

DOCUMENTO DE COOPERACIÓN TÉCNICA

I. INFORMACIÓN BÁSICA DE LA CT

País/Región:	Panamá
Nombre de la CT:	Servicios Integrados de Nutrición y Primera Infancia
Número de CT:	PN-T1133
Jefe de Equipo/Miembros:	Leonardo Pinzón (SPH/CPN), Jefe de Equipo; Cynthia Hobbs (EDU/CPN); Carolina Freire (SPH/CPN); Annie Smith (SPH/CPN); y Claudia Pevere (SCL/SPH)
Taxonomía:	Apoyo al cliente
Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	Febrero, 2015
Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación
Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Donantes que proveerán financiamiento:	Programa Especial para Empleo, Reducción de Pobreza y Desarrollo Social en Apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (SOF)
Financiamiento Solicitado del BID:	US\$200.000
Contrapartida Local, si hay:	US\$0
Periodo de Desembolso:	36 meses
Fecha de Inicio requerido:	Junio 2015
Tipos de consultores (firmas o consultores individuales):	Firmas y consultores individuales
Unidad de Preparación:	SCL/SPH
Unidad Responsable de Desembolso:	CPN
CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
CT incluida en CPD (s/n):	Sí
Sector Prioritario GCI-9:	Política Social favorable para la Equidad y la productividad

II. OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN DE LA CT

- 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 salud (Vandell & Wolfe 2000; Phillips, 1987; NICHD, 2000; Shonkoff & Phillips, 2000; Burchinal et al., 1997; Campbell & Ramey, 1995; Schweinhart, 2003). 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 significativos sobre el desarrollo a largo plazo, especialmente si benefician a niños y niñas en situación vulnerable (Campbell & Ramney, 2007; NAEYP, 2012).

- 2.2 La evidencia de las ciencias económicas demuestra que la inversión social en primera infancia puede romper el ciclo intergeneracional de la pobreza (Sen, 1999) y que la tasa de retorno de la inversión en programas y políticas públicas para los primeros seis años de vida puede llegar a ocho veces lo invertido.
- 2.3 A pesar de que la atención integral de los niños durante sus primeros años de vida es una inversión que fomenta mayor equidad social y que potencia los impactos de otras políticas de salud, educación e integración social,¹ la primera infancia de Panamá se encuentra en situación especialmente vulnerable respecto de otros grupos poblacionales. Del total de 387 mil niños y niñas de 0 a seis años que habitan el territorio nacional, la mitad vive en situación de pobreza (en comparación con el promedio nacional de 32.7% según la Encuesta de Niveles de Vida). El 19% de ellos sufre de desnutrición crónica, cifra que se eleva al 68% en las áreas indígenas².
- 2.4 Aunado a esto, persisten brechas importantes en la cobertura y calidad de servicios que son considerados críticos para su desarrollo integral como identidad, pautas de crianza, salud, nutrición, educación y estimulación temprana. En 2009 Panamá adopta una Política Pública de Atención Integral a la Primera Infancia (PAIPI) cuyo objetivo es que todos los niños y niñas menores de seis años tengan acceso a estimulación temprana, educación, salud integral preventiva, salud nutricional y desarrollo.
- 2.5 El BID ha brindado acompañamiento al Gobierno de Panamá en la implementación del PAIPI.³ En particular, apoyó la elaboración de una Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia (RAIPI) que traza la secuencia ordenada de servicios y prestaciones que garantizan la realización de un conjunto de atenciones a lo largo del ciclo de vida del niño(a). La RAIPI, adoptada como Ley bajo el Decreto No. 106 de febrero de 2014, mandata a las instituciones públicas a garantizar los derechos, atenciones y servicios que la componen a todos los niños y niñas, priorizando los recursos humanos y financieros necesarios.
- 2.6 El Gobierno Nacional inició la implementación de la RAIPI con la elaboración de estándares para la educación preescolar, el desarrollo de un currículo para centros institucionales de cuidado (0 a 3 años), y el fortalecimiento de la cartera de prestaciones en salud materno-infantil. No obstante, la implementación de la Ruta aún requiere de una inversión sostenida y dirigida para saldar los vacíos de calidad y cobertura existentes.
- 2.7 Entre los retos más importantes está reducir la desnutrición en niños y niñas de 6 a 24 meses, grupo etáreo en el que se registra la menor talla para la edad.
- 2.8 Otro desafío importantes es aumentar la calidad y cobertura de los servicios de aprendizaje temprano tanto para niños de 0 a 3 años como para niños en edad preescolar (4 y 5 años). En Panamá, solo 3,8% de los niños y niñas menores de tres años tienen acceso a servicios de atención integral en centros de cuidado. Los centros,

