la preparación de la operación se trabajará en los siguientes aspectos en relación a las obras de COIF:
- sustento de la focalización de las inversiones de COIF.
  - estudio de parámetros arquitectónicos y funcionales para COIF.
  - documento de estándares de calidad de los servicios de COIF.
- 4.10 De igual forma se elaborará un Análisis Ambiental que incluya un Plan de Gestión Ambiental y Social para cumplir con la política de salvaguardias ambientales del Banco lo que incluye un proceso de consulta y de socialización del proyecto.

## **C. Aspectos sociales**

- 4.11 Según datos del Ministerio de Economía y Finanzas, al 2014 la pobreza y pobreza extrema en áreas urbanas de Panamá afecta al 13.8% y 3.3% de la población, respectivamente, mientras que en áreas rurales asciende al 49.7% y 26.3%. En las áreas indígenas, el 86.9% de la población es pobre y de ellos, el 66.8% es considerado pobre extremo. Las condiciones de privación tanto de servicios básicos como de atención en salud, educación, vivienda y desarrollo productivo en las áreas indígenas son especialmente críticas. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) da cuenta de las enormes

---

<sup>1</sup> Recursos Naturales y Biodiversidad. Agenda Ambiental Panamá 2014-2019 Pagina 16.

disparidades entre las diferentes áreas del país. Mientras que el IDH del país es 0.775 (medio-alto), en las comarcas el índice disminuye de manera significativa, evidenciando deficiencias en los logros educativos, de salud y de ingresos.<sup>2</sup>

- 4.12 La pobreza en Panamá afecta especialmente a los niños menores de cinco años. Según la Encuesta de Niveles de Vida de 2008, la mitad de ellos son pobres y el 19% sufre de desnutrición crónica. La Encuesta MICS preparada por UNICEF y el Instituto Nacional de Estadística y Censo en 2013 da cuenta de que menos de un tercio de los niños y niñas menores de 5 años tienen acceso a la educación temprana, situación especialmente aguda en los menores de 3 años. La oferta de servicios de atención integral a la primera infancia es escasa y apenas cubre al 3% de la población de 0 a 3 años. Teniendo en cuenta que parte de las actividades propuestas con la operación se dedicarán a mejorar los mecanismos de focalización de los programas sociales se espera que estas mejoras favorezcan a la población más vulnerable, es decir la población en pobreza y pobreza extrema en Panamá.

- **Situación actual de la población indígena**

- 4.13 En el censo de población realizado en Panamá en el año 2010, 417.559 personas declararon ser indígenas, los cuales representan el 12.3% de la población total del país. La población indígena se agrupa en siete grupos: Ngöbe (62,3%), Kuna (19,3%), Embera (7,5%), Buglé (5,9%), Wounaan (1,7%) y Naso (o Teribe) y Bri Bri-o Bokota (3,3%). En lo relativo a la distribución según grupo étnico, los Ngöbe son el grupo mayoritario y representan el 62,3% del total de la población indígena, le siguen en orden de importancia los Kunas (19,3%); entre los grupos minoritarios se encuentran los Teribes, los Bri Bri y los Bokotas (los cuales representan el 1,0%, el 2,5% y el 0,4% respectivamente) (Gobierno de Panamá, Censo 2010).
- 4.14 Pese a los avances en materia social de la población en Panamá, la población indígena no se ha visto de igual manera beneficiada del crecimiento y desarrollo económico registrado en los últimos años. Aún prevalecen altos niveles de pobreza y pobreza extrema, en parte por la dispersión de su población y el difícil acceso a las áreas que habitan, pero también a políticas que no han sido efectivas para la acumulación de capital humano. Por ejemplo, el gasto público en salud se concentra en las zonas urbanas y en servicios curativos en detrimento de la población rural y grupos indígenas.
- 4.15 A su vez, la desigualdad presenta un preocupante patrón generacional. La exposición a la privación es más aguda entre los niños y está relacionada con atrasos en la acumulación de capital humano, lo que genera un ciclo nocivo de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Simultáneamente, persisten una proporción de adultos que han llegado a la edad de retiro sin contar con una cobertura de la seguridad social, por lo que constituyen un grupo objetivo relevante para las políticas públicas.
- 4.16 La población indígena es beneficiaria de un conjunto de programas de transferencia monetaria condicionada (PTMC), entre ellos la Red de Oportunidades, la Beca Universal, Ángel Guardián y 120 a los 65. Las mejoras que el Programa plantea para los PTMC

