

DOCUMENTO DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO**

**(DR-L1077)**

**PROPUESTA DE PRÉSTAMO**

Este documento fue preparado por el equipo de proyecto integrado por: Jennelle Thompson (EDU/CDR), Jefe de Equipo; Sandro Parodi (SPH/CDR), Co-Jefe de Equipo; Samuel Berlinski (RES/RES); Willy Bendix y Christian Contin (FMP/CDR); María Cristina Landázuri-Levey (LEG/SGO); Livia Mueller (SCL/EDU), Yonaida Encarnación (CID/CDR); Lissette Núñez (CID/CDR), Indhira Ramírez (CID/CDR) y Madiery Vásquez (CID/CDR).

De conformidad con la Política de Acceso a Información, el presente documento se divulga al público de forma simultánea a su distribución al Directorio Ejecutivo del Banco. El presente documento no ha sido aprobado por el Directorio. Si el Directorio lo aprueba con modificaciones, se pondrá a disposición del público una versión revisada que sustituirá y reemplazará la versión original.

## ÍNDICE

<b>I.</b>	<b>DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS.....</b>	<b>2</b>
	A. Antecedentes, Problemática y Justificación .....	2
	B. Objetivos, Componentes y Costo.....	9
	C. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados .....	13
<b>II.</b>	<b>ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS .....</b>	<b>13</b>
	A. Instrumentos de Financiamiento .....	13
	B. Riesgos Ambientales y Sociales .....	14
	C. Riesgos Fiduciarios .....	14
	D. Otros Riesgos del Proyecto .....	14
<b>III.</b>	<b>PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN.....</b>	<b>15</b>
	A. Resumen de los Arreglos de Implementación.....	15
	B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados.....	18

## ANEXOS

Anexo I	Matriz de Efectividad en el Desarrollo (DEM) - Resumen
Anexo II	Matriz de Resultados
Anexo III	Acuerdos y Requisitos Fiduciarios

## ENLACES ELECTRÓNICOS

### REQUERIDOS

1. [Plan de Ejecución Plurianual \(PEP\)](#)
2. [Plan Operativo Anual \(POA\)](#)
3. [Plan de Monitoreo y Evaluación](#)
4. [Plan de Adquisiciones](#)

### OPCIONALES

1. [Análisis Económico del Proyecto](#)
2. [Presupuesto Detallado](#)
3. [Diseño de la Evaluación de Impacto](#)
4. [Términos de Referencia para la Línea de Base de la Evaluación de Impacto](#)
5. [Esquema de Ejecución](#)
6. [Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, 2017](#)

<b>ABREVIATURAS</b>	
CAFI	Centros Comunitarios de Atención a la Infancia y la Familia
CAIPI	Centro de Atención Integral a la Primera Infancia
HCB	Hogares Comunitarios de Bienestar
INAIPI	Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia
MINERD	Ministerio de Educación de la República Dominicana
OCI	Oficina de Coordinación Internacional

**RESUMEN DEL PROYECTO**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**PROGRAMA DE APOYO AL DESARROLLO INFANTIL TEMPRANO**  
**(DR-L1077)**

Términos y Condiciones Financieras				
<b>Prestatario:</b> República Dominicana			<b>Facilidad de Financiamiento Flexible<sup>(a)</sup></b>	
			<b>Plazo de amortización:</b>	24,9 años
<b>Organismo Ejecutor:</b> Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) con la participación del Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIFI)			<b>VPP original:</b>	15,25 años <sup>(b)</sup>
			<b>Período de desembolso:</b>	3,5 años
<b>Fuente</b>	<b>Monto (US\$)</b>	<b>%</b>	<b>Período de gracia:</b>	5,4 años
<b>BID (CO):</b>	200.000.000	100%	<b>Comisión de inspección y vigilancia:</b>	<sup>(c)</sup>
			<b>Tasa de interés:</b>	Basada en LIBOR
<b>Total:</b>	200.000.000	100%	<b>Comisión de crédito:</b>	<sup>(c)</sup>
			<b>Moneda de aprobación:</b>	Dólares de los Estados Unidos de América con cargo al Capital Ordinario
Esquema del Proyecto				
<b>Objetivo del proyecto/descripción:</b> el objetivo general es mejorar el desarrollo infantil de los niños menores de 5 años. Los objetivos específicos son: apoyar la expansión de servicios de primera infancia de calidad y fortalecer las capacidades de gestión del INAIFI.				
<b>Condiciones contractuales especiales:</b> (a) previas al primer desembolso del financiamiento: (i) que se haya aprobado y haya entrado en vigencia el Manual Operativo en los términos acordados con el Banco (¶3.5); y (ii) que se haya seleccionado un representante de la OCI y un representante del INAIFI que fungirían como enlaces técnicos a fin de realizar la coordinación de las distintas actividades del Programa (¶3.1); (b) previo al desembolso de recursos correspondiente al Componente 1 del programa: adicionalmente, que se haya contratado una firma para realizar la auditoría técnico operativa que verifica de forma anual, el número de niños atendidos con los indicadores de calidad establecidos a fin de justificar el gasto elegible que financia el Programa y dar recomendaciones para su mejora (¶3.10).				
<b>Excepciones a las políticas del Banco:</b> Ninguna.				
Alineación Estratégica				
<b>Desafíos<sup>(d)</sup>:</b>	SI <input checked="" type="checkbox"/>	PI <input type="checkbox"/>	EI <input type="checkbox"/>	
<b>Temas Transversales<sup>(e)</sup>:</b>	GD <input type="checkbox"/>	CC <input type="checkbox"/>	IC <input type="checkbox"/>	

<sup>(a)</sup> Bajo los términos de la Facilidad de Financiamiento Flexible (FN-655-1) el Prestatario tiene la opción de solicitar modificaciones en el cronograma de amortización, así como conversiones de moneda y de tasa de interés. En la consideración de dichas solicitudes, el Banco tomará en cuenta aspectos operacionales y de manejo de riesgos.

<sup>(b)</sup> La VPP original del Préstamo podría variar dependiendo de la fecha efectiva de firma del Contrato de Préstamo. En ningún caso está podrá superar 15,25 años para lo cual el Contrato de Préstamo debería firmarse después del 7 de diciembre de 2016.

<sup>(c)</sup> La comisión de crédito y la comisión de inspección y vigilancia serán establecidas periódicamente por el Directorio Ejecutivo como parte de su revisión de los cargos financieros del Banco, de conformidad con las políticas correspondientes.

<sup>(d)</sup> SI (Inclusión Social e Igualdad); PI (Productividad e Innovación); y EI (Integración Económica).

<sup>(e)</sup> GD (Igualdad de Género y Diversidad); CC (Cambio Climático y Sostenibilidad Ambiental); y IC (Capacidad Institucional y Estado de Derecho).

## I. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO Y MONITOREO DE RESULTADOS

### A. Antecedentes, Problemática y Justificación

- 1.1 **República Dominicana (RD) ha sido una de las economías más dinámicas de la región durante la última década.** Entre 2006 y 2015, el producto interno bruto real (PIB) registró un crecimiento promedio interanual de 5,4%, muy por encima del 3,2% registrado en América Latina y el Caribe (ALC). En 2015, en particular, el crecimiento económico alcanzó un 7,0% y durante el primer semestre de 2016 el crecimiento acumulado interanual fue de 7,4%. Esta evolución se asocia principalmente a una mejora en el contexto externo. La reducción en los precios internacionales de petróleo se ha traducido en una mejora de los términos de intercambio del país y en un fortalecimiento de los flujos de remesas y de turistas<sup>1</sup>.
- 1.2 **La consolidación fiscal, iniciada en el 2012, registra desafíos importantes.** Para dar frente a la crisis fiscal del 2012, el Gobierno implementó una serie de medidas que redujeron el déficit del sector público no financiero de 6,9% del PIB en 2012 a 3,1% en 2014. Sin embargo, al cierre del 2015, el desbalance fiscal reversionó a un 3,3% del PIB<sup>2</sup> y las proyecciones sugieren que entre 2016 y 2020 promediará un 3,7%<sup>3</sup>. Este escenario implica una tendencia creciente de la deuda pública y de necesidades brutas de financiamiento del sector público. Se estima que en el 2016 la deuda consolidada alcanzará un 49,5% del PIB y que las necesidades brutas de financiamiento equivaldrán un 5,3% del PIB<sup>4</sup>.
- 1.3 **Alto compromiso con la educación y avances en la cobertura.** Las iniciativas en el sector educativo impulsadas por el gobierno de RD muestran un alto compromiso con el sector. En agosto del 2012, la asignación del presupuesto se incrementó hasta el 4% del PIB, lo que implicó más que una duplicación a las asignaciones históricas. Los principales actores públicos y la sociedad civil firmaron el Pacto Nacional en aras de impulsar las metas establecidas en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030. El programa nacional de infraestructura educativa viene renovando y ampliando la oferta educativa, y la jornada extendida ha ampliado el tiempo efectivo en clase de los escolares dominicanos. Por otro lado, los indicadores de cobertura muestran mejoras concretas. De 2000 a 2014, la tasa neta de matrícula de primaria pasó de 92,1% a 94%, la del nivel medio de 41,5% a 59,7% y la de inicial de 29,3% a 32,9%<sup>5 y 6</sup>. Sin embargo, todavía existen desafíos relacionados al desarrollo infantil de los menores de 5 años, los cuales se acentúan al considerar únicamente a la población pobre.

---

<sup>1</sup> Banco Central, 2015.

<sup>2</sup> Excluye donaciones resultantes de la operación de recompra de la deuda con Petrocaribe. No incluye déficit cuasi fiscal del Banco Central.

<sup>3</sup> Artículo IV, IMF.

<sup>4</sup> Banco Central, 2015.

<sup>5</sup> Estadísticas del Sistema de Indicadores Sociales de RD (SISDOM). Las cifras de inicial se refieren a niños de 3 a 5 años.

<sup>6</sup> En comparación, para América Latina y el Caribe, las tasas promedias son: en primaria 92%, secundaria 76% e inicial 66% (UNESCO 2014).

- 1.4 **La situación de pobreza de muchos niños dominicanos genera desigualdades estructurales.** Al cierre de 2015, la pobreza general alcanzó un 32.3% de la población y la pobreza extrema un 7.0%. Más aun, el 47,3% de los niños dominicanos menores de 5 años es pobre<sup>7</sup>. Existe evidencia para varios países de la región que la condición de pobreza es un factor que causa un entorno desfavorable para el desarrollo infantil, lo que impacta negativamente en su acumulación de capital humano<sup>8</sup>. En efecto, a los 59 meses de edad, los niños de un hogar pobre presentarán un rezago en su desarrollo de hasta 18 meses. Tienen menos habilidades para reconocer formas básicas como triángulos o cuadrados, para contar números del 1 al 20 o para comprender secuencias temporales. Asimismo, experimentan brechas en sus funciones ejecutivas y habilidades socioemocionales básicas, incluyendo empatía y autonomía. Estas condiciones iniciales de desigualdad causarán diferencias en el nivel socioeconómico a lo largo de la vida (Huggett et al. 2007). Más aun, las brechas generadas a temprana edad son difíciles de revertir, perpetuando así la transmisión intergeneracional de la pobreza<sup>9</sup>. Uno de los factores que explica las desigualdades de desarrollo temprano en los hogares pobres es su bajo conocimiento sobre mejores prácticas de crianza y estimulación temprana<sup>10</sup>, así como el bajo acceso a servicios de atención a la primera infancia de alta calidad.
- 1.5 **La cobertura de servicios de atención a la primera infancia es muy baja y la oferta es mayormente privada.** Datos del 2016 muestran que la cobertura de servicios de atención para niños menores de 5 años apenas alcanza el 18% a nivel nacional<sup>11</sup>. La matrícula se concentra en los niños de mayor edad de la cohorte, mientras que para los menores a 3 años los servicios son casi inexistentes. La tasa bruta de matriculación para niños de 3 años es de 25% y niños de 4 años es 38,3% (ver cuadro 1.1). Por otro lado, el bajo acceso es más prevalente para los hogares de menores recursos. El 85% de los menores de 5 años que asiste a servicios de primera infancia lo hace en centros privados. Dado que estos servicios implican un costo para las familias, se convierten así en una barrera importante de acceso para los más pobres. Según datos de 2012, en el quintil más pobre, solo el 25,4% de los niños se matriculó en el nivel inicial, mientras que en el quintil más rico la matrícula fue de 48,2%<sup>12</sup>. El principal factor que explica la baja cobertura e inequidad en el acceso es la casi inexistencia de la oferta pública. Hasta el 2014, los únicos servicios públicos de atención a la primera infancia eran los provistos por el Instituto Dominicano de Seguros Sociales, centrado en trabajadores del estado; el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), para niños en abandono o en

---

<sup>7</sup> Cálculos propios sobre la base de la Encuesta Nacional Fuerza de Trabajo 2014.

