

Plan de Acción de la Educación Inicial en Panamá

Marzo, 2019



© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Edición revisada y actualizada, marzo 2019.

Plan de Acción de la Educación Inicial en Panamá

Francisco Daniel Trejos Hurtado, Oficial de Educación de UNICEF Panamá.

Consultor: Juan Pablo Bustamante.

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de este documento solamente para fines de investigación, abogacía y educación; siempre y cuando, no sea alterado y se asignen los créditos correspondientes (UNICEF). Esta publicación no puede ser reproducida para otros fines sin previa autorización por escrito de UNICEF. Las solicitudes de permiso deben ser dirigidas a la Unidad de Comunicación, unicefpanama@unicef.org.

Oficina Regional para América Latina y el Caribe

Ciudad del Saber, Edificio 102

Panamá, República de Panamá

Teléfono: +507 301 7360

www.unicef.org/panama

unicefpanama@unicef.org

Twitter: [@unicefpanama](https://twitter.com/unicefpanama)

Instagram: [@unicefpanama](https://www.instagram.com/unicefpanama)

Facebook: [/unicefpanama](https://www.facebook.com/unicefpanama)

Youtube: [unicefpanama](https://www.youtube.com/unicefpanama)

Índice

Glosario.....	4
Antecedentes	5
Meta de cobertura	6
Metas de calidad	9
Componente 1. Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo	10
Recomendación 1: los sistemas de registro institucional del MEDUCA deben contemplar a la educación inicial no formal y formal con sus particularidades.....	10
Recomendación 2: Estudio de las Cinco Dimensiones de la Exclusión Educativa.	11
Recomendación 3: la modalidad de gestión no formal (CEFACEI) requiere actualización en su norma técnica y ficha de costos.....	11
Componente 2. Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa	13
Recomendación 4: conceptualizar, diseñar y aplicar un sistema de evaluación integral para preescolar. 13	
Recomendación 5: construir sistema de registro y funcionamiento de instituciones y servicios de educación preescolar.	13
Componente 3. Apoyo pedagógico integral y continuo.....	14
Recomendación 6: actualizar el Currículo de Preescolar (4 a 5 años).	14
Recomendación 7: promover buenas prácticas de formación en ejercicio y acompañamiento pedagógico a maestras, maestros, promotoras y promotores.	14
Recomendación 8: dinamizar una plataforma de educación inicial.	15
Recomendación 9: promover un concurso de buenas prácticas en la educación preescolar y movilizar a la sociedad civil.....	15
Recomendación 10: guías didácticas, materiales, juegos y cuentos en lenguas originarias para el preescolar.....	16
Componente 4. Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	17
Recomendación 11: fortalecer las capacidades de maestras, maestros, promotoras y promotores con equipamiento y material didáctico para una educación preescolar de calidad.	17
Recomendación 12: difundir prácticas, mensajes y narrativas relevantes para un buen preescolar en la comunidad y familia.	18
Recomendación 13: guías curriculares, juegos y literatura infantil para preescolar en lenguas originarias.	18
Síntesis de productos y costos de acuerdo con cada componente	20
Bibliografía.....	21

Glosario

BID – Banco Interamericano de Desarrollo.

CDN – Convención de los Derechos del Niño.

CEFACEI – Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial.

CONAIFI – Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia.

FECE – Fondo de Equidad y Calidad de la Educación.

MEDUCA – Ministerio de Educación.

MIDES – Ministerio de Desarrollo Social.

MINSA – Ministerio de Salud.

NNA – Niñas, Niños y Adolescentes.

ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible.

RAIFI – Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia.

UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Antecedentes

El MEDUCA solicitó a UNICEF asistencia técnica para la realización de un diagnóstico y propuesta de plan de acción de la educación inicial en Panamá. Como resultado del proceso, se presentó un diagnóstico y sistematización de los resultados del taller para la priorización de Políticas de Educación Inicial. El presente documento es un complemento que expresa con detalle las acciones a implementar para la franja etaria de 4 a 5 años con los servicios de preescolar.

Los insumos para la presente propuesta surgen de las entrevistas realizadas a funcionarios del MEDUCA y actores vinculados con el sector de educación inicial, el taller de diagnóstico realizado en diciembre del 2018, la investigación documental y bibliográfica correspondiente y las reuniones de trabajo mantenidas entre MEDUCA y UNICEF.

El presente documento establece dos metas para el preescolar:

- **Meta de cobertura:** la ampliación de la cobertura para el logro de las metas de universalización del servicio.
- **Meta de calidad:** fortalecer la eficiencia y eficacia de los servicios para el mejoramiento de la calidad de la atención en preescolar.

Síntesis metas para preescolar

Meta	Indicadores	Impacto
Universalización del preescolar	Número de niños atendidos.	100% población de 4 y 5 años atendidos.
Calidad de la gestión y servicios de educación preescolar mejorada	Sistemas de información permiten gestión eficiente y eficaz de servicios, su planificación, monitoreo y evaluación.	Eficiencia y eficacia del sistema de gestión del preescolar mejorada.
	Modelos de gestión y modalidades de atención no formales y flexibles.	Modalidades no formales de atención en preescolar implementadas en zonas rurales, indígenas.
	Currículo y logros de aprendizaje acordados, aplicados y evaluados.	Currículo y evaluación de logros acordados e instrumentados.
	Materiales e insumos educativos y comunicativos disponibles para educadoras, educadores, niñas, niños y familias, especialmente para población indígena.	Niñas y niños, familias, educadoras y educadores utilizan recursos educativos adecuados y pertinentes para la aplicación del currículo de acuerdo con su cultura.

Meta de cobertura

El MEDUCA debe realizar esfuerzos para cumplir con la meta de universalización de la educación preescolar, expresada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹, la RAUPI², Compromiso Nacional por la Educación³, Ley Orgánica de Educación y sus modificaciones⁴ y la Constitución de la República⁵.

