

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la Innovación en la Gestión de Programas Sociales Administrados por el MIDES
▪ Número de CT:	PN-T1244
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPH) Líder del Equipo; Bagolle, Alexandre (SCL/SPH); Cambiasso, Ezequiel (VPC/FMP); Casco, Mario A. (ITE/IPS); Guerra, Martha M. (SCL/SPH); Landazuri-Levey, Maria C. (LEG/SGO); Nieto Zamora, Ilia Rebeca (CID/CPN); Ochoa, David A. (VPC/FMP)
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	PN-L1105
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	26 Feb 2021
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social(SOC)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$350,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	Mayo 2021
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad; Capacidad institucional y estado de derecho; Igualdad de género; Diversidad

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.1 El Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN) ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) tiene por objetivo contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en Panamá y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos son: (i) el fortalecimiento del MIDES en su doble mandato de rector de las políticas sociales y de ejecutor de programas de protección social; (ii) la gestión eficiente de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC) mediante mejoras en la focalización de los beneficiarios y mayor eficiencia en su administración mediante la gestión dinámica del padrón de beneficiarios, la creación del Registro Único de Beneficiarios y el desarrollo de plataformas automatizadas de pago; y (iii) la acumulación de capital humano mediante la verificación de corresponsabilidades de los PTMC y el aumento de la cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia.
- 2.2 El contrato de préstamo fue suscrito entre el Gobierno de Panamá (GdP) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el 22 de octubre de 2015. La elegibilidad del programa fue declarada el 24 de agosto de 2016. La fecha de último desembolso fue

extendida por 24 meses a solicitud del MIDES y está programada para el 1 de diciembre de 2021. A la fecha, se ha desembolsado el 45% del monto total del programa.

- 2.3 El programa responde a los desafíos que enfrenta Panamá en la adecuada focalización de sus PTMC y la eficiencia distributiva del gasto social, así como las brechas de cobertura y calidad en la atención a la primera infancia. Entre los avances destacados del primer componente del programa, dedicado al fortalecimiento del MIDES a nivel central y territorial, están la creación de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS) que agrupa en una sola unidad administrativa la gestión, supervisión y monitoreo de todos los PTMC¹; la consolidación de la figura del promotor único del MIDES para el seguimiento a los beneficiarios de los PTMC; y la institucionalización de la Unidad Coordinadora de Primera Infancia para dar seguimiento a la implementación de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI)².
- 2.4 El MIDES implementa cuatro PTMC con 193.921 beneficiarios en situación de pobreza y pobreza extrema, a saber: Red de Oportunidades, 120 a los 65, Ángel Guardián y Bono Alimentario. El segundo componente del programa cuyo objetivo es mejorar la eficiencia en la gestión de los PTMC cuenta entre sus principales avances con la adopción de un criterio único e instrumento unificado para determinar la elegibilidad, focalización y recertificación de beneficiarios de todos los programas³. La elegibilidad por criterios de pobreza de los potenciales beneficiarios de los PTMC se determina a partir de un proxy means test (PMT), algoritmo que permite estimar el ingreso de los hogares o individuos. Para determinar el ingreso de los potenciales beneficiarios a los PTMC, el MIDES aplica en el hogar una Ficha Única de Protección Social (FUPS) a través de la cual los promotores institucionales recopilan la información de las variables que se utilizan para el cálculo del PMT. A fin de maximizar la precisión del PMT, reduciendo errores de exclusión e inclusión, el MIDES actualizó el PMT aplicando métodos estadísticos avanzados (regresiones lineales y regresiones basadas en árboles) que redujeron en 26% los errores de exclusión e inclusión⁴ respecto de la metodología anterior de estimación de la pobreza. El PMT fue optimizado utilizando las bases de datos de la Encuesta de Propósitos Múltiples de 2017 a 2019 de las cuales se priorizan 36 variables de activos; servicios de agua y saneamiento, telefonía, suministro de gas o electricidad; condiciones y tenencia de la vivienda; años de escolaridad; ocupación, y demografía de los miembros del hogar.

¹ La DIDS fue creada como unidad administrativa del MIDES mediante el Decreto Ejecutivo No. 255 del 28 de agosto de 2015.

