



Programa Urbano de Bienestar de la Niñez en Extrema Pobreza

(NI0155 / 2264/BL-NI)

Resumen Ejecutivo Informe de Terminación de Proyecto

Equipo de Proyecto Original:

Emmanuelle Sánchez-Monin (SPH/CNI) y Sigrid Vivo-Guzmán (SCL/SPH), ambas jefe de equipo; Martha Guerra (SCL/SPH); Walquiria Soto (CID/CNI); María Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Zoraida Argüello y Brenda Álvarez (PDP/CNI); Nelson Hernández, Mireille Vijil y Carolina Zúñiga, consultores.

Equipo PCR:

Meri Helleranta (SPH/CNI) jefe de equipo, María Dolores Estrada, consultor; y Claudia Bone (CID/CNI), analista de operaciones.

Resumen Ejecutivo¹
Informe de Terminación del Proyecto (PCR)
Programa Urbano de Bienestar de la Niñez en Extrema Pobreza
NI0155 (2264/BL – NI)

Introducción

El Programa Urbano se propuso contribuir a mejorar el desarrollo integral de la niñez urbana en condiciones de extrema pobreza, a través de la ampliación del acceso con calidad a intervenciones comunitarias, inclusivas y sostenibles, brindando atención integral a menores de seis años, sus familias y comunidades en 79 barrios priorizados por su alta concentración de extrema pobreza. Se apuntaba a alcanzar 8,000 familias y 10,000 niños en los 12 municipios seleccionados bajo una estrategia de focalización geográfica a nivel de barrios. Esta estrategia se fundamenta en el mapa de pobreza oficial desarrollado por el Instituto Nacional de Información de Desarrollo (INIDE), el cual sigue una metodología de Necesidad Básica Insatisfecha (NBI). El costo de la operación se contempló en USD15 millones, por un período de ejecución de tres años de 2010 a 2013; sin embargo, el periodo de ejecución fue prolongado por 24 meses adicionales hasta mayo de 2015². La atención a los niños y niñas en los Centros Infantiles Comunitarios (CICO) inició a finales de 2012 de manera paulatina por atraso en la construcción de los locales.

Se establecieron dos modalidades de atención a niños menores de seis años. La primera, de carácter institucional, a través de la prestación de servicios con enfoque integral en CICO. Estos centros funcionaron durante media jornada cinco días por semana, durante la cual los niños participaron en actividades derivadas del currículum nacional para la niñez de 0 a 3 años, organizado en tres ámbitos de aprendizaje: personal-social, comunicación y comprensión del mundo. Entre las actividades que fueron desarrolladas destacan: juegos, cantos, lectura o narración de cuentos, interacciones diversas con juguetes y materiales provistos por el programa y con elementos de la naturaleza, y aprendizajes para la vida, dentro del CICO y en el hogar. Se brindó alimentación mediante una merienda básica, con posibilidades de ser complementada por las familias con productos perecederos. Adicionalmente, los niños de 6-24 meses en CICO recibieron micronutrientes en polvo según la norma del MINSA³. La segunda modalidad, Modalidad Familiar y Comunitaria (MFC) de tipo itinerante, consistió en la realización de visitas domiciliarias de 45 minutos de duración cada quince días por parte de una educadora de primera infancia. La labor de la educadora se centraba en demostrar a las madres o tutores de los niños actividades educativas similares a las descritas anteriormente, a fin de que las familias apliquen estos aprendizajes con sus hijos cotidianamente haciendo uso de objetos de la casa y materiales del medio. Durante la visita, las educadoras contaron con material gráfico demostrativo que reforzaba y ampliaba los conocimientos de la familia, de acuerdo con el currículum nacional de primera infancia.

Como aspectos innovadores, el Programa incluyó dos servicios complementarios para la atención a las familias atendidas en ambas modalidades educativas: el Acompañamiento

¹ Cabe señalar que en comparación con el informe completo, en este *resumen ejecutivo* se ha omitido información confidencial a solicitud del país prestatario.

