

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica

País/Región:	Panamá
Nombre de la CT:	Servicios Integrados Primera Infancia y Educación
Número de CT:	PN-T1133
Jefe de equipo/Miembros:	Leonardo Pinzón (SPH/CPN), Jefe de Equipo; Cynthia Hobbs (EDU/CPN) Co-Jefe de equipo; Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); Claudia Pévere (SCL/SPH); e Ilia Nieto (CID/CPN)
Taxonomía:	Apoyo al cliente
Fecha de autorización del Abstracto de CT:	Febrero, 2015
Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, República de Panamá
Agencia Ejecutora:	Banco Interamericano de Desarrollo
Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial para Empleo, Reducción de Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)
Financiamiento solicitado del BID:	US\$200.000
Contrapartida local:	US\$0
Periodo de desembolso:	36 meses
Fecha de inicio requerido:	Agosto de 2015
Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
Unidad de preparación:	División de Protección Social y Salud (SCL/SPH)
Unidad responsable de desembolso:	CPN
CT incluida en la Estrategia de País:	Sí
CT incluida en CPD:	Sí
Sector Prioritario GCI-9:	Estrategia para una Política Social Favorable a la Igualdad y Productividad

II. Objetivos y Justificación

- 2.1 Un amplio acervo de literatura demuestra que los niños y niñas menores de cinco años que reciben servicios de atención integral de alta calidad perciben a corto plazo beneficios cognitivos, socioemocionales y de salud¹. Estudios longitudinales, entre ellos los aplicados a los programas *Abecedarian* y *Perry* en Estados Unidos, demuestran que los programas infantiles focalizados y de alta calidad cuyo currículo es complementado con servicios de salud y nutrición también tienen efectos

¹ Vandell & Wolfe 2000; Phillips, 1987; NICHD, 2000; Shonkoff & Phillips, 2000; Burchinal et al., 1997; Campbell & Ramey, 1995; Schweinhart, 2003.

significativos sobre el desarrollo a largo plazo, especialmente si benefician a niños y niñas en situación vulnerable².

- 2.2 Por otro lado, la evidencia de las ciencias económicas demuestra que la inversión social en primera infancia puede romper el ciclo intergeneracional de la pobreza³ y que la inversión en programas y políticas públicas para los primeros cinco años de vida produce una tasa anual de retorno de entre 7 y 10 por ciento⁴.
- 2.3 Conscientes de que la inversión en la primera infancia fomenta mayor equidad social y potencia los impactos de otras políticas de salud, educación e integración social⁵, el Gobierno de Panamá adoptó en 2009 una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) cuyo objetivo es que todos los niños menores de cinco años tengan acceso a estimulación temprana, educación, salud integral y nutrición. La política es coordinada por el Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI), presidido por el Despacho de la Primera Dama y cuyo coordinador técnico es el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).
- 2.4 La Política es relevante toda vez que la población menor de cinco años en Panamá se encuentra en una situación especialmente vulnerable respecto de otros grupos poblacionales. Las incidencias de pobreza y pobreza extrema entre los menores de cinco años en 2013 fueron respectivamente 39% y 17,8%, contra, por ejemplo, 18,8% y 7,3% para el grupo entre 30 y 59 años de edad⁶. Persisten, además, brechas en la cobertura y calidad de servicios críticos para el desarrollo integral de la primera infancia incluyendo, entre otros, intervenciones que intentan mejorar las pautas de crianza, salud, nutrición y estimulación y educación temprana⁷.
- 2.5 En cuanto a la salud y la nutrición, la prevalencia de desnutrición crónica en el país asciende al 19,5% pero se agudiza en las comarcas indígenas donde puede llegar a ser tres veces mayor⁸. En estas mismas regiones, la prevalencia de anemia en niños de 6 a 11 meses es de 81%, lo que se asocia a insuficientes prácticas de alimentación y nutrición y a los problemas de acceso a agua y saneamiento básico⁹. La prevalencia de lactancia exclusiva durante los primeros seis meses de vida fue reportada en un 45% y solamente el 4% de los niños menores de dos años se encontró que consume una dieta mínima aceptable.
- 2.6 A medida que avanzan en el desarrollo de su ciclo de vida, los niños menores de cinco años, especialmente los más pobres, enfrentan brechas en el acceso y calidad de la educación inicial. Según la Encuesta de Propósitos Múltiples por Conglomerados (MICS) aplicada por UNICEF y la Contraloría General de la República en 2013, mientras que 67% de la población infantil del último quintil recibió educación temprana, escasamente el 27% de la población infantil del primer

² Ramey, Craig T., et. Al. *Persistent Effects of Early Childhood Education on High-Risk Children and Their Mothers*. Applied Developmental Science, Vol. 4, No. 1, 2–14.

