

APOYO A LA CONSOLIDACIÓN DE LA REFORMA AL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL

PN-T1145

CERTIFICACIÓN

Por la presente certifico que esta operación fue aprobada para financiamiento por el **Programa Especial de Promoción del Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF)**, de conformidad con la comunicación de fecha 10 de mayo de 2016 suscrita por Mariana Mendoza (ORG/GCM). Igualmente, certifico que existen recursos en el mencionado fondo, hasta la suma de **US\$150.000** para financiar las actividades descritas y presupuestadas en este documento. La reserva de recursos representada por esta certificación es válida por un periodo de seis (6) meses calendario contados a partir de la fecha de elegibilidad del proyecto para financiamiento. Si el proyecto no fuese aprobado por el BID dentro de ese plazo, los fondos reservados se considerarán liberados de compromiso, requiriéndose la firma de una nueva certificación para que se renueve la reserva anterior. El compromiso y desembolso de los recursos correspondientes a esta certificación sólo debe ser efectuado por el Banco en dólares estadounidenses. Esta misma moneda será utilizada para estipular la remuneración y pagos a consultores, a excepción de los pagos a consultores locales que trabajen en su propio país, quienes recibirán su remuneración y pagos contratados en la moneda de ese país. No se podrá destinar ningún recurso del Fondo para cubrir sumas superiores al monto certificado para la implementación de esta operación. Montos superiores al certificado pueden originarse de compromisos estipulados en contratos que sean denominados en una moneda diferente a la moneda del Fondo, lo cual puede resultar en diferencias cambiarias de conversión de monedas sobre las cuales el Fondo no asume riesgo alguno.

Original firmado

Sonia M. Rivera

Jefe

Unidad de Gestión de Donaciones y Cofinanciamiento

ORP/GCM

11/10/2016

Fecha

APROBADO:

Original firmado

Ferdinando Regalía

Jefe de División

División de Protección Social y Salud

SCL/SPH

11/10/2016

Fecha

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	Panamá/CID
▪ Nombre de la CT:	Apoyo a la consolidación de la reforma al Sistema de Protección Social.
▪ Número de CT:	PN-T1145
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Leonardo Pinzón, Jefe de Equipo (SPH/CPN); Marco Stampini (SCL/SPH); Ana Sofia Martinez (SCL/SPH); Sheyla Silveira (SCL/SPH); Juan Carlos Dugand Ocampo (FMP/CPN), Ezequiel Cambiasso (FMP/CPN); Rebeca Nieto (CID/CPN); Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Annie Smith (SPH/CPN); y Carolina Freire (SPH/CPN).
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Si es Apoyo Operativo, proveer número y nombre de la operación que apoyará la CT:	Preparación del Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social (PN-L1118)
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	21 de octubre, 2016
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social de Panamá
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Protección Social y Salud desde su Representación en el Panamá (SPH/CPN), Leonardo Pinzón
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial de Promoción de Empleo, Reducción de la Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF)
▪ Financiamiento Solicitado del BID:	US\$150,000
▪ Contrapartida Local:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	24 meses
▪ Fecha de Inicio requerido:	Enero 1, 2017
▪ Tipos de consultores:	Individuales
▪ Unidad de Preparación:	Protección Social y Salud (SCL/SPH)
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	No
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008):	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.

II. Descripción del Préstamo/Garantía Asociado

- 2.2 La presente Cooperación Técnica (CT) está asociada al Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBP), el cual busca 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.
- 2.3 El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), conjuntamente con el Banco y otros actores (Ministerio de Salud Ministerio de Educación, y el Instituto para la

Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos) ha juntado esfuerzos para avanzar con los procesos de reformas y de aplicación de normativas consideradas en el marco de dicho PBP, definidas durante la primera operación (PN-L1103) y puestas en marcha durante la segunda operación (PN-L1118). Dichos avances se han dado en cuanto a:

- a. La focalización de los Programas de Transferencia Monetaria Condicionada (PTMC). Se estableció el marco legal de los PTMC asignando al MIDES como ente rector de la política social. Asimismo, se avanzó en el diseño de un nuevo puntaje único para clasificar a los postulantes y beneficiarios de los PTMC como pobres o pobres extremos; la propuesta de resolución ministerial para adoptar ese puntaje y establecer intervalos de recertificación de los beneficiarios existentes; el diseño de una Ficha Única de Protección Social (FUPS) para solicitar la entrada a los PTMC y para la recertificación; y, los manuales operativos de los PTMC del MIDES que adoptarán los contenidos de la resolución de focalización y recertificación.
- b. El fortalecimiento y reorganización institucional del MIDES para crear una sinergia entre sus PTMC a través de la creación de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social en el MIDES.