---

<sup>2</sup> El IDH de la Comarca Ngäbe Buglé es 0.499; Comarca Emberá Wounaan es 0.568; y Comarca Kuna Yala es 0.523.



aportarían de manera directa a ampliar la cobertura de los programas en las áreas indígenas donde se concentra la mayor cantidad de población en pobreza extrema, y abonaría a la acumulación de capital humano a través de la efectiva verificación de las corresponsabilidades en educación y salud, y el fortalecimiento de la oferta de servicios.

- **Plan Estratégico de Gobierno 2015-2020**

4.17 Quebrar el ciclo de reproducción de la pobreza y la desigualdad es uno de los objetivos estratégicos del diseño de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe, fomentando el desarrollo de la autonomía y la ampliación de las oportunidades con que cuenta de la población más carenciada (Ferreira y Robalino, 2010).

4.18 La Operación PN-L1105 está alineada con la estrategia social y económica del país establecida en el PEG (Plan Estratégico de Gobierno) 2015-2019. Es consistente con su enfoque social, el cual está dirigido a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG Sección 5.4.) y a mejorar el desarrollo de las capacidades humanas (PEG Sección 5.6.). Por otro lado, la operación es consistente con su enfoque de gestión de gobierno, el cual tiene como objetivo la modernización de la gestión pública a través de (i) mejoras en materia de implantación del presupuesto por programas y medición de resultados; (ii) la modernización y mejoramiento del sistema de control; y (iii) el establecimiento de un marco fiscal de contención y consistente (PEG Sección 5.8).

4.19 Además, la operación está alineada con la estrategia de cambio y los resultados esperados capturados en el Plan Estratégico (PE) 2014-2019 del MIDES, los cuales están basados en tres pilares de trabajo prioritarios: (i) políticas sociales concertadas, (ii) equidad, igualdad e inclusión y (iii) el fomento de capital social (PE sección II y III).

- **Aspectos relevantes de la estructura del programa PN-L1105 en la atención a pueblos indígenas:**

4.20 Los componentes de la operación incluirán acciones para mejorar la focalización y gestión de las programas de protección social, y apoyará la acumulación de capital humano en la población beneficiaria de comarcas indígenas y áreas rurales dispersas. Por el lado del mejoramiento de la focalización y gestión de las programas de protección social, la Operación financiará una serie de acciones de asistencia técnica y de inversión encaminadas a mejorar la focalización, manejo integral y optimización de los programas de transferencia monetaria condicionada, y apoyará el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Protección Social y para optimizar la gestión de los programas de transferencias condicionadas que administra el MIDES. A través del Componente 3 Apoyo a la implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, la Operación apoyará el diseño y financiamiento de un modelo de atención integral en la modalidad de pago por resultados y la inversión en infraestructura física de centros de orientación infantil para la expansión de la oferta con una modalidad diferenciada, comunitaria con base en la visita domiciliaria, a ser diseñada el consulta con y adaptada a las particularidades de las diferentes comarcas indígenas y áreas rurales dispersas, ampliando la cobertura y calidad de los programas, aplicando a la vez herramientas pedagógicas con pertinencia cultural.

