



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Proyecto de Desarrollo Educativo-PRODE

**País:** Panamá

**Sector:** Educación

**Equipo de Proyecto**

**Original:** Consuelo Ricart (RE2/SO2), Laura Profeta (LEG), Diana González (Consultora), Naoru Koizumi (RE2/SO2), Stephen Doherty (RE2/SO2), Kurt Focke (RE2/FI2), Miguel Mann (COF/CPN) y Carlos Miranda (RE2/SO2), Jefe de Equipo de Proyecto, con la colaboración de William Savedoff (OCE), Nelvia González (RE2/SO2) y Sara Bojorge-Sáenz (RE2/SO2).

**Project Number:** PN0069

**Loan Number:** 1013/OC-PN

**QRR Date:** 07/02/2012

**Final Approval Date  
of PCR:** 07/18/2012

**PCR Equipo:** Autor Principal y Miembros: Armando Godínez (EDU/CGU), Jefe de Equipo; Juan Carlos Dugand (FMP/CPN); Karina Diaz (FMP/CPN); Zuleyka Moreno de Pessina (CID/CPN) y Tania Vera (SCL/EDU).

## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO.....</b>	<b>2</b>
A.	CONTEXTO DEL PROYECTO .....	2
B.	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	2
i.	Objetivo(s) del Desarrollo .....	2
ii.	Componentes.....	3
C.	REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	4
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>5</b>
A.	EFFECTOS DIRECTOS.....	5
B.	EXTERNALIDADES.....	6
C.	PRODUCTOS .....	7
D.	COSTOS DEL PROYECTO.....	9
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>9</b>
A.	ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	11
B.	DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	12
C.	DESEMPEÑO DEL BANCO .....	12
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>14</b>
A.	ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	14
B.	RIESGOS POTENCIALES.....	14
C.	CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	14
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>15</b>
A.	INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	15
B.	SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST .....	15
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>15</b>

## Anexos:

- I. Acta del Taller de Cierre
- II. Evaluación del Prestatario
- III. Informe de Ejecución a 2005

## **Abreviaturas y Acrónimos**

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CEIC	Centro de Educación Inicial Comunitaria
CODIPRO	Comité Directivo del Proyecto
CONACO	Comité Nacional de Coordinación del Componente 1
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OEI	Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura
PE	Plan de Ejecución
PRODE	Proyecto de Desarrollo Educativo
SERCE	Segundo Estudio Regional Comparativo Explicativo
UGAF	Unidad de Gestión Administrativa y Financiera

## I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)							
<b>NO. PROYECTO:</b> PN-0069	<b>TÍTULO:</b> PROGRAMA DE DESARROLLO EDUCATIVO						
<b>Prestatario:</b> Ministerio de Economía y Finanzas <b>Agencia Ejecutora (AE):</b> Ministerio de Educación	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> jun-11-1997 <b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> sep-4-1997 <b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> feb-16-1998						
<b>Préstamo(s):</b> 1013/OC-PN <b>Sector:</b> Educación	<b>Meses en ejecución</b> * desde aprobación: 174 * desde efectividad del contrato: 171						
<b>Instrumento de Préstamo:</b> Inversión	<b>Períodos de desembolso</b> <b>Fecha original desembolso final:</b> sept-04-2003 <b>Fecha actual desembolso final:</b> dic-31-2011 <b>Extensión acumulativa (meses):</b> 99 meses <b>Extensión especial (meses):</b> 0						
	<b>Monto préstamo(s)</b> * Monto original:USD58,126,000 * Monto actual:USD58,126,000 * Pari Passu (si aplica):USD17,898,758						
	<b>Desembolsos</b> <b>Monto a la fecha:</b> 100%						
	<b>Costo Total del Proyecto (Estimado Original):</b> USD76,024,578						
	<b>Re direccionamiento</b> <b>Este proyecto:</b> - Recibió fondos de otro proyecto? [ ] - Envío fondos a otro proyecto? [ ] - N/A [X]						
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>De/Para No. Proyecto</th> <th>Para No. Sub-préstamo</th> <th>Monto</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto			
De/Para No. Proyecto	Para No. Sub-préstamo	Monto					
	* Monto actual (ajustado para re direccionamiento)						
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> Si							
<b>Equidad Social (SEQ):</b> Si							
<b>Clasificación ambiental:</b> No tiene clasificación							
	<b>En estado de "Alerta"</b> <b>Está el proyecto "en alerta" por PAIS:</b> No <b>De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS):</b> <b>Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):</b>						

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

Durante la década de 1980 fueron debatidas continuamente las reformas requeridas dentro del sistema educativo Panameño. En el contexto de este importante avance, el Gobierno Panameño suscribe en 1997 el Contrato de Préstamo 1013/OC-PN con el BID con el objeto de financiar el Proyecto de Desarrollo Educativo (PRODE), el cual se ejecutó en el período 1997-2011.

