

## DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

### PANAMÁ

#### I. Información General

País:	Panamá
Nombre del programa:	Coherencia y Efectividad del Sistema de Protección Social en Panamá
Número del programa:	PN-T1105
Equipo de proyecto:	Leonardo Pinzón (SPH/CCO), Jefe de Equipo; Marcela Gutiérrez (SPH/CCO); Ronald Gómez (SCL/SPH); y Sheyla Silveira (SCL/SPH)
Beneficiario:	República de Panamá, Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
Organismo ejecutor:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Fondos solicitados BID:	US\$350.000
Contrapartida local:	US\$0
Período de desembolso	24 meses
Fecha de inicio:	Junio de 2013
Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
Preparado por unidad:	SCL/SPH
Unidad responsable por los desembolsos:	SCL/SPH
CT Incluida en la estrategia de país:	No
CT Incluida en el programa de CT:	Sí
Prioridad de Sector GCI-9:	<a href="#">Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad</a>

#### II. Objetivo y Justificación

- 2.1 En Panamá se ha observado un crecimiento económico de un 4,4% promedio en el período 2000-2010, acompañado de una reducción de la pobreza de 36,9% a 25,3%, y la de la pobreza extrema de 18,6% al 12% en el período 2003-2008<sup>1</sup>, lo que ha colocado al país en una posición privilegiada en la región<sup>2</sup>. Sin embargo, todavía persisten grandes desigualdades en acceso a servicios esenciales que afectan principalmente a la población pobre e indígena ubicada en zonas alejadas del centro económico del país. En el 2008, la pobreza en las zonas urbanas alcanzaba al 17% de la población, mientras que en las zonas rurales no indígenas al 50%, y en las zonas rurales indígenas al 96%. El 27% de la población panameña vive en condiciones de hacinamiento. En el área rural indígena, el indicador es de 84%, mientras que en las zonas rurales no indígenas es 31%, y 18% en las zonas urbanas. El acceso a servicio de alcantarillado es del 78% para la población general y 30% para la población indígena. Brechas similares se observan en el acceso a vivienda, servicios públicos y educación<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Fuente Cepal con datos de Encuestas de Hogares

<sup>2</sup> En el informe de Desarrollo Humano de 2010, Panamá fue catalogado como País de Desarrollo Humano Alto.

<sup>3</sup> Fuente: Censo de Población y Vivienda 2010 (en Amarante y Amin 2012).

- 2.2 Para atacar estas inequidades, el país ha aplicado en los últimos años intervenciones dirigidas a ampliar la Red de Protección Social, principalmente a través de los siguientes programas: i) Red de Oportunidades: estrategia nacional de alivio y reducción de la pobreza extrema a través de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), provisión de servicios básicos de salud, educación y nutrición; acompañamiento familiar para fomentar la inclusión social de los más vulnerables, y mejoramiento de las viviendas y desarrollo de capacidades. En 2010 el programa benefició a cerca de 73,7 mil hogares con TMC ; ii) Beca universal: Apoyo monetario mensual para la asistencia continua a la escuela de jóvenes en edad escolar (educación pre-básica, primaria y media); iii) Programa 100 a los 70: transferencia monetaria a población adulta mayor sin acceso a pensiones o jubilaciones y en condición de vulnerabilidad; 4) Ángel Guardián: Subsidio monetario a población en condición de discapacidad, dependencia y vulnerabilidad social (de reciente implementación).
- 2.3 Todos los programas tienen algunos elementos en común: son de carácter no contributivo, el beneficio ofrecido consiste fundamentalmente en asignaciones monetarias, y la población objetivo es considerada vulnerable. Dado que estos programas fueron diseñados e implementados en distintos períodos, su diseño no ha sido debidamente integrado con la oferta de servicios existente y, por lo tanto, se desconoce el nivel de efectividad de su aplicación conjunta, si contribuyen entre sí al logro de los objetivos de reducción de pobreza o si está siendo coherente con la política social del gobierno, y como están afectando estos subsidios, la composición del ingreso familiar. También se ha identificado la ausencia de una estrategia integral de superación de la pobreza en zonas urbanas<sup>4</sup>, ya que la mayoría de programas ha concentrado su acción en zonas rurales y comarcas indígenas.
- 2.4 Asimismo, para lograr los objetivos de la política social en Panamá, se ha identificado la necesidad de contar con mejores instrumentos para la medición de la pobreza y vulnerabilidad desde una perspectiva nacional y regional, incorporando múltiples dimensiones relacionadas con la condición de pobreza. Es necesario contar con herramientas actualizadas, estandarizadas y comparables a nivel internacional para identificar y fortalecer los procesos de focalización de los programas de asistencia. También se requiere contar con información específica sobre el nivel de exposición de la población en edad escolar de Panamá a: factores de riesgo sanitarios que incrementan la mortalidad, incapacidad y la ocurrencia de problemas sociales en jóvenes y adultos, la cual permitiría integrar en el diseño de los demás programas de Protección Social existentes, el componente de juventud en riesgo, mejorando la coherencia de dichos programas para la reducción efectiva de la pobreza.
- 2.5 De acuerdo con el diagnóstico presentado, esta cooperación financiará i) estudios para ampliar el conocimiento riguroso en las áreas identificadas; ii) propuestas para implementación de acciones precisas en los organismos de ejecución; y iii) recolección de información en el campo para identificar y caracterizar problemáticas específicas de población en riesgo. Estas actividades propuestas son de prioridad para el gobierno de

