



# Programa de Acompañamiento a la implementación de la Política Nacional para la Primera Infancia

Convenio de Préstamo (NI-L1059)  
2725/BL-NI

Informe de Terminación de Proyecto  
(PCR)

## ***Equipo de Proyecto Original:***

Florencia López Boo (SCL/SPH) Jefe de equipo; Emmanuelle Sánchez-Monin (SPH/CNI) co-jefe de equipo; Patricia Jara (SCL/SPH); Ciro Avitabile (SCL/SPH), Clara Alemann (SCL/GDI); Maria Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Juan Carlos Lazo (FMP/CNI); Brenda Álvarez Junco (FMP/CNI); y, Sheyla Silveira (SCL/SPH).

## ***Equipo PCR:***

Leonardo Pinzón Enciso (SPH/CNI) Jefe de equipo; Florencia Lopez-Boo (SCL/SPH) jefe de equipo alterna; Sebastián Martínez (SPD/SDV); Matilde Neret (SCL/SPH); Emmanuelle Sánchez-Monín (SPH/CPN); Reyna Pasos (CID/CNI); Maria Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Osmin Mondragón (FMP/CNI); Santiago Castillo (FMP/CNI); Maria de la Paz Ferro (SCL/SPH); Ivonne Acevedo y Lucia Padilla (consultoras); e Isabel Delfs (SCL/SPH).

## Índice

Links Electrónicos .....	ii
<b>Enlaces electrónicos opcionales .....</b>	<b>ii</b>
Acrónimos y abreviaturas .....	iii
INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO.....	iv
I. INTRODUCCIÓN.....	1
II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO.....	3
II.1 Relevancia .....	3
a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país.....	3
b. Alineación estratégica .....	4
c. Relevancia del Diseño.....	5
Tabla 1. Matriz de resultados .....	7
II.2 Efectividad .....	10
a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.....	10
b. Resultados Logrados .....	10
Tabla 2. Matriz de Resultados logrados .....	15
c. Análisis contrafactual .....	18
d. Resultados imprevistos .....	20
2.3 Eficiencia .....	21
II.3 Sostenibilidad.....	25
a. Aspectos generales de sostenibilidad .....	25
b. Sostenibilidad financiera .....	26
c. Sostenibilidad Técnica .....	27
d. Salvaguardas ambientales y sociales.....	28
III. CRITERIOS NO CENTRALES.....	28
3.1 Desempeño del Banco.....	28
3.2 Desempeño del Prestatario.....	29
3.4 Utilización de Sistemas de País.....	30
IV. Hallazgos y Recomendaciones.....	31

### **Links Electrónicos**

1. [Resumen de la Matriz de Efectividad del Desarrollo \(DEM\)](#)
2. [Versión final del Informe de terminación del progreso \(PMR\)](#)
3. [Lista de verificación PCR](#)

### **Enlaces electrónicos opcionales**

1. [Informe de análisis económicos ex ante](#)
2. [Informe de análisis económico ex post](#)
3. [Lista de municipios focalizados](#)

## Acrónimos y abreviaturas

APLMC	Amor para los más Chiquitos
PNPI	Política Nacional para la Primera Infancia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
GDN	Gobierno de Nicaragua
INIDE	Instituto Nacional de Información para el Desarrollo
SNBS	Sistema Nacional para el Bienestar Social
PNDH	Plan Nacional de Derechos Humanos
MIFAN	Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez
MINED	Ministerio de Educación
MINSA	Ministerio de Salud
SME	Sistema de Monitoreo y Evaluación
CDI	Centros de Desarrollo Infantil
SISCDI	Sistema de Centros de Desarrollo Infantil
KIDI	<i>Knowledge of Infant Development Inventory</i>
TVIP	<i>Test de Vocabulario en Imágenes Peabody</i>
POA	Plan Operativo Anual
RO	Reglamento Operativo
RUP	Registro Único de Protagonistas
SECI	Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional
VPCD	Vigilancia y Promoción del Crecimiento y Desarrollo
PMR	Informe de seguimiento del Progreso
PCR	Informe de Terminación del Progreso
DEM	Matriz de Efectividad de Desarrollo
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
SIGFA	Sistema Integrado de Gestión Financiera, Y Auditoría
SIGAF	Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera,
SIGFAPRO	Sistema Integrado de Gestión Financiera, Y Auditoría de Proyectos

## INFORMACIÓN BÁSICA DEL PROYECTO

NÚMERO (S) DE PROYECTO: NI-L1059

TÍTULO: PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO A LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL PARA LA PRIMERA INFANCIA EN COMUNIDADES PRIORIZADAS.

INSTRUMENTO DE PRÉSTAMO: PRÉSTAMO DE INVERSIÓN

PAÍS: NICARAGUA

PRESTATARIO: REPÚBLICA DE NICARAGUA

PRÉSTAMO (S): 2725/BL-NI

SECTOR / SUBSECTOR: INVERSIONES SOCIALES/DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA

FECHA DE APROBACIÓN POR EL DIRECTORIO: 23 MAYO 2012

FECHA DE EFECTIVIDAD DEL CONTRATO DE PRÉSTAMO: 15 FEBRERO 2013

FECHA DE ELEGIBILIDAD PARA EL PRIMER DESEMBOLSO: 30 ABRIL 2013

### MONTO (S) DEL PRÉSTAMO

CANTIDAD ORIGINAL: 20.000.000

CANTIDAD ACTUAL: 20.000.000

PARI PASSU: 28.000.000

COSTO TOTAL DEL PROYECTO: 48.000.000

### MESES EN EJECUCIÓN

DE APROBACIÓN: 72 MESES

DE LA EFECTIVIDAD DEL CONTRATO: 63.5 MESES

### PERIODOS DE DESEMBOLSOS

FECHA ORIGINAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 15 FEBRERO 2017

FECHA ACTUAL DEL DESEMBOLSO FINAL: 30 DE MAYO 2018

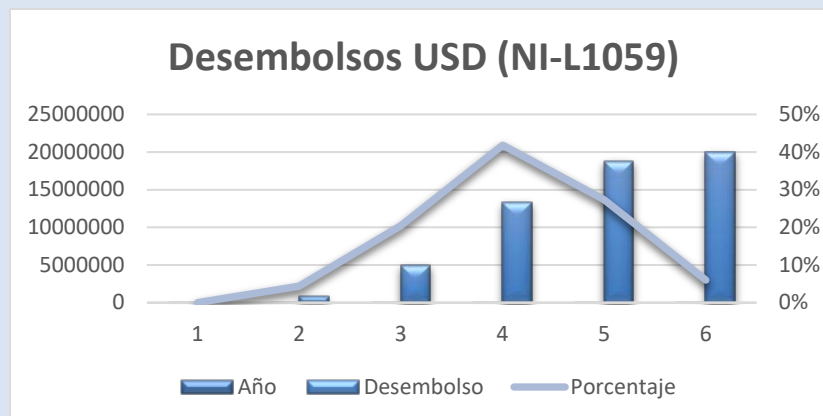
EXTENSIÓN ACUMULATIVA (MESES): 15.5 MESES

EXTENSIONES ESPECIALES (MESES): N/A

### DESEMBOLSOS

CANTIDAD TOTAL DE DESEMBOLSOS HASTA LA FECHA: 7

### GRÁFICO DE DESEMBOLSOS



RE-DIRECCIONAMIENTO. ¿TIENE ESTE PROYECTO?

FONDOS DE OTRO PROYECTO: No

FONDOS ENVIADOS A OTRO PROYECTO: No

**Calificaciones del desempeño del proyecto en los PMR:**

<u>No.</u>	<u>PMR Fecha</u>	<u>Etapas de PMR</u>	<u>Calificación</u>	<u>Desembolsos reales acumulados (millones de USD)</u>
	Enero a diciembre 2012	Etapas 1	N/A	
	Enero a diciembre 2013	Etapas 2	Satisfactorio	
	Enero a diciembre 2014	Etapas 2	Satisfactorio	
	Enero a diciembre 2015	Etapas 2	Satisfactorio	
	Enero a diciembre 2016	Etapas 2	Satisfactorio	
	Enero a diciembre 2017	Etapas 3	Satisfactorio	

METODOLOGÍA DE ANÁLISIS ECONÓMICO EX POST: ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO  
METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN EX POST: LINEA DE BASE (ANTES Y DESPUÉS)

CLASIFICACIÓN DE EFECTIVIDAD DE DESARROLLO: Exitoso

**PERSONAL DEL BANCO**

POSICIONES	EN PCR	EN LA APROBACIÓN
VICEPRESIDENTE VPS	ANA MARIA RODRIGUEZ ORTIZ	SANTIAGO LEVY ALGAZI
VICEPRESIDENTE VPC	ALEJANDRE MEIRA DA ROSA	ROBERTO VELLUTINI
GERENTE DE PAÍS	VERÓNICA ZAVALA	GINA MONTIEL
GERENTE SECTORIAL	MARCELO CABROL	HECTOR SALAZAR
JEFE DE DIVISIÓN	FERDINANDO REGALIA	FERDINANDO REGALIA
REPRESENTANTE DE PAÍS	BAUDOUIN DUQUESNE	CARLOS MELO
JEFE DE EQUIPO DEL PROYECTO	LEONARDO PINZÓN ENCISO	FLORENCIA LÓPEZ-BOO
JEFE DE EQUIPO DEL PCR	LEONARDO PINZÓN ENCISO	LEONARDO PINZÓN ENCISO

Tiempo y costo del personal <http://analytics:4030/Resources.aspx?oper=NI-L1059>

Ciclo de proyecto de etapa	# de semanas de personal	USD (incluidos los gastos de viaje y asesoría)
Preparación	29	208.338,2
Supervisión	128	811.954,99
<b>Total</b>	<b>157</b>	<b>1.020.293,19</b>

**DECLARACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL PROYECTO / PROGRAMA:**

Propiciar el desarrollo de las capacidades cognitivas, afectivas, motrices y sociales de los niños menores de 6 años en comunidades priorizadas. Esto se hará por medio de los objetivos intermedios de: (i) sensibilizar, formar y capacitar a padres y madres para propiciar una adecuada nutrición, salud, educación y buen trato, y lograr su participación activa en la promoción y cumplimiento de los derechos de la primera infancia; (ii) mejorar el acceso a los servicios de primera infancia por parte de poblaciones que se encuentran dispersas; y, (iii) mejorar la calidad de la atención de los servicios públicos.

## I. INTRODUCCIÓN

En Nicaragua para el año 2009, cerca de la mitad de los hogares del país eran pobres (43% de los hogares<sup>1</sup>). Poco más de la mitad de los niños de 0 a 5 años cumplidos era pobre (71% en el área rural y 33% en el área urbana), lo que demuestra la vulnerabilidad de la infancia nicaragüense. Según el Instituto Nacional de Información para el Desarrollo (INIDE)<sup>2</sup>, solamente el 9,4% de los niños menores de seis años en el área rural alcanzaba un nivel alto en el Índice de Bienestar de la Primera Infancia<sup>3</sup>. Además, la desnutrición crónica se situaba en el 22% para los niños entre 0 y 5 años y el 19,4% para los niños entre 6 y 23 meses, con mayor incidencia en las familias más pobres, rurales y aquellas con madres con menor nivel de instrucción<sup>4</sup>.

Los niños exhibían importantes rezagos en su desarrollo cognitivo aún antes de iniciar la escuela. De acuerdo con un estudio realizado en una muestra de niños pobres en zonas rurales<sup>5</sup> de entre 5 y 6 años, se observó que el 85% de ellos presentaba un retraso relativo de 1 año y 9 meses respecto a las normas internacionales. Cuando se compara a los niños con madres más educadas con aquellas madres menos educadas, se encuentran brechas significativas.

La evidencia nicaragüense sugiere que estas brechas se deben a: (i) la pobreza y el bajo nivel de educación de los padres; (ii) el poco conocimiento de parte de los padres de mejores prácticas de crianza, de fortalecimiento de relaciones positivas y no violentas, del apego, la nutrición adecuada y la estimulación temprana; y (iii) el bajo uso de los servicios existentes<sup>6</sup>.

El Gobierno de Nicaragua mediante Decreto Presidencial N°. 61-2011 con fecha veintinueve de noviembre de dos mil once, aprobó la Política Nacional para la Primera Infancia (PNPI)<sup>7</sup> (Amor para los más chiquitos y chiquitas, como la plena restitución de todos los derechos para las niñas y niños nicaragüenses menores de seis años, según la cual ellas y ellos empiezan a ejercer sus derechos desde que se encuentran en el vientre materno, a través de la atención integral de la madre y en todos los momentos de su vida, en la salud, seguridad y soberanía alimentaria, educación, estimulación temprana, desarrollo psicomotriz, afectivo, cognitivo, comunicacional y en formación en valores. La PNPI permitirá la articulación e integralidad de todos los programas y acciones dirigidos a la infancia que impulsan las instituciones del Sistema Nacional para el Bienestar Social (SNBS), conformado básicamente por instituciones relacionadas con el ámbito social, siendo las principales: MIFAN, MINED y MINSAL.

En este marco, en Diciembre de 2012 el Gobierno de Nicaragua (GDN) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), suscribieron el contrato de Préstamo 2725/BL-NI denominado **“Programa de Acompañamiento a la Implementación de la Política Nacional para la Primera Infancia en comunidades priorizadas (PAIPPI)”**<sup>8</sup>, determinando que el Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN) será el ejecutor, por tener un rol preponderante en el SNBS como

---

<sup>1</sup> Encuesta de Medición del Nivel de Vida (EMNV) de 2009,

<sup>2</sup> EMNV 2009 y Índice de Bienestar de la niñez y adolescencia nicaragüense (2009)

<sup>3</sup> Datos del estudio nacional de las condiciones de vida (2009) y Primera versión del índice de bienestar de la niñez y la adolescencia nicaragüense (2009)

<sup>4</sup> INIDE, Encuesta Demográfica y de Salud ENDESA (2006-07)

<sup>5</sup> Fuente: Macours, Schady y Vakis (2008) en base datos de desarrollo cognitivo para las zonas rurales, medidas a través del Test de vocabulario en Imágenes Peabody (TVIP), un test que ha sido usado en países latinoamericanos (Schady et al, 2011). La evaluación de PAININ III (Santiago consultores 2011) muestra magnitudes de rezago similares, aun usando distintas medidas como el Inventario de Desarrollo Comunicativo (MacArthur), y el Test de Desarrollo Motor en las Escalas de Aptitudes y Psicomotricidad para Niños (McCarthy).

<sup>6</sup> UNESCO, 2010, Macours, Schady y Vakis, 2008; Villanger, 2008; Memoria del Foro Amor para los más Chiquitos (APLMC); 2011, Evaluación del PAININ III; Santiago Consultores, 2011; EMNV, 2009; Ministerio de Salud (MINSAL) 2008; United Nations Population Fund (UNFPA), 2011; entre otros.

<sup>7</sup> Política Nacional para la Primera Infancia – Decreto Presidencial N° 61-2011 (2011)

<sup>8</sup> Contrato de Préstamo 2725/BL-NI (NI-L1059)

el ejecutor principal del Programa Amor y Coordinador de las acciones que emanan de la PNPI, desde la Comisión Técnica Nacional de amor para los más chiquitos (CTEC - APLMC).