Según las proyecciones poblacionales del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), aproximadamente 148.000 niñas y niños entre 4 a 5 años deberían acceder a la educación preescolar. De acuerdo con la información del MEDUCA proporcionada por la Dirección de Nacional Planificación Educativa, la matrícula en preescolar es de 41.589 niñas y niños atendidos en la edad de cuatro años y 62.084 niñas y niños atendidos en la edad de cinco años.⁶

De acuerdo con la proyección de población y la matrícula de preescolar, el país cuenta con una cobertura de 70%. El desafío entonces es identificar estrategias de ampliación de la cobertura para incorporar a 44.327 niñas y niños que no reciben atención en la actualidad (30 % de la población de 4 a 5 años).

EDAD	Atendidos	%	No atendidos	%	META 100%	
					de 4 a 5 años	%
4 años	41.589	56,20	32.411	43,80	74.000	100,00
5 años	62.084	83,90	11.916	16,10	74.000	100,00
Total	103.673	70,05	44.327	29,95	148.000	100,00

Gran parte del cumplimiento de la primera meta depende de la voluntad y prioridad de política que se otorgue al preescolar desde el despacho ministerial, considerando que para ello es necesario

¹ **ODS - Objetivo 4.1:** para 2030, velar por que todas las niñas y todos los niños tengan acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad, a fin de que estén preparados para la enseñanza primaria

² **PAUPI - iii)** Servicios de las Atenciones de Aprendizaje Temprano: asegurar que los servicios que aseguran la atención de educación inicial sean de calidad y lleguen a todos las niñas y los niños panameños, requiere de la puesta en marcha de una estrategia que permita expandir sostenida y progresivamente la cobertura, especialmente entre las poblaciones más vulnerables, a la vez que se fortalecen los servicios.

³ **Compromiso Nacional por la Educación** - Propuesta de Política: 1.1.1. Garantía de la educación desde preescolar hasta la media (el equivalente a 14 años de escolaridad) gratuita y obligatoria en todas las regiones y culturas del país.

⁴ **Ley 34 de 1995** - Artículo 35. Subrogase el Artículo 34 de la Ley 47 de 1946 así: el subsistema regular se organiza en tres niveles: 1. Primer nivel de enseñanza o educación básica general, que es de carácter universal, gratuito y obligatorio, con una duración de once (11) años e incluye:

a. Educación preescolar, para menores de cuatro (4) a cinco (5) años, con duración de dos (2) años.

⁵ **Constitución de la República de Panamá** - ARTICULO 91. Todos tienen el derecho a la educación y la responsabilidad de educarse. El Estado organiza y dirige el servicio público de la educación nacional y garantiza a los padres de familia el derecho de participar en el proceso educativo de sus hijos.

⁶ MEDUCA, 2018

contratar personal, ya sean educadoras/es para modalidades formales o bien promotoras para modalidades no formales.

Los servicios educativos actuales se dividen en educación formal y no formal pública y educación formal particular. Un estimado del costo de los servicios actuales nos permite valorar que la inversión per cápita es de aproximadamente B/. 800 anuales, teniendo por resultado una inversión anual de 72 millones de dólares.

Para el cumplimiento de las metas propuestas un supuesto central consiste en fortalecer las modalidades no formales de atención, cuyos estándares de calidad podrían ser adecuados si cuenta con mecanismos de acompañamiento y monitoreo a la gestión. Este supuesto también se sustenta en el hecho de que gran parte de la brecha a cubrir se encuentra en territorios dispersos y corresponde a grupos poblacionales como pueblos originarios. Por ello, la proyección para el aumento de cobertura asume que el 65% del incremento de esta, estaría a cargo de modalidades no formales.

Proyección para cubrir alcanzar el 100% de cobertura

	Costo unitario ideal	Cobertura adicional (65% no formal y 35% formal)	Meta de inversión adicional
No formal	B/. 1.286,88	28.813	B/. 37.078.873,44
Formal	B/. 1787,56	15.514	B/. 27.732.205,84
Total		44.327	B/. 64.811.079,28

Si se aspira a que el costo estimado unitario ideal se generalice para todos los servicios de educación preescolar se estima un incremento presupuestario bajo el siguiente criterio:

Simulación de costos para el 100% de la población preescolar

	Costo ideal para servicios existentes	Costo ideal para la meta de ampliación de cobertura	Costo Total Proyectado con valor per cápita ideal para 100% del servicio público
No formal	B/. 25.812.321,22	B/. 37.078.873,44	B/. 62.891.194,66
Formal	B/.103.058.546,73	B/. 27.732.205,84	B/.130.790.752,57
Total	B/. 128.870.867,96	B/. 64.811.079,28	B/. 193.681.947,23

Los costos unitarios ideales fueron estimados entre UNICEF y el equipo de la Dirección Nacional de Educación Inicial, estableciendo una meta del 100% de niñas y niños de 4 a 5 años. Los costos ideales per cápita anual fueron determinados bajo el siguiente criterio:

