

Documento de Cooperación Técnica

I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	PANAMA
▪ Nombre de la CT:	Apoyo al perfeccionamiento y mentoría del talento humano de los Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI) en Panamá
▪ Número de CT:	PN-T1334
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Freire Samudio, Carolina Angelica (SCL/SPH) Líder del Equipo; Barragan Crespo, Enrique Ignacio (LEG/SGO); Corriols Diaz, Leonor Odilie (VPC/FMP); Guerra, Martha M. (SCL/SPH); Nieto Zamora, Iliá Rebeca (CID/CPN); Ochoa, David A. (VPC/FMP); Orellana, Miguel Angel (VPC/FMP); Tome, Romina Eliana (SCL/SPH); Vanesa Ianina Marazzi (SCL/SPH)
▪ Taxonomía:	Apoyo al Cliente
▪ Operación a la que la CT apoyará:	N/A
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	24 Feb 2023
▪ Beneficiario:	Ministerio de Desarrollo Social (MIDES)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	Fondo para la Innovación en el Desarrollo de la Primera Infancia(ECD)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$140,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	US\$0
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	30 meses
▪ Fecha de inicio requerido:	2 de mayo de 2023
▪ Tipos de consultores:	Firmas y Consultores Individuales
▪ Unidad de Preparación:	SCL/SPH-Proteccion Social y Salud
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CID/CPN-Representación Panamá
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	No
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Inclusión social e igualdad

II. Objetivos y Justificación de la CT

- 2.1 Asegurar un crecimiento y desarrollo integral de los niños durante sus primeros años de vida está relacionado con mejoras en el rendimiento académico, productividad y bienestar en la vida adulta (Britto, et. al, 2016). La participación en programas de Desarrollo Infantil Temprano (DIT) de alta calidad, en centros o mediante modalidades de apoyo parental, afecta positivamente el desarrollo cognitivo de los niños a largo plazo¹.
- 2.2 No obstante, la primera infancia en Panamá se encuentra en una situación de vulnerabilidad respecto al resto de la población, agravada por la crisis socioeconómica generada por el COVID-19. La crisis aumentó la incidencia de la pobreza entre los

¹ María Caridad Araujo, Florencia López Boo, Juan Manuel Puyana, "Panorama sobre los Servicios de desarrollo Infantil temprano en América Latina y el Caribe", 2013.

niños menores de cinco años, y amplió las brechas preexistentes en su acceso a servicios de DIT. Mientras la tasa de pobreza general para los mayores de 19 años al 2021 era inferior al 25%, para los menores de cinco años superaba el 40%. Además, en este último grupo etario la pobreza aumentó 6 p.p. al 2021 respecto a 2019². Antes de la pandemia, los niños experimentaban brechas importantes en el acceso a servicios de educación temprana, con una brecha de cobertura de 97,8% y 32,8% entre los niños de cero a tres años³ y los niños de cuatro y cinco años, respectivamente. El cierre de los centros infantiles entre abril de 2020 y marzo de 2022 producto de la pandemia exacerbó estas brechas debido a que cerca de 80.000 niños menores de cinco años vieron interrumpidos los servicios de cuidado y educación temprana presenciales. Evidencia de Uruguay y Chile demuestra que la interrupción de estos servicios ha generado efectos negativos en el desarrollo infantil, sobre todo en las dimensiones de desarrollo motor y cognitivo, así como el desarrollo de lenguaje y el comportamiento de los niños⁴. Además, los costos económicos por 12 meses de cierre de estos servicios equivalen a una pérdida anual del 7,9% del PIB de Panamá debido a la caída de ingresos derivada de un menor desarrollo y aprendizaje⁵.

- 2.3 En atención a estos desafíos, el Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), adoptó la Ley sobre protección integral a la primera infancia y DIT en 2020 que adopta una Ruta de Atención Integral a la Primera Infancia para garantizar a la primera infancia atenciones de identidad, crianza, salud, nutrición y educación inicial⁶. Con apoyo de 3512/OC-PN, el MIDES impulsó el fortalecimiento de sus dos modalidades de educación temprana. En el caso de la modalidad institucional, mejoró la infraestructura y equipamiento de 49 de los 100 Centros de Atención Integral a la Primera Infancia (CAIPI), creando 495 nuevos cupos. También adoptó un Modelo de Atención Integral cuya implementación es guiada por un sistema de gestión de la calidad que facilita la mejora continua en la prestación de los servicios de cuidado infantil⁷. El sistema está compuesto por estándares de calidad en nueve áreas con sus respectivos medios de verificación⁸. En el caso de la modalidad de base familiar, desarrolló “Cuidarte”, cuyo eje principal es el acompañamiento de las familias para que potencien el desarrollo armónico e integral de los niños en áreas rurales e indígenas. A pesar del cierre de los CAIPI durante la pandemia, el MIDES desarrolló estrategias para mantener al personal de los CAIPI capacitado. Con apoyo de PN-T1226 (ATN/OC-17349-PN), y de la mano de AEIOTU⁹, el MIDES desarrolló un

