

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PANAMÁ

REFORMULACIÓN DEL PROGRAMA DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO SOCIAL DE PANAMÁ (PN-L1105 – 3512/OC-PN)

PROPUESTA DE REFORMULACIÓN

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Carolina Freire (SCL/SPH), Jefa de Equipo; Emmanuelle Sánchez (SPH/CPN), Jefa Alternativa de Equipo; David Ochoa (VPC/FMP); Leonor Corriols (VPC/FMP); Eduardo Fajnzylber (SPD/SDV); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Ana Grigera (GDI/CPN); Leyson Guillén (VPS/ESG); Heidi Fishpaw (VPS/ESG); Juan del Barrio (INE/CPN); Iliá Nieto (CID/CPN); Marta Guerra (SCL/SPH); Amelia Landau (Consultora); Ana Pérez Expósito (Consultora); Alejandro Cruz (Consultor); Marisol Carías (Consultora); y Juan Mejalenko (Consultor).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

ÍNDICE

I.	DESCRIPCIÓN DE LA REFORMULACIÓN PROPUESTA.....	1
A.	Antecedentes.....	1
B.	Justificación	7
C.	Descripción del Programa reformulado	13
D.	Indicadores claves de resultado	15
II.	ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS	15
A.	Instrumentos de financiamiento	15
B.	Riesgos ambientales y sociales.....	16
C.	Riesgos fiduciarios.....	17
D.	Otros riesgos y temas clave.....	17
III.	PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....	18
A.	Resumen de los arreglos de implementación	18
B.	Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados.....	20
IV.	RECOMENDACIÓN	20

ANEXOS	
Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

ENLACES ELECTRÓNICOS REQUERIDOS (EER)	
EER#1	Plan de Ejecución Plurianual/Plan Operativo Anual
EER#2	Plan de Monitoreo y Evaluación
EER#3	Informe de Gestión Ambiental y Social
EER#4	Plan de Adquisiciones

ENLACES ELECTRÓNICOS OPCIONALES (EEO)	
EEO#1	Solicitud de reformulación presentada por el Gobierno de Panamá
EEO#2	Informe de Viabilidad Económica
EEO#3	Análisis Ambiental y Social y Plan de Gestión Ambiental y Social
EEO#4	Análisis Sociocultural
EEO#5	Análisis de Infraestructura
EEO#6	Reglamento Operativo
EEO#7	Cambios en la Matriz de Resultados original
EEO#8	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia a mejorar
EEO#9	Estudio de Pasivos Ambientales y Sociales
EEO#10	Filtro de Política de Salvaguardias (SPF) y Formulario de Evaluación de Salvaguardia (SSF)

ABREVIATURAS	
AAS	Análisis Ambiental y Social (AAS)
AG	Ángel Guardián
BA	Bono Alimentario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAIPI	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
DIDS	Dirección de Inclusión y Desarrollo Social
DR	Direcciones Regionales
GP	Gobierno de Panamá
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
IPM-NNA	Índice de Pobreza Multidimensional de los Niños, Niñas y Adolescentes
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
MIPYME	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
OE	Organismo Ejecutor
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PIB	Producto Interno Bruto
PIIB	Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios
PMT	<i>Proxy Means Test</i>
PTMC	Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas
RdO	Red de Oportunidades
UEAF	Unidad de Enlace Administrativo y Financiero

I. DESCRIPCIÓN DE LA REFORMULACIÓN PROPUESTA

A. Antecedentes

- 1.1 El Gobierno de Panamá (GP) solicitó al BID la reformulación del Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN) ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a fin de utilizar el saldo no comprometido del Programa para apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19¹ y apoyar la reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia. El presente documento expone los logros de los tres componentes del Programa original, y presenta una justificación para la reorientación de los recursos no comprometidos. Adicionalmente, presenta los cambios que se proponen al programa original, tanto en objetivos, indicadores, y presupuesto.
- 1.2 El 5 de agosto de 2015 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (Resolución DE-069/15), cuyo costo total es US\$60 millones. El Contrato de Préstamo No.3512/OC-PN fue suscrito el 22 de octubre de 2015 por un monto de hasta US\$50.000.000 con cargo al Capital Ordinario del Banco (83,3%, del costo total del Programa) y una contrapartida local equivalente a US\$10.000.000 (16,7%, del costo total del Programa a). El 24 de agosto de 2016 se dio la elegibilidad para los desembolsos del préstamo. En 2019 se aprobó una extensión del plazo de desembolso por 24 meses hasta el 1 de diciembre de 2021².
- 1.3 **Solicitud del Gobierno de Panamá.** El GP, a través de la nota MEF-2021-39007 del 6 de julio de 2021, solicitó al BID ([EEO#1](#)) la reformulación del programa a fin de utilizar los recursos no comprometidos para para apoyar niveles mínimos e ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19 y la continuación de inversiones en la primera infancia, incluyendo el apoyo a la reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia.
- 1.4 El Programa original, ejecutado por el MIDES tiene como objetivo general contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer al MIDES del nivel central y regional en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC); y (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.
- 1.5 **Avances del Programa.** Al 1 de octubre de 2021, se han desembolsado US\$30.301.245,30 (60,6%) del Préstamo. Los recursos comprometidos y pendientes de pago suman US\$4.484.806,99 (8,9%). El saldo no comprometido es de US\$15.213.938,71 (30,4%). El Programa original tiene avances importantes

¹ El primer caso y muerte confirmada de COVID-19 en Panamá se registró el 9 de marzo de 2020. El país declaró una emergencia nacional el 13 de marzo de 2020 mediante la Resolución de Gabinete No.11 del 13 de marzo de 2020. Al 14 de septiembre de 2021, Panamá registraba 462.224 casos acumulados de COVID-19 y 7.137 muertes. Ver: <http://www.iadb.org/document.cfm?id=EZSHARE-2024879176-696>.

² Los cambios propuestos con la presente reformulación incluyen la extensión del plazo de último desembolso por 24 meses hasta el 1 de diciembre de 2023 (párrafo 1.9).

en sus tres componentes cuya ejecución ha sido apoyada por seis cooperaciones técnicas del BID desde 2015³.

- 1.6 Por medio del Componente 1, Fortalecimiento del MIDES, y con cargo a los recursos del Préstamo original y del aporte local, al momento, se ha contribuido al fortalecimiento del MIDES mediante la contratación y capacitación de personal de la Secretaría Técnica de Gabinete Social (STGS), la creación de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS) y de la Unidad Coordinadora de Atención Integral a la Primera Infancia; se ha diseñado e implementado un esquema del promotor único para los programas sociales; y se han rehabilitado y equipado tres direcciones centrales y tres Direcciones Regionales (DR) del MIDES. Mediante el Componente 2, Gestión eficiente de los PTMC, se logró la homologación de los criterios para la identificación y recertificación de los beneficiarios en pobreza y pobreza extrema y su instrumentación a través de un Formulario Único de Protección Social. La eficiencia y transparencia en la gestión de los PTMC se fortaleció por medio del desarrollo de la Plataforma Informática Integrada de Beneficiarios (PIIB) que automatiza los procesos involucrados en el ciclo operativo de los PTMC. El PIIB permite verificar las condiciones de elegibilidad de los beneficiarios, contribuyendo a mejorar la focalización, y permite la verificación del proceso de pagos, aumentando la transparencia. El desarrollo del PIIB está en su fase final de implementación, la cual consiste en el desarrollo de la plataforma de visualización de los usuarios externos, las pruebas de vulnerabilidad del sistema y la capacitación del personal involucrado en su administración.
- 1.7 Mediante el Componente 3, Aumento de la inversión en capital humano, se apoyó la elaboración de acuerdos interinstitucionales con el Ministerio de Salud (MINSA) y el Ministerio de Educación (MEDUCA) para verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades en salud y educación de los beneficiarios de los PTMC. Se financió la elaboración de estándares de calidad para los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), se han construido y equipado dos centros nuevos, rehabilitado y equipado doce centros, implementado un modelo de pago per cápita y por resultados en veinticuatro centros, y se ha diseñado un modelo comunitario de atención integral a la primera infancia.
- 1.8 A fin de proteger a grupos vulnerables ante el COVID-19, en julio de 2020 el GP solicitó al BID la utilización de US\$20 millones del Préstamo original para el pago de transferencias monetarias a los beneficiarios de la Red de Oportunidades (RdO)⁴. La RdO es uno de cuatro PTMC administrados por el MIDES que brinda una transferencia mensual de US\$50 a hogares en pobreza extrema con niños menores de 18 años, condicionada al cumplimiento de corresponsabilidades⁵. En uso de la autoridad delegada en la administración del Banco, se aprobó el uso de recursos para este propósito, por considerarse que los cambios solicitados no eran sustanciales ya que: (i) el pago de Transferencias Monetarias Condicionadas

³ Las cooperaciones técnicas (ATN/OC-13348-PN; ATN/OC-14030-PN; ATN/OC-16284-PN; ATN/OC-15865-PN; ATN/OC-17349-PN; y ATN/OC-18631-PN) han brindado asistencia técnica al MIDES en los procesos de mejora a la focalización de los programas de transferencias monetarias, y mejoras a la calidad de los CAIPI, así como su evaluación de impacto.

⁴ Ver Notas No. DM-1064-2020 (22/06/2020) y No. 374-2020 (21/07/2020).

⁵ Mediante la [Resolución No. 168 de 29 de julio de 2020](#) el MIDES suspendió temporalmente la verificación de las corresponsabilidades en salud y educación de la RdO mientras dure el estado de emergencia. El pago de la RdO solicitado en julio de 2020 por el Gobierno de Panamá correspondió a tres ciclos de pago.

(TMC) al cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud de la RdO verificadas en el sistema de información gerencial era un gasto elegible previsto en el Componente 3 (producto 3.3. de la Matriz de Resultados) y que seguía siendo consistente con el objetivo general del programa; y (ii) no modificaba los resultados de la operación de forma sustancial.

- 1.9 **Descripción del cambio propuesto.** La reformulación del programa tiene el propósito de redirigir los recursos no comprometidos del Programa original, por la suma de US\$15.213.938,71, para apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19 y continuar inversiones en la cobertura y calidad de los servicios dirigidos a la primera infancia, incluyendo el apoyo a la reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia. La reformulación implica: (i) cambios en los objetivos específicos; (ii) cambios en los indicadores de impacto y resultado; (iii) la incorporación de nuevas actividades; (iv) cambios en los productos; (v) la redistribución del presupuesto entre componentes; y (v) la extensión del plazo de último desembolso por 24 meses hasta 1 de diciembre de 2023.
- 1.10 **Cambios en los objetivos específicos.** Se mantiene el objetivo general y los objetivos específicos del programa original. Se agrega un nuevo objetivo específico de “Apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19” al igual que un nuevo componente. El nuevo Componente 4 se refiere a la Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias existentes, específicamente el pago del programa RdO sin la verificación de corresponsabilidades en salud y educación (§1.14).
- 1.11 **Cambios en indicadores de impacto y resultado.** La reformulación requiere cambios a la matriz de resultados original (ver detalles en los Cambios en la Matriz de Resultados original, [EEO#7](#)).
- 1.12 En cuanto a los indicadores de impacto, se elimina un indicador relacionado al desarrollo infantil de niños menores de 3 años que asisten a CAIPI⁶ debido al cierre de los CAIPI entre 2020 y 2021, y la gradualidad de su reapertura. Los demás indicadores de impacto se mantienen con ajustes a las metas finales.
- 1.13 En cuanto a los indicadores de resultado, cuatro son eliminados, a saber: (i) dos indicadores que miden la recertificación de beneficiarios de la RdO, Bono Alimentario (BA) y 120 a los 65 son eliminados; (ii) el indicador que mide el acceso de beneficiarios de la RdO a servicios de salud y educación se elimina debido al cierre de los servicios durante la emergencia nacional por COVID-19; y (iii) el indicador de calidad de los CAIPI medida por la prueba *Infant Toddler Environment Rating Scale* (ITERS) se elimina debido a que el cierre de los CAIPI desde 2020 impide aplicar dicha medición.
- 1.14 Seis indicadores de resultado se modifican en su meta final de la siguiente manera: (i) se reduce la meta final de los cinco indicadores asociados a la cobertura y filtración de los PTMC debido a que el proceso de recertificación no se llevó a cabo

⁶ Mediante el Decreto Ejecutivo No. 107 del 6 de diciembre de 2016, el MIDES cambió el nombre de los centros infantiles administrados por el MIDES de Centro de Orientación Infantil y Familiar a Centro de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI).

entre 2017 y 2020⁷; y (ii) se reduce la meta del indicador asociado a la aplicación de estándares de calidad en CAIPI debido a su cierre. Adicionalmente, se agregan cuatro indicadores de resultado nuevos: (i) dos para el objetivo específico asociado al fortalecimiento del MIDES; (ii) uno para el segundo objetivo específico que consolida la información de recertificación de los PTMC; y (iii) uno para el objetivo específico nuevo asociado al apoyo de niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19. El cuadro 1.1. resume los cambios en los indicadores de impacto y resultado.