³ Sen, 1999.

⁴ Heckman, James J. *"The Economics of Inequality: The Value of Early Childhood Education"*. American Educator, Spring, 2011.

⁵ Shonkoff & Phillips, 2000. *National Research Council and Institute of Medicine. From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, D.C.: National Academy Press.

⁶ Cálculos propios con base en datos de la encuesta de propósitos múltiples de agosto de 2013.

⁷ Consejo Asesor de la Primera Infancia. *Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia*, 2013.

⁸ La prevalencia de la desnutrición crónica en las Comarcas Emberá Wounaan y Guna Yala asciende a 56% según Iniciativa de Salud Mesoamérica 2015. Resultados de Estudio de Línea Base. 2013.

⁹ Iniciativa de Salud Mesoamérica 2015. Resultados de Estudio de Línea Base. 2013.

quintil de ingresos la recibió. El instrumento también demuestra que sólo 44% de los niños recibió apoyo parental para el aprendizaje.

- 2.7 Hay, además, debilidad en la oferta en la atención a la población de 0 a 3 años. Sólo un 2,9% de los niños y niñas de esta edad son atendidos en centros de cuidado infantil¹⁰. Los Centros de Orientación Infantil (COIF), modalidad institucional pública de atención a la primera infancia, exhiben deficiencias de infraestructura, servicios básicos y dotación, además de debilidad en lineamientos y estándares unificados de infraestructura, equipamiento, pedagogía, salud y nutrición y apoyo familiar y comunitario que guíen la prestación de los servicios. La planta física de muchos COIF públicos se encuentra en mal estado, producto de la falta de mantenimiento y procesos de habilitación¹¹. La formación de la planta docente es variable y se carece de sistemas de supervisión y vigilancia. Actualmente, las docentes no cuentan con la formación necesaria para la aplicación efectiva del currículo oficial y sus objetivos de aprendizaje¹².
- 2.8 En el caso de preescolar, la mitad de los niños de cuatro años y un tercio de los niños de cinco años está fuera del sistema educativo¹³, y cerca de la mitad de quienes asisten acuden a la modalidad no formal¹⁴. Esta última modalidad mantiene infraestructura, servicios básicos y equipamiento precario y carece de las condiciones de higiene, seguridad, mobiliario, materiales y recurso para los procesos de enseñanza-aprendizaje. Los centros difieren en términos del perfil del recurso humano que puede ser desde madres animadoras hasta licenciados en educación inicial. Las madres animadoras son mujeres elegidas por la comunidad para brindar atención a los niños en edad preescolar en la modalidad no formal. El personal carece, además, de herramientas y material didáctico para la aplicación efectiva del currículo nacional. El personal recibe un ingreso mensual de \$50 y una capacitación anual por parte del Ministerio de Educación.
- 2.9 En atención a los desafíos de atención a la primera infancia, el Gobierno Nacional se ha propuesto para el quinquenio que culmina en 2019 dar continuidad al PAIPI y ha priorizado en su Plan de Gobierno la disminución de la desnutrición infantil y la ampliación de los servicios de atención integ¹⁵. El BID ha brindado acompañamiento al Gobierno de Panamá en la implementación del PAIPI mediante las cooperaciones técnicas PN-T1094 y PN-T1120. Las cooperaciones técnicas apoyaron: (i) el diseño y formulación de una Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI) que establece los derechos, atenciones y servicios que todo niño y niña debe recibir para su desarrollo integral; (ii) la formulación del currículo oficial dirigido a la población de 0 a 3 años que recibe atención en centros de cuidado; (iii) la elaboración de estándares de calidad para la atención a población de 0 a 3 años en la modalidad institucional; (iv) el desarrollo de una plataforma de comunicación y educación dirigida a padres de familia y cuidadores, y el fortalecimiento de la cartera de

¹⁰ Consejo Asesor de la Primera Infancia. Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, 2013.

¹¹ Según datos administrativos de la Dirección de Servicios de Protección Social del MIDES, del total de 104 COIF públicos, seis estructuras se han cerrado por motivo de infraestructuras deterioradas.

¹² Consejo Asesor de la Primera Infancia. Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, 2013.

¹³ La matrícula era de 50,3% y 78,6% respectivamente en 2012. Ministerio de Educación. Datos de la Dirección Nacional de Educación Inicial, 2012.

¹⁴ La modalidad no formal de preescolar en Panamá consiste en: (i) Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI); (ii) Centros de Educación Inicial Comunitarios (CEIC); y (iii) Educación Inicial en el Hogar (EIH).

