

PANAMA

EVALUANDO EL IMPACTO DE CUIDARTE, UN PROGRAMA DE VISITAS DOMICILIARIAS EN PANAMÁ

(PN-T1384)

DOCUMENTO DEL PROYECTO

Este documento fue preparado por el equipo del Proyecto conformado por: Líder del Equipo del Proyecto: Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPL); Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto: Tome, Romina Eliana (SCL/SPL); Abogado: Lugo Moreno, Monica Bibiana (LEG/SGO); Can Telon, Hilda Irene (LEG/SGO); Miembros del Equipo: Casco, Mario A. (TTD/TTR); Hellman Carolina Franco (SCL/SPL); Nieto Zamora, Iliá Rebeca (CID/CPN); Paseyro Mayol Joaquín (SCL/SPL); Ramos De Alvarado, Paola Michelle (SCL/SPL); Rivera Herrera Sergio Andres (SCL/SPL);

PANAMA
EVALUANDO EL IMPACTO DE CUIDARTE, UN PROGRAMA DE VISITAS DOMICILIARIAS EN PANAMÁ
PN-T1384

RESUMEN DEL PROYECTO

Tipo de Operación:	Cooperación Técnica
Sector:	INVERSIONES SOCIALES
Subsector:	DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA
Taxonomía de la CT:	Investigación y Difusión
Número de Proyecto de la Taxonomía de Apoyo Operacional:	N/A
Unidad Técnica Responsable:	SCL/SPL-División de Protección Social y Mercados Laborales
Unidad Responsable del Desembolso (UDR):	SCL/SPL-División de Protección Social y Mercados Laborales
Agencia Ejecutora:	Inter-American Development Bank

OBJETIVO DEL PROYECTO

El objetivo de la Cooperación Técnica es desarrollar una evaluación experimental para estimar el impacto de la participación en "Cuidarte", programa que ofrece visitas domiciliarias semanales a los hogares de niños y niñas menores de 4 años que habitan en áreas rurales dispersas y comarcales en situación de pobreza y pobreza extrema, en la calidad del ambiente del hogar y en el desarrollo de los niños.

INFORMACIÓN FINANCIERA

Tipo de Financiamiento	Fondo	Monto en US\$
TCN - No Reembolsable	W2E - OC SDP Ventanilla 2 - Desarrollo Social	250.000
Financiamiento Total		250.000
Financiamiento de Contrapartida		0
Presupuesto Total del Proyecto		250.000
Donantes:	N/A	
Periodo de Desembolso:		
Periodo de Ejecución:		

INFORMACIÓN FINANCIERA ADICIONAL

N/A

I. JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO

- 1.1. **Diagnóstico.** La población menor de cinco años en Panamá se encuentra en situación de vulnerabilidad. La pobreza general y extrema en la primera infancia es la más alta entre todos los grupos etarios. Según la Encuesta de Hogares de 2023, el 43.8% y 21% de los menores de 5 años vive en situación de pobreza y de pobreza extrema, respectivamente¹. Entre los niños menores de 3 años, la prevalencia de la pobreza (44.7%) y pobreza extrema (21.8%) son aún mayores. Los niños menores de 3 años que habitan en las comarcas indígenas se encuentran en especial desventaja al exhibir altas tasas de pobreza y pobreza extrema de 79.5% y 46.5%, respectivamente. La infancia que habita en las comarcas indígenas también mantiene mayores brechas en el acceso a servicios críticos para su desarrollo como salud, nutrición y educación respecto de sus pares que habitan en el resto del país. La prevalencia de la desnutrición crónica es del 39% entre los niños que habitan en las comarcas indígenas, en comparación con el 15.8% a nivel nacional². Sólo dos de cada diez niños de cuatro y cinco años que habita las comarcas indígenas está matriculado en servicios de educación preescolar, en comparación con el 40,9% a nivel nacional³. La pobreza no sólo limita el acceso a servicios de atención integral entre la infancia panameña, sino que afecta la calidad del ambiente en el hogar y las prácticas de crianza. Estas condiciones reducen las oportunidades de los niños para alcanzar su pleno potencial cognitivo, socioemocional y físico (BID, 2024).
- 1.2. Para promover el desarrollo integral de la población infantil, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) adoptó la Ley No. 171 sobre Protección Integral a la Primera Infancia y Desarrollo Infantil Temprano⁴. La ley establece, mediante una Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia (RAIPI), las atenciones y servicios que todo niño debe recibir para su desarrollo integral. El MIDES implementa cuatro modalidades de atención integral a niños menores de cuatro años: institucional, comunitaria, familiar y flexible⁵. La modalidad familiar consiste en el programa “Cuidarte” que brinda acompañamiento y fortalecimiento de las habilidades socioemocionales y parentales de los miembros de la familia para potenciar el desarrollo armónico e integral de los niños. El programa busca garantizar que desde los 6 a los 48 meses de edad, los niños accedan a servicios de atención integral en entornos familiares en el marco de la atención integral y diferencial, a través de acciones pedagógicas con los niños, y de formación y acompañamiento a las familias; así como de la gestión interinstitucional para asegurar los derechos de salud, nutrición e identidad para la población beneficiaria que permita favorecer su desarrollo integral y bienestar. “Cuidarte” es una adaptación al contexto