El programa consta de 3 componentes: (i) Componente 1: financia la atención integral a la niñez de forma parcial a la atención integral a los niños 0-6 años en 37 municipios priorizados, distribuido en dos grupos etarios: niños entre 0-3 años en el que utilizó una estrategia domiciliar de visitas de apoyo parental, y niños mayores de 3 hasta 6 años, con alternativa institucional en preescolares con visitas domiciliarias de apoyo parental con menor frecuencia y duración con el fin de promover prácticas de higiene y salubridad, registro civil, nutrición y matrícula en el preescolar; (ii) Componente 2: Mejoramiento y dotación de espacios y capacitación del recurso humano: el objetivo es capacitar recursos humanos y crear ambientes aptos para el desarrollo infantil con equipamiento y condiciones físicas de la red de centros comunitarios de atención integral con recursos humanos de MIFAN, MINED y MINSA. Además, incluye reparaciones de acceso a agua potable, piso, techos seguros, letrinas y cercado perimetral, así como reparaciones menores en salas de estimulación temprana de las unidades de salud; (iii) Componente 3: Gestión, Supervisión y Evaluación que fortalece los mecanismos de gestión, supervisión y evaluación del Programa, con subcomponentes de asistencias técnicas y gastos operativos dirigidos a las delegaciones departamentales, municipios y comunidades, para garantizar la adecuada aplicación del protocolo de atención. Otro Subcomponente es el financiamiento del mantenimiento de un sistema de información gerencial integrado por los tres ministerios denominado “Registro Único de Protagonistas” para actualizaciones periódicas del sistema y consolidación de la información. Finalmente, el programa contempla los costos de informe de verificación de las coberturas reportadas en el Componente 1, complementada por una evaluación de desempeño anual independiente y evaluación de impacto del Programa.

El Programa PAIPPI estuvo focalizado geográficamente. En un primer paso y basado en la metodología oficial por el INIDE en 2008, se estableció la lista abierta de 53 municipios elegibles, ya que presentaban un índice de Pobreza Extrema Ajustada (M0) mayor a 0,20. En un segundo paso se preseleccionaron 37 de los 53 municipios antes mencionados<sup>9</sup>, ya que estos eran aquellos que contaban con información disponible de los indicadores específicos de la Tasa Bruta de Escolarización (TBE) del grupo de 3 a 6 años y la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI). En un tercer paso, y dado que los recursos del programa no eran suficientes para cubrir la población total de niños en estos municipios, según el ejercicio de costeo<sup>10</sup>, se focalizó el programa en los segmentos censales más pobres (esto es, con M0 mayor a 0,20) lo que daría cobertura a no menos de 80.000 niños por un periodo de dos años y medio.

El PAIPPI proponía que con un financiamiento de un monto fijo per cápita, bajo especificaciones de calidad de prestaciones de reconocida efectividad, y al propiciar las capacitaciones y la dotación de equipos básicos en los municipios beneficiarios, se esperaba que aumentara el uso y la cobertura de estos servicios, y resultara en una mejora de la calidad de la atención a la niñez.

Se ha documentado que las inversiones en salud, la buena nutrición, el desarrollo cognitivo y el bienestar emocional de los niños durante sus primeros años de vida, tienen el potencial de igualar oportunidades y, por tanto, de reducir en forma estructural la desigualdad<sup>11</sup>. Los primeros 1.000 días de la vida de un niño proveen una ventana de oportunidad, corta y única, para estimular su potencial. Entre los elementos esenciales de una atención integral del desarrollo infantil se destaca la necesidad de contar con una buena nutrición y con servicios de salud durante el embarazo, el parto y la vida del niño. Además, hoy en día se conoce la importancia de la “calidad” de la experiencia de la crianza, así como de las interacciones entre los padres o

---

<sup>9</sup> Ver [EEO3](#)

<sup>10</sup> Ver [EEO1](#)

<sup>11</sup> Engle, et al., 2011; Nores and Barnett, 2010; Engle, et al., 2007, Berlinski et al., 2009, 2008; Baker –Henningham y López Boo, 2010, Grantham Mc Gregor et al, varios años.



cuidadores y los niños. Es la sincronía entre todos estos elementos la que logra que sus efectos sean mayores de los que se obtendrían con acciones aisladas.

Un programa anterior al PAIPPI denominado Programa Urbano de Bienestar para la niñez en extrema pobreza (2264/BL-NI), aprobado por el BID en el año 2009 y ejecutado entre octubre 2010 y mayo 2015, presentó importantes resultados de impacto en la niñez atendida, principalmente en los niños de hogares más pobres, con madres con menos años de educación y en situación de desempleo, lo que indica que las intervenciones en la primera infancia tienen mayores impactos en las poblaciones más vulnerables, un interesante resultado para ser tomado en cuenta en la definición de políticas públicas y modalidades de atención<sup>12</sup>.

El presente PCR tiene por objetivo presentar los resultados del desempeño del programa al final de la fase de ejecución y documentar los principales hallazgos, recomendaciones y lecciones aprendidas desde la experiencia del programa PAIPPI. La calificación general es el resultado de la suma de los cuatro criterios centrales. Se utiliza una escala de cuatro puntos para cada criterio central, donde la escala es positiva (“Excelente” y “Satisfactorio”).

<b>I. Efectividad en el Desarrollo – Criterios Centrales</b>		
<b>Calificación General recomendada</b>		<b>Exitoso</b>
<b>Ámbito de Desempeño</b>	<b>Calificación</b>	<b>Peso</b>
1. Relevancia	4	20%
2. Efectividad	3	40%
% de resultados alcanzados	85.1%	
3. Eficiencia	4	20%
4. Sostenibilidad	3	20%
<b>II. Efectividad en el Desarrollo – Criterios No Centrales</b>		
<b>Desempeño del Banco</b>		<b>Satisfactorio</b>
<b>Desempeño del Prestatario</b>		<b>Satisfactorio</b>

## **II. CRITERIOS CENTRALES. RENDIMIENTO DEL PROYECTO**

### **II.1 Relevancia**

#### **a. Alineación con las necesidades de desarrollo del país**

Nicaragua enfrentaba dos retos diferentes: (i) la atención de niños 0 a 3 años, para quienes no existía un Programa público de atención integral con cobertura significativa; y (ii) la atención de los niños entre 3 y 5 años para quienes necesitaban servicios que llegarán a las poblaciones aisladas a bajo costo, ya que la distancia parece ser un determinante importante de la asistencia. Asimismo, en cuanto a la demanda, la misma EMNV plantea como razones de no asistencia a los servicios de primera infancia que: (i) no tiene suficiente edad (33%); (ii) no lo necesita (45%); y (iii) por falta de dinero (4,8%), entre otros. La baja cobertura entonces no se debe sólo a la falta de oferta, sino mayormente de demanda, por lo que el enfoque de atención debe ser el fomentar la valoración por parte de los padres, de las prestaciones de primera infancia.

La oferta de la atención integral para la etapa de 0 a 3 años está a cargo del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN), a través de los Centros de Desarrollo Infantil y en la modalidad de visita casa a casa a través del Programa amor para los más chiquitos.

<sup>12</sup> [Resultados de la Evaluación de Impacto del Programa Urbano de Bienestar para la niñez en extrema pobreza \(2265/BL-NI\)](#). Este estudio fue realizado por un equipo del BID (División de Salud y Protección Social y Salud) y consultores de la Universidad Católica de Chile, liderados por la especialista Florencia Lopez Boo

En 2012 MIFAN atendió a 45.000 niños aproximadamente, de los cuales casi el 60% viven en el área rural. Esa cobertura equivale al 11% de la población nacional de esa edad.

La oferta para los niños de 3 a 6 años está a cargo del Ministerio de Educación (MINED), a través de los prescolares (formales y comunitarios). Según el MINED en 2012, 5,8 de cada 10 niños en la edad correspondiente no reciben educación preescolar (7 de cada 10 en zonas rurales pobres)<sup>13</sup>. En este grupo las razones principales de no asistir a un preescolar son que “está lejos de la casa” (9,7%); y/o “no tiene quien lo lleve” (1,4%)<sup>14</sup>.

El Programa estuvo alineado a la PNPI, que indica que cada institución del sector social, según su mandato y experticia, es responsable de proveer los recursos e implementar las acciones para mejorar los indicadores que le corresponden en vía del desarrollo integral de la niñez. La PNPI estipula para su implementación que las entidades del sector se articulen en el llamado Sistema Nacional de Bienestar Social (SNBS).

La importancia de este marco de políticas es que reconoce la necesidad de invertir en la protección del capital humano del país, mediante acciones intersectoriales que acompañen el ciclo de vida de las personas, basado en el lineamiento del Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH) que establece acciones por el bien común y la equidad social de las familias Nicaragüense, entre ellas: (i) educación de calidad para todos y todas; (ii) ampliar y fortalecer la educación inicial; (iii) restitución del derecho de niños y niñas a vivir una niñez digna y feliz; (iv) garantizar el cuidado de hijos e hijas de madres que trabajan, brindando atención integral para mejorar sus condiciones educativas, nutricionales y de salud; y (v) restituir el derecho de niños y niñas a ser inscritos en el Registro Civil de personas<sup>15</sup>

De esta manera, el PAIPPI surgió por la oportunidad e importancia de iniciar la implementación de la PNPI, teniendo en cuenta la necesidad de expandir la cobertura, focalizarse mejor en la población más vulnerable, y fomentar la calidad de los servicios, logrando disminuir la brecha de atención de 0 a 3 años con una atención de 33.192 niños de 32.949 familias que recibieron 24 visitas de promoción del desarrollo al año, con una periodicidad quincenal y una duración de 60 minutos. En el grupo de 3 a 6 años se contribuyó también a la disminución de la brecha de cobertura preescolar logrando integrar a 30.089 niños de 28.258 familias en los tres niveles de atención y atender a 27.778 niños de 25.895 familias en visitas de promoción del desarrollo, realizando seis visitas por año (una cada dos meses), con una duración de 60 minutos.

## **b. Alineación estratégica**

El PAIPPI fue consistente con los objetivos estratégicos del BID. Estas mediciones se alinean con las prioridades de la Estrategia de País con Nicaragua (EPN) 2008-2012<sup>16</sup>, y Alineación con el Noveno Aumento de Capital, GCI-9<sup>17</sup>. El Programa contribuyó directamente a la línea de “Apoyar a las familias de menores ingresos a través de acciones orientadas al desarrollo integral de los niños menores de seis años”. Específicamente a los indicadores de: (i) aumento en la cobertura de los servicios de salud, en particular materno-infantil; (ii) número de niños menores de seis años recibiendo servicios de atención integral (estimulación temprana, complemento nutricional, vigilancia de crecimiento y desarrollo, y aprestamiento escolar); y (iii) reducción del porcentaje de niños menores de seis años con desnutrición crónica en los municipios (rurales) priorizados. Asimismo, el programa contribuyó de forma directa con la Estrategia de País con

---

<sup>13</sup> Verdisco et al, 2009.

<sup>14</sup> EMNV, 2009

<sup>15</sup> Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2016

<sup>16</sup> GN-2499: Estrategia de País con Nicaragua 2008-2012

<sup>17</sup> AB-2764: Noveno Aumento General de Recursos del BID

Nicaragua 2012-2017, la que plantea como objetivo la atención integral de la primera infancia, mejorar el acceso y ampliar el uso de servicios en especial de los primeros 1.000 días de vida.

El Programa se enmarcó dentro de la política social favorable a la igualdad y la productividad, promovida por el mandato del GCI-9 <sup>18</sup>a través de la ampliación del acceso a servicios de atención integral a la niñez, así como a los servicios básicos de salud y nutrición. Los resultados del presente programa apoyaron directamente las metas de desarrollo regional de: (i) aumento de la matrícula preescolar; (ii) aumento en el registro de niños recién nacidos; (iii) una reducción de la mortalidad infantil; y (iv) aumento en el indicador de personas (indígenas y no indígenas) que se benefician de un paquete de atención integral a la niñez.

### c. Relevancia del Diseño

La lógica vertical con que fue diseñado el programa fue directa y pertinente (**ver Figura 1**). Los productos y entregables que fueron financiados, se tradujeron en resultados. Se evidencia consistencia en el diseño y la ejecución del Programa. Los indicadores de impacto, resultados y de productos se mantuvieron alineados con los objetivos planteado en el programa, referido a: “Propiciar el desarrollo de las capacidades cognitivas, afectivas, motrices y sociales de los niños menores de seis años en comunidades priorizadas”.

Se analizaron tres aspectos a nivel de diseño: (i) la lógica vertical, donde se revisa la vinculación efectiva entre los productos establecidos con el cumplimiento de los objetivos y resultados esperados; (ii) los resultados logrados a través de la Matriz de Resultados (MR); y (iii) análisis de la atribución de los resultados, basado en la evaluación de impacto del Programa.

Para lograr el cumplimiento de los objetivos específicos, el Programa apoyó la **atención integral a la niñez** de 0 a 6 años en 37 municipios priorizados con énfasis en el grupo de los niños de 0 a 3 años<sup>19</sup> con dos intervenciones clave.

En primer lugar, el PAIPPI contempló el financiamiento de un monto fijo por niño atendido, relacionado al costo incremental de un conjunto de intervenciones de atención integral en los ámbitos de nutrición, salud, promoción integral del desarrollo infantil en la familia, y educación preescolar con las especificaciones acordadas. El financiamiento del monto fijo per cápita, bajo especificaciones de calidad de prestaciones de reconocida efectividad y al propiciar capacitaciones y la dotación de equipos básicos en los municipios beneficiarios, se esperaba que aumentara el uso y la cobertura de estos servicios, y resulte en una mejora de la calidad de la atención a la niñez.

En segundo lugar, la atención directa para la primera etapa (0 a 3 años) se basó en una estrategia de apoyo parental donde se visitaba a las familias visitas casa a casa (aprox. 24 visitas anuales de 60 minutos de duración cada una); mientras la alternativa institucional en preescolares se dirigió a los niños mayores de tres años, que también recibirán visitas domiciliarias de apoyo parental, pero con menor duración y frecuencia (10 visitas anuales de 90 minutos cada una, si la familia se acaba de incorporar y bajando al segundo y tercer año, a menos que antes de ello todos los niños del hogar hayan alcanzado la edad de escolaridad primaria). En estas visitas, un agente calificado interactúa con los niños y sus padres o madres para modelar prácticas de cuidado y crianza, promover prácticas de higiene y salubridad, el registro

<sup>18</sup> GN-2588-4: Estrategia para una política social favorable a la igualdad y la productividad, que establece como esfera prioritaria la inversión en la primera infancia.

<sup>19</sup> Se financió un monto fijo por niño atendido, relacionado al costo incremental de conjunto de intervenciones de atención integral en nutrición, salud, promoción integral del desarrollo infantil en la familia, y educación preescolar. El monto se estima en: (i) US\$100 anuales por niño menor de 6 años para la visita domiciliar de atención integral; (ii) US\$25 anuales por niño de 3 a 6 años para la provisión de una merienda en un centro de atención; y (iii) US\$35 anuales por niño menor de 6 años, para la atención integral en nutrición y salud.

civil y la matrícula preescolar. Los aspectos de la promoción de la salud y nutrición en todo el rango de edad fueron responsabilidad del personal del MINSA bajo referencia activa del MIFAN.