<sup>8</sup> Proyecto Regional de Indicadores de Desarrollo Infantil. Urgencia y Posibilidades. Verdisco, Cueto, Thompson y Neuschmidt (2014). Datos del 2012 y 2013. Los países incluidos son Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Perú.

<sup>9</sup> Por ejemplo, en la prueba TERCE (Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo), los estudiantes pobres tienen menor aprendizaje en matemáticas y lectura, tanto en 3er y 6to grado de básica. Las brechas son más acentuadas a mayor grado del estudiante.

<sup>10</sup> En República Dominicana se han evidenciado deficiencias en aspectos vinculados a la falta de una alimentación adecuada; la delegación de cuidado a hermanos mayores; incumplimiento de los chequeos al niño sano; castigo físico; poca importancia dada a actividades educativas y lúdicas; entre otros (UNICEF. Caracterización de la Primera Infancia. 2011).

<sup>11</sup> El ingreso a los servicios del Ministerio de Educación se inicia a los 5 años de edad con un año de preprimaria y los niños de hogares pobres ya llegan al sistema escolar con desigualdades.

<sup>12</sup> SISDOM, 2014 (niños de 3 a 5 años).

situación de abuso, y los espacios de esperanza del Gabinete Social para beneficiarios del programa de transferencias condicionadas<sup>13</sup>.

**Cuadro 1.1 Tasa bruta de matriculación de 3 a 4 años de edad, 2014**

	<b>3 años</b>	<b>4 años</b>
Población	194.659	192.963
Matrícula Inicial	49.223	73.873
<b>Tasa Bruta de Matriculación</b>	<b>25,3</b>	<b>38,3</b>

Nota: datos de población provienen de ONE y matrícula inicial de la UIS-UNESCO

- 1.6 **La atención en la primera infancia de calidad es muy efectiva.** La evidencia indica que la inversión en la primera infancia tiene impactos positivos en el desempeño y los logros de las personas a lo largo de toda su vida. Más importante, se ha mostrado que es un medio efectivo para promover igualdad de oportunidades y reducir de forma estructural la desigualdad. En particular, cuando estos programas son de calidad mitigan o compensan las deficiencias que surgen debido a entornos desfavorables y situaciones de pobreza, tales como cognición, aptitudes, y problemas de comportamiento<sup>14</sup>. Berlinski y Schady (2015) reportan que la inversión en la primera infancia aumenta los retornos de todas las inversiones realizadas más tarde durante el ciclo de vida y dichos retornos son más altos en programas focalizados a niños en condiciones de vulnerabilidad. Currie (2001) argumenta que es más efectivo hacer inversiones durante la niñez temprana que hacer inversiones correctivas durante la juventud y la edad adulta.
- 1.7 En términos de aprendizaje, la evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) en Colombia<sup>15</sup> identificó mejoras de desarrollo cognitivo en las áreas de lenguaje, matemáticas y conocimientos generales, las cuales parecen mantenerse en el largo plazo. Un estudio del Programa Integral de Desarrollo Infantil de Bolivia identificó efectos a corto plazo en el desarrollo motor, el lenguaje y las habilidades sicosociales de los niños. Evaluaciones a los jardines infantiles chilenos encontraron impactos positivos en el desarrollo de los niños mayores de 2 años de edad y mejores resultados en pruebas de aprovechamiento escolar cuando los niños ingresan a la primaria (Araujo et al., 2013). Todas estas evaluaciones utilizan metodologías rigurosas por lo que sus resultados son evidencia con atribución del impacto de programas de desarrollo infantil temprano. Asimismo, los resultados de TERCE mostraron que los niños que asistieron a educación preescolar obtienen, sistemáticamente, mejores resultados de aprendizaje en las pruebas aplicadas. En el caso de RD, los niños que accedieron a educación preescolar alcanzaron, en promedio, 19 puntos más en la prueba de lectura de tercer grado<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> En conjunto, estos servicios atendían a cerca de 20 mil niños de un total de 950 mil niños entre 0 y 4 años (2,1%)

<sup>14</sup> [Carneiro y Heckman \(2003\)](#) y [Heckman y Masterov \(2007\)](#) encontraron que inversiones durante la niñez temprana tienen retornos más grandes que inversiones realizadas en cualquier otra época de la vida.

<sup>15</sup> Evaluación de Impacto del Programa de Hogares Comunitarios. Bernal, Flórez y Gaviria (2009).

<sup>16</sup> Estudio descriptivo de factores asociados a los aprendizajes (TERCE, 2016). Por otra parte los beneficios de la educación temprana no se limitan a aspectos de educación. En términos de salud, la evaluación de los Hogares Comunitarios de Bienestar en Colombia “encontró reducciones significativas en la prevalencia de la diarrea y las infecciones respiratorias agudas” (Araujo et al., 2013).

- 1.8 **La primera infancia es una prioridad para el Gobierno de RD.** En el 2012 el Gobierno lanzó la estrategia de primera infancia “Quisqueya Empieza Contigo”. Esta estrategia persigue dos objetivos: (i) expandir significativamente la oferta de servicios de primera infancia para niños menores a 5 años que viven en condiciones de pobreza a fin de resolver las inequidades existentes; y (ii) coordinar, integrar y regular los servicios existentes. A fines de 2014 se creó el Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)<sup>17</sup>; órgano desconcentrado, adscrito al Ministerio de Educación, con la responsabilidad de gestionar la prestación de servicios de atención integral de calidad a niños entre 45 días de nacidos y 4 años y 11 meses de edad<sup>18</sup>. Se priorizaron 65 territorios con los índices más altos de pobreza, vulnerabilidad social, equidad territorial y otras necesidades de protección infantil<sup>19</sup>.
- 1.9 La estrategia de intervención de “Quisqueya Empieza Contigo” combina la oferta directa de servicios de atención, a través de Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), con una estrategia comunitaria a partir de Centros Comunitarios de Atención a la Infancia y la Familia (CAFI). Ambas modalidades operan en redes de servicios: un CAIPI como eje y hasta un máximo de 4 CAFI en un determinado ámbito de influencia. A través de una ficha socioeconómica que aplica el Sistema Único de Beneficiarios, se prioriza la matrícula en los CAIPI a los niños con mayores niveles de vulnerabilidad. El resto de la población objetivo de las áreas priorizadas accede a los CAFI<sup>20</sup>.
- 1.10 Los CAIPI son gestionados directamente por el INAIPI. Brindan cuidado y estimulación temprana a los niños 5 días a la semana por 8 horas al día y proveen asistencia a las familias para mejorar las pautas de crianza. Los niños que asisten a los centros reciben atención y cuidado, estimulación temprana, educación inicial, alimentación, y monitoreo de la salud y nutrición, entre otros servicios esenciales. Los CAIPI cuentan con un equipo multidisciplinario de profesionales encargados de dar seguimiento continuo a la calidad de los servicios de toda la red. Además, gestionan el acceso de los beneficiarios a otros servicios públicos: las Unidades de Atención Primaria (UNAPs), hospitales locales, oficialías de registro civil y programas sociales del Gobierno, entre otros.
- 1.11 Los CAFI ejecutan el Programa Base Familiar y Comunitaria (PBFC) de acompañamiento a las familias en su rol como principales educadoras de los niños. Provee servicios bajo dos modalidades: (i) gestión directa del INAIPI; y (ii) cogestión, a través de contratos con organismos no gubernamentales

---

<sup>17</sup> El INAIPI fue creado mediante los decretos 102-13 y 461-14. Es responsable de brindar educación de calidad y estimulación oportuna con el propósito de promover el desarrollo físico, cognitivo, afectivo y social de los niños, así como la orientación a padres y madres para la educación de sus hijos. La Directora del INAIPI reporta al Ministro de Educación.

<sup>18</sup> A partir de los 5 años, los niños entran a pre-primaria, que es el último año del nivel inicial. Este servicio es ofrecido en las escuelas de primaria. Los niños deben haber cumplido 5 años para ingresar a pre-primaria. Los niños atendidos por los servicios de INAIPI cumplirán los 5 años durante su último año de asistencia y podrán ingresar a pre-primaria al inicio del siguiente año escolar.

<sup>19</sup> Lineamientos del plan Quisqueya Empieza Contigo, 2013. En los territorios focalizados, el jefe de hogar es una mujer en 40% de los hogares; el jefe de hogar tiene en promedio 7 años de educación; y un 52% de los hogares se enfrenta condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

<sup>20</sup> El criterio de vulnerabilidad se aproxima a través de factores asociados como: (i) niños no son atendidos adecuadamente; (ii) hogar con condiciones inadecuadas de higiene y alimentación; (iii) padres trabajan fuera del hogar; (iv) ingresos por debajo del salario mínimo; (vi) padres analfabetos; y (vii) familia con 4 o más niños.

(ONGs)<sup>21</sup>. Los CAFI reciben los niños dos veces por semana por 3 horas cada visita y además realizan visitas en casa a los niños. Los servicios están estructurados de la siguiente manera: (i) estimulación temprana a niños de 0 a 2 años; (ii) educación inicial a niños de 3 y 5 años; (iii) acompañamiento y atención a niños de 0 a 5 años por medio de visitas domiciliarias; (iv) fortalecimiento de las buenas prácticas de crianza de las familias; y (v) acompañamiento a niños de 0-2 años, así como a gestantes de alto riesgo.

- 1.12 Debido a la rápida expansión de cobertura promovida por el gobierno, el INAIPI enfrenta grandes retos institucionales. En poco más de un año la institución ha crecido lo suficiente para atender a cerca de 60 mil niños menores de 5 años. Este crecimiento acelerado ha puesto a prueba la capacidad institucional del INAIPI para atender con calidad la población objetivo existente y la que se espera ingrese en los próximos años. Si bien se ha avanzado con la definición de la estructura organizacional, los perfiles de puestos y funciones, y otros aspectos de planificación estratégica, hay aún debilidades que afectan la operación diaria de la institución, entre otros: la existencia de expedientes incompletos de los niños matriculados o que carecen de un diagnóstico inicial; la duplicación de esfuerzos entre el personal en terreno; el uso de formularios no estandarizados para la recolección de información en los centros, la carencia de un sistema de digitalización de expedientes; la falta de un mecanismo que sistematice la información recolectada para su análisis y toma de decisión; la carencia de un plan holístico para fortalecer su capacidad interna; y la falta de un mecanismo formal de coordinación interinstitucional que produzca acuerdos integrales, en donde se involucren a todas las partes para la coordinación sistémica y sinérgica de las acciones del INAIPI.
- 1.13 **Estrategia de la Operación.** La teoría del cambio de esta operación asume que la mejora del desarrollo infantil temprano de los niños pobres implica, por un lado, brindar servicios públicos de atención directa a los más vulnerables entre los pobres, y por otro lado, trabajar con las familias pobres con niños menos vulnerables para incrementar su conocimientos en mejores prácticas de crianza y estimulación temprana. Por otro lado, dado que la existencia del servicio es una condición necesaria pero no suficiente, una segunda dimensión tiene que ver con asegurar la calidad de la atención que reciben las familias y sus niños. En los siguientes párrafos se abordan con más detalle estos aspectos y las áreas de trabajo acordadas con el gobierno.
- 1.14 **El reto de expandir la cobertura de servicios de primera infancia.** La meta del Gobierno para los próximos cuatro años es contar con 1.200 centros en funcionamiento (240 CAIPI y 960 CAFI) para brindar servicios públicos a aproximadamente un 43% de la población menor de 5 años, la más vulnerable. A la fecha se ha logrado poner en operación 32 CAIPI y 117 CAFI, que sumados a la oferta pública existente han incrementado la cobertura a un total de 68.914 niños (7,1% del total)<sup>22</sup>. Si se incluye a la oferta privada, estimada en aproximadamente 108.484 niños, la cobertura actual alcanza el 18%. Con la

---

<sup>21</sup> Existe un proceso formal de licitación para la selección de entidades no gubernamentales que brindan servicios de atención a la primera infancia.