¹⁵ El BID apoya este esfuerzo mediante las operaciones PN-L1103 y PN-L1105.

prestaciones en salud materno-infantil; y (v) el modelo prototipo para nuevos COIF urbano y rural.

- 2.10 El objetivo de esta CT es contribuir a elevar la calidad de las atenciones y servicios de salud y nutrición, así como de educación inicial dirigidas a los niños y niñas menores de cinco años, establecidas en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia, , aportando específicamente a la implementación de la Estrategia Nacional de Nutrición y el desarrollo de herramientas para elevar la calidad de la educación inicial, tanto en Centros de Orientación Infantil y Familiar como en el sistema preescolar no formal. Las actividades de la CT tienen como principales beneficiarios a los niños y niñas de áreas indígenas y rurales dispersas, donde se presentan las mayores brechas de servicios de nutrición y educación inicial.
- 2.11 La operación está alineada con la estrategia social y económica del país establecido en el Plan Estratégico de Gobierno (PEG) 2015-2019 que está dirigida a mejorar la cobertura de las necesidades y servicios básicos (PEG, sección 5.4) y el desarrollo de las capacidades humanas (PEG, sección 5.6). En la medida que aumenta el acceso a servicios de salud y nutrición infantil, la operación también está alineada con el pilar de salud de la Estrategia del Banco con el País (EBP) 2010-2014 (GN-2596). Además, está alineada con los pilares que se han identificado como estratégicos y operativos para la preparación de la EBP para el período 2015-2019, en particular en relación a la reducción de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones de menor ingreso. Finalmente, esta CT está incluida en el Programa de País 2015 (GN-2805).

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 **Componente 1. Servicios integrados de nutrición (BID US\$120.000).** Este componente tiene por objetivo aumentar la efectividad de las intervenciones de nutrición. Actualmente el MINSA y el BID están llevando a cabo un estudio para evaluar la adherencia y aceptabilidad de dos tipos de micronutrientes para menores de cinco años: hierro y micronutrientes en polvo. Este componente ayudará a implementar esta evaluación y dará soporte para que el MINSA ajuste la norma de suplementación con micronutrientes con base en los resultados obtenidos. De igual forma, el MINSA está evaluando su programa de educación para el cambio de conductas de alimentación en el hogar que se denomina Atención Integral a la Niñez en la Comunidad (AIN-C). La asistencia técnica para este componente contempla: (i) técnicos de apoyo a la ejecución del nuevo esquema de suplementos con micronutrientes dirigido a menores de dos años y mujeres embarazadas. (ii) técnicos de apoyo a la actualización de la fórmula de alimentación complementaria; y (iii) apoyo al seguimiento a la ejecución de las evaluaciones de impacto del AIN-C.
- 3.2 **Componente 2. Apoyo al mejoramiento de la calidad educativa dirigida a la población menor de cinco años (BID US\$80.000).** Este componente financiará intervenciones dirigidas a elevar la calidad de la educación inicial mediante la formación del recurso humano que brinda atención a la población beneficiaria de los COIF y de la población infantil en la modalidad de preescolar no formal, así como el desarrollo de herramientas de aprendizaje que den apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Se financiará: (i) el diseño de un sistema de certificación progresiva para el personal pedagógico de los 98 COIF del MIDES en cumplimiento del estándar nacional de recurso humano; (ii) el diseño e implementación de una Guía

Pedagógica para la aplicación en los COIF del Currículo Nacional “Del Nacimiento a los 3 años”; (iii) asistencia técnica para el desarrollo del inventario y especificaciones técnicas de material educativo que apoye la aplicación del Currículo “Del Nacimiento a los 3 años” adecuado al contexto de las áreas indígenas; y (iv) el diseño de un sistema de certificación y capacitación continua para las 1.420 madres animadoras de la modalidad de preescolar no formal en cumplimiento con el estándar nacional de recurso humano.

Matriz de Resultados Indicativa

Indicadores de Resultado	Línea de Base	Meta	Fuente de verificación	Comentarios
Nuevo esquema de suplementos con micronutrientes implementado en áreas de riesgo nutricional.	0	3	Nota del Departamento de Nutrición del MINSA	Esquema de suplementos con micronutrientes implementado en las 3 comarcas indígenas donde existe mayor prevalencia de desnutrición crónica
Fórmula de alimentación complementaria adoptada por el MINSA	0	Fórmula adoptada	Nota del MINSA aceptando la nueva fórmula de alimentación complementaria	
Evaluación de impacto de AINC ejecutada	0	Evaluación completada	Nota del MINSA aceptando Evaluación de Impacto	
Sistema de certificación de docentes de COIF elaborado	0	Sistema diseñado	Nota del MIDES aceptando Sistema de Certificación de docentes de COIF	
Porcentaje de COIF aplicando Currículo Nacional “Del Nacimiento a los 3 años”	0	100%	Datos administrativos del MIDES. Informe de la Dirección de Servicios Sociales.	