		NO FORMAL	FORMAL
1	Salarios (B/. 1353,40 maestra/o; B/. 600 promotora/o. Salario anual considera 13 meses. Formal: maestra/o por cada 20 niños, no formal: por cada 17 NN).	B/. 458,82	B/. 879,71
2	Equipos de apoyo técnico: dos profesionales: uno en pedagogía, y uno en salud y nutrición (B/. 1353/20 educadoras/es. Equipo técnico base de dos profesionales por cada 400 niños en modalidades formales; y en no formal por cada 340 niños).	B/. 103,46	B/. 87,95
3	Capacitación (Costo anual maestra/o B/. 1300; 20 alumnos en modalidades formales y 17 en no formales).	B/. 76,47	B/. 65,00
4	Alimentación (B/. 2,5 per cápita*200 días).	B/. 500,00	B/. 500,00
5	Equipamiento (laptop, anaquel, escritorio, silla y tableros).	B/. 11,44	B/. 9,72
6	Material fungible (materiales de trabajo inicial - B/. 300 por año por aula).	B/. 17,65	B/. 15,00
7	Material didáctico (mesas, sillas, colchonetas, anaqueles).	B/. 33,15	B/. 32,42
8	Equipamiento de cocinas (Formal B/. 3.652; No formal B/. 2.652).	B/. 31,18	B/. 36,52
9	Infraestructura (modalidad formal: B/. 75.000 por construcción de aulas por 25 años; Modalidad no formal: B/. 3.500 por adecuación de espacios por 5 años).	B/. 41,18	B/. 150,00
10	Gastos de funcionamiento (servicios no personales: B/. 50 luz, B/. 50 agua y B/. 100 internet por año por aula).	B/. 11,76	B/. 10,00
11	Movilización equipos técnicos (formal: dos técnicos por B/. 250 cada uno por 400 alumnos por año; No formal: dos técnicos por B/. 300 cada uno por 340 alumnos por año).	B/. 1,76	B/. 1,25
	TOTAL	<u>B/. 1.286,88</u>	<u>B/. 1.787,56</u>

Para la modalidad no formal, asumimos que por cada promotora hay un promedio de 17 estudiantes, mientras que en la modalidad formal se asume que el promedio es de 20 estudiantes por educadora o educador.

En términos de estrategia de política, será relevante:

1. Incremento de cobertura en la modalidad no formal (CEFACEI renovado y fortalecido).
2. Profundizar en el análisis del gasto actual en preescolar formal para visibilizarlo con precisión.

Para el aumento de la cobertura bajo la modalidad informal, se estima que se requerirán aproximadamente 1.695 promotoras y para el incremento de cobertura bajo la modalidad formal, se estima que se requiere un incremento de personal de 913 educadoras o educadores. Para este fin, se puede identificar la prioridad en el presupuesto general de educación, o bien identificar medidas para que los reemplazos a docentes jubilados sean priorizados para la contratación de personal de preescolar.

Además, se recomiendan las siguientes acciones clave:

- Elaborar un proyecto de inversión para una modalidad no formal y lograr su aprobación.
- Emitir una resolución ministerial para priorización de fondos extraordinarios FECE a preescolar formal y no formal.
- Incluir al CEFACEI no formal en criterio de asignación de fondos FECE.
- Concretar acuerdos con municipios para adecuación y creación de infraestructura (especialmente para modalidades no formales).
- Priorizar la educación inicial en planes de infraestructura MEDUCA.
- Generar una resolución ministerial para la asignación de partidas presupuestarias para contratación de educadores de preescolar mediante desdoblamiento de partidas de jubilación del MEDUCA.
- Analizar las brechas de atención y población fuera de la escuela y monitoreo de sus indicadores a nivel territorial.

Metas de calidad

Las metas de calidad se expresan en el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la gestión institucional y el mejoramiento de la calidad de los servicios educativos. Sus principales retos se encuentran referidos a la calidad de la gestión del sistema de educación preescolar y a la calidad de del aprendizaje. Con fines expositivos se presentan las estrategias, productos y actividades con base al Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo (MEDUCA - BID), con los siguientes componentes: Transformación digital; Sistema de evaluación; Apoyo pedagógico integral y continuo; y Materiales, suministros y equipamiento.

Componente		Recomendación
COMPONENTE 1.- NADIE SE QUEDA POR FUERA: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo	1	Los sistemas de registro institucional del MEDUCA deben contemplar a la educación inicial no formal y formal con sus particularidades para la búsqueda activa a toda niña y niño que tiene de cuatro a cinco años para lograr su incorporación.
	2	Estudio de las Cinco Dimensiones de la Exclusión Educativa.
	3	La modalidad de gestión no formal (CEFACEI) requiere actualización en su norma técnica y ficha de costos.
COMPONENTE 2.- TODOS CON EVALUACIÓN INTEGRAL: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa	4	Conceptualizar, diseñar y aplicar un sistema de evaluación integral para preescolar.
	5	Construir sistema de registro y funcionamiento de instituciones y servicios de educación preescolar.
COMPONENTE 3.-	6	Actualizar el currículo de preescolar 4 a 5 años.

EQUIPOS TÉCNICOS DE EXCELENCIA Apoyo pedagógico integral y continuo	7	Promover buenas prácticas de formación en ejercicio y acompañamiento pedagógico a maestras, maestros, promotoras y promotores.
	8	Dinamizar una plataforma de educación inicial.
	9	Promover un concurso de buenas prácticas en la educación preescolar y movilizar a la sociedad civil.
	10	Guías didácticas, materiales, juegos y cuentos en lenguas indígenas para el preescolar.
COMPONENTE 4.- CON MATERIALES, MENSAJES Y JUEGOS PARA APRENDER: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	11	Fortalecer las capacidades de maestras, maestros, promotoras y promotores con equipamiento y material didáctico para una educación preescolar de calidad.
	12	Difundir prácticas, mensajes y narrativas relevantes para un buen preescolar en la comunidad y familia.
	13	Guías curriculares, juegos y literatura infantil para preescolar en lenguas originarias.

Componente 1. Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo

Recomendación 1: los sistemas de registro institucional del MEDUCA deben contemplar a la educación inicial no formal y formal con sus particularidades.

El sistema informático desarrollado entre el MEDUCA y BID para el registro institucional de primera infancia debe incluir variables y particularidades de la educación inicial, tanto por sus edades 4 a 5 años, como por sus modalidades de atención.

Búsqueda activa a toda niña y niño que tiene de 4 a 5 años para lograr su incorporación:

Una adecuada identificación y caracterización de los sujetos de derechos a atender es el primer gran desafío de los sistemas de información. Esto solo se podrá lograr si existe una estrategia de identificación, caracterización y seguimiento a la población de 4 a 5 años y sus familias. Esto determina la planificación técnica de la oferta.

