



PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL

(PN-L1103 / 3485/OC-PN; PN-L1118 /
3724/OC-PN; y PN-L1152 / 4594/OC-PN)

Informe de Terminación de Proyecto (PCR)

Equipo de Proyecto Original:

PN-L1103: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de Equipo; Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Florencia López-Boo (SCL/SPH); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Iliá Nieto (CID/CPN); Sergio Quirós (CID/CPN); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landazuri (LEG/SGO); y Claudía Pévere (SCL/SPH).

PN-L1118: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de equipo; Leonardo Pinzón (SPH/CPN); Carolina Freire (SPH/CPN); Beatriz Uribe (CID/CID); Annie Smith (SPH/CPN); Sofía Martínez (SCL/SPH); Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landazuri (LEG/SGO); Iliá Nieto (CID/CPN); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).

PN-L1152: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de equipo; Carolina Freire (SPH/CPN), Jefa de equipo alterna; David Ochoa (VPC/FMP); Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); María Cristina Landázuri (LEG/SGO); Iliá Nieto (CID/CPN); Sheyla Silveira (SCL/SPH) y Sofía Martínez, consultora.

Equipo PCR: Marco Stampini (SCL/SPH), Jefe de equipo; Carolina Freire (SPH/CPN), Jefa de equipo alterna; Sheyla Silveira (SCL/SPH); Isabel Delfs (SCL/SPH); y Sofía Martínez, consultora.

Índice

Links Electrónicos	ii
Enlaces electrónicos opcionales.....	ii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO	iii
I. INTRODUCCIÓN	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO	1
2.1 Relevancia	1
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país	1
b. Alineación estratégica	1
c. Relevancia del diseño	2
Tabla 1. Matriz de resultados	10
2.2 Eficacia	12
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	12
b. Resultados logrados	12
c. Análisis contrafactual	29
d. Resultados imprevistos	31
2.3 Sostenibilidad.....	31
a. Aspectos generales de sostenibilidad	31
III. CRITERIOS NO CENTRALES	32
3.1 Desempeño del Banco	32
3.2 Desempeño del Prestatario	33
IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES	34
4.1 Dimensiones 1 a 5	34

Enlaces electrónicos

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) – PN-L1103](#)
2. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) – PN-L1118](#)
3. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\) – PN-L1152](#)
4. [Cambios a la Matriz de Resultados](#)
5. [Versión final del Informe de terminación del progreso \(PMR\) – PN-L1103](#)
6. [Versión final del Informe de terminación del progreso \(PMR\) – PN-L1118](#)
7. [Versión final del Informe de terminación del progreso \(PMR\) – PN-L1152](#)
8. [Checklist del PCR](#)

Enlaces electrónicos opcionales

1. [EEO#1: Simulación de equilibrio parcial sin adaptación de conducta](#)

Acrónimos y abreviaturas

AG	Ángel Guardián
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNA	Bono Nutricional Alimenticio
BU	Beca Universal
CAIPI	Centros de Atención Integral a la Primera Infancia
CONAIPI	Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
CRF	Marco de Resultados Corporativos
DISPROS	Dirección de Servicios de Protección Social
DIT	Desarrollo Infantil Temprano
FUPS	Ficha Única de Protección Social
IFARHU	Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recurso Humanos
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censo
MEF	Ministerio de Finanzas
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINSA	Ministerio de Salud
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEG	Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019
PMT	<i>proxy means test</i>
PTMC	Programas de Transferencia Monetaria Condicionada
RAIPI	Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia
RdO	Red de Oportunidades
RENAB	Registro Nacional de Beneficiarios
SENAPAN	Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional

INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO: PN-L1103, PN-L1118 Y PN-L1152
 TÍTULO: PROGRAMA DE TRANSPARENCIA Y EQUIDAD DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL
 INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO PROGRAMÁTICO DE APOYO A REFORMAS DE POLÍTICA (PBP)
 PAÍS: REPÚBLICA DE PANAMÁ
 PRESTATARIO: REPÚBLICA DE PANAMÁ
 PRÉSTAMO (S): PN-L1103, 3485/OC-PN; PN-L1118, 3724/OC-PN; Y PN-L1152, 4594/OC-PN
 SECTOR / SUBSECTOR: PROTECCIÓN SOCIAL Y SALUD

FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 17-JUN-2015 (PN-L1103), 01-SEP-2016 (PN-L1118) Y 29-AGO-2018 (PN-L1152)
 FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: 19-AGO-2015 (PN-L1103); 14-DIC-2016 (PN-L1118); Y 04-OCT-2018 (PN-L1152)
 FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: 31-AGO-2015 (PN-L1103); 27-DEC-2018 (PN-L1118); Y 18-OCT-2018 (PN-L1152)

MONTO (S) DEL PRÉSTAMO

CANTIDAD ORIGINAL: USD150.000.000 (PN-L1103), USD200.000.000 (PN-L1118), USD200.000.000 (PN-L1152)
 CANTIDAD ACTUAL: USD150.000.000 (PN-L1103), USD200.000.000 (PN-L1118), USD200.000.000 (PN-L1152)
 PARI PASSU: No APLICA
 COSTO TOTAL DEL PROYECTO: USD550.000.000

MESES EN EJECUCIÓN

DE APROBACIÓN: 12 MESES (PN-L1103); 15 MESES (PN-L1118); Y 13 MESES (PN-L1152)
 DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 10 MESES (PN-L1103); 12 MESES (PN-L1118); Y 12 MESES (PN-L1152)

PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 19-JUN-2016 (PN-L1103); 14-DIC-2017 (PN-L1118); Y 04-OCT-2019 (PN-L1152)
 FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 19-JUN-2016 (PN-L1103); 14-DIC-2017 (PN-L1118); Y 04-OCT-2019 (PN-L1152)
 EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 0
 EXTENSIONES ESPECIALES (MESES): 0
DESEMBOLSOS
 CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA: 3

REDIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?

FONDOS RECIBIDOS DE OTRO PROYECTO NO
 FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO NO

Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR: NO APLICA

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: NO APLICA
 METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: NO APLICA

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: 2.00 (PARTLY UNSATISFACTORY)

PERSONAL DEL BANCO

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA RODRIGUEZ-ORTIZ	SANTIAGO LEVY ALGAZI
VICEPRESIDENTE VPC	ALEXANDRE ROSA	ROBERTO VELLUTINI
GERENTE DE PAÍS	VERÓNICA ZAVALA	GINA MONTIEL
GERENTE SECTORIAL	MARCELO CABROL	MARCELO CABROL
JEFE DE DIVISIÓN	FERDINANDO REGALIA	FERDINANDO REGALIA
REPRESENTANTE DE PAÍS	VERÓNICA ZAVALA	FIDEL JARAMILLO
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	MARCO STAMPINI	MARCO STAMPINI
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	MARCO STAMPINI	MARCO STAMPINI

TIEMPO Y COSTO DEL PERSONAL

CICLO DE PROYECTO DE ETAPA	# DE SEMANAS DE PERSONAL	USD (INCLUIDOS LOS GASTOS DE VIAJE Y ASESORÍA)
PREPARACIÓN		
PN-L1103	26,40	120.724,06
PN-L1118	59,30	235.545,60
PN-L1152	30,65	127.298,92
SUPERVISIÓN		
PN-L1103	21,87	1.610.533,11
PN-L1118	28,63	2.616.941,87
PN-L1152	11,75	736.492,45
TOTAL	178,6	5.091.266,35

DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:

EL OBJETIVO DE LA SERIE ES MEJORAR LA TRANSPARENCIA, EQUIDAD Y EFICIENCIA DEL GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL PARA LOS POBRES, Y AUMENTAR SU CAPACIDAD DE PROMOVER LA ACUMULACIÓN DE CAPITAL HUMANO.

I. INTRODUCCIÓN

Este Informe da cuenta de los resultados alcanzados y lecciones aprendidas en la implementación del Programa de transparencia y equidad del gasto en protección social. La primera operación de la serie (PN-L1103), por US\$200 millones, fue aprobada el 17 de junio de 2015 y finalizó su ejecución el 01 de septiembre de 2015. La segunda operación (PN-L1118), por US\$150 millones, fue aprobada el 01 de septiembre de 2016 y finalizó su ejecución el 31 de diciembre de 2016. La tercera y última operación de la serie (PN-L1152), por US\$200 millones, fue aprobada el 29 de agosto de 2018 y finalizó su ejecución el 24 de octubre de 2018.

II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO

2.1 Relevancia

a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país

La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecida en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 “Un Solo País”, que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6).

Específicamente, se alinea con la necesidad que encuentra el gobierno de mejorar la cobertura de servicios sociales para fomentar los derechos sociales e incrementar el acceso a oportunidades a la población más desatendida. De este modo afianzar la lucha contra la pobreza promoviendo la inclusión. El programa acompaña las estrategias de intervención identificadas por el gobierno principalmente en lo referente a lograr arreglos institucionales y normativos.

En cuanto al desarrollo de las capacidades humanas, el programa se alinea a los objetivos del gobierno de Panamá de mejorar la cobertura y calidad de servicios educativos especialmente en poblaciones vulnerables. Principalmente acompaña a la estrategia de intervención del gobierno orientada a reducir las inequidades en la prestación de servicios educativos.

Además, el programa es consistente con el pilar de equidad, igualdad e inclusión del Plan Estratégico 2014-2019 del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

b. Alineación estratégica

En el marco del Informe sobre el Noveno Aumento General de Recursos del BID (GCI-9), las tres operaciones de la serie son consistentes con el programa de préstamos para: (i) países pequeños y vulnerables; y (ii) reducción de la pobreza, promoción de la equidad, mejora de los indicadores de los objetivos regionales de desarrollo en el área de política social para equidad y productividad.

Además, las tres operaciones de la serie son consistentes con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinean con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad de manera directa por medio de: (i) la ampliación de la cobertura de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) en población pobre y pobre extrema; (ii) disminución de la filtración de los PTMC en población no pobre; (iii) focalización de subsidios generalizados en población pobre; e (iv) incremento de la cobertura y calidad de servicios de atención integral a la primera infancia.

Las tres operaciones también se alinean con las siguientes áreas transversales de la misma Estrategia: (i) igualdad de género y diversidad; (ii) cambio climático y sostenibilidad ambiental; y

(iii) capacidad institucional y estado de derecho. La alineación en materia de igualdad de género y diversidad se da por medio del apoyo al sistema de PTMC del MIDES y de mejoras en la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia en el país. La mayoría de los receptores de las transferencias condicionadas son mujeres (particularmente en la Red de Oportunidades (RdO), donde el porcentaje llega al 96,6%). Además, el fortalecimiento de la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia en el país puede apoyar la participación laboral femenina, liberando el tiempo de las madres. Finalmente, el fortalecimiento de esta oferta puede contribuir a mejorar, en el mediano plazo, la progresión y los logros escolares de los niños indígenas. La alineación en materia de cambio climático y sostenibilidad ambiental es debida al hecho que aproximadamente el 6,25% de los recursos de la operación se asocian con políticas de mitigación al cambio climático, las cuales reducen los subsidios a los combustibles fósiles, según la metodología conjunta de los Bancos Multilaterales de Desarrollo de estimación de financiamiento climático. Estos recursos contribuyen a la meta del Grupo BID de aumentar el financiamiento de proyectos relacionados con el cambio climático a un 30% de todas las aprobaciones de operaciones a fin del año 2020. La alineación en materia de capacidad institucional y estado de derecho es debida al hecho que la operación tiene el objetivo de mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para los pobres, por medio de la implementación del marco legal de los PTMC, del Registro Nacional de Beneficiarios y de la Plataforma Única de Pagos.

Los objetivos de las operaciones PN-L1118 y PN-L1152 contribuyen al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6) por medio de los indicadores “beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (número de individuos)” y “niños que reciben servicios de desarrollo infantil temprano focalizados en la población pobre”, incluidos en la Matriz de Resultados. Finalmente, las tres operaciones del programa son consistentes con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la Productividad (GN-2588-4) y con el Documento de Marco de Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784 para las operaciones PN-L1103 y PN-L1118, GN-2784-7 para la PN-L1152), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia para los pobres. También están alineadas con el “objetivo estratégico” de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza, incluido en la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838), a través de la mejora de la eficiencia de los programas sociales. Finalmente, cada operación de la serie ha sido incluida en el Informe sobre el Programa de Operaciones del respectivo año de aprobación (para PN-L1103, GN-2805; para PN-L1118, GN-2849; y para PN-1152, GN-2915).

La serie estuvo acompañada de las siguientes Cooperaciones Técnicas (CT): (i) PN-T1145 “Apoyo a la consolidación de la reforma al Sistema de Protección Social”; (ii) PN-T1180 “Apoyo al Programa de Transparencia y Equidad en el Gasto Social II”; y (iii) PN-T1200 “Apoyo a la consolidación de las reformas de protección social y el Registro Único de Beneficiarios”. Estas CT apoyaron tanto la operativización de reformas sobre la eficiencia y transparencia en la gestión de los PTMC, como el fomento a la acumulación de capital humano.