Cuadro 1.1. Cambios en impactos y resultados de la Matriz de Resultados

	Unidad de Medida	Meta Original	Meta Reformulada	Eliminado	Modificado	Agregado
Indicadores de impacto						
Incidencia de pobreza extrema	%	6,5	15,7		X	
Incidencia de pobreza general	%	16,7	35,2		X	
Niños en los CAIPI que tienen puntaje ASQ-3 por debajo del umbral crítico	%	n/d	-10%		X	
Niños en los CAIPI que tienen valor z talla para la edad por debajo de un umbral crítico	%	n/d		X		
Indicadores de Resultado						
Direcciones de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS) que implementan los ciclos operativos de los PTMC de forma consolidada	%	----	80			X
Direcciones regionales del MIDES fortalecidas	%	----	42			X
Pobres extremos en hogares con menores de 18 años incluidos en el programa RdO (cobertura)	%	80	24		X	
Beneficiarios de la RdO que no son pobres extremos (filtración)	%	35	49.5		X	
Beneficiarios de 120 a los 65 que no son pobres (filtración)	%	53	48.3		X	
Beneficiarios de Ángel Guardián que no son pobres extremos (filtración)	%	-5pp	83.4		X	
Beneficiarios de la RdO y BA recertificados	#	44.000		X		
Beneficiarios de 120 a los 65 recertificados	#	22.000		X		
Beneficiarios de la RdO y de 120 a los 65 recertificados	#	-----	100.000			X
Beneficiarios de AG recertificados	#	22.000	8.000		X	
Beneficiarios de la RdO que tienen acceso a los servicios de salud y educación	%	+5pp		X		
CAIPI que aplica los estándares de calidad aprobados por el MIDES	%	60	50		X	
Calidad de CAIPI medida por ITERS	%	+20 pp de CAIPI con puntaje mayor a 4		X		
Pobres extremos en hogares con menores de 18 años incluidos en el programa RdO (cobertura)	%	---	24			X

⁷ Si bien el MIDES avanzó en la recertificación de la elegibilidad de 43.149 beneficiarios de los programas Red de Oportunidades y 120 a los 65 durante la ejecución del Programa, la recertificación periódica por medio de la aplicación de la Ficha Única de Protección Social presentó desafíos institucionales. El MIDES continúa, no obstante, realizando verificaciones de la elegibilidad de los beneficiarios de manera permanente por medio de cruce de bases de datos administrativos utilizando el PIIB.

- 1.15 Incorporación de nuevas actividades.** Se propone financiar las siguientes actividades no previstas en el Programa original: (i) transferencias monetarias a hogares beneficiarios del programa RdO como respuesta a la pandemia, dada su alta vulnerabilidad, bajo el nuevo objetivo específico y componente. Las transferencias monetarias pagados por este nuevo componente no contarán con la verificación de corresponsabilidades en salud y educación según la suspensión de esta actividad establecida por el MIDES en la Resolución No. 168 del 29 de julio de 2020 aplicable a los pagos de transferencias monetarias durante el estado de emergencia nacional por COVID-19; (ii) mejoras a 38 CAIPI para facilitar su reapertura. Esta nueva actividad se incorpora al Componente 3 (Aumento de la inversión en capital humano) mediante un nuevo producto titulado “CAIPI mejorados” ya que se ajusta al objetivo específico de disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.
- 1.16 Cambios en los productos.** De los 29 productos del Programa original se elimina uno y se reduce el alcance físico y financiero de ocho por lo que fue necesario ajustar sus respectivas metas. Un total de 20 productos se han logrado a la fecha (§1.5). El Cuadro 1.1. resume los cambios en los productos (para el detalle completo de los cambios en la Matriz de Resultados original, ver [EEO#7](#)).

Cuadro 1.2. Cambios en productos de la Matriz de Resultados

Productos				
Componentes	Meta original	Meta reformulada	Eliminado	Modificado
Componente 1. Fortalecimiento institucional				
1.10 Direcciones del MIDES Central equipadas con mobiliario y equipo tecnológico	6	3		x
Componente 2. Gestión eficiente de los PTMC				
2.3. Protocolo de recertificación de beneficiarios operativizado	3		x	
2.6 Número de beneficiarios de programas antipobreza registrados en el PIIB	650.000	342.000		x
Componente 3. Acumulación de capital humano				
3.5 CAIPI construidos	5	3		x
3.6 CAIPI rehabilitados	44	15		x
3.8 Niños menores de cinco años que cuenta con la Libreta del Niño	40.000	13.000		x
3.9 CAIPI con modelo de pago per cápita y en base a resultados	89	24		x
3.10 Niños menores de cinco años atendidos en CAIPI	3.449	506		x
3.11 Niños menores de cinco años atendidos en modalidad comunitaria	5.400	1.200		x

- 1.17 Redistribución del presupuesto.** Los cambios propuestos (párrafos 1.8 a 1.15) implican que el presupuesto del Programa original se modifique como se presenta en el Cuadro 1.2.

Cuadro 1.3. Distribución propuesta de recursos propuesto (US\$)

Componente	Aprobado Original	Aprobado Vigente	Disponible para Reformulación	Propuesta de reformulación	Diferencia Vigente-Propuesta de Reformulación
Componente 1. Fortalecimiento del MIDES	9.481.660,00	6.836.629,16	2.711.421,50	4.798.165,66	-2.038.463,50
Componente 2. Gestión eficiente de los PTMC	13.900.000,00	13.900.000,00	11.039.628,91	3.666.971,09	-10.233.028,91
Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano	25.018.340,00	27.663.370,84	0	33.540.493,14	5.877.122,30
Componente 4. Protección mediante PTMC existentes	0	0	0	7.839.900,41	7.839.900,41
Administración	1.600.000,00	1.600.000,00	1.462.888,30	154.469,70	-1.445.530,30
Total	50.000.000,00	50.000.000,00	15.213.938,71	50.000.000,00	0.00

1.18 **Extensión del plazo de último desembolso.** Para utilizar los recursos según la propuesta del cuadro anterior, se requiere una ampliación del plazo para el último desembolso por 24 meses, hasta el 1 de diciembre de 2023.

1.19 En resumen, la reformulación propone disminuir los recursos del Componente 1 por US\$2.038.463,50, del Componente 2 por US\$10.233.028,91, y de administración por US\$1.445.530,30, e incrementar los recursos del Componente 3 por US\$5.877.122,30 y del nuevo Componente 4 por US\$7.839.900,41 a fin de financiar las actividades de apoyo a los ingresos de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19 y apoyar la reapertura de los centros infantiles (§1.2) según la solicitud del GP.

1.20 **Mecanismos de ejecución y términos y condiciones financieras.** El MIDES se mantiene como el organismo ejecutor del Programa reformulado, mediante la Unidad de Enlace Administrativo y Financiero (UEAF) que actuará como Unidad Ejecutora del programa según como estaba originalmente previsto. Las intervenciones dirigidas a la primera infancia (Componente 3) seguirán siendo coordinadas técnicamente por la Dirección de Servicios de Protección Social del MIDES. Por otro lado, los términos y condiciones financieras del contrato de préstamo 3512/OC-PN no se modifican.

B. Justificación

- 1.21 **Problemática**⁸. Las medidas adoptadas por el GP⁹ para contener la propagación de COVID-19 generaron una reducción significativa de la actividad económica. El Producto Interno Bruto (PIB) se contrajo 17,9% en términos reales en 2020. A su vez, la fuerte caída de la actividad económica tuvo repercusiones negativas en las cuentas públicas. Se produjo una contracción de 21,2% en los ingresos públicos en 2020. Ello, unido a un aumento del gasto público de 5,7% respecto del año anterior hizo que el déficit fiscal ascendiera al 10,1% del PIB, un incremento de 7 puntos porcentuales, y que la deuda aumentara del 46% al 69,8% del PIB de 2019 a 2020. El deterioro de las finanzas públicas va a requerir un complejo proceso de consolidación fiscal, ya que el GP tiene el compromiso de no superar los déficits establecidos en la Ley de Responsabilidad Social Fiscal para los próximos años: 7%-7,5% en 2021, 4,0% en 2022, 3,0% en 2023, 2% en 2024 y 1,5% a partir de 2025. Los datos del primer semestre de 2021 indican que la recuperación de los ingresos, especialmente los tributarios, aún es frágil: caen un 21,2% comparado con el mismo período de 2019. Por su parte, los gastos del Gobierno Central han aumentado un 9,5% respecto a 2020, principalmente por un aumento del gasto en planilla. Todo ello indica que, ante la debilidad de los ingresos y el aumento de la carga de intereses producto del crecimiento de la deuda, el proceso de consolidación fiscal en los próximos años pasa por una contención del gasto.
- 1.22 La contracción económica ha tenido un impacto negativo en los medios de vida de la población panameña. La tasa de pobreza general y extrema aumentó en 12,5 y 6,8 puntos porcentuales (p.p.), respectivamente, a 34% y 16,8%, entre 2019 y 2020¹⁰. El aumento de la pobreza ha sido mayor entre la población infantil. Mientras la tasa de pobreza general para los mayores de 19 años en 2020 se encuentra entre el 20% y el 35%, para los menores de cinco años es de 47,4%.
- 1.23 Como respuesta inmediata de protección social para la protección de la población vulnerable ante los efectos socioeconómicos de la pandemia, el GP sostuvo durante 2020 la implementación de los PTMC existentes y puso en marcha el plan

⁸ El diagnóstico de la problemática presentado en la propuesta de préstamo original se mantiene vigente. Ver la descripción de la problemática relacionada a la capacidad institucional del MIDES y la focalización de los PTMC, así como sus principales determinantes, en los párrafos 1.9 al 1.13 del POD original. Ver la descripción de la problemática relacionada a la acumulación de capital humano y sus determinantes en los párrafos 1.18 a 1.22 del POD original. En esta sección se expone la problemática que sustenta las actividades financiadas por el monto reformulado.