3.3 El costo total de la CT equivale a US\$200.000, de los cuales la totalidad proviene del Programa Especial para Empleo, Reducción de Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Presupuesto Indicativo en US\$

Componente/Actividades	Descripción	BID	TOTAL
Componente 1. Servicios Integrados de Nutrición		120.000	120.000
Implementación del esquema de suplementos con micronutrientes	Contratación de servicios de consultoría para apoyar la implementación del nuevo esquema de suplementos dirigido a menores de dos años y mujeres embarazadas y su componente educativo para poblaciones indígenas y rurales dispersas	30.000	30.000
Nuevo esquema de alimentación complementaria	Contratación de servicios de consultoría para seguimiento la actualización de la fórmula de alimentación complementaria	30.000	30.000
Apoyo al seguimiento de la evaluación de impacto	Contratación de consultor para seguimiento a evaluación de impacto de AINC	60.000	60.000
Componente 2. Apoyo al mejoramiento de la calidad de la oferta de servicios dirigidos a la población de 0 a 5 años		80.000	80.000

Certificación progresiva del personal pedagógico de los COIF	Diseñar sistema de certificación progresiva para el personal pedagógico de los COIF en cumplimiento con el estándar nacional	20.000	20.000
Guía pedagógica para la aplicación del Currículo Nacional "Del Nacimiento a los 3 años"	Elaborar guía pedagógica para la aplicación del currículo nacional de 0 a 3 años en su modalidad institucional	15.000	15.000
Herramientas y materiales de enseñanza que apoyen la aplicación del Currículo Nacional "Del Nacimiento a los 3 años"	Desarrollar inventario y especificaciones técnicas de material educativo que apoye la aplicación del Currículo "Del Nacimiento a los 3 años" adecuado al contexto de las áreas indígenas	25.000	25.000
Certificación para las madres maestras y monitoras de preescolar no formal	Diseñar sistema de certificación progresiva y plan de capacitación continua para madres animadoras de preescolar no formal	20.000	20.000

- 3.4 **Supervisión.** La supervisión de la CT estará a cargo del Especialista en Protección Social y Salud de SPH en la Representación de Panamá. Se realizará un reporte anual de monitoreo de la CT.

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 El ejecutor de la presente CT será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). A solicitud del Beneficiario, el Banco contratará los servicios de consultores individuales, firmas consultoras y servicios diferentes de consultoría, de conformidad con las políticas y procedimientos vigentes en el Banco. Dada la relativa novedad de los temas que involucra esta cooperación técnica y el proceso de fortalecimiento institucional del MIDES, se recibió una carta formal en la que el Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Desarrollo Social solicita al Banco ser el ejecutor del proyecto. El plazo de ejecución será de 36 meses.
- 4.2 La presente CT será complementaria al programa PN-L1105 que tiene como objetivo general es contribuir a la reducción de la pobreza y pobreza extrema en el país y aumentar la capacidad del Sistema de Protección Social para promover la acumulación de capital humano. Los objetivos específicos son: (i) fortalecer al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) del nivel central y regional en su rol rector y ejecutor de las políticas y programas sociales; (ii) mejorar la focalización y eficiencia distributiva del gasto social en los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (PTMC); y (iii) disminuir las brechas de cobertura y calidad de servicios integrales dirigidos a la primera infancia. Los productos que se obtengan de esta CT, tendrán sostenibilidad en su implementación, con los recursos definidos en el programa de Inclusión y Desarrollo Social (PN-L1105).

V. Riesgos importantes

- 5.1 Se prevé que existe un riesgo para la recopilación de información por las dificultades de acceso a algunas zonas comarcales. Por otro lado, existe el riesgo de falta de colaboración por parte de las poblaciones indígenas con el diseño de metodologías o la implementación de actividades debido a las diferencias culturales respecto del resto de población beneficiaria. Estos riesgos se pueden mitigar utilizando las redes regionales que mantienen las diversas instituciones del Estado en los territorios indígenas así como generando alianzas con organizaciones comunitarias y autoridades locales.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se prevén excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

- 7.1 Por las características de la CT, se anticipa que ésta no producirá efectos ambientales y sociales adversos. Por lo anterior, se propone la clasificación “C” del proyecto, teniendo en cuenta la política de salvaguardias de medio ambiente (OP-703), de poblaciones indígenas (OP-765) y de igualdad de género (OP-270) del Banco (ver [Filtros Ambientales](#)).

Anexos Requeridos:

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