La sinergia entre el pago de transferencias monetarias y la acumulación de capital humano de los beneficiarios al mejorar la verificación de las corresponsabilidades en salud y educación, a través de los nuevos manuales operativos de los PTMC del MIDES. De igual manera, se está avanzando en la modernización de los sistemas de gestión de la información de los PTMC y en la elaboración e implementación de acuerdos interinstitucionales entre el MIDES-MEDUCA y MIDES-MINSA.

- c. El mejoramiento y expansión de la oferta de servicios de atención integral a la primera infancia a través de la aprobación del uso de la Libreta del Niño y la elaboración de su reglamento operativo. Asimismo, se avanzó con la definición de un mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita de los proveedores públicos y privados que administran los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI).

III. Objetivos y Justificación de la CT

- 3.1 Para continuar a los procesos de reformas y aplicación de normativas mencionados en el punto II, esta CT tiene como objetivo dar apoyo técnico y operativo al MIDES para mejorar la equidad y la eficiencia del gasto en protección social y para promover la acumulación de capital humano en la primera infancia.
- 3.2 Los objetivos específicos de la CT son: (i) apoyar las reformas que mejoren la equidad y eficiencia del gasto social relacionadas con el proceso de implementación de la FUPS para el ingreso de nuevos beneficiarios y la recertificación de beneficiarios existentes; y el diseño e implementación del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB); y (ii) brindar asistencia técnica para apoyar las reformas que promueven la acumulación del capital humano en primera infancia.

- 3.4 **Sostenibilidad.** Las acciones que se desarrollan en el marco de este proyecto contribuyen al fortalecimiento institucional del MIDES, y apoyan en el cumplimiento de la serie programática Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social. La serie programática en mención cuenta con el apoyo de una Comisión de Programa integrada por la Vicepresidenta de la República, el Ministro Consejero, el Ministro del MIDES, el Ministro del MEF, y el Director de la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG); dado que la cooperación técnica está alineada con el Programa de Inversión y Desarrollo Social, esta Comisión de Programa aumenta la sostenibilidad de sus resultados. Además, la ejecución en paralelo de la operación Programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105) permitirá acompañar al país en las inversiones necesarias para la institucionalización de los productos de esta cooperación técnica, aumentando aún más la sostenibilidad de los resultados.
- 3.4 **Alineamiento Estratégico.** La 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) ampliación de la cobertura de los 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 por medio del Registro Único de Beneficiarios (RUB); e (iv) incremento de la cobertura de servicios integrales de Desarrollo Infantil Temprano (DIT). El programa también se alinea con el área transversal de igualdad de género y diversidad por medio de mejoras en la oferta de servicios de DIT en comarcas indígenas (lo que puede contribuir a mejorar en el mediano plazo, la progresión y los logros escolares de los niños indígenas). Asimismo, los objetivos de esta operación contribuyen al Marco de Resultados Corporativos 2016-19 (GN-2727-6) por medio del indicador “Número de hogares beneficiarios de programas de anti pobreza recertificados” incluido en la Matriz de Resultados. Finalmente, el programa 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 de Protección Social y Pobreza (GN-2784-3), al apoyar transferencias monetarias condicionadas para los pobres extremos y la oferta de servicios de DIT para los pobres.
- 3.5 La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecida en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019, que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6). Además, es consistente con el pilar de equidad, igualdad e inclusión del Plan Estratégico 2014-2019 del MIDES. La operación también está alineada 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, la operación ha sido incluida en el *Country Program Document* (CPD) de Panamá para 2016 (GN-2849).