⁹ Las medidas establecidas incluyeron el cierre de fronteras (Decreto Ejecutivo No. 472 de 2020), toque de queda nacional las 24 horas (Decreto Ejecutivo No. 490 de 17 de marzo y No. 507 de 24 de marzo), restricción de movilidad por género y cédula de identidad (Decreto Ejecutivo No. 1078 del 11 de septiembre), y cierre temporal de establecimientos comerciales y empresas no esenciales (Decreto Ejecutivo No. 500 de 19 de marzo). Resolución de Gabinete [No. 11 del 13 de marzo de 2020](#).

¹⁰ Carlos Garcimartín, et. al. Impacto social de la pandemia del COVID-19 en Panamá y análisis de eficiencia de los programas de transferencias monetarias. Nota Técnica No. IDB-TN-2221.

temporal de asistencia social Panamá Solidario¹¹. Los PTMC administrados por el MIDES y que conjuntamente llegan a alrededor de 315.000 personas en situación de pobreza y pobreza extrema son: (i) RdO es una transferencia de US\$50 mensuales a hogares con niños menores de 18 años en situación de pobreza extrema condicionada a la asistencia escolar y de controles de salud; (ii) Bono Alimentario (BA), es un cupón de US\$50 mensuales que puede ser utilizado sólo para la compra de alimentos en tiendas autorizadas; (iii) 120 a los 65 es una transferencia de US\$120 mensuales a individuos mayores de 65 años de edad que no reciben una pensión contributiva y se encuentra en situación de pobreza¹². Es condicionada a la asistencia anual a los servicios de salud; y (iv) Ángel Guardián (AG) es una transferencia de US\$80 mensuales dirigida a personas con discapacidad severa en condición de dependencia y pobreza extrema¹³ y es condicionada a la asistencia anual a los servicios de salud. Para determinar la elegibilidad de los beneficiarios y mantener una adecuada focalización, los programas cuentan con un *Proxy Means Test* (PMT) para estimar el nivel de consumo familiar per cápita¹⁴. El 82% de los beneficiarios recibe las transferencias por medio de la Tarjeta Clave Social¹⁵, mientras que el 18%, correspondiente a áreas de difícil acceso, las recibe en efectivo debido a las limitaciones de conectividad y aislamiento geográfico.

- 1.24 **Población vulnerable.** Producto de la contracción económica, el desempleo aumentó del 7,1% en 2019 al 18,5% en 2020¹⁶. El impacto sobre el empleo ha sido mayor entre los deciles inferiores de ingreso. Entre el decil más alto de la población se registró un aumento del desempleo de 4,2 p.p. entre 2019 y 2020, mientras que entre el decil más pobre aumentó en 35,9 p.p. El aumento del desempleo ha afectado más a las mujeres que a los hombres. La tasa de desempleo de las mujeres aumentó más del doble que la de los hombres: 16,4 y 7,9 p.p., respectivamente, durante el mismo período. Si bien la reducción de los ingresos ha afectado a toda la población asalariada, el impacto ha sido mayor entre los grupos de menor ingreso. Mientras que el 34% de los trabajadores asalariados experimentaron una reducción de sus ingresos en 2020, entre los trabajadores del decil más pobre, este porcentaje alcanza 62,8.
- 1.25 Las mujeres y los pueblos indígenas, en particular, son más vulnerables a impactos adversos ya que enfrentaban mayores dificultades en el mercado laboral, incluso antes de la crisis, y mantenían mayores tasas de pobreza. Por un lado, las mujeres presentan una tasa de participación laboral inferior a la

¹¹ Panamá Solidario fue creado mediante el Decreto No. 400 del 27 de marzo de 2020. Está dirigido a: (i) personas en pobreza multidimensional; (ii) personas que viven en áreas de difícil acceso; (iii) familias vulnerables; y (iv) personas dedicadas a actividades económicas por cuenta propia. Consiste en tres modalidades: (i) bolsa de comida entregada quincenal o mensualmente a hogares en áreas rurales y de difícil acceso, (ii) bono solidario entregado mensualmente a los hogares por medio de una libreta de cheques equivalente a US\$80 para la compra de artículos de primera necesidad; y (iii) Vale Digital que mensualmente acredita a sus beneficiarios US\$120 para la compra de alimentos y medicamentos en comercios autorizados.

¹² El Programa 120 a los 65 fue creado mediante la Ley 44 de 2009.

¹³ El Programa AG fue creado mediante la Ley 39 de 2012.

¹⁴ El fortalecimiento de las herramientas de focalización de los PTMC es apoyado por el BID mediante una serie programática (3485/OC-PN, 3724/OC-PN, y 4594/OC-PN).

¹⁵ El depósito de los PTMC se hace a través del Banco Nacional de Panamá a las cuentas bancarias simplificadas de los beneficiarios. Cada beneficiario retira el monto de la transferencia por medio de Tarjeta Clave Social en cualquier cajero automático de la red nacional.

¹⁶ Cálculos propios realizados a partir de la Encuesta de Mercados Laborales de 2020 elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC).

de los hombres (51% y 72%, respectivamente) lo que se traduce en 750.000 mujeres en edad de trabajar que se encuentran ausentes del mercado laboral¹⁷. Por otro lado, antes de la pandemia la tasa de desempleo de las mujeres en Panamá (8,8%) ya era superior respecto a la de los hombres (5,8%) y al promedio nacional¹⁸. Finalmente, la brecha salarial de género se encuentra en torno al 11%¹⁹. Antes de la pandemia, la incidencia de la pobreza entre las mujeres (21,8%) superaba la de los hombres (20,8%)²⁰.

- 1.26 En las comarcas indígenas, la informalidad alcanza el 84,9%, en comparación al 44,9% a nivel nacional²¹. La población de las comarcas indígenas también puede ser mayormente afectada económicamente por su sobre representación entre la población en situación de pobreza²². El Índice de Pobreza Multidimensional de los Niños, Niñas y Adolescentes (IPM-NNA) revela que existen brechas significativas para la niñez indígena. Los hogares indígenas mantienen un Índice de Pobreza Multidimensional superior al promedio nacional (0,1494): Comarca Guna Yala en 0,593, Comarca Emberá-Wounaan en 0,365 y Comarca Ngäbe-Buglé en 0,568 (UNICEF, 2020)²³. De igual manera, las comarcas indígenas más que duplican el promedio nacional (16,1) del indicador de carencia de educación y formación temprana del IPM-NNA: Comarca Guna Yala en 48,7, Comarca Emberá-Wounaan en 40,9 y Comarca Ngäbe-Buglé en 48,7.
- 1.27 **Cierre de los servicios de atención infantil.** En abril de 2020, el GP dictaminó el cierre nacional de los CAIPI y preescolares. El cierre afecta a aproximadamente 2.500 niños menores de tres años que se mantienen sin servicios presenciales de cuidado y estimulación, y 79.803 niños de cuatro a cinco años²⁴ que se mantienen sin servicios educativos presenciales. La evidencia de encuestas aplicadas en América Latina y el Caribe (ALC) demuestra que el cierre prolongado de centros infantiles y preescolares afecta el desarrollo, aprendizaje y la salud física de los niños²⁵. Los costos económicos por 12 meses de cierre de estos servicios podrían traducirse a una pérdida anual del 7,9% del PIB de Panamá²⁶. Aunque el MIDES ha iniciado el proceso de reapertura de servicios de CAIPI de forma gradual y voluntaria, aún es limitado²⁷. Esto se debe en parte a que muchos CAIPI mantienen deficiencias en su infraestructura, servicios básicos y dotación,

¹⁷ INEC, 2018.

¹⁸ INEC, 2019. Según Acevedo, et. al, las mujeres están altamente concentradas en ocupaciones y sectores más afectados por la crisis como hotelería, alimentación y comercio minorista. [Ver: BID. Implicaciones sociales del COVID-19. Nota Técnica No. IDB-DP-820 de octubre de 2020.](#)

¹⁹ BID, Foro Económico Mundial y Gobierno Nacional. Diagnóstico y plan de acción de la Iniciativa de Paridad de Género en Panamá. Julio 2018.

²⁰ Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-204, mayo 2021.

²¹ INEC, 2018.

²² Según datos del MEF, al 2019, la incidencia de la pobreza en la Comarca Guna Yala era de 73,4%; 64,2% en la Comarca Emberá; y 83,3% en la Comarca Ngäbe Buglé.

²³ El [Índice de Pobreza Multidimensional de los Niños, Niñas y Adolescentes](#) mide las privaciones específicas que afectan a la población de 0 a 17 años. Se mide a partir de cinco dimensiones y diez indicadores.

²⁴ MEDUCA, [Estadísticas Educativas](#), 2019.

²⁵ Guerrero, Gabriela. (2021). [Midiendo el impacto de la COVID-19 en los niños y niñas menores de seis años en América Latina](#). Diálogo Interamericano.

²⁶ López-Boo, Florencia. (2020). [Costos económicos de las reducciones en los programas preescolares por la pandemia de COVID-19](#). BID, 2020.

²⁷ Al 12 de julio de 2021, sólo el 17% de los CAIPI administrados por el MIDES han reabierto de forma presencial.

dificultando el cumplimiento de los protocolos de higiene y sanitización requeridos para la reapertura²⁸.

1.28 Justificación y estrategia²⁹. Para compensar la pérdida de ingresos de la población como consecuencia de aplicar las medidas de respuesta al COVID-19, es necesario aplicar políticas compensatorias de gran escala. Varias evaluaciones demuestran que los PTMC son el instrumento más efectivo para redistribuir ingresos y apoyar el consumo en la región³⁰. Los TMC también son eficaces para abordar los choques transitorios y aumentan la resiliencia frente a shocks generalizados. En base a la evidencia, el saldo no comprometido del Programa se redirigirá al financiamiento de las transferencias monetarias a los 40.982 hogares beneficiarios de la RdO, el principal programa de transferencias monetarias dirigido a la población en pobreza extrema³¹ (Componente 4). La RdO fue seleccionada por ser el PTMC mejor focalizado hacia la población en pobreza extrema. El 38,1% de pobres extremos en hogares con niños menores de 18 años del país pertenece a la RdO³². La RdO también tiene una alta proporción de beneficiarios que experimentan los efectos más severos de la crisis. El 97% de los beneficiarios son mujeres³³ y el 46% de beneficiarios residen en las comarcas indígenas. Se mantiene la cobertura y el monto de la transferencia. El financiamiento anual de la RdO es de aproximadamente US\$25,5 millones, por lo que el apoyo del Programa representa una fracción de la inversión anual. El programa reformulado también basa su estrategia de inversión en la evidencia que indica que la asistencia regular a centros educativos y de cuidado de alta calidad mejora el desarrollo infantil³⁴. El programa reformulado destinará recursos a culminar la rehabilitación y equipamiento de tres CAIPI en áreas vulnerables (Componente 3) e incorpora como nueva actividad la mejora de las condiciones de infraestructura de 38 CAIPI a nivel nacional con obras menores para facilitar su reapertura. El programa reformulado está alineado al objetivo de promover el progreso social establecido en la [Visión 2025](#) del BID al contribuir a la reducción de la pobreza y la pobreza extrema, así como la acumulación de capital humano por medio de inversiones en la primera infancia. También está alineado con el enfoque de la Visión 2025 en la economía digital al apoyar la culminación del PIIB para el manejo eficiente y transparente de los PTMC.

1.29 Experiencia del Banco y lecciones aprendidas. El uso de los recursos para los propósitos descritos en esta propuesta deriva de lecciones aprendidas de más de 20 años de apoyo al diseño, ejecución y evaluación de PTMC en 18 países de la

²⁸ MIDES. [Lineamientos para el retorno participativo, voluntario, seguro y gradual de los CAIPI post COVID-19](#).