Para este fin es necesario generar acuerdos y protocolos interinstitucionales con el Registro Civil, MINSA y MIDES para que la base de datos de niñas y niños nacidos, atendidos por el sistema de salud y las modalidades de desarrollo infantil temprano sea referida al sistema preescolar. El diseño conceptual de la información, y el desarrollo de su aplicativo informático para que esta llegue a los distritos e instituciones educativas es fundamental, de tal forma que el sistema no solo espera que la demanda llegue, sino que realiza e impulsa estrategias de búsqueda activa en el territorio.

En el contexto de la política pública de atención integral a la primera infancia, la información del sujeto de derechos debe ser articulada a la visión de la RAIPi y se requieren sistemas de información con capacidad de diálogo entre las diferentes instituciones que atienden a la primera infancia:

Registro Civil, MINSA, MIDES y MEDUCA. Para este fin es necesario diseñar un sistema de “cubos” entre las diferentes bases de datos. La clave es la identificación de cada niña y niño para acceder y construir un sistema de seguimiento y referencia nominal entre instituciones.

Esta herramienta debe ser desarrollada conceptualmente, luego requiere el desarrollo de los aplicativos para su uso y finalmente, la capacitación del personal para asegurar su buen uso, especialmente en distritos e instituciones, orientado a la búsqueda activa de la población a atender. El MEDUCA no debe esperar que la demanda acuda espontáneamente, sino que es necesario que se acerque a los hogares y en conjunto identifiquen intereses y capacidades para determinar la modalidad de atención más adecuada.

El seguimiento nominal a cada niño que nace es la estrategia para seguir: esto implica un acuerdo interministerial con Registro Civil y MINSA para que las bases de datos de nacidos vivos sean compartidas con MINSA, MEDUCA Y MIDES. El MEDUCA está llamado a realizar la búsqueda activa de las familias con niñas y niños de cuatro a cinco años para asegurar su atención.

Recomendación 2: Estudio de las Cinco Dimensiones de la Exclusión Educativa. ⁷

Es necesario profundizar sobre las cinco dimensiones de la exclusión en el sistema educativo panameño, de acuerdo con la “iniciativa mundial por los niños fuera de la escuela”, para el cumplimiento de las metas ODS.

Se sugiere que en el marco del proyecto de inversión MEDUCA - BID se realice el estudio con la metodología desarrollada por UNESCO y UNICEF, especialmente para la educación preescolar y básica. Este estudio permite racionalizar las intervenciones en preescolar y educación básica para lograr menor abandono escolar o repitencia.

En el marco del presente estudio se deberá estudiar la correlación entre asistencia al preescolar y éxito escolar. Esta correlación es relevante en la medida en que identifica el costo de no hacer el preescolar y, por lo tanto, argumenta la prioridad de su universalización, comprendiendo que la inversión incremental requerida para el preescolar es un ahorro para el país.

Recomendación 3: la modalidad de gestión no formal (CEFACEI) requiere actualización en su norma técnica y ficha de costos

La actual modalidad de educación no formal CEFACEI requiere una actualización integral, tanto en sus principios técnicos como en su modelo de gestión y costos. Este producto es fundamental para el cumplimiento de las metas de ampliación de cobertura previstas.

La modalidad CEFACEI actualizada tiene por desafío integrar mecanismos de gestión comunitaria y atención domiciliar con flexibilidad y sentido práctico. Será fundamental su diseño para

⁷ UNESCO - UNICEF, 2015

instrumentar adaptaciones curriculares acordes a la diversidad cultural del país. El perfil de las promotoras deberá ser actualizado y ajustado a un rango de salario mínimo vital.

Componente 1: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo.

Resultados esperados:

- Sistema de información educativa del MEDUCA integra modalidades de preescolar formal y no formal, y permite seguimiento nominal del estudiante desde el inicio de su vida escolar.
- Sistema de referencia nominal a toda niña y niño entre 4 a 5 años para asegurar su atención en preescolar usado a nivel territorial para búsqueda activa e identificación de usuarios.
- Estudio sobre las cinco dimensiones de la exclusión educativa y propuestas de acción para abogacía y toma de decisiones.
- Norma técnica de la modalidad CEFACEI actualizada incluye ficha de costos y estándares de gestión.

Productos esperados:

Corto plazo:

- Sistema de referencia nominal conceptualizado y diseñado a nivel interinstitucional (CONAPI: Registro Civil, MINSA, MIDES, MEDUCA).

Mediano plazo:

- Estudio sobre las cinco dimensiones de la exclusión educativa realizado. Aplicativo informático para referencia nominal interinstitucional realizado y aplicado.
- Sistemas de información del MEDUCA en preescolar incluyen modalidades formales y no formales a la luz del currículo de 4 a 5 años actualizado.

Largo plazo:

- Mecanismo de búsqueda activa a la población de 4 a 5 años es una práctica habitual en el MEDUCA.
- Información sobre servicios de preescolar permite monitoreo, supervisión y rectoría del MEDUCA.
- Información sobre los estudiantes de 4 a 5 años es compartida a nivel intersectorial y permite su seguimiento nominal en la trayectoria educativa.
- Políticas para la prevención de la exclusión educativa y búsqueda activa de NNA fuera de la escuela.

Componente 2. Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa

Recomendación 4: conceptualizar, diseñar y aplicar un sistema de evaluación integral para preescolar.

La evaluación de los aprendizajes y logros de primera infancia tiene una correlación muy fuerte con los entornos y la multidimensionalidad del bienestar infantil. Esta requiere que la evaluación integre las dimensiones de la RAIPI, profundice y brinde continuidad al diseño curricular actual de 0 a 3 años, pero para los 4 y 5 años. Se requiere construir un instrumento para el registro digital de los logros y monitoreo que pueda ser nominal, local y nacional. Este instrumento y sus usos requieren un diseño, validación y puesta en operación.⁸

Recomendación 5: construir sistema de registro y funcionamiento de instituciones y servicios de educación preescolar.