¹ Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares 2023. La pobreza general al 2023 es de 26.3% y la pobreza extrema es de 10.8%.

² ICGES. 2019. *Informe Técnico de la Encuesta Nacional de Salud 2019*. Instituto Conmemorativo Gorgas de Estudio de la Salud.

³ Cálculos propios basados en datos del Ministerio de Educación (MEDUCA), Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), y del Censo de Población y Vivienda 2023.

⁴ Ver [Ley N.º171 del 15-octubre-2020](#).

⁵ Las modalidades de atención están establecidas en el Manual de Gestión de Servicios de Atención a la Primera Infancia adoptado por medio del Decreto Ejecutivo No. 22 del 17 de junio de 2024.

panameño del programa “Reach Up and Learn”⁶ cuya implementación en América Latina y el Caribe ha demostrado resultados positivos sobre el desarrollo cognitivo y el lenguaje, con efectos sostenidos a largo plazo que se han traducido en incrementos salariales en la vida adulta⁷. En Bolivia, el programa “Crecer Bien para Vivir Bien” logró mejoras significativas en desarrollo motor fino, ambiente del hogar, receptividad parental y reducción de enfermedades, sin impacto en lenguaje ni salud materna (Johannsen et al, 2019; Behrman et al., 2022). En Perú, “Cuna Más” evidenció avances en el desarrollo cognitivo y el lenguaje, así como en el entorno del hogar y el desarrollo infantil global (Araujo et al., 2019, 2021). La evidencia demuestra que las visitas domiciliarias promueven el desarrollo infantil y promueven prácticas de crianza positivas. Además, estas intervenciones ayudan a reducir la disciplina violenta y fortalecer la resiliencia familiar en contextos de pobreza, amortiguando los riesgos adversos para el Desarrollo Infantil Temprano (DIT) (Duffee et al., 2018; BID, 2024).

- 1.3. Con apoyo del Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN) financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en el 2021, el MIDES inició la ejecución de “Cuidarte” en áreas rurales dispersas y comarcales en beneficio de 1.200 niños de 6 a 36 meses. La modalidad de implementación es a través de Organizaciones Prestadoras de Servicio (OPS) responsables de brindar las prestaciones y realizar la articulación interinstitucional en el terreno. A través del Programa de Inclusión y Desarrollo Social Fase II ([5734/OC-PN](#)) el MIDES llevará a cabo la implementación durante 24 meses de “Cuidarte” entre 3.000 hogares con niños menores de 48 meses que habitan en 5 provincias rurales y 3 comarcas indígenas con un enfoque intercultural. El programa consiste en visitas semanales y encuentros grupales trimestrales entre los hogares beneficiarios por parte de una promotora comunitaria capacitada. No obstante, existe una brecha de conocimiento en Panamá acerca del impacto sobre el DIT y el ambiente en el hogar de la aplicación de modalidades familiares en contextos de pobreza. Esto a raíz de que en el país no se han desarrollado evaluaciones rigurosas sobre el efecto de modalidades familiares. Esta ausencia de evidencia dificulta la toma de decisiones informadas sobre su pertinencia, sostenibilidad y escalabilidad.
- 1.4. En el marco de la implementación a escala del programa “Cuidarte”, se presenta una oportunidad única y estratégica para realizar una evaluación rigurosa de su impacto, contribuyendo a fortalecer las políticas nacionales de Desarrollo Infantil Temprano. La implementación a escala en un número significativo de lugares poblados y entre hogares con niños menores de 4 años permitirá desarrollar un diseño comparativo robusto que puede generar evidencia valiosa sobre la efectividad del programa. Esta evaluación no sólo apoyará la toma de decisiones basada en datos para el país, sino que también facilitará el aprendizaje institucional sobre intervenciones efectivas en primera infancia, y el intercambio de buenas prácticas con otros países de la región, promoviendo la generación y difusión de conocimiento clave.