²⁹ La justificación de las estrategias de fortalecimiento del MIDES, gestión eficiente de los PTMC y aumento de la calidad y cobertura de servicios a la primera infancia es presentada en el párrafo 1.23 de la propuesta de préstamo original y se mantiene vigente. En esta sección se expone la justificación que sustentan las actividades financiadas por el monto reformulado.

³⁰ Ibararán, Pablo, et. al. 2017. Así funcionan las transferencias monetarias condicionadas. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0000746>.

³¹ Según datos administrativos de la PIIB del MIDES, la RdO mantiene 40.982 hogares beneficiarios a diciembre de 2020, lo que equivale a 163.928 personas en pobreza extrema.

³² Cálculos propios basados en la EPM 2017.

³³ El Manual Operativo de la RdO establece que la transferencia está dirigida al hogar, por conducto del representante del hogar. La madre de los niños menores de 18 años que residen en el hogar será la receptora.

³⁴ Berlinski, Samuel, et. al. (2015). Los Primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas. BID.

región³⁵. El programa también deriva lecciones de las operaciones de apoyo a la emergencia por COVID-19 que demuestran la efectividad de utilizar los PTMC existentes para apoyar los niveles de ingreso de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, sin requerir nuevos esfuerzos de empadronamiento ni operativos adicionales de campo para el pago de las transferencias³⁶. Estas lecciones aprendidas han informado el diseño del Componente 4 que financia la RdO para proteger niveles mínimos de ingresos de la población en pobreza extrema. La evaluación de la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 encontró que una estrategia efectiva para la adaptación cultural en la rehabilitación de los CAIPI fue mantener un diálogo cercano y métodos permanentes de retroalimentación con las comunidades indígenas y sus autoridades tradicionales lo cual se incorpora en el Componente 3, específicamente en las actividades relacionadas a la construcción, rehabilitación y mejora de los CAIPI.

- 1.30 **Coordinación con otros proyectos del Banco.** El programa reformulado complementa los recursos de cinco préstamos que el BID ha otorgado al GP como respuesta a la pandemia y a la recuperación económica y social del país: (i) reformulación del Programa de Saneamiento de los Distritos de Arraiján La Chorrera (PSACH) (3799/OC-PN) por US\$123 millones para el apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por COVID-19. Al 20 de septiembre, se ha desembolsado el 44,5% del monto reformulado, correspondiente a US\$54.746.020,00 en pagos a 194.751 beneficiarios de los PTMC existentes, específicamente la RdO, 120 a los 65 y AG³⁷. La coordinación implica sostener el apoyo iniciado por 3799/OC-PN a la RdO mediante el presente programa durante la segunda mitad de 2021; (ii) Programa de Respuesta Inmediata de Salud Pública para Contener y Controlar el Coronavirus y Mitigar sus Efectos en los Servicios (5299/OC-PN) por US\$30 millones contribuye a reducir la morbilidad y la mortalidad por COVID-19 a través intervenciones que incluyen el fortalecimiento del Comité de Emergencia Nacional liderado por el MINSA, la provisión de vacunas, y la adquisición de equipo de protección personal para el personal de salud; (iii) Programa Global de Crédito para la Defensa del Tejido Productivo y el Empleo (5040/OC-PN) que ha dirigido US\$150 millones al apoyo de la sostenibilidad frente a la crisis de COVID-19 de 2.276 micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME) como sostén del empleo en Panamá; (iv) Programa de Emergencia para la Sostenibilidad Macroeconómica y Fiscal (5055/OC-PN) ejecutó US\$400 millones con el objetivo de apoyar las acciones del GP para restaurar la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad fiscal; y (v) Programa Global de Crédito para Promover la Sostenibilidad y Recuperación Económica de Panamá (5251/OC-PN) por US\$150 millones dirigido a apoyar la recuperación económica de las MIPYME.

³⁵ Ibarrarán Pablo, et. al. 2017. Así funcionan las transferencias condicionadas. BID. <http://dx.doi.org/10.18235/0000746>.

³⁶ El Banco ha aprobado 12 operaciones en apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por el COVID-19: 5056/OC-BL; 5039/OC-BO; 5092/OC-BR; 5031/OC-EC; 5107/OC-GU; 5180/BL-GY; 5068/GR-HA; 5105/OC-UR; 5295/OC-AR; 5312/OC-EC; 5288/GR-HA; 5289/BL-HO y tres operaciones reformuladas: 3799/OC-PN; 4112/OC-SU y 5218/OC-TT.

³⁷ El desembolso final correspondiente al 55,5% del monto reformulado está previsto para octubre de 2021 y corresponde a US\$68.253.980,00 del pago del Vale Digital a 731.780 beneficiarios del sector informal o trabajadores independientes y personas del sector formal suspendidas de su empleo.

- 1.31 **Coordinación con otros organismos multilaterales y/o agencias de cooperación.** El Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) financia el apoyo a poblaciones vulnerables a través del financiamiento del Programa Panamá Solidario, específicamente el Vale Digital, por US\$150 millones a través de un préstamo de inversión (Financiamiento parcial de la implementación del programa Vale Digital Panamá Solidario en atención a la Pandemia del COVID-19 en la República de Panamá). A su vez, el Banco Mundial ha apoyado el tercer ciclo de pago³⁸ de 2020 de los PTMC del MIDES por US\$54,6 millones a través de un préstamo de inversión (Programa de Fortalecimiento del Sistema de Protección Social e Inclusión Social). Los esfuerzos de coordinación han permitido que el financiamiento del Banco Mundial y el BID en apoyo a la red de protección social se complementen y aseguren la sostenibilidad de los PTMC en el período de emergencia. Complementariamente, este programa financia la totalidad del tercer ciclo de pago de la RdO de 2021 y una porción del cuarto ciclo de pago del 2021. A su vez, la implementación del proceso gradual de reapertura de los CAIPI apoyado por esta operación mediante las mejoras de infraestructura y equipamiento será en coordinación con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) con cuya asistencia técnica el MIDES ha desarrollado los lineamientos y protocolos para la reapertura segura de los CAIPI. La coordinación con UNICEF implicará el aseguramiento de que los lineamientos y protocolos de reapertura de los CAIPI sean incluidos en los procesos de adquisiciones apoyados por el presente programa.
- 1.32 **Alineación estratégica.** El programa reformulado es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional (AB-3190-2) y se alinea con los desafíos de desarrollo de: (i) Inclusión Social e Igualdad al mejorar el acceso de la población en pobreza extrema y la primera infancia a los servicios públicos. También se alinea con las áreas transversales de: (i) Capacidad Institucional y Estado del Derecho al apoyar el fortalecimiento del MIDES en la gestión de los PTMC y en la provisión de servicios de calidad para la primera infancia; (ii) Igualdad de Género y Diversidad, en sus dimensiones de género y diversidad al apoyar niveles mínimos de ingresos de los hogares beneficiarios de la RdO, de los cuales el 97% son dirigidos por mujeres y el 46,2% pertenecen a las comarcas indígenas. Adicionalmente, el programa contribuirá al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-2727-12) mediante los siguientes indicadores: (i) estudiantes que se benefician con proyectos de educación; (ii) beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza; y (iii) instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas.
- 1.33 El programa reformulado está alineado con la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055) bajo el objetivo de mejorar la provisión de servicios básicos. Asimismo, es consistente con el Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-9) al destacar la necesidad de fortalecer programas y políticas para la atención de la población en pobreza extrema. Es consistente con el Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) (GN-2966-2) por medio del alineamiento con la línea de acción 2: implementar servicios de DIT con calidad a escala. El programa es consistente con la Propuesta para la Respuesta de Gobernanza del Grupo BID Frente al Brote Pandémico COVID-19 (GN-2996), ya

³⁸ La RdO es pagada por el MIDES trimestralmente a los hogares beneficiarios, lo que constituye cuatro ciclos de pago en un año de implementación (marzo, junio, septiembre y diciembre).

que una de sus prioridades es proteger los ingresos de poblaciones vulnerables afectadas. Adicionalmente, está alineado con el eje de combate a la pobreza y desigualdad del Plan Estratégico 2020-2024 del GP.

C. Descripción del Programa reformulado

- 1.34 **Objetivos.** El objetivo general del programa reformulado es contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano³⁹. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer al MIDES en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC); (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia; y (iv) apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19⁴⁰. Las modificaciones a los componentes y costos del Programa se describen a continuación:
- 1.35 **Componente 1. Fortalecimiento del MIDES (US\$4.798.165,66).** El componente original apunta al fortalecimiento del MIDES a nivel central y regional mediante la creación de la DIDS y la Unidad Coordinadora de Atención Integral a la Primera Infancia, así como la rehabilitación y equipamiento de sedes centrales y regionales (¶1.5). De los 12 productos originales del Componente 1, 10 se han completado con menos recursos de los previstos originalmente. El componente seguirá financiando los siguientes productos: (i) el equipamiento de mobiliario y equipo tecnológico de tres Direcciones del MIDES central. La meta final de este producto fue reducida de 6 direcciones centrales a 3; y (ii) el equipamiento de mobiliario y equipo tecnológico de 6 DR del MIDES, igual a la meta originalmente prevista. Ver Cuadro 1.2.
- 1.36 **Componente 2. Gestión eficiente de los PTMC (US\$3.666.971,09).** El componente original contribuye a la gestión eficiente de los PTMC mediante la homologación de criterios para la identificación y recertificación de beneficiarios, el desarrollo de un Formulario Único de Protección Social, y el desarrollo del PIIB para la automatización de todo el ciclo operativo de los PTMC. De los seis productos originales del Componente 2, se han completado dos productos con menos recursos de los previstos originalmente. Se elimina un producto y se reduce la meta final del producto de Número de beneficiarios de programas antipobreza registrados en el PIIB. El componente seguirá financiando, aunque con menos recursos de los previstos originalmente, los siguientes productos en implementación: (i) el desarrollo del PIIB; y (ii) servicios de capacitación para formar al personal del MIDES en el manejo del PIIB. Ver Cuadro 1.2.
- 1.37 **Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano (US\$33.540.493,14).** El componente original contribuye a la acumulación de capital humano mediante la verificación de las corresponsabilidades de los PTMC y el aumento en la cobertura y calidad de servicios a la primera infancia. De los

³⁹ El objetivo general es igual al objetivo general de la operación original.

⁴⁰ Los objetivos específicos del (i) al (iii) son los mismos de la operación original y el objetivo específico (iv) es el único que se agrega.

once productos originales del Componente 3, cuatro se han completado y ocho se han modificado en su meta final. Entre los productos completados se encuentra el pago de la RdO en base a verificación de corresponsabilidades (párrafo 1.7). De los productos modificados, se seguirá financiando las siguientes actividades: (i) servicios para el desarrollo de guías pedagógicas del currículo de 0 a 3 años y aplicación de estándares de calidad; (ii) la construcción de un CAIPI nuevo en Veracruz, distrito de Arraiján, provincia de Panamá Oeste; (iii) rehabilitación y equipamiento de los CAIPI de Tikantikí y Ustupu, ubicados en los distritos de Narganá y Ailigandí en la Comarca Guna Yala. Los CAIPI de Guna Yala se priorizaron en atención a las brechas en desarrollo infantil identificadas en párrafo 1.25; y la (iv) la atención a 1.200 niños menores de cuatro años en la modalidad comunitaria de atención integral a la primera infancia en las provincias de Veraguas y Darién, así como la Comarca Ngäbe Buglé. Las nuevas actividades consisten en la rehabilitación de la infraestructura (obras menores) de 38 CAIPI existentes para facilitar su reapertura⁴¹, las cuales se reflejan como un producto nuevo.