² La RAIPI, adoptada mediante el Decreto Ejecutivo No. 108 del 6 de febrero de 2014 y posteriormente por la Ley No. 171 de 15 de octubre de 2020, establece los derechos, atenciones y servicios que todo niño y niña debe recibir para su desarrollo integral. El MIDES mantiene la responsabilidad por la implementación institucional de la RAIPI. La Unidad Coordinadora de Primera Infancia en el MIDES fue institucionalizada mediante el Decreto Ejecutivo No. 203 del 10 de marzo de 2015.

³ Por medio de la Resolución No. 544 del 14 de noviembre de 2015 el MIDES establece los mecanismos de clasificación y recertificación de los beneficiarios o potenciales beneficiarios de los PTMC como personas en pobreza o pobreza extrema.

⁴ Con asistencia técnica del BID y de Prosperia, firma consultora asociada a MIT MEDIA LAB, el nuevo PMT reduce los errores de exclusión e inclusión en 26% en comparación con la metodología anterior y replica correctamente la tasa de pobreza. El nuevo PMT fue adoptado por el MIDES la Resolución Ministerial No. 301 de 1 del 11 de noviembre de 2020.

- 2.5 El programa también ha avanzado en el desarrollo de una Plataforma Integrada de Información de Beneficiarios (PIIB) que automatiza los procesos de gestión de los PTMC, incluyendo la postulación e inclusión de los beneficiarios en un padrón unificado, la verificación de las corresponsabilidades, y el pago de los beneficios correspondientes. Anteriormente, los PTMC mantenían bases de datos separadas generando duplicidades, y los procesos de inscripción, verificación de corresponsabilidades y pago se realizaban manualmente. A la fecha, 342.059 beneficiarios de los PTMC componen el padrón nominalizado del PIIB⁵ y se han habilitado 11 interfaces para facilitar la interoperabilidad con otras entidades del GdP⁶. El PIIB, aún en fase de desarrollo, está alojado en los servidores del MIDES.
- 2.6 A pesar de los avances impulsados por el Programa de Inclusión y Desarrollo Social, el MIDES enfrenta retos para consolidar la gestión eficiente de los PTMC, entre ellos la focalización adecuada de los programas. El 49% de los hogares que se benefician de la Red de Oportunidades no son pobres extremos, y el 50% de los que se benefician de 120 a los 65 no son pobres⁷. La alta filtración se debe, en parte, a que el MIDES no ha llevado a cabo un proceso de recertificación periódica de la condición de pobreza de sus beneficiarios desde 2017⁸. Aunque la institución aprobó el PMT mejorado, el mismo no ha sido configurado en la PIIB por lo que aún no se aplica para determinar la elegibilidad de los beneficiarios, tanto a quienes postulan por primera vez como a los más de 42.000 beneficiarios elegibles a ser recertificados. La configuración del PMT en el PIIB permitirá al MIDES reducir la filtración y lograr mayor eficiencia en la asignación de recursos. A través de las interfaces web habilitadas por el PIIB, otros programas del MIDES y entidades del Estado podrán utilizar el nuevo PMT para la focalización de sus programas sociales.
- 2.7 Otro de los retos del MIDES es culminar el desarrollo del PIIB y mejorar la seguridad de la infraestructura tecnológica en la que se desarrolla y aloja el sistema. El contrato para el desarrollo del PIIB, a cargo de la empresa FUTUVER, tiene 12 meses de retraso respecto a la fecha original de culminación del sistema⁹ debido, en parte, a la ausencia de recurso humano calificado en el MIDES y la ausencia por parte de la institución de una conducción ágil del proceso de diseño y programación del sistema informático. El retraso se debe también a la alta vulnerabilidad de los servidores del MIDES donde están alojados los ambientes de prueba como de propio software que conforma el PIIB. El 6 de enero de 2021, los servidores del MIDES fueron secuestrados por medio de un ataque informático¹⁰ que compromete la integridad del PIIB, incluyendo la base de datos de beneficiarios, y su funcionamiento como herramienta central de gestión de los programas. Actualmente, el sistema está alojado

⁵ Información proveída por la DIDS a diciembre de 2020.

⁶ El MIDES ha suscrito convenios interinstitucionales y desarrollado web service con 11 entidades del GdP a fin de aplicar criterios de exclusión de los PTMC y verificar corresponsabilidades de los beneficiarios.

⁷ Elaboración propia del BID en base a la Encuesta de Hogares de 2019.