⁶ “Reach Up and Learn” es un programa basado en evidencia formulado con el beneficio de más de veinte años de investigación en programas efectivos de intervención temprana en la niñez.

⁷ Gertler, Paul et.al. (2021). [Effect of the Jamaica Early Childhood Stimulation Intervention on Labor Market Outcomes at age 31](#). National Bureau of Economic Research.

- 1.5. **Objetivo.** El objetivo general de la CT es desarrollar una evaluación experimental para estimar el impacto de la participación en “Cuidarte”, programa que ofrece visitas domiciliarias semanales a los hogares de niños y niñas menores de 4 años que habitan en áreas rurales dispersas y comarcales en situación de pobreza y pobreza extrema, en la calidad del ambiente del hogar y en el desarrollo de los niños. Específicamente se busca: (i) medir los efectos del programa en el desarrollo cognitivo, de lenguaje, motor, y socioemocional de los niños; (ii) evaluar el impacto del programa en las prácticas de crianza y estimulación temprana de los padres y cuidadores principales; (iii) examinar los efectos del programa en el ambiente del hogar, considerando la disponibilidad de materiales de aprendizaje, la responsabilidad parental y la calidad del entorno para el desarrollo infantil; y (iv) medir el impacto en el bienestar y salud mental de la madre o cuidador principal, explorando posibles disminuciones en depresión materna.
- 1.6. El objetivo específico de la CT es implementar y analizar los datos de la evaluación de impacto, tanto línea de base como final, de “Cuidarte” mediante la aplicación de los siguientes instrumentos entre los grupos de tratamiento y control ubicados en la provincia de Veraguas y la comarca Ngäbe Buglé: (i) encuesta al hogar sobre características de sus miembros y de la vivienda, las fuentes de empleo e ingresos, uso del tiempo, entre otras; (ii) la prueba ASQ (Ages and Stages Questionnaire), que mide el progreso de los niños en las áreas de comunicación, motricidad gruesa, motricidad fina, resolución de problemas y habilidades personales y sociales; y (iii) el cuestionario HOME (Home Observation for Measurement of the Environment) que mide aspectos de la calidad del entorno familiar que afectan el desarrollo infantil, como la disponibilidad y calidad de los materiales de aprendizaje y el apoyo socioemocional. El resultado esperado es contar con evidencia rigurosa y transparente sobre los impactos del programa “Cuidarte” sobre el desarrollo infantil y el ambiente en el hogar, a fin de justificar nuevas inversiones públicas en esta área. Los resultados cualitativos incluyen: (i) mayor disponibilidad de información para la toma de decisiones de política pública en el ámbito de protección social y DIT; (ii) fortalecimiento institucional del MIDES en la gestión de programas basados en evidencia; y (iii) contribución al acervo regional de conocimiento sobre la efectividad de programas de trabajo con familias en contextos rurales e indígenas y de alta dispersión geográfica.
- 1.7. **Complementariedad.** La CT contribuye a la visión estratégica de la División de Protección Social y Mercados Laborales (SCL/SPL) de elevar la calidad y cobertura de los servicios de DIT en el país como parte del fortalecimiento del sistema de protección social. Esta visión estratégica se expresa a través del apoyo que el BID ha proporcionado al MIDES a través de varias series programáticas, préstamos de inversión y cooperaciones técnicas⁸. La CT está plenamente alineada con los Programas de Inclusión y Desarrollo Social Fase I y II ([3512/OC-PN](#); [5734/OC-PN](#)) a través de los cuales se apoya al MIDES en la expansión de la calidad y cobertura de la modalidad institucional, familiar y comunitaria de