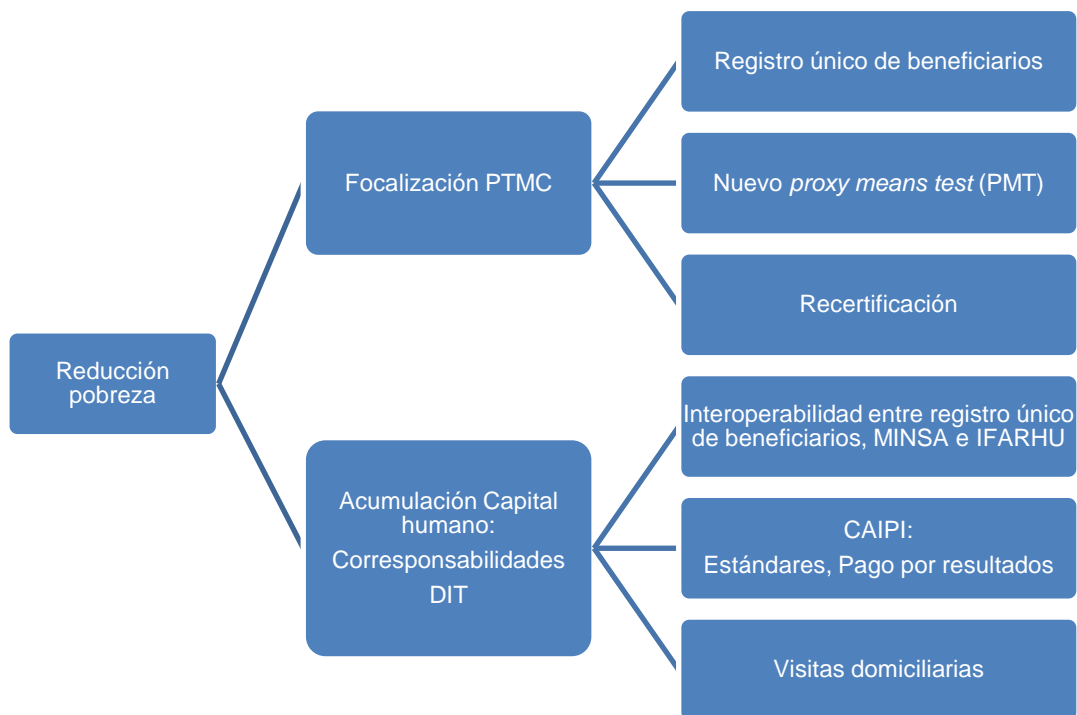
c. Relevancia del diseño

Previo al desarrollo del programa, se identificaron los siguientes retos en las políticas de protección social de Panamá: la necesidad de racionalizar la estructura institucional del sector, aumentar la transparencia y equidad de los PTMC, aumentar el impacto de los PTMC en términos de acumulación de capital humano y aumentar la calidad y eficiencia de los servicios de Desarrollo Infantil Temprano (DIT).

En este contexto, el programa enmarcó reformas a la política pública de protección social, para contribuir en el mediano y largo plazo a la reducción de la pobreza y pobreza extrema, a través

de los siguientes objetivos: (i) mejorar la focalización de los PTMC, aumentando su cobertura y reduciendo su filtración a través de la creación de un registro único de beneficiarios, la definición de un nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema a través de un nuevo *proxy means test* (PMT), y la implementación de un proceso de recertificación de permanencia de beneficiarios; (ii) apoyar la acumulación de capital humano a través de la revisión sistemática de corresponsabilidades de los PTMC y fortaleciendo las políticas de DIT. Para la revisión de corresponsabilidades se apoyó el desarrollo de sistemas de interoperabilidad entre el registro único de beneficiarios (el cual fue iniciado en un sistema transitorio), el Ministerio de Salud (MINSA) y el Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recurso Humanos (IFARHU) que tienen información sobre salud y educación de los beneficiarios, respectivamente. Las políticas de DIT se fortalecieron mediante el diseño e implementación de un Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia que incluye la aprobación e implementación de estándares de calidad en Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) y la puesta en marcha de un pago per cápita y por resultados en base al cumplimiento de dichos estándares. Además, se implementó un modelo de atención integral a la primera infancia de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas (ver Figura 1).

Figura 1: Lógica vertical



A continuación, se detallan las acciones específicas logradas en el marco del programa para cada uno de los objetivos antes mencionados.

Focalización de los PTMC

Como se describió anteriormente, para mejorar la focalización de los PTMC del MIDES, el programa se enfocó en tres principales hitos: (i) el desarrollo de un registro único de beneficiarios; (ii) la definición de un nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema; y (iii) la recertificación de la elegibilidad de los beneficiarios de los programas. De manera complementaria se realizaron esfuerzos para: (i) priorizar la entrada de los

beneficiarios de los PTMC en los programas de corte universal; (ii) mejorar la organización institucional del MIDES; y (iii) refocalizar el gasto en subsidios generalizados hacia los PTMC del MIDES.

Para ello, primero, se logró crear el marco legal a través de la aprobación de la Ley 54 en el 2016 (presentada como ante proyecto de ley en la primera operación de la serie, aprobada en la segunda operación y operativizada en la tercera). Mediante esta Ley se aprueba la creación del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) y la Plataforma Única de Pagos. El objetivo del RENAB es armonizar y mejorar la focalización de los PTMC del Estado y los programas que desarrolle la Secretaría Nacional para el Plan de Seguridad Alimentario y Nutricional (SENAPAN). El RENAB permite monitorear superposiciones entre los programas y realizar auditorías basadas en cruces con otras bases de datos administrativas, para eventualmente asegurar que las transferencias del Estado lleguen a los más pobres (aumentando la cobertura entre ellos) y minimizar la filtración a los no pobres. El objetivo de la Plataforma Única de Pagos es centralizar el proceso de pago de las transferencias monetarias del Estado.

Con este marco legal aprobado, y durante la tercera operación de la serie, se inició el desarrollo del sistema transitorio del registro único de beneficiarios previo al RENAB, el cual sirve de insumo para el mismo. A través de este sistema se logró la consolidación de los padrones de los programas RdO, 120 a los 65 (120), Ángel Guardián (AG) y Bono Nutricional Alimenticio (BNA), manejado por SENAPAN, permitiendo una mejor administración de los mismos. Además, se empezó el proceso unificado de pagos de las transferencias de los PTMC con la planilla del cuarto pago del 2018. Así mismo, se implementaron las interfaces del sistema con el Tribunal Electoral, el IFARHU y el MINSA. Mediante estas interfaces se intercambia información entre el MIDES y dichas instituciones con el fin de verificar información relevante de los beneficiarios. Esta incluye información básica (cédula de ciudadanía, nombres completos), criterios demográficos de elegibilidad (edad), y cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación.

La Ley 54 además determina el marco legal para los PTMC. En este sentido la Ley establece entre otros: (i) la facultad del MIDES, como ente rector de la política social, de reglamentar los mecanismos de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema, así como los criterios e intervalos para la recertificación de dicha población; (ii) que dichos mecanismos de identificación y recertificación sean aplicados a los programas de transferencias monetarias existentes o que se implementen en el futuro; (iii) la definición de criterios de priorización para los programas de corte universal; y (iv) el reconocimiento de la RdO como PTMC del Estado. La misma Ley modificó los criterios de elegibilidad del programa 120 a los 65, focalizándolo en los adultos mayores sin una pensión contributiva y en situación de pobreza. Anteriormente eran elegibles los adultos mayores sin una pensión contributiva y en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social. El cambio representó una armonización con los criterios de elegibilidad de los otros PTMC, que nunca consideraron las situaciones de vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social y, por lo tanto, eran más restrictivos a pesar de ser dirigidos a individuos u hogares en situación de mayor vulnerabilidad, por ejemplo, debido a discapacidad y dependencia. Las reformas que se establecen mediante esta Ley contribuyen a mejorar la focalización de los programas antipobreza del MIDES, principalmente por medio de la reducción de la filtración.

Para implementar la Ley, se aprobaron dos resoluciones ministeriales. La primera, Resolución No. 544 del 14 de noviembre de 2016, elaborada como borrador durante la primera operación, aprobada durante la segunda operación y evaluada durante la tercera, adopta el nuevo y único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de la RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres extremos, para fines de entrada en los programas o recertificación periódica de la elegibilidad. Esto aplica en todos los corregimientos a excepción de aquellos con incidencia de

la pobreza extrema superior al 70%, donde la elegibilidad depende de todos otros criterios excepto la condición de pobreza (en otras palabras, todos se consideran pobres extremos). Para el proceso de recertificación, la Resolución establece que los beneficiarios de los PTMC clasificados como pobres extremos deben recertificar su condición de pobreza extrema cada cinco años, mientras que los beneficiarios clasificados como pobres moderados deben recertificar su condición de pobreza moderada cada tres años. Además, la Resolución establece que la recertificación también se puede realizar por medio del cruce de bases de datos administrativos como Lotería Nacional, Autoridad Nacional de Administración de Tierras, Registro Público, Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, Caja del Seguro Social y cualquier otra institución del Estado. Implementando el nuevo marco legal, en la segunda operación se logró recertificar 21.561 beneficiarios de la RdO y 120 usando el nuevo mecanismo de focalización y cruces de datos administrativos; y, en la tercera operación se llegó a 43.149 beneficiarios recertificados en total. Esto representa algo más del 40% de los beneficiarios potencialmente recertificables de los PTMC; es decir, de aquellos que han permanecido en el programa durante un periodo suficientemente largo (al menos 5 años para el caso de la RdO y 3 para el caso de 120) y que por esto deben ser reevaluados. También, a través de este mecanismo ingresaron 703 beneficiarios nuevos (207 de la RdO y 506 de 120). El programa AG, por tener menos de 5 años de implementación, no fue parte del proceso de recertificación. Con el proceso de recertificación se espera, principalmente, reducir la filtración de los PTMC. Al reevaluar la condición de pobreza de sus beneficiarios se disminuye la probabilidad de estar beneficiando a personas y/u hogares no pobres o pobres extremos que son la población objetivo de estos programas.

La segunda resolución, No. 457 del 13 de octubre de 2016, elaborada en borrador durante la primera operación, aprobada durante la segunda operación y evaluada durante la tercera, aprueba las actualizaciones de los Manuales Operativos de la RdO, 120 y AG; así como, el sistema de focalización de los aspirantes y las reglas de recertificación de los beneficiarios con base a la información levantada por la Ficha Única de Protección Social (FUPS). Esta ficha es la herramienta por la cual se recolecta la información de beneficiarios potenciales y existentes de los PTMC del MIDES para determinar su entrada y recertificación. A través de esta ficha se implementa el nuevo mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema utilizando el nuevo algoritmo de selección que predice el ingreso del hogar considerando sus factores socioeconómicos y de los individuos que lo conforman, aprobado en la Resolución No. 544. La aprobación de esta resolución permite operativizar las reformas conseguidas con la Resolución No. 544 a través de la implementación de los Manuales Operativos actualizados consistentes con lo aprobado en dicha resolución e incluyendo más detalle para su aplicación. Esto contribuye a mejorar la focalización de los PTMC, aumentando su cobertura y reduciendo su filtración.

A pesar de lograr grandes avances en reformar la política pública para mejorar la focalización de los PTMC, específicamente mediante el proceso de recertificación, a la lógica vertical le faltó incluir un medio de verificación que comprometiera al MIDES a destinar los cupos liberados mediante el proceso de recertificación a nuevos beneficiarios en situación de pobreza y pobreza extrema (algunos identificados durante el proceso de recertificación). Esto hubiera contribuido de manera positiva con los indicadores de resultado de cobertura de los PTMC.

Así mismo, hubiera sido importante lograr el compromiso del MIDES de realizar el proceso de recertificación al 100% de los beneficiarios recertificables. Si bien es cierto que se logró recertificar a 43.149 beneficiarios (un poco más del 40%), el recertificar a todos los beneficiarios recertificables hubiera contribuido de manera más significativa a la reducción de la filtración de los PTMC.

De manera complementaria, durante la segunda operación y en concordancia con lo establecido en la Ley 54, la serie programática apoyó el diálogo entre el MIDES y el IFARHU, que llevó a una revisión del Manual de Procedimientos de la Beca Universal (BU) para incorporar los criterios de priorización establecidos por el MIDES. En este sentido, se estableció que el IFARHU: (i) garantice el acceso a los beneficiarios de la RdO que sean elegibles y todavía no reciban la BU; y (ii) haga esfuerzos para buscar nuevos beneficiarios en las áreas de mayor pobreza del país, definidas por el MIDES como los corregimientos con incidencia de la pobreza extrema superior al 70%. En este esfuerzo, durante la tercera operación del programa, el MIDES logró identificar el caso de tres beneficiarios de la RdO que fueron registrados en el padrón de la BU por pedido del MIDES, en aplicación de la norma enunciada en el numeral (i) de este párrafo. Estos esfuerzos contribuyen a mejorar la focalización de los programas de corte universal y por consiguiente su cobertura en la población pobre y pobre extrema, aun si en práctica la implementación se ha quedado hasta la fecha a una escala mínima.

En cuanto a la reorganización del MIDES, establecido como ente rector de la política social en la Ley 54, durante la primera operación de la serie, se aprobó el Decreto Ejecutivo No. 255 del 28 de agosto de 2015, que aprueba la nueva estructura institucional del MIDES. Durante la segunda operación de la serie, se apoyó la institucionalización y puesta en funcionamiento de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS), mediante el nombramiento del director y la asignación de los recursos humanos necesarios. La DIDS es responsable de la supervisión de los departamentos de censo, padrón, enlace administrativo y financiero, pagos, monitoreo y evaluación, acompañamiento familiar, y de la implementación de los PTMC RdO, 120 a los 65 y AG. La nueva estructura apunta a centralizar y racionalizar los procesos comunes a los diferentes programas (por ejemplo, el manejo del padrón y los procesos de pagos) a nivel central, así como en las oficinas regionales del MIDES. El Despacho del MIDES evaluó el funcionamiento y gestión de la DIDS, el en el marco de la tercera operación de la serie, subrayando los logros en materia de optimización de los procesos operativos de los PTMC. Estos esfuerzos contribuyen a mejorar la focalización de los PTMC al racionalizar procesos operativos y manejar de manera más eficiente el padrón de los programas.