En lo que refiere a las visitas domiciliarias, la literatura existente muestra que estas intervenciones son muy costo-efectivas, particularmente cuando: (i) la intensidad es alta (visitas semanales tienen mayor impacto que visitas mensuales); (ii) la calidad es buena (medida como capacitación inicial y continua del personal, monitoreo y supervisión continuos, y la existencia de un protocolo escrito y detallado); (iii) la exposición al programa es larga; (iv) el foco de la intervención es claro (ej. estimulación vs. educación); y (v) cuando el proceso es interactivo entre la educadora y la madre o padre<sup>20</sup>. El costo-efectividad del preescolar también ha sido documentado en Argentina<sup>21</sup> y Uruguay<sup>22</sup>

Complementario a la atención integral a la niñez, **se capacitó a los recursos humanos de MIFAN, MINSA y MINED y se crearon ambientes aptos para el desarrollo infantil** mediante la dotación de equipamiento, así como condiciones físicas de la red de centros comunitarios. Se financió un Diplomado en Primera Infancia que buscaba cerrar las brechas que existen en el recurso humano de los tres ministerios, así como reparaciones menores de infraestructura, dotación de mobiliario, y equipamiento de aproximadamente 200 centros comunitarios. Las reparaciones incluirán el acceso a agua potable, piso y techos seguros, letrinas y cercado perimetral. Además, se podrán hacer reparaciones menores en salas de estimulación temprana de las unidades de salud.

Finalmente, **se fortalecieron los mecanismos de gestión, supervisión y evaluación** de relevancia para documentar los avances en la implementación de la Política de Primera Infancia. Se enfatizó en la supervisión efectuada por el personal técnico desde las delegaciones departamentales hacia los municipios y comunidades, para verificar la adecuada aplicación del protocolo de atención.

A partir de los objetivos específicos se plantearon cinco resultados esperados:

Para alcanzar el primer indicador de resultado “Porcentaje de niños de 0 a 3 años que reciben 12 o más visitas según norma de atención durante el último año”; se planteó el producto 2: Niños de 0 a 3 años atendidos en visita mensual de promoción del desarrollo integral por MIFAN-SNBS. Para el segundo indicador de resultado “Porcentaje de niños y niñas de 3 a 6 años de las áreas prioridad matriculados en preescolar” se planteó el producto 3: Niños de 3 a 6 años con registro de evaluación bimestral de desarrollo y asistencia al preescolar por MINED-SNBS y visita bimestral de promoción del desarrollo integral por MIFAN-SNBS.

Se contó con tres indicadores de resultado asociados a sensibilización, formación y capacitación a padres y madres (i) hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que están incluidos en el sistema de referencia en los últimos seis meses; (ii) padres quienes mostraron actitudes positivas en hogares con una mujer embarazada o un niño de 0 a 6 años, en la calidad del ambiente familia; y (iii) respuestas correctas que dieron los padres a la prueba estandarizada sobre competencias parentales<sup>23</sup> incluyendo actitudes y creencias cuyos productos asociados son los numerales 1, 2 y 3 de la matriz de resultados. En conclusión, la lógica vertical de la intervención es sólida y demuestra con claridad la relevancia de la operación, mostrando un vínculo claro entre la cadena causal de la intervención, los objetivos de desarrollo de la operación y las necesidades y realidades de Nicaragua.

---

<sup>20</sup> Los primeros años, Samuel Berlinski, Norbert Shady, 2016

<sup>21</sup> Berlinski et al., 2009

<sup>22</sup> Berlinski et al., 2008

<sup>23</sup> Measuring the Quality of Home-Visiting Services: A Review of the Literature, Schodt, Sara; Parr, James; Araujo, María Caridad; Rubio-Codina, Marta

**Figura1 Lógica Vertical del Programa de Apoyo a la Implementación de la Política a la Primera Infancia (PAIPPI).**

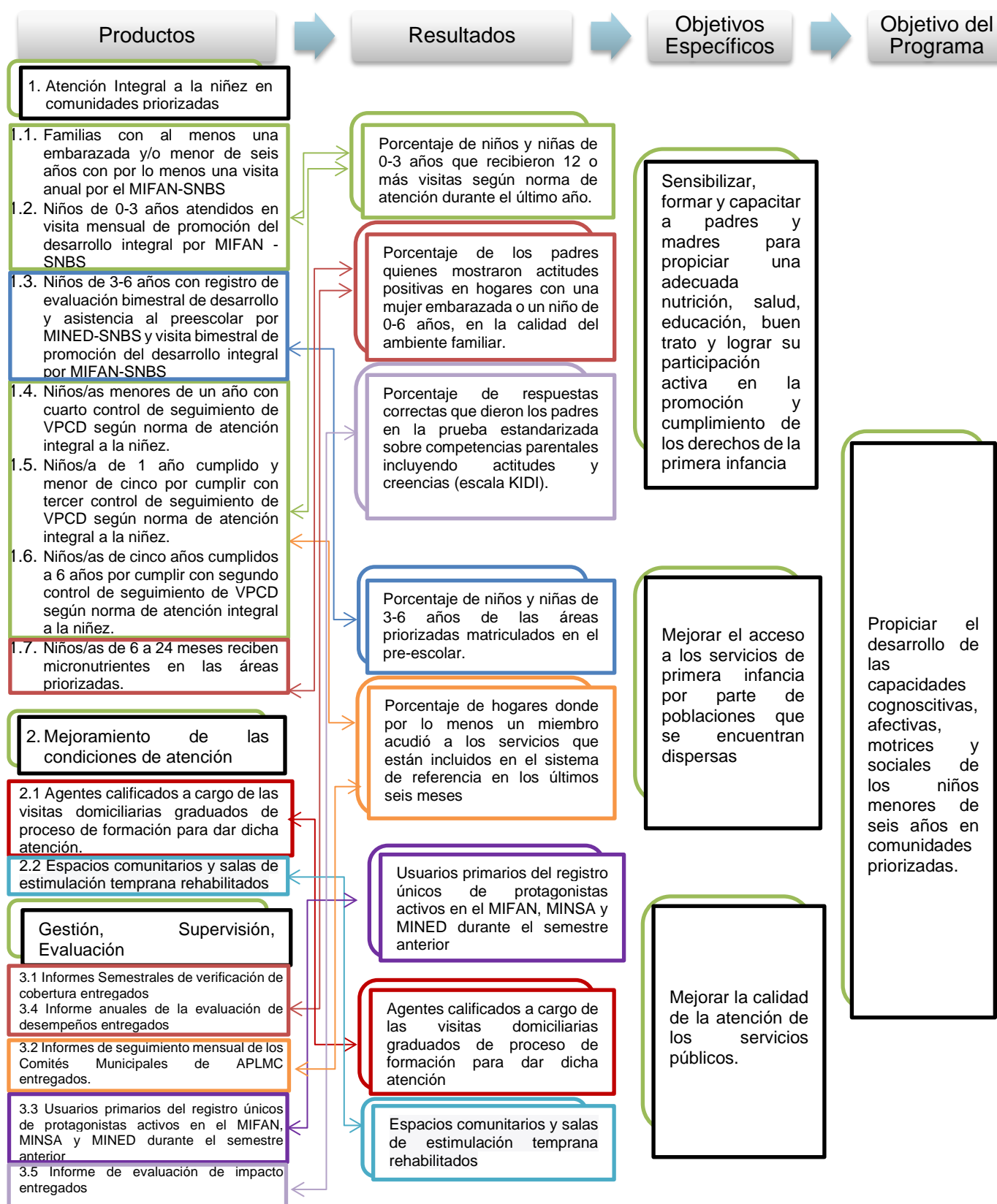


Tabla 1. Matriz de resultados

Indicadores	En aprobación			En elegibilidad + 60 días			Al terminar el proyecto (PCR)			Cambios y razones del cambio
	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	Meta (P)	Unidad de Medida	Línea de Base	(A)	
Impactos										
1. Porcentaje de niños menores de 6 años con retrasos en el desarrollo del Lenguaje en Comunidades Beneficiarias	%						%	47,40	20	Se modifica indicador para agregar mayor precisión en la definición del impacto (i.e. indicar Escala Peabody es más preciso que indicar "lenguaje").
Puntaje promedio en prueba de desarrollo cognitivo –área de lenguaje de niños de 3-6 años beneficiados	Escala Peabody (PPVT III)	70,5	71,3	%	70,5	71,3				
2. Porcentaje de niños menores de 6 años con retrasos en el desarrollo social/individual en comunidades beneficiarias.	%			Denver test (% rezagados)	14,5	10%	Denver test (% rezagados)	31,1	10	Integrado posterior a la elegibilidad. Se agregó indicador de impacto relacionado al desarrollo social/individual para analizar la atribución de los resultados del Programa en esta área.
3. Porcentaje de niños de 6 a 23 meses con desnutrición crónica en el área priorizada	%						%	10,10	9,6	Se modifica indicador y Línea de Base para tener mayor precisión en la medición.
Tasa de desnutrición crónica en niños y niñas de 6 a 23 meses del área priorizada.	Estatura x edad en 2 desviaciones estándar	18,4	15	%	18,4	15				
4. Porcentaje de niños de 3 a 6 años asistiendo al preescolar en comunidades beneficiarias.	%						%	32	64	Se modifica indicador y Línea de Base para alinearlos a los requerimientos de País expresados por la CTEC e indicadores existentes de PI.

Tasa de supervivencia de niños y niñas al tercer nivel de preescolar en las áreas priorizadas	Matrícula	20	65	%	20	65				
5. Porcentaje de niños menores de 6 años con retrasos en el desarrollo motor fino en comunidades beneficiarias	%						%	31,20	11	Se modifica indicador para agregar precisión en la definición del impacto (i.e. Escala Mc Carthy... es más preciso que indicar "motor fine")
Puntaje promedio en prueba de desarrollo psicomotor de niños de 0-3 años beneficiados	Escala McCarthy de Aptitudes y Psicomotricidad	39,05	39,77	%	39,05	39,77				
6. Porcentaje de niños de 0 a 6 años registrados en el Registro Civil en áreas priorizados.	%						%	85	98	Se modifica indicador y Línea de Base para alinearlos a los requerimientos de País expresados por la CTEC e indicadores existentes de PI.
Porcentaje de niños y niñas de 0-6 años que cuentan con su partida de nacimiento en las áreas priorizadas.	Número de niños	65	95	%	65	95				
Resultados										
1. Porcentaje de niños y niñas de 0-3 años que recibieron 12 o más visitas según norma de atención durante el último año.	%	0	80	%	0	80	%	0	97	No hay cambios
2. Porcentaje de niños y niñas de 3-6 años de las áreas priorizadas matriculados en el preescolar	%	30	50	%	30	50	%	35	95	No hay cambios
3. Porcentaje de hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que están incluido en el sistema de referencia en los últimos seis meses	%	NA	50	%	NA	50	%	14	80	No hay cambios

4. Porcentaje de los padres quienes mostraron actitudes positivas en hogares con una mujer embarazada o un niño de 0-6 años, en la calidad del ambiente familiar	%						%	82	<b>84</b>	Modificado en Línea de base, alineado a la información que brinda el instrumento aplicado.
Indicador de calidad del ambiente familiar en hogares del área beneficiada con una mujer embarazada o un niño de 0-6 años	Escala HOME score	4,018	3,850	Escala HOME score	4,018	3,850				Modificado en Línea de base, alineado a la información que brinda el instrumento aplicado.
5. Porcentaje de respuestas correctas que dieron los padres en la prueba estandarizada sobre “competencias parentales” incluyendo actitudes y creencias (escala KIDI).	%						%	79	<b>80</b>	Modificado en Línea de base, alineado a la información que brinda el instrumento aplicado.
Cuestionario de actitudes, creencias y conocimientos sobre “competencias parentales”.	Escala KIDI	NA	Conoc Básic	Escala KIDI	NA	Conoc Básic				

Nota: Las metas alcanzadas (A) fueron calculadas, cuando era posible, con datos de la evaluación de impacto.



## II.2 Efectividad

### a. Declaración de objetivos de desarrollo del proyecto.

El objetivo general del programa es propiciar el desarrollo de las capacidades cognitivas, afectivas, motrices y sociales de los niños menores de seis años en comunidades priorizadas. Esto se hará por medio de los objetivos específicos de: (i) sensibilizar, formar y capacitar a padres y madres para propiciar una adecuada nutrición, salud, educación, buen trato y lograr su participación activa en la promoción y cumplimiento de los derechos de la primera infancia; (ii) mejorar el acceso a los servicios de primera infancia por parte de poblaciones que se encuentran dispersas; y (iii) mejorar la calidad de la atención de los servicios públicos.

### b. Resultados Logrados

Los datos de monitoreo de MIFAN muestran que el porcentaje de niños y niñas de 0-3 años de los municipios beneficiarios del Programa que recibieron 12 o más visitas según norma de atención durante el último año alcanzó el 121%. En relación con el segundo indicador referido al porcentaje de niños y niñas de 3 a 6 años de las áreas priorizadas matriculados en el preescolar de 400% hace notar un incremento relevante en relación con una línea de base de 35%<sup>24</sup>. Datos administrativos también muestran que el porcentaje de hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que están incluidos en el sistema de referencia en los últimos seis meses pasó del 14% al 183%. En cuanto al cuarto indicador porcentaje de los padres quienes mostraron actitudes positivas en hogares con una mujer embarazada o un niño de 0-6 años, en la calidad del ambiente familiar pasó de 82 a 84%. El quinto indicador de un porcentaje de respuestas correctas que dieron los padres en la prueba estandarizada sobre competencias parentales incluyendo actitudes y creencias pasó de 79% a 80% según datos recolectados en la evaluación de impacto.

Tal como lo indica la Figura 1. El logro de la totalidad de los resultados del Programa, descanso en la ejecución de 14 productos. Para lograr los objetivos específicos de formar y capacitar a padres y madres para propiciar una adecuada nutrición, salud, educación, buen trato y lograr su participación en la promoción y cumplimiento de los derechos de la primera infancia, y para mejorar el acceso a los servicios de primera infancia el Programa enfatizó en el cumplimiento de los siguientes siete productos:

**El producto 1: Familias con al menos una embarazada y/o un menor de seis años con por lo menos una visita anual por el MIFAN-SNBS**, se logró a través de la realización de las asambleas de presentación del Programa en las comunidades a intervenir, visitas para la verificación del servicio en los hogares de las familias protagonistas y verificación de la periodicidad e intensidad de las visitas casa a casa que recibían las familias según el rango de edad de sus hijos. Estas visitas anuales se denominaron Visitas SNBS en el POA. El producto facilitó la realización de una forma de “Auditoria Social” al Programa, realizado por las tres instituciones del SNBS (MINED-MINSA-MIFAN) reportando la cantidad de 49.531 familias visitadas.

El producto 1 fue complementado con las acciones definidas en el **producto 2: Niños de 0 a 3 años atendidos en visita mensual de promoción del desarrollo integral por MIFAN-SNBS**. El servicio de visita casa a casa para las familias con niños 0-3 inició en Septiembre del 2013 y culminó en Diciembre de 2016 en los 37 municipios con un cobertura máxima de

---

<sup>24</sup> Sin embargo, el ratio que considera los datos de la evaluación externa para el indicador de impacto es de 1,14 lo que se explica por una fuente diferente de datos.

33.192 niños (16.606 niñas y 16.582 niños) y 32.949 familias, y continuó por un período de seis meses adicionales en las 140 comunidades de Línea de base en 33 municipios hasta el mes de Junio del 2017, con el objetivo de lograr mayor tiempo de exposición al servicio, alcanzando una cobertura de 8.680 niños (4.304 niñas y 4.376 niños) de 8.419 familias.