<sup>22</sup> Los servicios de atención a la primera infancia en RD dan cobertura a un total de 177.398 niños. Estos niños se distribuyen de la siguiente manera: los CAIPI asisten a 7.232, los CAFI a 43.056, el CONANI a 7.868, el SDSS a 7.758, los EPES a 3.000 y los centros privados a 108.484 niños.

finalidad de acelerar la expansión, el Banco acordó apoyar el financiamiento parcial del paquete básico que reciben los beneficiarios del INAIPI, mientras que el Gobierno de República Dominicana se enfocará en financiar la infraestructura física y la habilitación de CAIPI y CAFI.

- 1.15 **El reto de una expansión con calidad.** El diseño de esta operación incorpora tres aspectos importantes para apoyar el gobierno en asegurar una expansión de servicios de primera infancia con calidad. En primer lugar, un esquema de financiamiento del Banco del paquete básico que está atado a incentivos con el propósito que el INAIPI brinde una cobertura efectiva y de calidad<sup>23</sup>. En segundo lugar, un programa de capacitación de los recursos humanos orientado a resolver los desafíos de una deficiente formación básica docente<sup>24</sup>. Al respecto, el INAIPI ha desarrollado metodologías de capacitación a sus recursos humanos compuesto por dos componentes: formación básica y formación continua. La formación básica es un requerimiento para todo el personal que ingresa a los centros del INAIPI. Tiene una duración de 3 semanas y consta de un módulo de inducción (80 horas) al INAIPI y a los servicios de atención integral de primera infancia y un módulo tutorial (40 horas) de práctica de atención integral, en el que se profundiza con los protocolos e instrumentos esenciales de los distintos tipos de personal. Por otro lado, la formación continua fortalece las competencias de cada área de atención y comprende comunidades de aprendizaje, pasantías profesionales, seminarios y módulos con certificación a través de instituciones formadoras<sup>25</sup>. En esa línea, el Banco proveerá asistencia técnica para escalar esta estrategia, asegurando la capacitación de los recursos humanos de los CAIPI y CAFI durante los próximos 4 años<sup>26</sup>. El tercer y último aspecto se orienta a apoyar el fortalecimiento institucional del INAIPI con énfasis en su desarrollo organizacional así como el fortalecimiento de sus capacidades de programación, planificación, gestión, monitoreo y evaluación para garantizar la provisión de servicios de calidad. Se dará prioridad al mejoramiento del sistema de monitoreo, cuyo objetivo principal es dar seguimiento a los servicios de atención infantil temprano brindados por los CAIPI y los CAFI, asegurando que se cumplan los estándares de calidad. Dicho sistema es todavía incompleto y requiere definir los protocolos de captura y gestión de la información, y fortalecer su capacidad de supervisar el cumplimiento del reporte de datos. Se

---

<sup>23</sup> El esquema se explica en detalle en la sección del Componente 1.

<sup>24</sup> La formación docente tiene las siguientes debilidades: (i) modelo de formación disperso y desvinculado de las necesidades en el aula; (ii) ausencia de metodologías, guías y recursos educativos necesarios para atender a la población escolar objetivo, y (iii) formación predominantemente teórica y desvinculada de la práctica y del contexto que los maestros enfrentarán en las aulas. Un estudio realizado en el 2013 demostró que los docentes de primero a cuarto grado de primaria sólo dominaban el 60% de los contenidos del currículo de matemáticas, y que 85% de estos, se ubicó en el nivel más bajo de dominio de conceptos para la alfabetización de niños. Importantes cambios para mejorar la calidad docente que el Gobierno ha puesto en marcha incluyen: un concurso de oposición para todos los candidatos que quieren ingresar a la carrera docente; un programa de inducción para los docentes novatos con acompañamiento en el aula; y el desarrollo y aprobación de estándares profesionales y del desempeño para la carrera docente. Uno de los desafíos pendientes y clave para mejorar la calidad docente es asegurar la inclusión de una práctica docente relevante en todos los programas de formación docente inicial. Fuente: República Dominicana. El estado de las políticas públicas docentes: en la antesala de las transformaciones. 2015, PREAL.

<sup>25</sup> El INAIPI tiene un acuerdo con el Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional (INFOTEP) para la capacitación y formación técnico profesional del personal de apoyo y el personal administrativo de todas las áreas del INAIPI, tanto a nivel central como de sus centros de operación (CAIPI y CAFI).

<sup>26</sup> Los CAIPI y CAFI cuentan en promedio con 40 y 21 agentes educativos, respectivamente.

pretende que el sistema sea capaz de corroborar el estado de avance de las metas, la calidad del servicio y generar información útil para retroalimentar la toma de decisiones de la institución.

- 1.16 **El apoyo del Banco en el sector.** En los últimos años, el BID ha tenido una presencia importante en el sector de desarrollo infantil temprano a través de la cooperación técnica ATN/JF-14364-DR. A través de ésta se desarrollaron los protocolos de atención de los servicios que ofrece el INAIPI<sup>27</sup>, se definieron perfiles profesionales, y se diseñó la evaluación de impacto del programa. Actualmente, viene brindando asistencia técnica para mejorar la gestión de los servicios de alimentación y nutrición, incluyendo el desarrollo de estándares de calidad y guías para la supervisión de dichos servicios.
- 1.17 En educación, el préstamo 2844/OC-DR financia infraestructura y capacitación docente para educación básica. Asimismo, el Banco viene apoyando al sector salud mediante operaciones de préstamos y cooperaciones técnicas conducentes a fortalecer la oferta y calidad de la atención primaria. Complementariamente, se ha apoyado al Gobierno en el fortalecimiento y expansión del PROSOLI, el programa de transferencias condicionadas del país que tiene entre sus prioridades fomentar el acceso a servicios de salud en los menores a 5 años y la matrícula escolar entre los 6 y 21 años de edad<sup>28</sup>.
- 1.18 **Lecciones aprendidas.** En ALC, el Banco tiene amplia experiencia en el diseño y supervisión de programas de primera infancia y educación inicial. Durante la preparación de esta operación se tomaron en cuenta las lecciones aprendidas de intervenciones similares a fin de que el diseño incorpore soluciones efectivas a los desafíos que se han encontrado en otras experiencias, en particular en la coordinación de los diferentes servicios, planificación, recursos humanos y gestión. En particular, el caso reciente del Programa Urbano de Bienestar de la Niñez en Extrema Pobreza en Nicaragua (2264/BL-NI) y también del Programa de Apoyo al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (3706/OC-UR), destacan como lecciones aprendidas la importancia de: (i) incluir medidas de calidad en el sistema de monitoreo; (ii) establecer un presupuesto adecuado para financiar elementos críticos de la calidad, como la supervisión permanente y pagos suficientes para captar personal con mayor calificación profesional; (iii) identificar de manera oportuna las necesidades de asesoría técnica y su programación financiera; y (iv) definir los instrumentos específicos de la evaluación de impacto durante el diseño de la operación. Estas lecciones se incorporaron en la definición de los indicadores del Componente 1, y además, serán de particular relevancia para el sistema de monitoreo y seguimiento del subcomponente 2.2 del Componente 2. Asimismo, se incorporaron en el diseño del Componente 1, las lecciones aprendidas del modelo de capitación de las operaciones Programa de acompañamiento a la implementación de la política nacional de primera infancia en comunidades priorizadas (2725/BL-NI) y el Programa de Inclusión y Desarrollo Social (3512/OC-PN), las cuales recomiendan impulsar cobertura

---

<sup>27</sup> Se desarrollaron manuales y protocolos de atención para los servicios de educación, salud y nutrición; el sistema de gestión de los CAIPI y de los CAFI; la formación básica y continua de los recursos humanos; la formación de las familias y el trabajo social en las comunidades. .

<sup>28</sup> Desde el 2009 el Banco ha financiado 5 operaciones, de las cuales 3 se encuentran activas (2623/OC-DR, 2733/OC-DR y 2972/OC-DR).

con calidad y actualizar periódicamente el costeo del valor de la cápita del paquete de servicios.

1.19 **Alineación con la Estrategia del Banco con el país y Actualización de la Estrategia Institucional.** Esta operación es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional (UIS) 2010-2020 (AB-3008) y se alinea estratégicamente con el desafío de desarrollo de inclusión social e igualdad dado que el programa tiene por objetivo mejorar el desarrollo infantil temprano de los menores de 5 años, a través de la prestación de servicios públicos de atención integral en áreas de pobreza y vulnerabilidad. En cuanto al Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), el número de educadores entrenados por el Programa se podrá considerar como indicador auxiliar de los indicadores de contexto regional de estudiantes beneficiados y docentes capacitados. El programa también es consistente con la Estrategia de País para la República Dominicana (2012-2016) (GN-2748), específicamente con el objetivo estratégico de invertir en capital humano a través de la ampliación de cobertura de educación temprana en los estratos más pobres y es consistente con el Marco Sectorial de Educación y Desarrollo Infantil (GN-2708-5), en particular con la dimensión 2 que busca que todos los niños entren al sistema escolar listos para aprender.

1.20 **Alineación con los Planes e Iniciativas Nacionales.** La operación también está alineada al Plan Decenal de Educación (PDE) 2008-2018, la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad y el Pacto Nacional para la Reforma Educativa (2014-2030). En relación a la atención de la primera infancia, los planes mencionados están orientados a: (i) ampliar la cobertura de la atención integral y la educación inicial a menores de 5 años; (ii) asegurar el ingreso oportuno de los niños al sistema educativo; (iii) establecer estándares de calidad; y (iv) asegurar que la infraestructura educativa contribuya a fomentar un adecuado ambiente pedagógico.

## **B. Objetivos, Componentes y Costo**

1.21 **Objetivos y líneas de acción.** El objetivo general es contribuir a mejorar el desarrollo infantil de los niños menores de 5 años. Los objetivos específicos son: apoyar la expansión de servicios de primera infancia de calidad y fortalecer las capacidades de gestión del INAIPI.

1.22 **Componente 1. Paquete de servicios de atención integral a la primera infancia (US\$193 millones).** Este componente financiará<sup>29</sup> un monto per cápita correspondiente al costo del paquete básico de servicios que brindan los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) y los Centros Comunitarios de Atención a la Infancia y la Familia (CAFI). El paquete básico incluye: (i) estimulación temprana para el grupo de niños de 0 a 2 años; (ii) educación inicial para el grupo de 3 a 5 años; (iii) vigilancia y promoción de la nutrición para los niños de 0 a 5 años; (iv) alimentación complementaria para niños de los CAIPI y CAFI; (v) programa de capacitación para los padres de

---

<sup>29</sup> El financiamiento del monto per cápita se realizará de acuerdo con un esquema de financiamiento parcial y decreciente donde el porcentaje de los recursos del Banco se disminuye anualmente a la vez que el porcentaje de recursos del Gobierno aumenta.

familia en buenas prácticas de crianza, incluyendo nutrición, higiene, salud reproductiva, equidad de género y prevención del castigo físico y maltrato psicológico; (vi) capacitación de agentes educativos y profesionales de los equipos multidisciplinares; y (vii) promoción del registro civil oportuno de los niños<sup>30</sup>. El costo per cápita anual del paquete de servicios de los CAIPI, vigente al 2016, es US\$2.917 y el de los CAFI US\$781, monto que será financiado por el Banco. La diferencia en el costo está dada por la frecuencia del servicio. Los CAIPIs atienden a los beneficiarios 8 horas al día los 5 días de la semana, mientras que los CAFI atienden a los beneficiarios tres veces por semana dos horas al día y realizan visitas domiciliarias. El costo de cada paquete se revisará y actualizará anualmente y, según corresponda se actualizará el monto per cápita que se considera el gasto elegible de ser financiado<sup>31</sup>.