Es necesario crear un aplicativo informático en el MEDUCA para el registro, supervisión y permisos de funcionamiento de centros de educación preescolar de carácter privado y público.

Los estándares son fundamentales como criterios para el otorgamiento de permisos y registro de instituciones que brindan servicios de preescolar. Estos deben ser instrumentados mediante un aplicativo y una ruta de supervisión para el otorgamiento, monitoreo y renovación de permisos de funcionamiento.

Mediante la implementación de la presente recomendación el MEDUCA contará con instrumentos para ejercer su rectoría, regular y promover la participación pública y privada en las metas de atención en preescolar. En consecuencia, sería recomendable fortalecer al equipo de la Dirección de Educación Inicial del MEDUCA con una técnica analista de información que le permita analizar, procesar y monitorear la información en coordinación con estadísticas y los territorios.

Componente 2. Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa

Resultados esperados:

- Sistemas de monitoreo de asistencia y logro educativo aplicados en los servicios de educación preescolar.
- Sistemas de registro y funcionamiento de instituciones de educación preescolar utilizados para aseguramiento y monitoreo de estándares de calidad.

⁸ Condición previa y necesaria para aplicar la presente recomendación es la revisión del currículo de 4 a 5 años vigente para su actualización y alineación a la RAIPI y currículo de 0 a 3 años.

Productos esperados:

A corto plazo:

- Conceptualización y diseño de instrumento integral de evaluación y seguimiento al logro de los estudiantes de 4 a 5 años.
- Conceptualización y diseño de un sistema de registro y funcionamiento de instituciones de educación preescolar pública y particular.

A mediano plazo:

- Diseño del aplicativo informático para el registro de indicadores logro de preescolar y validación.
- Diseño del aplicativo informático para el registro y funcionamiento de instituciones y servicios de educación preescolar.
- Capacitación en la aplicación de instrumento de evaluación y seguimiento al logro de los estudiantes al 100% de agentes de educación preescolar.

A largo plazo:

- Reportes sistemáticos de evaluación de logros de aprendizaje y servicios de atención en preescolar elaborados y utilizados a nivel nacional y local para el mejoramiento de la planificación, monitoreo, seguimiento y supervisión de los servicios de preescolar.

Componente 3. Apoyo pedagógico integral y continuo

Recomendación 6: actualizar el Currículo de Preescolar (4 a 5 años).

El currículo actual de 4 a 5 años requiere actualización.⁹ Esta actualización debe propender a un mayor vínculo e interrelación con la RAIPI y el currículo de 0 a 3 años elaborado por MEDUCA.

El currículo actual responde a un enfoque cognitivo y es necesario actualizarlo a la luz de la evidencia internacional que señala que el cuidado cariñoso y sensible, el juego, la asociatividad y la emocionalidad son parte fundamental en la formación del niño entre 4 y 5 años, además de la relevancia que tienen factores contextuales como el entorno familiar y sus condiciones de cuidado y protección. Su lógica expositiva se orientará bajo el criterio de atenciones y realizaciones en lugar del criterio actual de contenidos cognitivos, procedimentales y actitudinales.

Recomendación 7: promover buenas prácticas de formación en ejercicio y acompañamiento pedagógico a maestras, maestros, promotoras y promotores.

⁹ Prioridad identificada en el taller de diagnóstico y priorización de políticas de educación inicial. Panamá diciembre 2018 MEDUCA UNICEF.

Existe evidencia internacional suficiente que demuestra que uno de los principales factores de la calidad de la atención reside en la posibilidad de contar con formación en ejercicio combinada con acompañamiento, mentoría y asistencia técnica permanente en el lugar de trabajo. En esta estrategia reside el principal factor de innovación en los procesos de formación docente.

Esto implica generar alianzas con tres universidades oficiales del país para desarrollar estos programas de soporte y acompañamiento a los equipos prestadores de servicios. El modelo de mentoría implica formación en periodos de capacitación, redes pedagógicas de intercambio entre educadoras o educadores, acompañamiento en aula y demostración. Esta estrategia tendrá especial relevancia para la formación en ejercicio de las promotoras de modalidades no formales de preescolar en zonas con prevalencia de población indígena. Por ello, el diseño de la formación debe aspirar a un nivel técnico como culminación.

Recomendación 8: dinamizar una plataforma de educación inicial.

La plataforma de educación inicial debe estar atada al portal del MEDUCA desarrollando la especialidad de la educación preescolar. Tiene que ser muy visible y debe ser promovida. Debe contener los instrumentos curriculares, normativos y reglamentarios para la operación de las diferentes modalidades. Además, debe contener información sobre los servicios existentes; cursos de capacitación virtual para docentes de educación preescolar y ayudas pedagógicas para el ejercicio docente, además de documentación relevante. La plataforma permite desarrollos diversificados para la comunicación con la comunidad y las familias y se podrá visualizar a futuro el uso de otras aplicaciones integradas como la mensajería, SMS, WhatsApp, Facebook, entre otros y la presentación de módulos e insumos para la atención familiar.

Recomendación 9: promover un concurso de buenas prácticas en la educación preescolar y movilizar a la sociedad civil.

Es necesario fortalecer los imaginarios sociales sobre la relevancia de la educación preescolar. En este sentido la propuesta consiste en promover un concurso en la educación preescolar que promueva:

1. Buenas prácticas de atención, su documentación y sistematización.
2. Desarrollo de estrategias de comunicación para la preescolar y sus familias.
3. Literatura infantil para preescolar con identidad nacional.
4. Buenas prácticas de corresponsabilidad y compromiso de actores locales (municipios).
5. Buenas prácticas de responsabilidad social en educación preescolar.

Todos estos ámbitos requieren sistematización para devolver a la sociedad los aprendizajes, especialmente con respecto a la valoración de los servicios y sus logros, el involucramiento y rol activo de los medios y las artes y, la corresponsabilidad de los gobiernos locales y sector privado.

