



República de Panamá
Ministerio de Economía y Finanzas
Despacho del Viceministro de Economía

08 de julio de 2016
DdFP/NRI/778

Señor
Luis Alberto Moreno
Presidente
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C.

Respetado señor Moreno:

Tengo a bien dirigirme a usted, con el objetivo de solicitarle, en representación del Gobierno de la República de Panamá, un financiamiento por la suma de hasta doscientos millones de dólares con 00/100 (US\$200,000,000.00), basado en las acciones del “Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social II – PN-L1118”.

En virtud de lo anterior y en consecuencia, al Plan Estratégico de Gobierno para el quinquenio 2015-2019, le manifestamos el compromiso del Gobierno del Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez, de cumplir con los objetivos de mejorar la transparencia, equidad y eficiencia del gasto en protección social para la población en riesgo, y aumentar su capacidad de promover la acumulación de capital humano.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un importante socio de la República de Panamá, y ha apoyado los diversos esfuerzos y acciones dirigidos a los sectores sociales más vulnerables. En el año 2008, el Gobierno conjuntamente con el BID, ejecutó el Programa de Protección Social - Fase I (PN-L1007), por un monto de US\$22.0 millones, logrando a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), fortalecer la rectoría de protección social, y a su vez, inició y consolidó la implementación del Programa Red de Oportunidades (RdO), promoviendo la inclusión social de los hogares beneficiarios al desarrollo familiar.

El Gobierno Nacional y el BID, prepararon en el año 2015, el Programa de Desarrollo e Inclusión Social (PN-L1105). Actualmente este programa está en ejecución y se logrará a través del cumplimiento de los siguientes objetivos: (i) se implementen mecanismos de focalización y recertificación de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC) del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES); (ii) se financien la implementación del Registro Único de Beneficiarios (RUB) de las transferencias monetarias del Estado, y de la plataforma única para el pago de dichas transferencias; (iii) se financien la modernización de los sistemas de gestión de la información de los PTMC, para asegurar la verificación efectiva del cumplimiento de las corresponsabilidades; y (iv) se mejore la oferta de servicios de desarrollo infantil temprano en Centros de Orientación Infantil Familiar (COIF) y en áreas rurales de difícil acceso y en comarcas indígenas.

En paralelo a las operaciones de préstamo, el BID ha apoyado al Gobierno de Panamá a través de cooperaciones técnicas en materia de atención a la primera infancia (PN-T1094, PN-T1105 y

PN-T1120). Esas cooperaciones técnicas han sido esenciales para impulsar la implementación e institucionalización de la Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI).

En este marco, se ha venido desarrollando con el BID el Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social, una serie programática de tres operaciones, bajo la modalidad de Préstamo Programático de Apoyo a Reformas de Política (PBL). La serie tiene el objetivo de 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. En el 2015, el Gobierno, con el apoyo del BID, ejecutó la primera operación de la serie, siendo el Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social I (PN-L1103).

A continuación, procedemos a describir el contexto económico de Panamá y posteriormente los objetivos del programa, así como, las acciones a realizar tomando en cuenta la concertación, el monto y los desembolsos de las mencionadas operaciones, estando en función a los requerimientos de recursos de libre disponibilidad.

A. Contexto Económico.

La economía de Panamá crece a un ritmo sostenido; el Producto Interno Bruto (PIB) creció en promedio 6.9% anual entre 2008 - 2015 y la provisión para 2016 es de 5.9%. Este crecimiento fue impulsado principalmente por la inversión en infraestructura (Ampliación del Canal y carreteras), suministro de electricidad, gas y aguas; actividades de servicios y de salud privada, y actividades inmobiliarias y de alquiler.

En el 2015, el Sector Público No Financiero tuvo un balance total de caja, previo al ajuste del Fondo de Ahorro de Panamá del 2.3% del PIB. Este déficit no vulnera la estabilidad de la deuda pública, gracias al continuado dinamismo de la economía. Entre 2009 y 2014 la deuda disminuyó de 41.3% a 37.1% del PIB, pues la expansión económica ha compensado y sobrepasado el aumento de la deuda.

Así mismo, la inflación anual fue de 0.2%; manteniendo una trayectoria a la baja, derivada principalmente de la reducción de los precios de combustibles. El déficit por cuenta corriente en el 2015 fue del 8.8% del PIB, este déficit se financia principalmente a través de la Inversión Extranjera Directa (IED).

Las necesidades brutas de financiamiento del Gobierno Central para el periodo 2017 – 2021, se estiman en US\$13,716.0 millones o un promedio de US\$2,743.2 millones anuales, y se prevé desembolsar contra fuente BID para el año 2016 un total de US\$521.6 millones. Para el período 2017-2021 la deuda pública neta del Sector Público No Financiero (SPNF) representará un 36.9% del PIB en el año 2019. El marco macroeconómico de Panamá es apropiado y consistente con los objetivos planteados para préstamos programáticos.

B. Programa de Transparencia y Equidad del Gasto en Protección Social II.

El objetivo del programa 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.