- 1.23 El GORD financiará con recursos propios el plan de expansión de infraestructura y habilitación de centros para los próximos 5 años. A la fecha se ha licitado la construcción de 251 CAIPI. De estos, 32 iniciaron operaciones, 123 están en construcción y 29 tienen al menos 50% de avance de obra. El escenario de expansión de infraestructura tomado como referencia para esta operación es el más conservador. Asume la construcción anual de 30 CAIPI y la habilitación de 90 CAFI. Vale resaltar que estos últimos no implican inversión en infraestructura dado que suelen utilizar espacios existentes, tales como centros comunitarios y municipales. El escenario conservador permite mitigar contratiempos que pudieran surgir con la construcción de los centros y así garantizar el cumplimiento de las metas de expansión especificadas en el presente programa.
- 1.24 La población beneficiaria de esta operación son niños menores de cinco (5) años de edad que viven en los territorios priorizados por el INAIPI. Estas áreas geográficas son las más pobres y vulnerables según el mapa de pobreza del país. Asimismo, el Sistema Único de Beneficiarios, organismo encargado de otorgar la elegibilidad a los programas sociales, viene trabajando conjuntamente con el INAIPI para levantar la información sociodemográfica de las familias que viven en las áreas de expansión. Esta información servirá de base para alimentar el algoritmo, que dependiendo el grado de vulnerabilidad, asigna a los niños a un CAIPI o a un CAFI. El primero atiende un promedio de 206 niños, los más vulnerables, y el segundo a un promedio de 337 niños. Así, al tercer año de este proyecto la cobertura esperada es de 109.530 niños recibiendo servicios de atención infantil. De ellos, 18.540 estarán siendo atendidos en los CAIPI. En la siguiente tabla se muestra en más detalle el plan de expansión.

---

<sup>30</sup> El registro de nacimiento es necesario para obtener un documento de identidad, el cual facilita acceso a otros servicios públicos. Aproximadamente el 12% de los menores de 5 años se encuentra sin documento de identidad pero la situación se agrava respecto al quintil más pobre, donde cerca de un 40% no tienen su nacimiento registrado.

<sup>31</sup> Existe mucha heterogeneidad en cuanto a tipos de servicios de desarrollo infantil temprano y sus respectivos costos, lo que hace difícil una comparación vis a vis el programa de República Dominicana. A manera de ejemplo, el paquete del programa de estimulación precoz de Panamá cuesta US\$1.752, mientras que el programa de Jamaica llega a US\$16.676. Araujo et al. (2013).

**Cuadro 1.2: Plan de financiamiento BID de cápitas de CAIPI y CAFI**

	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>
A. Número de CAIPI	32	60	90
B. Cobertura promedio CAIPI	206	206	206
C. Cobertura anual CAIPI (A*B)	6.592	12.360	18.540
D. Costo anual per cápita del paquete de servicios CAIPI	2.917	2.917	2.917
E. Costo total anual CAIPI (C*D)	19.228.864	36.054.120	54.081.180
F. Número de CAFI	90	180	270
G. Cobertura promedio CAFI	337	337	337
H. Cobertura anual CAFI (F*G)	30.330	60.660	90.990
I. Costo anual per cápita del paquete de servicios CAFI	781	781	781
J. Costo total anual CAFI (H*I)	23.687.730	47.375.460	71.063.190
<b>K. Costo total anual (E+J)</b>	<b>42.916.594</b>	<b>83.429.580</b>	<b>125.144.370</b>
Porcentaje de reconocimiento	90%	80%	70%
Monto de reconocimiento	38.624.935	66.743.664	87.601.059
<b>MONTO GLOBAL (US \$)</b>			<b>192.969.658</b>

- 1.25 El financiamiento del Banco alcanzará los US\$38,6 millones el primer año de ejecución, US\$66,7 millones el segundo año y US\$87,6 millones el tercer año. La cobertura de servicios de desarrollo infantil temprano pasaría de 18% a 30% con este programa. A fin de promover la asignación de recursos propios del gobierno y asegurar la sostenibilidad de financiamiento el esquema de financiamiento del Banco será parcial y decreciente en el tiempo. En ese sentido, se acordó con el GORD que el BID financiará bajo un esquema de reembolso de gastos, el 90% de los recursos del plan de expansión de cobertura de INAIPI según las metas acordadas en el primer año, 80% en el segundo y 70% en el tercero<sup>32</sup>.
- 1.26 La adicionalidad del Banco en este componente consistirá en garantizar que la expansión de cobertura sea con servicios de calidad. Cabe destacar que el Banco apoyó el desarrollo de los protocolos de atención, incluidos parámetros de calidad, asegurando así, que desde el inicio de la ejecución de la operación, los servicios de primera infancia tengan un nivel de calidad adecuado. Los desembolsos se realizarán de forma anual con el método de reembolso de gastos, que se detalla en la sección III, bajo un esquema que verifica a través de una auditoría técnico operativa, tanto la cobertura alcanzada como indicadores de calidad acordados con el gobierno.
- 1.27 **Componente 2. Fortalecimiento de las Capacidades de Gestión del INAIPI (US\$5 millones).** El objetivo del componente es mejorar la capacidad de monitoreo, supervisión y gestión de la calidad de los programas de desarrollo infantil temprano del INAIPI. Se financiará el fortalecimiento de las capacidades tecnológicas y humanas de la institución, y del rediseño operativo de procesos y funciones. En particular, se priorizará el desarrollo de tecnologías y otras herramientas que faciliten el seguimiento de la población vulnerable atendida por el Programa, tanto en lo relacionado con los servicios recibidos (paquete de servicios básicos prestados) como en los resultados esperados. Para el logro de este objetivo, se estructuraron los siguientes subcomponentes:

<sup>32</sup> El INAIPI recibe recursos del Ministerio de Hacienda (a través el presupuesto de MINERD) para brindar los servicios en los CAIPI y los CAFI. Luego el Banco desembolsa al Gobierno los fondos de este componente mediante la figura de reconocimientos de gastos y de acuerdo a los resultados de la auditoría técnico operativa.

- 1.28 **Subcomponente 2.1 – Fortalecimiento organizacional del INAIPI.** El subcomponente financiará el diagnóstico y rediseño de los procesos y políticas administrativas que norman la ejecución de los programas de desarrollo infantil, entre otros: la identificación y selección de beneficiarios; la inscripción de niños y niñas; la recolección de información en terreno, su análisis y diseminación, incluyendo la estandarización de formularios; el establecimiento de redes de atención en territorios priorizados; y el reclutamiento, selección y contratación del personal del INAIPI. Otras actividades a financiarse serán la capacitación de personal gerencial y técnico; y asistencia técnica para mejorar la eficiencia y efectividad de los programas implementados por la institución.
- 1.29 **Subcomponente 2.2 Fortalecimiento de la capacidad para el monitoreo y supervisión de la calidad del servicio.** El subcomponente apoyará el fortalecimiento del sistema de monitoreo y supervisión de servicios con calidad, mediante el rediseño de los procesos de monitoreo y supervisión; el uso de tecnologías de información, como tabletas, para el seguimiento y supervisión de indicadores de progreso y calidad en los servicios así como para asegurar un seguimiento cercano a los niños beneficiarios; el desarrollo de una aplicación “software” para la recolección y monitoreo de información proveniente de los centros de atención; y el mejoramiento de los programas de formación inicial y continua.
- 1.30 **Subcomponente 2.3 – Apoyo al fortalecimiento de los servicios de primera infancia.** El subcomponente contribuirá a mejorar la coordinación y participación de actores claves en el sector de primera infancia. Entre otras actividades se financiarán las siguientes: (i) el desarrollo de un plan estratégico de INAIPI; (ii) el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional mediante el establecimiento de acuerdos bilaterales, la definición de procesos y responsabilidades, y la elaboración de planes de acción para la efectividad de los servicios de primera infancia; y (iii) el apoyo a los servicios de primera infancia focalizando proveedores que tienen acuerdos establecidos con INAIPI, a través del intercambio de conocimientos y materiales, la capacitación de personal educativo de los proveedores públicos –promoviendo con ello el uso de estándares de calidad consistentes entre las partes, y la promoción del diálogo entre las partes.
- 1.31 **Administración, Auditoría y Evaluación (US\$2 millones).** Se financiarán: (i) apoyo operativo a INAIPI; (ii) una auditoría técnico operativa externa para verificar la cobertura y calidad de los servicios ofrecidos, y la gestión y el monitoreo realizados por el INAIPI; (iii) una auditoría financiera; (iv) una evaluación de medio término y final; (v) encuestas de satisfacción de beneficiarios; y (vi) el primer seguimiento a la evaluación de impacto cuyo diseño y línea de base viene siendo financiada por la CT ATN/SF-14394.
- 1.32 **Costos.** El cuadro 1.3 presenta un resumen de la distribución del financiamiento.

**Cuadro 1.3. Resumen de costos**

<b>Componente/Categoría</b>	<b>US\$ (millones)</b>
1. Paquete de servicios de atención integral a la primera infancia	193
2. Fortalecimiento institucional del INAIPI	5
3. Administración, auditoría y evaluación	2

## C. Indicadores Clave de la Matriz de Resultados

- 1.33 Los impactos esperados son un mayor porcentaje de niños con desarrollo cognitivo, desarrollo motor, desarrollo social, desarrollo del lenguaje así como talla y peso adecuados para la edad. Entre los resultados esperados están un incremento en: (i) la tasa de matriculación de niños en los centros de atención integral a la primera infancia; (ii) el porcentaje promedio de asistencia; y (iii) la puesta en marcha dentro del INAPI de un sistema de supervisión de la calidad. Los principales productos del proyecto incluyen: niños y niñas beneficiados con servicios de atención integral; educadores y técnicos capacitados; propuesta de rediseño organizacional y de gestión aprobada; entre otros (ver Anexo II). Se realizará una evaluación de impacto cuasi-experimental<sup>33</sup> de la expansión del modelo del INAPI que incluirá la aplicación de instrumentos estandarizados de medición de desarrollo infantil así como de la calidad del entorno familiar. La licitación para la línea de base está en marcha y se espera empezar la recolección de datos en el primer semestre del 2017.
- 1.34 **Análisis beneficio-costos.** Para el análisis económico del Programa recabó información de la literatura académica acerca de los beneficios esperables de esta intervención en los aspectos de eficiencia interna escolar en primaria y secundaria, su efecto en la disminución en la necesidad de clases remediales, las ganancias para la sociedad por un mayor número de graduados y el impacto en la reducción de criminalidad de adolescentes y jóvenes adultos. En el área de costos se estimó el costo de un mayor número de niños en los centros de primaria y secundaria al aumentar la promoción y reducirse la deserción y los costos operacionales cubiertos por el Gobierno. El valor presente del cociente de beneficios sobre valor presente de costos en el escenario base fue mayor que la unidad y la Tasa Interna de Retorno fue del 14%, mayor que la tasa de descuento utilizada (12%). Se concluyó que el proyecto es viable.(ver [EEO1](#)).