² La extensión de plazo del Programa se dio por los retrasos en la construcción de los CICO: Primero la asignación de los terrenos por los municipios sobrepasó los tiempos asignados y adicionalmente, MIFAN tuvo que adaptar su código de construcción de CICO para poder utilizar terrenos disponibles de tamaños distintos a lo requerido, lo cual también ocasionó un retraso en el inicio de los servicios institucionales.

³ La norma del MINSA establece una dosis de 15 miligramos de polvo de micronutrientes diario por 60 días cada 6 meses.

Familiar y los Talleres de Competencias Parentales. El Acompañamiento Familiar es una consejería estructurada alrededor de un plan de visitas domiciliarias a cargo de un técnico, dirigidas a detectar y mejorar condiciones asociadas a problemáticas específicas de cada familia que afectan sus oportunidades de desarrollo, y así referirla hacia servicios sociales básicos, como salud, nutrición y educación básica del hogar. Por su parte, los Talleres de Competencias Parentales impartieron conocimientos sobre el desarrollo inicial de los niños en las dimensiones afectiva, cognitiva, social y física, y el papel que la familia y la comunidad deben jugar para impulsarlo, promoviendo actitudes y comportamientos positivos para la protección y el desarrollo de la niñez.

Lógica del Diseño

El objetivo del proyecto se deriva de una lógica vertical basada en la hipótesis de que las inversiones institucionales en el cuidado infantil y en la promoción de capacidades parentales para la crianza en comunidades urbanas pobres, mejorarían el desarrollo integral en los niños menores de seis años de edad, tal como se evidencia en la literatura⁴. En particular se intentó tener un impacto en las cinco áreas claves identificadas en la literatura: desarrollo físico y motor, habilidades de lenguaje y comunicación, cognitivas, y socio – emocionales. Así mismo también se esperaba incidir en la reducción de la desnutrición crónica y aumentar la asistencia a la escuela primaria.

Entre las actividades claves para alcanzar su objetivo, el proyecto planificó: (i) Encontrar 80 terrenos en barrios focalizados por indicadores de pobreza (altamente hacinados) y asignar aleatoriamente las comunidades para la construcción de 40 CICO y ejecutar dichas obras; (ii) Aprobar oficialmente el currículo y guías de trabajo para los niños de 0-3 para cuidado infantil en los CICO, adaptar la modalidad itinerante rural en visitas estructuradas de MFC, y desarrollar y aprobar el acompañamiento familiar y protocolos de monitoreo para cada uno; (iii) Entrenar a las educadoras y técnicos de acompañamiento familiar; y (iv) organizar y proporcionar dos servicios nuevos de alta calidad a 80% de los niños de los barrios seleccionados por un mínimo de 12 meses consecutivos para procurar tener un impacto en los indicadores de desarrollo infantil.

Cabe destacar que para un periodo de ejecución originalmente diseñado para ser completado en tres años, el proyecto fue bastante ambicioso. Adicionalmente, esta fue la primera experiencia del MIFAN contratando obras de infraestructura. En todo caso, los objetivos del programa debería ser analizados tomando como premisa que este proyecto de US\$15 millones iba a constituir solo la primera fase de un programa más amplio, aunque finalmente las siguientes fases no llegaron a ser financiadas.

Efectividad

El Programa cumplió su meta en 10 de los 14 indicadores de producto y en todos los indicadores de resultado. Los productos claves del Programa (ver tabla 1) alcanzaron más de 85% en promedio de la meta prevista. Adicionalmente, el Programa incorporó una evaluación de impacto⁵ para poder medir la contribución de esta intervención a la consecución de los

⁴ Los Primeros Años. El bienestar infantil y el papel de las políticas públicas”. Editado por Samuel Berlinski y Norbert Schady. Banco Interamericano de Desarrollo (2015).

⁵ Si bien se planificó un diseño experimental combinado con asignación aleatoria del tratamiento (CICO o comunitario o control), dadas las diferencias en la implementación con lo planificado, en el análisis estadístico, la

resultados e impactos esperados, sin embargo en este momento solo se cuenta con resultados preliminares.