- **Aspectos relevantes de la estructura del programa PN-L1105 en la atención a la equidad de género**

- 4.21 El Programa contempla intervenciones relacionadas con el favorecimiento del rol de la mujer en la toma de decisiones sobre la economía familiar, la educación de sus hijos, así como de su propia salud sexual y reproductiva y la salud de su familia. Más allá de la entrega de la TMC a la mujer, el componente de acompañamiento familiar de la Red de Oportunidades vincula a la mujer con los Comités de Familia que reciben una oferta de capacitación laboral y vocacional de parte del programa Redes Territoriales del MIDES. El acompañamiento familiar de la Red vincula a la mujer con una amplia oferta del Estado que favorece el empoderamiento de la misma, incluyendo oportunidades de inclusión productiva a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo (IPACOO), la Autoridad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (AMPYME), y el Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo (INADEH).
- 4.22 En materia de salud sexual y reproductiva, la Red de Oportunidades condiciona el pago de la TMC a la atención prenatal, la toma del Papanicolau, y el parto institucional, empoderando a la mujer respecto del auto cuidado de su salud sexual y reproductiva. Los estudios de redes sociales realizados por el BID y el Ministerio de Salud en áreas indígenas, respecto de barreras a la demanda de servicios de salud, revelan el poco empoderamiento de la mujer indígena respecto de las decisiones sobre su salud sexual y reproductiva, influyendo sobre las mismas una extensa red de actores familiares, comunitarios y tradicionales, que muchas veces dificultan su acceso a los servicios de salud.

## **V. RIESGOS DE IMPACTOS Y MEDIDAS DE CONTROL**

- 5.1 Si bien se ha definido la ubicación geográfica del proyecto, la cual se realizará a través de intervenciones focalizadas en las áreas más pobres del país indicadas en la sección III A de este documento. Aún no se ha definido con exactitud los lugares en que se realizarán la construcción de los COIFS, Sin embargo, las construcciones no son de gran envergadura y no se afectará a una zona aledaña a un parque natural o zona protegida. Sin embargo, teniendo en cuenta las implicaciones y riesgos que esto traería consigo se trabajarán de manera muy cercana y coordinada con el gobierno para prevenir este riesgo a través de una evaluación ambiental y de un Plan de Gestión Ambiental y Social..
- 5.2 La construcciones nuevas deberán cumplirla regulación panameña para la construcción, regulaciones que incluyen medidas especiales referentes a la manipulación y utilización de materiales de construcción.
- 5.3 Por las características del programa, se anticipa que éste no producirá efectos sociales negativos. La operación pretende i) mejorar la focalización, manejo integral y optimización de los programas de transferencias condicionadas como la Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Ángel Guardián; (ii) fortalecer la capacidad institucional del MIDES y de la Secretaría Técnica del Gabinete Social; y (iii) apoyar la

implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia mediante el diseño y financiamiento de un modelo de atención integral en la modalidad de pago por resultados y la inversión en infraestructura física de centros de orientación infantil para la expansión de la oferta. Se espera un impacto de inclusión social positivo, puesto que las mejoras de gestión y políticas promovidas buscan mejorar la ejecución, calidad y equidad del gasto social, con énfasis en las áreas con mayor prevalencia de pobreza.

## VI. ESTRATEGIA DEL ANÁLISIS AMBIENTAL Y SOCIAL

- 6.1 Durante la etapa de análisis, el Ministerio de Salud de Panamá elaborará la respectiva Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), y un Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) que formará parte del Reglamento Operativo de la Operación, debidamente presupuestado.
- 6.2 El equipo de proyecto realizará el respectivo análisis, enfatizando en los riesgos e impactos positivos y negativos potenciales de los componentes sociales, ambientales, de salud ocupacional, seguridad industrial y temas laborales, que el proyecto pueda generar durante las etapas de construcción y operación. Además, se revisará el cumplimiento de las políticas de salvaguardia aplicables, con énfasis sobre los siguientes temas:
  - a. **Análisis de los impactos socio-ambientales positivos y negativos.**
    - Evaluar el cumplimiento de la política del BID y las regulaciones locales, incluyendo los impactos directos indirectos y cumulativos, regionales y acumulativos, utilizando líneas de base según sea requerido.
    - Se realizará la evaluación identificando las medidas requeridas para que los impactos positivos se potencialicen y los negativos se minimicen o eviten en lo posible, durante las fases de diseño, construcción y operación, según sea pertinente. Cuando se requieran medidas compensatorias para la población afectada, se identificarán las mismas. El Programa deberá incluir estas medidas compensatorias para la población afectada, considerando las leyes nacionales y las políticas del Banco.
  - b. **Verificación de la situación legal actual de los terrenos para construir los COIFS.** Obtener del Banco Hipotecaria Nacional y de la Autoridad Nacional de Tierras (ANATI) la información necesaria para confirmar los límites y propiedad de los terrenos.
  - c. **Verificación de las instituciones responsables del manejo y monitoreo de los terrenos donde se construirán los COIFS.** Poner énfasis en las relaciones interinstitucionales entre la ANAM, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Desarrollo, y otras instituciones, para verificar si existe alguna comisión interinstitucional o convenios entre las mismas para desarrollar el proyecto.
  - d. **Verificación de las condiciones físicas actuales del terreno.**
  - e. Además, el ejercicio de análisis del programa hará énfasis, en la evaluación de los siguientes sistemas y planes de manejo:
    - Sistema de manejo de residuos normales,
    - Sistema de manejo de efluentes,