## II. ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO Y PRINCIPALES RIESGOS

### A. Instrumentos de Financiamiento

- 2.1 El proyecto se financiará a través de préstamo de inversión que iniciará su ejecución en el 2017. El periodo de desembolso es de tres años y medio<sup>34</sup>. El monto de financiamiento es de US\$200 millones, con cargo al Capital Ordinario del Banco. El prestatario es la República Dominicana.
- 2.2 En el Cuadro 2.1 se muestra la estimación del cronograma de desembolsos de la operación (en US\$ miles):

**Cuadro 2.1. Cronograma de desembolsos (en US\$ miles)**

	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
<b>TOTAL</b>	39.996	69.162	90.140	0,703	200.000
<b>%</b>	20,0%	34,6%	45,0%	0,4%	100,0%

<sup>33</sup> Se realizará la estimación econométrica del efecto del programa utilizando un modelo de diferencias en diferencias (ver [EER3](#)).

<sup>34</sup> Según la programación (ver [EER1](#)), un periodo de desembolso de 3,5 años permitirá ejecutar en tiempo y forma las actividades necesarias para lograr los objetivos del proyecto.

## **B. Riesgos Ambientales y Sociales**

- 2.3 De acuerdo con la Política de Medio Ambiente y Cumplimiento de Salvaguardias (OP-703), la clasificación de esta operación es “C”. Por lo tanto, no requiere una salvaguarda social ni ambiental o una estrategia ambiental.

## **C. Riesgos Fiduciarios**

- 2.4 Se realizó un análisis de la capacidad de la Oficina de Coordinación Institucional (OCI) del MINERD, organismo ejecutor de la operación, que reveló que ésta posee un nivel de capacidad institucional satisfactorio y en general, un riesgo bajo. No obstante, se reconoce la necesidad de continuar fortaleciendo las capacidades fiduciarias del MINERD en adquisiciones y en gestión financiera a fin de reforzar conocimientos del personal técnico y minimizar un retraso potencial en la ejecución de las adquisiciones, así en como la generación y producción de los informes contables y financieros. Para esto, se realizarán talleres con los técnicos clave antes del inicio del Programa y de forma anual.
- 2.5 La OCI es la dirección encargada de ejecutar proyectos con financiamiento de organizaciones multilaterales. En los últimos seis años, ha ejecutado dos préstamos del Banco de US\$50 millones cada uno (2293/OC-DR y 2844/OC-DR) y cuatro cooperaciones técnicas. El préstamo 2844/OC-DR viene ejecutándose actualmente y a la fecha ha desembolsado más del 80%. Además de las operaciones del Banco, el MINERD ejecuta una operación de préstamo del Banco Mundial y varias asistencias técnicas.

## **D. Otros Riesgos del Proyecto**

- 2.6 **Expansión del modelo de INAIPI.** Una expansión de prestación de servicios requiere que la construcción de los CAIPI proceda según lo planificado sin mayores demoras. En este caso el Ministerio de Obras Públicas es responsable de la construcción y el MINERD responsable de los pagos a los contratistas. Si bien las reuniones de la Comisión Presidencial de Primera Infancia deben ayudar a mitigar el riesgo de atrasos, el Comité Coordinador<sup>35</sup> del Proyecto también vigilará el cumplimiento del cronograma y ayudará a resolver los temas que surjan.
- 2.7 El modelo de los CAFI depende en gran medida de la colaboración de organismos no gubernamentales en la prestación de servicios. En RD el uso de alianzas público privadas es relativamente limitado aunque hay creciente interés. Para incentivar la participación en dichas alianzas, INAIPI está preparando un plan de promoción y comunicación. Asimismo, el INAIPI puede operar también directamente a los CAFI por lo que cualquier contratiempo con las asociaciones público privadas se puede contrarrestar con un incremento en la participación del INAIPI.
- 2.8 **Calidad de los servicios.** Dado que el INAIPI es una nueva entidad con un sistema de supervisión incipiente, al expandir la cobertura de sus servicios existe el riesgo de no poder mantener un nivel de calidad alto. Para mitigar este riesgo, el Programa brindará asistencia técnica para fortalecer el sistema de monitoreo, aprovechando tecnologías de información, con ingreso y actualización de datos en línea y la

---

<sup>35</sup> El Comité de Coordinación se creará al inicio del Programa.

producción de informes mensuales que permitan dar un seguimiento cercano a la calidad de los servicios de desarrollo infantil temprano ofrecidos.

- 2.9 **Coordinación Interinstitucional.** En programas multisectoriales del sector público, la coordinación interinstitucional siempre es un desafío. En el caso de esta operación, dicha coordinación se impulsa a nivel macro por la Comisión Presidencial, dirigida por el Ministro de la Presidencia, en la cual participan representantes de muy alto nivel de todos los ministerios involucrados en la provisión de servicios de primera infancia para dar seguimiento a los avances y resolver cuellos de botella que surjan de manera oportuna. A nivel local, los mecanismos de coordinación aún son incipientes y requieren ser institucionalizados. Mediante este Programa se apoyará al INAIPI a fortalecer los mecanismos de coordinación interinstitucional.
- 2.10 **Sostenibilidad.** El presupuesto para las inversiones en desarrollo infantil temprano forma parte del 4% del PIB asignado al sector de educación por lo que la probabilidad de no tener el presupuesto para ejecutar lo programado es baja. Cabe destacar que la primera infancia es una alta prioridad para Presidencia, y está explícita en la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030 y en el Pacto para la Reforma Educativa (2014-2030). La participación del Banco en el sector a través de esta operación ayudará a que INAIPI tenga los recursos necesarios para cumplir con los planes de expansión. Al mismo tiempo, el financiamiento del Banco respecto al total del presupuesto anual del INAIPI será parcial y decreciente en el tiempo a fin de fomentar la asignación de recursos propios que garanticen la sostenibilidad. El compromiso del Gobierno es incorporar en el presupuesto de INAIPI, de forma gradual, los recursos necesarios para sostener los servicios asociados con la expansión de cobertura. Para el año 2017, el proyecto de ley de presupuesto da prioridad a la primera infancia y asigna a INAIPI el equivalente en pesos dominicanos de aproximadamente US\$77 millones (ver [EEO6](#)).

### III. PLAN DE IMPLEMENTACIÓN Y GESTIÓN

#### A. Resumen de los Arreglos de Implementación

- 3.1 **Ejecución.** El organismo executor será el Ministerio de Educación, a través de la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) con la participación de INAIPI de la forma que se describe más adelante. A fin de asegurar una buena coordinación de las actividades a ser financiadas, se seleccionará a un representante de la OCI y un representante del INAIPI para fungir como enlaces técnicos durante la ejecución del Programa. **La selección de un representante de la OCI y un representante del INAIPI que fungirían como enlaces técnicos a fin de realizar la coordinación de las distintas actividades del Programa será una condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento.**
- 3.2 Como executor del programa, la OCI será responsable por la ejecución y el logro de los objetivos de esta operación. Sus funciones incluirán, entre otras, la planificación y ejecución de las adquisiciones, la preparación de informes financieros requeridos por el Banco, la preparación de las solicitudes de

desembolso, el mantenimiento y conciliación de una cuenta bancaria específica, la preparación de informes semestrales (ver [EEO5](#)).

- 3.3 De acuerdo con el Decreto 102-13 corresponde al INAIPI brindar los servicios de atención integral a los niños y niñas menores de 5 años. Siendo un órgano desconcentrado funcional y territorialmente, adscrito al Ministerio de Educación, participará en el Programa, siendo responsable por los aspectos técnicos.
- 3.4 Se establecerá un Comité Coordinador (CC), que tendrá a su cargo la dirección estratégica de la programación, ejecución y monitoreo de las actividades de la operación. El CC será coordinado por la OCI y responderá por la ejecución y los resultados del programa. Además de la OCI, participarán en el Comité un representante del Viceministerio de Planificación del MINERD y un representante de la Dirección Ejecutiva del INAIPI. El CC tendrá como funciones principales: (i) velar por el cumplimiento de los objetivos del programa; y (ii) disponer las medidas correctivas que faciliten la ejecución del programa y supervisar su cumplimiento.
- 3.5 Para la ejecución del Programa se contará con un Manual Operativo que detallará los procedimientos para la ejecución de los componentes del programa, las responsabilidades y funciones de las instancias involucradas en la operación y los mecanismos de gestión fiduciaria. **La aprobación y entrada en vigencia del Manual Operativo en los términos acordados con el Banco será una condición contractual especial previa al primer desembolso del financiamiento.** Este Manual sería aprobado por la Directora del INAIPI, el Viceministro de Planificación del MINERD y la Directora de la OCI.
- 3.6 **Adquisición de bienes y servicios.** La adquisición de bienes y servicios y la selección y contratación de servicios de consultoría se realizarán conforme a las políticas del Banco (GN-2349-9 y GN-2350-9), con base en el Plan de Adquisiciones y Contrataciones (PAC) que será administrado a través del SEPA, y según los requisitos indicados en el Anexo III. En relación con el pago per cápita relacionado con las prestaciones de un paquete básico de servicios que brindan los CAIPI y CAFI, solo se verificará la pertinencia del gasto. El esquema de ejecución prevé que las adquisiciones serán realizadas por la OCI con el apoyo técnico del INAIPI.
- 3.7 **Desembolsos.** El plazo de desembolsos del proyecto es de 42 meses. El desembolso de los recursos correspondientes al Componente 1 del Programa se realizará a través del método de reembolso y siguiendo el siguiente esquema: (i) el 50% del desembolso se hará efectivo contra la verificación del promedio de niños inscritos en CAIPI y CAFI para los 12 meses previos a la fecha en que se realice la auditoría técnico operativa. Este promedio de niños inscritos multiplicado por el valor del monto per cápita corresponderá al monto del desembolso; y (ii) el 50% del monto restante del desembolso se distribuirá en 4 indicadores que apuntan a verificar la calidad del paquete básico (ver Cuadro 1.3)<sup>36</sup>. La verificación estará a cargo de una firma independiente contratada con recursos de este préstamo que realizará una auditoría técnico operativa

---

<sup>36</sup> Estos indicadores se basan en los parámetros de calidad que ha establecido el INAIPI.

anualmente<sup>37</sup>. El Banco desembolsará el porcentaje del monto del desembolso correspondiente a dicho indicador, si y solo si, el resultado de la auditoría técnico operativa arroja que el valor de un indicador en cuestión es igual o mayor que la meta establecida<sup>38</sup>. Por ejemplo, para un monto de desembolso de 10 millones el indicador “Porcentaje de visitas domiciliarias que fueron corroboradas por los hogares” representaría 1 millón de dólares (10% del porcentaje del monto del desembolso como se indica en el cuadro 3.1).

**Cuadro 3.1. Esquema de reconocimiento de gastos**

Indicador	Meta <sup>39</sup>	Periodo	Porcentaje de desembolso	Observaciones
Número promedio mensual de niños inscritos en CAIPI y CAFI correspondientes al periodo de reconocimientos de capitales solicitado	N/A	Últimos 12 meses	50%	Este número, multiplicado por la cápita de cada servicio, determinará el monto potencial de desembolso para el periodo correspondiente
Porcentaje promedio de asistencia de los niños en CAIPI	70%	Últimos 6 meses	10%	CAIPI con al menos 3 meses de operación
Porcentaje de visitas domiciliarias que fueron corroboradas por los hogares	80%	Últimas dos semanas	10%	Muestra representativa de visitas de CAFI con al menos 4 meses de operación
Porcentaje de salas para niños de 3 y 4 años que cumplen con el ratio máximo de 15 niños por cada agente educativo de los CAIPI	95%	Últimos 6 meses	15%	CAIPI con al menos 3 meses de operación
Porcentaje de personal capacitado en formación básica	90%	Último reporte de personal activo en CAIPI y CAFI	15%	CAIPI y CAFI con al menos 3 meses de operación

3.8 La firma encargada de la auditoría técnico operativa levantará, a su vez, información de costos de los servicios a fin de actualizar el valor del paquete básico y en esa medida la cápita financiada por el Banco, así como oportunidades de mejora respecto a los principales componentes del paquete que deberán ser atendidas y corregidas por el INAIPI. Se anticipa un total de tres desembolsos de este componente durante el plazo de desembolsos del proyecto<sup>40</sup>. El proceso de desembolsos será el siguiente: (i) la firma auditora recopila información primaria y secundaria de los indicadores de calidad descritos en la tabla 1. El periodo de análisis comprende los 12 meses previos al inicio de la auditoría técnico operativa; (ii) sobre la base de los resultados de la auditoría técnico operativa, el Prestatario calcula el monto total de desembolso a reconocer, esto es, el total de niños inscritos al momento de la auditoría técnico operativa multiplicado por el monto per cápita, de la forma descrita en el párrafo

<sup>37</sup> La firma a contratar debe contar con experiencia demostrada en evaluación de procesos operativos con énfasis en auditoría de sistemas informáticos y recojo de información en campo.