IV. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 4.1 **Componente 1. Mejora de la equidad y eficiencia del gasto en Protección Social.** En cuanto a las actividades relacionadas con el apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social, esta CT financiará tres consultorías para: (i) apoyar el proceso de recertificación de beneficiarios existentes de los PTMC; (ii) procesar la información de los beneficiarios de los PTMC en el sistema transitorio; y (iii) apoyar el proceso de licitación y contratación para el diseño, desarrollo e implementación del RENAB para subsidios condicionado y no condicionados en Panamá.
- 4.1 La primera consultoría asegurará que los beneficiarios existentes de los PTMC (RdO, AG y 120¹) sean recertificados a través del uso de la Ficha Única de Protección Social (FUPS). La FUPS implementa el nuevo mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema. Se medirá como indicador de resultado relacionado a esta actividad, el número de beneficiarios recertificados utilizando la FUPS y el nuevo algoritmo de determinación de la condición de pobreza y pobreza extrema. La segunda consultoría brindará asistencia técnica al procesamiento de la información de los beneficiarios de los PTMC en el sistema transitorio antes de que entre en marcha la el Registro Nacional de Beneficiarios. El sistema transitorio estará implementado y en funcionamiento, y alimentado con los datos de los beneficiarios de los PTMC.
- 4.2 Por último y en ese contexto, la CT brindará soporte en el proceso de licitación y contratación para el diseño, desarrollo e implementación del RENAB. Se medirán como resultado el número de hogares beneficiarios ingresados en el sistema transitorio.
- 4.3 **Componente 2. Promoción del capital humano en la primera infancia** La CT también financiará la consultoría que apoyará el diseño de la encuesta de calidad que se llevará a cabo en los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI). Con esta asistencia técnica, el MIDES elaborará la encuesta a ser utilizada para levantar la línea de base, (incluirá un piloto de aplicación de la encuesta y su ajuste de ser necesario). También se apoyará al MIDES con la selección de la muestra. Como resultado relacionado a esta actividad, se medirá el número de encuestas realizadas en los CAIPI y se usará para realizar análisis sobre los avances del desarrollo infantil en Panamá e iniciar un proceso de certificación de calidad de CAIPI que será financiado con la operación PN-L1105.

Matriz de Resultados Indicativa

Indicador	Unidad de medida	Meta	Plazo
Resultado esperado: Capacidad del Ministerio de Desarrollo Social mejorada en términos de diseño y transición al Registro Nacional de Beneficiarios			
Número de hogares beneficiarios de programas de anti pobreza recertificados	Hogares	Línea de Base: 0 (2016) Meta: 25.000 (2017)	Diciembre, 2017

¹ Rdo: PTMC dirigido a hogares en pobreza extrema con el fin de mejorar los indicadores de salud materno-infantil y la matrícula y asistencia escolar. 120 a los 65 es un PTMC dirigido a los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza extrema sin pensión contributiva.

Indicador	Unidad de medida	Meta	Plazo
Número de hogares beneficiarios ingresados en el sistema transitorio.	Hogares	Línea de Base : 0 (2016) Meta: 204.000 (2018)	Junio, 2018
Resultado esperado: Capacidad del Ministerio de Desarrollo Social mejorada en términos de diseño y medición de estándares de calidad en Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI)			
Número de encuestas realizadas para levantar la línea de base en los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI).	Encuestas	Línea de Base : 0 (2016) Meta: 1.500 (2018)	Junio 2018
Productos			
Componente 1. Mejora de la equidad y eficiencia del gasto en Protección Social			
Insumos para el proceso de recertificación de beneficiarios existentes de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) apoyado.	Informe aprobado por el BID que incluya los insumos para el proceso de recertificación de beneficiarios.	1	Junio 2017
Información de los beneficiarios de los PTMC en el sistema transitorio procesados mediante asistencia técnica.	Informe de los beneficiarios de PTMC en el sistema transitorio aprobado por el BID	1	Junio 2017
Soporte técnico en el proceso de licitación y contratación para el diseño, desarrollo e implementación del Registro Nacional de Beneficiarios (RENAB) apoyado.	Informe de evaluación de Licitación aprobado por el BID	1	Junio 2018
Componente 2. Promoción del capital humano en la primera infancia			
Encuesta para levantar la línea de base en CAIPI diseñada.	Encuesta aprobada por el BID	1	Junio 2017

- 4.5 **Presupuesto Indicativo.** El Banco contratará los servicios de consultores individuales y servicios diferentes de consultoría de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. La CT tendrá un costo total de US\$150.000, provistos del Fondo SOF. A continuación se indica el monto total de financiamiento requerido por componente principal para lograr los resultados esperados.