Inicialmente, el proyecto estuvo organizado en cinco componentes: Transformación de los planes de estudio, Recursos pedagógicos y didácticos, Perfeccionamiento profesional de docentes, directores y supervisores, Evaluación educacional y Mejoramiento de la eficiencia operativa.

En el año 2005, después de 9 años de haber sido aprobado, con tres años de extensión del plazo de último desembolso, debido a su baja ejecución y a que el nuevo Gobierno quería hacer uso de los recursos para propósitos distintos de los inicialmente contratados, el Gobierno de Panamá solicita al Banco, la reformulación del Proyecto de Desarrollo Educativo (PRODE). Las actividades realizadas y los productos entregados hasta el año 2005 se encuentran detallados en el documento "Informe de ejecución al 2005", que fue realizado para dar cuenta del desarrollo del proyecto entre 1997 y 2005 (ver [Anexo III](#)).

En lo que sigue el presente informe hará referencia exclusivamente a la ejecución del Proyecto desde el año 2006 al 2011, es decir, al desarrollo de actividades, a los productos y a los resultados alcanzados por el proyecto a partir de su reformulación. Esta separación se justifica en la medida en que se trata de un proyecto que tiene una estructura completamente nueva e incluye objetivos diferentes antes y después del Contrato que lo modifica. Por tanto, en este documento, cuando se hable del PRODE se deberá entender el PRODE reformulado.

La reformulación tramitada por el Banco incluyó nuevos objetivos, nuevos componentes y actividades, nuevos resultados esperados y nuevo esquema de ejecución.

### **b. Descripción del Proyecto**

#### **i. Objetivo(s) del Desarrollo**

El PRODE reformulado tenía como objetivo general "ampliar las oportunidades educativas y mejorar las condiciones de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos de

comunidades pobres y vulnerables, especialmente en zonas rurales e indígenas ubicadas en todo el territorio Panameño”. El fin del proyecto era “Contribuir al mejoramiento de la calidad educativa y la productividad de las poblaciones pobres y vulnerables del país”.

Población beneficiaria del Proyecto:

- La población en edad escolar de 300 corregimientos seleccionados por sus altos índices de marginalidad y pobreza para que cuenten con oferta escolar completa y pertinente, desde preescolar hasta noveno grado.
- Jóvenes y adultos de los 300 corregimientos seleccionados con altos índices de marginalidad y pobreza atendidos con programas de alfabetización.
- Los estudiantes del primer grado de educación básica general de los 200 centros educativos seleccionados, beneficiados del uso de metodologías efectivas para el aprendizaje y desarrollo de competencias básicas en lenguaje, matemáticas y ciencias.
- Los centros educativos en los cuales se realizaron obras de infraestructura para la ampliación de la oferta educativa o reparación de la existente para mejorar la prestación del servicio educativo.

Se extendió el plazo de ejecución a cuatro años y medio, contados a partir de la vigencia del Contrato Modificatorio y el plazo de desembolsos a cinco años. El financiamiento disponible era de \$30,4 millones de dólares.

## **ii. Componentes**

Para alcanzar este objetivo, el PRODE reformulado tenía 5 componentes (los números asignados a estos componentes fueron seleccionados a partir de 10 para distinguirlos claramente de los de la primera fase):

- **Componente 10 – Oportunidades educativas para grupos poblacionales de comunidades pobres, vulnerables y con necesidades especiales:** tenía dos subcomponentes: (i) Oferta completa de educación preescolar y básica en zonas rurales e indígenas; y (ii) Alfabetización de jóvenes y adultos.
- **Componente 11 – Calidad e inclusión en el aprendizaje:** tenía tres subcomponentes: (i) Mejoramiento escolar; (ii) Evaluación de los aprendizajes; y (iii) Educación inclusiva.
- **Componente 12 – Espacios escolares adecuados para el aprendizaje:** tuvo como objetivo contribuir a la creación de condiciones de infraestructuras suficientes y apropiadas para el aprendizaje.

- **Componente 13 – Preparación de la reforma de la educación media:** se propuso apoyar al organismo ejecutor en el análisis de la situación actual y formulación de opciones de transformación de la educación mediante un marco de consulta nacional convocando a todos los actores interesados.
- **Componente 14 – Ejecución y administración:** contempló la administración financiera del proyecto (a través de la OEI), el seguimiento, monitoreo y la recopilación y procesamiento de información para la preparación de informes.

### c. Revisión de la Calidad del Diseño

En términos generales, el enfoque dado al programa abarcaba un abundante número de temas como de actores, lo que lo hacía en un proyecto de gran relevancia, pues cada uno de los temas abordados en su estructura y diseño contempla necesidades importantes para país, el sector y la institución.

El objetivo propuesto por el proyecto fue pertinente pues se pretendía beneficiar a una población que presentaba rezagos educativos muy grandes respecto de grupos más favorecidos en el país. Las estadísticas educativas en general, y de aprendizaje en particular para las áreas rurales y los pueblos indígenas, muestra una realidad contrastante con las áreas urbanas y en particular con los colegios privados del país.