En el marco del Decreto Ejecutivo No. 255 aprobado en la primera operación de la serie, el programa apoyó en los avances en la racionalización de los procesos operativos del BNA y de la RdO. En primera instancia, y durante la segunda operación del préstamo, se logró unificar el padrón de la RdO y el BNA y se apoyó en el análisis sobre la distribución geográfica de la RdO comprobando que es consistente con la distribución geográfica de la pobreza; mientras que, el BNA no llega a todas las provincias y distritos que tienen incidencia alta de desnutrición crónica. El análisis, basado en el padrón unificado de los dos programas, muestra la existencia de correlación entre pobreza y desnutrición y sugiere que la RdO puede jugar un papel importante para focalizar intervenciones nutricionales en hogares con desnutrición crónica que viven en áreas que no se benefician del BNA. Durante la tercera operación el MIDES tomó la decisión, por medio de la Resolución Ministerial No. 285 del 28 de julio de 2017, de utilizar la FUPS (ya utilizada por los otros PTMC) para la focalización del BNA. Además, por medio de Resolución Ministerial No. 573 del 11 de diciembre de 2017, el MIDES decidió instituir la figura del Promotor Social Único para todos los programas sociales del Ministerio, incluyendo la RdO y el BNA. Esta racionalización de procesos operativos contribuye a mejorar la focalización de los programas RdO y BNA, por medio de la reducción de la filtración.

Referente a la refocalización de recursos a programas sociales del MIDES, el gobierno redujo más de B./30 millones el gasto de subsidios generalizados (principalmente al consumo de combustibles fósiles: subsidio eléctrico y gas licuado) e incremento más de B./30 millones al presupuesto del MIDES para los programas RdO, 120 y AG. Es así que en el 2014 (año anterior al inicio de las reformas contempladas en el programa) y 2017, el presupuesto de los PTMC del

MIDES aumentó en B/.54,1 millones. Durante el mismo período, el presupuesto de los otros subsidios se redujo en B/.228,2 millones. El subsidio que más disminuyó en los últimos cuatro años, a parte de los que se dejaron de adjudicar como el de Uniformes y Útiles Escolares y el de Transporte Público (Diesel), fue el Subsidio Eléctrico que disminuyó en B/.242,6 millones. Esta refocalización permite al MIDES disponer de más recursos para sus programas focalizados en atender a la población más vulnerable.

La aprobación de la Ley 54 permitió dar el marco legal a los cambios fundamentales del sistema de protección social. Esto fue un logro importante del programa. Sin embargo, el lograr consenso y momento político para que esto ocurriera, retrasó significativamente la licitación y posterior adjudicación para el desarrollo e implementación del RENAB, mediante el cual se esperaba conseguir avances importantes en la operativización de la Ley y las resoluciones que la implementan. En este contexto, se decidió avanzar con un sistema transitorio del registro único de beneficiarios que serviría de insumo para el RENAB y que permitiría avanzar con la puesta en marcha de procesos en pos de mejorar la transparencia y eficacia en el manejo de los PTMC.

Cabe mencionar que, al momento de plantearnos los objetivos en focalización de los PTMC, principalmente aquellos medidos en cobertura y filtración, no visualizamos las deficiencias en la lógica vertical del programa antes explicadas (lograr la recertificación de todos los beneficiarios recertificables y asignar los cupos liberados fruto de este proceso a nuevos beneficiarios). Por ello, esperábamos resultados ambiciosos que ex-post no se lograron, a pesar de haber realizado avances importantes en reformas de la política de protección social del país. Además, se esperó una situación ideal de incremento de cobertura y reducción de filtración que, según un estudio del Banco realizado después de elaborar la matriz de resultados de la serie, en la práctica es muy difícil de alcanzar (más detalle al respecto en la sección II.2 b).

Acumulación de capital humano

Para fomentar la acumulación de capital humano entre los pobre y pobres extremos se trabajó principalmente en dos vías: (i) apoyando la revisión sistemática de corresponsabilidades de los PTMC iniciando con la RdO; y (ii) apoyando la implementación de un modelo de atención integral a la primera infancia.

Para la revisión sistemática de corresponsabilidades el programa apoyó, en primera instancia y durante la segunda operación de la serie, la suscripción de los primeros acuerdos interinstitucionales entre el MIDES y el MINSA y entre el MIDES y el MEDUCA. Esto con el fin de dar el marco normativo que facilite el intercambio de información entre estas entidades para revisar el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios de los PTMC en salud y educación. Además, estos convenios buscaban fortalecer la oferta de servicios para los beneficiarios de los programas del MIDES y de ese modo facilitar el cumplimiento de dichas corresponsabilidades. Sin embargo, esto último no se logró operativizar en el marco del préstamo, porque al acuerdo no siguió una asignación presupuestaria.

Producto de los acuerdos el MIDES inició el uso de la información de cruces para mapeo de oferta en salud y educación y generar contenido para promotores sociales para vincular servicios con familias. Empezando con 250 familias de tres programas pertenecientes a tres distritos en el marco del Plan Pobreza Cero con promotores unificados designados y capacitados para el acompañamiento familiar. Este acompañamiento incluía la detección de ausencia de oferta y derivación hacia la oferta.

En segundo lugar, el programa apoyó el desarrollo y la adopción de nuevos manuales operativos para los PTMC del MIDES (para 120 a los 65 y AG, se realizaron por primera vez). Los manuales introdujeron reglas claras para la comprobación de las corresponsabilidades, a ser realizadas de

forma sistemática y principalmente utilizando información administrativa de otras entidades del Estado (MINSA, MEDUCA, IFARHU).

Desde el inicio de los programas, la verificación se realizaba de forma manual por medio de los promotores sociales del MIDES. Este sistema funcionó hasta que el pago de las transferencias se hizo por medio de la entrega de efectivo en sobres, porque el pago presencial facilitaba la verificación de la tarjeta de corresponsabilidades u otro medio de verificación del cumplimiento (ej. boletín de notas escolares, libreta de vacunación). La transición al pago por medio de ventanilla bancaria y cajero automático es positiva del punto de vista de reducir el costo de oportunidad que los beneficiarios incurren para retirar la transferencia, pero eliminó la posibilidad de verificar el cumplimiento de las corresponsabilidades según el proceso original. Fue así que se empezó a verificar el cumplimiento por medio de los promotores sociales en las diferentes instancias de contacto con los beneficiarios, pero el número de dichos promotores siempre fue insuficiente para lograr que la verificación se hiciera para todos los beneficiarios en cada ciclo de pago, lo que implicó una reducción importante en la efectividad del proceso de verificación.

En este contexto, y durante la última operación de la serie, el programa RdO, hizo esfuerzos para implementar la revisión del cumplimiento de manera electrónica, por medio de cruce de datos con la información disponible en los sistemas informáticos del MINSA, MEDUCA y el IFARHU. En principio, esta información se intercambiaba por medio de CD y de forma no regular, es decir no sistemática para cada ciclo de pago. Con la implementación del sistema transitorio del registro único de beneficiarios, se automatizó el intercambio de información entre MIDES, MINSA, MEDUCA e IFARHU con el fin de revisar de manera sistemática el cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación en cada ciclo de pago, empezando con el cuarto pago del 2018. Este proceso permite también la aplicación sistemática de penalidades en caso de falta de cumplimiento. Es así que, para el cuarto ciclo de pago de 2018 se verificó el cumplimiento por medio del sistema a 86,602 beneficiarios de la RdO sujetos al cumplimiento de corresponsabilidades (en salud y/o educación), lo cual equivale al 61,9% del total de beneficiarios a los cuales se les debe aplicar la revisión. Como resultado de esta verificación se suspendió el pago de la transferencia a 750 hogares por incumplimiento de la corresponsabilidad en educación.

La revisión sistemática de corresponsabilidades contribuye de manera positiva a la acumulación de capital humano, bajo la premisa de aumentar la asistencia escolar y atención en salud.

En pos de reconocer las condiciones diferentes que tienen las familias de mayor tamaño, y/o la necesidad de aumentar el incentivo a la progresión escolar hasta la educación secundaria de los niños en pobreza extrema, el programa apoyó un estudio de las opciones de rediseño de la estructura de la transferencia de la RdO durante la segunda operación de la serie. El estudio consideró tres propuestas de modificación: (i) adaptación por inflación; (ii) reconocimiento de la estructura familiar de los hogares grandes formados por múltiples núcleos familiares, una situación que existe en particular en áreas indígenas; y (iii) reconocimiento de la estructura familiar de los hogares con más de tres hijos dependientes. El estudio concluyó con la decisión del MIDES de no transitar a una estructura variable de la transferencia, y con la observación de que no había espacio presupuestal para introducir un mecanismo de adaptación por inflación.

En materia de atención a la primera infancia, durante la primera operación de la serie el programa apoyó la aprobación del uso de la Libreta del Niño y la Niña y la elaboración de su reglamento operativo, mediante Resolución Ministerial No. 1077 del 14 de agosto de 2015; así como la distribución de este instrumento a 70.975 niños o madres gestantes (distribuyendo a más de 20.000 niños o madres gestantes durante la segunda operación de la serie y llegando a 70.975 durante la tercera). La Libreta tiene el objetivo de verificar el cumplimiento de las atenciones y servicios integrados de primera infancia que dicta la Ruta de Atención Integral a la

Primera Infancia (RAIPI). Además, durante la tercera operación, se apoyó a la Unidad Coordinadora de la Primera Infancia en la evaluación operativa del funcionamiento de la Libreta del Niño y la Niña resaltando los avances en su utilización e identificando oportunidades de mejora.

El programa apoyó reformas que, por medio de Decreto Ejecutivo No. 107 aprobado durante la segunda operación del préstamo, asignaron al MIDES la competencia de entidad rectora y supervisora de los CAIPI. En la aplicación de esta normativa, se apoyó la elaboración y la aprobación por parte del MIDES de estándares de calidad para la atención integral prestada en los CAIPI particulares, gubernamentales y comunitarios. Estos estándares fueron aprobados mediante Resolución Ministerial No. 238 durante la segunda operación de la serie, y adoptan una mirada integral, incluyendo infraestructura, dotación de recursos, recursos humanos, salud y nutrición, contenido pedagógico y relaciones con la familia y la comunidad, y definen sus medios de verificación. Así mismo, y como parte del modelo de atención integral a la primera infancia, se desarrolló un mecanismo de financiamiento per cápita y pago por resultados para los CAIPI comunitarios bajo la gestión del MIDES, aprobado mediante Resolución No. 380 de 2015, durante la primera operación del préstamo. Este modelo prevé la asignación de un monto determinado por niño para la provisión de una cartera integral de servicios. También prevé la asignación de un presupuesto adicional para los CAIPI que logren el cumplimiento de los estándares de calidad. La introducción de estos criterios de financiamiento para los CAIPI apunta a mejorar la calidad de la atención a la primera infancia. Por medio de la Resolución Ministerial del MIDES No. 291 del 8 de junio de 2018, en el marco de la tercera operación de la serie, se adoptó el Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIPI, en el cual se detallan los estándares de calidad y el mecanismo de pago per cápita y por resultado, con sus fases de implementación progresiva. Así mismo, se desarrollaron instrumentos de supervisión de los estándares que incluyen la guía de implementación del sistema de gestión de calidad y los medios de verificación del cumplimiento de estándares de calidad. Se implementó la realización de informes trimestrales de supervisión de la Dirección de Servicios de Protección Social (DISPROS) sobre el estado de cumplimiento de los estándares de calidad en los CAIPI de tratamiento. El MIDES desarrolló también un informe que documenta el avance de la implementación del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIPI, incluyendo la aplicación del esquema de pago per cápita y por resultados, así como la implementación y supervisión de los estándares de calidad en los 44 CAIPI de tratamiento.

El programa también apoyó, en el marco de la segunda operación, el diseño y la aprobación, por parte del comité técnico del Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI), del Manual Operativo del Programa de Atención Integral a la Primera Infancia “Cuidarte”, que establece el plan de implementación gradual del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales. Este programa sigue un modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas, y apunta a expandir la oferta de servicios en las zonas del país donde la presencia de CAIPI es escasa, y donde los centros no representan una opción de oferta eficiente. En este sentido, durante la tercera operación de la serie, el MIDES ha desarrollado informes de avance de la implementación del modelo de atención en un piloto y ha concluido con el pliego de licitación para la contratación de operadores que entreguen el modelo de visitas domiciliarias.

