

DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN INICIAL EN PANAMÁ

Marzo 2019



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

Edición revisada y actualizada, marzo 2019.

Diagnóstico 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
Introducción	5
Antecedentes	6
Definiciones básicas	8
El desarrollo infantil integral: ¿Qué dicen las ciencias?	10
Ámbitos del cuidado cariñoso y sensible	11
Un buen comienzo en la vida es nuestra mejor inversión	13
Hallazgos sobre el contexto panameño	14
Pobreza y desigualdad en Panamá.....	14
Cinco esferas de acción para el diagnóstico de la educación inicial en Panamá	16
Planificación y asignación de recursos	20
Planes de estudio y programas	24
Maestros.....	25
Familias y comunidades	27
Aseguramiento de la calidad	28
Reflexiones sobre la institucionalidad pública: desarrollo infantil y preescolar.....	30
Síntesis de la sistematización de los resultados del taller de diagnóstico y priorización de políticas de Educación Inicial.....	34
Priorización de lineamientos de política en Educación Inicial:	35
Síntesis analítica y comparativa de las buenas prácticas regionales de primera infancia y la situación de la política de primera infancia en Panamá.....	38
Bibliografía.....	41

Glosario

- BID – Banco Interamericano de Desarrollo.
- CAIPI – Centros de Atención a la Primera Infancia.
- CEDI – Cuidados para el Desarrollo Infantil.
- CDN – Convención de los Derechos del Niño.
- CEFACEI – Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial.
- CEIC – Centros de Educación Inicial Comunitarios.
- COIF – Centros de Orientación Infantil y Familiar.
- COMPEME – Compromiso Nacional por la Educación.
- CONAIPI – Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia.
- EIH – Educación Inicial en el Hogar.
- EPM – Educación para Todos.
- FECE – Fondo de Equidad y Calidad de la Educación.
- ICBF – Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- IPM-NNA – Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes.
- MEDUCA – Ministerio de Educación.
- MICS – Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples.
- MIDES – Ministerio de Desarrollo Social.
- MINSA – Ministerio de Salud.
- NNA – Niñas, niños y adolescentes.
- ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible.
- ONG – Organizaciones No Gubernamentales.
- PAIPI – Plan de Atención Integral a la Primera Infancia.
- RAIPI – Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia.
- RC – Registro Civil.
- UNESCO – Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- UNICEF – Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Introducción

El presente documento compila la información disponible con respecto a la educación inicial en Panamá a manera de un breve diagnóstico para el cual ha sido necesario caracterizar a la población de 0 a 5 años para luego describir los servicios existentes. Entre ellos se consideran las modalidades formales y no formales de educación inicial, entre las cuales se incluye a las de desarrollo infantil integral desde su componente educativo.

Este diagnóstico tiene como objetivo presentar una visión amplia de la realidad panameña sobre el desarrollo infantil temprano y la educación preescolar, a partir de los principios del *Cuidado Cariñoso y Sensible*, las herramientas de análisis de política del sector de preescolar y otras variables necesarias para entender el contexto nacional.

En una segunda parte del documento, se describe en forma muy sintética una serie de experiencias internacionales relacionadas con los procesos de institucionalización del desarrollo infantil y educación inicial en la región, que busca identificar realidades en común, buenas prácticas y posibles pistas de mejoramiento para los programas nacionales.

Con estos dos elementos, el documento aspira ser un aporte para los actores que actualmente impulsan las políticas de educación inicial, y que centran su *“expertise”* a la atención de las niñas y los niños menores a seis años. Comprendemos que la lectura de la educación inicial de la primera infancia desde el sector educativo es una mirada parcial y sectorial, que se integra y articula a la política nacional de primera infancia coordinada por el CONAIPI y la RAIPI como referentes de coordinación intersectorial que deben desarrollarse, instrumentarse y profundizarse en los siguientes años.

Antecedentes

Es un consenso mundial que la inversión en la primera infancia tiene grandes retornos para una sociedad que prioriza al desarrollo humano. Para ello, los Estados nacionales deben actualizar sus marcos de comprensión y actuación, nutriéndose de las experiencias internacionales y haciendo una lectura adecuada de los momentos históricos en que se desempeñan sus sociedades¹.

La sociedad panameña ha comprendido la relevancia que tienen las políticas de primera infancia y esto es expresado en la Ley de Educación², el Plan Estratégico del Ministerio de Educación³ y en el documento del Compromiso Nacional por la Educación⁴. Todos estos instrumentos señalan la obligatoriedad de universalizar la educación preescolar de 4 y 5 años, y la necesidad de ampliar las oportunidades para la población que se encuentra en condiciones de pobreza y vulnerabilidad para el desarrollo infantil temprano de las niñas y los niños de 0 a 3 años.

El Ministerio de Educación de Panamá solicitó a UNICEF Panamá una asistencia técnica para visualizar y proponer alternativas de política pública de educación para la primera infancia orientadas a la reducción de brechas y mejoramiento de la calidad de los servicios de educación inicial. La asistencia técnica tiene por objetivo la realización de una propuesta, liderada por la Dirección de Educación Inicial del MEDUCA, para fortalecer las políticas de educación inicial y su presentación para inicio del 2019.

Este documento caracteriza a la población y sus entornos de crecimiento, así como los servicios existentes de educación inicial, el cual incluye la educación inicial no formal y formal de 0 a 5 años existente en el país, incluyendo una mirada de los servicios de atención regidos por el MEDUCA y el MIDES.

Para la realización del presente diagnóstico se ha realizado:

- Una revisión documental e institucional sobre educación inicial y primera infancia de Panamá, con especial énfasis en la caracterización de la población y la descripción de

¹ Son marcos de referencia para la consultoría:

- Pre-Primary Education Sub-Sector Conceptual Framework. UNICEF 2018, Pre-Primary Sub-Sector Diagnostic and Planning Tool UNICEF 2018.

- The nurturing care framework. UNICEF-OMS 2018,

<http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/272603/9789241514064-eng.pdf>

- UNICEF'S Programme guidance for early-childhood development, UNICEF Programme Division 2017

https://www.unicef.org/earlychildhood/files/FINAL_ECD_Programme_Guidance_September_2017.pdf

² Ley Actualizada de Educación 034 de 1995

³ Plan De Atención Integral A La Primera Infancia PAIPI Panamá

⁴ Compromiso Nacional por la Educación. MEDUCA-PNUD Ag. 2017

los servicios de educación inicial, cuya fuente principal ha sido la Dirección de Educación Inicial del MEDUCA y UNICEF Panamá.

- Entrevistas a actores relevantes a la educación inicial en el Ministerio de Educación y sus diferentes dependencias y a actores de otras instituciones como el MIDES y MINSA, además de actores vinculados con organizaciones de la sociedad civil, universidades y el Municipio de Panamá.
- Un taller de diagnóstico y priorización de las políticas de educación inicial en la que participaron los actores relevantes al sector y fue co-facilitado entre la Oficina de UNICEF de Panamá, la Oficina Regional de UNICEF. Para el desarrollo del taller se adaptó la metodología implementada por UNICEF en otros países, generando una lectura de diagnóstico y priorización de la franja de 0 a 3 años que denominaremos desarrollo infantil, y de la franja etaria de 4 a 5 años que designa el preescolar. Al final del taller se obtuvo de esta manera una visión de conjunto de la educación inicial de 0 a 5 años.
- Presentaciones realizadas a los equipos técnicos del MEDUCA y UNICEF en reuniones de trabajo con sus expertos, realizadas en la primera quincena de enero del 2019.
- La consulta bibliográfica sobre experiencias de educación inicial y desarrollo infantil integral en la región relevantes para la política de educación inicial de la República de Panamá.

Definiciones básicas

- **Educación Inicial:** para los fines del presente documento se acoge la definición de educación inicial de la República de Panamá (Ley 47 de 1946 Orgánica de Educación y sus modificaciones) que incluye desarrollo infantil temprano de 0 a 3 años (en su dimensión educativa) y la educación preescolar de 4 a 5 años. La nomenclatura nacional señala tres tramos: **Parvularia 1**, que comprende a los lactantes desde su nacimiento hasta los dos años de edad, **Parvularia 2**, que comprende a los maternales cuyas edades fluctúan entre los 2 y 4 años y, **Parvularia 3**, que comprende a los preescolares de 4 a 5 años, los cuales se incluyen como parte del primer nivel de enseñanza pero bajo la responsabilidad técnica y administrativa de la Dirección Nacional de Educación Inicial, la cual coordinará con la Dirección Nacional de Educación Básica General.
- **Educación Inicial en el Hogar - EIH:** modalidad de atención no formal que trabaja con grupo de padres, madres y adultos que tienen la responsabilidad de criar y educar a las niñas y los niños menores de 6 años en áreas de difícil acceso y comunidades en riesgo social. El modelo incluye talleres semanales donde son atendidos grupos familiares de la comunidad, desarrollando diversos temas con el objetivo de mejorar pautas de crianza en los hogares. Las maestras, maestros, promotoras y promotores están a cargo de un grupo de quince familias en el caso de zonas con población dispersa y treinta familias en el caso de zonas de alta concentración poblacional. A pesar de los resultados brindados durante años, no fue considerada su operatividad para el año 2018.
- **Centros de Educación Inicial Comunitarios - CEIC:** modalidad de atención de educación inicial comunitaria no formal que integró la atención domiciliaria y la atención en espacios de cuidado y aprendizaje comunitarios con una educadora/ promotora. En el 2018, se fusionó con el Programa CEFACEI.
- **Centros de Orientación Infantil y Familiar - COIF:** modalidad de atención y cuidado diario para niños de 0 a 5 años. La mayor parte de ellos son institucionales, particulares (privados) o bajo administración del MEDUCA.
- **Centros de Atención Integral a la Primera Infancia - CAIPI:** modalidad de atención y cuidado diario para niños de 0 a 3 años particulares o institucionales. La mayor parte de ellos son administrados por el MIDES.
- **Centros de Desarrollo Infantil - CEDI:** modalidad de atención y cuidado diario. Para niños de 0 a 5 años. Son centros administrados por el Municipio de Panamá.

