

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Panamá/CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la consolidación de las reformas de protección social y el Registro Único de Beneficiarios
▪ Número de CT:	PN-T1200
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Marco Stampini (SCL/SPH) Jefe de equipo; Carolina Freire (SCL/SPH); Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Iliá Nieto (CID/CPN); y Sheyla Silveira (SCL/SPH).
▪ Taxonomía:	Apoyo operativo
▪ Número y nombre de la operación que apoyará la CT:	Programa de Transparencia y Equidad en el Gasto de Protección Social III (PN-L1152)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	1º de marzo de 2018
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
▪ Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$250.000
▪ Contrapartida Local:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso:	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	23 de marzo de 2018
▪ Tipos de consultores:	Firmas consultoras y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	División de Protección Social y Salud (SCL/SPH)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	SCL/SPH
▪ CT incluida en la Estrategia de País:	No
▪ CT incluida en CPD:	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Se alinea con la actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008); se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad; y con el área transversal de Igualdad de género y diversidad

II. Descripción del Préstamo Asociado

- 2.1 Esta Cooperación Técnica (CT) apoya la preparación del Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social III (PN-L1152), que es la tercera y última operación de un Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP). Dicho PBP tiene como objetivo mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para la población que vive en condiciones de pobreza, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano.

2.2 En el contexto del PBP (PN-L1103 y PN-L1118¹) y de previas cooperaciones técnicas (PN-T1105 y PN-T1145²), el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha avanzado con los procesos de reformas, entre otros, en las siguientes áreas:

- a. Mejora en la focalización y administración de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) mediante, entre otros:
 - i. La aprobación de la Ley que establece el Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) y una plataforma única para el pago de las transferencias monetarias del Estado.
 - ii. La aprobación del marco legal de los PTMC en el cual se asigna al MIDES, como ente rector de la política social, la responsabilidad de reglamentar los mecanismos de identificación y recertificación de la población en pobreza y pobreza extrema.
 - iii. La puesta en marcha de un nuevo puntaje único (*proxy means test*) para clasificar a los postulantes y beneficiarios de los PTMC como pobres o pobres extremos; este puntaje fue establecido mediante resolución ministerial en la cual también se establecen los intervalos de recertificación de los beneficiarios existentes.
 - iv. La adopción de la Ficha Única de Protección Social (FUPS) para evaluar la entrada y la permanencia en los padrones de beneficiarios de todos los PTMC.
 - v. La recertificación, hasta diciembre del 2017, de 24.316 hogares beneficiarios de la Red de Oportunidades (RdO) y 4.126 beneficiarios del Programa 120 a los 65, utilizando la FUPS y el nuevo puntaje único para clasificación de pobreza y pobreza extrema.
 - vi. La construcción de una primera versión de un sistema de información centralizado (Sistema Transitorio, insumo principal del RENAB) en el cual se calcula el *proxy means test* y se aplican reglas de elegibilidad demográfica correspondientes para cada PTMC.
 - vii. La elaboración de los términos de referencia para el proceso de licitación del RENAB. Al momento, esta licitación, que incluye la elaboración de la plataforma única de pagos y los sistemas de gestión de la información de los PTMC del MIDES, está en fase de evaluación de las ofertas.
- b. El fortalecimiento y reorganización institucional del MIDES para generar una sinergia entre sus PTMC a través de la creación de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social (DIDS).

III. Objetivos y Justificación de la CT

3.1 El objetivo de esta CT es apoyar al MIDES en sus esfuerzos para mejorar la equidad y eficiencia del gasto en protección social por medio de: (i) la continuación del desarrollo del Sistema Transitorio, que es clave para asegurar el manejo de la

¹ Primeras dos fases del PBP. Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social I (PN-L1103; 3485/OC-PN) y Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social II (PN-L1118; 3724/OC-PN).

² Coherencia y Efectividad del Sistema de Protección Social en Panamá (PN-T1105; ATN/OC-14030-PN) y Apoyo a la Consolidación de la Reforma al sistema de Protección Social (PN-T1145; ATN/OC-15865-PN).

información de los PTMC hasta que se logre la plena implementación del RENAB, representa un insumo fundamental del mismo RENAB; (ii) la automatización, por medio del Sistema Transitorio, del proceso de verificación de las corresponsabilidades en salud y educación del PTMC-Red de Oportunidades; (iii) el apoyo a la reorganización institucional del MIDES, que apunta a racionalizar los procesos operativos del ministerio; y (iv) la evaluación del nuevo mecanismo de focalización y del proceso de recertificación de los PTMC.