- Plan de seguridad industrial y salud ocupacional,
- Manejo de asuntos laborales,
- Planes de contingencia,
- Planes de entrenamiento,
- Manejo de temas sociales (consulta, sistema de quejas y reclamos),
- Seguimiento y Monitoreo Ambiental,
- Otros aspectos que se consideren importantes al momento del análisis.

- f. **Monitoreo ambiental.** En el Programa se incluirán indicadores sociales y ambientales que sean pertinentes para evaluar el desempeño ambiental y el cumplimiento de metas socio-ambientales del proyecto.
- 6.3 Posteriormente a la etapa de análisis, el equipo del proyecto presentará un Informe de Gestión Ambiental y Social (IGAS) que incluirá detalladamente los potenciales impactos sociales; ambientales; en salud ocupacional; seguridad industrial y laborales que el proyecto podría ocasionar, incluyendo las medidas más aconsejables para el manejo dichos impactos.

### ÍNDICE DE TRABAJO SECTORIAL TERMINADO Y PROPUESTO

| Temas                       | Estudio  | Descripción  | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos   |
|-----------------------------|--|--|-------|---|
| <b>Trabajos finalizados</b> |  |  |       |   |
| Necesidad de crear la RdO   | “La Igualdad como Estrategia de Combate a la Pobreza en Panamá” (Paes de Barros, Carvalho, Franco; 2003) | <p>Este estudio, publicado en 2003, analiza los determinantes de la pobreza y la desigualdad en Panamá, y sobre esta base, adelanta la necesidad de contar con programas compensatorios orientados a transferir ingresos hacia los más pobres, como la Red de Oportunidades.</p> <p>Entre otros, los autores encuentran que: (i) pese a sus altos niveles de ingresos, en comparación con los demás países de la región, Panamá tiene niveles elevados de desigualdad (que aumentaron en la década de los 90); (ii) la desigualdad se sitúa como el principal factor explicativo de la pobreza panameña; (ii) el menor ingreso per cápita en los segmentos vulnerables proviene de la baja calidad de los puestos de trabajo.</p> <p>Lo anterior lleva a que el estudio concluya que: (i) para que el crecimiento económico esté sesgado hacia los más pobres, se debe contar con una política social que reduzca la pobreza y garantice oportunidades para este grupo vulnerable; (ii) aunque la disponibilidad de puestos de trabajo es importante, se debe trabajar en mejorar la calidad de los mismos, y ; (v) para aliviar la pobreza extrema, el país necesita desarrollar programas compensatorios orientados a transferir ingresos a los pobres extremo, garantizándole a estas familias un poder adquisitivo mínimo.</p> | 2003  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394390">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394390</a> |