Bajo este producto se financiaron las acciones directas del servicio de visita casa a casa para el grupo etario 0 a 3, conteniendo en los honorarios de los técnicos de Primera Infancia, honorarios del personal técnico del nivel central, ayudas económicas y de movilización educadoras de 0 a 3 que brindaron la atención a las familias. Se incluyó la capacitación en Reglamento Operativo, el proceso de inducción al personal técnico y comunitario, la capacitación permanente a educadoras 0 a 3 y la formación en competencias parentales (apego, empatía, resolución no violenta de conflicto, utilización de redes sociales, comunicación efectiva y asertiva, uso adecuado de la jerarquía, modelos adecuados de crianza para mejorar la convivencia familiar y comunitaria, el buen trato del adulto al niño y el fortalecimiento de lazos afectivos y así generar la armonía familiar), realizando además encuentros anuales con las familias protagonistas.

Los niños con su familia eran visitados cada quince días con una duración de 60 minutos por su educadora de primera infancia, quien llevaba preparación y tema a impartir conforme la curricular de 0-3 años, y enseñanza de modelación y posterior aplicación por parte de los padres o tutor.

El seguimiento y monitoreo técnico para asegurar la aplicación del instrumento de observación a las educadoras fue mediante insumos de reflexión y retroalimentación para mejorar la calidad de la visita a las familias protagonistas, realizado por los enlaces de MINED, MIFAN, Técnicas de seguimiento y monitoreo y los consultores contratados para este acompañamiento técnico por parte del Banco.

Otra inversión importante fue la adquisición de material didáctico como juguetes, cuentos y colchonetas para dotar a la educadora y fortalecer la calidad de la visita casa a casa, brindándoles además material distintivo como camisetas, gorras y mochila con el logotipo de amor para los más chiquitos, así como botas y capotes para protegerse de la lluvia y la reproducción de documentos normativos, curriculares, instrumentos de aplicación y de seguimiento. Finalmente, financiaron acciones de promoción del Registro Civil, garantizar el cumplimiento del Derecho a un nombre y una nacionalidad a los niños del Programa y otros niños menores de 12 años en los 37 municipios priorizados del Programa, y la realización de Ferias de Salud y Nutrición que contribuyeron en gran manera a la promoción del VPCD y la sana alimentación.

Con el **producto 3: Niños de 3 a 6 años con registro de evaluación bimestral de su desarrollo, asistencia al pre-escolar y visita bimestral de promoción del desarrollo por MINED-SNBS**, se garantizó la merienda escolar en las 1.971 aulas de preescolar comunitario atendidos por el Programa, que alcanzaron una cobertura de 30.089 niños (15.662 niñas y 14.427 niños) de 28.258 familias. Para efectos de cumplimiento del indicador, solamente se reportaban 27.778 niños (14.261 niñas y 13.517 niños) de 25.895 familias, dado que el indicador de Programa contempla no solamente la atención en preescolar, sino también que se le garantizará una visita bimestral de promoción del desarrollo y evaluación bimestral de desarrollo. El monto total destinado a la merienda escolar durante toda la vida del Programa fue de US\$1.321.284,03.

También se cubrieron las necesidades de capacitación del personal técnico y comunitario a cargo del servicio preescolar (Asesores Pedagógicos, técnicos municipales y educadoras comunitarias) y se garantizó la ayuda económica para la movilización de las educadoras comunitarias que atendían el grupo etario 3 a 6 años, brindándoles además material didáctico y distintivo para la prestación del servicio preescolar y visita casa a casa.

Es importante mencionar que las 1.971 educadoras de preescolar que eran parte del Programa fueron absorbidas en su totalidad por el Ministerio de Educación a partir del año 2017, pasando a ser parte de la planilla institucional cubierta con fondos del Tesoro, lo que significa un importante avance en la sostenibilidad del servicio y la reducción de brechas en la educación inicial.

Con los **productos 4, 5 y 6 del programa niños/as con cuarto control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez**<sup>25</sup> se garantizó el cumplimiento de servicios de salud esenciales en la primera infancia. Se financió la aplicación del esquema de VPCD de acuerdo a la edad del niño según norma de atención integral del MINSA. Se le transfirió al MINSA en los primeros dos años del programa el 15% del costo de atención en salud por niño menor de seis años atendido correspondiente a US\$5,25 y en los últimos dos años U\$ 4,25.

Se realizó transferencia al MINSA por niño atendido, siempre y cuando cumpliera con el siguiente esquema: la cuarta atención de VPCD en niños menores de 1 año y vacuna según norma de atención, la tercera atención de seguimiento de VPCD y vacuna en los niños/as de 1 año a menos de 5 años y con la segunda atención de seguimiento de VPCD y vacuna según norma a los niños/as de 5 a menores de 6 años. En el caso del grupo de 0 a 3 años se organizaron sesiones grupales de VPCD o se aprovechaban las sesiones de pesaje realizadas por el PROCOSAN y para el grupo de 3 a 6 años se coordinaba la realización de los servicios en los preescolares comunitarios. Durante los años 2013 al 2016, se logró cumplir con los VPCD a 11.393 niños menores de un año, 31.209 menores de 1 a 4 años y 5.886 menores de 5 a 6 años.

Cabe mencionar que, para lograr el cumplimiento de estos productos, el MINSA, MINED y MIFAN compartieron el listado de las comunidades y a partir de ahí identificaron los establecimientos de salud correspondiente a cada niño del programa, el personal a cargo seleccionó los expedientes de la lista y los colocó en un lugar diferenciado con un rótulo que lo identificaba como protagonistas del Programa de Primera Infancia. Esta estrategia permitió un mejor seguimiento al cumplimiento de los VPCD.

Contar con los costos por niño atendido actualizados permitió planificar mejor las inversiones e incorporar en el presupuesto general de la nación los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad de los servicios de salud y educación. No obstante, no se asignaron recursos para la modalidad de visitas al hogar lo que afectó la sostenibilidad de la entrega de este servicio a cargo del MIFAN luego del año 2017.

También el **producto 7: Niños/as de 6 a 24 meses reciben micronutrientes en polvo (MNP)** permitió que los niños menores de 6 a 24 meses recibieran 60 sobres de micronutrientes en cada semestre, cuya función es promover el crecimiento, potenciar el aprendizaje, fortalecer el sistema de defensa, prevenir discapacidades y evitar alteraciones del desarrollo. El Personal del MINSA entregaba a la madre de la niña o niño los sobres de MNP durante los controles de VPCD, ferias de salud, brigadas móviles y registrarlo en los expedientes clínicos, llevaba un registro para dar seguimiento y asegurar que todas las niñas y niños atendidos por el Programa lo reciban. A las familias se les brindaba información sobre la importancia de los MNP a través de charlas para garantizar el suministro en el hogar durante los 60 días consecutivos. Del 2014 al 2017 se suministraron 36.417 dosis que significa 2.185.020 sobres de MNP a un máximo de 19.534 niños y niñas de las edades de 6 a 24 meses por año.

---

<sup>25</sup> Producto 2.4: Niños menores de 1 año cumplido con cuarto control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez; Producto 2.5: Niños de 1 año cumplido y menor de 5 años con tercer control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez; Producto 2.6: Niños de 5 años cumplidos a 6 años por cumplir con segundo control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez.

Para lograr el objetivo específico de mejorar calidad de la atención el programa enfatizó en tres productos ligados al mejoramiento de la calidad de los servicios:

Se diseñó una Estrategia de Formación dirigido a los agentes educativos que trabajan en el desarrollo de los servicios de primera infancia, Visita Casa a Casa y CDI, logrando la formación de 7.611 agentes educativos de primera infancia a nivel nacional entre el 2013 y 2017. En el **producto 8: Agentes calificados a cargo de las visitas domiciliarias graduados de proceso de formación para dar dicha atención**, se avanzó en los procesos de articulación con MINED quien certificó el Curso de Formación sobre Atención Integral a la Niñez, logrando la actualización de todo el personal que trabajan en los prescolares llegando a 11.500 educadoras, de ellas 3.100 formales (personal institución) y 8.400 comunitarias (voluntarias comunitarias), entre las que se encuentran las 1.974 que atendían a las niñas y niños de 3 a 6 en los municipios que se implementó el programa.

Con las educadoras del MIFAN, se desarrollaron dos cursos sobre Atención a la Primera Infancia, en el 2015 y 2016, así como un proceso de formación continua a las 1.775 educadoras 0 a 3 años cada dos meses, en el que se hace énfasis en los temas de: Planificación de Actividades para la Visita Domiciliar, Elementos a considerar en la Visita a la Familia, Metodologías activas, participativas que facilitan aprendizajes significativos. En el 2016 se autorizó incluir a directoras y educadoras que atienden a niños menores de tres años de los 270 CDI en el proceso de formación, trascendiendo el financiamiento para grupos de educadoras que originalmente no estaban previstas, en ese año se logró capacitar a 4.758 agentes educativos, posteriormente en 2017 se inició el fortalecimiento a las 37 personas que integran el equipo institucional (MIFAN e INIFOM) que brindan seguimiento a la red de CDI que atienden a 15.000 niñas y niños.

Con este producto se logró dignificar 185 aulas de prescolares comunitarios de los 200 propuestos, y equipar con mobiliario y juguetes a 200 preescolares de las comunidades priorizadas a través del **producto 9: Espacios comunitarios y salas de estimulación temprana rehabilitados**. También se rehabilitaron y equiparon 46 salas de estimulación temprana ubicadas en los centros y puestos de salud en los municipios para brindar una mejor atención a niños y niñas menores de 6 años, y se capacitó al personal de los SILAIS que están a cargo de los programas para la Niñez en la norma de atención y organización de los servicios de estimulación temprana y rehabilitación.

Como un eje transversal de gestión, supervisión y evaluación, en cumplimiento a la Política Nacional para la Primera Infancia PNPI, la Comisión Nacional de Amor por los más Chiquitos y Chiquitas creó Comisiones Departamentales y Municipales como instancias de coordinación territorial que articulan esfuerzos en restituir el derecho de las niñas y los niños a vivir con plenitud y dignidad, en donde participan las y los técnicos oficialmente delegados por los ministerios de Salud, Educación y Familia, además de representantes de las alcaldías y líderes comunitarios en sus respectivos municipios. Estas acciones permitieron el cumplimiento del **producto 10: Informes de seguimiento mensual de los Comités Municipales de APLMC entregados**

Se apoyó el funcionamiento de las Comisiones Municipales de los 37 municipios priorizados, garantizando el cumplimiento de los planes de trabajo interinstitucionales a fin de desarrollar sinergia lo que permitió el cumplimiento de las metas propuesta. Con este producto también se financió el desarrollo del monitoreo comunitario en 73 comunidades con presencia del Programa, que incluyó la conformación de comités de padres, capacitación a los Gabinetes de la Familia, la Comunidad y la Vida (GFCV), asambleas periódicas de evaluación del programa, reproducción de material y capacitación al personal técnico. El monitoreo comunitario se ejecutó involucrando a todos los actores de las comunidades priorizadas en función de empoderarlos como protagonistas y no como beneficiarios del Programa, capacitándolos en el protocolo de atención

a la primera infancia para potenciar su rol de garante de la calidad de los servicios y movilizarlos como promotores del desarrollo infantil temprano en sus comunidades.

Se diseñó e implementó un Sistema de Monitoreo y Evaluación (SME) de los servicios, que permitió dar seguimiento a la cobertura y a la Calidad de la visita y de los aprendizajes en los niños y niñas protagonistas del Programa y avanzar en el **producto 12: Usuarios primarios del registro únicos de protagonistas activos en el MIFAN, MINSA y MINED durante el semestre anterior.**

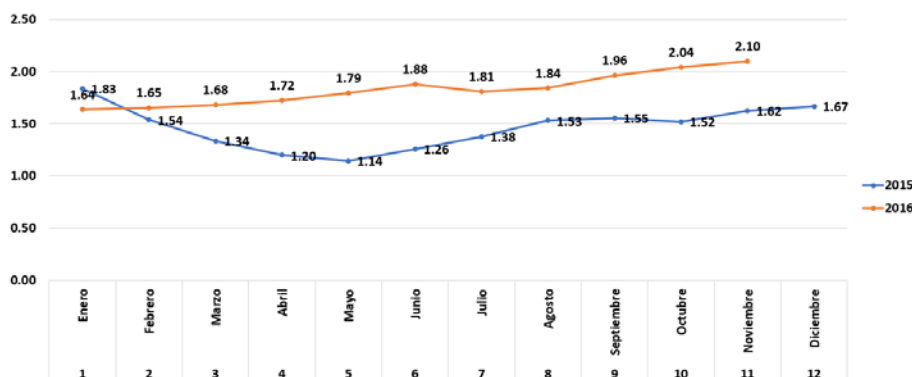
Los Enlaces del MIFAN, MINED, técnicas de seguimiento y el responsable del sistema de información brindaban seguimiento y monitoreo al uso del sistema, haciendo énfasis en el instrumento de observación de las educadoras, cantidad de visitas por técnicos, analizando y evaluando los datos, identificando logros y dificultades, generando planes de acción según lo encontrado (capacitaciones, acompañamiento técnico inmediato, dotación de equipos). Así mismo la revisión de la información registrada en el SME (registro primario, educadoras, servicios brindados a las familias por grupo etario).

También se devolvían los resultados y análisis con técnicos de primera infancia y técnicos Integrales de Seguimientos, que a su vez se reunían con las educadoras, como un proceso de retroalimentación. Durante los años 2014-2016 se realizaron 24.079 observaciones a las educadoras de 0 a 3 años. La tendencia promedio de los puntajes de las observaciones de la visita son a mejorar- se inició con un puntaje de calidad 1,73 y se alcanzó 1,81.

**Figura 2. Tendencia de puntajes de calidad<sup>26</sup>**



**Figura 3. Puntuaciones mensuales 2015-2016.**



<sup>26</sup> En esta gráfica se refleja que el 2016 la puntuación de la observación fue mejor debido a la formación y acompañamiento técnico periódico.

Tabla 2. Matriz de Resultados logrados

Impacto/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Panel A. Impacto #1 Mejorar el bienestar de los niños y su desarrollo cognitivo y socioemocional, particularmente en poblaciones vulnerables							
1.1 Porcentaje de niños menor de 6 años con retrasos en el desarrollo del lenguaje en comunidades beneficiarias	%	47,4	2013	P P(a) A	39,77 40 20	359	Evaluación externa final
1.2 Porcentaje de niños menores de 6 años con retrasos en el desarrollo social/individual en comunidades beneficiarias.	%	31,1	2013	P P(a) A	20 25 10	190	Evaluación externa final
1.3 Porcentaje de niños y niñas de 6 a 23 meses con desnutrición crónica en el área priorizada.	%	18,4	2013	P P(a) A	15 9 9,6	259	Evaluación externa final
1.4 Porcentaje de niños de 3 a 6 años asistiendo al preescolar en comunidades beneficiarias	%	32	2013	P P(a) A	65 60 64	97	Evaluación externa final
1.5 Porcentaje de niños menores de 6 años con retrasos en el desarrollo motor fino en comunidades beneficiarias	%	31,2	2014	P P(a) A	25 25 11	326	Evaluación externa final
1.6 Porcentaje de niños de 0 a 6 años registrados en el Registro Civil en áreas priorizadas	%	85	2013	P P(a) A	95 90 98	130	Evaluación externa final

Resultado/Indicador	Unidad de Medida	Valor de Línea de base	Año de línea de base	Metas y alcance real		% Alcanzado	Medios de verificación
Panel B. Resultado #1 Padres y madres competentes para propiciar una adecuada nutrición, salud, educación, buen trato y participando activamente en la promoción y cumplimiento de los derechos de la primera infancia.							
1.1 Porcentaje de niños y niñas de 0-3 años que recibieron 12 o más visitas según norma de atención durante el último año.	%	0	2013	P P(a) A	80 80 97	121	Registro Programa Amor para los más chiquitos. Documento Evaluación de Cobertura del Programa.
1.2. Porcentaje de niños y niñas de 3-6 años de las áreas priorizadas matriculados en el preescolar.	%	35	2013	P P(a) A	50 50 95	400	Registro Programa Amor para los más chiquitos. Documento Evaluación de Cobertura del Programa.