---

<sup>4</sup> Según la ENV de 2008 la pobreza general alcanzaba el 17% en zonas urbanas.

Panamá y están priorizadas en las áreas de intervención de la estrategia del sector social del BID.

### III. Descripción de actividades , componentes y costos

- 3.1 **Componente 1: Apoyo al fortalecimiento de la medición de la población vulnerable en el país.** Este componente tiene como objetivo fortalecer las herramientas de medición de pobreza y vulnerabilidad con las que cuenta Panamá. Las actividades de asistencia técnica que se financiarán son: i) análisis de las herramientas existentes para medir la pobreza en Panamá a la luz de las mejores prácticas internacionales, y recomendaciones de mejoras en las mismas; ii) realización de un estudio que permita identificar nuevas variables que discriminen con más exactitud la población en situación de vulnerabilidad extrema, con miras a mejorar la focalización del Proxy Means Test, en particular en áreas urbanas; y iii) identificación de Población Juvenil en riesgo a través del Diseño, Pilotaje y Desarrollo de una Encuesta de Identificación de Factores de Riesgo en la Juventud dirigida a población en edad escolar de Panamá.
- 3.2 **Componente 2: Apoyo a la consolidación del Sistema de Protección Social.** Este componente tiene como objetivo apoyar a la consolidación del sistema de protección social del país. Las actividades que se financiarán son: i) análisis del sistema de protección social en Panamá, teniendo en cuenta los principales riesgos de los individuos a lo largo del ciclo de vida, y la respuesta programática (financiamiento, contenidos técnicos, focalización, cobertura, superposición de beneficiarios, etc.); ii) sistematización y análisis operativo de los principales programas del SPS panameño, con miras a identificar áreas de mejora y sinergia<sup>5</sup>; iii) fortalecimiento del modelo de gestión territorial de los programas sociales por medio del diseño de manuales de gestión, la elaboración de una guía de servicios disponibles en territorio; y iv) apoyo al desarrollo del Registro Único de Beneficiarios junto con el apoyo al Tribunal Electoral de Panamá para diagnósticos y atender las causas del subregistro.
- 3.3 **Componente 3: Apoyo a la consolidación de Redes de Protección social a nivel urbano.** Este componente busca ajustar y fortalecer el sistema de protección social para las áreas urbanas de Panamá. Las actividades que se financiarán son: i) Estudio de modelos internacionalmente reconocidos de redes de protección social a nivel urbano, y análisis crítico de las redes en Panamá a la luz de estas mejores prácticas internacionales; y ii) el diseño de un modelo de protección social a nivel urbano, y pilotaje en un corregimiento.
- 3.4 **Componente 4: Apoyo a la identificación y aprovechamiento del rol del sector privado en el marco del Sistema de Protección de Panamá.** Este componente analizará el rol del sector privado en panamá, con particular énfasis en el desarrollo de modelos de Alianzas Público-Privadas para sectores sociales. Las actividades que se financiarán son: i) análisis del rol y el funcionamiento del tercer sector en Panamá (mapeo de roles, coberturas, regulación, etc.), y propuesta de mejora para el mismo; ii) estructuración de