| Temas                            | Estudio   | Descripción  | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos   |
|----------------------------------|---|--|-------|---|
| Resultados encontrados en la RdO | “Pobreza y protección social en Panamá” (Arim, Amarante, Rubio y Vigorito; 2009).   | <p>Esta nota contribuye a un debate relativamente reciente en Panamá, en torno a lo que debería ser un sistema de protección social (SPS) y los retos que el país enfrenta para conformarlo. Entre otros, el análisis encuentra que la Red de Oportunidades es uno de los programas de transferencias condicionadas mejor focalizados de la región, con vastas incidencias sobre la pobreza (la mitad de la caída en la incidencia de la pobreza de 2003 a 2008 se puede asociar a la Red de Oportunidades).</p> <p>Teniendo esto en cuenta, propone la consolidación, expansión y profundización de las intervenciones agrupadas en la Red de Oportunidades.</p>  | 2009  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394274">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394274</a> |
|                                  | Nota para discusión con autoridades y actores del sector de “Protección Social y primera infancia en Panamá” (Rubio, Gutiérrez, Lievano, Pinzón; 2011). | <p>Esta nota empieza realizando un diagnóstico de la situación de pobreza y vulnerabilidad en Panamá. <i>Encuentra, entre otros: (i) condiciones particularmente desfavorables para la población indígena y los niños más pequeños; (ii) una oferta de servicios infantiles inadecuados, insuficientes e inequitativos; (iii) un sistema de protección social que cuenta con una diversidad de programas de transferencias monetarias. Habla de la efectiva focalización y de los impactos de la Red de Oportunidades (RdO) sobre pobreza (Arim, et. al. (2009), mientras que para la Beca Universal y 100 a los 70, encuentra que su cobertura de corte universalista implica una transferencia de recursos importantes a sectores de la sociedad que se encuentran, en términos relativos, en situaciones privilegiadas.</i></p> <p>El estudio continúa con recomendaciones concernientes al sistema de protección social Panameño en general, y a dos de sus principales pilares para proteger a los más vulnerables: el Plan de Atención integral a la Primera Infancia (PAIPI), y la RdO. Entre las recomendaciones, resaltan: <i>(i) dar prioridad a la cobertura de</i></p> | 2011  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283</a> |

| Temas | Estudio   | Descripción  | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos  |
|-------|---|--|-------|--|
|       |   | <p><i>atención integral a la primera infancia, con foco en la población de 0 a 3 años de edad, y énfasis en modalidades pertinentes al contexto de la población infantil vulnerable del país; (ii) garantizar una financiación adecuada y sostenible para la atención integral a la Primera infancia; (iii) rediseñar las transferencias condicionadas asociadas a la RdO, e identificar programas complementarios que permitan avanzar en cobertura e impacto sobre el bienestar, y; (vi) realizar un esfuerzo de fortalecimiento institucional del MIDES.</i></p> <p>Por último, presenta la experiencia del BID en el sector de protección social y primera infancia, áreas de intervención estratégica para el periodo 2010-2014.</p>  |       |  |
|       | <p>“Programas de transferencias condicionadas, políticas sociales y combate contra la pobreza en Panamá”(Mojica;2010)</p> | <p>Este documento presenta los cambios que el programa de transferencias condicionadas (PTC) Red de Oportunidades, ha ocasionado sobre la política social y la reducción de la pobreza en Panamá.</p> <p>Caracteriza a Panamá como un país con fuertes desigualdades sociales y con una pobreza concentrada en las áreas indígenas, las cuales están dotadas de una escasa infraestructura de salud y educación. Hasta la creación de la Red de Oportunidades, la combinación de crecimiento económico, protección social contributiva y políticas asistenciales de corte universalistas no habían sido suficientes para lograr la reducción sostenida de la pobreza e indigencia. <i>Con la introducción de este PTC se buscó focalizar las intervenciones en los más pobres y las áreas indígenas, lo que está contribuyendo a desarrollar las capacidades humanas de la población excluida y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza.</i></p> | 2010  | <p><a href="http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/39813/P39813.xml&amp;xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&amp;base=/tpl/top-bottom.xslt">http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/39813/P39813.xml&amp;xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&amp;base=/tpl/top-bottom.xslt</a></p> |
|       | <p>“Evaluación Operativa de la Red de Oportunidades” (Gomez Hermosillo; 2009)</p>   | <p><i>Esta evaluación documenta los avances y las lecciones aprendidas en la operación de la Red de Oportunidades (RdO). Encuentra que el balance de fortalezas y debilidades es positivo, y sitúa a la Red como una realidad promisorio para el gobierno de Panamá.</i> Dentro de sus principales fortalezas, resaltan el desempeño de la focalización, la capacidad operativa para la expansión de cobertura</p>   | 2009  | <p><a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394323">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394323</a></p>   |