- 1.38 **Componente 4. Protección mediante el uso de programas de transferencias monetarias existentes (US\$7.839.900,41).** El programa reformulado agrega este componente para financiar las transferencias monetarias existentes por medio del programa RdO a fin de apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19. Dado que las mujeres y poblaciones indígenas son de los grupos vulnerables más afectados por la pandemia, las transferencias que se financian priorizan específicamente a estos grupos. Los recursos del componente financiarán el tercer y cuarto ciclo de pago de la RdO correspondiente al 2021. Los pagos realizados a través de este componente no contarán con la verificación de corresponsabilidades en salud y educación según la suspensión de esta actividad establecida por el MIDES en la Resolución No. 168 del 29 de julio de 2020 aplicable a los pagos de transferencias monetarias durante el estado de emergencia nacional por COVID-19.
- 1.39 **Administración (US\$154.469,70).** El programa reformulado continuará con el financiamiento del apoyo a la planificación, ejecución, monitoreo y auditoría del programa, como previsto originalmente. El presupuesto de este componente se reduce respecto del original, ya que, debido al cierre de los CAIPI, no se aplicará la prueba ITERS como parte de la evaluación de impacto del programa, reduciendo los recursos asignados a monitoreo y evaluación.
- 1.40 **Beneficiarios.** Las transferencias financiadas con el programa reformulado beneficiarán a personas vulnerables frente a la crisis causada por el COVID-19, específicamente a 40.982 hogares en pobreza extrema mediante el pago de las transferencias de la RdO. De estos hogares, el 42% (18.970 hogares) son parte de las Comarcas Emberá Wounaan, Guna Yala y Ngäbe Buglé, y el 97% son encabezados por mujeres. Se beneficia a 848 niños y niñas de 0 a 3 años que recibirán servicios de atención integral a la primera infancia en los CAIPI construidos, rehabilitados y mejorados.

⁴¹ Ver Enlace de CAIPI a rehabilitar ([EEO#8](#)). Una lista completa del estado de titularidad de los terrenos de los CAIPI está disponible en el Análisis de Infraestructura ([EEO#5](#)). Del total de 41 obras previstas en el Componente 3 con los recursos no comprometidos (38 CAIPI mejorados, 1 CAIPI nuevo construido y dos CAIPI rehabilitados), el 92% cuenta con terrenos titulados a favor del MIDES.

D. Indicadores claves de resultado

- 1.41 La Matriz de Resultados (Anexo II) de la operación reformulada identifica los impactos, resultados y productos esperados. Los impactos contemplan que se mantenga la incidencia de la pobreza extrema tomando en cuenta los efectos de la pandemia. Los resultados esperados incluyen la consolidación de los procesos del ciclo operativo de los PTMC por la DIDS, el fortalecimiento de las DR del MIDES, el aumento en la recertificación de beneficiarios, el aumento en el porcentaje de CAIPI que aplica estándares de calidad, y la cobertura de pobres extremos en hogares con menores de 18 años que reciben transferencias de la RdO.
- 1.42 **Actualización de la evaluación económica.** El apoyo a los ingresos de los hogares en pobreza extrema afectadas por el COVID-19 ayudará a los hogares a mantener niveles mínimos de consumo e impulsa la actividad económica de los sectores asociados al consumo. Las transferencias monetarias también contribuyen a la reducción de la deserción escolar sobre el corto y mediano plazo y las posteriores consecuencias sobre el largo plazo. Finalmente, las inversiones en las mejoras a la calidad y apoyo a la apertura de los CAIPI contribuyen a la acumulación de capital humano. Con estos tres elementos, se actualizó el análisis costo beneficio para el programa reformulado encontrando retornos positivos robustos a los respectivos análisis de sensibilidad. El escenario base utiliza una tasa de descuento de 6%, consistente con la práctica para evaluación de programas sociales como se discute en [EEO#2](#). Con una tasa de descuento de 6% el valor presente neto del Programa reformulado es US\$27.763.764 y la relación de beneficios a costo alcanza a 2,85. A su vez, la tasa interna de retorno asociada al programa reformulado es 17,83.

II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

A. Instrumentos de financiamiento

- 2.1 El programa reformulado tiene un costo total de US\$60.000.000,00 millones, de los cuales US\$50 millones corresponden al préstamo del Banco, y US\$10.000.000,00 corresponden al aporte local. El préstamo se mantiene bajo la modalidad de préstamo de inversión específico ya que su alcance, costos y obras están definidos. Se propone el uso de US\$15.213.938,71, recursos no comprometidos del aporte BID, para dedicarlos al Programa reformulado de la forma descrita en este documento. La distribución propuesta del monto total del programa y su distribución entre componentes se presenta en el Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Costos (US\$)

Componente	Aprobado vigente	Diferencia Reformulado-Vigente	Propuesta de distribución entre componentes	Aporte local
Componente 1. Fortalecimiento del MIDES	6.836.629,16	-2.038.463,50	4.798.165,66	3.990.946,99
Componente 2. Gestión eficiente de los PTMC	13.900.000,00	-10.233.028,91	3.666.971,09	0
Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano	27.663.370,84	5.877.122,30	33.540.493,14	6.009.053,01

Componente	Aprobado vigente	Diferencia Reformulado-Vigente	Propuesta de distribución entre componentes	Aporte local
Componente 4. Protección mediante PTMC existentes	0	7.839.900,41	7.839.900,41	0
Administración	1.600.000,00	-1.445.530,30	154.469,70	0
Total	50.000.000,00		50.000.000,00	10.000.000,00

- 2.2 La programación de desembolsos para los recursos comprometidos y pendientes de pago (US\$4.484.806,99) y el saldo no comprometido (US\$15.213.938,71) del programa reformulado seguirá el siguiente flujo:

Cuadro 2.2. Proyecciones de desembolso (US\$)⁴²

	2022	2023	Total
BID	17.272.087,07	2.133.478,64	19.405.565,71
%	74,2	25,8	100

B. Riesgos ambientales y sociales

- 2.3 La Operación reformulada mantiene la clasificación como Categoría “B” porque los riesgos e impactos socioambientales negativos son considerados localizados y de corto plazo, y se tienen medidas de mitigación efectivas para ellos. Se realizó un estudio de pasivos socioambientales para seis edificios de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) que fueron construidos durante la ejecución de la Operación, para evaluar el grado de cumplimiento con las políticas socioambientales del Banco. Basado en las visitas de campo que se han realizado, se confirmó que no ha habido quejas de las comunidades beneficiadas, todos tienen Estudios de Impacto Ambiental (EslA) requeridos por la norma local, y hay unas carencias técnicas en los edificios construidos que habría que remediar, pero no hay pasivos socioambientales moderados o significativos. La reformulación de la operación incluye la construcción o reconstrucción de tres edificios CAIPI, dos en la comarca Guna Yala para beneficiar a comunidades indígenas, y la remodelación de 38 edificios CAIPI existentes en todo el país. Se realizó un [Análisis Ambiental y Social \(AAS\) y Plan de Gestión Ambiental y Social \(PGAS\)](#) para los 41 proyectos, y la versión final de estos documentos fue divulgada en el sitio web del Banco, así como un Análisis Sociocultural (ASC) para las dos comunidades indígenas beneficiadas y afectadas por CAIPI reconstruidos. Se ha realizado un proceso de consulta para estos subproyectos con reuniones en diversas fechas, incluyendo un proceso de consulta socioculturalmente apropiado en estas dos comunidades indígenas, que fue documentado y divulgado en un Informe de Consulta. Las recomendaciones de las consultas incluyen el aseguramiento de la provisión de agua potable en los CAIPI mediante tanques de reserva de agua, cercas perimetrales en las áreas de juego, y la participación de la comunidad en la habilitación de espacios temporales de funcionamiento para los CAIPI durante las construcciones. El detalle de las observaciones y sugerencias se encuentra en el Informe de Gestión Ambiental y Social ([IGAS](#)). El nivel de riesgo de desastres naturales ha sido clasificado como Moderado, esperándose una mínima o nula exacerbación de las condiciones

⁴² El calendario de desembolsos refleja los US\$4.484.806,99 del saldo comprometido por justificar y US\$15.213.938,71 del saldo no comprometido del programa.

preexistentes de riesgo de desastre (tipo 2), ya que las actividades e infraestructura a ser financiadas, de seguir la debida diligencia en su diseño, construcción y operación, no exacerbarían riesgos a la vida humana, infraestructura física, o medio ambiente por desastres naturales. El AAS/PGAS tiene un Plan de Gestión de Riesgo de Desastres que da lineamientos para el buen manejo de la operación y su infraestructura en niveles de riesgo tolerables durante su ciclo de vida.

C. Riesgos fiduciarios

- 2.4 Se identificaron tres riesgos fiduciarios medios de la operación reformulada. El primero está relacionado con la capacidad de gestión fiduciaria (adquisiciones, financiera y contable) del MIDES para la ejecución del programa. A fin de mitigar el riesgo, el equipo fiduciario del Banco brindará apoyo cercano a la UEAF del MIDES, enfocado en agilizar los procesos, mejorar la planificación y ejecución de las adquisiciones, así como fortalecer los controles internos y externos, y los informes financieros. El apoyo y la supervisión se brindará a lo largo de la ejecución de la operación. Otro riesgo fiduciario medio lo constituyen las constantes subsanaciones requeridas durante el modelo de control fiscal previo, lo que podría retrasar la ejecución de las contrataciones y pagos del programa. Este riesgo se mitigará a través de la facilitación del diálogo con la Contraloría General de la República (CGR) y el establecimiento un plan de acuerdos mensuales con la oficina de control fiscal en el MIDES, adicionalmente, el Banco proporcionará modelos de informes de evaluación de ofertas y propuestas consensuados con la CGR para minimizar la necesidad de subsanaciones, de forma que los referendos a las contrataciones se obtengan más expeditamente. Finalmente, se identifica el riesgo de afectación de la asignación de recursos presupuestarios al MIDES, por el aumento del déficit que repercuten en las cuentas fiscales e ingresos del gobierno central, respecto al cual el Banco facilitará un diálogo permanente entre el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y el MIDES para asegurar el presupuesto necesario y brindar asistencia técnica a la UEAF en la formulación de los instrumentos de planificación del programa. El Análisis de Capacidad Institucional realizado al Organismo Ejecutor (OE) para la ejecución de la presente reformulación de la operación determinó que no existen riesgos que puedan afectar negativamente su ejecución eficiente, efectiva y responsable. El OE cuenta con las capacidades técnicas, administrativas y fiduciarias para ejecutar el programa reformulado, sin embargo, los resultados también muestran limitaciones menores y riesgos subsanables por: debilidad en la capacidad de evaluación y monitoreo de las operaciones, así como en la gestión de riesgos; desafíos en la administración de controles internos; falta de mantenimiento de bienes; e ineficiencias en los procedimientos de contratación y pagos.

D. Otros riesgos y temas clave

- 2.5. Los dos riesgos clasificados como medios son: (i) la limitada capacidad del MIDES para supervisar los avances y potenciales impactos ambientales y sociales de las obras civiles contempladas en el programa reformulado por lo que se fortalecerá la UEAF con un arquitecto a ser financiado con recursos supervisión del préstamo; y (ii) el riesgo inherente a la implementación de los PTMC que requieren pagos en efectivo durante la pandemia radica en el potencial de brotes debido a la

aglomeración de personas. Más del 80% de la población beneficiaria de transferencias de la red de protección social del país recibe el pago del beneficio a través de la Tarjeta Clave Social, mecanismo que reduce el riesgo de aglomeración. Con el fin de mitigar posibles riesgos de contagio durante los pagos de los PTMC en áreas de difícil acceso, el MIDES implementa medidas de mitigación durante los eventos de pago en efectivo que incluyen: (i) apoyo de las autoridades policiales locales para garantizar la implementación de protocolos de distanciamiento físico e higiene; y (ii) entrega de equipo de protección personal al personal institucional.