⁸ La última recertificación sistemática se llevó a cabo en 2017 como parte de las medidas de política del Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social II (PN-L1118). A la fecha, hay 42.797 beneficiarios de los PTMC elegibles para ser recertificados en su condición de pobreza o pobreza extrema.

⁹ El contrato a la empresa FUTUVER para el desarrollo del PIIB fue refrendado por la Contraloría General de la República en diciembre de 2018. En mayo de 2020, el MIDES extendió el contrato por 12 meses adicionales ya que su porcentaje de ejecución no supera el 70%.

¹⁰ MIDES: mides.gob.pa/2021/01/09/sistema-informatico-del-mides-ha-sido-hackeado-atentando-contra-las-personas-en-situacion-de-vulnerabilidad/.

en un servidor temporal que carece de la capacidad necesaria para culminar su desarrollo. Para culminar el PIIB y dar sostenibilidad a su funcionamiento, el MIDES requiere reforzar la planificación y ejecución del sistema con un gestor de proyectos de dedicación exclusiva, migrar el sistema informático a la nube gubernamental provista por la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG)¹¹ y reforzar la seguridad informática del ministerio.

- 2.8 El tercer componente del Programa de Inclusión y Desarrollo Social busca mejorar la cobertura y calidad de los servicios de atención integral a la primera infancia (AIPI). Se desarrolló un Sistema de Gestión de Calidad para la supervisión de los 98 Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) administrados por el MIDES. El Sistema consiste en 53 estándares de calidad en nueve ámbitos para la atención en los CAIPI a la población menor de tres años con sus respectivos medios de verificación. El cumplimiento de los estándares de calidad en los centros es supervisado trimestralmente y su logro está asociado a un modelo de pago per cápita y por resultados. Los estándares exigen la conformación de expedientes por cada niño incluyendo sus datos personales, registro de nacimiento, controles de crecimiento y desarrollo, y desempeño educativo, entre otros. Los estándares también exigen la implementación de procesos administrativos, pedagógicos, de seguridad y relacionamiento con las familias y la comunidad. No obstante, el MIDES carece de una herramienta informática para facilitar la administración de los CAIPI y la implementación del Sistema de Gestión de la Calidad. Todos los procesos administrativos son manuales y la data generada a partir de las supervisiones es capturada, procesada y analizada manualmente, generando retrasos en el desarrollo e implementación de planes de mejora en los CAIPI y en el pago por resultados.
- 2.9 Otro desafío para consolidar los avances hacia la calidad en los centros es la escasez de recurso humano calificado en los centros para brindar los servicios de desarrollo infantil. Los resultados de las evaluaciones realizadas por el MIDES en 2018 sobre el cumplimiento de los estándares de calidad en los CAIPI revelan deficiencias importantes. Sólo 51% de los CAIPI planificó según los lineamientos del currículo nacional y escasamente el 54% de los CAIPI logró los estándares de calidad relacionados a la interacción significativa entre niños y adultos. Así mismo, la calificación de las docentes es variable y no cumple con los requisitos establecidos por el MIDES. De hecho, más del 46% de las docentes carece de estudios universitarios (MIDES, 2021). La evidencia sugiere que uno de los factores más importantes para elevar la calidad de la atención a la primera infancia en centros es la intensidad y frecuencia de las interacciones entre niños y adultos, la formación docente, y los sistemas para monitorear la calidad.

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 El objetivo de esta CT es apoyar al MIDES en consolidar los avances que el Programa de Inclusión y Desarrollo Social ha alcanzado en la gestión eficiente de los PTMC y

¹¹ La nube gubernamental es la base de todos los desarrollos de software para servicios del gobierno que utiliza como medio de conectividad a la Red Nacional Multiservicios (RNMS) que le provee a la infraestructura confiabilidad y redundancia con los proveedores de servicios, garantizando la disponibilidad de la plataforma Cloud. Está cubierta por las plataformas de seguridad privadas del Estado que dan protección a todos los usuarios conectados a la RNMS.

la mejora de la calidad de los servicios dirigidos a la primera infancia mediante el despliegue de innovaciones tecnológicas. Los recursos de la CT contribuirán a acelerar la ejecución del préstamo en su último año de implementación, específicamente la culminación de productos críticos como la configuración del nuevo PMT, la culminación del PIIB como plataforma digital para la gestión de los PTMC, y el desarrollo de herramientas informáticas para mejorar la calidad de los centros de desarrollo infantil. Los recursos también contribuirán a alcanzar los indicadores de resultado del Programa, específicamente el de reducir el porcentaje de beneficiarios de la Red de Oportunidades que no son pobres extremos y el porcentaje de beneficiarios de 120 a los 65 que no son pobres. De igual manera, contribuirá al logro del resultado asociado al porcentaje de CAIPI que aplica los estándares de calidad y que mejora su calidad medida por ITERS.