- **Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial - CEFACEI:** modalidad de atención y cuidado diario no formal impartida por el MEDUCA, puede ser al interior o al exterior de una institución educativa. Preferentemente imparte educación inicial a niños y niñas de 4 a 5 años en ausencia de un preescolar.
- **Preescolar:** representa el tercer tramo de la educación inicial (educación parvularia 3). Es una modalidad de atención formal impartida por instituciones educativas oficiales o particulares, integrada a la enseñanza de la educación básica general para niñas y niños de 4 a 5 años. Cuenta con una educadora para 25 niños y niñas en promedio y es obligación del Estado garantizar sus servicios para todas y todos. Cuenta con modalidades formales integradas a las instituciones educativas y modalidades no formales como los CEFACEI.
- **Programa de Atención Integral a la Primera Infancia - PAIPI:** inició en 2011, y es coordinado a través del Consejo Nacional de Atención Integral a la Primera Infancia (CONAIPI), integrado por: Despacho de la Primera Dama, MEDUCA, MINSA, MIDES, MEF, Tribunal Electoral, SENNIAF, INAMMU, Sociedad Panameña de Pediatría, Asociación Panameña de Psicología, Fundación Relaciones Sanas, Fondo Unido de Panamá, Pro Niños del Darién, Nutre Hogar, Sumarse, Secretaría de Asuntos Sociales, SENAPAN, Iglesia Fátima, Asociación Pro Niñez Panameña, BID y UNICEF. Implementa la Política Pública de Primera Infancia que busca garantizar una atención integral en Panamá. Esta unidad se ocupa de definir los estándares de calidad en la prestación de los servicios, establecer protocolos de supervisión de atención para promover buenas prácticas, establecer mecanismos de acompañamiento y supervisión, definir los instrumentos de seguimiento e identificación personal de los usuarios infantiles, crear sistemas de información de la gestión, identificar necesidades de capacitación y plan de competencias necesarias, y crear comisiones de promoción y monitoreo.
- **Ruta de Atención Integral de la Primera Infancia - RAIPI:** la RAIPI identifica cuatro derechos fundamentales que deben cumplirse desde la gestación y hasta los cinco años para que la población infantil logre desarrollarse de una forma adecuada. Estos son: 1. Crianza con pautas adecuadas, 2. Salud y Nutrición, 3. Aprendizaje Temprano, y 4. Identidad. En torno a estos derechos se organizan tanto las atenciones y los servicios, como los roles y las responsabilidades que deben asumir las instituciones públicas y particulares involucradas.

El desarrollo infantil integral: ¿Qué dicen las ciencias?

Los enfoques multidisciplinarios actuales señalan a la primera infancia y el buen comienzo en la vida como una ventana de oportunidad única e irrepetible para el desarrollo de las personas y la sociedad.

¿Qué es un buen comienzo en la vida?

Es la experiencia que viven las niñas y los niños en un entorno estable creado por la madre, el padre y otros cuidadores durante su gestación, nacimiento y crianza. Es una experiencia donde las interacciones positivas, la atención receptiva y el vínculo afectivo hacen la diferencia para lograr una buena salud, nutrición, aprendizaje y desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada persona.

Por su parte, las ciencias de la salud han avanzado mucho mediante el estudio de la neurociencia para comprobar que durante los primeros cinco años de vida se forma el cerebro y el cuerpo; incluyendo la gran mayoría de las conexiones neuronales que potencian al ser humano. Es así que depende de las condiciones del desarrollo de las niñas y los niños, su familia, y sus entornos de vida, el pleno desarrollo de sus potencialidades como seres humanos.

Los siguientes derechos se consideran fundamentales para la primera infancia:



En este contexto, para el pleno desarrollo de las capacidades de todo ser humano en la primera infancia, es necesario contar con un enfoque de calidad integrado a la realización de los Derechos Humanos de la persona (CDN, 1990).

Para que se ejerzan los derechos de las niñas y los niños en su primera infancia es necesario comprender que el centro articulador del conjunto de atenciones es el cuidado cariñoso y sensible y la atención receptiva a sus necesidades de acuerdo con su edad. Entonces, el

desarrollo integral de la infancia en todas sus dimensiones: cognitivas, identitarias, asociativas, emocionales y afectivas, se convierte en el objetivo a lograr.

Ámbitos del cuidado cariñoso y sensible

Los ámbitos del cuidado cariñoso y sensible son cinco y cubren una serie de acciones determinantes para el desarrollo de las niñas y los niños; entre las que se incluyen:



Fuente: OMS, 2018.

Desde la perspectiva sociológica, el aprendizaje de la ciudadanía se hace desde el inicio de la vida, por lo cual es necesario que todo niño y niña disfrute de sus derechos y aprenda a ejercerlos junto con sus responsabilidades. Entonces, sólo si se invierte en la primera infancia, nuestras sociedades pueden aspirar a una mayor democratización, cohesión y gobernabilidad.

Por otro lado, desde la perspectiva biológica, tan solo en los primeros días de la vida de las niñas y los niños, la velocidad y complejidad de las conexiones neuronales puede definirse como un fenómeno determinante de las capacidades futuras. Diversas investigaciones han establecido que al menos mil nuevas conexiones se generan cada segundo; y, más recientemente, algunos investigadores indican una velocidad de conexión de hasta un millón por segundo (UIS, 2018).

Es comprensible entonces que este sea un periodo de alta vulnerabilidad para las niñas y los niños. Factores como una incorrecta nutrición, servicios de salud precarios, violencia, estrés, ambientes contaminados o insuficiente estimulación de parte de sus cuidadores; son experiencias negativas que entorpecen y alteran la formación de dichas conexiones. Esta situación puede desembocar en afectaciones permanentes a su crecimiento y capacidad de aprendizaje, incluso puede llegar a reducir su capacidad futura de ingresos hasta en un 25% (UIS, 2018).

Principales riesgos y privaciones a los que se ven expuestos los niños y niñas menores de cinco años



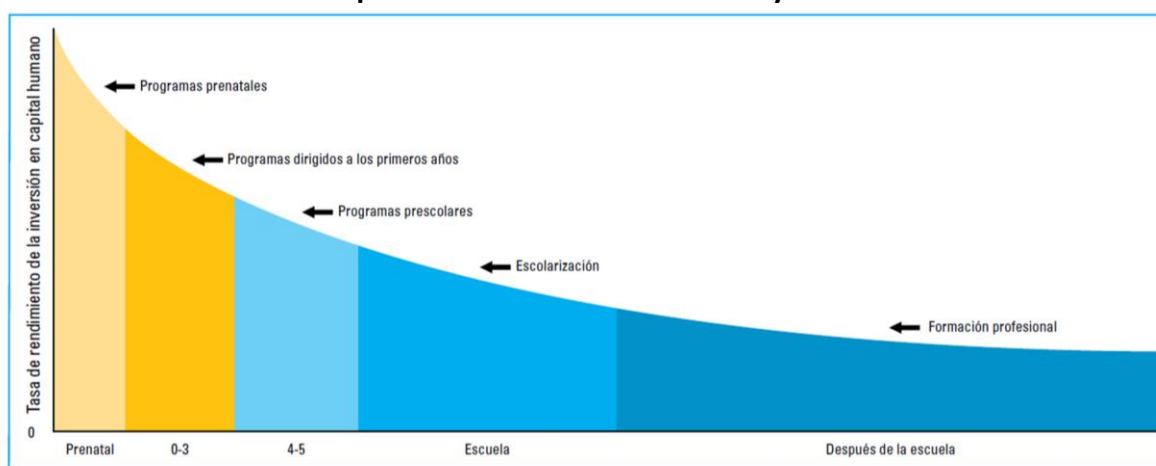
Fuente: OMS, 2018.

En el caso de los países de ingreso medio y bajo, el 43% de las niñas y los niños se enfrentan a estos riesgos debido a condiciones de pobreza extrema y retrasos en su crecimiento. Esto quiere decir que alrededor de 155 millones de niñas y niños a nivel mundial sufren de retraso en su crecimiento, solo al considerar su desarrollo en inadecuadas condiciones de nutrición y sanidad (UIS, 2018).

Un buen comienzo en la vida es nuestra mejor inversión

Desde la perspectiva económica, los estudios realizados por Higscope y Heckman (2008), señalan que por cada dólar que se invierte en la primera infancia el retorno para la sociedad, cuando esta persona sea adulta, fluctúa entre 1 y 17 dólares.

La curva de Heckman: los mayores rendimientos económico provienen de la inversión en los primeros momentos de la niña y el niño



NOTA: El eje X es el intervalo de edad para los niños y el eje Y es la tasa de rendimiento de la inversión en capital humano.

FUENTE: James J. Heckman, The Heckman Curve, <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>

En el caso de los países de ingreso medio y bajo, se calcula una inversión total de 2.900 millones de dólares anuales en intervenciones relacionadas con la prevención de riesgos en la primera infancia y el fomento de la lactancia materna exclusiva, valor que representa apenas el 2% de la inversión total en salud (UIS, 2018).

En el área educativa no hay cifras mejores. Los países de ingreso bajos tienen un gasto aproximado en educación de ocho dólares por niño por año; lo que representa un gasto diario a penas superior a los dos centavos de dólar al día. Es decir, una inversión promedio en la primera infancia del 2,9% del total invertido en educación, en tanto que las recomendaciones internacionales aconsejan al menos un 10% (UIS, 2018).

Tomando en cuenta estas cifras, no resulta extraño que, en muchos países, la asistencia a preescolar sea minoritaria, es así que, en 67 países del mundo con datos disponibles, en promedio, el 69% de las niñas y los niños no asiste a servicios de primera infancia (UNICEF, 2017).

Tomando en cuenta este contexto, y si aspiramos que una sociedad tenga un desarrollo y crecimiento económico saludables, la inversión en la primera infancia ofrece posibilidades sostenidas de crecimiento. Por lo tanto, es esta la que hace posible aspirar a que el futuro de

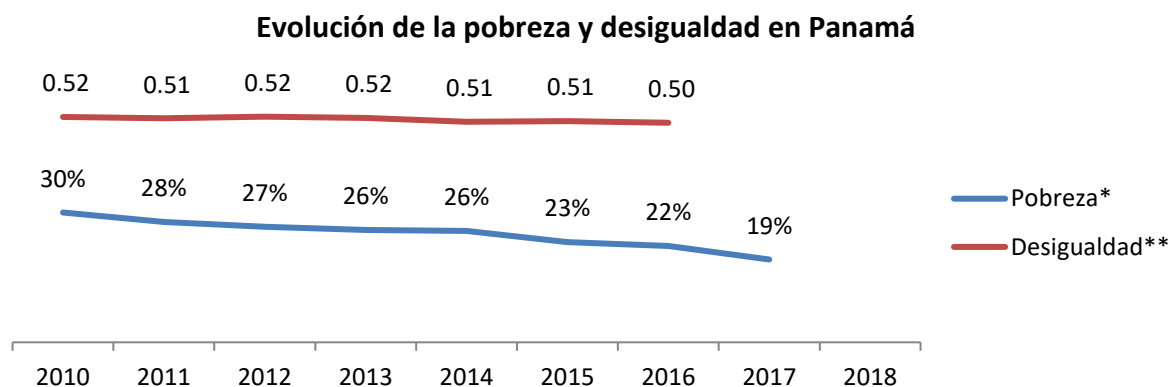
nuestras sociedades sea marcado por el bienestar, la cohesión social, la paz, y el desarrollo y crecimiento económico sostenibles.

Hallazgos sobre el contexto panameño

Esta sección recoge los insumos base de la realidad panameña, información que permite desarrollar un diagnóstico de las condiciones en las que viven y crecen las niñas y los niños del país. El mismo incluye a la educación inicial (0 a 5 años) en función de variables como el Índice de Pobreza Multidimensional de NNA, el Cuidado Cariñoso y Sensible, y las cinco esferas de análisis identificadas por UNICEF como claves para el preescolar.

Pobreza y desigualdad en Panamá

Tradicionalmente, Panamá utilizó la metodología de pobreza por ingresos. Aunque los indicadores sociodemográficos reflejan mejores condiciones de vida para la población en general, y el crecimiento económico del país mantiene un crecimiento superior al promedio de países de la región, Panamá todavía presenta uno de los niveles más altos de desigualdad de Latinoamérica. Esto quiere decir, que las diferencias entre los que tienen mucho y los que tienen poco, siguen siendo significativas y estructurales (Amarante *et al*, 2016).