Tabla 1. Matriz de resultados

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Comentarios
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Reducción de la pobreza y pobreza extrema										
Impactos										
Incidencia pobreza extrema.	Porcentaje	11,0	6,5	Porcentaje	11,0	6,5	Porcentaje	11,0	9,8	
Incidencia pobreza general.	Porcentaje	25,8	16,7	Porcentaje	25,8	16,7	Porcentaje	25,8	20,7	
Incremento en la cobertura de programas anti- pobreza										
Resultados										
Cobertura del programa Red de Oportunidades (RdO): % de pobres extremos en hogares con menores de 18 años incluidos en el programa	Porcentaje	48,0	80,0	Porcentaje	48,0	80,0	Porcentaje	48,0	38,1	
Cobertura del programa 120 a los 65: % de pobres en hogares con mayores de 64 años y donde nadie recibe una pensión por vejez incluidos en el programa.	Porcentaje	52,0	70,0	Porcentaje	52,0	70,0	Porcentaje	52,0	74,0	
Cobertura del programa Ángel Guardián (AG): número de individuos en pobreza extrema y con discapacidad severa incluidos en el programa.	Porcentaje	N/A	N/A	Porcentaje	N/A	N/A	Porcentaje	N/A	N/A	Falta disponibilidad de datos sobre discapacidad severa en las encuestas de hogares.
Cobertura del programa Beca Universal (BU): % de pobres en hogares con menores entre 6 y 17 años incluidos en el programa.	Porcentaje	80,0	80,0	Porcentaje	80,0	80,0	Porcentaje	80,0	89,8	
Reducción en la filtración de los programas antipobreza										
Resultados										
Filtración en el programa RdO: % de beneficiarios que no son pobres extremos.	Porcentaje	42,0	25,0	Porcentaje	42,0	25,0	Porcentaje	42,0	43,1	
Filtración en el programa 120 a los 65: % de beneficiarios que no son pobres.	Porcentaje	53,0	25,0	Porcentaje	53,0	25,0	Porcentaje	53,0	47,8	
Filtración en el programa AG: % de beneficiarios que no son pobres extremos.	Porcentaje	N/A	25,0	Porcentaje	N/A	25,0	Porcentaje	N/A	76,6	
Mejoramiento en la focalización de los programas antipobreza										

Resultados										
Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza.	Número de individuos	633.700	633.700	Número de individuo	633.700	633.700	Número de individuos	633.700	693.996	
Porcentaje de mujeres entre los receptores del programa RdO.	Porcentaje	96,6	96,6	Porcentaje	96,6	96,6	Porcentaje	96,6	97,0	Incorporado en PN-L1152
Porcentaje de mujeres entre los receptores del programa 120 a los 65.	Porcentaje	59,8	59,8	Porcentaje	59,8	59,8	Porcentaje	59,8	59,8	Incorporado en PN-L1152
Porcentaje de mujeres entre los receptores del programa AG.	Porcentaje	44,5	44,5	Porcentaje	44,5	44,5	Porcentaje	44,5	44,6	Incorporado en PN-L1152
Porcentaje de mujeres entre los receptores de los tres PTMC del MIDES (RdO, 120 a los 65 y AG).	Porcentaje	67,4	67,4	Porcentaje	67,4	67,4	Porcentaje	67,4	67,1	Incorporado en PN-L1152
Focalización de los subsidios generalizados: reducción en el gasto en subsidios generalizados (principalmente al consumo de combustibles fósiles: subsidio eléctrico y gas licuado), y el aumento del presupuesto del MIDES para los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65 y AG.	Millones de Balboas por año	0	30	Millones de Balboas por año	0	30	Millones de Balboas por año	0	54,1	
Fomento de la acumulación de capital humano										
Resultados										
Porcentaje de los beneficiarios de la RdO para que se verifican las corresponsabilidades en salud y educación a través del Sistema de Información Gerencial (SIG) del programa.	Porcentaje	0	50	Porcentaje	0	50	Porcentaje	0	62,8	
Número de niños con Libreta del Niño.	Número de individuos	0	40.000	Número de individuos	0	40.000	Número de individuos	0	79,161	
Porcentaje de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) que reciben financiamiento por cápita con base en resultados.	Porcentaje	0	80,0	Porcentaje	0	80,0	Porcentaje	0	22,7	
Porcentaje de CAIPI que aplica los estándares de calidad aprobados por el MIDES.	Porcentaje	0	80,0	Porcentaje	0	80,0	Porcentaje	0	49,4	
Cobertura de servicios integrales de Desarrollo Infantil Temprano (DIT): cobertura en CAIPI y en modalidad familiar.	Porcentaje	3,8	10,0	Porcentaje	3,8	10,0	Porcentaje	3,8	5,0	

2.2 Eficacia

a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

El programa persigue objetivos referentes a mejorar la focalización de los PTMC y a fomentar la acumulación de capital humano como se describió en la sección anterior. En este sentido se definieron indicadores de resultados que midieran los logros en esto objetivos.

b. Resultados logrados

A lo largo de la implementación, el programa contribuyó a poner en marcha las reformas institucionales, y a generar los instrumentos necesarios para mejorar la focalización de los PTMC e incrementar la acumulación de capital humano. Desde la primera operación, se consiguieron avances importantes en reformar la política pública de protección social en Panamá que fueron puestos en marcha en la segunda operación y consolidados y evaluados en la tercera. La Matriz de Resultados mide el desempeño del programa en indicadores de resultado de calidad de la focalización (cobertura y filtración) y fomento de la acumulación de capital humano.

En general, el programa logró alcanzar un poco más de la mitad de los 18 indicadores de resultado planteados; 14 comunes a las tres operaciones de la serie, y cuatro adicionales en la tercera operación. Se adicionaron estos cuatro indicadores respondiendo a la necesidad de medir que los procesos de recertificación llevados a cabo utilizando el nuevo y único mecanismo de clasificación de la pobreza no afecten al porcentaje de mujeres receptoras de transferencias. Esto, bajo la premisa de contribuir a la disminución de la disparidad de género dándoles mayor autonomía y empoderamiento a las mujeres en el manejo de los recursos del hogar.

A continuación, se revisan los alcances en los indicadores de resultado de focalización y acumulación de capital humano.

Indicadores de Focalización

Cabe señalar que para la medición de los valores actuales de los indicadores de cobertura y filtración se utiliza la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) de marzo de 2017, para la cual el Ministerio de Finanzas (MEF) compartió las líneas de pobreza y pobreza extrema, así como el ingreso agregado utilizado para calcular la pobreza. Esta información es indispensable para calcular los porcentajes de cobertura y filtración de los PTMC. Al momento del diseño de la operación, se pensó que se habría tenido acceso a datos del 2019 para elaborar el informe de cierre del proyecto. Al no tener acceso a esta información para EPM más recientes, se utiliza la de marzo de 2017 la cual no alcanza a reflejar algunos de los potenciales efectos que pueden tener las intervenciones del programa; principalmente en lo referente al proceso de recertificación, que empezó en mayo 2016, y su afectación en la filtración.

Para el programa RdO, la cobertura entre los pobres extremos se redujo casi en 10 puntos porcentuales, pasando de 48% a 38,1% cuando la meta era llegar a una cobertura de 80% (es decir, que 80% de los pobres extremos en hogares con niños recibieran los beneficios del programa). Esto se debe principalmente a que, fruto del proceso de recertificación por depuración mediante el cruce de bases de datos administrativas (en el cual se identifica principalmente a beneficiarios difuntos o que cotizan en la Caja del Seguro Social), se sacaron del programa a 10.869 hogares beneficiarios que no cumplían con los criterios de focalización. Como se comentó anteriormente, el no haber acordado con el gobierno la inclusión de nuevos beneficiarios (seleccionados por medio del nuevo mecanismo de clasificación de la pobreza) con los cupos liberados en el proceso de recertificación, determinó la falta de aumento de cobertura. En cuanto a la filtración de la RdO, la Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo 2017 muestra un porcentaje marginalmente superior al de la línea base, llegando a 43,1% cuando la meta era bajar a 25%. Creemos que no se puede observar el impacto del programa en la filtración porque

a marzo de 2017 la suspensión de beneficiarios que resultaron no elegibles del proceso de recertificación por FUPS apenas empezaba. Este proceso identifica principalmente a los beneficiarios que no cumplen con la condición de pobreza extrema según el único mecanismo de identificación y/o o cumplen con otros criterios demográficos de elegibilidad. En total se logró identificar 7.783 beneficiarios no elegibles a través del proceso de recertificación por FUPS de los cuales se suspendieron 4.850 desde 2017. Además, el aumento del nivel de filtración se puede al menos en parte explicar con el hecho que el crecimiento económico reduce la incidencia de la pobreza extrema. Esto implica que, en el escenario base sin intervención, la filtración tiende a subir en el tiempo (porque algunos de los beneficiarios salen de la pobreza). Las proyecciones de filtración son complejas a calcular en todos los países y este también es el caso de Panamá en el momento de la elaboración del programa.

La cobertura del programa 120 muestra un incremento significativo, pasando de 52% a 74%, y superando la meta de 70%. La filtración mejoró 5,2% llegando a 47,8%, pero no alcanzó la meta de 25%. El aumento en la cobertura se debe a la ampliación del programa desde 2014, con criterios casi universales dados que el programa era inicialmente abierto a todos adultos mayores en pobreza, vulnerabilidad, marginalidad y riesgo social y que no recibieran una pensión contributiva. La reducción en la filtración se debe al menos en parte a la introducción de una focalización específica en la población pobre y a la implementación del proceso de recertificación.

Para el programa AG no se puede medir la cobertura ya que la EPM no levanta información sobre condición de discapacidad de las personas, y por tanto no permite estimar el tamaño de la población objetivo del programa. Sin embargo, si levanta información sobre la recepción de programas sociales incluyendo AG, lo que permite medir el nivel de filtración. Un reto que se enfrentó durante el diseño de la Matriz de Resultados en el marco de la primera operación del préstamo (año 2016), fue que la EPM del 2013 utilizada para la definición de línea de base no levantaba información sobre el programa AG ya que éste apenas iniciaba. En este contexto no se conocía el nivel de filtración de este programa. Para mejorar los procesos de focalización, era importante poder medir la filtración del AG. En el contexto de esfuerzos del país para mejorar la focalización de todos sus programas, aun cuando el programa AG era nuevo, al momento de la formulación de la matriz de resultados de esta serie programática se estableció como objetivo que la filtración de AG llegara a 25%. Utilizando la EPM del 2014, se identificó que la filtración de AG era alta, siendo 68,5%. Según la EPM de marzo 2017, la filtración de AG alcanzó 76,6% siendo inclusive superior que observada en 2014 y establecida como línea de base. Es decir, el 76,6% de los beneficiarios de AG no son pobres extremos. Este incremento en la filtración puede responder al crecimiento del programa, que pasó de tener 3.592 beneficiarios en el 2014 (EPM) a 15.809 en 2017. La expansión del programa se dio previo a la implementación del nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema. Además, cabe señalar que al momento de empezar la serie programática no se conocían los criterios de recertificación que posteriormente se definieron mediante Resolución Ministerial No. 544, asumiendo que el programa AG también sería parte de este proceso. Sin embargo, la definición de recertificar la condición de pobreza extrema a beneficiarios con permanencia mínima de cinco años en el programa determinó que AG no fuera incluido en el proceso de recertificación (es decir, los beneficiarios de AG no fueron recertificados porque todavía no había vencido el periodo de cinco años requerido para verificar nuevamente su elegibilidad).

Las metas de cobertura y filtración para PTMC planteadas en el programa fueron demasiado ambiciosas. Lograr una cobertura de 70% o más y al mismo tiempo una filtración de 25% es una situación ideal que en la práctica no sucede en ningún país de la región. Al ampliar la cobertura hay más probabilidad de incrementar también la filtración por errores de inclusión. Por ejemplo, países de la región con coberturas de PTMC en población pobre extrema superiores al 70% (Ecuador 71,8%, Uruguay 91,3%) tienen niveles de filtración superiores a 45% (Ecuador

45,6%, Uruguay 69,2%)¹. Este conocimiento ha sido generado en el Banco después de la elaboración de la matriz de resultados de esta serie de operaciones. Por esto, la matriz de resultados contenía objetivos aspiracionales e incompatibles entre ellos. Además, la reducción de la filtración y el aumento de la cobertura habrían requerido: (i) la recertificación de todo el padrón con el nuevo mecanismo de clasificación de la pobreza; y (ii) el uso de los cupos liberados para la inclusión de nuevos beneficiarios, seleccionados por medio del mismo mecanismo de clasificación de la pobreza. En contraste, la recertificación ha sido parcial y hubo muy limitada inclusión de nuevos beneficiarios, o la inclusión se hizo antes de la introducción del mecanismo de clasificación de la pobreza. Esto explica el hecho que los indicadores de focalización hayan sido logrados solo parcialmente.

La cobertura observada del programa BU en hogares pobres con niños de entre 6 y 17 años alcanzó 89,8% superando la meta de 80%. La intención del programa era mantener al menos la misma cobertura de la línea de base y lograr la priorización de acceso a este beneficio a aquellos beneficiarios de la RdO que no lo estuvieran recibiendo. Es así que se logró cambiar y aprobar el Manual de Procedimientos de la Beca Universal en este sentido. Si revisamos la cobertura de la RdO y la BU juntas en población pobre extrema, esta alcanza 90,4%. Esta observación es importante, porque sugiere que el Gobierno ha preferido expandir la red de protección social por medio de un programa universal de becas, en lugar que por medio de la refocalización de la RdO. En su totalidad, el conjunto de programas de transferencias monetarias condicionadas es efectivo en aliviar la pobreza corriente, dado que las transferencias de la RdO, 120, AG, BNA y BU reducen las prevalencias de pobreza y pobreza extrema en alrededor de 3,5 puntos porcentuales.

Se esperaba mantener el mismo número de beneficiarios de PTMC de la línea de base, 633.700 individuos. Según la EPM de marzo 2017, el número de beneficiarios de los PTMC observados es de 693.996, 9,5% más de lo esperado. Este incremento se debe principalmente al aumento en número de beneficiarios de 120 y AG. El interés del programa era al menos mantener el mismo número de beneficiarios de los programas antipobreza del MIDES mejorando su cobertura y focalización. La primera parte de este objetivo se logró.