En términos agregados, el programa busca desarrollar las normativas necesarias para planificar el sector social, fortalecer la institucionalidad del MIDES como ente rector de la política social y fortalecer la coherencia de los programas de transferencias monetarias. Los principales productos esperados son: (i) la aplicación de un único mecanismo para la identificación de los pobres y pobres extremos y para la recertificación de los beneficiarios de los programas de transferencia monetaria; (ii) la aprobación del marco legal y operativo de un RUB y de una plataforma única de pago integrada con el RUB; (iii) la puesta en marcha de una nueva estructura institucional del MIDES; (iv) la revisión de los Manuales Operativos de los programas del MIDES para adoptar los nuevos mecanismos de focalización y recertificación; (v) la aprobación del mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita de los proveedores públicos y privados que administran los COIF, y su implementación en los COIF públicos; (vi) la distribución masiva de la Libreta del Niño como instrumento de verificación de las atenciones de la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI); (vii) la aprobación del modelo de visitas domiciliarias para la atención integral a la primera infancia en áreas comarcales y rurales dispersas.

El programa está estructurado en tres componentes descritos a continuación:

Componente 1. Marco macroeconómico. El objetivo de este componente es asegurar un contexto macroeconómico congruente con los objetivos del programa según se ha establecido en la Matriz de Políticas.

Componente 2. Apoyo a la mejora de la equidad y eficiencia del gasto en protección social. El objetivo de este componente es mejorar la asignación y fortalecer las herramientas de administración y monitoreo del gasto en protección social dirigido a la población pobre. El componente apoyará los siguientes puntos: (i) la aprobación de una Ley por la cual se establezca el marco legal de los PTMC y se creen el RUB y la plataforma única de pago; (ii) la aprobación de una Resolución Ministerial del MIDES que establezca un único puntaje para clasificar a los postulantes y beneficiarios de Red de Oportunidades, 120 a los 65 y Angel Guardián (AG) como pobres o pobres extremos; así como, los intervalos para la recertificación, y la revisión de los manuales operativos de los tres programas para que incluyan los nuevos criterios de focalización y recertificación. La misma Resolución Ministerial también determinará los criterios de priorización para los programas de corte universal; (iii) la adopción de la Ficha Única de Protección Social, que será utilizada para evaluar la solicitud de nuevos postulantes a los programas RdO, 120 a los 65 y AG, y para recertificar al menos el 20% de los beneficiarios potencialmente recertificables de dichos programas; (iv) la revisión de las Reglas de Operación de la Beca Universal (BU), para permitir cruces de datos regulares con el padrón de la RdO, e incluir acceso preferencial para los beneficiarios de la RdO que todavía no estén en el padrón de la BU; (v) la reasignación de al menos 20 millones de B./ del presupuesto destinados a subsidios generalizados hacia PTMC del MIDES que hayan adoptado el nuevo y único mecanismo de identificación de la población en pobreza y pobreza extrema; (vi) el funcionamiento de la Dirección de Inclusión y Desarrollo Social del MIDES; (vii) avances en la racionalización de los procesos operativos del Bono Nutricional Alimenticio (BNA) y RdO, mediante la unificación de los dos padrones de beneficiarios y la elaboración de un informe que proponga la hoja de ruta para racionalizar y crear una sinergia entre BNA y RdO.

Componente 3. Acumulación de capital humano. El objetivo de este componente es mejorar el vínculo de los PMTC con la oferta de servicios de salud y educación, y apoyar la implementación

de un modelo de atención integral a la primera infancia. El componente apoyará los siguientes puntos: (i) la suscripción de convenios interinstitucionales entre MIDES y Ministerio de Salud (MINSA), y entre MIDES y Ministerio de Educación (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; (ii) avances en el rediseño de la estructura de la transferencia de la RdO (que incluya al menos una de las siguientes variables: número de personas, ciclo educativo, nivel de pobreza; (iii) la utilización de la Libreta del Niño, como instrumento para verificar el cumplimiento de los derechos, atenciones y servicios de la RAIPI, para 20.000 niños o madres gestantes; (iv) la implementación de las acciones de la RAIPI, por medio de la emanación de un Decreto Ejecutivo que asigne al MIDES la competencia como entidad rectora y supervisora de los COIF, y una Resolución Ministerial MIDES que apruebe los estándares de calidad para COIF, tanto públicos como privados. Estos estándares adoptarán una mirada integral, incluyendo infraestructura, dotación de recursos humanos, salud y nutrición, contenido pedagógico y relaciones con la familia y la comunidad, así como, sus indicadores de verificación; (v) los avances en la implementación gradual del modelo de atención integral para su implementación en el COIF; así como, el mecanismo de pago por resultados y de financiamiento per cápita para los proveedores públicos que administran los COIF, mediante un Reglamento de COIF por el MIDES y refrendado por la Contraloría General de la República, (etapa necesaria para empezar su implementación), el avance en el proceso de licitación para la contratación de la auditoría financiera, y el avance en el proceso de licitación para la contratación de la entidad fiduciaria que garantizará el buen uso de los recursos; (vi) la aprobación del modelo de atención integral de visitas domiciliarias para áreas comarcales y rurales dispersas, (donde la pobreza es más profunda y no hay presencia de COIF).

C. Conclusión.

El Gobierno de Panamá está comprometido con estas acciones de políticas tendientes a garantizar las mejoras a la transparencia y equidad en el gasto de protección social; dirigido a las poblaciones más pobres del país. En ese sentido, el Gobierno se compromete a continuar avanzando en estos ámbitos, para lo cual, requiere seguir contando con el apoyo del BID en las áreas señaladas.

Atentamente,


Iván A. Zarak A.
Viceministro



IAZV/KCdJ/VMR/jvr