| Temas | Estudio   | Descripción   | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos  |
|-------|---|---|-------|--|
|       |   | <p>en zonas aisladas y dispersas, la entrega periódica de transferencias, y el diseño adecuado del esquema de corresponsabilidades. Algunas de las principales debilidades encontradas, fueron la carencia de un sistema de información gerencial funcional, la aplicación de soluciones temporales y parciales que modificaron la operación prevista originalmente ante la falta del Sistema, la falta de un procedimiento objetivo de ajuste del monto de la transferencia, y la ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación de impacto y auditoría social.</p> <p><i>El estudio recomienda, entre otras, continuar y fortalecer la Red, mejorar la institucionalidad del programa y de sus principales procesos, robustecer su trabajo intersectorial, ampliar los mecanismos de transparencia de la RdO y formular una nueva etapa del Sistema de Protección Social, que tenga a la RdO como columna vertebral.</i></p>   |       |  |
|       | <p>“Diseño de políticas y programas sociales: Estudio de Evaluación Cualitativa del Programa Red de Oportunidades” (Waters; 2009)</p> | <p><i>Este estudio realiza una investigación cualitativa en las comarcas Kuna, Ngöbe y Emberá, para evaluar la percepción de los beneficiarios de la Red de Oportunidades (RdO), Programa considerado como uno de los pilares fundamentales del sistema de protección social del gobierno panameño.</i></p> <p><i>Encuentra que, aunque existen barreras de acceso a los servicios de salud y educación, la transferencia ha mejorado la capacidad de las familias pobres para acceder a estos servicios. En general, encuentra que los beneficiarios dedican las transferencias para cubrir los gastos relacionados al cumplimiento de las corresponsabilidades (útiles escolares, uniformes, transporte, compra de medicamentos y alimentos etc.), en inversiones productivas (pequeños negocios, expansión de la producción agrícola), en mejoramiento en la vivienda, o en ahorros. Identifica a las largas distancias y a los problemas de traslado, como las dificultades principales para recibir la transferencia. Aunque las familias por lo general están de acuerdo con que la transferencia llegue a las madres, reportan insatisfacción con el hecho de que se efectúe a la familia extendida (por vivienda), en vez de efectuarse a las familias nucleares.</i></p> | 2009  | <p><a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394339">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394339</a></p> |



| Temas | Estudio   | Descripción   | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos   |
|-------|---|---|-------|---|
|       |   | <i>Entre otros, el estudio concluye que: (i) el programa RdO se debe continuar y expandir para cubrir a los corregimientos y familias no atendidas; (ii) se deben realizar mejoras operativas a la RdO (considerar realizar el pago a nivel de familia nuclear; identificar e implementar mecanismos para acercar los puntos de pago a las comunidades; optimizar la oferta y calidad de servicios de salud y educación en las comarcas; crear un sistema permanente de monitoreo y evaluación).</i>  |       |   |
|       | Estudio sobre “Temas interculturales y de género para la expansión del sistema de protección social.” (Bodnar, López; 2009) | <i>Dado el Rol del Programa Red de Oportunidades (RdO) en la superación de la pobreza extrema en Panamá, y sus altos niveles de focalización en Comarcas indígenas, el estudio recoge los insumos necesarios para adecuar los procesos, procedimientos y materiales de la RdO, en una perspectiva de interculturalidad y el género.</i><br><i>El estudio recomendó continuar apoyando a la superación de la pobreza extrema de los grupos étnicos mediante el programa RdO, adaptada a las particularidades de estos grupos.</i> Algunas de las adaptaciones incluyen: capacitar a los funcionarios de la RdO y de salud y educación en la comprensión y atención de la diversidad cultural; fortalecer la comunicación y coordinación entre las autoridades nacionales, y las instancias regionales, locales y comarcales; dar participación a las autoridades comarcales en la toma de decisiones para la implementación de la RdO; revisar las corresponsabilidades y monitorear su cumplimiento, y; revisar el monto de la transferencia. | 2009  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394340">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394340</a> |
|       | “Social Assessment and Indigenous Peoples Plan (IPP212)” (Banco Mundial; 2008)  | El documento analiza la consistencia del Programa Red de Oportunidades (RdO) con las percepciones y expectativas de las familias beneficiarias que viven en las comarcas de los principales grupos indígenas beneficiarios (Ngöbe-Buglé; Kuna; Emberá-Wounaan).<br><i>Encuentra que las comunidades perciben que, aunque algunos aspectos de la RdO podrían mejorar, la RdO es necesaria e importante.</i> Entre otros, estos grupos perciben: (i) una insuficiencia del monto transferido para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) una necesidad de que las transferencias se realicen a nivel de familia nuclear y no de hogar; (iii) la geografía y la percepción de baja   | 2008  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394357">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394357</a> |