Como se explicó anteriormente, en el marco de la tercera operación del préstamo (PN-L1152) se incorporaron indicadores de género referentes al porcentaje de mujeres receptoras de los PTMC. En el contexto de este documento, cambiamos los objetivos de estos indicadores para 120, AG y total PTMC. Estos cambios responden a dos razones:

1. La primera es que identificamos un error en la información de los datos administrativos del MIDES utilizados para la línea de base del programa 120, para el cual se habían invertido los valores entre mujeres y hombres. Es así que, se nos había informado que el 40,6% de los receptores de 120 eran mujeres según al padrón del segundo pago de las transferencias de 2018. Cuando nos informaron el porcentaje para el primer pago del 2019 este era de 59,8%. Con este hallazgo solicitamos que se revise la información y se identificó la inversión de datos en la línea de base. Además, los datos proporcionados por el Ministerio contenían un cambio mínimo en el valor de la línea de base del porcentaje de receptoras de AG, en 0,1%. El porcentaje de receptoras de los tres PTMC del MIDES también se vio afectado por la inversión de datos en 120.
2. La segunda razón es que, anteriormente, habíamos colocado como meta un porcentaje marginalmente superior al reportado. Esto fue un error, dado que en el corto plazo entre la aprobación de la tercera operación y el momento del PCR, no se esperaba una afectación en el porcentaje de receptoras. En esta línea, la propuesta de préstamo

¹ Marcos Robles, Marcela G. Rubio, Marco Stampini. (octubre 2015). ¿Las transferencias monetarias han sido capaces de llegar a los pobres de América Latina y el Caribe. Resumen de Políticas No. IDB-PB-246, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

describía la importancia de programas que focalizan la mujer como receptora del pago, para afectar el balance de poder al interior del hogar, sin hacer mención a un objetivo de aumentar el porcentaje de receptoras en un plazo tan corto. El real objetivo era que los procesos de recertificación llevado a cabo utilizando el nuevo y único mecanismo de identificación de la pobreza no afecten el porcentaje de mujeres. Por esta razón, proponemos poner un valor final del indicador que es igual al valor de la línea de base.

Los porcentajes de mujeres receptoras de los PTMC, según los datos administrativos del primer pago de 2019 se han mantenido iguales a los del segundo pago de 2018, utilizados como línea base.

La serie de operaciones logró el objetivo de apoyar la refocalización de subsidios generalizados. Entre el 2014 (año anterior al inicio de las reformas puestas en marcha del programa) y el 2017 el presupuesto de los PTMC del MIDES aumentó en B/.54,1 millones, superando la meta de B/.30 millones que se había planteado. Durante el mismo periodo, el presupuesto de los otros subsidios se redujo en B/.228,2 millones. El subsidio generalizado que disminuyó más fue el eléctrico, el cual redujo en B/.242,6 millones.

Indicadores de acumulación de capital humano

El programa apoyó al MIDES a lograr la verificación de corresponsabilidades de la RdO a más del 50% de los beneficiarios que era la meta planteada por el programa. Se logró verificar al 62,85% de los niños beneficiarios entre 6 y 17 años. Cabe señalar que esta verificación se realizó de manera automática y sistemática utilizando el sistema transitorio del registro único de beneficiarios e información de las instituciones del Estado que levantan la información referente a educación y salud (IFARHU, MEDUCA, MINSA) de los beneficiarios.

En lo referente a DIT, se lograron entregar 79.161 Libretas del Niño y la Niña a niños y/o madres gestantes, superando así la meta de 40.000.

El programa apoyó a la implementación gradual del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia medida a través del porcentaje de CAIPI que reciban financiamiento per cápita con base en resultados y el porcentaje de CAIPI que aplican los estándares de calidad aprobados por el MIDES. Para la implementación del modelo, y en el marco del préstamo de inversión PN-L1105 que incluye una evaluación de impacto de los estándares de calidad en indicadores de desarrollo de los niños, se escogieron de manera aleatoria 44 CAIPI de tratamiento de los 89 elegibles para la evaluación con la expectativa de culminar con la implementación en al menos 80 CAIPI hasta el 2018. La implementación se retrasó significativamente por varios motivos, principalmente: (i) la contratación de la empresa que levantaría la línea de base que se esperaba en el 2016 y se logró en el 2017; y (ii) las licitaciones para la construcción y mejoras a CAIPI de tratamiento debido a falta de tenencia legal de los terrenos, baja asignación presupuestaria para respaldar contratos, y atrasos en refrendos de los contratos por parte de la Contraloría. En este contexto, se logró que únicamente se estén implementando los estándares de calidad en los 44 CAIPI del grupo de tratamiento; esta implementación se está llevando a cabo de manera progresiva según lo aprobado en la resolución No. 291 del 8 de junio de 2018. Con esto se llegó al 49% de los CAIPI en los que se esperaba estar implementando los estándares de calidad según la matriz de resultados. Asimismo, se logró que tan solo el 22,7% de los 44 CAIPI en los cuales se están aplicando los estándares reciban financiamiento per cápita en base a resultados. No se logró la meta de 80% ya que se retrasó el proceso de apertura de cuentas bancarias institucionales, requisito para la transferencia de la cápita; en este sentido, se logró abrir estas cuentas únicamente a 10 CAIPI. De todos modos, la implementación del modelo sigue en marcha y de manera progresiva.

La cobertura de servicios integrales para DIT alcanzó 5% cuando la meta era 10%. Se esperaba una ampliación en la cobertura como resultado de la implementación del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia y el modelo de atención integral de visitas domiciliarias “Cuidarte” para áreas comarcales y rural. La implementación gradual de estos modelos no permitió tener un incremento en la cobertura en la magnitud esperada. En particular, la implementación gradual del modelo de visitas domiciliarias empezó con un piloto que no podía tener importante impacto en la cobertura.

Los productos acordados para las tres operaciones de la serie fueron cumplidos de manera satisfactoria. En la sección II.1 c) Relevancia, se describen de manera más detallada.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados (ver Anexo II con una Matriz de Resultados para cada operación de la serie)

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Impacto #1 Reducción de la pobreza y pobreza extrema							
Incidencia pobreza extrema	%	11,0	2014	P	6,5	26,7	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	6,5		
				A	9,8		
Incidencia pobreza general	%	25,8	2014	P	16,7	56,0	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	16,7		
				A	20,7		
Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Resultado #1 Incremento en la cobertura de programas antipobreza							
Cobertura del programa Red de Oportunidades (RdO): % de pobres extremos en hogares con menores de 18 años incluidos en el programa.	%	48,0%	2013	P	80,0	0	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	80,0		
				A	38,1		
Cobertura del programa 120 a los 65: % de pobres en hogares con mayores de 64 años y donde nadie recibe una pensión por vejez incluidos en el programa.	%	52,0%	2013	P	70,0	100	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	70,0		
				A	74,0		
Cobertura del programa Ángel Guardián (AG): número de individuos en pobreza extrema y con discapacidad severa incluidos en el programa.	%	N/A	2013	P	N/A	N/A	Datos estimados en base al porcentaje de discapacidad del Censo 2010, porcentaje de pobreza extrema y número de beneficiarios para cada año según la EPM.
				P(a)	N/A		
				A	N/A		
Cobertura del programa Beca Universal (BU): % de pobres en hogares con menores entre 6 y 17 años incluidos en el programa.	%	80	2013	P	80	100	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	80		
				A	89,8		
Resultado #2 Reducción en la filtración de los programas antipobreza							
Filtración en el programa RdO: % de beneficiarios que no son pobres extremos.	%	42	2013	P	25	0	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	25		
				A	43,1		
Filtración en el programa 120 a los 65: % de beneficiarios que no son pobres.	%	53	2013	P	25	18,6	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	25		
				A	47,8		

Filtración en el programa AG: % de beneficiarios que no son pobres extremos.	%	68,5	2014	P	25	0	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	25		
				A	76,6		
Resultado #3 Mejoramiento en la focalización de los programas antipobreza							
Beneficiarios de programas focalizados contra la pobreza (número de individuos). (Incorporado en PN-L1118).	Número de individuos	633.700	2013	P	633.700	100	Encuesta de Propósitos Múltiples de Marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	633.700		
				A	693.996		
Porcentaje de mujeres entre los receptores del programa RdO. (Incorporado en PN-L1152)	%	96,6	2018	P	96,6	100	Datos administrativos del MIDES en base al cuarto padrón de beneficiarios
				P(a)	96,6		
				A	97,0		
Porcentaje de mujeres entre los receptores del programa 120 a los 65. (Incorporado en PN-L1152)	%	59,8	2018	P	59,8	100	Datos administrativos del MIDES en base al cuarto padrón de beneficiarios
				P(a)	59,8		
				A	59,8		
Porcentaje de mujeres entre los receptores del programa AG. (Incorporado en PN-L1152)	%	44,5	2018	P	44,5	100	Datos administrativos del MIDES en base al cuarto padrón de beneficiarios
				P(a)	44,5		
				A	44,6		
Porcentaje de mujeres entre los receptores de los tres PTMC del MIDES (RdO, 120 a los 65 y AG). (Incorporado en PN-L1152)	%	67,4	2018	P	67,4	0	Datos administrativos del MIDES en base al cuarto padrón de beneficiarios
				P(a)	67,4		
				A	67,1		
Focalización de los subsidios generalizados: reducción en el gasto en subsidios generalizados (principalmente al consumo de combustibles fósiles: subsidio eléctrico y gas licuado), y el aumento del presupuesto del MIDES para los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65 y AG.	Milones de Balboas por año	0	2013	P	30	100	Informe MEF
				P(a)	30		
				A	54,1		
Resultado #4 Fomento de la acumulación de capital humano							
Porcentaje de los beneficiarios de la RdO para que se verifiquen las corresponsabilidades en salud y educación a través del Sistema de Información Gerencial (SIG) del programa.	%	0	2013	P	50	100	Informe del MIDES sobre la verificación de corresponsabilidades de la RdO en el 4to pago de 2018.
				P(a)	50		
				A	62,8		
Número de niños con Libreta del Niño.	Número de individuos	0	2013	P	40.000	100	Información del MINSA sobre atenciones a controles prenatales
				P(a)	40.000		
				A	79,161		
Porcentaje de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI)	%	0	2013	P	80	28,4	Datos administrativos del MIDES
				P(a)	80		
				A	22,7		

que reciben financiamiento por cápita con base en resultados.							
Porcentaje de CAIPI que aplica los estándares de calidad aprobados por el MIDES.	%	0	2013	P	80	61,8	Datos administrativos del MIDES
				P(a)	80		
				A	49,4		
Cobertura de servicios integrales de Desarrollo Infantil Temprano (DIT): cobertura en CAIPI y en modalidad familiar.	%	3,8	2013	P	10	19,4	Datos administrativos del MIDES y Encuesta de Propósitos Múltiples de marzo 2017 (Instituto Nacional de Estadística y Censo – INEC)
				P(a)	10		
				A	5,0		

Producto	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Marco de políticas macroeconómicas adecuado.	Informe	1	2013	P	1	100	Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC) vigente al momento de solicitar el desembolso.
				P(a)	1		
				A	1		
Borrador de Ante Proyecto de Ley del marco legal de los programas de transferencias monetarias.	Ante Proyecto de Ley	0	2013	P	1	100	Borrador de Ante Proyecto de Ley elaborado y entregado al BID con la aprobación del MEF, MIDES, y la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia.
				P(a)	1		
				A	1		
Borrador de Resolución Ministerial del MIDES que establece un único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres extremos.	Resolución	0	2013	P	1	100	Borrador de Resolución Ministerial elaborado y entregado al BID por el MIDES.
				P(a)	1		
				A	1		
Borrador de Resolución Ministerial MIDES que propone criterios de focalización y recertificación para los programas RdO, 120 a los 65 y AG.	Resolución	0	2013	P	1	100	Borrador de Resolución Ministerial elaborado y entregado al BID por el MIDES.
				P(a)	1		
				A	1		
Borrador de Ante Proyecto de Ley por medio del cual se crea y administra el RUB y la plataforma única de pago integrada con el RUB.	Ante Proyecto de Ley	0	2013	P	1	100	Borrador de Ante Proyecto de Ley elaborado y entregado al BID con la aprobación del MEF, MIDES, y la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de la Presidencia.
				P(a)	1		
				A	1		
Resolución Ministerial del MIDES que aprueba y adopta la ficha única de protección social para solicitar la entrada y la permanencia	Resolución	0	2013	P	1	100	Resolución Ministerial No. 377 del 11 de agosto de 2015, vigente a partir del 1 de enero de 2016, por la cual se adopta la Ficha Única de Protección Social.
				P(a)	1		
				A	1		