- 3.2 Actualmente, el Sistema Transitorio contiene los datos sobre los hogares de los beneficiarios levantados por medio de la FUPS y calcula el *proxy means test* de elegibilidad. El MIDES necesita apoyo técnico para desarrollar algunas funcionalidades del Sistema Transitorio antes que se complete la construcción del RENAB. En particular, es necesario desarrollar la interoperabilidad con las bases de datos del Tribunal Electoral (para la verificación de la identidad de los beneficiarios), el Ministerio de Salud (MINSA, para la verificación de la corresponsabilidad en salud de la RdO), el Instituto para la Formación de Aprovechamiento de Recursos Humanos (IFARHU, para la verificación de la corresponsabilidad en educación de la RdO), el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros (para la automatización del proceso de pago de las transferencias). La interoperabilidad, que apunta a mejorar el proceso de verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades, es fundamental para fortalecer el impacto de los PTMC en términos de acumulación de capital humano.
- 3.3 Los resultados y productos de esta CT son complementarios con los acuerdos y el financiamiento del Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105; 3512/OC-PN), lo que permitirá la sostenibilidad de las acciones en el mediano plazo.
- 3.4 **Sostenibilidad.** La sostenibilidad de los resultados del Sistema Transitorio se garantiza con la implementación del RENAB. El Sistema Transitorio será elaborado con código abierto y en estrecha colaboración con el personal de la Dirección de Informática del MIDES, para asegurar que esto pueda servir como base para el desarrollo del RENAB y que el MIDES pueda modificarlo según sus necesidades futuras. La reorganización institucional del MIDES y la racionalización de sus procesos operativos tienen continuidad mediante el funcionamiento de la DIDS en base a su Manual Operativo. La evaluación del mecanismo de focalización y recertificación permitirá la continuidad y precisión de su uso y dejará detallado el proceso para realizar futuras revisiones.
- 3.5 **Alineamiento Estratégico.** Esta cooperación técnica es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y se alinea con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad de manera directa por medio de: (i) la unificación del padrón de beneficiarios de los PTMC, (ii) la utilización del nuevo mecanismo de identificación y nuevo proceso de recertificación para los PTMC, (iii) la verificación sistemática de corresponsabilidades en educación y salud de la RdO. El programa también se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad por medio de la consolidación del Sistema Transitorio, el cual permitirá la mejor gestión de los PTMC que están focalizados en la población con mayor incidencia de la pobreza extrema y que vive mayoritariamente en comarcas indígenas (el 41% de los beneficiarios de la Red de Oportunidades pertenecen a comarcas indígenas). Asimismo, los objetivos de esta operación contribuyen al Marco de Resultados Corporativos 2016-19 (GN-2727-6) en cuanto a la reducción de la inequidad mediante el fomento de la acumulación de capital humano medido por el porcentaje de beneficiarios de la Red de Oportunidades a los que se les han revisado el cumplimiento de corresponsabilidades en educación y salud. Además, es consistente con la Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y la

Productividad (GN-2588-4) y con el Documento de Marco Sectorial de Protección Social y Pobreza (GN-2784-7), al apoyar la mejor gestión de los PTMC para los pobres extremos. Así mismo, esta cooperación técnica se encuentra alineada a la Estrategia de País con Panamá 2015-2019 (GN-2838) bajo el objetivo estratégico de mejorar la prestación de servicios básicos a la población en situación de pobreza. Esta cooperación técnica ha sido incluida en el Documento de Programa de País (CPD, por siglas en inglés) de Panamá para 2018. Finalmente, la cooperación técnica está alineada a los objetivos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (OC-SDP, GN-2819-1), al financiar actividades relacionadas al fortalecimiento de la capacidad técnica del MIDES para que su planificación y gestión de los programas antipobreza sea más eficaz y eficiente.