* Hasta 2016 la pobreza se midió considerando solo pobreza por ingresos, posteriormente se considera la medición multidimensional de la pobreza

** Los últimos datos disponibles del coeficiente de Gini se presentan hasta 2016

Fuente: MEF (2017); BM (2018c).

Los estudios actuales sobre pobreza e infancia indican que existe una correlación entre estas dos variables: la pobreza del núcleo familiar determina las condiciones de la primera infancia del hogar, y la posibilidad de romper los círculos de pobreza se encuentran determinadas por el mejoramiento de los ingresos familiares y un conjunto de saberes, comportamientos y prácticas que aseguran que esta no se reproduzca en las nuevas generaciones.

El rol de las mujeres es determinante en la posibilidad de romper estos ciclos y su empoderamiento ha demostrado ser de gran efectividad para romper los círculos de pobreza. De igual forma, la experiencia internacional demuestra que la ventana de oportunidades para romper el círculo es más amplia y de mayor potencial en la primera infancia y muy especialmente en los primeros mil días de vida (incluyendo el embarazo).

El análisis de la pobreza es de suma relevancia porque la baja inversión en primera infancia perpetúa el ciclo de pobreza intergeneracional. Los niños, niñas y adolescentes con bajo desarrollo cognitivo físico y emocional, tienen mayores probabilidades de bajo desempeño académico, de no terminar la escuela y no poder insertarse de forma exitosa en el sector productivo y en el ejercicio de una ciudadanía activa.

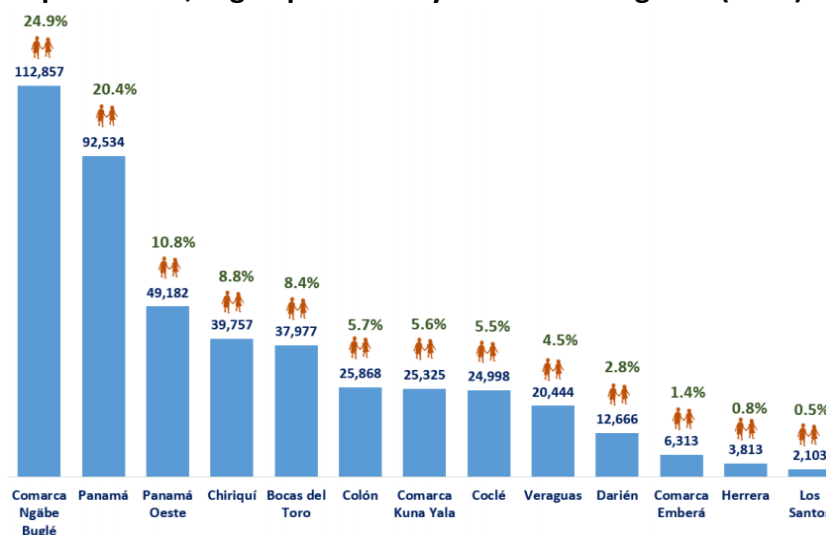
La reducción de la pobreza entre los niños y adolescentes se ha estancado incluso considerando la gran inversión en programas de inclusión social. Aunque no hay cifras de pobreza monetaria para 2018, un Índice de Pobreza multidimensional (IMP) muestra cómo la desaceleración de la economía, junto con subsidios insuficientes o ineficaces, ha afectado a los niños que viven en la pobreza de manera negativa durante el último año. Según el IPM 2017, del total de 777.752 personas en situación de pobreza multidimensional, 380.352 eran menores de 18 años, es decir, el 48.9%. Es importante destacar que la pobreza golpea más severamente a los más pequeños. Por lo tanto, siguiendo los datos del IPM de 2017, la tasa de pobreza para las personas mayores de 60 años es de 10.1%, a la edad de 30 a 59 años aumenta a 13.6%, para el grupo de edad de 18 a 29 años va más allá hasta 20.7%, y para el grupo de 0 a 17 años, está en su nivel más alto, que es del 27.7%.

Dado que el informe de 2018 IPM no muestra datos desagregados para la población menor de 18 años, el Gobierno Nacional lanzó un IPM-NNA con el apoyo de UNICEF Panamá. Este 2018 midió las privaciones en diez derechos, organizados en 5 dimensiones y utilizando 10 indicadores. Se utilizaron diferentes indicadores en diferentes etapas del ciclo de vida. Los indicadores fueron: (1) vivienda, medido por materiales y hacinamiento; (2) agua y saneamiento; (3) salud y nutrición equilibrada; (4) educación; y (5) protección, cuidado y recreación. Un niño se considera pobre multidimensional si tiene privaciones en tres indicadores. Los datos recopilados en marzo de 2018 muestran que el 32.8% de todos los niños entre 0 y 17 años vive en una situación de pobreza multidimensional, lo que equivale a 453.837 niños en Panamá.

La mayor incidencia de pobreza infantil multidimensional (IMP-NNA) se encuentra en 5 territorios, con porcentajes muy por encima del promedio nacional. Estos territorios son las 3 comarcas indígenas (Guna Yala, 99.3%, Ngäbe Buglé, 95.4% y Emberá-Wounaan, 81.0%) y las dos provincias que conforman las fronteras este y oeste (Darién, 58.9% y Bocas del Toro 49.9%). La distribución geográfica muestra que la comarca Ngäbe-Buglé representa 1 de cada 4 de

la cantidad total de niños en situación de pobreza multidimensional y la provincia de Panamá cuenta con 1 de cada 5.

Número de niños, niñas y adolescentes en pobreza multidimensional y su distribución porcentual, según provincias y comarcas indígenas (2018)



Fuente: MIDES, 2018.

Cinco esferas de acción para el diagnóstico de la educación inicial en Panamá

En el marco de la metodología desarrollada por UNICEF (2018), y adaptada especialmente para este diagnóstico, se proponen cinco esferas de acción que son esenciales para el preprimario: Planificación y asignación de recursos; Plan de estudios; Maestros; Familias y comunidad; y Aseguramiento de la calidad. Estos cinco elementos permiten una visión amplia de las necesidades de la educación inicial y se proponen como argumentos estructurantes de este diagnóstico.

OBJETIVO DE LA EDUCACIÓN INICIAL

La educación inicial brindará a la niñez la estimulación temprana, procurando el desarrollo óptimo de sus capacidades y ofreciendo una atención integral, que garantice niveles favorables de salud (bienestar social, físico y psicológico) desde su nacimiento hasta los cinco años. Constará de las siguientes etapas:

Parvularia 1: comprende a los lactantes desde su nacimiento hasta los dos años de edad.

Parvularia 2: comprende a los maternas cuyas edades fluctúan entre los 2 y 4 años.

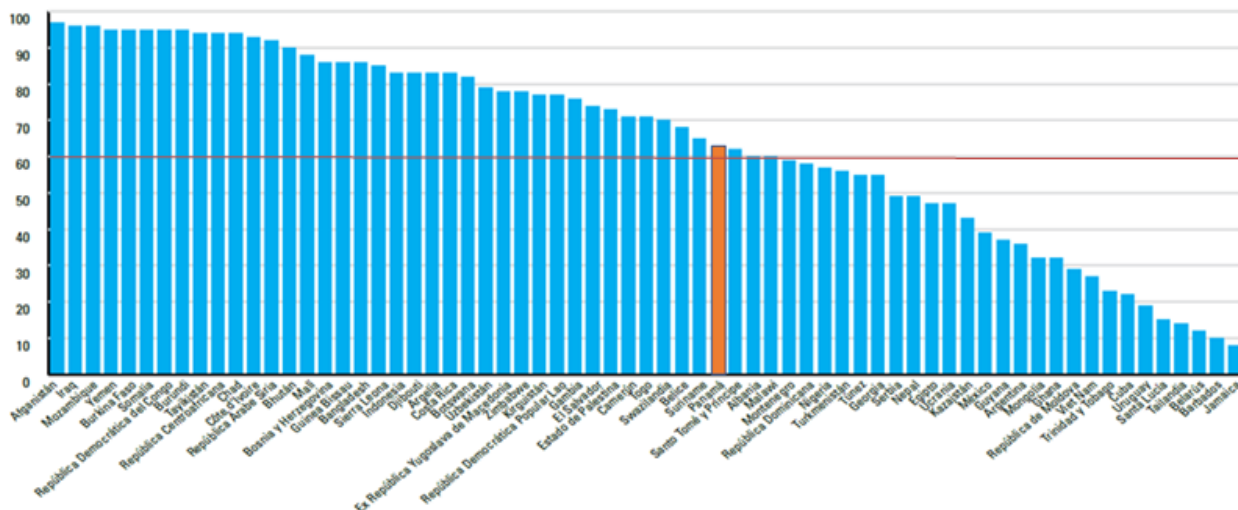
Parvularia 3: comprende a los preescolares de 4 a 5 años, los cuales se incluyen como parte del primer nivel de enseñanza, pero bajo la responsabilidad técnica y administrativa de la Dirección Nacional de Educación Inicial, la cual coordinará con la Dirección Nacional del Primer Nivel.

Fuente: Currículo de la Primera Infancia: Desde el Nacimiento a los 3 años Ministerio de Educación – 2014 Panamá.

En primer lugar, y con base en el objetivo propuesto por el Estado panameño para la educación inicial, partimos del indicador de asistencia a la educación y formación temprana,

que es de particular interés para este análisis, especialmente si consideramos que más del 60% de las niñas y los niños en Panamá no asisten a programas de educación preescolar de acuerdo con el reporte emitido por MEDUCA a la UNESCO en 2017⁵:

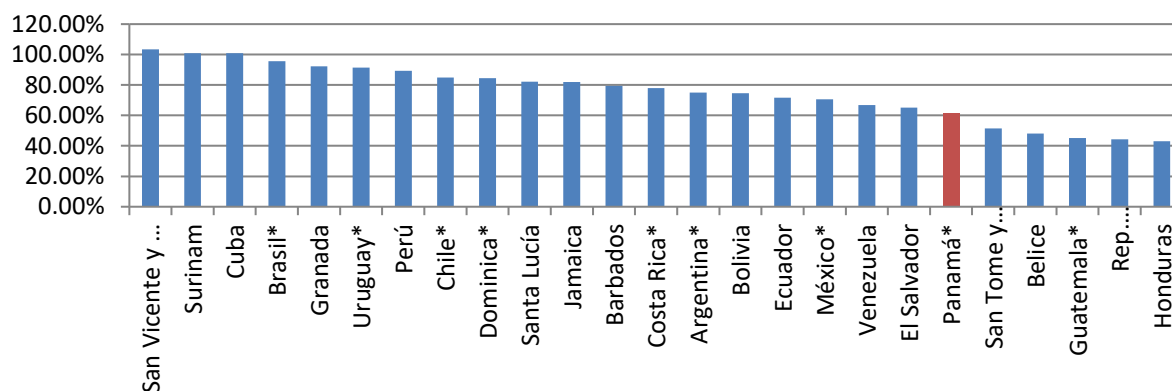
Porcentaje de niñas y niños de 36 a 59 meses que no asisten a programas de educación preescolar