² Cálculos propios a partir de la Encuesta de Mercados Laborales (EML) 2019 y 2021 del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC),

³ Cálculos propios a partir de estimaciones y proyecciones nacionales de población del INEC y Sistema de Integración de Datos Estadísticos del Ministerio de Educación (MEDUCA), MIDES, y Municipio de Panamá.

⁴ Vásquez, Alejandro, et al. [School Readiness losses during the COVID-19 outbreak. A comparison of two cohorts of young children](#) y Abufhele, Alejandra, et al. [Developmental Losses in Young Children from Pre-Primary Program Closures during the COVID-19 Pandemic](#). BID, 2022.

⁵ López-Boo, Florencia. (2020). [Costos económicos de las reducciones en los programas preescolares por la pandemia de COVID-19](#). BID, 2020.

⁶ Ver [Ley No. 171 del 15 de octubre de 2020](#).

⁷ El sistema de gestión de la calidad de los CAIPI fue adoptado por medio de la Resolución Ministerial No. 238 del 4 de mayo de 2016.

⁸ Las áreas de calidad son: salud, alimentación, proceso y práctica pedagógica, gestión y formación del talento humano, relaciones significativas, espacios y ambientes, relaciones con la familia, redes de apoyo institucional y comunitario, y direccionamiento y procesos administrativos.

⁹ Empresa social colombiana que tiene como propósito transformar las comunidades de una manera innovadora y sostenible mediante el desarrollo de todo el potencial de los niños y niñas.

programa de formación en servicio centrado en la mejora de las interacciones adulto-niño que capacitó virtualmente a 265 docentes de los CAIPI. Con apoyo de PN-T1244 (ATN/OC-18631-PN), y con asistencia técnica de la Universidad de las Américas (UDELAS), 367 docentes, asistentes, administradoras, supervisoras y enlaces regionales de CAIPI completaron un diplomado en DIT¹⁰ que provee una certificación base para el talento humano a cargo de los centros.

- 2.4 Ante la reapertura total de los CAIPI en marzo de 2023, y la ampliación de su cobertura (lo que conlleva la contratación de nuevo personal), el MIDES requiere afianzar el sistema de gestión de la calidad y la formación docente. Antes de la pandemia, ya los CAIPI exhibían deficiencias en su calidad. Una evaluación aplicada en 2018¹¹ demostró que los centros cumplían con niveles de calidad en sus procesos que oscilaban entre 2,5 y 4 puntos en una escala del 1 al 7¹². Los resultados de las evaluaciones realizadas por el MIDES ese mismo año sobre el cumplimiento de los estándares de calidad en los centros muestran que sólo el 51% de ellos planificó según los lineamientos del currículo nacional. A su vez, la formación docente es variable; poco menos de la mitad de las docentes que culminaron el diplomado en DIT cuenta con licenciatura mientras que el resto combina formación técnica y de educación media o básica general¹³. Respecto de la calidad de las interacciones entre docentes y niños, elemento clave de la calidad, la aplicación del instrumento CIS (Caregiver Interaction Scale) en 2018 reveló que las docentes dedican la mayor cantidad de tiempo a actividades que no fomentan interacciones significativas¹⁴. Por el contrario, las docentes dedican una mayor cantidad de tiempo a actividades como cambio de pañales, alimentación, siesta y aseo. La evidencia de estudios de la calidad de los centros de desarrollo infantil en la región demuestra que las interacciones efectivas (cálidas, recíprocas, ricas en lenguaje) entre los cuidadores y los niños se asocian a mayores niveles de desarrollo infantil¹⁵. Adicionalmente, estudios demuestran que los maestros que reciben capacitación y asesoría personalizada en prácticas docentes efectivas pueden cambiar sus interacciones diarias con los niños, elevando su aprendizaje y desarrollo¹⁶.
- 2.5 El objetivo de la Cooperación Técnica (CT) es elevar la calidad de la educación temprana ofrecida en los CAIPI en la fase de su reapertura post pandemia mediante la actualización del sistema de gestión de la calidad y la implementación de un programa de perfeccionamiento y mentoría del talento humano que refuerce el

¹⁰ La certificación se dio mediante dos diplomados, certificados por el Ministerio de Educación, que fueron otorgados por la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS). Las temáticas fueron: (i) Desarrollo Infantil y Estimulación Temprana; y (ii) Estimulación Temprana y Psicomotricidad, así como un curso de evaluación de los aprendizajes.