Recomendación 10: guías didácticas, materiales, juegos y cuentos en lenguas originarias para el preescolar.

Durante el preescolar las niñas y los niños aprenden a partir del juego y el lenguaje. Ha sido demostrado a nivel internacional que existe una fuerte correlación entre el logro educativo y el aprendizaje en lengua materna. En preescolar esto adquiere especial relevancia. Para ello se requiere que el currículo de preescolar tenga materiales educativos en la cultura y lenguas originarias. La identidad y la valoración positiva de sí mismos, de las familias y las niñas y los niños a partir de sus condiciones culturales y lingüísticas es un factor fundamental para el logro de la calidad educativa, la permanencia y terminación de la educación básica.

Componente 3. Apoyo pedagógico integral y continuo

Resultados esperados:

- Currículo de educación preescolar 4 a 5 años actualizado con lineamientos pedagógicos para su implementación.
- Tres buenas prácticas de formación en ejercicio y acompañamiento de docentes de educación preescolar en territorios priorizados, especialmente con población indígena.
- Plataforma de educación inicial especializada brinda apoyo a la labor docente y ciudadanía en temas relevantes al preescolar de 4 a 5 años.
- Sociedad movilizada en torno a prioridades de educación preescolar participa en concurso de buenas prácticas de acuerdo con su ámbito de acción.

Productos:

A corto plazo:

- Currículo de educación preescolar de 4 a 5 años actualizado y validado.
- Diseño técnico de la plataforma especializada de educación inicial y preescolar
- Diseño de las bases del concurso de buenas prácticas en educación preescolar.

A mediano plazo:

- Tres convenios para la formación de maestras, maestros, promotoras y promotores en ejercicio con tres universidades oficiales del país. Se implementan y validan modelos de acompañamiento, mentoría y formación de redes pedagógicas a docentes de educación inicial.
- Plataforma de educación inicial en desarrollo e implementación en el campo del preescolar de 4 a 5 años.
- Lanzamiento e implementación del Concurso Nacional de Buenas Prácticas de Educación Preescolar.

- Diseño y ejecución de la estrategia de elaboración de guías didácticas en lenguas y culturas originarias.
- Diseño y ejecución de la estrategia para la elaboración participativa de cuentos y textos de preescolar en lenguas originarias.

A largo plazo:

- Maestras, maestros, promotoras y promotores formados en ejercicio, especialmente de zonas y territorios indígenas y rurales.
- Plataforma de educación inicial es usada como referencia permanente por comunidad educativa.
- Concurso de buenas prácticas en preescolar institucionalizado.
- Guías, material didáctico y cuentos en lenguas originarias para preescolar elaboradas y diseñadas.

Componente 4. Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar

Recomendación 11: fortalecer las capacidades de maestras, maestros, promotoras y promotores con equipamiento y material didáctico para una educación preescolar de calidad.

Si bien el principal factor de la calidad de la educación preescolar reposa en maestras, maestros, promotoras y promotores, es necesario que estos cuenten con insumos básicos para el adecuado ejercicio de sus funciones. En la actualidad es prioritario su acceso y uso de nuevas tecnologías y redes información, mediante el uso de tablets o laptops para su trabajo.

Estos instrumentos informáticos son recursos para:

- Mantener actualizados los registros institucionales y de la población atendida.
- Obtener información e insumos pedagógicos que faciliten la labor docente y promover la investigación.
- Monitoreo de las atenciones y comunicación con la comunidad educativa e institucionalidad relevante.

La propuesta también contempla un fondo mínimo para equipamiento con material didáctico a los centros de educación preescolar que operan en la actualidad, y los que se tienen que abrir, y la elaboración y difusión de mensajes y narrativas radiales y multimedia que permitan modelar buenas prácticas y comportamientos de cuidado cariñoso, sensible, juego y aprendizaje entre los niños de 4 y 5 años. Este insumo es para los docentes, comunidades y familias.

Recomendación 12: difundir prácticas, mensajes y narrativas relevantes para un buen preescolar en la comunidad y familia.

La vinculación y compromiso entre el servicio de educación preescolar y las familias requiere instrumentos para su fortalecimiento. Por ello esta recomendación se orienta a la creación de estos insumos, entre los que se incluye:

- Mochilas pedagógicas que contengan material didáctico para que padres y madres jueguen con sus hijas e hijos.
- Bibliotecas itinerantes que permitan que los padres y madres lean a sus hijas e hijos y les cuenten cuentos.
- Mensajes y programas radiales y multimedia que permitan modelar buenas prácticas y comportamientos de cuidado cariñoso, sensible, juego y aprendizaje temprano.

Recomendación 13: guías curriculares, juegos y literatura infantil para preescolar en lenguas originarias.

La producción didáctica en lenguas y culturas originarias, dando prevalencia a la riqueza de la identidad nacional en la diversidad es una prioridad para el preescolar.

Los materiales, juegos, cuentos y guías para población indígena elaborados deberán ser reproducidos, difundidos y utilizados en los servicios de preescolar. Para este fin, el concepto de interculturalidad contempla materiales de contenido intercultural que pueden ser desarrollados y difundidos para todos y materiales de uso específico en las lenguas originarias.

Componente 4. Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar

Resultados esperados:

- Maestras, maestros, promotoras y promotores de educación inicial cuentan con instrumentos para su trabajo y material didáctico suficiente para la atención en educación preescolar de 4 a 5 años.
- Familias y comunidades participan del aprendizaje de sus hijos e hijas con el apoyo de instrumentos educativos, material didáctico, mensajes y propuestas de buenas prácticas de atención a la primera infancia.

Productos:

A corto plazo:

- Términos de referencia y estudio de mercado para adquisición de tablets/laptops para todas las maestras, maestros, promotoras y promotores de educación preescolar.