Fuente: UIS 2017 A partir de Informes del MEDUCA en monitoreo de avances EPT- UNESCO. 2017

Al analizar las condiciones de las niñas y los niños panameños frente a otros países de la región, los últimos datos disponibles al 2017, reflejan que la tasa neta de matriculación de 3 a 5 años, ubica a Panamá como el sexto país con la tasa más baja (BM, 2018b):

Tasa de matriculación preprimaria en los países de América Latina - 2017



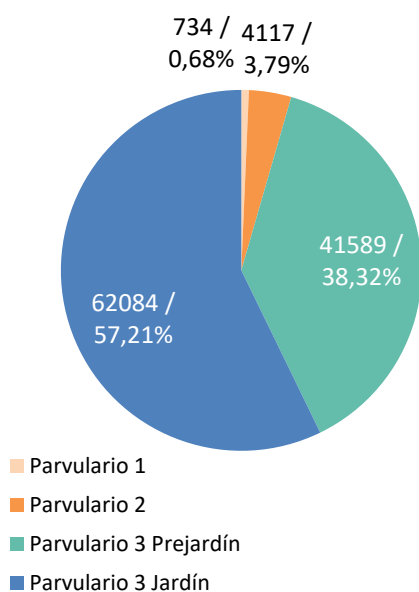
*En estos países la información responde a 2016 Fuente: BM (2018b) a partir de estadísticas nacionales MEDUCA- INEC

Entre las niñas y los niños que, si asisten a los servicios de educación inicial, y de acuerdo a los datos oficiales del Ministerio de Educación (2018), más del 96% forman parte del grupo Parvulario 3, es decir tienen entre 4 y 5 años de edad; porcentajes que se reducen

⁵ Este cuadro estadístico se refiere a las edades de 3 a 5 años, por lo cual el indicador es más bajo que el análisis posterior de 4 a 5 años que será objeto de análisis más detallado.

significativamente en los niños más pequeños. En comparación con los datos de años anteriores se identifica un incremento sostenido en la oferta de educación preescolar de 4 a 5 años, mientras que se identifica a su vez un estancamiento e incluso decremento en los servicios de atención de 0 a 3 años.

Niñas y niños atendidos en educación inicial - MEDUCA



Fuente: MEDUCA, 2018

Niñas y niños atendidos en educación inicial por provincia - MEDUCA

Región educativa	Parvulario 1	Parvulario 2	Parvulario 3	
			Prejardín	Jardín
Bocas del Toro	61	219	2235	3958
Chiriquí	62	521	4996	8087
Coclé	33	162	3437	4295
Colón	111	170	4023	5217
Embera Wounaan	10	0	220	338
Guna Yala	24	149	576	944
Ngäbe Bugle	35	265	4068	6514
Darién	0	11	717	1165
Herrera	43	218	1602	1405
Los Santos	38	146	1012	1071
Panamá centro	125	1475	5617	8304
Panamá este	0	9	618	1193
Panamá norte	0	0	1080	1704
Panamá Oeste	82	279	5582	9436
San Miguelito	51	347	3173	4939
Veraguas	59	146	2633	3514
TOTAL	734	4117	41589	62084

Fuente: MEDUCA, 2018

Sugerencia de metas de atención en el desarrollo infantil y meta preescolar en Panamá

Asegurar que los servicios 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. La calidad y cobertura de la educación preescolar se perfilan como retos importantes en el marco de la política pública de la primera infancia. El Compromiso Nacional por la Educación y la RAIPi plantean el diseño e implementación de un plan de ampliación de cobertura a fin de universalizar la educación preescolar⁶.

El país debe actualizar el Programa de Inversiones en la Primera Infancia y plantearse metas de cobertura de los servicios de atención. Esta sección busca iniciar una reflexión sobre los grandes retos y el largo camino que tenemos por recorrer. Para esto, debemos comprender que la educación inicial se rige por dos grandes vertientes de legitimidad: la que la incluye en la educación básica obligatoria y la que caracteriza a la población meta (0 a 5 años) en

⁶ Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia en Panamá, 2014 y el Compromiso Nacional por la Educación. MEDUCA-PNUD Ag. 2017

necesidad de protección integral, dadas sus condiciones de pobreza y/o vulnerabilidad y carencias.

En el primer caso la meta es la universalización de la educación preescolar (prejardín y jardín). En el segundo caso, si bien, el IPM NNA no tiene la desagregación de NNA en situación de pobreza multidimensional de 0 a 5 años, si nos ofrece el dato de 0 a 9 años que corresponde a un 35% de la población, por lo tanto, se podría sugerir fijarse como meta atender al menos toda la población en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y/o carencia de Panamá de 0 a 5 años.

Cuantificando el tamaño de la meta sugerida

EDAD	Población (proyección 2018)	Atendidos	%	No atendidos	%	Brecha para alcanzar la meta de cobertura*
0 años	74.242	19.608,00**	6,62	276.680,00	93,38	79.155
1 año	74.043					
2 años	74.028					
3 años	73.975					
4 años	73.973	41.589,00	56,22	32.384,00	43,78	32.384
5 años	74.157	62.084,00	83,72	12.073,00	16,28	12.073
0 a 5 años	444.418	123.281,00	27,74	321.137,00	72,26	123.612

* 33% población más pobre de 0 A 3 años 100% de 4 a 5 años

Datos: INEC, 2013a

Procesamiento del consultor a partir de fuentes institucionales MEDUCA-MIDES.**

La tabla expresa la población estimada, la atención actual, la brecha por cubrir de acuerdo con las metas sugeridas. Es evidente que se requieren importantes esfuerzos en la meta de 0 a 3 años, mientras que, para cubrir la brecha de 4 a 5 años, existen avances que requieren ser fortalecidos mediante la innovación en las modalidades de atención y la construcción de espacios educativos de calidad.

Valoración de las esferas de acción⁷

A partir de esta información base, a continuación, se presenta un análisis del sector de educación inicial a partir de las cinco esferas propuestas por UNICEF:

- 1. Planificación y asignación de recursos:** asegurar una provisión eficiente y equitativa de los servicios pre primarios; y la entrega y manejo de los servicios financieros, humanos y físicos disponibles.

⁷ Pre-Primary Education Sub-Sector Conceptual Framework. UNICEF 2018, Pre-Primary Sub-Sector Diagnostic and Planning Tool UNICEF 2018.

2. **Plan de estudios:** asegurar que las niñas y los niños en escenarios diversos de aprendizaje temprano experimenten un plan de estudios y tengan acceso a materiales, que estimulen su desarrollo individual y respondan a características individuales y culturales.
3. **Maestros:** asegurar que los profesores y otro personal relacionado tengan las competencias, entrenamiento y soportes requeridos para promover el desarrollo positivo y aprendizaje temprano de las niñas y los niños; así como oportunidades para crecer personal y profesionalmente.
4. **Familias y comunidad:** asegurar que las familias participan activamente en el aprendizaje y desarrollo de las niñas y los niños; y colaborar con las comunidades para fortalecer los programas, las prácticas familiares y el desarrollo y aprendizaje de las niñas y los niños.
5. **Aseguramiento de la calidad:** asegurar un sistema coherente de monitoreo de todos los aspectos del sector, particularmente en términos de la calidad de los servicios y el cumplimiento de las regulaciones.

Planificación y asignación de recursos

El Gobierno actual ha asignado recursos para infraestructura del nivel preescolar; uno de los medios de financiamiento para estos servicios está dado a través del FECE⁸. Este prevé un total de B/. 40 por estudiante con fondos ordinarios. Considerando que, actualmente, asisten 91.535 niños y niñas a educación inicial, los fondos aportados por este fondo ascienden a B/. 3.661.400.

Por otro lado, el FECE cuenta con la posibilidad de contribuir con la política de inclusión educativa si genera incentivos para que las instituciones educativas apliquen y postulen proyectos a fondos extraordinarios orientados a la universalización del preescolar (4 a 5 años). Los mismos que cubren opciones de mejoramiento de los servicios educativos, pero que suelen estar poco enfocados en el nivel preescolar.

Otro desafío en este contexto es la capacitación a directivos y funcionarios para el buen uso de los recursos, considerando que las demandas del preescolar son muy diferentes y más exigentes que la educación básica.

Necesidad de fortalecer el equipo técnico nacional

Dentro del presupuesto establecido por el MEDUCA para educación inicial, en el 2017, el costo del personal fijo nacional y de soporte (equipo técnico nacional) de los servicios de desarrollo



⁸ Fondo De Calidad y Equidad de la Educación, opera en el MEDUCA y es financiado como un impuesto de seguro educativo.

infantil, alcanzó a penas el 1,6% del total del presupuesto total de educación inicial. En este sentido, documentos especializados, como el desarrollado por UNICEF CO & Fundación Casa Taller, recomiendan fuertemente la necesidad de fortalecer los equipos técnicos; apostando por equipos nacionales y regionales capaces de generar un acompañamiento y supervisión de calidad, como estrategia para una adecuada gestión de la política de educación inicial, y fortaleciendo la institucionalidad del MEDUCA y su equipo técnico (MEDUCA, 2017).

Para el fortalecimiento del equipo técnico de educación inicial será necesario considerar:

- Garantizar una cantidad suficiente de supervisoras y supervisores de educación inicial que permita un seguimiento técnico pedagógico y administrativo adecuado. Actualmente el MEDUCA cuenta con 23 supervisores o coordinadores regionales de educación inicial para más de 4,000 maestros y promotores en todo el país.
- Brindar especial atención a las Regiones Educativa que actualmente no cuentan con supervisores de educación inicial titulares y fortalecer los equipos técnicos en los distritos educativos (Bocas del Toro, Coclé, Colón, Darién, Panamá Centro, Panamá Este, San Miguelito, Panamá Norte, Veraguas, Guna Yala, Comarca Emberá, Comarca Ngäbe Buglé y sus tres regiones).
- Fortalecer el equipo técnico nacional de la Dirección Nacional de Educación Inicial considerando que en la actualidad se conforma por un equipo de cinco personas, y de esas solo tres cuentan con perfiles técnicos para elaborar planes, estrategias, programas (enfocados en familia, capacitación, acompañamiento docente, monitoreo y evaluación, elaboración de estándares de calidad, etc.) para una población de 100.000 beneficiarios y 40.000 no atendidos, coordinando a más de 4.000 maestras y promotoras en todo el país.
- Fortalecer capacidades para supervisión, monitoreo y seguimiento a los servicios de educación inicial particulares.

Necesidad de fortalecer el presupuesto de la Dirección Nacional de Educación Inicial

En el ejercicio fiscal 2017, el presupuesto refleja varios objetos de gastos cuyo recurso fueron trasladados para cubrir otras necesidades apremiantes en la institución por un monto aprox. De B/. 560.000, por ende, se afectó la debida anteproyección de las actividades y tareas concernientes a la unidad ejecutora (Dirección Nacional de Educación Inicial), por mencionar:

- Impresión, encuadernación y otros.
- Alimentos para consumo humano.
- Útiles y materiales de oficina.
- Capacitación y estudio.