---

<sup>5</sup> Entre los programas analizados deberán estar la RdO, 100 a los 70, Angel Guardian, los COAI, etc.

un modelo de Asociaciones Público-Privadas para sectores sociales (primera infancia, salud y educación).

#### IV. Presupuesto indicativo

Componente/Actividades	Descripción	BID	TOTAL
<b>Componente 1: Apoyo al fortalecimiento de la medición de la población vulnerable en el país.</b>		<b>105,000</b>	<b>105,000</b>
Análisis de herramientas para medir la pobreza	Identificación de la cobertura total de beneficiarios de los programas de protección social y nivel promedio de superposición de dichos programas en cada uno de los hogares	15,000	15,000
Identificación de variables para mejorar la focalización de población vulnerable	Estudio de condiciones generales de acceso a los programas de protección social del MIDES, haciendo análisis comparativos de los mecanismos de focalización, las formas de pago de los incentivos monetarios y las reglas operativas	60,000	60,000
Encuesta de Identificación de Factores de Riesgo en Juventud	Diseño, Pilotaje y Desarrollo de una Encuesta de Identificación de Factores de Riesgo en Juventud dirigida a población en edad escolar de Panamá	30,000	30,000
<b>Componente 2: Apoyo a la consolidación del Sistema de Protección Social</b>		<b>145,000</b>	<b>145,000</b>
Análisis del SPS en Panamá		20,000	20,000
Sistematización y análisis operativo de los principales programas del SPS		25,000	25,000
Fortalecimiento de los servicios de información y atención en el territorio	Elaboración y adopción en los sistemas de información del MIDES de una guía de servicios disponibles en las oficinas regionales, la cual pueda ser actualizada permanente	40,000	40,000
Apoyo a la implementación del Registro Único de Beneficiarios y procesos de cedulación	Apoyo a la implementación del Registro Único de Beneficiarios	30,000	30,000
	Encuesta para conocer las causas del Subregistro	30,000	30,000
<b>Componente 3: Apoyo a la consolidación de Redes de Protección social a nivel urbano</b>		<b>90,000</b>	<b>90,000</b>
Análisis de RPS urbanas		15,000	15,000
Índice de riesgo social a nivel de corregimiento		25,000	25,000
Diseño y pilotaje de intervención urbana		50,000	50,000

Componente/Actividades	Descripción	BID	TOTAL
<b>Componente 4: Apoyo a la identificación y aprovechamiento del rol del sector privado en el marco del Sistema de Protección de Panamá</b>		<b>45,000</b>	<b>45,000</b>
Análisis del tercer sector		20,000	20,000
Estructuración de APPs en el sector social		25,000	25,000
<b>TOTAL</b>		<b>385,000</b>	<b>385,000</b>

## V. Organismo ejecutor y estructura de ejecución

- 5.1 El ejecutor de la presente cooperación técnica será el BID a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH). El plazo de ejecución es de 24 meses.

## VI. Riesgos

- 6.1 Se prevé que existe un riesgo de información por las barreras de acceso y calidad de las bases de datos administrativas de beneficiarios de los distintos programas del MIDES y MINSA. Este riesgo se puede mitigar a través de un acompañamiento cercano por parte del BID a dichas entidades, así como el establecimiento de canales de comunicación y divulgación de los resultados de los estudios contratados con las entidades.

## VII. Clasificación Social y Ambiental

- 7.1 Se prevé que la cooperación técnica, no producirá efectos ambientales y sociales adversos. Por lo anterior, se propone la clasificación "C" del proyecto teniendo en cuenta la política de salvaguardias de medio ambiente (OP-703), poblaciones indígenas (OP-765) y de igualdad de género (OP-270) del Banco.