- 3.2 Para mejorar la focalización y gestión de los PTMC, la CT financiará: (i) la configuración del PMT en los servidores del MIDES para su cálculo automatizado en el PIIB; (ii) el diseño e implementación de un plan de seguridad informática para el PIIB; (iii) el diseño de una herramienta de planificación y gestión para la culminación del PIIB basada en los principios Agile¹²; y (iv) el diseño e implementación de un plan para la migración del PIIB a la nube gubernamental.
- 3.3 Para mejorar la calidad de los centros de desarrollo infantil, la CT financiará: (i) el diseño e implementación de un sistema informático para la administración y supervisión de los CAIPI; y (ii) el diseño de un programa virtual de formación a maestras y asistentes de los 98 CAIPI a fin de elevar el cumplimiento de los estándares de calidad relacionadas a los procesos administrativos y pedagógicos.
- 3.4 **Alineación estratégica.** Esta CT es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (UIS) (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de Inclusión Social e Igualdad al contribuir a la erradicación de la pobreza extrema fortaleciendo la implementación de herramientas de política como las transferencias de efectivo y la calidad de los servicios dirigidos a la primera infancia. La CT está alineada con el área transversal de Capacidad Institucional y Estado de Derecho al contribuir a la mejora de los servicios de protección social suministrados a la población. Se alinea además con el área transversal de igualdad de género y diversidad ya que el 68% de los beneficiarios de los PTMC con mujeres y el 9,8% son personas con discapacidad. Asimismo, las actividades propuestas están alineadas con el Documento de Marco Sectorial (SFD) de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), el SFD de Educación y el SFD de Desarrollo Infantil Temprano (GN-2708-3), los cuales enfatizan el cierre de brechas de equidad en educación. Los objetivos de la CT son consistentes con los objetivos y contribuyen a los resultados de los Marcos de Resultados del OC-SDP para el Desarrollo Social (GN-2819-1) porque sus recursos apoyan el fortalecimiento del MIDES en su capacidad de diseñar y ejecutar estrategias de formación docente. Finalmente, la CT está en conformidad con la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838) al contribuir con el mejoramiento de los servicios dirigidos a la población en condición de pobreza.

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

¹² La metodología *Agile* es un conjunto de métodos y prácticas donde las soluciones evolucionan a través de la colaboración entre equipos autoorganizados y multifuncionales.

- 4.1 Teniendo en cuenta los desafíos descritos en la sección previa, la CT financiará las siguientes áreas de trabajo: (i) mejorar la focalización y gestión de los PTMC mediante el diseño e implementación de herramientas informáticas que mejoran la capacidad del MIDES para identificar a la población en situación de pobreza y gestionar los programas de manera eficiente; y (ii) mejorar la calidad de los servicios de atención a la primera infancia mediante el desarrollo de sistemas informáticos para la administración y supervisión de los CAIPI y el desarrollo de modalidades virtuales de formación a docentes.
- 4.2 **Componente 1: Mejora de sistemas para la focalización y gestión de PTMC.** Se financiará: (i) servicios de consultoría para la configuración en el PIIB del nuevo PMT con su respectivo manual de arquitectura y lógica funcional; (ii) servicios de consultoría para el diseño e implementación de un plan de gestión y seguimiento que permita al MIDES culminar el desarrollo del PIIB e instalar capacidades institucionales para el funcionamiento sostenible del sistema; (iii) servicios de consultoría para el diagnóstico de las vulnerabilidades informáticas del MIDES, incluyendo el actual entorno de alojamiento del PIIB, y el diseño y ejecución de un plan de seguridad informática institucional y de la nube gubernamental a fin de garantizar su adecuado funcionamiento; y (iv) asistencia técnica para el diseño y ejecución de plan para la migración del PIIB del actual servidor temporal a la nube gubernamental. La Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS), a través de la Jefatura de Padrón, y la Dirección de Informática del MIDES son las unidades administrativas encargadas de ejecutar las herramientas elaboradas por la CT.
- 4.3 **Componente 2: Mejora de la calidad y eficacia de servicios de atención a la primera infancia.** Este componente está orientado hacia la mejora de la calidad y eficacia de los servicios de atención a la primera infancia en centros mediante el despliegue de soluciones informáticas. Se financiará: (i) servicios de consultoría para el diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información para la administración y supervisión de los CAIPI que opere a nivel central y regional así como centros infantiles con su respectivo plan de gestión de cambio y capacitación a usuarios; y (ii) servicios de consultoría para el diseño y ejecución de un programa virtual de capacitación a 352 docentes y asistentes de 98 CAIPI enfocado en mejorar el cumplimiento de los estándares de calidad, con su entorno de aula virtual, manuales de capacitación, guías de estudio e instrumentos de evaluación y certificación. La Dirección de Servicios de Protección Social (DISPROS) y la Dirección de Informática del MIDES es la unidad administrativa responsable de ejecutar las herramientas elaboradas por la CT.
- 4.4 El costo total de la CT es de US\$350.000 provenientes del Programa Estratégico para el Desarrollo Social financiado con Capital Ordinario (SOC).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/Financiamiento por Fondo	Financiamiento Total
Componente 1	Mejora de sistemas para la focalización y gestión de PTMC	100.000	100.000
Componente 2	Mejora de la calidad y eficacia de servicios de atención a la primera infancia	250.000	250.000
		350.000	350.000