- 2.6. **Sostenibilidad.** Esta reformulación apoya los esfuerzos de Panamá para enfrentar la pandemia y mitigar sus impactos económicos en la población más vulnerable. El financiamiento representa una fracción del esfuerzo financiero y social que realiza el país, determinado a asumir los costos económicos necesarios para salvar vidas e impulsar una recuperación inclusiva. El país mantendrá la operación y financiamiento de los PTMC con sus propios recursos. Igualmente, sostendrá el proceso continuo de mejora de la focalización de los PTMC apoyado por este programa mediante la ejecución de un plan gradual de recertificación sustentado en el PMT adoptado por el MIDES mediante la Resolución No. 301 del 11 de noviembre de 2020⁴³. A su vez, el compromiso con la sostenibilidad de las inversiones del programa en mejorar el capital humano es respaldado por la promulgación de la Ley No. 171 del 15 de octubre de 2020 sobre protección integral a la primera infancia y desarrollo infantil⁴⁴ temprano que adopta la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia para garantizar la implementación de programas, políticas y presupuestos permanentes para la protección y desarrollo integral de la primera infancia.

III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

A. Resumen de los arreglos de implementación

- 3.1. **Prestatario y organismo ejecutor.** El prestatario del Programa reformulado se mantiene como la República de Panamá. El MIDES se mantiene como el organismo ejecutor y actuará por intermedio de la UEAF que mantiene un Coordinador y Especialistas Financieros, Contables, de Adquisiciones y de Monitoreo y Evaluación que coordinarán y supervisarán la intervención. El MIDES mantiene experiencia en la ejecución de operaciones del BID, específicamente el Programa de Protección Social (1867/OC-PN) y la serie programática de apoyo a la transparencia y equidad en el gasto social ejecutada entre 2016 y 2018 (3485/OC-PN, 3724/OC-PN y 4594/OC-PN) y otros organismos multilaterales como el Banco Mundial.
- 3.2. **Ejecución y administración.** Las responsabilidades de la UEAF incluyen: (i) preparación del plan de implementación; (ii) administración financiera, contabilidad, y la preparación de presupuestos y solicitudes de desembolso;

⁴³ El nuevo PMT, desarrollado con asistencia técnica del BID, es utilizado por el MIDES para determinar la elegibilidad de los beneficiarios de los PTMC durante el proceso de ingreso y recertificación. El nuevo PMT reduce en 26% los errores de exclusión e inclusión, lo que permite al MIDES mejorar la focalización de los PTMC.

⁴⁴ Ver: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29135_C/GacetaNo_29135c_20201015.pdf.

(iii) preparación de plan de adquisiciones, incluyendo la selección y supervisión de la firma auditora; (iv) preparación de informes financieros, técnicos, y ambientales y sociales; y (v) preparación de informes de monitoreo.

- 3.3. **Condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del préstamo como modificado.** Serán condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso del financiamiento reformulado: (i) **la aprobación y entrada en vigor del Reglamento Operativo actualizado (EEO#6) del programa**, incluyendo los aspectos ambientales y sociales derivados del Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) y sus planes asociados **en los términos previamente acordados con el Banco**. El reglamento actualizado se requiere a fin de establecer los mecanismos de ejecución, seguimiento, verificación, monitoreo y evaluación de la operación; y (ii) la presentación de evidencia que la UEAF cuenta con un (1) responsable socio-ambiental de la implementación y seguimiento del PGAS y sus planes asociados. Adicionalmente, el Prestatario deberá cumplir con las condiciones contractuales especiales de ejecución establecidas en el Anexo B del IGAS.
- 3.4. **Adquisiciones y contrataciones.** Las adquisiciones financiadas total o parcialmente con recursos del Banco serán realizadas de conformidad con las Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras Financiados por el Banco (GN-2349-15) y las Políticas para la Selección y Contratación de Consultores Financiados por el Banco (GN-2350-15) o las que se encuentren vigentes durante el momento de la ejecución, así como los Lineamientos de Gestión Financiera para proyectos financiados por el BID (OP-273-12). En el Plan de Adquisiciones se detallan las adquisiciones previstas.
- 3.5. **Desembolsos.** La nueva fecha del último desembolso para el Programa reformulado será el 1 de diciembre de 2023. El método de desembolsos será principalmente anticipos de fondos, con base en las necesidades de liquidez; y la rendición de cuentas en relación con anticipos que se harán según lo establecido en la Guía de Gestión Financiera para Proyectos Financiados por el BID (OP-273-12). El Banco podrá desembolsar por medio de método de reembolso de gastos realizados, los pagos de la RdO correspondientes al tercer y cuarto ciclo de pago de 2021 previstos en el Componente 4, hasta por la suma de US\$7.839.900,41 (51,5% del monto reformulado). Una vez vigente el Contrato Modificadorio y cumplidas las condiciones de desembolso, el Prestatario solicitaría el reembolso de estos pagos realizados.
- 3.6. **Auditoría.** Durante el periodo de desembolso del programa reformulado y dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, el MIDES presentará al Banco informes financieros auditados anuales. La auditoría debe certificar los pagos realizados por el MIDES a los beneficiarios de la RdO mediante la certificación de los depósitos del Banco Nacional de Panamá a la Tarjeta Clave Social de los beneficiarios que cobran por transferencias bancarias y las listas de pago para los beneficiarios de las áreas de difícil acceso. La auditoría deberá ser efectuada por una firma auditora independiente elegible para el Banco. La determinación del alcance y otros aspectos relacionados se registrará por la Guía de Gestión Financiera (OP-273-12) y el Instructivo de Informes Financieros y gestión de Auditoría Externa. Los costos de auditoría serán financiados con recursos del préstamo.

B. Resumen de los arreglos para el monitoreo de resultados

- 3.7. **Monitoreo.** El MIDES, a través de la UEAF, será responsable de implementar el Plan de Monitoreo y Evaluación ([EER#2](#)). El instrumento principal del seguimiento será la Matriz de Resultados (Anexo II) y el Plan de Adquisiciones ([EER#4](#)). La fuente principal para el seguimiento a los indicadores de impacto, resultados y productos será la PIIB, administrada por el MIDES. También se utilizará la Encuesta de Propósitos Múltiples que se realiza dos veces al año (marzo y agosto) en una muestra de hogares del país. El instrumento principal de reporte será el Informe de Monitoreo de Progreso (PMR, por sus siglas en inglés) cuya fuente de información serán los informes semestrales de progreso. El MIDES preparará un Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y un Plan Operativo Anual (POA) una vez iniciada la ejecución de la operación.
- 3.8. **Evaluación.** Se evaluará la contribución del programa reformulado al objetivo específico de apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19, a través de un análisis antes y después utilizando la información de series de tiempo disponibles sobre los indicadores de resultados, en particular la cobertura de la RdO. Para establecer la atribución de los resultados observados a la intervención del programa, el análisis cuantitativo se complementará con evidencia cualitativa y una revisión de la teoría del cambio respaldada con evidencia relevante de la efectividad de intervenciones similares en contextos comparables. Adicionalmente se analizará la contribución del programa al objetivo específico de disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia mediante la realización de una evaluación del impacto de las intervenciones de atención a la primera infancia en el desarrollo físico, cognitivo y socio-emocional de los niños beneficiarios de la intervención. La evaluación de impacto tendrá un diseño experimental con asignación aleatoria. Los costos de evaluación serán financiados con recursos de la operación.

IV. RECOMENDACIÓN

- 4.1 Sobre la base de la información y el análisis que se presenta en este documento, se recomienda al Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo apruebe por procedimiento corto, de conformidad con lo estipulado en el párrafo 6 del documento CS-3953-4, esta propuesta de reformulación según los términos y condiciones descritos en este documento.

Matriz de Efectividad en el Desarrollo		
Resumen		PN-L1105
I. Prioridades corporativas y del país		
1. Prioridades Estratégicas del Grupo BID e Indicadores del CRF		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad -Equidad de Género y Diversidad -Capacidad Institucional y Estado de Derecho	
Nivel 2 del CRF: Contribuciones del Grupo BID a los Resultados de Desarrollo	-Estudiantes beneficiados por proyectos de educación (#) -Beneficiarios de programas destinados a combatir la pobreza (#) -Instituciones con capacidades gerenciales y de tecnología digital reforzadas (#)	
2. Objetivos de desarrollo del país		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-3055	Objetivo 2: Mejorar la provisión de servicios básicos
Matriz de resultados del programa de país		La intervención no está incluida en el Programa de Operaciones de 2021.
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)		
II. Development Outcomes - Evaluability		Evaluable
3. Evaluación basada en pruebas y solución		8.4
3.1 Diagnóstico del Programa		2.5
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas		1.9
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados		4.0
4. Análisis económico ex ante		10.0
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, o resultados clave identificados para ACE		1.5
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados		3.0
4.3 Supuestos Razonables		2.5
4.4 Análisis de Sensibilidad		2.0
4.5 Consistencia con la matriz de resultados		1.0
5. Evaluación y seguimiento		10.0
5.1 Mecanismos de Monitoreo		4.0
5.2 Plan de Evaluación		6.0
III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación		
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos*probabilidad		Medio Bajo
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales		B
IV. Función del BID - Adicionalidad		
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales		
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y emisión de informes. Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.
No-Fiduciarios		
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:		
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto		

Nota de valoración de la evaluabilidad: Se trata de una reformulación del proyecto original aprobado el año 2015, con el fin de utilizar los recursos no comprometidos para financiar el apoyo a poblaciones vulnerables afectadas por la crisis socioeconómica derivada del COVID-19 y la continuación de inversiones en la primera infancia, incluyendo el apoyo a la reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia. De los US\$50 millones con cargo al capital ordinario del BID, se redirigen US\$15.213.938,71 de saldo no comprometido a las nuevas actividades. En contrapartida, se eliminan o reducen la intensidad de algunas actividades relacionadas con el fortalecimiento del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y la gestión eficiente de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC). El diagnóstico del proyecto original se mantiene vigente, agudizado por la crisis del COVID 19: el país exhibe aún altos niveles de pobreza, especialmente en las zonas rurales, las comarcas indígenas y la infancia, lo que se explicaría en parte por la debilidad institucional del MIDES, traducida en problemas de focalización en los principales PTMC, así como en la escasa cobertura y deficiente calidad de los programas de primera infancia. Las medidas de contención de la propagación del COVID 19 contribuyeron a un aumento de la pobreza, especialmente en la población infantil, y en el cierre temporal de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIP) y preescolares. El Programa tiene como objetivo general contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos originales son: (i) fortalecer al MIDES del nivel central y regional en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los PTMC; y (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia. La reformulación agrega como objetivo específico, (iv) apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19. La matriz de resultados es consistente con la lógica vertical de la operación y presenta indicadores de impacto y resultados razonables, bien especificados y adecuados para medir el logro de los objetivos específicos. El plan de evaluación propone una evaluación de impacto con atribución para las intervenciones de atención a la primera infancia y un análisis antes y después para los indicadores asociados con otras intervenciones, complementados por una revisión de la teoría de cambio de la intervención, una revisión de la evidencia en la literatura sobre la efectividad de intervenciones similares en contextos comparables. El análisis económico muestra una TIR de 17.83%. El proyecto ha recibido una clasificación de riesgo global medio bajo, siendo los principales riesgos detectados (calificados como medio alto) de naturaleza fiscal y de procesos de aprobación y que podrían generar retrasos en la aprobación o los plazos de ejecución. Las medidas de mitigación propuestas son adecuadas y susceptibles de seguimiento a lo largo del proyecto.