<sup>38</sup> En el escenario que no se logre la meta acordada en uno o más indicadores, el saldo no desembolsado se acumulará para el siguiente desembolso programado.

<sup>39</sup> Las metas solo aplican para los indicadores de asistencia y los que aproximan calidad del servicio.

<sup>40</sup> El número de desembolsos puede variar previa no objeción del Banco siempre y cuando siga el esquema de reconocimientos de gastos del esquema planteado y se cuente con los recursos para la auditoría operativa de verificación de cumplimiento del esquema.

- 3.9 y solicita el desembolso. El monto del desembolso depende de los resultados obtenidos en los indicadores que aseguran la calidad del servicio.
- 3.9 El Componente 2 y las actividades de administración, auditoría y evaluación se desembolsarán bajo la modalidad de anticipo de fondos<sup>41</sup>.
- 3.10 Será condición contractual especial previa al desembolso de recursos correspondientes al Componente 1 de Programa que se haya contratado una firma para realizar la auditoría técnico operativa que verifica de forma anual, el número de niños atendidos con los indicadores de calidad establecidos a fin de justificar el gasto elegible que financia el Programa y dar recomendaciones para su mejora<sup>42</sup>. Esta auditoría efectuará las constataciones necesarias para validar el cumplimiento, de acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo del Programa de: (i) los niños matriculados en los CAIPI y CAFI; y (ii) los indicadores de calidad relacionados con la prestación de servicios<sup>43</sup>.
- 3.11 **Financiamiento Retroactivo.** El Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, el monto per cápita propuesto como gasto elegible verificado por la auditoría técnico operativa ejecutado antes de la fecha de aprobación del préstamo hasta por la suma de US\$20 millones (o hasta un 10% del monto del financiamiento), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dichos montos per cápita deberán haberse ejecutado a partir del 27 de julio de 2016, fecha de aprobación del Perfil del Proyecto pero en ningún caso se incluirán montos per cápita verificados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- 3.12 **Estados Financieros Auditados (EFA).** El Prestatario presentará al Banco anualmente los EFA del programa y uno final auditados por una firma independiente aceptable al Banco, dentro de los primeros 120 días siguientes al cierre de cada año fiscal y tras el último desembolso. Adicionalmente, se requerirá un informe de auditoría preliminar correspondiente al primer semestre de cada período, dentro de los 60 días luego del cierre del semestre.
- B. Resumen de los Arreglos para el Monitoreo de Resultados**
- 3.13 **Monitoreo y Evaluación.** La OCI será responsable de implementar del Plan de Monitoreo y Evaluación con insumos técnicos del INAIPI. De acuerdo con el prestatario, las medidas de monitoreo y evaluación tendrán como referente a la Matriz de Resultados. Los principales mecanismos establecidos para el monitoreo son: (i) los informes semestrales, que detallan el nivel de avance de la ejecución física y financiera; (ii) las auditorías técnico operativa asociados al Componente 1 que incluirá encuestas de satisfacción de beneficiarios; (iii) el PEP y POA; (iv) el plan de adquisiciones; y (v) el sistema de información de INAIPI.

---

<sup>41</sup> Durante el periodo entre la aprobación de la operación por el Banco y la puesta en vigencia por el Prestatario, el Prestatario asumirá los gastos programados, los cuales serán reembolsados por el Banco una vez que el Programa entre en vigencia.

<sup>42</sup> El costo de la firma se financiará con recursos del financiamiento.

<sup>43</sup> La auditoría técnico operativa se hará de forma muestral.

- 3.14 El Programa también incluye una evaluación de impacto. La principal pregunta a la que se pretende dar respuesta es: ¿Cómo afecta una intervención de atención integral infantil y acompañamiento familiar al desarrollo de los niños? Para dar respuesta a dicha pregunta la evaluación contará con un diseño cuasi-experimental. La evaluación requiere recolectar información de los hogares en las áreas priorizadas y en áreas de control en línea de base y en un periodo posterior. Esto permitirá determinar si existieron ganancias en las medidas de resultados a las que la intervención pretende afectar. (ver [EER3](#)).

Matriz de Efectividad en el Desarrollo			
Resumen			
<b>I. Alineación estratégica</b>			
<b>1. Objetivos de la estrategia de desarrollo del BID</b>	Alineado		
Retos Regionales y Temas Transversales	-Inclusión Social e Igualdad		
Indicadores de contexto regional			
Indicadores de desarrollo de países			
<b>2. Objetivos de desarrollo de la estrategia de país</b>	Alineado		
Matriz de resultados de la estrategia de país	GN-2748	Mejorar la calidad de la enseñanza básica y media en las zonas de bajos ingresos.	
Matriz de resultados del programa de país	GN-2805	La intervención está incluida en el Programa de Operaciones de 2016.	
Relevancia del proyecto a los retos de desarrollo del país (si no se encuadra dentro de la estrategia de país o el programa de país)			
<b>II. Resultados de desarrollo - Evaluabilidad</b>	Altamente Evaluable	Ponderación	Puntuación máxima
	10.0		10
<b>3. Evaluación basada en pruebas y solución</b>	10.0	33.33%	10
3.1 Diagnóstico del Programa	3.0		
3.2 Intervenciones o Soluciones Propuestas	4.0		
3.3 Calidad de la Matriz de Resultados	3.0		
<b>4. Análisis económico ex ante</b>	10.0	33.33%	10
4.1 El programa tiene una TIR/VPN, Análisis Costo-Efectividad o Análisis Económico General	4.0		
4.2 Beneficios Identificados y Cuantificados	1.5		
4.3 Costos Identificados y Cuantificados	1.5		
4.4 Supuestos Razonables	1.5		
4.5 Análisis de Sensibilidad	1.5		
<b>5. Evaluación y seguimiento</b>	10.0	33.33%	10
5.1 Mecanismos de Monitoreo	2.5		
5.2 Plan de Evaluación	7.5		
<b>III. Matriz de seguimiento de riesgos y mitigación</b>			
Calificación de riesgo global = magnitud de los riesgos/probabilidad	Medio		
Se han calificado todos los riesgos por magnitud y probabilidad	Si		
Se han identificado medidas adecuadas de mitigación para los riesgos principales	Si		
Las medidas de mitigación tienen indicadores para el seguimiento de su implementación	Si		
Clasificación de los riesgos ambientales y sociales	C		
<b>IV. Función del BID - Adicionalidad</b>			
El proyecto se basa en el uso de los sistemas nacionales			
Fiduciarios (criterios de VPC/FMP)	Si	Administración financiera: Presupuesto, Controles externos.	
No-Fiduciarios		Adquisiciones y contrataciones: Sistema de información.	
La participación del BID promueve mejoras adicionales en los presuntos beneficiarios o la entidad del sector público en las siguientes dimensiones:			
Igualdad de género	Si	Las mujeres son las jefas del hogar en aproximadamente el 40% de los hogares en las áreas focalizadas del programa. Para aquellas que son cuidadoras a tiempo completo de sus hijos, los servicios de DIT ofrecidos en el CAPI (cuidado completo 8 horas diarias) les permitirá buscar el trabajo remunerado que ellas deseen. La literatura muestra que la mejora en acceso a DIT puede tener importantes efectos en la participación laboral de las mujeres (Attanasio y Vera-Hernández, 2004).	
Trabajo			
Medio ambiente			
Antes de la aprobación se brindó a la entidad del sector público asistencia técnica adicional (por encima de la preparación de proyecto) para aumentar las probabilidades de éxito del proyecto	Si	ATN/JF-14394-DR brindó recursos para financiar el desarrollo de protocolos y manuales para los servicios de DIT. Se está ofreciendo asistencia técnica actualmente para mejorar los aspectos nutricionales y alimentarios, así como para mejorar el programa de capacitación para los agentes involucrados en la provisión de servicios de DIT.	
La evaluación de impacto ex post del proyecto arrojará pruebas empíricas para cerrar las brechas de conocimiento en el sector, que fueron identificadas en el documento de proyecto o el plan de evaluación.	Si	Los resultados de la evaluación de impacto van a generar evidencia sobre si los servicios de DIT ofrecidos en INAPI tienen impactos en los niveles de desarrollo cognitivos, sociales, motores y de lenguaje de los niños que viven en condiciones de vulnerabilidad. Mientras la evidencia empírica de otros países de la región y del mundo ha mostrado que el DIT de alta calidad tiene un impacto, esta sería la primera evaluación en República Dominicana.	

Nota: (\*) Indica contribución al Indicador de Desarrollo de Países correspondiente.

El "Programa de apoyo al desarrollo infantil temprano" de República Dominicana tiene como objetivo contribuir a mejorar el desarrollo infantil de los niños menores a 5 años en áreas vulnerables, a través de la expansión de los servicios de primera infancia de calidad y el fortalecimiento de las capacidades de gestión del Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAPI). Para ello financiará programas de prestación de servicios que incluyen la asistencia en centros de desarrollo infantil temprano, así como visitas domiciliarias. Igualmente, financiará actividades de fortalecimiento institucional para mejorar la capacidad de monitoreo, supervisión y gestión de la calidad de los programas. Mediante el programa se espera beneficiar a cien mil niños entre 0 y 5 años que viven en áreas vulnerables del país.

La lógica vertical presentada en el POD es consistente, cubriendo los insumos, productos, resultados e impacto. La matriz de resultados incluye indicadores para los principales productos, resultados e impactos del programa. Los indicadores en la matriz de resultados cumplen los criterios SMART e incluyen los valores de línea de base y metas. Como indicadores de impacto final se medirán el desarrollo antropométrico, cognitivo, motor, social y del lenguaje de los niños en la población objetivo del programa. Un Comité Coordinador compuesto por diversos actores encargados de la implementación será el encargado de realizar el monitoreo de las actividades del programa con el apoyo y la supervisión del equipo de proyecto del BID.

Las actividades de Monitoreo y Evaluación han sido planificadas y presupuestadas con recursos del programa y transaccionales. Las fuentes de datos para el monitoreo y la evaluación incluyen informes, datos de los sistemas de salud, datos administrativos generados en el programa y encuestas levantadas en el contexto del plan de evaluación. El programa presenta un análisis económico costo-beneficio que sustenta la viabilidad económica de las actividades propuestas. Se planea hacer una evaluación de medio término, una evaluación final y una evaluación de impacto cuasi-experimental.