¹ Shonkoff y Phillips, 2000. *National Research Council and Institute of Medicine. From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development*. Washington, DC: National Academy Press.

² Encuesta de Niveles de Vida, 2008.

³ Cooperación técnica PN-T1094 y PN-T1120

regentados por el Ministerio de Desarrollo Social, cuentan con normas mínimas de funcionamiento y habilitación. La formación de la planta docente es variable y se carecen de sistemas de supervisión y vigilancia.

- 2.9 En el caso de preescolar, aún un tercio de los niños de 4 y 5 años está fuera del sistema educativo, y cerca de la mitad de quienes asisten acuden a la modalidad informal que enfrenta desafíos en materia de infraestructura, formación del recurso humano, equipamiento y materiales pedagógicos. La mayoría de los preescolares no formales están situados en áreas rurales dispersas y comarcas indígenas sin que necesariamente la oferta educativa sea adecuada al contexto en el que viven y se desarrollan los niños.
- 2.10 El Gobierno Nacional se ha propuesto para el quinquenio (2014-2019) 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 integral mediante el mejoramiento de 150 COIF, la habilitación de 200 nuevos centros de atención y guarderías, y la universalización de la educación preescolar habilitando dos mil nuevas aulas.
- 2.11 El objetivo de esta CT es sostener y profundizar los avances del PAIPI, específicamente mejorar la cobertura y calidad de las atenciones de aprendizaje temprano y nutrición contempladas en la Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia de manera que contribuyan al desarrollo integral de la primera infancia, especialmente la población menor de cinco años en situación de pobreza.

III. DESCRIPCIÓN DE LAS ACTIVIDADES/COMPONENTES Y PRESUPUESTO

- 3.1 **Componente 1 (US\$120,000). Servicios integrados de nutrición.** El objetivo es aumentar la efectividad de las intervenciones de nutrición en el marco de la Estrategia Integral de Nutrición en Panamá. La asistencia técnica abarca: (i) la ejecución del nuevo esquema de suplementos con micronutrientes dirigido a menores de dos años y mujeres embarazadas y su componente educativo para poblaciones indígenas y rurales dispersas; (ii) la implementación de un nuevo esquema de alimentación complementaria en áreas de déficit nutricional; y (iii) apoyo al seguimiento a la ejecución de las evaluaciones de impacto de componente de Atención Integral a la Niñez en la Comunidad /AIN-C).
- 3.2 **Componente 2 (US\$100,000). Apoyo al mejoramiento de la calidad educativa dirigida a la población de 0 a 5 años.** Este componente busca elevar la calidad de la educación inicial mediante la formación del recurso humano que brinda atención a niños menores de cinco años en los COIF y de 4 a 5 años en la modalidad de preescolar no formal, así como el desarrollo de herramientas de aprendizaje que den apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje. Actualmente, los Centros de Orientación Infantil (COIF) que brindan cuidados a niños y niñas de 0 a 3 años carecen de un estándar homogéneo para la selección de su personal docente lo que incide de manera negativa en los resultados de desarrollo infantil. Aunque cuentan con un currículo para guiar la labor de desarrollo cognitivo y no cognitivo de los niños de 0 a 3 años, las docentes no cuentan en su mayoría con la formación necesaria para traducir estos contenidos en planes y guías de trabajo que les permitan cumplir con los objetivos de aprendizaje para cada grupo de edad. La educación preescolar no formal, por otro lado, cuenta con una heterogeneidad

de prestadores y servicios (CEFACEI, CEIC, EIH), y difiere en términos del perfil del recurso humano que pueden ir desde madres animadoras escogidas por la comunidad hasta licenciados en educación inicial. El personal carece, además, de herramientas y material didáctico para la aplicación efectiva del currículo nacional.