Presupuesto Indicativo

Actividad / Componente	Descripción	BID/SOF	Local	Total
Componente 1. Mejora de la equidad y eficiencia del gasto en Protección Social		115,000	0	115,000
Apoyo al proceso de recertificación de beneficiarios existentes de los PTMC.	Apoyo técnico principalmente en: (i) la determinación del número de beneficiarios a ser recertificados; (ii) la determinación del proceso de recertificación; (iii) revisión del umbral de elegibilidad; y (iv) la elaboración del informe técnico.	35.000	0	35.000
Asistencia técnica al procesamiento de la información de los beneficiarios de los PTMC en el sistema transitorio.	Apoyo técnico principalmente en: (i) ingreso de datos de beneficiarios existentes y nuevos (a través de la FUPS si migración del sistema actual), y (ii) preparación para la migración de datos al RENAB.	30.000	0	30.000
Soporte técnico en el proceso de licitación y contratación para el diseño, desarrollo e implementación del RENAB.	Apoyo técnico principalmente en: (i) la elaboración de documentos aclaratorios para los licitantes; (ii) elaboración y revisión de documentos de contrato; y (iii) capacitación a profesionales del MIDES como contrapartes técnicas del contrato de construcción del RENAB.	50.000	0	50.000
Componente 2. Promoción del capital humano en la primera infancia		35,000	0	35,000
Apoyo en el diseño de la encuesta para levantar la línea de base en CAIPI.	Apoyo técnico principalmente en: (i) análisis de datos administrativos y/o de encuestas existentes; (ii) formulación del cuestionario de línea base y encuestas de seguimiento; (iii) diseño de la selección de la muestra de los niños para la evaluación de impacto, y (iv) pilotear e implementar la encuesta.	35.000	0	35.000
TOTAL		150.000	0	150.000

4.5 La CT será supervisada por la Representación del Banco en Panamá teniendo como punto focal y especialista sectorial responsable a Leonardo Pinzón (SPH/CPN).

4.6 Para monitorear la ejecución de esta CT, se establecerá un plan de trabajo con reuniones frecuentes de seguimiento para cada uno de los componentes. Se realizarán informes de evaluación al terminar las actividades. Las actividades de monitoreo y evaluación están incluidas dentro del presupuesto de la CT.

V. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

5.1 El Gobierno de Panamá ha solicitado que el organismo ejecutor de esta CT sea el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través de la División de Protección Social y Salud (SPH/CPN) en Panamá. El BID coordinará la supervisión de las consultorías y la aprobación de los productos de las consultorías con el Ministerio

de Desarrollo Social. La CT financia consultorías individuales, pagadas a través de la Oficina de País de Panamá.

- 5.2 El Gobierno de Panamá ha solicitado que el BID sea el organismo ejecutor de la operación debido a: (i) la necesidad de tener una visión multisectorial para gestionar una implementación coordinada de las actividades previstas; (ii) el interés del Gobierno de disponer del conocimiento técnico del Banco, adquirido a través de su participación en operaciones de préstamo y de CTs; y (iii) la capacidad del Banco de complementar su apoyo al sector de protección social en Panamá.

VI. Riesgos importantes

- 6.1 Los riesgos y acciones de mitigación relacionadas a esta CT son:

- a. Riesgo: baja capacidad gerencial y técnica para monitoreo y supervisión de las reformas propuestas y los instrumentos diseñados por la presente CT.

Acción de mitigación: apoyo en el fortalecimiento del área de monitoreo y supervisión del MIDES apoyado con las asistencias técnicas incluidas en cada uno de los productos de la CT y con el Programa de Desarrollo e Inclusión Social (PN-L1105).

- b. Riesgo: ausencia de personal calificado para adelantar los componentes técnicos de las reformas.

Acción de mitigación: capacitación continua a personal clave del MIDES apoyado con las asistencias técnicas incluidas en cada uno de los productos de la CT y con el Programa de Desarrollo e Inclusión Social (PN-L1105).

VII. Excepciones a las políticas del Banco

- 7.1 Ninguna.

VIII. Salvaguardias Ambientales

- 8.1 El proyecto no tendrá impactos medioambientales o sociales negativos. 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" (ver [Filtros ambientales](#)).

Anexos Requeridos:

- [Solicitud del cliente](#)
- [Términos de Referencia](#)
- [Plan de Adquisiciones](#)