### Matriz de Resultados

<b>Objetivo del Proyecto:</b>	Mejoramiento del desarrollo infantil de los niños menores de 5 años.
-------------------------------	--

Resultados de Impacto	Línea de Base	Meta	Comentarios
Porcentaje de niños en territorios priorizados de entre 1 y 3 años con la talla y peso adecuados para la edad según las normas de la OMS/PAHO.	pendiente	pendiente	Previo a la ejecución del proyecto se levantará la línea de base correspondiente a cada uno de los indicadores de impacto aquí presentados.
Porcentaje de niños en territorios priorizados de entre 1 y 3 años con desarrollo cognitivo adecuado para la edad.	pendiente	pendiente	Para identificar los efectos del programa la medición del impacto se concentra en los niños de 1 a 3 años. Por un lado los niños menores a 1 año representan menos del 10% de la población beneficiaria de los programas del INAPI y su medición suele generar más ruido que los niños de edades mayores. Por otro, los niños de 4 años al inicio de la operación no habrán estado expuestos al tratamiento lo necesario para generar los cambios deseados.
Porcentaje de niños en territorios priorizados de entre 1 y 3 años con desarrollo motor adecuado para la edad.	pendiente	pendiente	Las medidas de desarrollo infantil serán calificadas según parámetros establecidos en las pruebas internacionales (estandarizadas y validadas) a ser aplicadas al inicio y al final de la operación.
Porcentaje de niños en territorios priorizados de entre 1 y 3 años con desarrollo social adecuado para la edad.	pendiente	Pendiente	<p><u>Para la medición de los indicadores se utilizarán diversos instrumentos, entre ellos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Encuestas específicas de las madres/cuidadoras <i>CES-D (Escala de Depresión del Centro de Estudios Epidemiológicos)</i></li> <li>- Denver Developmental Screening Test II</li> <li>- Bayley-III de Desarrollo Infantil,</li> <li>- Medición antropométrica.</li> </ul>
Porcentaje de niños en territorios priorizados de entre 1 y 3 años con desarrollo del lenguaje adecuado para la edad.	pendiente	Pendiente	

<b>Componente 1: Paquete de servicios de atención integral a la primera infancia</b>							
<b>Productos</b>	<b>Línea de Base</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Meta</b>	<b>Medios de Verificación</b>	<b>Comentarios</b>
Niños/as beneficiados por el programa (menores de cinco años en áreas focalizadas del programa).	0	36,922	73,020	109,530	109,530 (niños/as)	Sistema de seguimiento del INAIPI	Se medirá el número de niños matriculados.
a) CAIPI	0	6,592	12,360	18,540	18,540 (niños/as)		
b) CAFI	0	30,330	60,660	90,990	90,990 (niños/as)		
Número de padres de familia que asistieron a cursos en mejores prácticas de nutrición, higiene, salud reproductiva, equidad de género, y prevención del castigo físico y maltrato psicológico	0	13,223	26,467	39,701	39,701 (individuos adiestrados)	Listas de participantes administradas por el sistema de seguimiento del INAIPI	
Número de educadores y técnicos de los centros CAIPI y CAFI capacitados en los programas de inducción y formación continua. <sup>1</sup>	0	4,019	5,729	5,729	5,729 (individuos capacitados)	Listas de participantes administradas por el sistema de seguimiento del INAIPI	
<b>Resultados</b>	<b>Línea de Base</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Meta</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Comentarios</b>
Porcentaje de niños/as menores de 5 años matriculados en programas de atención infantil temprano.	18% (2016)	22%	26%	30%	30%	Sistema de información de MINERD	Numerador: número de niños matriculados en programas DIT Denominador: población proyectada por la Oficina Nacional de Estadísticas
Porcentaje promedio de asistencia de los niños/as matriculados en los centros CAIPI (menores de cinco años en áreas focalizadas del programa).	60% (2016)	65%	70%	75%	75%	Sistema de seguimiento del INAIPI	Numerador: número de días que un niño asiste al CAIPI Denominador: número de días que se ofrece el servicio en el CAIPI

<sup>1</sup> El número de educadores entrenados se podrá considerar como indicador auxiliar del CRF que refiere a docentes capacitados.

Componente 2: Fortalecimiento institucional del INAIPI							
Productos	Línea de Base	Año 1	Año 2	Año 3	Meta	Medios de verificación	Comentarios
Sistema de Supervisión de la Calidad de servicios prestados diseñado e implementado.	0	1 (diseñado o implementado)	0	0	1	Para su diseño se medirá con el documento aprobado por el INAIPI. Para su implementación se medirá a través de la certificación de que los usuarios del sistema tienen acceso al mismo.	El sistema de supervisión de la calidad contempla el ingreso y actualización en línea de datos relacionados con la prestación de servicios de CAIPI y CAFI.
Plan de fortalecimiento de la Coordinación Interinstitucional diseñado e implementado.	0	1 (diseñado o implementado)	0	0	1	Para su diseño se medirá con el documento aprobado por el INAIPI. Para medir su implementación se deberá tener la primera reunión oficial entre partes.	El plan contempla la institucionalización de los mecanismos de coordinación interinstitucional con los actores clave involucrados en la provisión de servicios de desarrollo infantil temprano.
Plan Estratégico de primera Infancia aprobado por el INAIPI y el MINERD	0	0	1	0	1	Documento de Plan aprobado.	El plan detallará una estrategia para seguir aumentando la cobertura con énfasis especial en la educación inicial de los niños de 3 y 4 años.
Plan de rediseño organizacional aprobado por el INAIPI y el MINERD	0	0	0	1	1	Documento de Plan aprobado.	El plan propondrá una estructura organizativa que facilite el seguimiento de los servicios y la población vulnerable atendida.
Número de Personal técnico y gerencial de INAIPI capacitado	0	51	46		87	Listas de participantes administrados por el INAIPI y número de certificados de cumplimiento otorgados.	Incluye 19 mandos medios y altos del INAIPI central, 32 Técnicos Nacionales y 46 Técnicos Regionales y Provinciales. Los contenidos de la capacitación incluirán planificación, gestión por resultados, monitoreo y evaluación.

<b>Componente 2: Fortalecimiento institucional del INAIPI</b>							
<b>Resultados</b>	<b>Línea de Base</b>	<b>Año 1</b>	<b>Año 2</b>	<b>Año 3</b>	<b>Meta</b>	<b>Medios de verificación</b>	<b>Comentarios</b>
Porcentaje de niños/as matriculados en centros CAIPI o CAFI que cuentan con expediente completo en el nuevo sistema de monitoreo y supervisión.	0% (2016)	0%	60%	100%	100%	Sistema de seguimiento del INAIPI	Un expediente completo deberá contener entre otros la información personal básica de cada niño/a; y los resultados de la evaluación inicial de salud y nutrición, incluyendo la medición de peso y talla, y la cartilla de vacunación.

## ACUERDOS Y REQUISITOS FIDUCIARIOS

**PAÍS:** República Dominicana

**PROYECTO N°:** DR-L1077

**NOMBRE:** Programa de Apoyo al Desarrollo Infantil Temprano

**ORGANISMO EJECUTOR (OE):** Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD) a través de la Oficina de Cooperación Internacional (OCI) y con la participación del Instituto Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (INAIPI)

**EQUIPO FIDUCIARIO:** Willy Bendix (FMP/CDR); Christian Contin (FMP/CDR)

### I. RESUMEN EJECUTIVO

- 1.1 El presente documento tiene como insumos el informe PEFA<sup>1</sup> 2012 y sus subsecuentes informes de monitoreo que fueron realizados recientemente por el Ministro de Hacienda, los cuales muestran avances en algunas áreas del sistema de gestión de las finanzas públicas del Gobierno de la República Dominicana, así como la actualización del MAPS llevada a cabo a finales de 2015. De forma análoga, se consideran los resultados del más reciente análisis de Capacidad Institucional de la OCI y del INAIPI, los informes de auditoría financiera y de control interno de la OCI y un levantamiento de los flujos, tiempos y responsables de los procesos de adquisiciones y financieros. La información se complementa con la experiencia de la supervisión fiduciaria en el marco de la ejecución del proyecto 2844/OC-DR – Segundo Préstamo Individual para el Apoyo al Plan Decenal de Educación.

### II. CONTEXTO FIDUCIARIO DEL ORGANISMO EJECUTOR

- 2.1 Actualmente, la OCI viene ejecutando el préstamo 2844/OC-DR, por un monto de US\$50.0 millones. La OCI será la encargada de la ejecución de la nueva operación, la cual ha sido integrada para la coordinación de todos los programas del MINERD ejecutados con fondos de cooperación internacional, y cuenta con años de experiencia en la ejecución de operaciones del sector educación de manera conjunta con el Banco. La OCI se apoyará en el INAIPI, el cual será responsable por los aspectos técnicos del programa.
- 2.2 Tanto la gestión de adquisiciones como la financiera del programa en el proyecto DR-L1056, han sido satisfactorias<sup>2</sup>, en cuanto a la aplicación y cumplimiento de las políticas del Banco, y así mismo se evidencian en los informes de auditoría financiera y de control interno del programa.

### III. EVALUACIÓN DEL RIESGO FIDUCIARIO Y ACCIONES DE MITIGACIÓN

- 3.1 El resultado de la Evaluación de Capacidad “Fiduciaria” del Organismo Ejecutor (OE) ha determinado que posee un nivel de capacidad institucional satisfactorio

---

<sup>1</sup> “Public Expenditure and Financial Accountability” por sus siglas en Inglés.

<sup>2</sup> Clasificación de la Evaluación: Satisfactoria (S), a mayo de 2016.

- y un nivel de riesgo fiduciario bajo. Los resultados favorables de la metodología de evaluación, reflejan también la experiencia y desempeño del MINERD y en particular de la OCI en la adopción de los mecanismos de gestión financiera, administrativa y técnica de acuerdo a las normas del Banco, sin embargo también se reconoce la necesidad de continuar fortaleciendo la capacidad fiduciaria de la OCI como del INAIPI quien será responsable por los aspectos técnicos.
- 3.2 El programa presenta un volumen limitado de adquisiciones y de complejidad moderada, sin embargo se identifican algunos factores que pueden generar riesgos de demoras en los servicios de consultoría previstos y una débil coordinación interinstitucional, estos factores obedecen a la existencia de debilidades en las áreas de adquisiciones de la OCI y/o los niveles de rotación del personal técnico. Para mitigar las debilidades identificadas, se recomienda la ejecución de un programa de capacitación en la selección y contratación de firmas consultoras orientadas al personal directamente involucrado en dichos procesos, tanto dentro de la OCI como los equipos técnicos del INAIPI.
- 3.3 Un riesgo adicional está dado por el grado de precisión que pueda tener el costeo que respalda el monto pactado para la cápita del paquete básico de servicios que brindan los CAIPI y CAFI. Para mitigar este riesgo, el Banco llevó a cabo un primer costeo detallado del conjunto de servicios, y se propone que la firma responsable de la auditoría técnico operativa revise y valide anualmente los parámetros de costeo del paquete de servicios que se financia con recursos del Componente 1, y de ser necesario sea ajustado.

#### **IV. ASPECTOS A SER CONSIDERADOS EN ESTIPULACIONES ESPECIALES A LOS CONTRATOS**

- 4.1 A continuación aquellos Acuerdos y Requisitos que deberán ser considerados en la operación:
- a. **Condiciones contractuales especiales: (a) previas al primer desembolso del financiamiento:** (i) la aprobación y entrada en vigencia del Manual Operativo en los términos acordados con el Banco; y (ii) la selección de un representante de la OCI y un representante del INAIPI que fungirían como enlaces técnicos a fin de realizar la coordinación de las distintas actividades del Programa; y **(b) previo al desembolso de recursos correspondientes al Componente 1 del programa:** adicionalmente, que se haya contratado una firma para realizar la auditoría técnico operativa que verifica el número de niños atendidos con los indicadores de calidad establecidos a fin de justificar el gasto elegible que financia el Programa y dar recomendaciones para su mejora.
  - b. **Estados financieros y otros informes auditados:** durante la ejecución del programa la OCI presentará anualmente los estados financieros auditados del programa, de conformidad con las políticas del Banco. Adicionalmente, se requerirá un informe de auditoría preliminar correspondiente al primer semestre de cada período, dentro de los 60 días luego del cierre del semestre. Las auditorías externas del programa serán efectuadas por una

firma de auditores independientes aceptables al BID. El costo de estas auditorías será financiado con recursos del préstamo.

- c. **Tasa de cambio acordado con el ejecutor para la rendición de cuentas:** con el fin de determinar la equivalencia de un gasto elegible que se efectúe en pesos dominicanos a la moneda en que se realicen los desembolsos (dólares de los Estados Unidos de América), para efectos de la rendición de cuentas y la justificación de gastos se utilizará la tasa de cambio efectiva en la fecha de conversión de los dólares a los pesos dominicanos. Para el caso del monto per cápita, la tasa de cambio acordada será la tasa de cambio correspondiente al final del periodo en que se hace la auditoría técnico operativa. Para efectos de determinar la equivalencia de gastos incurridos en moneda local con cargo al Aporte Local o del reembolso de gastos con cargo al Préstamo, la tasa de cambio acordada será la tasa de cambio en la fecha efectiva en que el Prestatario, el Organismo Ejecutor o cualquier otra persona natural o jurídica a quien se le haya delegado la facultad de efectuar gastos, efectúe los pagos respectivos en favor del contratista, proveedor o beneficiario.