1.3 Porcentaje de hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que están incluido en el sistema de referencia en los últimos 6 meses.	%	14	2013	P P(a) A	50 50 80	183	Registros de Programa Amor para los más chiquitos y sistemas de referencia de MINSA/MINED/MIFAN
1.4 Porcentaje de padres quienes mostraron actitudes positivas en hogares con una mujer embarazada o un niño de 0-6 años, en la calidad del ambiente familiar.	%	82	2013	P P(a) A	88 88 84	33	Evaluación externa final
1.5 Porcentaje de respuestas correctas que dieron los padres en la prueba estandarizada sobre competencias parentales incluyendo actitudes y creencias (KIDI).	%	79	2013	P P(a) A	82 82 80	33	Evaluación externa final
<b>Producto</b>	<b>Unidad de Medida</b>	<b>Valor de Línea de base</b>	<b>Año de línea de base</b>	<b>Metas y alcance real</b>		<b>% Alcanzado</b>	<b>Medios de verificación</b>
1.1 Familias con al menos una embarazada y/o menor de seis años con por lo menos una visita anual por el MIFAN-SNBS	Familias	0		P P(a) A	66.500 52.500 49.531	99	Informes semestrales de avance
1.2 Niños de 0-3 años atendidos en visita <i>bimensual</i> de promoción del desarrollo integral por MIFAN-SNBS	Beneficiarios	0		P P(a) A	40.000 33.000 33.192	100	Informes semestrales de avance, SME
1.3 Niños de 3-6 años con registro de evaluación bimestral de desarrollo y asistencia al preescolar por MINED-SNBS y visita bimestral de promoción de desarrollo integral por MIFAN-SNBS	Estudiantes	10.000	2013	P P(a) A	40.000 30.000 27.778	89	Informes semestrales de avance, Registros MINSA, SME
1.4 Niños menores de un año con cuarto control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez	Beneficiarios	5.000	2013	P P(a) A	13.300 11.000 11.393	107	Informes semestrales de avance, Registros MINSA, SME
1.5 Niños de 1 año cumplido y menor de cinco con tercer control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez	Beneficiarios	10.600	2013	P P(a) A	53.400 32.000 31.209	96	Informes semestrales de avance, Registros MINSA, SME
1.6 Niños de cinco años cumplidos a 6 años por cumplir con segundo control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez	Beneficiarios	5.000	2013	P P(a) A	13.300 10.000 5.886	18	Informes semestrales de avance, Registros MINSA, SME

1.7 Niños de 6 a 24 meses reciben micronutrientes en las áreas priorizadas	Niños	0		P P(a) A	20.000 8.500 19.534	230	Informes semestrales de avance, Registros MINSA, SME
2.1 Agentes calificados a cargo de las visitas domiciliarias graduados de proceso de formación para dar dicha atención	Agentes	0		P P(a) A	1.375 5.230 7.611	146	Informes semestrales de avance, Registros MIFAN
2.2 Espacios comunitarios y salas de estimulación temprana rehabilitados	Espacios Rehabilitados	0		P P(a) A	250 231 231	100	Informes semestrales de avance, Registros MIFAN
3.1 Informes semestrales de verificación de cobertura entregados	Informes	0		P P(a) A	6 6 5	83	Documento de verificación de cobertura, elaborado por la firma SANIGEST.
3.2 Informes de seguimiento mensual de los Comités Municipales de APLMC entregados	Informes	0		P P(a) A	1.332 1.670 1.655	99	Registro MIFAN
3.3 Usuarios Primarios del registro único de protagonistas activos en el MIFAN, MINSA y MINED durante el semestre anterior	Personas	0		P P(a) A	480 147 147	100	Registro MIFAN, SME
3.4 Informe anuales de evaluación de desempeño entregados	Informe	0		P P(a) A	3 3 4	133	Documentos de evaluación de Desempeño, elaborado por la firma SANIGEST.
3.5 Informe de Evaluación de Impacto entregados	Informe	0		P P(a) A	1 1 1	100	Documento de Análisis de los Resultados de la Evaluación de Impacto.

Dónde: P = Planificado; P (a) = Objetivo anual revisado; A = real.



### c. Análisis contrafactual

El préstamo NI-L1059 financió una evaluación de impacto experimental en la que 215 comunidades fueron aleatoriamente asignadas a recibir visitas casa a casa y otras 215 a no recibirlas por la duración del experimento. La muestra final resulta en 205 comunidades ya que 10 comunidades se cayeron de la muestra por la situación sociopolítica en Nicaragua al momento del levantamiento de la encuesta de seguimiento realizada entre 2017 y abril de 2018.

La especificación econométrica se indica en la ecuación abajo donde  $y$  es la variable de resultado o impacto,  $X_i$  son los controles a nivel del niño y el hogar en línea de base (género e edad del niño, resultado de línea de base (i.e., puntaje Denver), educación del padre y de la madre, tamaño del hogar, y sí el padre o la madre falleció),  $\gamma$  son efectos fijos de municipio, y  $\epsilon_i$  son los errores estándar conglomerados al nivel de la comunidad. El parámetro de interés es  $\widehat{T1}$  y  $\widehat{T2}$  (*Treatment 1* y *Treatment 2*, los dos brazos de evaluación que se están analizando actualmente<sup>27</sup>), utilizando el estimador LATE, donde la variable endógena es si el niño recibió visitas domiciliarias, y la variable instrumental (VI) es el estatus de tratamiento de la localidad.

$$y_{i2018} = \alpha + \beta_1 \widehat{T1}_i + \beta_2 \widehat{T2}_i + \beta_3 X_i + \gamma + \epsilon_i$$

La muestra del análisis es la de los niños beneficiarios del programa PAIPPI en el año 2014, año de línea base, esto es niños de entre 0 a 3 años viviendo en aquellos municipios con una tasa de pobreza extrema mayor a 20%. Esto resulta en una muestra final de 3.715 niños que están presentes tanto en la línea de base como en la de seguimiento.

La Tabla A1 en el apéndice muestra la media y desviación estándar medidas en línea de base de las variables de impacto y de resultado más relevantes con relación a los objetivos del programa. La última columna muestra el efecto del programa por medio de un estimador LATE.

Los resultados de esta evaluación de impacto experimental (Lopez Boo, Kamei, Celhay y Leer, en proceso y ver Tabla A1) indican atribución sólo en 4 indicadores que siguen.

En primer lugar, existen algunos efectos positivos del programa sobre un indicador de impacto, la motricidad fina<sup>28</sup> de los niños (impacto 1.5, Panel A en Tabla 2) donde el porcentaje de niños con rezago disminuye en 14 puntos porcentuales (5% de significancia) según resultados de la Tabla A1 en el Apéndice.

Por otro lado, hay tres impactos positivos en resultados: en primer lugar, los datos recolectados en el contexto de la evaluación de impacto muestran impacto positivo en inscripción del niño en registro civil (indicador de resultado 1.6) que aumentó 5,4 puntos porcentuales (1% de significancia) y un efecto positivo y marginalmente significativo de 8 puntos en preescolar, el indicador 1.4 (Panel A, Tabla 2 y Tabla A1 en el apéndice). Si bien las tasas de monitoreo del programa muestran una meta cumplida de 95% de niños y niñas de 3 a 6 años de las áreas priorizadas matriculados en el preescolar (Panel A, Tabla 2) y la evaluación de impacto muestra que esa tasa es de un 47% según la encuesta de evaluación (Tabla A1) – siendo probablemente el fruto esta diferencia, algunos los errores de la medición durante el monitoreo -, evidentemente el foco durante las visitas domiciliarias en alentar a cuidadores principales a inscribir a sus niños

<sup>27</sup> *Treatment 1* son las visitas mientras que *Treatment 2* son las visitas con un componente de monitoreo comunitario.

<sup>28</sup> La habilidad motora fina es la coordinación de los músculos pequeños, en movimientos, que generalmente involucran la sincronización de manos y dedos, con los ojos. En niños de la edad de los beneficiarios, los aspectos más relevantes que resultaron afectados son los temas de coordinación mano-ojo (para los infantes), el poder agarrar un crayón entre los dedos sin que se caiga, por ejemplo, para los niños de alrededor de 1 año, entre otros.

en el preescolar parece haber tenido un gran efecto (una suba 17% cuando tomamos el dato de la Tabla A1 en el apéndice). La evaluación de impacto también encuentra que hubo un efecto positivo y significativo del programa no solo en la matrícula sino también en la probabilidad de terminar el preescolar. En segundo lugar, la literatura muestra una fuerte conexión entre la depresión materna y el desarrollo infantil. Es por esto que es alentador ver que el programa logró reducir, en casi 4 puntos porcentuales, unos de los ítems del CESD (índice extensivamente usado de depresión materna), aunque se aclara que no debiera tomarse como evidencia de reducción en la depresión.

No se encuentra sin embargo ningún efecto sobre estado nutricional, desarrollo de lenguaje o socioemocional, o la calidad de la estimulación en el hogar ni los conocimientos o actitudes parentales sobre el desarrollo (resultados 1.4 y 1.5, Panel B, Tabla 2 y índices HOME y KIDI en Tabla A1) por lo cual no tendrán atribución en el checklist ni el desarrollo personal-social del niño (resultados 1.2, Panel A, Tabla 2). Tampoco hay evidencia de impactos en un índice de disciplina que se recolectó para la evaluación de impacto. Cabe aclarar que, para el HOME, KIDI y los métodos de disciplina se colapsaron los componentes en un índice que se muestra en la Tabla A1 donde la proporción de respuestas “correctas” (donde correcto es 1 cuando responden el comportamiento deseado). La falta de impactos tiene que ver con los resultados mixtos en cuanto a la calidad de las visitas (mencionado en la respuesta al punto 4): si bien las educadoras entablaron una buena relación con las madres durante la visita, hubo varios aspectos que necesitan fortalecerse: no había durante las visitas una revisión sistemática de temas de sesiones anteriores, no había una clara demostración de actividades de estimulación cognitiva y el diálogo entre cuidadores y educadoras podría haber sido mucho más enriquecedor para las madres.

Los indicadores de resultado 1.1 y 1.3 no se han incluido en la evaluación de impacto ya que el MIFAN recolectó estos datos con su propio sistema de información al ser estos indicadores de utilización de sus servicios.

El indicador de resultado 1.1 “Porcentaje de niños y niñas de 0 a 3 años que recibieron 12 o más visitas según norma de atención durante el último año” es un indicador de cobertura que refleja la oferta y demanda efectiva por los servicios de primera infancia en el hogar. La atribución del resultado está estrechamente relacionado a las actividades de visitas domiciliarias implementadas por el programa, el cual logró el 99% de su meta de visitas anuales con familias con una embarazada y/o menor de seis años (indicador de producto 1.1) y el 100% de su meta de niños de 0 a 3 años atendidos en visita mensual de promoción del desarrollo integral (indicador de producto 1.2). El logro de ambos productos se basa en la normativa indicada por las dos cartillas operativas principales del programa: el Manual de gestión de condiciones básicas en la primera infancia (MIFAN 2012) y el Marco curricular para la atención educativa de la niñez de 0 a 3 años” (MIFAN julio de 2013). Asimismo, según datos levantados en paralelo a la evaluación de impacto, se estima que 76.8% de los beneficiarios de las visitas mensuales para niños 0 a 3 están satisfechos con el programa. Este resultado es consistente con la evidencia y experiencia internacional de programas de visitas domiciliarias en otros países de la región que demuestran que la modalidad de entrega de servicios en domicilio es demandada por la población y se relaciona causalmente con incrementos en la cobertura de servicios DIT (ver Documento sectorial de primera infancia del BID, 2019, sobre la evidencia de otros programas de visita domiciliarias en Jamaica, Brasil y Perú que incrementaron efectivamente cobertura)<sup>29</sup>. Mas aún, la evidencia internacional muestra que un incremento en el porcentaje de niños y niñas de 0-3 años que reciben 12 o más visitas según norma de atención durante el último año se

---

<sup>29</sup> Sector Framework Document Early Childhood Development (IDB, 2019).

relaciona con mejoras en las pautas de crianza que llevarían a un mejor desarrollo del niño, dado el cumplimiento de un mínimo de visitas<sup>30</sup>.

Por otro lado, el indicador de resultado 1.3 “Porcentaje de hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que está incluido en el sistema de referencia en los últimos seis meses” es un indicador de cobertura que también refleja la oferta y demanda, pero en este caso por los servicios que están incluidos en el sistema de referencia. La atribución de este resultado está muy relacionado al logro de varios productos que representan la normativa de los tres ministerios prestadores de servicios de primera infancia (MIFAN, MINED y MINSA). En particular se atribuye al 99% de la meta de visitas anuales con familias con una embarazada y/o menor de seis años (indicador de producto 1.1) ya que esta visita anual con la madre embarazada es el punto de partida de la referencia-contrarreferencia a otros servicios de salud materno-infantil según la norma de atención del MINSA, y al 100% de la meta de niños de 0 a 3 años atendidos en visita mensual de promoción del desarrollo integral (indicador de producto 1.2), ya que se promueven en estas visitas los servicios de prevención de la violencia contra la mujer de MIFAN o a centros infantiles de cuidado dependientes de MINED o MIFAN, así como las visitas de control del niño sano de MINSA. La atribución de este resultado también se corresponde al logro del 89% de la meta de “niños de 3 a 6 años con registro de evaluación bimestral de desarrollo y asistencia al preescolar por MINED-SNBS y visita bimestral de promoción de desarrollo integral por MIFAN-SNBS” (indicador de producto 1.3) al ser el objetivo de estas visitas bimestrales justamente la referencia al servicio de preescolar gratuito, y también al logro de tres productos cuyo objetivo es la subsecuente referencias a otros servicios de salud más complejos, según normativa del MINSA para el VPCD: (i) el 107% de la meta de “Niños menores de un año con cuarto control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez” (indicador 1.4); (ii) el 96% de “Niños de un año cumplido y menor de cinco con tercer control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez (indicador de producto 1.5); y (iii) 18% de “Niños de cinco años cumplidos a seis años por cumplir con segundo control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez” (indicador de producto 1.6). Este resultado es consistente con la evidencia de entrega de servicios en domicilio (productos 1.1, 1.2 y 1.3) sumado a la atención en centros de salud para niños pequeños (indicadores 1.4, 1.5 y 1.6) lo que generaría una mayor demanda de servicios de referencia según los modelos de atención primaria de salud (OMS, 2003).

Aún más importante, la evidencia internacional muestra que un incremento en el porcentaje de hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que está incluido en el sistema de referencia en los últimos seis meses se relaciona con mayores probabilidades de mejoras en la salud, la vacunación, una mayor probabilidad de asistir al preescolar, y a otros servicios de protección social, lo que conduciría a un mayor bienestar y capital humano de los niños (OMS, 2003).

Finalmente es importante destacar que el país haya realizado una evaluación de impacto que permita confirmar la atribución de las intervenciones del Programa, los avances, el análisis de los resultados alcanzados y los aspectos de mejora.