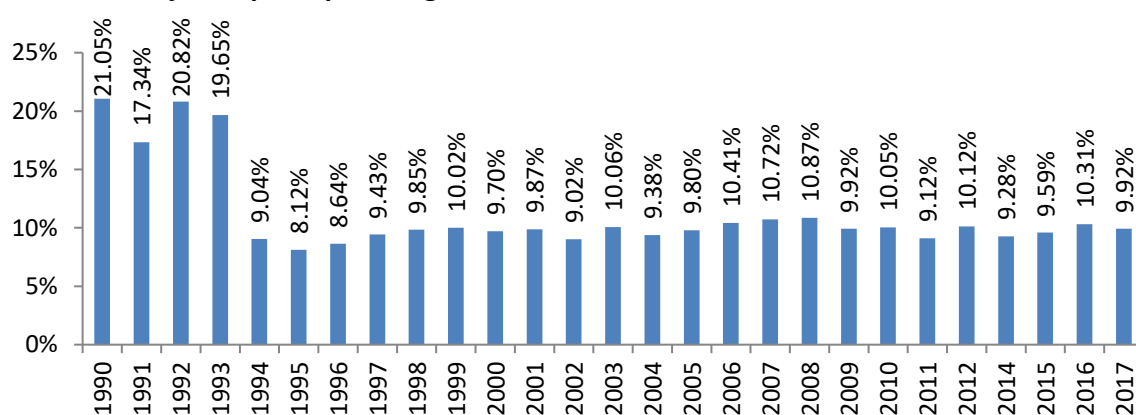
Al analizar la situación de financiación de la educación inicial en el Ministerio de Educación y la no continuidad desde el 2018 de modalidad de atención EIH, queda claro que, en general,

la ejecución de las modalidades no formales debe tener continuidad ya que brinda respuesta educativa en comunidades donde no existen programas formales.

¿Qué porcentaje del presupuesto del Estado debe destinarse a Educación?

De acuerdo con el análisis del presupuesto general del estado panameño entre 1990 y 2017 (Herrera et al., 2018); desde 1994, Panamá ha tenido una inversión promedio en el sector educativo general correspondiente al 9,71% de su presupuesto; sin embargo, las recomendaciones de la UNESCO (2014) señalan que este porcentaje debería ser al menos el 20% de manera que pueda ofrecer servicios accesibles y de calidad:

Porcentaje del presupuesto general del Estado destinado a Educación – Panamá



Fuente: Herrera et al. (2018)

¿Cuánto se invierte MEDUCA en educación inicial?

Según datos suministrados por la Dirección Nacional de Planificación Educativa, el presupuesto ejecutado del MEDUCA en el año 2017, ascendió a B/. 1.382.616.461,28. El mismo, se divide en Funcionamiento (B/. 1.109.580.224,14), Seguro Educativo (B/. 102.580.239,85) e Inversión (B/. 170.455.997,29).

¿Cuánto es el costo per cápita anual de las modalidades formales (preescolar) e informales (CEFACEI) en educación inicial?

Distribución por actividad	Ejecutado 2017 ⁹
Funcionamiento (Docencia de Preescolar)	B/. 64.355.986,99
Seguro Educativo ¹⁰	B/. 3.626.480
Inversión (Mantenimiento, Construcción, Equipamiento, tecnología, PRODE, Nutrición, etc.)	B/. 4.171.375,04
TOTAL	B/. 72.153.842,03

⁹Las transferencias de Capital no están incluidas.

¹⁰ Incluye el FECE, pero no se cuentan con análisis para desagregar los datos nivel educativo o modalidad. Podemos realizar una estimación, tomando en cuenta que para el año 2017, la matrícula ascendió a 90,662 estudiantes, si se le asignara los B/. 40 que le correspondientes a cada NN, el FECE para preescolar debería ascender a B/. 3.626.480.

Con la información suministrada por el MEDUCA, no es posible desagregar la información por modalidad (formal o informal). Si se analiza el presupuesto de funcionamiento de educación inicial más el FECE y la Inversión, podemos estimar el promedio de inversión per cápita anual en B/. 795.85.

Otras consideraciones:

- En cuanto a la distribución de los fondos, cabe considerar que los salarios de los docentes para la etapa preescolar tuvieron una inversión de B/. 64.355.986,99; valor que corresponde a penas al 5,80% del total del presupuesto destinado a este grupo de gasto.
- Por otro lado, el Ministerio de Educación registra el grupo de gasto correspondiente a Nutrición (asistencia alimentaria), el mismo que para el preescolar corresponde a B/. 2.983.130,59 para el 2017, es decir el 13% del presupuesto total del grupo de alimentación del MEDUCA, sin que haya sido posible desglosar este gasto entre las modalidades de atención formal o no formal. La norma actual señala un gasto per cápita de B/.0,70 por día. Esto evidencia la necesidad de crear una política diferenciada de preescolar que comprenda su relevancia e importancia en el grupo de edad, el cual por lo menos debería considerar B/. 2,5 por cada niña y niño de 4 a 5 años.

Costo estimado ideal per cápita anual de las modalidades formales y no formales

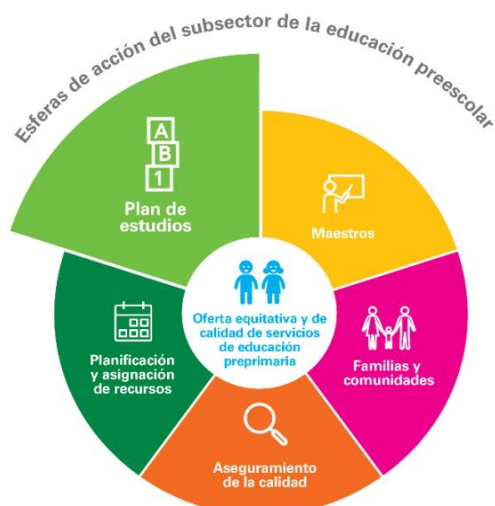
A partir de un análisis realizado con el equipo técnico del MEDUCA (Dirección de Planificación, Dirección de Nutrición, Dirección de Educación Inicial, Dirección de Educación Básica General), se presenta un desglose estimado o ideal de los costos per cápita de las modalidades formales y no formales:

		NO FORMAL	FORMAL
1	Salarios (B/. 1353,40 docentes; B/. 600 promotoras. Salario anual considera 13 meses. Formal: docente 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 maestro/a. 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 Docente (Costo anual docente 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 Docente (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/. 3652; No formal B/. 2652).	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		B/. 1.286,88	B/. 1.787,56

Fuente: MEDUCA, 2018.

Planes de estudio y programas



Existe el currículo del MEDUCA para la primera infancia “desde el nacimiento a los 3 años”, y el programa de preescolar para 4 a 5 años. En el primer caso, su atención está enfocada en tres dimensiones:

- Bienestar: alimentación, salud integral y corporalidad.
- Personal Social: autonomía, identidad y pertenencia.
- Interacción con el ambiente: procesos comunicativos y expresivos, exploración del ambiente natural, social y cultural.

Por su parte, el currículo para las niñas y los niños de cuatro a cinco años incluye las áreas: Socio-afectiva; Cognoscitiva-lingüística; y Psicomotora.

En este caso, los servicios enfocados en las niñas y los niños de 4 a 5 años priorizan una perspectiva enfocada en el desarrollo infantil integral utilizando el juego y las actividades lúdicas como base para el aprendizaje, en algunos casos, los centros educativos se enfocan en la escolarización, que puede dejar a un lado las buenas prácticas pedagógicas que se deben desarrollar en este nivel inicial.

Otra de las variables que se han dejado de lado, son los temas interculturales. Esto se ve reflejado en que, en ninguno de los casos los programas planteados consideran un currículo desarrollado específicamente para niñas y niños de pueblos originarios, por lo que deja de lado la pertinencia cultural en los casos de los territorios con alta concentración de población indígena.

Maestros

Como otro elemento de análisis clave, se presentan a continuación, a las cifras referentes a la esfera de los *maestros*, variable que se refleja en los indicadores correspondientes al número de docentes y el número de aulas.

En el caso panameño, la referencia más reciente de estos datos es la información presentada por el Ministerio de Educación (MEDUCA, 2018a), que señala que a 2017, el país contaba con 4.519 docentes de educación inicial:



Total de docentes registrados a nivel nacional, por tipo de institución y región educativa

Región educativa	Oficial		Particular		Total en el sistema pre escolar	
	Total	%	Total	%	Total	%
Total	3551	100%	968	100%	4519	100%
Bocas del Toro	263	7,41%	0	0,00%	263	5,82%
Chiriquí	466	13,12%	192	19,83%	658	14,56%
Coclé	390	10,98%	45	4,65%	435	9,63%
Colón	232	6,53%	21	2,17%	253	5,60%
Comarcas	574	16,16%	5	0,52%	579	12,81%
Emberá Wounaan	28	0,79%	0	0,00%	28	0,62%
Guna Yala	83	2,34%	0	0,00%	83	1,84%
Ngäbe Bugle	463	13,04%	5	0,52%	468	10,36%
Darién	73	2,06%	24	2,48%	97	2,15%
Herrera	158	4,45%	16	1,65%	174	3,85%
Los Santos	85	2,39%	628	64,88%	713	15,78%
Panamá Centro	253	7,12%	234	24,17%	487	10,78%
Panamá Este	69	1,94%	2	0,21%	71	1,57%
Panamá Norte	60	1,69%	0	0,00%	60	1,33%
Panamá Oeste	397	11,18%	261	26,96%	658	14,56%
San Miguelito	185	5,21%	131	13,53%	316	6,99%
Veraguas	346	9,74%	37	3,82%	383	8,48%

Fuente: MEDUCA, 2018a

¿Cuántos maestros necesita el país en educación inicial (0 a 5 años)?

Aunque ha habido un incremento en el total de docentes al 2018, si el país se propusiera lograr la meta de llegar al 100% de niños y niñas de 4 y 5 años, y atender al 33% de los niños de 0 a 3 años con las actuales modalidades de atención para ambos grupos etarios, se estima que se podrían llegar a requerir más de 6.000 maestras, maestros, promotoras y promotores adicionales, entre modalidades formales y no formales de atención:

Estimación de maestras, maestros, promotoras y promotores requeridos para el cumplimiento de las metas de cobertura (Modalidades formales y no formales MEDUCA y MIDES)

EDAD	Población ⁺	Atendidos	No atendidos	Brecha para alcanzar la meta de atención*	Maestros requeridos		
					Formal	No formal	Total
0 a 3 años	296.288	19.608	27.6680	79.155	931	3.166	4.097
4 años	73.973	41.589	32.384	32.384	667	1.052	1.719
5 años	74.157	62.084	12.073	12.073	249	392	641
TOTAL	44.4418	12.3281	32.1137	12.3612	1.847	4.610	6.457

* Meta de atención: 100% de las niñas y los niños de 4-5 años. 33% de niñas y niños de 0 a 3 años
+Fuente: INEC (2013a)

Necesidad de formación continua

Este personal requiere procesos de capacitación continua. En el caso del personal del MEDUCA, este accede a la capacitación de acuerdo con las regulaciones del conjunto del magisterio, las cuales se imparten en los periodos de vacaciones. Sin embargo, no se cuenta con información detallada sobre las capacitaciones recibidas por los docentes de educación inicial. Por otro lado, el personal de la modalidad CEDI del Municipio de Panamá ha sido renovado para cumplir estándares profesionales y sus salarios han aumentado sustancialmente, aunque no se acercan aún a los salarios del MEDUCA.