⁸ Desde 2016, el BID apoya al MIDES en el fortalecimiento del sistema de protección social, incluyendo las políticas de DIT, mediante dos préstamo de inversión ([3512/OC-PN](#); [5734/OC-PN](#)) y dos series programáticas ([3485/OC-PN](#), [3724/OC-PN](#), [4594/OC-PN](#); [5942/OC-PN](#)) apoyados en su implementación por un conjunto de cooperaciones técnicas ([ATN/OC-15865-PN](#); [ATN/OC-18631-PN](#)).

primera infancia. Estas operaciones apoyan el diseño, implementación a escala y adaptación intercultural de “Cuidarte” en zonas rurales e indígenas. Mientras estas operaciones focalizan sus recursos en generar un marco normativo e institucional para el DIT y amplían la capacidad del Estado para mejorar la cobertura y calidad de los servicios, esta CT asegura que dichas inversiones se apoyen en información confiable sobre su efectividad, reduciendo riesgos de diseño y fortaleciendo la sostenibilidad de las políticas.

- 1.8. **Alineación Estratégica.** La CT es consistente con la Estrategia Institucional del Grupo BID: Transformación para una Mayor Escala e Impacto (CA-631) y se alinea con los objetivos de: (i) reducir la pobreza y la desigualdad al aportar evidencia rigurosa para medir la efectividad de intervenciones en DIT que, a contribuir al desarrollo del capital humano, aportan al cierre de brechas económicas y sociales. La CT también se alinea con los objetivos de protección social y desarrollo del capital humano. Es consistente con el Marco Sectorial de DIT (GN-2966-2) en su primera y segunda línea de acción al promover la política pública bien informada y servicios de DIT con calidad. El programa se alinea con el Marco Sectorial de Género y Diversidad (GN-2800-13) y con el Plan de Acción Género y Diversidad del Grupo BID 2022-2025 (GN-3116-1) al contribuir a generar evidencia sobre la efectividad de los programas implementados en las comarcas indígenas de Panamá. La CT está alineada con el OC-SDP-Ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E) (GN-2819-14) al contribuir con el fortalecimiento del MIDES mediante el diseño e implementación de evaluaciones que fortalecen la toma de decisiones basadas en evidencia. Asimismo, responde a la Estrategia del BID con Panamá 2025–2029 (GN-3289-1), en particular al Pilar 1 sobre acceso a servicios básicos para poblaciones vulnerables, al contribuir a cerrar brechas en el desarrollo infantil temprano en áreas rurales e indígenas, y al Pilar 2 sobre fortalecimiento de la gestión pública y sostenibilidad fiscal, al mejorar la eficiencia del gasto social a través de evaluaciones rigurosas. El valor agregado de la CT radica en generar evidencia científica que sustente la pertinencia y sostenibilidad de las inversiones en primera infancia, apoyando la consolidación de un sistema de protección social más inclusivo, efectivo y resiliente, en línea con las prioridades del país y del Banco.

II. COMPONENTES

- 2.1. Teniendo en cuenta los desafíos descritos, la CT apoyará actividades contempladas en un componente.
- 2.2. **Componente 1. Apoyo al desarrollo de evaluación de impacto.** El objetivo del componente es apoyar al MIDES con el diseño, implementación y análisis de la evaluación experimental del programa “Cuidarte”. Las principales actividades por ejecutarse a lo largo de los 36 meses de ejecución son: (i) la aplicación en campo de los siguientes instrumentos la encuesta HOME y el instrumento ASQ-3 a los hogares y niños de la muestra seleccionada para la evaluación de impacto, tanto la línea base como final; (ii) apoyo al aseguramiento de la calidad de la data recopilada en campo; y (iii) asistencia técnica para la sistematización, análisis y

divulgación de los datos recopilados. El resultado principal de este componente es un documento de trabajo con los hallazgos de la evaluación.