#### **d. Resultados imprevistos**

Un resultado imprevisto con la ejecución del Programa fue el fortalecimiento de las coordinaciones interinstitucionales locales de las Comisiones de Amor a los más Chiquitos municipales, que fue un factor clave para el desarrollo de las acciones en el nivel local, así como el apoyo de las alcaldías municipales. Estas articulaciones se vieron fortalecidas producto de las sesiones desarrolladas en el marco del Programa, logrando trascender a la planificación,

---

<sup>30</sup> Según lo que indica la literatura con menos visitas no hay impactos (Baker Henningham y Lopez Boo, 2010).

ejecución y monitoreo conjunto de todos los temas de la primera infancia más allá del Programa. La implementación de mecanismos de coordinación a través de visitas y sesiones de trabajo con las delegaciones y agentes de las diferentes instituciones a través de procesos intersectoriales ha sido positiva y participativa, la ejecución conjunta del Programa permitió fortalecer las acciones en el nivel comunitario.

Otro resultado imprevisto fue el tema del fortalecimiento de la capacidad institucional en temas de Primera Infancia, ya que inicialmente el Programa contemplaba solamente la formación del personal a cargo de las visitas, sin embargo este se amplió cubriendo toda la Red de Centros de Desarrollo Infantil a nivel nacional con una estrategia de formación a las educadoras y técnicos basada en el Rol activo y actividades desarrolladoras, enfocado en fortalecer y actualizar conocimientos y habilidades en educadoras para potenciar el rol educativo de las familias y cambios positivos en los patrones de crianza.

Durante el período de ampliación de plazo para la preparación, acompañamiento y análisis del levantamiento de datos para la evaluación de impacto, el personal del Programa continuó laborando desde la Dirección de Primera Infancia, brindando asistencia técnica a los CDI, seguimiento y monitoreo a los indicadores, elaboración de informes de seguimiento semanal y mensual, gestiones y revisiones de las solicitudes de subvención y otros.

El personal del Programa también asume responsabilidades institucionales en el seguimiento y asistencia técnica a Delegaciones en actividades propias del indicador de “protagonistas de partos múltiples, adolescentes embarazadas y casos sociales que reciben acompañamiento de MIFAN mediante la Ley 718, “Ley Especial de Protección a las Familias en las que haya Embarazos y Partos Múltiples”

Durante el período también se avanzó en la formación continua de 33 técnicos institucionales que brindan seguimiento a los CDI, en temas de crianza con ternura, planificación pedagógica, evaluación de los aprendizajes, uso del sistema SISCDI, etc.

Un resultado imprevisto con la ejecución del Programa también fue el efecto en la disminución de uno de los índices de depresión materna.

En conclusión, el Programa logró el cumplimiento de la mayoría de los indicadores de producto y algunos de resultado, y estos son atribuible a las acciones y servicios derivados del mismo (excepto por los resultados 14. y 1.5 que no son atribuibles), siendo totalmente alcanzadas y /o superadas las metas planteadas. Lo que permite una calificación de **Satisfactorio** en la Efectividad.

## 2.3 Eficiencia

El programa fue diseñado para ejecutarse en cuatro años, sin embargo, tuvo una extensión de 15,5 meses adicionales, por lo cual se ejecutó en cinco años (diciembre 2012 a mayo 2018). Dicha extensión fue otorgada para finalizar el levantamiento de los datos de evaluación de impacto del programa en tanto se continuaba acompañando técnicamente a las delegaciones.

Durante la vida del programa se muestra que la clasificación de indicadores de desempeño tiene resultado de satisfactorio. según la metodología de desempeño utilizada, la cual mide el avance de la consecución de los productos, el índice de desempeño de costo y el índice de desempeño de cronograma (respectivamente CPI y SPI por sus siglas en inglés) miden desviaciones en términos de costo y tiempo acumuladas con respecto al plan que se ingresó durante la elegibilidad del programa y además se calculan los índices de SPI(a) y CPI (a) que miden las desviaciones de costo y tiempo de la planificación anual.

El programa ejecutó sus productos con los costos esperados y en algunos productos se lograron los objetivos a costos menores de los inicialmente estimados. El Presupuesto original del Programa se modificó ampliando el componente 3 según el cuadro siguiente:

Componentes	Presupuesto original	Presupuesto modificado	Traslado entre Categorías aprobadas
I. Atención Integral a la niñez	15.192.046,00	13.398.201,37	-1.793.844,63
II. Mejoramiento, dotación de espacios y capacitación del recurso humano	2.700.000,00	2.427.302,47	-272.697,53
III. Gestión, supervisión y evaluación	1.565.600,00	3.774.496,16	2.208.896,16
Imprevistos	142.354,00	0	-142.354,00
Costos Financieros	400.000,00	400.000,00	0
	20.000.000,00	20.000.000,00	0

Dicha ampliación se realizó para cubrir las necesidades de contratación de digitadores, contratación de servicios de internet para garantizar el registro actualizado del SME, así como la contratación de personal de monitoreo local (TIS), administradores y contadores en las Delegaciones territoriales que ejecutaron el 52,73% del presupuesto total del Proyecto mediante transferencia a los municipios priorizados. Los gastos operativos del Programa no sobrepasan el 8,9% del presupuesto total, siendo el 4,6% gastos operativos de las delegaciones y nivel central, 4,2% la contratación de personal gerencial, administrativo y de apoyo y el 0,3% la auditoría financiera.

Los informes de verificación de Coberturas y de Evaluación de Desempeño del Programa sirvieron para analizar el costo-efectividad de la intervención, según como fue diseñada, verificando el cumplimiento de los mismos según las especificaciones acordadas: (i) la intensidad (número de visitas anuales según grupo etario); (ii) la duración (horas/minutos de contacto educador-madre); y (iii) el cumplimiento con la norma de atención en las visitas según protocolos.

**Tabla 3: Costos del Proyecto**

OUTPUTS FINANCIAL PROGRESS (US\$)									
Component Nbr.1: Componente 1. Atención Integral a la niñez en comunidades priorizadas								<b>Component revised cost</b>	
								13,398,201.37	
Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.1 Familias con al menos una embarazada y/o menor de seis años con por lo menos una visita anual por el MIFAN-SNBS	Familias	P	57,873.00	387,496.00	187,548.00	73,067.00			705,984.00
		P(a)	57,873.00	112,284.00	180,000.00	200,000.00	34,440.00		508,584.55
		A	63,171.81	83,167.82	127,844.78	210,872.00	23,528.14		508,584.55
Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.2 Niños de 0-3 años atendidos en visita mensual de promoción del desarrollo integral por MIFAN-SNBS	Beneficiaries (#)	P	242,797.00	2063,740.00	3096,000.00	4128,000.00	275,553.00		9806,090.00
		P(a)	242,797.00	2000,000.00	1698,580.00	3000,000.00	690,876.00	81,336.97	8308,354.15
		A	144,362	1983,140.33	2665,070.44	2899,530.34	542,762.25	73,489.18	8,308,354.15
Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.3 Niños de 3-6 años con registro de evaluación bimestral de desarrollo y asistencia al preescolar por MINED-SNBS y visita bimestral de promoción del desarrollo integral por MIFAN-SNBS	Students (#)	P	159,000.00	645,260.00	461,050.00	578,440.00			1843,750.00
		P(a)	159,000.00	350,000.00	1879,280.00	1800,000.00	5,730.00		3735,396.13
		A	0	367,749	1449,867	1912,050.26	5,729.97		3,735,396.13

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.4 Niños/as menores de un año con cuarto control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez.	Beneficiaries (#)	P	23,100.00	51,663.00	37,146.00	22,846.00			134,755.00
		P(a)	23,100.00	31,501.80	42,000.00	46,200.00	13,285.00		144,295.20
		A	23,100.00	15,608.25	50,100.75	42,189.00	13,297.20		144,295.20

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.5 Niños/a de 1 año cumplido y menor de cinco por cumplir con tercer control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez.	Beneficiaries (#)	P	23,100.00	180,606.00	129,007.00	169,528.00			502,241.00
		P(a)	23,100.00	125,997.30	105,000.00	134,400.00	19,337.00		357,729.75
		A	42,000.00	55,781.25	119,836.50	120,745.80	19,366.20		357,729.75

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.6 Niños/as de cinco años cumplidos a 6 años por cumplir con segundo control de seguimiento de VPCD según norma de atención integral a la niñez.	Beneficiaries (#)	P	86,100.00	10,135.00	37,146.00	1,374.00			134,755.00
		P(a)	86,100.00	30,000.00	42,000.00	42,000.00			99,524.25
		A	23,100.00	9,612.75	44,740.50	22,071.00			99,524.25

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
1.7 Niños/as de 6 a 24 meses reciben micronutrientes en las áreas priorizadas.	niños	P	47,520.00	251,592.00	179,685.00	174,632.00			653,429.00
		P(a)	47,520.00	124,746.30	86,400.00	0.00	26,816.00	0.00	244,317.34
		A		124,934.47	84,876.85	7,906.75	26,599.27	0.00	244,317.34

Component Nbr.2: Componente 2. Mejoramiento de las condiciones de atención

**Component revised cost**

**2,427,302.47**

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
2.1 Agentes calificados a cargo de las visitas domiciliarias graduados de proceso de formación para dar dicha atención.	Agentes	P	0.00	400,000.00	550,000.00				950,000.00
		P(a)	0.00	360,000.00	383,000.00	229,865.00	26,780.00	11,565.00	938,411.60
		A	0.00	4,177.93	703,185.33	197,988.34	21,494.99	11,565.01	938,411.60

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
2.2 Espacios comunitarios y salas de estimulación temprana rehabilitados	Espacios Rehabilitados	P	0.00	875,000.00	875,000.00				1750,000.00
		P(a)	0.00	787,500.00	807,700.00	850,000.00	113,400.00	0.00	1488,890.87
		A	0.00	119,480.31	423,839.95	789,547.26	156,023.35	0.00	1,488,890.87

Component Nbr.3: Componente 3. Gestión, Supervisión y Evaluación

**Component revised cost**

**3,774,496.16**

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
3.1 Informes Semestrales de verificación de cobertura entregados	informes	P		75,000.00	100,000.00	100,000.00			275,000.00
		P(a)		60,000.00	75,653.22	66,168.64	0	0	201,821.86
		A	0	0	75,653.22	64,601.03	61,567.61	0	201,821.86

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
3.2 Informes de seguimiento mensual de los Comités Municipales de APLMC entregados.	informes	P	36,180.00	105,570.00	105,539.00	211,478.00			458,767.00
		P(a)	36,180.00	197,911.80	340,027.00	280,000.00	157,400.00	0.00	1002,229.29
		A	31,775.23	192,361.00	322,136.83	329,735.42	126,220.81	0.00	1,002,229.29

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
3.3 Usuarios primarios del registro únicos de protagonistas activos en el MIFAN, MINSA y MINED durante el semestre anterior	Personas	P	4,514.00	81,828.00	81,829.00	81,829.00			250,000.00
		P(a)	4,514.00	50,400.00	80,120.00	48,985.00	27,170.00	9,252.00	270,030.85
		A	0.00	81,265.96	113,190.98	39,163.77	27,158.14	9,252.00	270,030.85

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
3.4 Informes anuales de la evaluación de desempeños entregados	Informes	P		50,000.00	150,000.00	150,000.00			350,000.00
		P(a)		90,000.00	71,768.00	80,000.00		0	64,927.08
		A	0	0	0	39,390.20	25,536.88	0	64,927.08

Output	Unit of Measure		2013	2014	2015	2016	2017	2018	EOP 2018
3.5 Informe de evaluación de impacto entregados	informes	P	0			500,000.00			500,000.00
		P(a)	0	0	0	250,000.00	270,000.00	270,364.79	450,608.00
		A	0	0	0	0	180,243.20	270,364.79	450,607.99

#### Other Cost

			2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
Auditoria Financiera		P					67,000.00		67,000.00
		P(a)		67,000.00	12,580.00	12,750.00	13,600.00	5,200.00	47,783.80
		A		0.00	12,833.80	16,150.00	13,600.00	5,200.00	47,783.80
Administración de Programa		P	139,814.00	339,500.00	373,580.00	365,335.00			1,218,229.00
		P(a)	139,814.00	147,165.00	400,000.00	399,500.00	303,083.00	147,441.27	1,737,095.29
		A	87,302.86	273,879.65	456,544.48	474,167.61	313,099.22	132,101.47	1,737,095.29
Costos Financieros		P					400,000.00		400,000
		P(a)		36,524.89	100,000.00	126,500.00	136,975.11		400,000
		A	1,313.05	12,569.79	40,352.15	265,115.06	80,649.95		400,000

#### Total Cost

			2013	2014	2015	2016	2017	2018	Cost
		P	819,998	5517,390	6363,530	6556,529	742,553	0	20,000,000
		P(a)	819,998	4571,031	6304,108	7566,369	1838,892	525,160	20,000,000
		A	416,125	3323,729	6690,073	7431,224	1636,877	501,972	20,000,000

**Nota:** Los costos incluyen financiamiento del BID, no así el monto de contrapartida local, ya que ninguno de los Ministerios participantes MINSA/MINED/MIFAN llevaban registro contable de los montos de personal institucional participante de las acciones del Programa, movilización, combustible, alimentación, seguimiento y monitoreo desde las delegaciones municipales, departamentales y nivel central.

Para complementar los resultados anteriores se realizaron dos tipos de análisis de eficiencia. El primero es un análisis costo-beneficio que cuantifica los beneficios del programa en términos del aumento de las ganancias futuras de los beneficiarios que resultan del aumento de años de escolaridad y la mejora en el ingreso laboral. En la siguiente Tabla 4 se presenta los resultados del análisis costo-beneficio asumiendo una tasa de descuento de 12%. Las estimaciones para el escenario base (Escenario 2) se realizan con los siguientes supuestos: (i) los beneficiarios se incorporan al mercado laboral a los 14 años de edad, y trabajan por 40 años; (ii) la tasa de ocupación es de 60.7% según el dato al tercer trimestre de 2018 del INIDE; (iii) el retorno educativo privado a un año adicional de educación es de 12,8% según las estimaciones de una ecuación de ingresos de Mincer; (iv) se asume como salario base el salario mínimo legal de Nicaragua en 2018; (v) se asume que el programa generará un incremento adicional de 1,5 más años de escolaridad, según la evidencia de mediano plazo de Maluccio y Flores (2004) para el programa Red de Protección Social de Nicaragua.

Los resultados sugieren que el beneficio neto del Programa asciende a US\$68 millones, lo que equivale a US\$727,75 por beneficiario, la razón de costo-beneficio es de US\$2.28, lo que indica

que el programa genera US\$2,28 por cada dólar invertido, sugiriendo que el proyecto tiene rentabilidad social. La tasa interna de retorno (TIR) se estima en 14,9%. Para el escenario 1, donde se asume un escenario pesimista –que solo incrementa los años de escolaridad en 0,9 años– los indicadores de eficiencia se mantienen en rangos aceptables, con un beneficio neto por beneficiario de US\$289,88 y una razón beneficio-costo de US\$1,51. Para el escenario 3, que considera un aumento mayor en los años de escolaridad (1,7 años) como resultado de la intervención, el beneficio neto por beneficiario es de US\$900,8 y la razón beneficios costos asciende a US\$2,58. Además de estos escenarios se llevaron a cabo diversos análisis de sensibilidad que sugieren que el Programa genera retornos sociales positivos.