MATRIZ DE RESULTADOS

Objetivo del Proyecto:	Los objetivos específicos para esta operación serán: (i) fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC); (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia; y (iv) apoyar los niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19. El logro de estos objetivos aportará al objetivo general de contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano.
-------------------------------	---

Objetivo General de Desarrollo

Indicadores	Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año Línea de Base	Año esperado para el Logro	Meta	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo general de desarrollo: contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano.							
Incidencia de pobreza extrema	%	15	2020	2023	15	Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC): Encuesta de propósitos múltiples (marzo); Encuesta de mercados laborales (agosto). Ministerio de Economía y Finanzas (MEF): Ingreso per-cápita y líneas de pobreza (extrema y general)	Se ha estimado que los efectos económicos de la pandemia provocarán un aumento en la pobreza. Las metas han sido ajustadas para reflejar el impacto del programa ante la crisis, evitando que la pobreza aumente. A calcular con base en datos de la encuesta de propósitos múltiples (marzo) o mercados laborales (agosto) de INEC ¹ . Líneas de pobreza (extrema y general) obtenidas del MEF ² .
Incidencia de pobreza general	%	35	2020	2023	35		

¹ La Encuesta de Propósitos Múltiples y la Encuesta de Mercados Laborales incluyen las mismas variables calculadas a partir de los mismos datos. La Encuesta de Mercados Laborales incluye información adicional. Las encuestas son por lo tanto equivalentes. Para el cálculo de la meta final se utilizará la encuesta más reciente al momento del cierre del proyecto.

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

Niños en los CAIPI que tienen un desarrollo en resolución de problemas (cognición) no adecuado para su edad, lo que equivale a un puntaje del ASQ-3 por debajo del umbral crítico para la población de referencia (US)	%	14.2	2019	2023	12	Encuesta final de hogares para la evaluación final del proyecto	El instrumento de Edades y Etapas (ASQ-3 por sus siglas en inglés <i>Ages and Stages</i>) es una herramienta de detección de rezagos (<i>screening test</i>) en el desarrollo de niños entre 1 y 66 meses de edad ⁴ . Se considera una meta conservadora debido al cierre de los CAIPI desde abril de 2020.
--	---	------	------	------	----	---	---

Objetivos de Desarrollo Específicos

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta final	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Objetivo específico de desarrollo 1: fortalecer al MIDES en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales							
Direcciones de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS) que implementan los ciclos operativos de los PTMC de forma consolidada	%	0	2015	80	2023	Manual de funcionamiento de la DIDS	Los procesos del ciclo operativo de los PTMC (Censo, Padrón, Corresponsabilidades, Pagos y Acompañamiento Familiar) se consolidan bajo la gestión de la DIDS.
Direcciones regionales del MIDES fortalecidas	%	0	2015	42	2023	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	Fortalecidas se refiere a entregar equipamiento, mobiliario e interconexión digital con la sede central del MIDES para facilitar la provisión de servicios sociales.
Objetivo específico de desarrollo 2: mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los PTMC							
Beneficiarios ³ de la RdO que no son pobres extremos (filtración)	%	49,5	2020	49,5	2023	A calcular con base en datos de la encuesta de propósitos múltiples (marzo) o mercados laborales (agosto) de INEC.	La meta final se mantiene al nivel de la línea de base debido a que durante la pandemia de la COVID-19 no se realizaron recertificaciones y en la etapa de recuperación se mantendrán los beneficiarios del programa y no se realizará el proceso de depuración del padrón.
Beneficiarios de 120 a los 65 que no son pobres (filtración)	%	48,3	2020	48,3	2023		
Beneficiarios de Ángel Guardián que no son pobres extremos (filtración)	%	83,4	2020	83,4	2023		

³ Se consideran beneficiarios todos los miembros de un hogar en que una o más personas reciben la transferencia.

Indicadores	Unidad de Medida	Línea de Base	Año Línea de Base	Meta final	Fin del Proyecto	Medios de Verificación	Comentarios
Beneficiarios de la RdO y de 120 a los 65 recertificados	#	0	2015	100.000	2023	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	
Beneficiarios de AG recertificados	#	0	2015	8.000	2023	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	
Objetivo específico de desarrollo 3: disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia							
CAIPI que aplica los estándares de calidad aprobados por el MIDES	%	0	2015	50	2023	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	Se analizará el porcentaje de CAIPI que realiza el proceso de levantamiento de estándares de calidad desarrollados por el proyecto.
Objetivo específico de desarrollo 4: apoyar los niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19							
Pobres extremos en hogares con menores de 18 años incluidos en el programa RdO (cobertura)	%	24	2020	24	2023	A calcular con base en datos de la encuesta de propósitos múltiples (marzo) o mercados laborales (agosto) de INEC. ⁴	Durante la pandemia se eliminó la verificación de corresponsabilidades para los beneficiarios del programa RdO. Cálculo de denominador para la línea de base: Número de personas en pobreza extrema = 671.724 (Datos de la Encuesta de Mercado Laboral del 2020 reportan que la pobreza extrema es de 15,7%. Los datos del Censo de población 2020 incluyen un total de 4,278,500 habitantes).

⁴ La Encuesta de Propósitos Múltiples y la Encuesta de Mercados Laborales incluyen las mismas variables calculadas a partir de los mismos datos. La Encuesta de Mercados Laborales incluye información adicional. Las encuestas son por lo tanto equivalentes. Para el cálculo de la meta final se utilizará la encuesta más reciente al momento del cierre del proyecto.

Productos

Productos		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Avance a 2021	Año 1	Año 2	Fin del Proyecto (Meta Acumulada)	Medios de Verificación	Comentarios
Componente 1: Fortalecimiento del MIDES										
1.1	Personal de la Secretaría Técnica de Gabinete Social (STGS) contratado	#	0	2015	6	0	0	6	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	La meta acumulada equivale al financiamiento de seis personas por año hasta el año 2021. A partir de 2022 no se incluyen fondos para el financiamiento de este producto.
1.2	Personal de la Secretaría Técnica del Gabinete Social (STGS) y enlaces gubernamentales capacitados	#	0		5	0	0	5		
1.3	Dirección de programas para la administración, supervisión y monitoreo de los PTMC conformada	#	0		1	0	0	1		
1.4	Funcionarios de las Direcciones de Programas capacitados en gestión de los PTMC	#	0		40	0	0	40		
1.5	Funcionarios de las Direcciones Técnicas del MIDES formados	#	0		70	0	0	70		
1.6	Personas contratadas para la Unidad Coordinadora de Primera Infancia en el MIDES	#	4		4	0	0	4		La meta acumulada equivale al financiamiento de cuatro personas por año hasta el año 2021. A partir de 2022 no se incluyen fondos para el financiamiento de este producto.
1.7	Esquema de promotor único del MIDES diseñado	#	0		1	0	0	1		
1.8	Promotores del MIDES capacitados en protocolo de servicios	#	0		200	0	0	200		
1.9	Promotores del MIDES pagados	#	0		100	0	0	100		La meta acumulada incluye un pago único a 100 promotores del MIDES.

Productos		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Avance a 2021	Año 1	Año 2	Fin del Proyecto (Meta Acumulada)	Medios de Verificación	Comentarios
1.10	Direcciones del MIDES Central equipadas con mobiliario y equipo tecnológico	#	0		3	3	0	3		
1.11	Direcciones Regionales acondicionadas	#	0		6	6	0	6		
1.12	Sistema de interconexión de las Direcciones Regionales con la sede central en funcionamiento	#	0		1	0	0	1		
Componente 2. Gestión eficiente de los PTMC										
2.1	Criterios e instrumentos por cada PTMC aprobados	#	0	2015	3	0	0	3	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	
2.2	Formulario Único de Protección Social adoptado por los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada	#	0		1	0	0	1		
2.3	Plataforma Integrada de Información de Beneficiarios (PIIB) diseñada, equipada y con servicio de alojamiento	#	0		0	1	0	1		
2.4	Funcionarios capacitados en el manejo de la Plataforma Integrada de Información de Beneficiarios (PIIB)	#	0		30	0	0	30		
2.5	Número de beneficiarios de programas anti-pobreza (Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián) registrados en el PIIB	#	0		342.000	0	0	342.000		
Componente 3. Aumento de la inversión en capital humano										
3.1	Acuerdos interinstitucionales con Ministerio de Salud y Ministerio de Educación para la verificación de corresponsabilidades actualizados	#	0	2015	2	0	0	2	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	
3.2	Instrumentos de recopilación de información para verificación de corresponsabilidades creados	#	0		3	0	0	3		

Productos		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Avance a 2021	Año 1	Año 2	Fin del Proyecto (Meta Acumulada)	Medios de Verificación	Comentarios
3.3	Número de beneficiarios de la Red de Oportunidades (RdO) que reciben transferencias monetarias en base a la verificación de corresponsabilidades a través del SIG	#	0		25.000	0	0	25,000		
3.4	Estándares de calidad para aplicación de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) y Guías pedagógicas del currículo de 0 a 3 años desarrollados	#	0		10	0	0	10		
3.5	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) construidos	#	0		2	0	1	3		
3.6	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) rehabilitados	#	0		12	0	3	15		
3.7	Modelo comunitario de atención integral a la primera infancia para comarcas indígenas y áreas rurales dispersas diseñada	#	0		1	0	0	1		
3.8	Menores de cinco años que cuentan con la Libreta del niño	#	0		13.000	0	0	13.000		
3.9	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) con modelo de pago de cápita implementado	#	0		24	0	0	24		
3.10	Niños menores de cinco años atendidos en Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI)	#	0		506	0	0	506		
3.11	Niños menores de cinco años atendidos modalidad comunitaria	#	0		0	0	1.200	1.200		

Productos		Unidad de Medida	Valor de Línea de Base	Año de Línea de Base	Avance a 2021	Año 1	Año 2	Fin del Proyecto (Meta Acumulada)	Medios de Verificación	Comentarios
3.12	CAIPI mejorados	#	0	2020	0	0	38	38	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	
Componente 4: Protección mediante programas de transferencia monetaria existente										
4.1	Numero de transferencias pagadas a hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades	#	52.266	2020	0	52.266	0	52.266	Informe semestral de ejecución entregado al BID.	
4.2	Mujeres beneficiarias de la RdO que reciben transferencias como parte del programa	#	39.977		0	39.977	0	39.977		El programa registra a un beneficiario que representa al hogar. El número de mujeres y de hombres beneficiarios del programa se encuentra registrado en el PIIB.
4.3	Población indígena beneficiaria de la RdO que recibe transferencias como parte del programa	#	18.970		0	18.970	0	18.970		El programa registra en el PIIB a los beneficiarios que reciben transferencias en las Comarcas Indígenas Emberá, Kuna Yala y Ngäbe Buglé.