(recertificación) en los programas MIDES.							
Decreto ejecutivo que reforma la estructura institucional del MIDES, con la Dirección General de Programas que supervisa las subdirecciones de padrón, pagos, monitoreo y evaluación, acompañamiento familiar y los programas Rdo, 120 a los 65 y AG.	Decreto Ejecutivo	0	2013	P	1	100	Decreto Ejecutivo No. 255 del 28 de agosto de 2015, publicado en Gaceta Oficial No. 27856 el mismo día, que reforma la estructura institucional del MIDES.
				P(a)	1		
				A	1		
Resolución Ministerial MIDES con los nuevos Manuales Operativos que establecen reglas para la comprobación de las corresponsabilidades por Programa (Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián).	Resolución	0	2013	P	1	100	Resolución No. 382 del 11 de agosto de 2015, vigente a partir de su firma, en la cual se aprueban los Manuales Operativos de los PTMC.
				P(a)	1		
				A	1		
Resolución Ministerial del MIDES que incluya el mecanismo de pago por resultados y de financiamiento por cápita para los proveedores públicos y privados que administran los COIF.	Resolución	0	2013	P	1	100	Resolución vigente.
				P(a)	1		
				A	1		
Resolución Ministerial del MINSA vigente que aprueba la Libreta del niño y su Reglamento Operativo. Resolución Ministerial del MIDES vigente que adopta el uso de la Libreta del Niño para los programas sociales.	Resolución	0	2013	P	1	100	Resoluciones MINSA No. 1077 del 14 de agosto de 2015 y MIDES vigentes.
				P(a)	1		
				A	1		
Marco de políticas macroeconómicas adecuado.	Informe	1	2015	P	1	100	Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC) vigente al momento de solicitar el desembolso.
				P(a)	1		
				A	1		
Ley del marco legal de los programas de transferencias monetarias.	Ley	0	2015	P	1	100	Ley 54 publicada en Gaceta Oficial 28156-B el 11 de noviembre de 2016 y puesta en vigencia el 12 de noviembre de 2016.
				P(a)	1		
				A	1		
Resolución Ministerial del MIDES que establece un único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de RdO, 120 a los 65 y AG como pobres o pobres	Resolución	0	2015	P	1	100	Resolución Ministerial del MIDES No. 544 publicada en Gaceta Oficial el 29 de noviembre de 2016 y vigente a partir de su firma el 14 de noviembre de 2016.
				P(a)	1		
				A	1		

extremos (coherente con la definición de pobreza del MEF).							
Resolución Ministerial del MIDES que aprueba la modificación de los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 y AG que incluyen los nuevos criterios de focalización y recertificación. Manuales operativos revisados en los términos anteriores.	Resolución Manuales operativos	0	2015	P	4	100	Resolución Ministerial del MIDES No. 457 publicada en Gaceta Oficial el 29 de noviembre de 2016, vigente a partir de su firma el 13 de octubre de 2016, que aprueba los Manuales Operativos de los programas RdO, 120 a los 65 AG; y, los 3 Manuales Operativos.
				P(a)	4		
				A	4		
Informe del MIDES que documente el uso del nuevo mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema (nuevo proxy, con base en la nueva Ficha Única de Protección Social) para evaluar la solicitud de nuevos postulantes a los programas Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Ángel Guardián.	Informe	0	2015	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante Nota del MIDES No. 16050-DM-16 del 2 de diciembre de 2016
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES que documente que se ha recertificado el 20% de los beneficiarios potencialmente re-certificables de los programas RdO, 120 a los 65 y Ángel Guardián (en su conjunto) usando el nuevo mecanismo de focalización, especificando su clasificación con base en el nuevo puntaje y las consecuencias en términos de permanencia en los programas.	Informe	0	2015	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante Nota del MIDES No. 16050-DM-16 del 2 de diciembre de 2016
				P(a)	1		
				A	1		
Manual de procedimientos de la Beca Universal actualizado para incluir los criterios de priorización establecidos por el MIDES.	Manual de procedimientos	0	2015	P	1	100	Manual de procedimientos de la Beca Universal aprobado por el Director General del IFARHU mediante Resolución No. 320-2016-735 del 28 de septiembre del 2016, publicada en la Gaceta Oficial el 11 de octubre del 2016, vigente a partir del día siguiente a su promulgación.
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MEF que documente la reducción en el gasto en subsidios generalizados, y el aumento del presupuesto del MIDES para los	Informe	0	2015	P	1	100	Informe del MEF entregado mediante Oficio No. DdFP/NRI/1332 del 24 de noviembre de 2016
				P(a)	1		
				A	1		

programas Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Ángel Guardián.							
Ley por medio del cual se crea y administra el RUB y la plataforma única de pago integrada con el RUB.	Ley	0	2015	P	1	100	Ley 54 publicada en Gaceta Oficial 28156-B el 11 de noviembre de 2016 y puesta en vigencia el 12 de noviembre de 2016.
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES que documente el uso de la Ficha única de protección social para evaluar la entrada y permanencia de todos los nuevos postulantes para programas MIDES.	Informe	0	2015	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante Nota del MIDES No. 16050-DM-16 del 2 de diciembre de 2016
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES sobre el funcionamiento de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social a la fecha.	Informe	0	2015	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante nota MIDES/DIDS/Nota No. 013/2016
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES sobre los avances realizados en la racionalización de los procesos del BNA y RdO, que incluya al menos la unificación de los padrones de beneficiarios de la RdO y del Bono Nutricional Alimenticio y siguientes pasos en este proceso.	Informe	0	2015	P	1	100	Nota del MIDES No.1556-DM-16 del 14 de noviembre de 2016.
				P(a)	1		
				A	1		
Convenios interinstitucionales entre el MIDES y MINSA y entre el MIDES y MEDUCA en los que se pacte la forma de coordinar la oferta de servicios de salud y de educación, respectivamente, para los beneficiarios de los programas del MIDES de forma que se posibilite el cumplimiento de las corresponsabilidades de los beneficiarios.	Convenios	0	2015	P	2	100	Convenio de cooperación No. 21-16 suscrito entre el MIDES y MINSA el 4 de mayo de 2016. Convenio de cooperación suscrito entre el MIDES y el MEDUCA el 4 de mayo de 2016.
				P(a)	2		
				A	2		
Informe del MIDES conteniendo las propuestas de rediseño de la estructura de la transferencia monetaria de la RdO, que incluya al menos una de las siguientes variables: número de personas, ciclo educativo, nivel de pobreza.	Informe	0	2015	P	1	100	Nota del MIDES No. 1554-DM-16 del 30 de octubre de 2016.
				P(a)	1		
				A	1		
Circular firmada por el Director General de Salud o Ministro de	Circular Informe	0	2015	P	2	100	

Salud, de la entrega de Libretas a las Regiones.							Circular del MINSA No.014/DSAIP/PNNA del 24 de junio del 2016
				P(a)	2		
Informe de MINSA que documente el número de niños o madres gestantes (al menos 20.000) que han recibido y para los cuales se está utilizando la Libreta del Niño.				A	2		Oficio No. 4059/DGSP/2016 del 29 de noviembre de 2016 que documenta la utilización de la Libreta del Niño y la Niña
Manual de Procedimientos de COIF revisado por el MIDES (oficio del MIDES al que se adjunte el Manual de Procedimientos revisado) y remitido a la Contraloría para refrendo (constancia de remisión y recibo de la Contraloría). Auditoría financiera en proceso de licitación (evidencia de la etapa del proceso en que se encuentra). Entidad fiduciaria en proceso de licitación (evidencia de la etapa del proceso en que se encuentra).	Manual de Procedimientos Notas	0	2015	P	3	100	Documento No.1530-DM-16 del 27 de octubre del 2016 en el cual el Ministro de Desarrollo Social Alcibíades Vásquez Velásquez remite al Contralor General de la República el Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIPI (antes COIF), para su oficialización. Nota No. 026/DM/DIDS/2016 del 29 de noviembre de 2016 (estatus de avance y cronograma de los procesos de licitación) Nota No. 028/DIDS/EAF/16 del 6 de diciembre de 2016 (carta para la no objeción del Banco del acta con el informe de evaluación con la lista corta y solicitud de propuesta para la licitación de la auditoría operativa) No. 027/DIDS/EAF/16 del 6 de diciembre de 2016 (carta para la no objeción del Banco de la lista de 8 empresas, carta de invitación y solicitud de cotización para el proceso de licitación de la entidad fiduciaria)
				P(a)	3		
				A	4		
Decreto Ejecutivo que refuerce la competencia del MIDES como entidad rectora y supervisora de los COIF Resolución Ministerial MIDES que aprueba los estándares de calidad en COIF tanto públicos como privados	Decreto Ejecutivo Resolución	0	2015	P	2	100	Decreto Ejecutivo No. 107 del 6 de diciembre de 2016, publicado en Gaceta Oficial 28173-B el 7 de diciembre de 2016, vigente a partir de su firma. Resolución Ministerial del MIDES N°238 firmada el 4 de mayo del 2016, publicada en la Gaceta Oficial No. 28098 el 18 de agosto del 2016, vigente a partir de su firma
				P(a)	2		
				A	2		

Resolución Ministerial MIDES que aprueba los Estándares de calidad para COIF.	Resolución	0	2015	P	1	100	Resolución Ministerial del MIDES N°238 firmada el 4 de mayo del 2016, publicada en la Gaceta Oficial No. 28098 el 18 de agosto del 2016, vigente a partir de su firma
				P(a)	1		
				A	1		
Manual de Procedimientos de COIF revisado por el MIDES (oficio del MIDES al que se adjunte el Manual de Procedimientos revisado) y remitido a la Contraloría para refrendo (constancia de remisión y recibo de la Contraloría).	Manual de Procedimientos	0	2015	P	2	100	Documento No.1530-DM-16 del 27 de octubre del 2016 en el cual el Ministro de Desarrollo Social remite al Contralor General de la República el Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIPI (antes COIF), para su oficialización.
				P(a)	2		
				A	2		
Actas de la reunión del Comité Técnico de la CONAIP en la que se aprueba el modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas. Documento de modelo de atención integral.	Acta Documento	0	2015	P	2	100	Ayuda Memoria del Comité Técnico de la CONAIP, en fecha 19 de septiembre del 2016 Manual Operativo del Programa de Atención Integral a la Infancia "Cuidarte"
				P(a)	2		
				A	2		
Marco de políticas macroeconómicas adecuado.	Informe	1	2018	P	1	100	Evaluación Independiente de Condiciones Macroeconómicas (IAMC) vigente al momento de solicitar el desembolso.
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES que evalúe los efectos de la implementación del nuevo mecanismo de focalización y del nuevo proceso de recertificación sobre cobertura y filtración de los programas RdO, 120 a los 65, y AG, revisado y aprobado.	Informe	0	2018	P	1	100	Informe entregado mediante Nota del MIDES No. 192/MIDES/DIDS/2018 del 11 de octubre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES que documente la recertificación de al menos el 40% de los beneficiarios potencialmente recertificables de los programas RdO, 120 a los 65, AG, usando el nuevo mecanismo de focalización.	Informe	0	2018	P	1	100	Informe entregado mediante Nota del MIDES No. 192/MIDES/DIDS/2018 del 11 de octubre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
Nota del MIDES que documente el proceso de registro en la BU de	Nota	0	2018	P	1	100	Nota del MIDES No. 0023/SEPRO/18 del 10 de julio de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		

aquellos beneficiarios de la RdO que no estén en el padrón de la BU.							
Nota del MEF que documente la reducción en el gasto en subsidios generalizados (principalmente al consumo de combustibles fósiles: subsidio eléctrico y gas licuado), y el aumento del presupuesto del MIDES para los programas RdO, 120 a los 65 y AG.	Nota	0	2018	P	1	100	Nota del MEF No. MEF-2018-77834 del 15 de octubre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
Nota del MIDES sobre los datos que se encuentran en el sistema transitorio del RUB.	Nota	0	2018	P	1	100	Nota del MIDES No. 189/MIDES/DIDS/2018 del 11 de octubre de 2018 Verificación in-situ que respalda que los padrones de los programas RdO, 120 a los 65, AG y BNA se encuentran almacenados en el sistema transitorio del registro único de beneficiarios.
				P(a)	1		
				A	1		
Nota del MIDES que certifique la implementación y utilización de las interfaces del sistema transitorio del registro único de beneficiarios con el Tribunal Electoral, el IFARHU y el MINSA.	Nota	0	2018	P	1	100	Nota del MIDES No. 195/MIDES/DIDS/2018 del 15 de octubre de 2018 Verificación in-situ del funcionamiento de estas interfaces y de la información que puede ser intercambiada entre instituciones por medio de ellas.
				P(a)	1		
				A	1		
Nota del MIDES que detalle y certifique que se ha empezado el proceso de pagos a través del sistema transitorio del registro único de beneficiarios.	Nota	0	2018	P	1	100	Nota del MIDES No. 196/MIDES/DIDS/2018 del 16 de octubre de 2018 Verificación in-situ del proceso de pagos
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del Despacho Superior del MIDES que el funcionamiento de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS).	Informe	0	2018	P	1	100	Informe entregado mediante nota del Despacho del Ministro del MIDES No. 2161/DS/18 del 4 de octubre de 2018
				P(a)	1		
				A	1		
Informe de la DIDS que describe la racionalización de los procesos operativos del Bono Nutricional Alimenticio (BNA) y RdO (unificación del padrón, utilización de la FUPS y unificación de la función de promotores).	Informe	0	2018	P	1	100	Informe de la DIDS entregado mediante nota No. 175/2018 del 3 de octubre de 2018
				P(a)	1		
				A	1		