**Tabla 4 Indicadores de Eficiencia**

<b>Indicador</b>	<b>Escenario 1. Pesimista</b>	<b>Escenario 2. Base</b>	<b>Escenario 3. Optimista</b>
Beneficios	US\$80.874.058,64	US\$122.020.137,53	US\$138.289.489,20
Costos	US\$53.634.429,81	US\$53.634.429,81	US\$53.634.429,81
Número de beneficiarios	93.969	93.969	93.969
Beneficio neto	US\$27.239.628,83	US\$68.385.707,72	US\$84.655.059,40
Beneficio neto por participante	US\$289,88	US\$727,75	US\$900,88
Razón beneficio-costo	1,51	2,28	2,58
TIR	5,6%	14,9%	19,1%

Fuente: Análisis Beneficio-Costo NI-L1059.

Adicionalmente, se hizo un ejercicio de costo-efectividad aplicando la metodología de J-PAL –basada en Dhaliwal, Duflo, Glennerster, y Tulloch (2013). Los resultados del análisis costo-efectividad indican que para la atención integral de las y los beneficiarios de 0 a 3 años, el costo por beneficiario asciende a US\$204,1 en 2018, mientras que para las y los beneficiarios en el rango de 3 a 6 el costo por beneficiario asciende a US\$132,9 dólares en 2018. Al comparar estos resultados con costos de intervenciones similares, se observa que los costos del Programa NI-L1059 se encuentran dentro del rango de costos de estos programas, sugiriendo que el Programa fue costo-efectivo.

## **II.3 Sostenibilidad**

### **a. Aspectos generales de sostenibilidad**

Durante la fase de diseño se previó como posible riesgo la posibilidad de que el Gobierno de Nicaragua, no lograra asumir la continuidad de los servicios dirigidos a la primera infancia, debido a la baja cobertura de atención a la misma, que está relacionada con la limitación en el gasto público para este grupo etario, y con su limitada focalización.

Debido al énfasis puesto inicialmente en la oferta universal de servicios sociales, se ignoró hasta 2010 la importancia de focalizarlos, con el riesgo de producir un efecto “no pro-pobre” del gasto público y por tanto una mayor exclusión de los más vulnerables. La EMNV 2009 indica que el 58% de los niños atendidos en CICO son “no pobres”. Con la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Humano en septiembre de 2010, el Gobierno de Nicaragua (GDN) reconcilia el objetivo de largo plazo de coberturas universales, con la necesidad inmediata de priorizar los recursos públicos.

Por lo anterior, el Programa contempló como mecanismo de financiamiento, un monto fijo y decreciente por niño atendido, y cubrir parcialmente el costo total de atención integral, para



permitir movilizar el financiamiento de fuente fiscal hacia los municipios priorizados e intervenciones altamente costo-efectivas. De manera que las asignaciones hacia la primera infancia se aumenten con respecto de los niveles encontrados en 2012, previo al inicio del Programa.

Los impactos de las prestaciones se sostendrán en el tiempo únicamente en la medida que la oferta pública de servicios para los beneficiarios más vulnerables también se sostenga. De acuerdo con la literatura, los costos de los Programas son cruciales porque determinan hasta qué punto se pueden entregar y mantener los servicios en la medida que el Gobierno local aumente su presupuesto para el desarrollo infantil temprano. El costeo también es importante para establecer el total de los costos de los recursos que junto con los beneficios permiten estipular qué tipos de Programas tengan un mayor retorno a la inversión. Asimismo, este sugiere tres grandes rubros para costear los servicios a la primera infancia: (i) visitas domiciliarias, (ii) jardines de cuidado infantil de jornada completa, y (iii) niños que asisten a preescolar y participan en actividades educativas de tiempo parcial<sup>31</sup>.

En el diseño de la operación se analizó el impacto fiscal, el presupuesto público de gastos que se tendría que movilizar a futuro bajo diversos escenarios de cobertura, donde el escenario más conservador indicó que para financiar la atención a nivel nacional con la cobertura alcanzada en 2015 (incluida la financiada bajo este programa), el PGR tendría que asignar a dicha atención no menos de US\$40,5 millones en 2015. Por otro lado, el escenario más ambicioso (ej. 75% de cobertura en 2020 de los menores de 6 años pobres y el 100% de los extremadamente pobres a nivel nacional) significaría un costo total de US\$92,4 millones. Con base en: la tendencia al alza de: (i) el presupuesto de los tres ministerios sociales entre 2006 y 2012 (69%); y (ii) la parte asignada a primera infancia dentro de cada ministerio (particularmente en el caso del MINED), Según la proyección que aplicó un aumento interanual es del 12%, tal como se indicó en el Marco Presupuestario de Mediano Plazo, con recursos por US\$210 millones para Primera Infancia en 2020.

Sin embargo, las asignaciones no se incrementaron conforme la proyección esperada. Entre 2016 y 2018, especialmente en el MIFAN, sostiene una disminución real de -21.4% en 2018, siendo el mayor afectado de los tres ministerios. El MINED por su parte en 2018 se disminuyó al -3.4% y MINSA al -3.5%, comprometiendo así la continuidad y sostenibilidad de las atenciones y provisión de los servicios de Primera Infancia logradas con el Programa.

## **b. Sostenibilidad financiera**

A fin de asegurar la sostenibilidad del financiamiento y basado en los niveles de cobertura y esfuerzo presupuestario de los respectivos ministerios, se previó el financiamiento de un porcentaje decreciente del costo de atención a lo largo del período de desembolso del programa.

Específicamente, en los primeros dos años el Programa financió el 60% del costo anual por niño menor de 6 años atendido en las visitas domiciliarias, el 100% del costo anual por niño de 3 a 6 años por concepto de la merienda y el 15% del costo de atención en salud por niño menor de seis años atendido (esto significa en montos totales: US\$60, US\$25 y US\$5,25 respectivamente). En los últimos dos años dentro del plazo de desembolso, los porcentajes respectivos fueron 55%, 90% y 12%. (US\$55, US\$22.50 y US\$4.20 respectivamente). Dado que se cubrió parcialmente el costo por niño efectivamente atendido, el financiamiento sirvió de incentivo para que el MIFAN como ejecutor, MINED y MINSA canalizaran sus propios recursos hacia la primera infancia en las comunidades priorizadas.

---

<sup>31</sup> Los Primeros años, Samuel Berlinski y Norbert Schady, 2016

Durante la ejecución del Programa, los servicios continuaron brindándose con la misma intensidad y calidad, siendo asumido por los Ministerios el porcentaje que se dejó de percibir en los dos últimos años.

Sin embargo, la sostenibilidad efectiva solamente se dio en el MINED, para el grupo etario 3 a 6 años en el servicio específico de preescolar, logrando absorber el 100% de las educadoras de preescolar, incluyéndolas en planilla institucional una vez concluido el Programa, esto significa que el servicio preescolar que estaba siendo cubierto con fondos del Programa y que alcanzó una cobertura de 30.089 niños (15.662 niñas y 14.427 niños) de 28.258 familias continuó brindándose sin interrupción en las 1.970 salas de preescolar comunitario en las comunidades priorizadas y realizando 8 visitas casa a casa al año a las familias de los niños integrados al preescolar. Y el MINSA continuó brindando la cobertura VPCD al 100% de los niños y niñas menores de seis en las comunidades priorizadas.

En miras hacia la sostenibilidad MIFAN deberá realizar un ejercicio detallado del costo de la oferta de servicios dirigidos a la Primera Infancia que mandata la PNPI, así como un análisis de las coberturas y brechas existentes, principalmente en el grupo etario 0 a 3 y proponer alternativas innovadoras de promoción del desarrollo infantil temprano desde las municipalidades y la empresa privada.

### **c. Sostenibilidad Técnica**

Con relación a la sostenibilidad de los resultados encontrados en la evaluación de desempeño, se espera que los mismos se sostengan en el tiempo, como lo es el Porcentaje de hogares donde por lo menos un miembro acudió a los servicios que están incluido en el sistema de referencia en los últimos seis meses, que alcanzó hasta un 80% en las comunidades priorizadas, y que es determinante para el desarrollo infantil temprano porque moviliza la demanda de las familias a los servicios básicos para sus hijos e hijas de 0 a 6 años.

El fortalecimiento de las comisiones de amor para los más chiquitos y chiquitas en los municipios priorizados, movilizándolos para procurar la integralidad de los servicios para la primera infancia desde el SNBS, así también los alcances de la formación a 7.611 agentes calificados a cargo de las visitas domiciliarias que fortalecen la capacidad institucional en MIFAN, MINED, MINSA, INIFOM y CDI, fue provechoso para las municipalidades, así como para disponer de personal calificado y ser absorbido por el Ministerio de Educación una vez acabó el Programa.

Otra acción que favorece la sostenibilidad fueron las capacidades adquiridas por personal voluntario, con funciones de educadoras comunitarias, que adquieren un compromiso con su comunidad, por los niños y niñas y sus familias, convencidas de que, potenciando esas capacidades infantiles, potencian el desarrollo de su comunidad, convirtiendo en capacidad instalada en la comunidad para futuras intervenciones en la primera infancia.

Sin embargo, existen riesgos significativos para la continuación de los resultados alcanzados con el PAIPPI, por no lograrse la sostenibilidad de la oferta de servicios de visita casa a casa para ambos grupos etarios, lo que ocasiona una calificación **Satisfactorio** en el tema de la Sostenibilidad bajo esta modalidad. No obstante, existen aspectos positivos de desarrollo cognitivos y de otro tipo de habilidades que generaron las intervenciones del Programa, las que a su vez expanden logros académicos y de escolaridades en la infancia tardía y en la adolescencia, como beneficio que incide de manera positiva en la productividad, y de los ingresos en la edad adulta. Otro aspecto, es la oferta de cuidado infantil para los padres en beneficio de ahorro de gastos, de tiempo, buen cuidado a sus niños y para facilitan la participación de las madres en el mercado laboral.

#### **d. Salvaguardas ambientales y sociales**

De conformidad con lo establecido en la Política de medioambiente y cumplimiento de salvaguardias del Banco (OP-703) se clasifica la operación en la categoría “C”, dado que la inversión en los ambientes físicos consistió en reparaciones menores en locales públicos existentes. El Reglamento Operativo del Programa (RO) incluye la obligación por parte del MIFAN, MINED y MINSA, para lo cual se construyó un Manual de procedimientos para las rehabilitaciones, haciendo aplicar las normas de gestión ambiental y de prevención de riesgo en el uso de los locales.

En cuanto a la inclusión social, se incluyeron comunidades vulnerables entre ellas algunas con población indígena, por lo que el Reglamento Operativo previó la consulta y adaptación de las prestaciones desde un enfoque inclusivo y de pertinencia cultural, de acuerdo con la Política OP-765.

### **III. CRITERIOS NO CENTRALES**

#### **III.1 Desempeño del Banco**

El desempeño del Banco se considera satisfactorio. Desde la preparación del Programa se contó con la asistencia técnica adicional al Ejecutor con el fin de aumentar las probabilidades de éxito del proyecto, estas fueron las Cooperaciones técnicas NI-T1116: Evaluación de Impacto de los Servicios Integrales de Desarrollo Infantil en Áreas Rurales de Nicaragua; y NI-T1082: Monitoreo del Gasto en Protección Social y Evaluación de Impacto del Programa Urbano de Bienestar.

Para el monitoreo de los resultados, con el acompañamiento del equipo del proyecto y planificación, los instrumentos utilizados durante la ejecución del Programa fueron el Informe de Seguimiento del Progreso (PMR), los informes semestrales de progreso, que además de ser condición contractual para cumplimiento del Contrato de Préstamo, sus contenidos fueron analizados para el monitoreo como es el Plan Operativo Anual (POA), Plan de Adquisiciones (PA) y Matriz de Resultados (MR) relacionados a los resultados y productos con su respectivo avance financiero. Estos informes, además incluyen los riesgos del programa y el avance en las medidas de mitigación acordadas, lecciones aprendidas y conclusiones y recomendaciones para retroalimentar el Programa. En base a la información se realizaron reuniones de seguimiento, reuniones de planificación anual, misiones administrativas, dos revisiones de cartera anuales, cumplimiento al plan de supervisión mediante visitas de campo, consultorías técnicas, talleres, y acciones preventivas y correctivas, entre otras actividades, para el desempeño del Proyecto.

Para garantizar el desarrollo del Programa con calidad se establecieron planes de acciones, que entre otras surgen mediante acuerdos suscritos en revisiones de cartera, se firmaron convenios interinstitucionales en el marco de la política de primera infancia para la creación de las comisiones y facilitar consenso entre las partes, se realizaron encuentros regionales y municipales, entre otras acciones, con el acompañamiento del Banco durante la vida del Programa.

En materia fiduciaria, para el caso de las adquisiciones en cumplimiento a las políticas de adquisiciones GN-2349-7: Política para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID; y GN-2350-7: Política para la Contratación de Consultores financiados por el BID, que nace del Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y el Plan Operativo anual (POA), fueron realizados mediante procesos ex ante y ex post para los tipos de adquisiciones identificados en el PA. Todos los procesos de revisión ex ante fueron debidamente revisados en la documentación presentada para no objeción de licitaciones de bienes, consultorías, y firmas consultoras. Asimismo,

anualmente el Banco realizó visitas de supervisión para la revisión de los expedientes de los procesos ex post, especialmente consultorías y licitaciones públicas nacionales.

En atención a los aspectos de gestión financiera, el Banco dio seguimiento como parte de la administración de las operaciones con garantía soberana que contempla las cláusulas de cumplimiento a la Auditoría Interna, Auditoría Externa y Control Interno, mediante la entrega oportuna de los Estados Financieros Auditados anual. Además, se registraron oportunamente las justificaciones de desembolso como parte de reconocimiento a los gastos elegibles y conforme el reporte del sistema SIGFA-PRO<sup>32</sup> y solicitudes de desembolso de acuerdo con el Plan Financiero vigente.

En su análisis, destaca la corresponsabilidad del Banco en las modificaciones al diseño original del Programa y apoyo para la correcta ejecución del programa y también para lograr solucionar los problemas que se presentaron durante la ejecución del mismo.

### **III.2 Desempeño del Prestatario**

El Desempeño del Prestatario se considera satisfactorio. En el año 2013, previo al inicio de la ejecución del Programa, se realizó el Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) a la Institución ejecutora MIFAN, encontrando un Riesgo bajo. De esta evaluación se originó un Plan de Acción para mejorar la Capacidad de Ejecución y de Control.

MIFAN implementó todos los compromisos acordados en el Plan de Acción que resulta de la aplicación del SECI, y continuó brindando seguimiento y asesoría in situ a las Delegaciones Departamentales para la correcta ejecución de los fondos.

Uno de los desafíos importantes y lecciones aprendidas del Programa, identificado desde el inicio de ejecución del Proyecto fue la falta de coordinación interinstitucional entre los actores claves conforme sus competencias institucionales. Si bien, el MIFAN era el ejecutor rector del Programa, hubo necesidad de crear acciones entre el MINED, MINSA y Alcaldías municipales, denominado CTEC, para la creación conjunta de estrategias, articulación local e integridad de los servicios, así como sesiones más frecuentes de los diversos equipos para la micro planificación y evaluaciones que contribuyeron, sin duda, a la mejora continua durante la ejecución del Programa.