- 3.3 Las actividades que se financiarán son: (i) asistencia técnica para el diseño de una propuesta de certificación progresiva para el personal pedagógico de los COIF en cumplimiento con el estándar nacional; (ii) asistencia técnica para el desarrollo de una Guía Pedagógica para la aplicación del Currículo Nacional de 0 a 3 años en el contexto institucional; (iii) asistencia técnica para el diseño de un sistema de certificación y capacitación continua para las madres maestras y monitoras de preescolar no formal a fin de desarrollar sus habilidades técnicas y metodológicas; y (iv) adquisición de materiales didácticos que apoyen la aplicación del Currículo de Preescolar, adecuado al contexto de al menos tres comarcas indígenas.

Matriz de Resultados Indicativa

Componente	Indicador	Línea de Base	Meta	Fuente de Verificación
Componente 1. Servicios Integrados de Nutrición				
Esquema de suplementos de micronutrientes	Documento descriptivo de la fórmula de suplementos de micronutrientes	0	1	Documento validado por el BID y el MINSA
Esquema de alimentación complementaria	Plan de implementación de nuevo esquema de alimentación complementaria	0	1	Documento validado por el BID y el MINSA
Componente 2. Apoyo al mejoramiento de la calidad educativa dirigidos a la población de 0 a 5 años				
Certificación progresiva del personal pedagógico de los COIF	Documento con propuesta metodológica	0	1	Documento validado por el BID, MIDES y MEDUCA
Guía pedagógica para la aplicación del Currículo Nacional de 0 a 3 años	Documento que contenga guía pedagógica	0	1	Documento validado por el BID, MIDES y el MEDUCA
Certificación para las madres maestras y monitoras de preescolar no formal	Documento con propuesta metodológica	0	1	Documento validado por el BID y el MEDUCA
Herramientas y materiales de enseñanza que apoyen la aplicación del Currículo de Preescolar	Listado de materiales didácticos para adquisición			Documento validado por el BID y el MEDUCA

Presupuesto Indicativo

Componente/Actividades	Descripción	BID	TOTAL
Componente 1. Servicios Integrados de Nutrición		120.000	120.000
Implementación del esquema de suplementos con micronutrientes	Contratación de personal 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

Componente/Actividades	Descripción	BID	TOTAL
Nuevo esquema de alimentación complementaria	Contratación de personal para apoyar la implementación de un nuevo esquema de alimentación complementaria áreas de déficit nutricional;	30.000	30.000
Apoyo al seguimiento de la evaluación de impacto	Contratación de consultor	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	Elaborar propuesta 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 de 0 a 3 años	Elaborar guía pedagógica para la aplicación del currículo nacional de 0 a 3 años en su modalidad institucional	20.000	20.000
Certificación para las madres maestras y monitoras de preescolar no formal	Elaborar propuesta de certificación progresiva para madres maestras y monitoras de preescolar no formal	25.000	25.000
Herramientas y materiales de enseñanza que apoyen la aplicación del Currículo de Preescolar	Descripción y adquisición de material educativo que apoye la aplicación del Currículo de Preescolar decuado al contexto de al menos 3 comarcas indígenas	15.000	15.000

3.4 **Supervisión de la estrategia.** La persona encargada de la supervisión de la CT será el Especialista en Protección Social y Salud de SPH en la Representación en Panamá. El equipo realizará un reporte de monitoreo anual 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). Dada la relativa novedad de los temas que involucra esta cooperación técnica, se recibió una carta formal en la que el Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, solicita al Banco ser el ejecutor del proyecto. El plazo de ejecución será de 36 meses.

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 La presente CT no tiene 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)