Informe del MIDES que certifique la implementación y utilización de la interface del sistema transitorio del registro único de beneficiarios con el sistema informático gerencial del IFARHU, y su utilización para la verificación de corresponsabilidades en educación de la RdO.	Informe	0	2018	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante nota No. 0050/SEPRO/18 del 15 de octubre de 2018
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES que documente la verificación del cumplimiento de corresponsabilidades en salud y educación.	Informe	0	2018	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante nota No. 0050/SEPRO/18 del 15 de octubre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
Manual Operativo de la RdO revisado y aprobado por resolución ministerial	Manual Operativo	0	2018	P	1	100	Resolución Ministerial MIDES No. 323 del 25 de junio de 2018, publicada en Gaceta Oficial el 5 de septiembre de 2018, que aprueba el Manual Operativo de la Red de Oportunidades en versión 9.0 Manual Operativo de la Red de Oportunidades 9.0 revisado y aprobado por resolución ministerial mediante nota del MIDES No. 0050/SEPRO/18 del 15 de octubre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
Informe del MIDES del último ciclo de pago que documente el número de beneficiarios de la RdO a los cuales se les ha suspendido el pago por incumplimiento de las corresponsabilidades en salud y/o educación.	Informe	0	2018	P	1	100	Informe del MIDES entregado mediante nota No. 0033/SEPRO/18 del 13 de septiembre de 2018.
				P(a)	1		
				A	1		
Nota del MINSA que certifica la cantidad de libretas entregadas a las Regionales de Salud.	Nota	0	2018	P	1	100	Nota no. 1536/DGS/DSAIP/PNNA del 25 de junio de 2018 del MINSA, que documenta la entrega de 123,734 Libretas del Niño a las Regiones de Salud
				P(a)	1		
				A	1		
Informe de la evaluación operativa del funcionamiento de la libreta del Niño elaborado por la Unidad Coordinadora de la Primera Infancia y validado por el Comité Técnico del Consejo Nacional de	Informe	0	2018	P	1	100	Informe elaborado por la Unidad Coordinadora de la Primera Infancia entregado mediante nota del MIDES No. 128/2018 DISPROS.
				P(a)	1		
				A	1		

Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIP).							Ayuda memoria de la reunión del Comité Técnico de la CONAIP en la cual se valida el informe de evaluación operativa del funcionamiento de la Libreta del Niño.
Resolución Ministerial del MIDES que adopte el Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia con sus fases de implementación progresiva.	Resolución	0	2018	P	1	100	Resolución Ministerial del MIDES No. 291 del 8 de junio de 2018, que adopta Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIP
				P(a)	1		
				A	1		
Instrumentos de supervisión de los estándares desarrollados e informes de supervisión de la Dirección de Servicios de Protección Social (DISPROS) para los CAIPIS de tratamiento.	Instrumentos Informes	0	2018	P	1	100	Instrumentos de supervisión de los estándares e informes de supervisión de la DISPROS entregados mediante Nota del MIDES No. 129/2018 DISPROS
				P(a)	1		
				A	1		
Resolución Ministerial del MIDES que adopte el Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia que refleje el proceso del pago por resultado y su implementación de forma progresiva.	Resolución	0	2018	P	1	100	Resolución Ministerial del MIDES No. 291 del 8 de junio de 2018 que aprueba la adopción del Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIP
				P(a)	1		
				A	1		
Informe que describa el avance en la implementación del modelo de atención integral.	Informe	0	2018	P	1	100	Reglamento Operativo del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIP, que refleja los estándares de calidad y el mecanismo de pago per cápita y por resultado, con sus fases de implementación progresiva, entregado mediante Nota del MIDES No. 129/2018 DISPROS Informe que documenta el avance de la implementación del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia para los CAIP entregado mediante nota del MIDES No. 130/2018 DISPROS.
				P(a)	1		
				A	1		
Ayuda memoria de la reunión del Comité Técnico de la CONAIP en que se aprueba el plan de implementación gradual del modelo de atención integral de visitas	Ayuda Memoria	0	2018	P	1	100	Ayuda memoria de la reunión del Comité Técnico de la CONAIP entregada mediante Nota del MIDES No. 131/2018 DISPROS.
				P(a)	1		
				A	1		

domiciliarias para áreas comarcales y rurales.							
Informe del MIDES de avance de la implementación del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales en un piloto.	Informe	0	2018	P	1	100	Informe del MIDES sobre el avance de la implementación del modelo de atención en un piloto entregado mediante nota No. 131/2018 DISPROS.
				P(a)	1		
				A	1		
Pliego de licitación para la contratación de ONGs que entregue el modelo de visitas domiciliarias elaborado.	Pliego	0	2018	P	1	100	Pliego de licitación entregado mediante Nota del MIDES No. 131/2018 DISPROS.
				P(a)	1		
				A	1		

Donde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.

c. Análisis contrafactual

La evaluación de impacto de la implementación de estándares de calidad para los CAIPI está en una fase inicial de realización. Los otros componentes de este programa no incluyen una evaluación de impacto. Por estas razones, los análisis de atribución que podemos inferir como resultado directo de nuestro proyecto se medirán en base a la evidencia proveniente de análisis de contrastar los resultados con y sin el programa.

En esta medida y en primera instancia, hemos podido determinar que la pobreza y pobreza extrema en Panamá serían mayores de no existir los PTMC. Los cuales esta operación ha apoyado ampliando el marco legal y normativo e implementándolo para mejorar la focalización, transparencia y eficacia de estos programas. Es así que, la pobreza observada según la EPM de 2017 alcanza 20,7% cuando los beneficiarios de los PTMC reciben las transferencias del gobierno. Sin dichas transferencias, según una simulación de equilibrio parcial sin adaptación de conducta, la pobreza llegaría a 24,2%, lo que implica que la existencia de los PTMC contribuye a reducir la pobreza en 3,5%. Asimismo, los PTMC también contribuyen a la reducción de la pobreza extrema. Esta, según la EPM de marzo 2017 alcanzaba 9,8% al considerar como parte del ingreso de las familias las transferencias provenientes de los PTMC. Sin ellos, según la misma simulación, la pobreza extrema llegaría a 13,2%. Esto quiere decir que la existencia de los PTMC contribuye a reducir la pobreza extrema en 3,4% (ver [EEO#1](#)).

También, la implementación del nuevo y único mecanismo de identificación de la pobreza y pobreza extrema, *proxy means test* (PMT), para todos los programas del MIDES ha contribuido a mejorar la focalización de los PTMC. Si bien es cierto, no se alcanzaron los objetivos de cobertura y filtración como se explicó en la sección anterior, la utilización del nuevo algoritmo de selección permite una mejor focalización que los mecanismos antes usados. Para medir la contribución en la cobertura y filtración del nuevo proxy, se realizó una simulación utilizando la EPM de marzo 2017. En el caso de la RdO se replicó el proxy anterior, basado en la Encuesta de Calidad de Vida de 2003 y el proxy nuevo, elaborado en base a la EPM de marzo 2014. Según el análisis, la cobertura observada de la RdO entre los pobres extremos en 2017 es de 38,1%. Si todavía se estuviera utilizando el proxy anterior, aplicándolo a toda la población con un punto de corte que asegurara el mismo número de beneficiarios observado en la realidad, la cobertura entre los pobres extremos sería de 42,1%. Replicando el mismo ejercicio con el proxy nuevo, la cobertura entre los pobres extremos alcanzaría 51,1%. Como se mencionó en la sección anterior, la EPM de marzo 2017 no alcanza a reflejar la utilización del nuevo proxy (ver Tabla c.1).

Tabla c.1: Simulación proxy antiguo y proxy nuevo

	EMP 2017	Simulación	
		PMT antiguo	PMT nuevo
Número de beneficiarios observados	313.559	313.781	313.241
Cobertura	38,06	42,06	51,12
Filtración	43,06	38,26	24,83
Puntos de corte utilizados en las simulaciones			
Urbano	4,62	5,48	4,62
Rural	4,20	6,39	4,19
Rural indígena	N/A	7,27	N/A

El programa 120 no utilizaba ningún algoritmo de selección y como se explicó anteriormente se otorgaba el beneficio de manera amplia a todos aquellos adultos mayores que no recibieran una pensión contributiva y se encontraran en situación de pobreza, vulnerabilidad, marginalidad o riesgo social. La definición de estas situaciones era tan amplia que se puede asumir la ausencia de filtros de pobreza. En el EPM de marzo 2017, la cobertura del programa 120 entre los adultos mayores que no recibieran pensión contributiva y se encontraran en situación de pobreza alcanzó 73,9%. En la situación anterior a la implementación del proxy nuevo, por las razones explicadas al inicio de este párrafo, el barrido de toda la población llevaría a una cobertura de 100%. En contraste, la utilización del nuevo proxy a toda la población, con un umbral de elegibilidad que determinara un número de beneficiarios igual al observado, llevaría a una cobertura de 83,4%.

La filtración es el reto más importante que tiene el programa 120. Sin filtros de pobreza, esta llegaría a 60,27%. Con el nuevo proxy, si esto fuera aplicado a toda la población, la filtración bajaría a 41,04%, por debajo de la observada en el EPM de marzo 2017 (ver Tabla c.2). De igual manera que para la RdO, y como se explicó anteriormente, la EPM del 2017 no logra reflejar la contribución del nuevo proxy al aumento de cobertura y reducción de filtración para 120.

Tabla c.2: Simulación criterio de elegibilidad anterior y proxy nuevo para 120

	EMP 2017	Simulación	
		Criterio antiguo	PMT nuevo
Número de beneficiarios observados	130.265	231.401	130.064
Cobertura	73,94	100,00	83,41
Filtración	47,82	60,27	41,04
Puntos de corte utilizados en las simulaciones			
Urbano	4,79	N/A	4,87
Rural	4,53	N/A	4,65

En cuanto a los indicadores de acumulación de capital humano conseguidos mediante las reformas a las políticas de DIT, se logró que el 49.4% de CAIPI apliquen estándares de calidad aprobados por el MIDES. A pesar de que las evaluaciones de servicios de cuidado infantil tienen resultados variados, hay evidencia limitada en América Latina acerca de los efectos sobre el desarrollo infantil que tiene la implementación de ciertos estándares mínimos de calidad de los programas. Estudios aplicados en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) indican que los programas con mayor impacto sobre el desarrollo infantil son los de alta calidad². La evidencia recopilada indica que los niños y niñas expuestos a programas de alta calidad tienen mejor desempeño en lenguaje y matemáticas, y que estos efectos son de mayor impacto sobre niños en situación de pobreza.

El cumplimiento de estos estándares de calidad tiene un efecto directo en el financiamiento per cápita que recibe cada CAIPI en base a resultados. En este sentido, el programa logró que el

² Margaret Burchinal, Nathan Vandergrift, Robert Pianta, Andrew Mashburn. (October 2010). *Threshold analysis of association between child care quality and child outcomes for low-income children in pre-kindergarten programs. Early Childhood Research Quarterly*, 25(2010), 166-176. OECD (2001). *"Starting Strong: Early Childhood Education and Care. OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192829-en>. OECD (2006). "Starting Strong II: Early Childhood Education and Care. " OECD Publishing, Paris. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264035461-en>. Jack P. Shonkoff and Deborah A. Phillips. (2000). *From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development. Washington, D.C: National Academy Press.**

22,7% de los CAIPI que están aplicando los estándares de calidad reciban financiamiento per cápita en base a resultados.

Además, la serie contribuyó al aumento de la cobertura de servicios integrales de DIT en CAIPI y en modalidad familiar de 3,8% a 5,0%. Se esperaba alcanzar 10% pero, como se explicó anteriormente, la implementación gradual del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia, especialmente del modelo de visitas domiciliarias que empezó con un piloto, no permitió lograr este objetivo. Sin embargo, el contribuir al incremento de la cobertura significa que más niños participan en estos servicios los cuales tiene efectos positivos en medidas de desarrollo de los niños a corto y largo plazo³.

La evaluación de los impactos sobre la implementación de los estándares de calidad en CAIPI sigue en el marco del préstamo de inversión PN-L1105, que se ata a este préstamo de política. La evaluación explora en qué medida la implementación de los estándares de calidad y su monitoreo tiene impactos en el desarrollo físico, cognitivo y socioemocional de los niños, respecto al contrafactual de los servicios que anteriormente ofrecían los CAIPI.

Todas las reformas al sistema de protección social apoyadas durante el marco de la serie (Ley 54, resoluciones y decretos ejecutivos que aplican la Ley 54 para PTMC y resoluciones y decretos ejecutivos para DIT, manuales operativos y acuerdos interinstitucionales, entre otros) han permitido lograr objetivos que de otro modo no se hubieran conseguido. Principalmente este es el caso de:

1. Recertificación de más del 40% de los beneficiarios de la RdO y 120.
2. Revisión de corresponsabilidades a más al 62,8% de beneficiarios de la RdO.
Entrega de la Libreta del Niño y la Niña a 79.161 niños y/o madres gestantes.

d. Resultados imprevistos

No se lograron resultados imprevistos.

2.3 Sostenibilidad

a. Aspectos generales de sostenibilidad

La sostenibilidad del programa depende de dos aspectos claves. En primera instancia, la sinergia que existe con la operación de inversión PN-L1105 la cual permitirá acompañar al país en las inversiones necesarias para la expansión de la implementación de las reformas logradas en esta serie de operaciones. En este sentido, en la operación PN-L1105 se desarrollarán el RENAB y la Plataforma Única de Pagos, los cuales serán alimentados de los esfuerzos realizados durante la serie programática con el desarrollo e implementación del sistema transitorio del registro único de beneficiarios. Este último se financió con una Cooperación Técnica (PN-T1200) que acompañó a última operación de la serie programática. El RENAB y la Plataforma Única de Pagos continuarán y consolidarán la operativización de la Ley 54 y de las resoluciones que la implementan para mejorar la focalización y transparencia de la gestión de los PTMC.