- 2.3. **Resultados esperados.** Los resultados esperados del componente son: (i) base de datos que recopila la información levantada en campo de los grupos de tratamiento y control a quienes se les aplicaron las encuestas HOME y el instrumento ASQ, tanto de la línea de base como la evaluación final; (ii) informe de aseguramiento de la calidad del proceso de levantamiento de datos en campo con recomendaciones; y (iii) documento de trabajo detallado sobre los métodos, resultados y limitaciones del estudio, además de los hallazgos de la evaluación de impacto de “Cuidarte” sobre el desarrollo infantil y la calidad en el hogar.
- 2.4. Con respecto a las actividades de adquisición, se prevé la contratación de una **firma consultora** especializada para el levantamiento de datos en campo y su sistematización, así como de **consultores individuales** para brindar asistencia técnica en el análisis estadístico, evaluación de procesos y supervisión metodológica. Todas las adquisiciones se realizarán conforme al **Plan de Adquisiciones de la CT** y a las políticas del BID.
- 2.5. **Beneficiarios.** El beneficiario directo de la cooperación técnica es el MIDES, que recibirá apoyo para implementar y analizar la evaluación de impacto del programa “Cuidarte”. Asimismo, son beneficiarios del estudio que se divulgue a partir de la evaluación, la comunidad académica y otros actores relevantes a quién se presentarán y podrán acceder a los hallazgos de la evaluación.

III. PRESUPUESTO

- 3.1 **Presupuesto.** El monto total de la CT es de US\$250.000 provenientes de recursos no reembolsables. Será financiado por el fondo OC SDP Ventanilla 2 – Desarrollo Social (W2E- OC SDP). Estos recursos financiarán consultorías (individuales y empresas) y servicios técnicos. El plazo de desembolso y ejecución será de 36 meses. No se contempla financiamiento local.

Tabla 1. Presupuesto Indicativo (US\$)

Componentes	Código del Fondo Fuente 1	Total
Componente 1: Apoyo al desarrollo de evaluación de impacto	US\$250.000,00	US\$250.000,00
Total	US\$250.000,00	US\$250.000,00

- 3.2 **Supervisión.** La supervisión de esta CT será realizada por la Especialista Líder de Protección Social y Mercados Laborales (SCL/SPL) con la Analista de Operaciones asignada, así como el equipo fiduciario de la Representación del Banco en Panamá.

IV. ESTRUCTURA DE EJECUCIÓN

- 4.1 El Organismo Ejecutor será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a solicitud del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) (Anexo I), y de acuerdo con las directrices y requisitos establecidos en la Política de Cooperación Técnica (GN-2470-2) y en los Procedimientos para la tramitación de operaciones de cooperación técnica y asuntos conexos (OP-619-4), a través de la División de Protección Social y Mercados Laborales del Sector Social (SCL/SPL). La carta de solicitud del MIDES obedece a que las actividades de la CT se desarrollarán en la República de Panamá. Según el documento Procedimiento para la Tramitación de Cooperación Técnica y Asuntos Contextos (OP-619-4, Anexo II), el Banco actuará como organismo ejecutor en función de su capacidad técnica y el alto nivel de complejidad y especialización técnica requerido para elaborar los términos de referencia asociados a la evaluación, así como para supervisar la calidad de su implementación. La justificación para que el Banco ejecute directamente las actividades previstas se basa en lo establecido en el Anexo II, inciso c), subinciso (i) de la OP-619-4, referente a la capacidad institucional. La ejecución del BID se basa en la naturaleza del Fondo, la experiencia y el conocimiento técnico del BID en el desarrollo de investigaciones experimentales especializadas en desarrollo infantil temprano en la región. El BID, además, tiene la capacidad de integrar los resultados de la investigación a la agenda interna de investigación del Banco en DIT y diseminarla entre las redes existentes de expertos internos y externos en la materia como el Hub de Conocimiento en DIT y la Comunidad de Práctica en DIT⁹.
- 4.2 **Adquisiciones.** Todas las adquisiciones a ejecutarse bajo esta Cooperación Técnica han sido incluidas en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y se contratarán de conformidad con las políticas y regulaciones aplicables del Banco de la siguiente manera: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en la norma sobre Fuerza Laboral Complementaria (AM-650) y (b) Contratación de servicios prestados por firmas consultoras de acuerdo con la Política de Adquisiciones Institucionales (GN-2303-33) y sus Directrices. Considerando que el Banco ejecuta el proyecto no se han presupuestado recursos para auditoría.
- 4.3 **Periodo de Ejecución y Desembolso.** El período de ejecución de la CT es de 36 meses, tiempo necesario para aplicar la línea de base, implementar al menos 12 meses de la intervención y aplicar la evaluación final entre los grupos de tratamiento y control.
- 4.4 **Monitoreo, Presentación de Informes y Supervisión.** Carolina Freire, Especialista Líder de Protección Social y Mercados Laborales (SCL/SPL) con apoyo de la Representación del Banco en Panamá coordinará la supervisión de los consultores individuales y firmas consultoras y aprobará los productos. Para monitorear la ejecución, el equipo de SPL será el responsable de revisar y aprobar