País: Panamá **Sector:** SCL/SPH **No. de Proyecto:** PN-L1105 **Año:** 2021
Cofinanciación: Ninguna **Co ejecución:** Ninguna

Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

Organismo Ejecutor: Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Nombre del Proyecto: Reformulación del Programa de Inclusión y Desarrollo Social

I. Contexto fiduciario del Organismo Ejecutor

1. Uso de sistemas de país en el proyecto

<input checked="" type="checkbox"/> Presupuesto	<input checked="" type="checkbox"/> Reportes	<input checked="" type="checkbox"/> Sistema Informativo	<input type="checkbox"/> Licitación Pública Nacional (LPN)
<input checked="" type="checkbox"/> Tesorería	<input type="checkbox"/> Auditoría Interna	<input checked="" type="checkbox"/> Comparación de Precios	<input type="checkbox"/> Otros
<input checked="" type="checkbox"/> Contabilidad	<input type="checkbox"/> Control Externo	<input type="checkbox"/> Consultores Individuales	<input type="checkbox"/> Otros

2. Capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor

<p>La evaluación de la capacidad fiduciaria del Organismo Ejecutor: Media.</p> <p>El organismo ejecutor del programa continuará siendo el MIDES a través de la unidad administrativa financiera, Enlace Administrativo y Financiero (EAF). El MIDES cuenta con experiencia ejecutando proyectos financiados por el Banco aplicando las políticas fiduciarias de adquisiciones y gestión financiera del Banco, específicamente el Programa de Protección Social (1867/OC-PN) y la serie programática de apoyo a la transparencia y equidad en el gasto social ejecutada entre 2016 y 2018 (3485/OC-PN, 3724/OC-PN y 4594/OC-PN) y otros organismos multilaterales como el Banco Mundial.</p>

3. Riesgos fiduciarios y acciones de mitigación

Riesgo Fiduciario: Alto ☐; Medio ☒; Bajo ☐

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
Las demoras en la ejecución de las actividades del proyecto (adquisiciones, financiera, contable) podría afectar negativamente el cronograma de ejecución del programa.	Medio	El equipo fiduciario del Banco continuará brindando apoyo cercano a la EAF del MIDES, enfocado en agilizar los procesos, mejorar la planificación y ejecución de las adquisiciones, así como fortalecer los controles internos y externos y los informes financieros. El apoyo a la supervisión se brindará a lo largo de la ejecución del programa.
Las constantes subsanaciones requeridas por la Contraloría General de la República (CGR) durante el proceso de control previo de las contrataciones y pagos podría afectar negativamente el cronograma de ejecución del programa.	Medio	El Banco facilitará un diálogo con la CGR y el establecimiento de un plan de acuerdos mensuales con la oficina de control fiscal del MIDES. Adicionalmente, proporcionará modelos de informes de evaluación de ofertas y propuestas consensuados con la CGR para minimizar la necesidad de subsanaciones, de

Riesgo	Nivel de Riesgo	Plan de Mitigación
		forma que los refrendos a las contrataciones se obtengan más expeditamente.
Afectación de la asignación de recursos presupuestarios al MIDES, por el aumento del déficit que repercuten en las cuentas fiscales e ingresos del gobierno central.	Medio	El Banco facilitará un diálogo permanente y estrecho entre el MEF y el MIDES para asegurar el presupuesto necesario y brindar asistencia técnica a la EAF.

II. Aspectos a ser considerados en las Estipulaciones Especiales del Contrato

Condiciones previas al primer desembolso: No existen condiciones de carácter fiduciario.
Tipo de cambio: La moneda de uso legal en Panamá es el Balboa el cual es equivalente y de libre cambio con el dólar US\$.
Informes financieros auditados del programa: Durante el periodo de desembolso del préstamo y dentro de los 120 días siguientes al cierre del ejercicio fiscal, el MIDES presentará al Banco informes financieros auditados anuales del apoyo a poblaciones vulnerables. Los Informes financieros deberán ser dictaminados por una firma de auditoría independiente aceptable para el Banco.

III. Acuerdos y Requisitos para la Ejecución de Adquisiciones

Excepciones a Políticas y Guías

<ul style="list-style-type: none"> No se contemplan excepciones 	
Documentos de Licitación	<ul style="list-style-type: none"> Para adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría ejecutadas de acuerdo con las Políticas de Adquisiciones (documento GN-2349-15), sujetas a LPI, se continuarán utilizando los Documentos Estándar de Licitación (DEls) del Banco. Así mismo, para la selección y contratación de Servicios de Consultoría serán realizadas de acuerdo con las Políticas de Selección de Consultores (documento GN-2350-15) y se continuará el uso de la Solicitud Estándar de Propuestas (SEP) emitida por el Banco. La revisión de las especificaciones técnicas, así como de los términos de referencia de las adquisiciones durante la preparación de procesos de selección, es responsabilidad del jefe de equipo del proyecto. Esta revisión técnica puede ser ex-ante y es independiente del método de revisión de la adquisición.
Uso de Sistemas Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> El subsistema de Convenio Marco podrá ser utilizado para la adquisición de bienes y servicios de no consultoría hasta por un monto máximo de US\$250.000, de acuerdo con la aprobación del directorio ejecutivo del Banco. En el Plan de Adquisiciones de la operación se indicarán las contrataciones que se ejecutarán a través del sistema nacional en el alcance aprobado. En caso de que se amplíe el alcance de la aprobación del Directorio para el uso del sistema nacional, este será aplicable a la operación.
Financiamiento Retroactivo y/o Adquisiciones Anticipadas	<ul style="list-style-type: none"> No aplica
Gastos realizados antes de la vigencia del Contrato Modificatorio	<ul style="list-style-type: none"> El Banco podrá reembolsar al MIDES los gastos elegibles efectuados en junio y septiembre de 2021 en relación con la Red de Oportunidades de conformidad con el Componente 4, hasta por el monto de US\$7,839,900.41 (51,5% del monto reorientado).
Apoyo Complementario de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.

Arreglos Alternativos de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Proyectos con Intermediarios Financieros	<ul style="list-style-type: none"> No aplica
Agentes de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> No aplica.
Contratación Directa	<ul style="list-style-type: none"> No aplica

Gastos Operativos: <input type="checkbox"/> No aplica	Preferencia Nacional: <input type="checkbox"/> No aplica
---	--

Método de Supervisión General del Proyecto en las Adquisiciones: Ex ante.
--

Montos Limites por País: www.iadb.org/procurement

Adquisiciones principales

Descripción de la adquisición	Método de Selección	Nuevos Procedimientos/Herramientas	Fecha Estimada	Monto Estimado 000'US\$
Bienes				
Equipamiento de CAIPIS	LPN	N/A	Pendiente	200
Obras				
Remodelación de las sedes regionales de Chorrera, Darién y Los Santos	LPN	N/A	Pendiente	272
Remodelación de CAIPIS existentes (Ustupu y Tikantiki) y nuevo CAIPI (Veracruz)	LPN	N/A	Pendiente	1.363
Adecuaciones en 21 CAIPI - San Miguelito (5); Los Santos (4); Coclé (6); Veraguas (6)	LPN	N/A	Pendiente	468
Adecuaciones en 9 CAIPI - Colón (2); Panamá Oeste (2); Herrera (3); Chiriquí (2)	LPN	N/A	Pendiente	1.410
Remodelación de 8 CAIPI - Pueblo Nuevo, Alegres Corazón, San Antonio, Rayito de Sol, Tinajas, Dos Ríos, Abejitas, Caritas Felices	LPN	N/A	Pendiente	350
Firmas consultoras				
Auditoría Operativa a proyecto CUIDARTE	SBCC	N/A	Pendiente	200
Evaluación de impacto	SBCC	N/A	Pendiente	250
Sistema de información programa Cuidarte	SCC	N/A	Pendiente	132
Supervisión de nuevas remodelaciones	SBCC	N/A	Pendiente	250

IV. Acuerdos y Requisitos para la Gestión Financiera

Programación y Presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> En la ley de presupuesto para la vigencia 2022 se crearán los códigos SINIP y líneas para el financiamiento BID.
Tesorería y Gestión de Desembolsos	<ul style="list-style-type: none"> El mecanismo de desembolsos será manual. El BID transferirá los recursos a una cuenta exclusiva para el programa en la CUT la cual deberá ser solicitada por el MIDES y abierta por el MEF. Los desembolsos se realizarán con base en anticipos que cubran las necesidades de liquidez, según el respectivo Plan Financiero para un período de hasta 180 días y se podrá solicitar un nuevo anticipo cuando se hayan rendido cuentas por el 80% de los recursos acumulados pendientes de justificación. También se podrán hacer reembolsos de pagos o pagos directos a los proveedores.
Contabilidad, Sistemas de Información y Generación de Reportes	<ul style="list-style-type: none"> La EAF será la encargada de llevar la gestión financiera, la contabilidad, la preparación de presupuestos y solicitudes de desembolsos, preparación del plan de adquisiciones, y preparación de los informes financieros y técnicos, así como la contratación de auditoría financiera. La contabilidad se regirá bajo las normas expedidas por la Contraloría General de la República, las cuales están basadas en las normas internacionales de Contabilidad para el sector Público (NICSP). Reporte para rendición de cuentas será a través del sistema Istmo. Método contable es basado al devengado y la moneda a utilizar es el Balboa el cual está a la par y de libre comercio con el dólar estadounidense.
Control Externo:	<ul style="list-style-type: none"> La CGR ha focalizado su actuación en el control previo ejercido sobre los actos de disposición de bienes del estado siendo débil su función de auditoría, además por participar en los procesos administrativos mediante el control previo, no tiene la independencia necesaria para realizar las auditorías. Se solicitarán estados financieros auditados del proyecto en forma anual por una firma auditora independiente aceptable para el Banco, antes de los 120 días posteriores del cierre de cada vigencia fiscal o de la fecha de último desembolso.
Supervisión Financiera de Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> La supervisión financiera estará focalizada en los informes mencionados en la guía OP-273-12 y la documentación soporte de los desembolsos será revisada en forma posterior por los auditores al realizar las auditorías o en las visitas de inspección financieras que se realicen.

V. Información relevante para la operación

Políticas y Guías aplicables a la operación

Gestión Financiera	Adquisiciones
<ul style="list-style-type: none"> GN-2811 [OP-273-12] 	<ul style="list-style-type: none"> GN-2349-15 [ES] GN-2350-15 [ES]

Registros y Archivos

<p>El MIDES no cuenta con un archivo físico centralizado, sino que cada dirección u oficina gestiona sus expedientes y no se cuentan con medidas de seguridad para controlar el acceso a la documentación y copias de seguridad de la documentación. Se apoyará al MIDES a mejorar su sistema de archivo físico y digital, así como actualizar las políticas que regulan su uso y mantenimiento. Particularmente para el proyecto, se incorporará en el Reglamento Operativo un apartado que norme tanto el contenido mínimo de los expedientes de las adquisiciones como su manejo y custodia.</p>

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

PROYECTO DE RESOLUCIÓN DE-___/21

Panamá. Reformulación del Programa de Inclusión y Desarrollo
Social de Panamá No. 3512/OC-PN

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

1. Aprobar la reformulación del Programa de Inclusión y Desarrollo Social de Panamá (Contrato de Préstamo No. 3512/OC-PN), autorizado por la Resolución DE-69/15, con el propósito de utilizar los recursos no comprometidos, hasta por un monto de US\$15.213.938.71, para apoyar niveles mínimos de ingreso de la población en pobreza extrema afectada por el COVID-19 y continuar inversiones en la cobertura y calidad de los servicios dirigidos a la primera infancia, incluyendo el apoyo a la reapertura de centros infantiles cerrados por la pandemia, de acuerdo con los términos y condiciones descritos en el Documento PR-_____.

2. 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 modificar el Contrato de Préstamo No.3512/OC-PN para los fines que se describen en esta Resolución.

(Aprobada el ____ de _____ de 2021)