Así mismo, el préstamo de inversión PN-L1105 permite continuar la implementación sostenible del Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia, aprobado y puesto en ejecución durante la serie programática. Es así que, en el marco del préstamo de inversión se construirán cinco nuevos CAIPI y se reparará la infraestructura de los CAIPI administrados por el MIDES. Las nuevas infraestructuras y las mejoras en las existentes permiten la continuidad de la implementación de los estándares de calidad, que incluyen estándares de infraestructura, aprobados en el Modelo. Además, el préstamo PN-L1105 incluye un componente de

³ María Caridad Araujo, Florencia López-Boo, Juan Manuel Puyana. (2013). Panorama sobre los servicios de desarrollo infantil en América Latina y el Caribe. Washington DC: BID.

institucionalización del pago per cápita y por resultados, también aprobado en el Modelo de Atención Integral a la Primera Infancia y puesto en marcha en esta operación.

Si bien tener una serie programática y un préstamo de inversión en paralelo puede impulsar reformas sustanciales, se requieren esfuerzos importantes de coordinación para asegurar que no haya desfases en las condiciones programáticas propuestas por retrasos en los procesos ligados a la ejecución de un préstamo de inversión. Esto se debe principalmente a que los préstamos de inversión asociados cuentan, por ejemplo, con restricciones presupuestarias, procesos de contratación- que en el caso de Panamá incluyen varios pasos internos que pueden demorar mucho tiempo y por ende retrasan el alcance de las metas propuestas.

En segunda instancia, la sostenibilidad de la operación se garantiza mediante la continuidad en el uso de herramientas y cumplimiento de reglamentos y resoluciones logradas en el programa. Es así que, los procesos de recertificación de permanencia de los beneficiarios de los PTMC y la aplicación del nuevo mecanismo de identificación de la pobreza y pobreza extrema mediante el levantamiento de FUPS, continúan siendo ejecutadas a través del sistema transitorio del registro único de beneficiarios que luego pasará al RENAB. El MIDES a través de la DIDS, consolidada durante la operación, administra y lidera estos procesos que siguen contribuyendo a la mejora en la focalización de los PTMC.

Además, la sostenibilidad en la revisión sistemática de corresponsabilidades de los PTMC, iniciada con la RdO durante la serie programática y que será ampliada a todos los PTMC, se beneficia de ser un proceso costo-eficiente. Al ser una revisión que se realiza a través de cruces de bases de datos administrativas con instituciones que levantan información sobre educación y salud, no se requiere que el MIDES despliegue de manera masiva a funcionarios para realizar esta verificación. El hacerlos significaría que el MIDES tuviera que destinar presupuesto adicional para este fin, lo cual pondría en riesgo la continuidad de este proceso en el largo plazo. Al contar con: (i) un sistema informático que permite estos cruces de información y su análisis; (ii) convenios interinstitucionales que aprueban estos cruces de datos; y (iii) resoluciones que lo norman, el MIDES puede mantener de manera sostenible este proceso.

En el contexto de reformas a políticas, queda siempre el riesgo de cambios en prioridades del gobierno que pueden no permitir la implementación a escala de las reformas logradas. En el contexto panameño en 2019, esto se acentúa en el marco del cambio de administración. Sin embargo, las reformas apoyadas por la serie programática tuvieron amplio consenso a lo largo del espectro político al momento de su aprobación, y tratan materias no controversiales. Por estas razones, se espera que sean altamente sostenibles. Además, como se explicó anteriormente, el préstamo PN-L1105 que se ejecuta en paralelo y que sigue en marcha, ayudará a mitigar un potencial cambio de prioridades de la nueva administración.

III. CRITERIOS NO CENTRALES

3.1 Desempeño del Banco

La definición de reformas a las políticas de protección social, así como su implementación, fueron resultado de un trabajo minucioso y de calidad del equipo a cargo de esta operación. El conocimiento y la experiencia operacional del Banco en gestión y focalización de PTMC y en políticas que fomentan el DIT, garantizó la alta calidad en las definiciones y toma de decisiones con el gobierno de Panamá en el marco de esta serie y en pos de contribuir positivamente con la política social del país.

Una vez comenzada la operación, el equipo interdisciplinario del Banco (especialistas en protección social, temas legales y fiduciarios) realizó la respectiva supervisión de la ejecución. Especialmente, el equipo especialista en protección social, tanto local como en la sede, realizó

un seguimiento cercano del trabajo del MIDES. Para este fin se realizaban reuniones y mesas de trabajo semanales, y en algunos momentos cotidianas, para revisar progreso en las actividades, encontrar soluciones a problemas presentados en el transcurso de la operación y brindando asesoría al gobierno en toma de decisiones. Durante toda la operación se mantuvo una buena comunicación con el equipo ejecutor facilitando así el cumplimiento de condiciones y objetivos planteados.

Así mismo, a través de las Cooperaciones Técnicas que acompañaron a la serie programática, se brindó asistencia técnica al equipo ejecutor del MIDES.

Cabe mencionar que, a pesar del acompañamiento al equipo ejecutor, los supuestos tomados durante el diseño para fijar metas no se dieron como se pensaba. Especialmente, este es el caso de aquellos indicadores relacionados a la focalización de los PTMC. Como se explicó en la sección II.2 Eficacia, se plantearon metas ideales de cobertura y filtración que en la práctica no suceden en ningún país de la región.

3.2 Desempeño del Prestatario

El MIDES, entidad ejecutora, realizó esfuerzos importantes para cumplir con los objetivos del préstamo. En este sentido, designó personal y recursos a la ejecución de las acciones contempladas en el marco de la serie. Hubo compromiso y apertura para trabajar en conjunto para lograr lo acordado en el préstamo.

Sin embargo, encontramos dos principales retos en el desempeño del MIDES durante la ejecución de la operación. En primer lugar, y después de concluida la segunda operación de la serie, hubo cambio en el personal del MIDES que había estado trabajando directamente con nuestro equipo para la ejecución de las actividades del préstamo. Especialmente en aquellas relacionadas con la focalización y gestión de los PTMC. Esto generó retrasos en los procesos que se estaban llevando a cabo ya que el nuevo personal asignado requirió de tiempo para familiarizarse con los avances.

En segundo lugar, encontramos algunas carencias de recursos humanos en los equipos asignados a trabajar en la ejecución de la operación. Las asistencias técnicas fueron fundamentales para apoyar a los equipos y en alguna medida contribuir a mejorar la capacidad institucional del MIDES. Entendemos las limitaciones presupuestales que tiene el gobierno; sin embargo, el fortalecimiento institucional del MIDES, en particular en recursos humanos, es un punto importante a considerar en la evaluación de esta serie programática.

Además, encontramos dificultades en lograr consenso con algunas entidades del estado con las cuales se requería trabajar en conjunto en algunos de los componentes del préstamo. Específicamente, este es el caso de las instituciones con las cuales se requería establecer intercambios de información para la revisión de criterios demográficos de elegibilidad. Por ejemplo, con la Caja del Seguro Social, con la cual se revisa si los beneficiarios de los PTMC están recibiendo servicios de salud, así como si están cotizando o si reciben algún tipo de pensión para determinar su elegibilidad. A pesar de varios acercamientos no se logró establecer un convenio que apruebe el intercambio de información a través de una interfaz web, como se esperaba.

Asimismo, tuvimos retrasos de siete meses con el desarrollo de la interfaz web con el MINSA para la revisión sistemática de corresponsabilidades por no lograr un consenso oportuno con dicha institución. Sabemos que el MIDES realizó los acercamientos y seguimientos necesarios, pero faltó mayor proactividad, así como apoyo por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, en plantear otras estrategias de acercamiento que agilicen el acuerdo con esta institución.

La Contraloría General de la República tomó 10 meses para refrendar los procesos de licitación y adjudicación para el desarrollo del RENAB y la construcción de nuevos CAIPI y mejoras a los CAIPI que administra el MIDES; esto retrasó el cumplimiento de la implementación de las reformas conseguidas en el marco de la serie programática.

IV. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

8.1 Dimensiones 1 a 5

Diseño de proyecto

El proyecto incluyó dos componentes importantes para reformar la política de protección social de Panamá. Por un lado, la mejora en la focalización de los PTMC; y, por otro el fomento en la acumulación de capital humano a través de la revisión de corresponsabilidades de los PTMC y el fortalecimiento de las políticas en DIT. Encontramos que el diseño del proyecto integra componentes complementarios entre sí y que permiten fortalecer la política de protección social de un país.

A pesar de lograr grandes avances en la operativización de las reformas conseguidas en el marco del programa, el ritmo de implementación del préstamo de inversión que acompaña a la serie y la poca asignación de recursos, tanto financieros como humanos, no han permitido que se continúe ininterrumpidamente con dicha operativización. Especialmente, en lo referente a la focalización de los PTMC, el proceso de recertificación alcanzó únicamente al 40% de los beneficiarios recertificables. Este resultado se alcanzó al 31 de diciembre de 2017. Según las normas aprobadas en el contexto de la serie de operaciones, el proceso de recertificación habría debido continuar en el transcurso del 2018 y 2019, aun si la meta del 40% había sido alcanzada. Esto no pasó. Se sugiere asignar los recursos necesarios para seguir avanzando hasta llegar a recertificar el total del padrón recertificable y así, asegurar una menor filtración. Así mismo, se sugiere otorgar los cupos liberados como fruto del proceso de recertificación a nuevos beneficiarios identificados como pobres o pobres extremos, para aumentar la cobertura de los programas entre sus poblaciones objetivo.

Diseño y selección de indicadores

Como se explicó en la sección II.2. Eficacia, las metas que nos planteamos para los indicadores de resultados en muchos de los casos eran demasiado ambiciosas bajo el supuesto de que el tiempo de implementación de las reformas conseguidas sería rápido. Además, por la naturaleza del instrumento de préstamo, se observa que la discusión con la contraparte durante la preparación se centró más en las condiciones de política que en la cuantificación de las metas. En estas discusiones, no se consideró suficientemente que para el logro de los resultados se necesita un horizonte temporal mucho más amplio de aquello de la ejecución de la serie programática y elaboración del informe de cierre del proyecto.

En vista de esto, se recomienda tener una discusión más amplia con el gobierno sobre los indicadores de resultado y sus metas, considerando los tiempos de aprobación de reformas e implementación de las mismas. Además, se recomienda incluir más tiempo entre una operación y otra cuando se trata de series programáticas que buscan reformas profundas. Esto con el fin de ampliar el margen de implementación de dichas reformas y su impacto en indicadores de resultado.

Ejecución del proyecto y cumplimiento de las condiciones

El programa fue muy exitoso porque puso en marcha reformas institucionales profundas y apoyó la institucionalización de instrumentos que tienen el potencial de mejorar la focalización de los PTMC e incrementar la acumulación de capital humano.

Un ejemplo importante de la profundidad de las reformas es la aprobación de la Ley 54 que establece un nuevo marco legal para los PTMC, y aprueba la creación del RENAB. Si bien es cierto, el conseguir la aprobación de una Ley como parte de un programa de política blinda las reformas logradas, llegar hasta su aprobación puede ser muy difícil. En este sentido se aprendió que es fundamental realizar más acciones de cabildeo en las instancias de gobierno que son responsables de su aprobación (en el caso específico, con autoridades de la Asamblea Nacional).

En segunda instancia, se lograron grandes avances en la operativización de la Ley 54 y las resoluciones que la implementan. Por ejemplo, el MIDES recertificó por primera vez a los beneficiarios de sus programas sociales en el marco del préstamo. Asimismo, por primera vez verificó las corresponsabilidades de la RdO de manera sistemática y a bajo costo operativo.

Tabla 4
Hallazgos y recomendaciones

Hallazgos	Recomendaciones
Dimensión 1: Diseño de proyecto	
El ritmo de implementación del préstamo de inversión que acompaña a la serie y la poca asignación de recursos, tanto financieros como humanos, no han permitido que se continúe ininterrumpidamente con la operativización de las reformas logradas.	Asignar los recursos necesarios para seguir avanzando hasta llegar a recertificar el total del padrón recertificable. Así mismo, otorgar los cupos liberados como fruto del proceso de recertificación a nuevos beneficiarios identificados como pobres o pobres extremos.
Dimensión 2: Diseño y selección de indicadores	
Se plantearon metas demasiado ambiciosas para los indicadores de resultados bajo el supuesto de que el tiempo de implementación de las reformas conseguidas sería rápido.	<p>Tener una discusión más amplia con el gobierno sobre los indicadores de resultado y sus metas, considerando los tiempos de aprobación de reformas e implementación de las mismas.</p> <p>Además, aun si se reconoce que los plazos de ejecución permitieron el completamiento de la serie dentro de un ciclo de gobierno, se recomienda incluir más tiempo entre una operación y otra cuando se trata de series programáticas que buscan reformas profundas. Esto con el fin de ampliar el margen de implementación de dichas reformas y su impacto en indicadores de resultado.</p>
Dimensión 3: Ejecución del proyecto y cumplimiento de las condiciones	
Incluir la aprobación de una Ley como parte de los medios de verificación ayuda a garantizar la profundidad y sostenibilidad de las reformas. Sin embargo, esta aprobación es complicada de cumplir.	Es importante considerar con atención el largo tiempo necesario para la elaboración y aprobación de una Ley, y llevar a cabo dialogo con todas las instancias de gobierno que son responsables de su aprobación.

Project Completion Report
Program for Transparency and Equity in Spending on Social Protection

Development Effectiveness Summary		
<i>I. Development Effectiveness - Core Criteria</i>		
<i>Recommended overall rating:</i>		<i>Partly successful</i>
		Weight
1. Relevance	4.00	20%
2. Effectiveness	2.00	60%
% of outcomes that were achieved	57%	
3. Sustainability	3.00	20%
<i>II. Development Effectiveness - Non core Criteria</i>		
Bank's Performance	Highly Satisfactory	
Borrower's Performance	Moderately Satisfactory	