El MIDES registra, por su parte, los siguientes datos con respecto al personal CAIPI y su perfil de formación:

Nivel de formación académica del personal técnico comunitario MIDES

REGIONES	PERSONAL CAIPI	LICENC. PREESCOLAR O ETOF	OTRAS LICENCIATURAS
Colón	23	2	1
Herrera	43	12	2
Panamá Centro, Norte y Este	78	15	2
Chiriquí	13	8	1
Panamá Oeste	11	9	0
Veraguas	38	7	11
San Miguelito	75	11	1
Guna Yala	3	0	0
Coclé	28	15	0
Los Santos	28	15	5
TOTALES	340	94	23

Fuente: MIDES, 2018

Con respecto a los salarios promedios, en el caso del preescolar formal del MEDUCA, estos giran en torno a los B/.1.353,40 al mes, mientras que los salarios de las modalidades CEDI y CAIPI giran en torno a los B/. 650, 00 al mes.

En cuanto al perfil del personal CEFACEI, que no tiene tercer nivel, el MEDUCA (2018a) registra 1.303 Promotoras Comunes con nombramiento al 30 de noviembre de 2018, con un salario de B/. 202 mensuales incluyendo prestaciones laborales.

Familias y comunidades



La dimensión de la familia y la comunidad cumple un rol fundamental en la educación inicial, considerando que la calidad del desarrollo de las niñas y los niños depende directamente de los entornos e interacciones positivas que puedan tener con sus cuidadores. En este contexto, el rol de la familia es fuerte, pues se identifican como protagonistas en los servicios de educación inicial, especialmente a través de las asociaciones de padres de familia.

En el caso de la atención a niñas y niños de entre 0 y 3 años, los padres han participado en las modalidades: Preescolar, CAIPI, CEFACEI, COIF, CEDI, EIH (hasta 2018) y CUIDARTE (MIDES).

En los centros educativos del MEDUCA (4 a 5 años), la participación de la Asociación de Padres de Familia en la administración de los Fondos FECE es clave; pues ellos, conjuntamente con el director del centro son quienes se encargan de aprobar la asignación de fondos. Por esto, es esencial una mejor comunicación con directores y familia sobre el uso de estos fondos, de manera que se pueda asegurar que se priorice el preescolar. Igualmente, en el caso de fondos extraordinarios, donde es importante que se establezcan incentivos para que los procesos de aplicación siempre tomen en cuenta la participación de los grupos de preescolar.

Por otro lado, es necesario desarrollar vínculos con actores locales (ej. Trece instituciones Municipales identificadas en Panamá), que pueden funcionar como referentes de buenas prácticas. Para esto, se recomiendan procesos de sistematización; así como la creación de un sistema para promover buenas prácticas de corresponsabilidad de gobiernos locales con respecto a la participación social en el sistema de educación inicial.

Aseguramiento de la calidad

En lo que corresponde a la última esfera de análisis de monitoreo y calidad; los sistemas de información pública que operan en educación inicial son los que pertenecen al MEDUCA como entidad rectora. Actualmente, existen dificultades con la recolección de información en los tiempos oportuna entre las diferentes instituciones pública y particulares que cuentan con servicios de 0 a 5 años, los sistemas de información son independientes y no dialogantes.



El sistema de información del MEDUCA tiene dificultades para incorporar las particularidades de la educación inicial, especialmente con respecto a la franja de 0 a 3 años. No existe un mecanismo de información que permita realizar un seguimiento nominal a los estudiantes desde el inicio de su vida escolar.

Existen estándares de operación de los COIF en el MEDUCA y estándares de calidad actualizados en la modalidad CAIPI con niñas y niños de 0 a 3 años en el MIDES; así como el concepto de atenciones en el marco de la Ruta de Atenciones Integrales a la Primera Infancia (RAIPI). El MINSA se encuentra en un proceso de implementación de un sistema de información que le permita realizar un seguimiento nominal a la primera infancia; sin embargo, aún se encuentra en fase de instalación, por lo cual no se han planteado aún desafíos para construir información intersectorial para el seguimiento nominal a la primera infancia. Los espacios de coordinación intersectorial son operativos, frecuentes y efectivos a nivel local, mientras que a nivel nacional han perdido vigor en los últimos años.

Para el funcionamiento de los Centros de Atención a Primera Infancia particulares (COIF, CAIPI) los requisitos son contar con los resueltos MEDUCA y MIDES, y el Aviso de Operaciones del Ministerio de Comercio e Industria ¹¹. En la práctica algunos centros particulares omiten los pasos con el MEDUCA y MIDES.

De acuerdo a los comentarios realizados por los participantes en el taller de diagnóstico de la educación inicial realizado en diciembre del 2018 (MEDUCA - UNICEF), la práctica de las instituciones privadas y los incentivos creados por el mercado, como el de las casas editoriales,

¹¹ Este requisito determina el permiso de funcionamiento de los CAIPI y COIF existentes.

Fuente: Reglamentos institucionales CAIPI y COIF. Información validada y refrendada por el taller de diagnóstico realizado en diciembre del 2018.

junto con las desmesuradas y apresuradas expectativas de los padres de familia, hacen que en las instituciones particulares se utilicen mediciones de calidad altamente escolarizantes, orientadas a logros cognitivos e instrumentales en procesos de lectura, escritura y matemática temprana que no corresponden necesariamente a las directrices del currículo de cuatro a cinco años que se encuentra vigente.

No existen sistemas nacionales de evaluación de la calidad que permitan monitorear con evidencias las atenciones y logros. En ello será prioridad contar con sistemas de información que reporten de manera sistemática las asistencias, atenciones y logros en los servicios de educación inicial y desarrollo infantil.

Reflexiones sobre la institucionalidad pública: desarrollo infantil y preescolar

En muchos de los marcos normativos y planes de acción, las fronteras entre los programas de desarrollo infantil temprano (0 a 3 años) y la educación preescolar (4 y 5 años) son imprecisas.

En la actualidad el Gobierno de Panamá cuenta con la Ley de Educación que señala una responsabilidad en el campo de la educación inicial 0 a 5 años en el MEDUCA. Sin embargo, el Gobierno ha regulado mediante el Decreto Presidencial 107, que la atención de 0 a 3 años es prioridad del MIDES, mientras que la atención de niños de 4 a 5 años es prioridad del MEDUCA (MIDES, 2016).

Muchas veces la regulación yuxtapuesta y su imprecisión no solo responde a la necesidad de mayor coherencia interna entre las normas, sus jerarquías y estructuras institucionales, sino que responde a las demandas cada vez más complejas de una realidad diversa, cambiante, multidimensional y multicultural.

El imaginario subyacente a la atención que requiere y se brinda a las niñas y los niños menores de cinco años varía mucho en la población y desde las perspectivas de las mismas instituciones que brindan servicios. Es así, que una clave para entender la primera infancia es revisar profundamente los conceptos de educación, atención formal y no formal. Como se mencionó anteriormente, la investigación científica pone en evidencia la importancia que tienen los contextos de crecimiento de las niñas y los niños en sus primeros mil días de vida desde la gestación, donde la familia y la comunidad son sus primeros espacios de aprendizaje y experiencia de vida fundamental.

No se puede afirmar que unos modelos de atención sean necesariamente mejores que otros, o que los modelos de atención más formalizados sean mejores que los no formales, pero esto obliga a los Estados a generar una gama amplia de respuestas, las cuales tienen sus virtudes y debilidades. Sin embargo, la pregunta y reto fundamental reside en identificar modalidades de atención que sean relevantes, pertinentes y significativas para los grupos humanos, familias, niñas y niños específicos y concretos de Panamá; en toda su diversidad e identidades que conforman su ciudadanía.

La experiencia histórica del sector educativo en la educación preescolar ha surgido desde esferas sociales donde la familia cumple un rol primordial en la formación humana y los servicios de educación inicial han fortalecido las capacidades cognitivas y asociativas del “estudiante”, mientras que la experiencia histórica de las modalidades de atención no formal

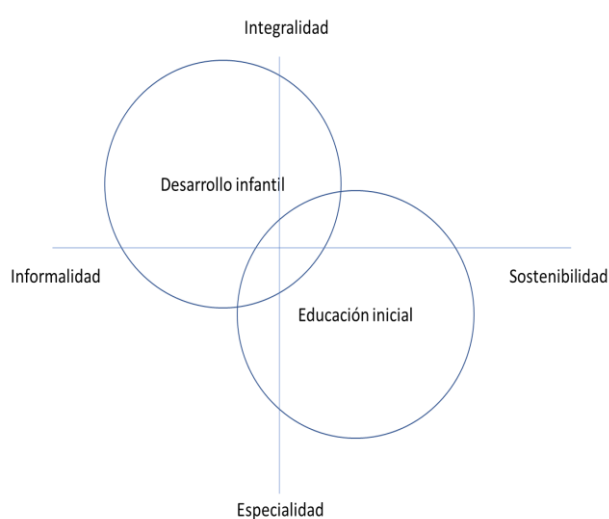
más cercanas al desarrollo infantil y protección integral, han comprendido que el buen comienzo en la vida se genera cuando las experiencias de crianza son integrales e integradoras y donde los contextos familiares son determinantes para el desarrollo pleno de las niñas y los niños.

La evidencia científica actual señala que en la primera infancia el cuidado cariñoso y sensible y el aprendizaje relevante de acuerdo con la edad son factores complementarios y no contradictorios; sin embargo, las instituciones tienen una mirada sectorial en los servicios y ponen mayor énfasis en lo que históricamente han sabido hacer: la educación, enseñar y la protección, cuidar. Esta tensión marca las miradas que se tienen sobre el desarrollo infantil y la educación inicial. Así, en la mayor parte de los casos, el sistema educativo se ha orientado más hacia las respuestas formales de educación inicial, mientras que la experiencia de protección integral ha sido más sensible a la diversidad de la población, sus condiciones y circunstancias.

La evidencia histórica regional señala que las instituciones sólidas y estables permiten la sostenibilidad de las políticas de desarrollo infantil y por ello, las que se han anclado a los sistemas de salud y educación son las que más han perdurado.

¿Qué instituciones son las llamadas a cumplir un rol primordial en el buen comienzo de la primera infancia de Panamá, cómo se articulan estas?, ¿Es el MINSA, MIDES o MEDUCA, los llamados a cumplir un rol gravitante? Son preguntas en construcción, sobre las cuales no pretendemos ni aspiramos a tener una respuesta clara, sino que señalamos los caminos para la acción pública sea más eficaz y eficiente.

Las respuestas no pueden ser un sí o un no excluyente, los servicios deben adaptarse en forma complementaria y subsidiaria a las demandas de una sociedad diversa y cambiante. Sin embargo, en todos los casos, la coordinación y complementariedad intersectorial entre el Registro Civil, las instancias de salud, protección, educación y su articulación con instancias locales de gobierno, es clave fundamental para el éxito de las



políticas públicas de primera infancia. En muchos de los casos los servicios de desarrollo infantil han surgido de la informalidad, como una necesidad familiar o comunitaria, y han demostrado su alto impacto desde el fortalecimiento de las experiencias de estas familias y

comunidades en acciones integrales; en tanto que la educación preescolar se ha caracterizado por una sostenibilidad importante en sus servicios con alto grado de especialidad.