Otro reto fue la definición de la rehabilitación de los espacios comunitarios (preescolares y salas de estimulación temprana), que finalizó hasta en 2017 con 231 espacios comunitarios y salas de estimulación rehabilitados. Esto surgió, por un lado, debido a un tema conceptual de “Rehabilitación” ante procedimientos de registros nacionales de asignación presupuestaria; y, por otro lado, al realizarse diversos procesos licitatorios con montos poco atractivos en el mercado. No obstante, el MIFAN logró mitigar estos retrasos en el cronograma con planes de acción estratégicos de agrupación de procesos para hacer más atractivas las licitaciones a los oferentes. De este modo, y con la debida gestión de la asignación presupuestaria finalizaron estos 231 espacios comunitarios satisfactoriamente.

Los resultados de Auditoría Financiera siempre fueron de opinión favorable, sin presentar hallazgos significativos; algunas observaciones al control interno fueron mejoradas en conjunto con Dirección Administrativa Financiera de la Institución.

La ejecución física del Programa fue conforme lo planificado, logrando cumplir con las metas físicas planteadas para cada indicador de producto. Los costos financieros sufrieron variación respecto a los costos de diseño, en especial el componente III. Gestión, supervisión y evaluación, y se debe al fortalecimiento de la calidad mediante la contratación de digitadores, personal de

---

<sup>32</sup> Sistema Integral de Gestión Financiera y Auditoría

monitoreo local, administración y contabilidad en las Delegaciones territoriales que incrementaron estos costos que fueron necesarios durante la ejecución del Programa.

El programa fue extendido por 15,5 meses adicionales al plazo original de vencimiento, sin embargo, este requerimiento fue necesario para la finalización del levantamiento de datos de la evaluación de impacto.

### **III.3 Utilización de Sistemas de País**

El programa utilizó el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) para la planificación y publicación del plan de adquisiciones y sus actualizaciones. Para la publicación de los anuncios específicos de licitación de todas las contrataciones se utilizó el Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas (SISCAE).

Los registros de las operaciones se efectuaron durante los años 2013 a 2017, en el SIGFA (Sistema Integrado de Gestión Financiero y Auditoría). A partir del año 2018, se registró en el SIGAF (Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera), Asimismo se registra las operaciones en el Sub-sistema SIGFAPRO (Sistema Integrado de Gestión de Proyectos), especial para proyecto que corresponden a Préstamos y Donaciones de Organismos Internacionales. El registro se ha continuado en el SIGFAPRO, debido a que el Sistema SIGAF, aún no cuenta con Módulo de Proyectos para registrar sus justificaciones al BID.

#### IV. Hallazgos y Recomendaciones

**Tabla 4. Hallazgos y recomendaciones**

Hallazgos	Recomendaciones
<b>Dimensión 1: Técnico-Sectorial</b>	
El Proyecto requirió 15.5 meses de extensión de plazo, para cumplir con la Evaluación de Impacto	En futuros proyectos se debe definir desde el principio toda la metodología e instrumentos para recolectar la línea de base y los datos para los seguimientos en la etapa de diseño. Es ideal definir si la firma que realizó el Levantamiento de la Línea de Base debe ser la misma que realice las mediciones de término medio y final, para evitar atrasos en la selección y contratación de esta.
Datos Censales oficiales del INIDE son demasiados desfasados, lo que pone en riesgo el seguimiento monitoreo y evaluación de los resultados del proyecto.	Al no contar con censo actualizado se debe trabajar con las bases de datos de las instituciones, pero siempre con el apoyo del INIDE, que la Institución rectora de las estadísticas de País, a fin de acercarnos a la proyección de las brechas y cobertura. Existen datos en las propias instituciones que deben potencializarse, mejorar la calidad del dato y aprovecharlos para los análisis
Limitados resultados alcanzados en las áreas de competencias parentales y en la calidad del ambiente familiar	Se debe crear un instrumento que mida los avances en estas dos áreas del desarrollo de manera intermedia dentro del proyecto y no esperar a la evaluación de impacto. También, se debe crear una metodología que permita capturar la calidad de las competencias parentales y el ambiente familiar de manera rutinaria dentro del período de ejecución de la intervención y no al final. Para lograr esto, a parte de los temas de cobertura, se debe profundizar y destinar mayores recursos a las intervenciones de mejora de la calidad continua.
Los Enlaces del MIFAN, MINED, las técnicas de seguimiento y el responsable del sistema de información brindaban seguimiento y monitoreo al uso del sistema, haciendo énfasis en el instrumento de observación de las educadoras, cantidad de visitas por técnicos, analizando y evaluando los datos, identificando logros y dificultades, generando planes de acción según lo encontrado (capacitaciones, acompañamiento técnico inmediato, dotación de equipos).	Como práctica los resultados se regresaban con técnicos de primera infancia y técnicos integrales de seguimiento, que a su vez se reunían con las educadoras, como un proceso de retroalimentación. Este mecanismo se recomienda mantener en la política pública de primera infancia.
En la fase inicial del Programa se requirió un proceso de coordinación interinstitucional efectivo entre MIFAN, MINSA, MINED e INIFOM,	Para futuros procesos se recomienda establecer acuerdos de coordinación en la fase de condiciones previas y con el MHCP, especialmente coordinar desde la fase de diseño con las demás instituciones para la continua colaboración por competencia institucional en el programa.

La calidad de las visitas fue evaluada de dos maneras: (i) El Ministerio de la Familia por medio de sus supervisores aplicó checklists ocasionales para monitorear la calidad; (ii) Una experta del BID observó 10 visitas del PAIPPI con un instrumento validado internacionalmente. Se encontró una buena relación entre los visitantes y las familias, y la participación en actividades de aprendizaje basadas en el juego introducidas por el educador por lo que las capacitaciones, protocolos y el M&E parecen haber funcionado en estos temas.	Aspectos que se implementaron de manera deficiente fueron la revisión de temas de sesiones anteriores, la demostración de actividades y el diálogo entre cuidadores y educadoras, los cuales requieren mejora en otros programas. Además, se recomienda entre medidas que el país podría tomar para mejorar estos aspectos, que además de la capacitación y supervisión, se realice un acompañamiento ( <i>coaching</i> ) de las educadoras.
<b>Dimensión 2: Organizativa y Administrativa</b>	
El Programa financió el desarrollo y puesta en marcha de un Sistema de Monitoreo y Evaluación para asegurar el seguimiento oportuno de la cobertura y la calidad de los servicios de primera infancia. El sistema es alimentado de los datos de los CDI y de las visitas parentales domiciliarias, acorde al Reglamento Operativo y contenido al Curriculum Nacional de 0-3 años.	Todo proceso de construcción de Sistemas de Monitoreo y Evaluación debe partir de un análisis de los instrumentos rectores del Programa (Matriz de Resultados, Políticas Públicas, Reglamento Operativo, Protocolos, Curriculum, etc.) con la participación activa de todas las áreas involucradas del Programa.
La prestación de los servicios contemplados en el Programa (salud, educación, servicios en los CDI), estuvieron disponibles a la población protagonista en el tiempo programado y con la calidad esperada, gracias a que se contó con personal con amplia experiencia, tanto en las áreas gerenciales, técnicas, planificación, administración, obras, adquisiciones e informática.	Es importante preservar la experiencia acumulada del Personal en Programas dirigidos a la primera infancia, con énfasis en desarrollo infantil temprano, inclusión, modelos de crianza, género, planificación por resultados, y conocimiento de las políticas del BID, para asegurar así la calidad de la prestación de los servicios, el acompañamiento técnico oportuno y una correcta ejecución de los fondos.
Durante el arranque se registraron problemas de coordinación con los tres ministerios participantes.	Se requiere un proceso e instrumento (convenio) de coordinación interinstitucional entre MIFAN, MINSA, MINED e INIFOM, con la identificación de los canales de comunicación desde el diseño del Programa con acuerdos concretos. Desde el diseño de la operación
<b>Dimensión 3: Dimensiones relacionadas con los procesos y actores públicos</b>	
El 100% de las educadoras 3-6 fueron incluidas a Planilla institucional de MINED al concluir el Programa, logrando así la sostenibilidad del servicio preescolar, no así las educadoras 0-3 de MIFAN que realizaban las visitas casa a casa.	Es necesario que se oficialice y/o institucionalice la visita casa a casa para el desarrollo de habilidades parentales como un servicio especializado para la primera infancia, especialmente para el grupo 0-3 que históricamente ha estado desatendido.
	Es importante invertir en el coste de los servicios de primera infancia para facilitar la gestión de recursos y presupuestación de fuente del tesoro y fuente externa.

	En futuros programas/Proyectos desde su diseño debe acordarse con MHCP la incorporación parcial de las intervenciones en primera infancia en el PGR, para su oportuna sostenibilidad una vez concluidos los proyectos.
La ejecución del Programa coincidió con el proceso de ampliación y presencia de MIFAN en los municipios y la ampliación de la Red Nacional de Centros de Desarrollo Infantil administrados por las Alcaldías Municipales	Elaborar propuesta de sostenibilidad de los servicios para la primera infancia desde las municipalidades, en el marco de la Ley 40 “Ley de Municipios” que contempla una partida del presupuesto para la niñez.
	Diseñar una estrategia de fondo presupuestal para estimular a las Alcaldías municipales que promueven acciones dirigidas al desarrollo óptimo de la infancia temprana y la mejora continua de los servicios. Para esto es muy relevante contar con los costos por niño atendido actualizados que permita planificar mejor las inversiones e incorporar en el presupuesto general de la nación los recursos necesarios para garantizar la sostenibilidad de los servicios en sus diferentes modalidades, las inversiones en mantenimiento y la cualificación permanente del recurso humano.
<b>Dimensión 4: Dimensiones Fiduciarias</b>	
Los procesos de licitación de contratación de servicios de mejoras de los locales preescolares y salas de estimulación temprana no fueron atractivos para los contratistas, por ser montos pequeños y en áreas de mucha dispersión geográfica, por lo que fue necesario agruparlos en lotes desde 2 hasta 6 locales por proceso.	Es importante reconocer la asesoría técnica y flexibilidad para esta modificación, lo que favoreció el cumplimiento de los indicadores y la oportuna dignificación de espacios preescolares y salas de estimulación temprana. Se recomienda procesos de comparación de precios que se lleven a nivel local.
<b>Dimensión 5: Gestión del Riesgo</b>	
La institución ejecutora sufrió un siniestro en el primer semestre de 2018 en las instalaciones del área financiera, perdiendo una importante cantidad de documentación contable de los años 2013-2018.	Es necesario invertir en equipos para el respaldo digital de los archivos contables en físico, para salvaguardar la información en caso de incidentes como el ocurrido.
	Se debe invertir en la construcción de un lugar de mayor seguridad, sin acceso por la vía pública, donde se instale el Archivo Central, para el resguardo de la documentación contable, tanto Institucional como de Programas.



**Tabla A1. Indicadores de impacto y de resultado: Medias de grupos de control y tratamiento y coeficiente de impacto (LATE)**

Indicadores de impacto	Control		Tratamiento		Efecto
	Media	DE	Media	DE	
Tasa de desnutrición crónica (niños de 6 a 23 meses)	0.113	0.317	0.112	0.315	0.043
Desarrollo Social Individual: Rezagado test Denver (niños 0-6 años)	0.156	0.363	0.140	0.347	-0.066
Motor fino: Rezagado test Denver (niños 0-6 años)	0.297	0.457	0.253	0.435	<b>-0.140 **</b>
Desarrollo Lenguaje: Rezagado test Denver (niños 0-6 años)	0.190	0.392	0.192	0.394	-0.101
<b>Indicadores de resultado</b>					
<b>HOME (estimulación y pautas de crianza en el hogar)</b>					
Dirigieron palabras de afecto al niño	0.765	0.424	0.805	0.396	0.011
Respondieron verbalmente ante palabras/sonidos del niño	0.715	0.452	0.760	0.427	-0.000
Espontáneamente alabaron al niño	0.678	0.467	0.682	0.466	0.078
Transmiten sonidos positivos hacia el niño	0.805	0.397	0.840	0.367	-0.036
Acariciaron o besaron al niño	0.676	0.468	0.709	0.454	0.023
Gritaron al niño	0.015	0.120	0.019	0.135	-0.003
Pegaron al niño	0.002	0.046	0.010	0.101	-0.040
Reganaron al niño	0.029	0.169	0.043	0.202	-0.003
Le prohibieron algo al niño	0.048	0.214	0.072	0.258	-0.034
HOME (Total)	7.447	1.862	7.573	1.814	0.156
<b>Acceso a servicios</b>					
Niño registrado en registro civil (con partida de nacimiento)	0.799	0.401	0.823	0.382	<b>0.054 ***</b>
Matricula preescolar (niños 3-6 años)	0.449	0.498	0.477	0.500	<b>0.081 *</b>
<b>Conocimiento parental sobre desarrollo infantil y pautas de crianza apropiadas (KIDI índice)</b>	0.744	0.127	0.746	0.126	0.012
<b>Métodos de disciplina en el hogar (Índice)</b>	0.808	0.125	0.809	0.121	-0.020
<b>Depresión materna</b>					

Durante los últimos 7 días					
¿Cuántos días se sintió molesta/o por cosas que normalmente antes no le molestaban?	0.964	1.805	0.949	1.777	0.250
¿Cuántos días no sintió ganas de comer/ no tenía hambre?	0.897	1.669	0.904	1.673	-0.166
¿Cuántos días se sintió desanimada/o, y aún con la ayuda de la familia o amigos no logro sentirse mejor?	1.170	2.027	1.195	2.009	0.183
¿Cuántos días sintió que le costaba concentrarse en lo que hacía aún sin tener a nadie que le esté interrumpiendo?	1.062	1.966	1.056	1.895	-0.054
¿Cuántos días se sintió melancólica o deprimida?	1.120	1.992	1.058	1.919	-0.111
¿Cuántos días sintió que todo lo que hacía costaba mucho esfuerzo?	1.423	2.316	1.344	2.223	-0.111
¿Cuántos días se sintió temerosa/con miedo?	0.799	1.758	0.792	1.685	0.146
¿Cuántos días no durmió bien?	1.377	2.083	1.342	2.078	-0.053
¿Cuántos días hablaba menos de lo que usualmente habla?	0.638	1.454	0.601	1.387	<b>-0.369 **</b>
¿Cuántos días se sintió sola?	1.100	2.145	1.084	2.124	-0.159
¿Cuántos días se sintió triste?	1.369	2.121	1.311	2.096	-0.297
¿Cuántos días sintió que no lograba salir adelante?	1.628	2.543	1.441	2.335	0.108

Nota: Media y desviación estándar medidas en línea de base. El efecto es un estimador LATE, donde la variable endógena es si el niño recibió visitas domiciliarias, y la VI es el estatus de tratamiento de la localidad. Se incluyen los siguientes controles: resultado en línea de base (si se midió), efectos fijos de municipio, edad (en meses), y número total de habitantes, demografía de los padres, y nivel educativo. \*p < .10,\*\* p < .05,\*\*\* p < .01.

**Informe de Terminación de Proyecto**  
**Programa de Acompañamiento a la Implementación de la Política de Primera Infancia (2725/BL-NI)**

Efectividad en el Desarrollo Resumen		
<i>I. Efectividad en el Desarrollo - Criterios Centrales</i>		
<i>Calificación general recomendada:</i>	<i>Exitoso</i>	
		Peso
1. Relevancia	4.00	20%
2. Efectividad	3.00	40%
% de resultados alcanzados	85.1%	
3. Eficiencia	4.00	20%
4. Sostenibilidad	3.00	20%
<i>II. Efectividad en el Desarrollo - Criterios No Centrales</i>		
Desempeño Del Banco	Satisfactorio	
Desempeño Del Prestatario	Satisfactorio	