¹¹ Se aplicó la prueba *ITERS (Infant/Toddler Environment Rating Scale)* que mide la calidad de centros infantiles en siete dimensiones en una escala del 1 al 7: (i) espacios y ambientes; (ii) rutinas de cuidado personal; (iii) hablar y escuchar; (iv) actividades; (v) interacción; (vi) estructura programática; y (vii) padres y colaboradores.

¹² Hojman, Andrés, et. al. *Improving Center-Based Childcare in Panama: Baseline Results*. IDB Technical Note No. 01941.

¹³ UDELAS. Informe Final del proceso de formación de las docentes de CAIPI: Programa de Capacitación para la Atención a la Primera Infancia. 29 de noviembre de 2022.

¹⁴ El *Caregiver Interaction Scale (CIS)* aplicado a los CAIPI mostró que mientras el 90% de los centros implementan actividades de fomento a las habilidades motores gruesas, solo 60% implementan actividades de juego en exteriores y lectura. Los docentes dedican una mayor cantidad de tiempo a actividades como cambio de pañales, alimentación, siesta y aseo.

¹⁵ Araujo et al., 2018. *Child Care Quality and Child Development*. *Journal of Human Resources*.

¹⁶ BID (2015). [Los primeros años: el bienestar infantil y el papel de las políticas públicas](#).

cumplimiento de los estándares de calidad y mejore las interacciones significativas entre adultos y niños. El programa de formación docente construirá sobre las experiencias de capacitación desarrolladas con apoyo de ATN/OC-17349-PN y ATN/OC-18631-PN.

- 2.6 **Alineación Estratégica.** La CT es consistente con la Segunda Actualización de la Estrategia Institucional del BID (AB-3190-2) y se alinea con el desafío de: (i) Inclusión Social e Igualdad al mejorar el acceso de la primera infancia a servicios públicos de calidad. El programa contribuye al Marco de Resultados Corporativos 2020-2023 (GN-272712) a través de indicador 3.1 (“Proyectos que apoyan la inclusión social y la igualdad”) correspondiente a la prioridad de Inclusión Social. El programa está alineado con el marco de resultados del Fondo para la Innovación en el Desarrollo de la Primera Infancia (ECD) en su resultado de “Mejorar la capacidad de los gobiernos de innovar y escalar intervenciones que mejoran la calidad de los servicios DIT”. El programa está alineado también con el área prioritaria de “Mejorar la provisión de servicios básicos” de la Estrategia del Grupo BID con Panamá 2021-2024 (GN-3055) y con los objetivos estratégicos de “Ampliar el acceso y calidad de los servicios de protección social, salud, y agua y saneamiento en las poblaciones vulnerables” y “Mejorar la calidad y pertinencia del sistema educativo”, específicamente con el resultado esperado de “Incrementa la asistencia escolar en la primera infancia”.- Asimismo, el programa es consistente con el Marco Sectorial de Desarrollo Infantil Temprano (GN-2966-2) en su segunda línea de acción al implementar servicios de DIT con calidad a escala. Por último, está alineado con el eje de combate a la pobreza y desigualdad del Plan Estratégico 2020-2024 del GP al contribuir a mejorar la oferta de servicios de DIT.