| Temas  | Estudio   | Descripción   | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos   |
|--|---|---|-------|---|
|  |   | <p>calidad como principal dificultad para acceder a servicios médicos y educativos; (iv) que la transferencia se gasta en el cumplimiento de corresponsabilidades, comida, reparación de vivienda, agricultura y en la inversión en pequeños negocios y ahorros.</p> <p>De ahí, plantea acciones que mejorar la pertinencia cultural del Programa, en el marco del crédito 7479-PA del Banco Mundial.</p>   |       |   |
| Análisis sectoriales (salud y educación), que muestran la necesidad de continuar y expandir la RdO | Estudio sobre “Población indígena y retos de su educación” (Ñopo, Winder; 2010) | <p>El documento analiza la consistencia del Programa Red de Oportunidades (RdO) con las percepciones y expectativas de las familias beneficiarias que viven en las comarcas de los principales grupos indígenas beneficiarios (Ngöbe-Buglé; Kuna; Emberá-Wounaan).</p> <p><i>Encuentra que las comunidades perciben que, aunque algunos aspectos de la RdO podrían mejorar, la RdO es necesaria e importante.</i> Entre otros, estos grupos perciben: (i) una insuficiencia del monto transferido para satisfacer sus necesidades básicas; (ii) una necesidad de que las transferencias se realicen a nivel de familia nuclear y no de hogar; (iii) la geografía y la percepción de baja calidad como principal dificultad para acceder a servicios médicos y educativos; (iv) que la transferencia se gasta en el cumplimiento de corresponsabilidades, comida, reparación de vivienda, agricultura y en la inversión en pequeños negocios y ahorros.</p> <p>De ahí, plantea acciones que mejorar la pertinencia cultural del Programa, en el marco del crédito 7479-PA del Banco Mundial.</p> | 2010  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394363">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394363</a> |
|  | Nota técnica de educación   | <p>La nota encuentra que <i>por problemas de acceso, calidad y eficiencia interna, Panamá no está alcanzando los resultados educativos que debería tener, dado su nivel de gasto en este rubro. Las cifras son particularmente alarmantes para las zonas rurales y las comarcas indígenas.</i> Lo anterior lleva a que se identifiquen la mejora de la calidad de los aprendizajes, el aumento en acceso en niveles medio y post-medio, y la disminución de las brechas educativas como retos fundamentales. <i>Programas que incentiven la demanda en áreas rurales e indígenas (como la Red de Oportunidades), son fundamentales en la disminución de las brechas encontradas.</i> Por</p>  |       | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35392339">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=35392339</a> |