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 5.1. Por solicitud del Gobierno de Panamá, el organismo ejecutor de esta CT será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH)¹³. La CT también fue solicitada por el GdP en el contexto de las reuniones de programación con el Banco, como se refleja en el CPD 2021. La solicitud del GdP obedece a la capacidad del BID para: (i) brindar asistencia técnica en el diseño e implementación de políticas de protección social y desarrollo infantil temprano en la región; (ii) brindar asistencia técnica en procesos de digitalización de servicios sociales; y (iii) capacidad para asegurar la consistencia e integración de los productos de la CT con otros programas de protección social en ejecución en el país. Los desembolsos de la CT estarán a cargo de CID/CPN.
- 5.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (i) contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. El BID aprobará los productos de esta CT, los cuales serán validados por los Ministerios de Desarrollo Social, contraparte institucional de la operación y ente rector en materia de protección social y primera infancia. En el caso de la contratación de servicios de consultoría orientados a soluciones digitales, el BID observará en todo momento el cumplimiento de los criterios previstos en el anexo II del documento que establece los Procedimientos para el Procesamiento de Cooperaciones Técnicas (OP-619-4).

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los principales riesgos a la ejecución es la débil capacidad del MIDES para disponer del recurso humano en informática necesario para la operativización de los productos relacionados al plan de gestión y seguimiento del PIIB, así como del plan de seguridad informática y la migración del PIIB a la nube gubernamental. Las debilidades institucionales podrían retrasar la entrega de algunos productos de la CT, lo cual se mitigará mediante el diálogo, seguimiento y acompañamiento técnico permanente al MIDES. Existe también el riesgo de que la vulnerabilidad de la infraestructura informática del MIDES comprometa la seguridad de las herramientas desarrolladas por medio de esta CT. Para mitigar este riesgo se priorizará la migración del PIIB a la nube gubernamental y se apoyará la coordinación entre el MIDES y la AIG, a fin de que el MIDES reciba el apoyo priorizado de esta entidad. Para facilitar el diálogo y coordinación con la AIG, el BID asegurará una coordinación estrecha con el equipo de ICS en Panamá.

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 No se han identificado excepciones a las políticas del Banco.

VIII. Salvaguardias Ambientales

¹³ Por medio de la nota MEF-2021-24278 del 3 de mayo de 2021 firmada por la Viceministra del Ministerio de Economía y Finanzas, Enelda Medrano de González, se solicita que el BID sea el ente ejecutor de la CT.

- 8.1 Por las características de la CT no se prevé impactos sociales o ambientales adversos. Al contrario, se espera que esta operación provea beneficios directos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema, así como la población infantil ya que mejorará la focalización de los programas sociales y su efectividad, y aportará a la mejora de la calidad de los servicios de atención integral a la primera infancia en centros. Por lo anterior, se propone la Categoría “C”, según la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703) y de poblaciones indígenas (OP-765). Ver filtros [SPF](#) y [SSF](#).

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1244](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1244](#)

[Términos de Referencia - PN-T1244](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1244](#)