Productos y Resultados

La tabla 1 presenta un resumen de los resultados y productos⁶. En resumen, el Programa Urbano brindó servicios de Acompañamiento Familiar a más de 7,600 familias y acompañó a más de 1,200 de ellas en la inscripción en el registro civil de sus hijos menores de 6 años. El Programa también atendió a casi 2,000 niños en la red de 50 CICO construidos, y a más de 5,000 niños con visita domiciliar para fortalecer en sus padres las habilidades de crianza con énfasis en el apego y formas no violentas de educación de sus niños. Así también, se contribuyó a la construcción de capital humano a través de la formación de al menos 500 educadoras comunitarias capacitadas en temas que promueven la calidad de la atención integral a la niñez. Se promocionó el uso al servicio de vigilancia de crecimiento y desarrollo de niños, y la atención prenatal de embarazadas. Valores exactos y otros resultados claves se detallan en la tabla a continuación.

Tabla 1. Matriz Resumen de Resultados y Productos Clave

Indicador	Unidad de Medida	Meta	Resultados
Resultados			
Respuestas correctas que dieron las madres beneficiados/ cuidadoras en prueba estandarizada de conocimientos y actitudes sobre crianza (Escala KIDI).	Porcentaje	55%	78.1%
Niños menores de seis años con registro civil en las áreas beneficiadas.	Porcentaje	93%	93%
Cobertura de atención integral (modalidad CICO o Comunitaria) amén de cinco años en barrios focalizados.	Porcentaje	40%	99%
Niño/as de 0-48 meses de los barrios focalizados con cobertura de atención integral (CICO o Comunitaria) con esquema de vacunas completo para su edad.	Porcentaje	70%	94%
Productos			
Asambleas Comunitarias de presentación o auditoría social del Programa llevadas a cabo.	Número de Asambleas	782	782
Recursos humanos para el Acompañamiento Familiar capacitados.	Número de Personas	140	140
Familias que han recibido Acompañamiento Familiar.	Número de Familias	8,102	7,633
Recursos Humanos Capacitados para impartir los Talleres de competencias parentales.	Número de Educadores	450	452
Miembros adultos de las familias participando en talleres de competencias parentales.	Número de personas	14,000	10,730
Familias acompañadas en el trámite de inscripción de su/s hijo/a/s menores de seis años en el registro civil.	Número de Familias	1,224	1,224
CICO en los barrios focalizados aperturados.	Número de CICO	50	50
Educadoras para las dos modalidades capacitadas.	Número de Educadores	620	500
Niño/as atendido/as en CICO (modalidad institucional).	Número de Niños	5,068	1,918 ⁷
Niño/as atendido/as con visita domiciliar (modalidad itinerante).	Número de Niños	4,932	5,158

asignación efectiva final se instrumentó con la asignación original al tratamiento controlando por características de la línea de base en aquellas variables donde se encontraron desbalances.

⁶ Para información completo de la matriz de resultados ver <http://www.iadb.org/en/projects/project-description-title,1303.html?id=NI0155>

⁷ El número de niños que asistían al CICO fluctuó en los meses de servicio. Sin embargo, en promedio los CICO estuvieron funcionando al 60% de su capacidad, debido a que: (i) el servicio de medio tiempo no respondía a las necesidades de las familias, por lo que se cambió a partir de 2014 a tiempo completo, disminuyendo la cantidad de niños atendida en cada CICO; (ii) las familias preferían dejar a los niños más pequeños en casa; y (iii) la calidad de atención en CICO se vio afectada por la alta rotación de las educadoras (hasta 50% desde la capacitación inicial).