III. Descripción de las actividades/componentes y presupuesto

- 3.1 Teniendo en cuenta los desafíos descritos en la sección de justificación, la CT financiará las siguientes áreas de trabajo: (i) actualizar el sistema de gestión de la calidad de los CAIPI; y (ii) fortalecer las competencias del personal de los CAIPI a fin de elevar su adherencia y cumplimiento de los estándares de calidad, con especial énfasis en la mejora de la práctica pedagógica. Se financiarán dos componentes:
- 3.2 **Componente 1: Actualización de estándares de calidad y sistema de monitoreo (US\$40,000.00).** El objetivo de este componente es actualizar los estándares de calidad de los CAIPI adoptados en 2015 y afianzar la aplicación del sistema de monitoreo de dichos estándares. Se financiará: (i) servicios de consultoría para la actualización de los estándares de calidad de los CAIPI y sus medios de verificación; (ii) servicios de consultoría para la actualización del sistema de monitoreo y seguimiento de la calidad, incluyendo el desarrollo de una guía de implementación y supervisión de los estándares de calidad; y (iii) servicios de consultoría para la capacitación de personal de CAIPI y supervisoras regionales y nacionales sobre los estándares de calidad, su aplicación y evaluación.
- 3.3 **Componente 2 Fortalecer las competencias del personal de los CAIPI (US\$100,000.00).** El objetivo de este componente es fortalecer las competencias de las docentes de los CAIPI mediante el reforzamiento de prácticas pedagógicas centradas en las interacciones significativas y el cumplimiento de los estándares de calidad. Se financiará: (i) servicios de consultoría para la actualización del programa de formación y mentoría para las docentes de CAIPI desarrollado por AEIOTU en alineamiento con el currículo de 0 a 3 años y los estándares de calidad actualizados; (ii) servicios de consultoría para la formación de un equipo de facilitadoras y mentoras

a cargo de capacitar y brindar mentoría a 150 docentes de CAIPI a nivel nacional; y (iii) asistencia técnica para evaluar la efectividad del programa de formación y sistematizar sus resultados.

- 3.4 El monto total de la CT es US\$140.000 financiados por el Fondo para la Innovación en el Desarrollo de la Primera Infancia (ECD). No se prevé contrapartida local y tendrá un periodo de ejecución y desembolso de 30 meses. El presupuesto por componente es:

Presupuesto Indicativo (US\$)

Componente	Descripción	BID/ECD	Financiamiento Total
Componente 1. Actualización de estándares de calidad y sistema de monitoreo	Se actualizarán los estándares de calidad de los CAIPI y su sistema de monitoreo	40.000	40.000
Componente 2. Mejora de la calidad pedagógica	Se financiará el diseño, implementación y evaluación de un programa de formación y mentoría para docentes de CAIPI	100.000	100.000
Total		140.000	140.000

IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución

- 4.1 La agencia ejecutora de esta CT será el BID a través de la División de Protección Social y Salud (SCL/SPH) en Panamá. El Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, ha solicitado que el Banco será el ejecutor de la CT debido a: (i) capacidad del BID para brindar asistencia técnica al MIDES en la gestión de las consultorías orientadas al fortalecimiento de la calidad de la educación inicial; y (ii) capacidad para asegurar la consistencia e integración de los resultados de esta CT con otros programas de protección social en ejecución en el país PN-L1105 (3512/OC-PN,3512/OC-PN-1,3512/OC-PN-2; PN-L1177 (5734/OC-PN).
- 4.2 SCL/SPH con apoyo de la Representación del Banco en Panamá coordinará la supervisión de los consultores individuales y firmas consultoras aprobará los productos junto al MIDES. Para monitorear la ejecución, el equipo de SPH revisará y aprobará los productos y comprobará la adecuada ejecución de las actividades descrita en los componentes a través de actividades coordinadas con el MIDES.
- 4.3 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecidos en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-4 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4); y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-28. En el Plan de Adquisiciones se especifica que se realizará la contratación directa de AEIOTU como firma consultora para los servicios de formación de docentes de los CAIPI. La contratación se justifica en función de que AEIOTU elaboró el programa de formación en servicio financiado por PN-T1226 (¶2.3). El mismo será actualizado en base a las lecciones aprendidas de su implementación y utilizado para la formación de las docentes de CAIPI en la fase de reapertura post pandemia.

V. Riesgos importantes

- 5.1 La CT tiene como riesgo la baja capacidad institucional del MIDES para coordinar la disponibilidad de recursos humanos y financieros necesarios a nivel regional y local para una implementación efectiva de las actividades propuestas. Para mitigar este riesgo, se trabajará de cerca con la Dirección de Servicios de Protección Social para asegurar que los procesos administrativos internos de la entidad se realicen de forma oportuna.

VI. Excepciones a las políticas del Banco

- 6.1 No se identificaron excepciones a las políticas del Banco.

VII. Salvaguardias Ambientales

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

Anexos Requeridos:

[Solicitud del Cliente - PN-T1334](#)

[Matriz de Resultados - PN-T1334](#)

[Términos de Referencia - PN-T1334](#)

[Plan de Adquisiciones - PN-T1334](#)