## V. ACUERDOS Y REQUISITOS PARA LA EJECUCIÓN DE LAS ADQUISICIONES

### A. Ejecución de las adquisiciones

5.1 Las adquisiciones serán llevadas a cabo conforme las Políticas del Banco (GN-2349-9) y (GN-2350-9). En relación con el pago per capita relacionado con las prestaciones de un paquete básico de servicios que brindan los CAIPI y CAFI, solo se verificará la pertinencia del gasto. El esquema de ejecución prevé que las adquisiciones serán realizadas por la OCI del MINERD con el apoyo técnico del INAPI. El Banco no revisará los procesos de adquisiciones de bienes y servicios que componen el costeo del pago per cápita).

- a. **Adquisiciones de Obras, Bienes y Servicios Diferentes de Consultoría**<sup>3</sup>: no se tiene previsto realizar Obras en el marco de esta operación. Los Bienes y Servicios diferentes de consultoría sujetos a Licitación Pública Internacional (LPI) se ejecutarán utilizando los Documentos Estándar de Licitaciones (DEL) emitidos por el Banco; y las adquisiciones sujetas a Licitación Pública Nacional (LPN) se ejecutarán usando Documentos de Licitación Nacional acordados con el Banco (o satisfactorios al Banco). Por el lado del Banco, la revisión/aprobación de las especificaciones técnicas es responsabilidad del especialista sectorial/ jefe del Equipo del proyecto.
- b. **Selección y Contratación de Consultores:** independientemente del monto del contrato, los contratos de Servicios de Consultoría se ejecutarán utilizando el documento de Solicitud Estándar de Propuestas emitido por el Banco. Por el lado del banco, la revisión/aprobación de términos de

---

<sup>3</sup> Políticas para la Adquisición de Bienes y Obras financiadas por el BID (GN-2349-9) ¶1.1. Los servicios diferentes a los de consultoría tienen un tratamiento similar a los bienes.

referencia para la contratación de servicios es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.

- c. **Selección de los consultores individuales:** las contrataciones realizarán sobre la base de la comparación de calificaciones para realizar el trabajo de al menos tres candidatos. Cuando la situación lo disponga, se publicarán avisos en la prensa local, internacional o en el UNDB a fin de obtener antecedentes de consultores calificados. Por el lado del banco, la revisión/aprobación de términos de referencia para la contratación de servicios es responsabilidad del especialista sectorial del proyecto.
- d. **Planificación de las adquisiciones:** la OCI publicará el Plan de Adquisiciones (PA) en el Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones y lo actualizará por lo menos anualmente o conforme se requiera para reflejar las necesidades reales de ejecución del proyecto y el progreso alcanzado.
- e. **Adquisiciones anticipadas/Financiamiento retroactivo:** el Banco podrá financiar retroactivamente con cargo a los recursos del préstamo, el monto per cápita propuesto como gasto elegible verificado por la firma operativa-técnica ejecutado antes de la fecha de aprobación del préstamo hasta por la suma de US\$20.000.000 (o hasta un 10% del monto de financiamiento), siempre que se hayan cumplido requisitos sustancialmente análogos a los establecidos en el contrato de préstamo. Dicho monto per cápita deberá haberse ejecutado a partir del 27 de julio de 2016, fecha de aprobación del Perfil del Proyecto, pero en ningún caso se incluirán montos per cápita verificados más de 18 meses antes de la fecha de aprobación del préstamo.
- f. **Preferencia nacional:** para la ejecución de esta operación, no se considerara la inclusión de preferencia nacional en los procesos de adquisición de bienes previstos.

## **B. Montos Límites**

- 5.2 Los umbrales que determina el uso de la licitación pública internacional y la integración de la lista corta con consultores internacionales, serán puestos a disposición del OE, en la página [www.iadb.org/procurement](http://www.iadb.org/procurement). El método de selección se determinará de acuerdo con la complejidad y características de la adquisición o contratación, lo cual deberá reflejarse en el PA aprobado por el Banco.

## **C. Adquisiciones Principales**

- 5.3 La OCI será responsable de la preparación del PA en coordinación con el INAPI. El Especialista en Adquisiciones proveerá asistencia para prever que los procedimientos sean adecuados conforme las políticas de adquisiciones del Banco a través de la emisión del concepto obligatorio para la consideración del Especialista Sectorial/Jefe de Equipo del Proyecto. Las adquisiciones principales previstas en esta operación se detallan a continuación:

Actividad	Tipo de Licitación	Fecha Estimada	Monto Estimado (miles US\$)
<b>Bienes</b>			
Equipo informático para facilitar las labores de monitoreo y supervisión	LPI	Años 1 y 2 del programa	US\$1.275
<b>Consultoría (Firmas)</b>			
Diagnóstico y desarrollo del plan de rediseño organizacional	SBCC	Año 2	US\$750
Rediseño de procesos de monitoreo y supervisión con énfasis en la calidad del servicio	SBCC	Año 2	US\$400
Auditoría Técnico – Operativa	SBCC	Año 1	US\$260
Función del Rediseño Procesos de Monitoreo y Supervisión	SBCC	Año1	US\$100
Evaluación de Impacto	SBCC	Año 2	US\$1,000
Capacitación gerencial y técnica	SBCC	Años 2 y 3	US\$500
Auditoría Financiera	SBCC	Año 1,2 y 3	US\$200
*Para acceder al plan de adquisiciones de los 18 primeros meses, haga click aquí.			

#### D. Supervisión de adquisiciones

- 5.4 Según el nivel de riesgo fiduciario identificado para el proyecto, el método de supervisión será ex post, y dichas las revisiones serán realizadas de acuerdo al Plan Anual de Supervisión. Los reportes de revisión ex post incluirán al menos una visita de inspección física de los procesos de adquisiciones sujetos a dicha revisión. Los umbrales para las revisiones ex post de los procesos de adquisiciones serán los establecidos en el plan de adquisiciones.

#### E. Registros y archivos

- 5.5 La OCI de MINERD será la encargada de mantener los archivos y documentación de soporte de los procesos de adquisiciones y todos los comprobantes de los pagos que se realicen con recursos del proyecto, y que respaldan el costeo del monto per cápita, así como de efectuarlos utilizando los procedimientos establecidos.

### VI. GESTIÓN FINANCIERA

- 6.1 **Programación y presupuesto.** El presupuesto anual es elaborado por el Ministerio de Hacienda (MH), a través de la Dirección General de Presupuesto, en coordinación con el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, así como con las demás entidades del Gobierno vinculadas al proceso. La OCI será la responsable por parte del OE de manejar este proceso, incluyendo la planificación estratégica y operativa.. Sin embargo, este aspecto deberá ser incluido dentro del plan de mejora que formará parte del alcance del fortalecimiento institucional previsto en el programa para el INAPI. Además de las medidas de fortalecimiento institucional contemplado en el diseño del programa se emplearán los mecanismos de planificación del Banco (PEP, POA, PA). No se prevén recursos de contrapartida, por lo que la misma no será requerida como parte de la programación presupuestaria.
- 6.2 **Contabilidad y sistemas de información financiera.** La OCI deberá emplear el sistema contable y de control presupuestario oficial llamado UEPEX/SIGEF, que además de registrar las transacciones contables y llevar el control

- presupuestario, también tiene la capacidad de generar los estados financieros requeridos, según la normativa y política del Banco. La modalidad de registro de la contabilidad es con base caja, por el momento. Es importante destacar que en la actualidad el MH se encuentra en proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público.
- 6.3 **Desembolsos y flujo de caja.** Las modalidades de desembolsos a utilizar para el programa serán las siguientes: (i) reembolso de gastos efectuados por el Prestatario para financiar el monto per cápita relacionado con el paquete de servicios de desarrollo infantil temprano correspondiente al Componente 1. Este desembolso se realizará con base en los informes de auditoría técnico operativa que verificarán la pertinencia del gasto (la cobertura y calidad de los servicios); (ii) anticipo de fondos basados en una planificación financiera los cuales serán depositados en cuentas bancarias especiales a nombre del proyecto, abiertas por el prestatario en el Banco Central y en la Tesorería Nacional. En este sentido, los recursos por concepto de anticipos de fondos deberán depositarse en una cuenta bancaria en dólares de los Estados Unidos de América a nombre del programa en el Banco Central. Adicionalmente, el OE podrá solicitar la apertura de una cuenta operativa mediante la Tesorería Nacional en el Banco de Reservas para realizar pagos en moneda local; esto a menos que las partes lo acuerden de otra manera; y (iii) mediante pagos a terceros por cuenta del Prestatario. Los recursos a ser administrados por el OE por concepto de anticipos de fondos deben ser usados por el Prestatario y por el OE exclusivamente para gastos elegibles, debiendo contarse con un adecuado sistema de gestión financiera y controles para su ejecución, esto siguiendo los procesamientos establecidos en el Contrato de Préstamo y reflejados en el Manual Operativo, y conforme el plan financiero acordado periódicamente con el Banco.
- 6.4 **Tipo de cambio para la rendición de cuentas.** (Ver Acápites 4.1 Sección b) **Control Interno y Auditoría Externa.** La función de auditoría interna de Gobierno está a cargo de la Contraloría General de la República Dominicana (CGRD). Para el desarrollo de esta función, la CGRD se auxilia de Unidades de Auditoría Interna en cada instancia de la Administración Pública de la República Dominicana. El Banco mantiene intercambios permanentes con la CGRD en atención al mejoramiento de los mecanismos de control interno de los Organismos Ejecutores. Estos apoyos por parte del Banco buscan lograr la certificación de este subsistema para su uso en las operaciones que financia en el país.
- 6.5 La Cámara de Cuentas de la República Dominicana es el órgano autónomo responsable de, entre otros, llevar a cabo la auditoría externa de las entidades que reciben o manejan recursos del Estado (Ley No.10-04), pero todavía no cuenta con la certificación del Banco para ser utilizado en sus operaciones. En línea con lo anterior, para la presente operación será necesario contratar los servicios de Firmas Auditoras Independientes de nivel medio o alto para las auditorías financieras externas anuales del programa. Las auditorías externas se realizarán con base en los términos de referencia previamente acordados con el Banco y con los requerimientos de las políticas y procedimientos del Banco para estos efectos, y contratada de manera oportuna. Los costos de auditoría del

programa se estiman alrededor de US\$200.000 y serán con cargo a los recursos del financiamiento.

- 6.6 **Plan de supervisión financiera.** El MINERD ya cuenta con una Unidad Coordinadora del Programa (OCI) con funcionarios encargados de la gestión financiera que poseen sólida y probada experiencia en el manejo de operaciones financiadas por el Banco. Considerando este antecedente, la supervisión financiera seguirá siendo realizada a través de visitas de inspección, revisiones ex post, junto con un diálogo y comunicación constantes, así como a través de los auditores externos contratados. Sin perjuicio de lo anterior, se deberá completar un taller para revisar las políticas y procedimientos del Banco en materia fiduciaria con el propósito de mantener actualizado al personal de la OCI, así como darle participación al INAIPI.
- 6.7 **Mecanismo de Ejecución.** Como se ha señalado anteriormente, para cumplir con sus funciones, el OE ya cuenta con el apoyo de la OCI, la cual sirve de enlace tanto con el Banco, como con las dependencias técnicas, administrativas y financieras del Ministerio y del INAIPI, y alguna otra entidad participante. En la medida en que avanza el fortalecimiento institucional del INAIPI, se recomienda que a la actual estructura se le incorpore al menos un planificador con conocimientos de los procesos de gestión proyectos del Banco, con el propósito mejorar la calidad de la ejecución.