En su defecto, podemos afirmar que, históricamente, la implementación de modalidades de desarrollo infantil que no se encuentran ancladas a un espacio institucional, tienen menor sostenibilidad al depender de iniciativas puntuales con fondos específicos y no necesariamente sostenibles.

El desarrollo infantil temprano y la educación preescolar no son fenómenos que acontecen a individuos aislados de un entorno social y familiar, por lo tanto, los servicios y las respuestas institucionales requieren gran sensibilidad para responder a esta diversidad social, económica y cultural. Lo que es bueno para unos grupos sociales no necesariamente es bueno y pertinente para otros.

Para la toma de decisiones sobre la política de educación inicial conviene enunciar preguntas que van más allá de una solución parcelada:

- **¿Son adecuadas las modalidades de educación inicial existentes para la primera infancia 0 a 5 años?** Esta pregunta conlleva el mandato legal¹² que determina ante todo que la Educación Inicial es una para toda la población y en todo el territorio nacional, y que además existe el mandato ético, donde la prioridad de la política pública es atender a aquellos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y desventaja o pobreza entre los niños y familias de 0 a 3 años.
- **¿Cuáles son las capacidades que se deben fomentar en los ministerios del sector para fortalecer sus atenciones a las niñas y los niños?** La calidad del servicio educativo requiere del papel rector del MEDUCA con estrategias para garantizar que los lineamientos educativos lleguen a todas las modalidades de atención a la primera infancia, con información eficaz y oportuna sobre políticas públicas, programas, currículos y guías de trabajo que faciliten la construcción de un proyecto educativo de país con la riqueza de la diversidad.

En este contexto, una de las observaciones realizadas en el taller de diagnóstico, propone repensar, por ejemplo, la aproximación que algunos centros educativos oficiales y particulares tiene con las niñas y los niños, manejando prácticas de atención que tienden a la escolarización temprana, dejando de lado otras estrategias, como el juego, el sentido de derecho y ciudadanía. **¿Es posible aportar con este cambio y repensar una política más sostenible e integral a largo plazo, que permita al MEDUCA mejorar la calidad de sus servicios?**

¹² Ley 34 de 1995, decretos ejecutivos: 175, de 1998 sobre objetivos y funciones de la DNEI; Decreto ejecutivo 30 COIF y el Decreto 108 del 2014 RAIPÍ

- **¿Qué ministerio se encuentra más cercano a la población que debemos atender de 0 a 3 años?** Atendiendo la necesidad de una cobertura con calidad, es necesario considerar que el ministerio enfocado en la protección de las niñas y niños (MIDES) no tiene la cobertura y presencia territorial que tiene el MEDUCA. **¿Instalar esta capacidad y tejido educativo sería acaso duplicar esfuerzos y costos sin aprovechar las capacidades y el acervo existentes en el MEDUCA?** o **¿Representa acaso una oportunidad para fortalecer las atenciones a las niñas y los niños?** Considerando la conveniencia de construir modelos de atención integral desde otras estructuras institucionales con menor inercia hacia la formalización temprana en alianza con organismos de la sociedad civil y con prácticas integrales e intersectoriales más explícitas.

Considerando las directrices de política pública actual, es necesario visualizar que en términos pragmáticos será prioritario en el 2019:

1. Asegurar la sostenibilidad de las políticas de desarrollo infantil y ampliar cobertura e inversión nacional.
2. Asegurar la oferta de educación preescolar potenciando las modalidades de atención formal del preescolar en los establecimientos educativos y el desarrollo, actualización y potenciación de modalidades no formales de educación preescolar (CEFACEI actualizado).

Síntesis de la sistematización de los resultados del taller de diagnóstico y priorización de políticas de Educación Inicial¹³

El proceso de diagnóstico incluyó un taller de trabajo con Directores Nacionales, Regionales, Supervisores y técnicos del MEDUCA, Gremios Docentes, MIDES, MINSA, Universidad de Panamá, UDELAS, Municipio de Panamá, Casa Taller, Aliados por la Niñez, Fondo Unidos de Panamá, CIEDU y UNICEF. A partir del mismo, se presenta a continuación una síntesis de los criterios y acuerdos señalados por los participantes del evento:

	0 a 3 años	4 a 5 años	Síntesis 0 a 5 años
Contexto	MIDES: Política con estándares de calidad, y muy baja cobertura. MEDUCA: Rectoría y liderazgo débil en estas edades.	Recursos de educación inicial de 4 a 5 años existentes como parte de educación básica.	Educación inicial no es vista como prioridad pública. Se requieren esfuerzos para persuadir a tomadores de decisión y actores sociales.
Planificación	Ausencia de criterios de priorización de población y presupuestos sostenibles para atender.	Cobertura de 4 a 5 años en ascenso. Se requiere identificar modalidades no formales e incentivos para reducir la brecha.	Arquitectura institucional compleja y en permanente cambio. Requiere rectoría intersectorial y alienación. Acuerdos operativos para seguimiento nominal.
Planes y Programas	Currículo de 0 a 3 años altamente valorado.	Currículo de 4 a 5 años a ser revisado.	Visión Curricular de 0 a 5 años a construir en base al currículo de 0 a 3 años y la RAIPI.
Recursos Humanos	Recursos humanos con escasa formación requieren capacitación e instrumentos pedagógicos.	Recursos humanos formados requieren oportunidades para desarrollo curricular.	Necesaria revisión de procesos de formación de recursos humanos para modalidades formales y no formales.
Familia y Comunidad	Rol protagónico de la familia y comunidad insuficientemente valorado. Buena práctica Municipio de Panamá.	Es necesario educar a las familias sobre el juego y aprendizaje de acuerdo con la edad.	Enfoque sectorial de la política pública de educación inicial no contempla mecanismos sistemáticos de involucramiento de niveles de gobierno local.
Monitoreo y Calidad	Estándares elaborados para modalidad CAIPI. Evaluación en proceso Préstamo BID.	Equipos de monitoreo y supervisión requieren fortalecimiento en la DNEI del MEDUCA.	Ausencia de mecanismos de seguimiento y monitoreo a la población/seguimiento nominal. Ausencia de mecanismos de supervisión, seguimiento y acompañamiento a prestadores de servicios.

¹³ Evento del 9-11 de diciembre, 2018 en Panamá. Para profundizar revisar documento correspondiente.

En el taller de diagnóstico priorización de políticas de educación inicial se utilizó la metodología de análisis por componentes “pre-primary diagnostic and planning tool” desarrollado por UNICEF. Los participantes definieron las prioridades y luego las priorizaron mediante metodología de stickers (votos).



Priorización de lineamientos de política en Educación Inicial:

Planificación 0 a 3 años:

- Mejorar la coordinación de las instituciones que están involucradas en la atención de niños de 0 a 3 años (10 votos).
- Aumentar el presupuesto y las modalidades (8 votos)
- Mejorar y dar a conocer los datos estadísticos y los resultados obtenidos en la gestión de las modalidades de atención (6 votos).



Planificación 4 a 5 años:

- Establecer a la educación inicial como política de Estado (9 votos).
- Mantener un monitoreo y seguimiento constantes a los recursos asignados y población atendida (7 votos).
- Implementación de una aplicación tecnológica para que se pueda recopilar la información y base de datos real de cada niño para su seguimiento (6 votos).



Planes y programas 0 a 3 años:

- Incorporar en la planificación y en los presupuestos con enfoque de equidad e inclusión de la primera infancia (6 votos).
- Capacitación continua para el personal que atiende a niños de 0 a 3 años (4 votos).
- Divulgar y comunicar la importancia de la educación inicial para el país (7 votos).

Planes y programas 4 a 5 años:

- Actualización de los programas de estudio de 4 y 5 años con los programas de 0 a 3 años (5 votos).
- Revisión del ingreso y egreso de la licenciatura de educación preescolar y actualización de la malla curricular (4 votos).
- Elaboración de un documento de propuesta para la implementación de los planes y programas de 0 a 5 años que responda a la adecuada atención a la diversidad (3 votos).

Recursos Humanos 0 a 3 años:

- Establecer un programa de formación continua a docentes, directivos, supervisores, padres de familia y especialistas (9 votos).
- Establecer el presupuesto requerido al Ministerio de Educación para cubrir la demanda de la primera infancia (4 votos).

Recursos humanos 4 a 5 años:

- Revisión del ingreso y egreso de la licenciatura de educación preescolar y actualización de la malla curricular (5 votos).

Familia y Comunidad: 0 a 3 años:

- Implementación y seguimiento del PAIPI y RAIPI (10 votos).
- Participación de familias y comunidades en los espacios intersectoriales locales (9 votos).
- Divulgación de la estrategia a nivel nacional de la Primera Infancia (4 Votos).

Familia y comunidad 4 a 5 años:

- Sensibilizar autoridades (11 votos).
- Difundir la estrategia de comunicación a través de diferentes medios (6 votos).

Monitoreo de la calidad 0 a 3 años:

- Designación y uso de los recursos financieros para educación inicial (15 votos).
- Cumplir y hacer cumplir la política educativa (8 votos).

Monitoreo de la calidad 4 a 5 años:

- Cumplir y hacer cumplir políticas de Estado (12 votos).
- Orientación a la comunidad educativa y sensibilizar a docentes de primero de básica (6 votos).

Síntesis analítica y comparativa de las buenas prácticas regionales de primera infancia y la situación de la política de primera infancia en Panamá

Marcos conceptuales:

En la mayor parte de los países de la región el concepto integrador es el desarrollo infantil integral en el cual se incluye la educación inicial como uno de sus componentes relevantes.

Sin embargo, en todos los casos, las instituciones especializadas como salud, educación, protección, y las formas de articulación entre las políticas sectoriales son particulares y diferenciadas por cada experiencia histórica. La especificidad de las políticas de salud es común a todos los países (atención a la mujer embarazada, nacimiento, vacunas, nutrición, atención primaria en salud), las cuales se encuentran muy estandarizadas, mientras que los servicios de educación tienen una amplia gama de modalidades de atención y atenciones.

En todos los casos, las políticas de primera infancia exitosa se han caracterizado por colocar en el centro de su gestión al sujeto de derechos, a partir del cual y de su caracterización se adaptan los servicios. Ejemplo de ello son los modelos no formales de atención en salud (Chile Crece Contigo o Cuna Más - Perú), los modelos de atención no formal en educación como (FAMI en Colombia o Creciendo con Nuestros Hijos en Ecuador), donde el centro del aprendizaje es la interacción entre las niñas y los niños y sus principales cuidadores (familias).

Para el logro de estas modalidades es necesario realizar esfuerzos adicionales en la priorización e identificación de la población a atender y adaptarse a sus condiciones y circunstancias. Las leyes del mercado, de oferta y demanda son insuficientes para el éxito de la política de primera infancia.