IV. Descripción de las Actividades/Componentes y Presupuesto

- 4.1 Las actividades y productos de la CT se organizan en tres componentes.
- 4.2 **Componente 1. Mejora en el manejo del padrón de beneficiarios de los PTMC y revisión sistemática de corresponsabilidades de la Red de Oportunidades.** Este componente apoyará el desarrollo de un sistema de gestión de la información (Sistema Transitorio) que incluya: (i) la consolidación de los padrones de beneficiarios de los PTMC-Red de Oportunidades, Programa 120 a los 65 y Ángel Guardián en una única base de datos; (ii) la interoperabilidad con el Tribunal Electoral (para la verificación de la identidad de los beneficiarios), el MINSA (para la verificación de la corresponsabilidad en salud de la Red de Oportunidades), el IFARHU (para la verificación de la corresponsabilidad en educación de la Red de Oportunidades); (iii) la generación de una única planilla de pagos para los PTMC-Red de Oportunidades, Programa 120 a los 65 y Ángel Guardián, y la interoperabilidad con el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros (para el pago de las transferencias); y, (iv) la verificación sistemática de corresponsabilidades en salud y educación de al menos el 50% de los beneficiarios de la Red de Oportunidades (a través de la interoperabilidad con MINSA e IFARHU).
- 4.3 **Componente 2. Mejora en la organización institucional y de procesos operativos del MIDES.** Este componente apoyará la evaluación operativa de la reorganización del MIDES. En esta evaluación se revisarán los efectos de la creación de la DIDS y de la consolidación de varios programas bajo esta Dirección. Se analizará el organigrama y los procesos operativos que maneja la DIDS, elaborando recomendaciones para su optimización.
- 4.4 **Componente 3. Mejora en la focalización de los PTMC del MIDES.** Este componente apoyará la evaluación de la implementación del *proxy means test* para todos los PTMC del MIDES, y su uso en el proceso de recertificación. Esta evaluación incluirá: (i) el análisis del desempeño del *proxy means test*, utilizando datos de la Encuesta de Hogares de marzo de 2018; (ii) la revisión del avance en el proceso de recertificación; (iii) la estimación de los efectos de (i) y (ii) en la cobertura y filtración de los PTMC.
- 4.5 El costo total de la cooperación técnica no reembolsable es de US\$250.000, que serán financiados con recursos del Programa Estratégico para el Desarrollo Social Financiado con Capital Ordinario (SOC).

Presupuesto Indicativo (US\$)

Actividad / Componente	Descripción	BID/SOC	Local	Financiamiento Total
Componente 1. Mejora en el manejo del padrón de beneficiarios de los PTMC y revisión sistemática de corresponsabilidades de la Red de Oportunidades	Desarrollo del Sistema Transitorio del MIDES	200.000	0	200.000
Componente 2. Mejora en la organización institucional y de procesos operativos del MIDES	Evaluación operativa de la reorganización del MIDES	30.000	0	30.000
Componente 3. Mejora en la focalización de los PTMC del MIDES	Evaluación de la implementación del <i>proxy means test</i> para todos los PTMC del MIDES, y su uso en el proceso de recertificación	20.000	0	20.000
Total		250.000	0	250.000

V. Agencia Ejecutora y Estructura de Ejecución

- 5.1 El Gobierno de Panamá ha solicitado que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sea el organismo ejecutor de la CT, dada su experiencia y conocimiento técnico en temas de protección social, adquirida a través de su participación en operaciones de préstamo.
- 5.2 El Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas de procesamientos vigentes en el Banco. Para la contratación de consultores individuales, el Banco aplicará la Fuerza Contractual Complementaria (CW) (AM-650). Para la contratación de firmas de consultoría, el Banco usará las Directrices Operativas para la Selección y Contratación de Empresas Consultoras para Trabajo Operativo Ejecutado por el Banco (GN-2765). En específico, la contratación de la firma se hará con el método de selección de fuente única. Esto se justificará por la experiencia de valor excepcional para el trabajo que se ha de realizar, y por la clara ventaja de la firma sobre sus competidores.
- 5.3 El BID ejecutará la cooperación técnica a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH) desde la sede central en Washington DC. Coordinará el monitoreo y supervisión de las consultorías y la aprobación de los productos de las consultorías con el MIDES.

VI. Riesgos Importantes

- 6.1 El riesgo para esta CT es la baja capacidad por parte del MIDES para la supervisión de las actividades planteadas.
- 6.2 Para mitigar este riesgo, se conformarán equipos de funcionarios del MIDES que trabajen conjuntamente con el personal del Banco y los consultores externos. Esto asegurará el desarrollo de capacidades técnicas y la transferencia del conocimiento al MIDES y, por tanto, la sostenibilidad de los resultados de esta CT.

VII. Excepciones a las Políticas del Banco

- 7.1 Ninguna.

Salvaguardias Ambientales

- 7.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardias y Medio Ambiente (OP-703), poblaciones indígenas (OP-765) e igualdad de género (OP-270), esta operación se clasifica como categoría “C” dado que no se esperan impactos ambientales adversos. Filtros ambientales.

Anexos Requeridos:

- Anexo I: Solicitud del Cliente
- Anexo II: Matriz de Resultados
- Anexo III: Términos de Referencia
- Anexo IV: Plan de Adquisiciones