- Términos de referencia y documento de estrategia para la producción radial y multimedia de soporte a la labor de preescolar, especialmente en zonas rurales e indígenas.
- Términos de referencia y estudio de mercado para adquisición de material didáctico e insumos para trabajo en aula/familia con niñas y niños de 4 a 5 años.
- Términos de referencia para la adquisición biblioteca itinerante y manual de uso.
- Términos de referencia para la adquisición de mochilas pedagógicas para la interacción entre padres, madres, hijas e hijos.

A mediano plazo:

- Adquisición y distribución de tablets/laptops para educadoras/es de preescolar.
- Producción radial y multimedia inicia su difusión, especialmente para uso en modalidades no formales y con población indígena.
- Material didáctico distribuido y disponible para su uso en los centros de preescolar formales y no formales.
- Bibliotecas básicas itinerantes adquiridas y usadas en las aulas con familias.
- Mochilas pedagógicas disponibles en los centros educativos y usadas por las niñas, los niños y familias.

A largo plazo:

- Tablet/laptops usadas por maestras, maestros, promotoras y promotores para la gestión institucional y la acción pedagógica permite permanente interacción en la comunidad educativa y virtual.
- Productos radiofónicos de educación inicial y material multimedia elaborado con énfasis en identidad y aprendizaje.
- Material didáctico disponible permite mejora de la calidad de los aprendizajes y capacidades de las niñas y los niños.
- Bibliotecas itinerantes mejoran prácticas lectoras en familia y aula.
- Guías didácticas, textos, cuentos y juegos de culturas originarias disponibles y usados por familias indígenas con niños de 4 a 5 años.

Ejemplo de materiales didácticos:





Síntesis de productos y costos¹⁰ de acuerdo con cada componente

COMPONENTE 1 - NADIE SE QUEDA POR FUERA: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo	
1.1 Sistema de información sobre primera infancia/referencia nominal con MINSA y MIDES para aplicación de la RAIFI a población preescolar de 4 a 5 años.	36.000,00
1.2 Estudio de las Cinco Dimensiones de la Exclusión en el Sistema Educativo panameño.	120.000,00
1.3 Norma técnica de modalidades no formales aprobada y aplicada.	43.000,00
COMPONENTE 2 - TODOS CON EVALUACIÓN INTEGRAL: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación	
2.1 Sistema de registro de indicadores de atención y logro educativo en preescolar (4 a 5 años) diseñado e implementado.	97.610,00
2.2 Sistema de registro de funcionamiento de servicios de atención de educación inicial del país.	93.610,00
COMPONENTE 3 - EQUIPOS TÉCNICOS DE EXCELENCIA: Apoyo pedagógico integral y continuo	
3.1 Currículo de 4 a 5 años actualizado y alineado a currículo de 0 a 3 años y RAIFI.	121.610,00
3.2 Tres buenas prácticas de formación en ejercicio y acompañamiento en aula a docentes de preescolar en alianza con universidades.	961.000,00
3.3 Creación de plataforma de educación inicial en el MEDUCA para preescolar (registro, seguimiento, acompañamiento, capacitación permanente y orientación familiar).	240.200,00
3.4 Concurso de buenas prácticas de educación inicial: servicios de preescolares públicos, sector privado, ONGs, gobiernos locales, literatura y juegos infantiles.	235.200,00
3.5 Guías de desarrollo curricular en preescolar en lengua y cultura indígena elaborado con docentes de las diferentes etnias. Literatura infantil indígena e intercultural.	292.000,00
COMPONENTE 4 - CON MATERIALES, MENSAJES Y JUEGOS PARA APRENDER: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar	
4.1 Compra de tablets/laptops con servicio de plan de datos para maestras, maestros, promotoras y promotores de educación inicial formal y no formal destinado a uso de aplicativos informáticos, portal y recursos educativos.	1.828.000,00
4.2 Elaboración de programas radiales y multimedia para aplicación de currículo de preescolar actualizado y consejería familiar RAIFI.	279.600,00

¹⁰ Los costos estimados requieren una validación a nivel nacional, considerando que son aproximaciones que deberán sustentarse y ajustarse con los estudios de mercado correspondientes.

4.3 Suministro de material didáctico para preescolar en modalidades formales y no formales.	4.112.900,00
4.4 Fomento de la estrategia de bibliotecas itinerantes para los padres de familia con niñas y niños de 4 a 5 años.	779.370,00
4.5 Fortalecimiento de la iniciativa de mochilas pedagógicas, como kits de insumos para el aprendizaje, el juego y la interacción de las niñas, los niños y la familia.	779.370,00
4.6 Reproducción y difusión de literatura infantil para preescolar en lenguas originarias.	296.500,50
TOTAL	10.219.970,50