Un producto logrado a resaltar fue el del Sistema del Monitoreo y Evaluación. El MIFAN presentó al Banco planes operativos anuales, e informes de avance semestrales, indicando los avances logrados en los componentes con base en los indicadores de la Matriz de Resultados, y del Sistema de Monitoreo y Seguimiento (SMS). En el primer año de implementación del sistema, el registro de datos de cobertura de niños se hizo a partir de reportes globales enviados por los técnicos en campo. Fue a partir de 2014 que se incorporó en el SMS, el registro con base en listas nominales de niños atendidos en ambas modalidades, lo que significó un avance en la calidad de la información. El uso del sistema para los aspectos de calidad pedagógica se institucionalizó y se hizo sistemático en enero del 2015. A través de este sistema, se construyó una escala de calidad con base en los 32 ítems recolectados por los técnicos de seguimiento del MIFAN quienes observaron la labor de una educadora (itinerante/comunitario o en el CICO) y le otorgan una puntuación entre 0 y 3. Los ítems del instrumento de calidad se agruparon en 5 temas: (i) planificación de actividades; (ii) actividades propicias; (iii) receptividad hacia el niño, Materiales; (iv) relación con la familia y; (v) además en la modalidad de CICO, la alimentación. Esta información consolidada mensualmente le permitió al MIFAN realizar un efectivo seguimiento mensual en varios aspectos de la calidad de los servicios y planificar ajustes apropiados, oportunos y focalizados con base en esta información.

Relevancia

Durante el último quinquenio, la red gubernamental de Centros de Desarrollo Infantil pasó de 36 a 238, mejorando la cobertura de servicios para la Primera Infancia. No obstante estas mejoras, en el país aún persisten condiciones de pobreza y requerimientos de cobertura y calidad de atención a la niñez en edad temprana y a sus familias. La cobertura de servicios públicos a nivel nacional, específicos para la población de 0 a 3 años en 2014, fue solo 6.3%; mientras que la cobertura de la atención del nivel de preescolar alcanza el 58.4 % de los niños de 3 a 6 años, lo que evidencia una brecha importante de atención respecto a los más pequeños.

El Programa contribuyó a la ampliación de la red de servicios para la niñez en mayores condiciones de pobreza a través de los 50 nuevos CICO en zonas urbanas, así como también llegando directamente a los hogares a través de la modalidad familiar comunitaria. Adicionalmente, hasta el inicio de la ejecución del Programa se elaboró el primer currículum educativo nacional para niños menores de 3 años. También se desarrollaron e implementaron varios instrumentos de seguimiento a la calidad, tales como la guía de observación del trabajo educativo de educadoras, y el instrumento de monitoreo del aprendizaje de los niños, ajustados a ambas modalidades de atención.

Sostenibilidad

Los resultados del programa serán sostenidos parcialmente. Por un lado, la cobertura de atención integral tiene probabilidades de sostenerse, ya que los 50 CICO se convirtieron a Centros de Desarrollo Infantil (CDI), los cuales además de ofrecer servicios de cuidado y educación de tiempo completo, son financiados por las alcaldías municipales. El costo operativo anual de un CDI se encuentra entre US\$19 mil y US\$31 mil y en algunos casos sería financiado adicionalmente a través del cobro a las familias, lo cual responde tanto a una necesidad financiera de las alcaldías como a una visión de responsabilidad social compartida. Cabe destacar que todos los documentos técnicos y normativos desarrollados durante el Programa fueron institucionalizados en toda la red nacional de CDI y aplicados en las visitas

domiciliares del Programa de Implementación a la Política de la Primera Infancia (PAIPPI – Préstamo BID 2725/BL – NI) en ejecución.

No obstante, el componente de Acompañamiento Familiar del Programa, se discontinuó desde diciembre de 2014 y las visitas estructuradas de la modalidad familiar comunitaria culminaron en mayo 2015. Sin embargo, MIFAN continúa realizando visitas casa a casa de promoción de servicios a familias con niños menores de seis años, mediante el Programa Amor para los más Chiquitos. Para garantizar la continuidad de la calidad del servicio de los CDI es importante continuar trabajando como Sistema Nacional de Bienestar Social (MINSA, MINED, MIFAN, INIFOM y Alcaldías municipales) para asegurar la atención integral a los niños y el acompañamiento técnico y capacitación a las educadoras. Todo lo anterior denota la permanencia de condiciones y retos que requieren ser enfrentados y que fueron base para la definición de la Política Nacional de Primera Infancia.