⁹ El Hub de Conocimiento en DIT de ALC es un repositorio virtual de más de 2,000 recursos de conocimiento sobre DIT (www.desarrollo-infantil.iadb.org) dirigido a gobiernos, organizaciones nacionales e internacionales, sector privado y academia interesados en aprender sobre DIT en la región. La Comunidad de Práctica es una red de actores del sector público y privado administrada por el BID para el intercambio de conocimiento en DIT.

los productos asociados a los contratos que se enmarcan en la CT, y comprobará la adecuada ejecución de las actividades descritas en el componente.

V. RIESGOS POTENCIALES

- 5.1 Los principales riesgos a la ejecución son posibles fallas en la coordinación entre el nivel nacional, regional y local del MIDES para informar a las autoridades ministeriales, locales y tradicionales de la aplicación en campo de la encuesta e instrumentos asociados a la línea de base del estudio y evaluación final. También existe el riesgo de falta de asignación de personal por parte del MIDES para acompañar la supervisión en campo de las encuestas. La falta de coordinación y personal puede llevar a retrasos en el inicio de la fase de aplicación en campo. La medida de mitigación a estos riesgos consiste en el establecimiento de un grupo de trabajo interno en el MIDES, liderado por la Dirección de Servicios de Protección Social (DISPROS), que fungirá como punto focal a nivel nacional y regional para la gestión de comunicación, permisos y seguimiento con autoridades tradicionales y locales, y como contraparte de la firma encuestadora para acompañar la aplicación y supervisión en campo de la encuesta inicial y final.
- 5.2 **Propiedad Intelectual.** Los productos de conocimiento que se generen en el marco de esta cooperación técnica, incluyendo las bases de datos producidas a partir del levantamiento de información en campo, serán propiedad del MIDES. Para tal efecto, una vez se concluya la operación, y en colaboración con el Departamento Legal, se suscribirán los respectivos acuerdos de cesión de propiedad intelectual y otorgamiento de licencia de uso a favor del Banco por parte del MIDES con el fin de que el Banco pueda utilizar la información obtenida como resultado de la operación.

VI. EXCEPCIONES A LAS POLÍTICAS DEL BANCO

- 6.1 Esta CT no contempla excepciones a las políticas del Banco.

VII. ASPECTOS AMBIENTALES Y SOCIALES

- 7.1 Esta CT no financiará estudios de factibilidad o prefactibilidad de Proyectos de inversión con estudios ambientales y sociales asociados; por lo tanto, está excluida del alcance del Marco de Política Ambiental y Social (ESPF, por sus siglas en inglés) del Banco.

ANEXOS REQUERIDOS:

- Anexo I: Solicitud del Cliente
- Anexo II: Matriz de Resultados
- Anexo III: Términos de Referencia
- Anexo IV: Plan de Adquisiciones