Marcos legales:

Los países que han realizado importantes avances en las políticas de primera infancia cuentan con marcos legales precisos y de carácter multisectorial. Ejemplo de ello es Chile con la Ley Chile Crece Contigo, o el modelo colombiano con la Ley de Cero a Siempre, que especifica los compromisos y fuentes de financiamiento para el logro de la política de primera infancia. Muchos países han construido la arquitectura normativa e institucional encaminada a estos fines, pero todavía les falta recorrer mucho camino para que estos mecanismos sean parte de los hábitos y prácticas institucionales.

En todos estos casos el marco legal es resultado de un proceso histórico que ha permitido mejorar y fortalecer los avances realizados en decenios anteriores.

Los marcos legales de la República de Panamá para la primera infancia están fragmentados en cuerpos legales sectoriales, sin que la política de primera infancia tenga una mirada integral, por ello, es necesario fortalecer las experiencias de coordinación intersectorial que a posteriori puedan convertirse en marcos legales que permitan la sostenibilidad a largo plazo. El PAIPI, la RAIPI y el CONAIPI representan los esfuerzos del país en esta línea.

Rectoría:

Existen países como Brasil o Argentina donde el sector de salud tiene especial protagonismo; mientras que en otros países como Chile, Colombia o Perú tienen una estrategia intersectorial en la cual los ministerios de desarrollo social cumplen un rol rector relevante.

En Panamá la rectoría de la política de primera infancia se instrumenta en el CONAIPI. Este tuvo liderazgo desde la Presidencia y el MIDES, sin embargo, requiere ser vigorizado e instrumentado en forma permanente, de tal manera que los esfuerzos iniciales de institucionalización de la política de primera infancia sean fortalecidos y priorizados. Para ello, es necesario profundizar en los mecanismos de exigibilidad y coordinación sistemática de la política en un gabinete social de primera infancia donde el rol del Registro Civil, el MINSA, el MEDUCA, el MIDES y los actores locales sea clarificado y orientado.

Intersectorialidad:

Todos los casos de experiencias exitosas y buenas prácticas aseguran instancias nacionales de coordinación y liderazgo intersectorial. Son casos ejemplares: Perú, Chile, Ecuador y Colombia.

En Panamá es fundamental fortalecer las instancias de coordinación intersectorial con liderazgo técnico (MINSA lo ejerce en su ámbito de competencia), pero la rectoría en educación inicial se ha visto diluida entre MEDUCA y MIDES. En todos los casos, se requiere coordinación y liderazgo político y técnico, para que los equipos de trabajo y las decisiones ejecutivas vayan de la mano, con planes de acción, resultados y metas comunes.

Seguimiento nominal:

En todas las experiencias exitosas de la región, y en otros países como Portugal, el seguimiento nominal ha sido una de las herramientas más poderosas para lograr un seguimiento y monitoreo cercano a las familias de acuerdo con sus condiciones y circunstancias. En todos estos casos, la experiencia demuestra que no basta con un buen monitoreo de la prestación de servicios, sino que se requieren sistemas de información y administración de esta con seguimiento persona a persona. El diálogo entre sistemas de información es condición necesaria para que operen los mecanismos de delegación, referencia y contrarreferencia.

Los sistemas de información existentes en Panamá son sectoriales, y carecen de mecanismos de diálogo y puesta en común de información. La única alternativa es construir sistemas de información para seguimiento nominal, de acuerdo a la RAIPI, en cada uno de los sectores y sistemas de diálogo informático (sistemas de cubos) rigidos por sujetos y territorio.

La disponibilidad de la información en las instancias desconcentradas de gestión y atención es una condición necesaria. Si bien existen valiosos aportes como el MICS y el IPM-NNA, lo que se requiere son sistemas de registros institucionales universales y permanentes, los cuales podrían diseñarse a partir de los instrumentos anteriormente mencionados.

Como un primer paso, resulta urgente construir mecanismos para caracterizar a la población desde un enfoque multidimensional y sectorial de la primera infancia para priorizar en forma correcta la inversión, especialmente en la franja de 0 a 3 años de edad.

Territorialización:

En experiencias como la colombiana o la peruana, la descentralización de la administración pública y la participación de los municipios y gobiernos locales han sido una fortaleza y valor agregado relevante en la articulación de las políticas de primera infancia. Esto incluye una rigurosa instrumentación de la ruta integral de atenciones a la primera infancia y un manejo muy riguroso de los mecanismos presupuestarios e incentivos a la gestión de calidad.

En Panamá existe una experiencia aislada de participación y corresponsabilidad municipal en la capital de la República.

Considerando la dimensión de las metas a lograr en la atención a la primera infancia y en la relevancia que tiene la actoría local en las buenas prácticas regionales, es fundamental explorar mayor vinculación, compromiso y articulación de los gobiernos locales a las políticas de primera infancia.

Modelos de gestión:

En todos los países de la región que han demostrado impactos relevantes en la primera infancia, los modelos de gestión consideran modalidades de atención no formal. En los casos de Perú y Colombia, estos han permitido fortalecer el tejido social de las organizaciones comunitarias y barriales, promover el protagonismo de las mujeres y líderes locales, así como generar espacios de coordinación local para prevenir y resolver dificultades muy cerca de los usuarios.

En Panamá, se han privilegiado modelos de gestión formal en el sector educativo. Para el logro de las metas y desafíos de país es necesario y fundamental dar un nuevo impulso a los modelos de gestión no formal para atención a niños, niñas y familias en condiciones de pobreza (0 a 3 años), y para niños y niñas que no acceden a servicios de preescolar (4 a 5 años).

Bibliografía

- Amarante *et al.* (2016). Amarante, Verónica; Galván, Marco; Mancero, Xavier. *Desigualdad en América Latina: una medición global*. En: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/40024>
- 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/>
- BM (2018). Banco Mundial. *World Bank Data: Panama*. En: <https://data.worldbank.org/indicador/SP.POP.GROW?locations=PA&view=chart>
- BM (2018b). Banco Mundial. *World Bank Data: School Enrolment in Pre-primary (% gross)*. https://data.worldbank.org/indicador/SE.PRE.ENRR?end=2017&name_desc=false&start=1970&view=chart
- BM (2018c). Banco Mundial. *Índice de Gini: Panamá*. En: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?loca&locations=PA>
- 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.
- 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>
- GS (2018). Gabinete Social de Panamá. *Pobreza Multidimensional*. Panamá.
- Guerrero, G. & Demarini, F. (2016). *Atención y educación de la primera infancia en el Perú: avances y retos pendientes*. Perú.
- Heckman (2018). Heckman, James. *The Heckman Curve*. En: <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>
- 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.
- INEC (2013). Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados*. Panamá.
- INEC (2013a). Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Boletín 15: estimaciones y proyecciones de población en la República por provincia, comarca indígena por distrito, según sexo y edad; 2010-2020*. https://www.contraloria.gob.pa/INEC/Publicaciones/Publicaciones.aspx?ID_SUB_CATEGORIA=10&ID_PUBLICACION=499&ID_IDIOMA=1&ID_CATEGORIA=3
- INEC (2017). Instituto Nacional de Estadística y Censo. *Encuesta de propósitos múltiples: marzo 2017*. 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 (2017a). Ministerio de Educación. *Coordinación Nacional de Datos: CAIPI 2017*.

MEDUCA (2018a). Ministerio de Educación. *Formularios iniciales del departamento de estadística – Dirección de Planificación*.

MEDUCA (2018b). Ministerio de Educación. *Cobertura de Educación por Nivel Educativo en la República de Panamá según dependencia Oficial y Particular. Año Lectivo 1992-2017*. En: <http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/Cobertura%20Oficial%20y%20Particular%201992%20-2017.pdf>

MEDUCA (2018c). Ministerio de Educación. *Matrícula en la Educación Inicial formal y no formal en la República de Panamá por etapas y sexo, según región educativa. Año Lectivo 2017*. En: http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/24092018_Cuadro_1-5.pdf

MEF (2017). Ministerio de Economía y Finanzas. *Pobreza e indigencia por ingresos: Marzo 2017*. En <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Pobreza%20e%20Indigencia%20por%20ingreso%20-%20Año%202017.pdf>

MEF, MIDES & INEC (2018). Ministerio de Economía y Finanzas, Ministerio de Desarrollo Social e Instituto de Estadista y Censo. *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá – Año 2018*. <http://www.mef.gob.pa/es/informes/Documents/Informe%20del%20Indice%20de%20Pobreza%20Multidimensional%20Año%202018.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 (2018a). Coordinador: Ministerio de Desarrollo Social. *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá*.

MIDES (2018b). Ministerio de Desarrollo Social de la República del Uruguay. *Indicadores macroeconómicos: La pobreza en Uruguay*. Uruguay.

MINSAL (2015). Ministerio de Salud. *Monitoreo Nutricional en las Instalaciones de Salud del MINSAL*. Panamá.

MINSAL (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 (2017). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Compromiso Nacional por la Educación*. En: http://www.pa.undp.org/content/dam/panama/docs/Documentos_2018/Compromiso-Nal-Educacion-WEB.pdf

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>

UIS (2018). Instituto de Estadísticas de la UNESCO. *Panamá*. En: <http://uis.unesco.org/en/country/pa>

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>

UNESCO & UNICEF (2015). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura & Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Global Out of School Children Initiative*. En: http://allinschool.org/wp-content/uploads/2015/12/F_UNICEF1017_OOSCI_manual-web.pdf

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 (2014). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2013: Resultados principales*. Panamá.

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 (2017). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Bases de datos mundiales de UNICEF basados en encuestas demográficas y de salud, Encuestas Agrupadas de Indicadores Múltiples (MICS) y otras encuestas representativas a nivel nacional*.

UNICEF (2018a). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Índice de Pobreza Multidimensional de niños, niñas y adolescentes en Panamá: IPM-NNA 2018*.

UNICEF (2018c). 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

BID (2015). Banco Interamericano de Desarrollo. *Brasil, mas grande do mundo, también en Primera Infancia*. En: <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/2015/08/17/primera-infancia-mejor/>

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.

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.

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/wp-content/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 (2017a). 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

MEDUCA (2017b). Ministerio de Educación. *Primero lo primero: Plan Nacional de Educación Inicial del Nacimiento a los Tres Años*. Panamá.

MEDUCA (2018). Ministerio de Educación. *Formulario inicial: Matrícula en la educación inicial formal y no formal en la República de Panamá, por etapas y sexo, según región educativa. Año lectivo 2017*. En: http://www.meduca.gob.pa/sites/default/files/editor/49/24092018_Cuadro_1-5.pdf

MEF et al. (2018a). Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Ministerio de Desarrollo Social. *Índice de Pobreza Multidimensional de Panamá-Año 2018*. Panamá.

MEF et al. (2018b). Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Estadística y Censo, Ministerio de Desarrollo Social, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Oxford Poverty and Human Development Initiative. *Índice de Pobreza Multidimensional de Niños, Niñas y Adolescentes de Panamá: Año 2018*. Panamá.

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 (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 (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>

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 (2014). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados 2013: Resultados principales*. Panamá.

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 (2018a). Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. *Índice de Pobreza Multidimensional de niños, niñas y adolescentes en Panamá: IPM-NNA 2018*. En: https://www.unicef.org/panama/spanish/indice_de_Pobreza_2018_Web.pdf

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