| Temas  | Estudio   | Descripción  | Fecha | Referencias y enlaces archivos técnicos   |
|--|---|--|-------|---|
|  |   | último, el programa presenta las múltiples acciones del Gobierno en esta área, y describe el papel del BID en el acompañamiento de este proceso de inversión focalizada en comarcas.   |       |   |
| Importancia de invertir en la primera infancia | Nota para discusión con autoridades y actores del sector de “Protección Social y primera infancia en Panamá” (Rubio, Gutiérrez, Lievano, Pinzón; 2011). | <p>Esta nota empieza realizando un diagnóstico de la situación de pobreza y vulnerabilidad en Panamá. <i>Encuentra, entre otros: (i) condiciones particularmente desfavorables para la población indígena y los niños más pequeños; (ii) una oferta de servicios infantiles inadecuados, insuficientes e inequitativos; (iii) un sistema de protección social que cuenta con una diversidad de programas de transferencias monetarias. Habla de la efectiva focalización y de los impactos de la Red de Oportunidades (RdO) sobre pobreza (Arim, et. al. (2009), mientras que para la Beca Universal y 100 a los 70, encuentra que su cobertura de corte universalista implica una transferencia de recursos importantes a sectores de la sociedad que se encuentran, en términos relativos, en situaciones privilegiadas.</i></p> <p>El estudio continúa con recomendaciones concernientes al sistema de protección social Panameño en general, y a dos de sus principales pilares para proteger a los más vulnerables: el Plan de Atención integral a la Primera Infancia (PAIPI), y la RdO. Entre las recomendaciones, resaltan: <i>(i) dar prioridad a la cobertura de atención integral a la primera infancia, con foco en la población de 0 a 3 años de edad, y énfasis en modalidades pertinentes al contexto de la población infantil vulnerable del país; (ii) garantizar una financiación adecuada y sostenible para la atención integral a la Primera infancia; (iii) rediseñar las transferencias condicionadas asociadas a la RdO, e identificar programas complementarios que permitan avanzar en cobertura e impacto sobre el bienestar, y; (vi) realizar un esfuerzo de fortalecimiento institucional del MIDES.</i></p> <p>Por último, presenta la experiencia del BID en el sector de protección social y primera infancia, áreas de intervención estratégica para el periodo 2010-2014.</p> | 2011  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39394283</a> |
| Costo de invertir en la primera infancia       | “Programa de inversiones en la primera infancia en Panamá”(vanRavens;   | <i>El estudio encuentra que Panamá: (i) tiene niveles de capital humano muy bajos para su nivel de crecimiento económico; (ii) tiene altos niveles de desnutrición, que afectan el PIB hasta en un</i>   | 2011  | <a href="http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36335206">http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=36335206</a> |

| Temas  | Estudio  | Descripción  | Fecha                              | Referencias y enlaces archivos técnicos |
|--|--|--|------------------------------------|---|
|  | 2011)  | 2%; (iii) tiene una pobreza centrada en el grupo etareo de 0 a 5 años.<br>Con esta base, plantea enfrentar este reto al mejorar los servicios de salud, ampliar la capacidad de los centros de orientación infantil y familiar para atender, con especial énfasis, a niños de 3 años, y utilizar la plataforma de la Red de Oportunidades para brindar educación parental. Los costos totales de inversión requeridos para lo anterior, ascienden a los B/72 millones para el periodo 2012-2015. |                                    |   |
| <b>Trabajos por realizar</b>                         |  |  |                                    |   |
| Insumos del Plan de Desarrollo de la Operación (POD) | Estudio de propuesta definición única de pobreza   |  | Estimado para Febrero – Marzo 2015 |   |
|  | Diseño del Registro Único de Beneficiarios   |  | Estimado para Febrero – Marzo 2015 |   |
|  | Estudio de revisión de los criterios de focalización del programas de subsidios no contributivos |  | Estimado para Febrero – Marzo 2015 |   |
|  | Asistencia técnica para la actualización de los Reglamentos Operativos del Programa.             |  |                                    |   |
|  | Estudio de Análisis Económico  |  | Estimado para Febrero – Marzo 2015 |   |

CONFIDENCIAL

<sup>1</sup> La información contenida en este Anexo es de carácter deliberativo, y por lo tanto confidencial, de conformidad con la excepción relativa a “Información Deliberativa” contemplada en el párrafo 4.1 (g) de la “Política de Acceso al Información” del Banco (Documento GN-1831-28).