Bibliografía

- BID (2015). Banco Interamericano de Desarrollo. *Brasil, mas grande do mundo, también en Primera Infancia*. En: <https://blogs.iadb.org/desarrolloinfantil/2015/08/17/primera-infancia-mejor/>
- CDN (1990). Asamblea General de las Naciones Unidas. *Convención de los Derechos del Niño*.
- CEPAL & UNICEF (2017). Comisión Económica para América Latina y el Caribe & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Gasto Público Social en la Infancia y Adolescencia en el Uruguay*. Uruguay.
- DINEM (2017). Gestión del Conocimiento del Ministerio de Desarrollo Social de la República del Uruguay. *Cuantificación de la Demanda de UCC en base al Censo 2011 y CNV 2014*. Uruguay.
- Heckman (2008). Heckman, J. *Schools, Skills and Synapses*. En <http://ftp.iza.org/dp3515.pdf>
- Herrera et al. (2018). Herrera, L., Torres-Lista, V. & Montenegro, M. *Análisis del presupuesto estatal para educación de la República de Panamá entre 1990 y 2017*. En: <http://www.ccsenet.org/journal/index.php/ies/article/view/73952/42166>
- ICBF (2017). Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. *Manual Operativo Modalidad Institucional para la atención a la primera infancia*. Colombia
- GC (2018). Gobierno de Colombia. *De Cero a Siempre: Atención Integral a la Primera Infancia*. Colombia.
- GP (2014). Gobierno de Panamá. *Plan Estratégico de Gobierno 2015-2019: Un solo país*. En: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/PanamaPlanEstrategicodeGobierno.pdf>
- Guerrero, G. & Demarini, F. (2016). *Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes*. Perú.
- GS (2018). Gabinete Social de Panamá. *Pobreza Multidimensional*. Panamá.
- MDIS (2016). Ministerio de Desarrollo de Inclusión Social. *Lineamientos para la Gestión Articulada Intersectorial e Intergubernamental orientada a Promover el Desarrollo Infantil Temprano "Primero la Infancia"*. Perú.
- MDS (2018a). Ministério da Saúde do Brasil. *Indicadores de salud y puntuaciones*. En: <http://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude/tabnet/indicadores-de-saude>
- MDS (2018b). Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile. *Chile Crece Contigo: Protección Integral a la Infancia*. En: <http://www.crececontigo.gob.cl/que-ofrece-chile-crece-contigo/gestacion-y-nacimiento/>
- MEDUCA (2014a). Ministerio de Educación. *Currículo de la Primera Infancia: Del Nacimiento a los Tres Años*. En: https://www.mides.gob.pa/wpcontent/uploads/2017/01/curriculo_0_3_Panama.pdf
- MEDUCA (2014b). Ministerio de Educación. *Ministerio de Educación: Programa de Preescolar*. En: <http://www.educapanama.edu.pa/?q=programas-de-educacion-basica-general-preescolar>

- MEDUCA (2014c). Ministerio de Educación. *Plan Estratégico del Ministerio de Educación 2014-2019*. En: http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/2016-11/Plan-Estrategico-MEDUCA-Oficial-2014%20-2019_3.pdf
- MEDUCA (2016). Ministerio de Educación. *Plan Nacional de Educación Inicial: Del Nacimiento a los Tres Años*. Panamá.
- MEDUCA (2017). Ministerio de Educación. *Compromiso Nacional por la Educación*. En: http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2018/Compromiso-Nal-Educacion-WEB.pdf
- MIDES (2011). Ministerio de Desarrollo Social. *Plan de Atención Integral a la Primera Infancia: PAIPI Panamá*. En: <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/01/PAIPI.pdf>
- MIDES (2016). Ministerio de Desarrollo Social. *Decreto Ejecutivo N° 107 CAIPI*. En: https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/01/decreto_caipi.pdf
- MIDES (2017). Ministerio de Desarrollo Social. *Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia en Panamá: RAIPI Un Modelo de Articulación para la Atención de la Primera Infancia*. En: <https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/01/RAIPI.pdf>
- MIDES (2018). Ministerio de Desarrollo Social de la República del Uruguay. *Indicadores macroeconómicos: La pobreza en Uruguay*. Uruguay.
- MINSA (2015). Ministerio de Salud. *Monitoreo Nutricional en las Instalaciones de Salud del MINSA*. Panamá.
- MINSA (2017). Ministerio de Salud. *Boletín Estadístico: Anuario 2016*. En: http://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/boletin_estadistico_del_2016.pdf
- OMS (2018). Organización Mundial de la Salud. *Cuidado Cariñoso y Sensible para el Desarrollo de la Primera Infancia: Un marco para ayudar a los niños a sobrevivir y prosperar para transformar la salud y el potencial humano*. En: <http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272605/WHO-FWC-MCA-18.02-spa.pdf>
- PCM (2013). Presidencia del Consejo de Ministros. *Comisión Multisectorial para proponer los Lineamientos "Primero la Infancia" y el Plan de Acciones Integradas para el periodo 2014 - 2016. Resolución Suprema No 413-2013-PCM*. Perú.
- PNUD (2010). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Atlas de Desarrollo Humano y Objetivos del Milenio: Panamá 2010*. En: <https://geoactivismo.org/wp-content/uploads/2016/09/atlas-pnud-panama-2010.pdf>
- PNUD (2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe Nacional de Desarrollo Humano: Panamá 2014*. En: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/idh-panama-ene-10-14-final.pdf>
- PNUD (2018). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Objetivo 4: Educación de Calidad*. En: <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>
- PRP (2012). Presidencia de la República del Perú. *Decreto Supremo No-003-2012-MIDIS*. Perú.
- UCC (2018). Uruguay Crece Contigo. En: <http://www.mides.gub.uy/41937/uruguay-crece-contigo-ucc>
- UNESCO (2014). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. *Gasto público en América Latina ¿Puede servir a los propósitos de la Declaración de París sobre los Recursos Educativos Abiertos?*. En: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227018>
- UNICEF (2011). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Programa de Inversiones en la primera infancia en Panamá*. Panamá.
- UNICEF (2013). Fondos de las Naciones Unidas para la Infancia. *Estándares de desarrollo y aprendizaje temprano*. En: http://www.unicef.cl/web/wp-content/uploads/doc_wp/WD_estandares_aprendizaje_final.pdf
- UNICEF (2015). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Sistematización de la experiencia en materia de elaboración de presupuestos y monitoreo de la ejecución del presupuesto en el periodo 2013-2015*. Panamá.

UNICEF (2018b). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Servicios de Atención para la Primera Infancia en Panamá*. En: https://www.mides.gob.pa/wp-content/uploads/2017/01/Servicios_AtencionPrimera_infancia.pdf

UNICEF (2018c). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Towards Competent Early Childhood Education Systems: A conceptual framework for a Pre-Primary Education Sub-Sector*. En: https://au.eventscloud.com/file_uploads/446687bd10a91547dc1f757442154a4a_Sub-theme3_PresentationonEarlyLearningbyMsAmeenaMohamedDidi.pdf