### Validez de la lógica del proyecto

El proyecto fue diseñado siguiendo una lógica vertical perfectamente coherente, desde las actividades a los objetivos, la arquitectura del proyecto es racional. Como veremos, la principal debilidad del diseño de proyecto fue el no haber valorado adecuadamente la velocidad del deterioro institucional del MINEDUCA y la debilidad de la unidad coordinadora frente a las decisiones de carácter claramente ajenas a lo técnico. Eventualmente, los supuestos de continuidad técnica e institucional no se cumplieron.

#### Revisión de la Calidad del Diseño

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Plenamente Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Menos que Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Insatisfactorio (I)
---	--	--	--

### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)				
<b>Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)</b>				
El propósito del PRODE era brindar oportunidades educativas y mejorar las condiciones de aprendizaje de niños, jóvenes y adultos de comunidades pobres, vulnerables y con necesidades especiales. Los indicadores de resultados del PRODE, ajustados con las autoridades educativas desde su formulación, son indicadores educativos medibles. En el siguiente cuadro se muestran los indicadores que se deseaban conseguir y que figuran también en el Informe de Monitores del Progreso del Proyecto (PMR).				
1. Tasa de población de 4 a 5 años no escolarizada de los corregimientos intervenidos.				
Clasificación: P				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>				<u>Efectos Directos Logrados</u>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
1.1 66% (2005)	1.1 ____ (fecha)	1.1 50.8% (2010)	1.1 N/D (2010)	
2. Tasa de población de 12 a 16 años no escolarizada de los corregimientos intervenidos				
Clasificación: P				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>				<u>Efectos Directos Logrados</u>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
2.1 34.9% (2005)	2.1 ____ (fecha)	2.1 26.9% (2010)	2.1 N/D (2010)	
3. Tasa de analfabetismo de la población de 15 a 34 años de edad de los corregimientos intervenidos.				
Clasificación: PP				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>				<u>Efectos Directos Logrados</u>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
3.1 11.4% (2005)	3.1 ____ (fecha)	3.1 8.5% (2010)	3.1 N/D (2010)	
4. Tasa de deserción de 1er a 3er grado de primaria en las escuelas intervenidas				
Clasificación: P				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>				<u>Efectos Directos Logrados</u>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
4.1 6.6% (2005)	4.1 ____ (fecha)	4.1 3.3% (2010)	4.1 N/D (2010)	
5. Tasa de repitencia de 1er a 3er grado de primaria en las escuelas intervenidas.				
Clasificación: P				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>				<u>Efectos Directos Logrados</u>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
5.1 2.6% (2005)	5.1 ____ (fecha)	5.1 1.3% (2010)	5.1 N/D (2010)	
6. La Dirección de Evaluación mide regularmente los aprendizajes				
Clasificación: PP				
<b>Indicadores Claves de Efectos Directos</b>				
<u>Efectos Directos Planeados:</u>				<u>Efectos Directos Logrados</u>
<u>Línea de Base</u>	<u>Intermedia</u>	<u>Término del Proyecto</u>		
6.1 0 (2005)	6.1 ____ (fecha)	6.1 1 (2010)	6.1 N/D (2010)	
<b>Reformulación.</b>				
[ Si ]				
<b>Reajuste ISDP:</b> Indicar si y cuándo el ISDP fue reajustado, y explicar cambios que resultaron de este ejercicio.				
[ X ] N/A. El informe que se presenta es sólo del proyecto reformulado (Ver supra sección b.1)				



**Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):**☐ Muy Probable(MP)☒ Probable (S)☐ Poco Probable (PP)☐ Improbable (MI)

Desde luego que el programa debe haber contribuido al mejoramiento de los indicadores nacionales de escolarización en educación pre escolar y pre media y, en menor medida, a la disminución de la deserción y de la repitencia en los primeros grados de primaria. Es poco probable que el proyecto haya contribuido a la disminución del analfabetismo debido a que no hubo un seguimiento adecuado de los alfabetizados pues estas actividades fueron suspendidas después del primer año de ejecución. Sin embargo, en ninguno de los casos se puede medir exactamente el alcance de esta contribución. En primer lugar debido a que, después de 2005, no se realizó ninguna medición en los corregimientos intervenidos. En segundo lugar, no se realizó ningún estudio de impacto y aunque se hubiesen medido las cifras, solamente tendríamos el dato de antes y después y por tanto un dato no confiable.

La capacidad instalada en el Ministerio de Educación para medir regularmente los aprendizajes de los alumnos pudo lograrse en dos de los años de ejecución del proyecto (2006 y 2009), pero actualmente no existe. La Dirección de evaluación existe pero su capacidad está claramente anulada y no es creíble que en las actuales circunstancias pueda ejecutar un operativo de evaluación como lo hizo en anteriores oportunidades.

**Estrategia de País:**

La Estrategia del Banco con el país que estuvo vigente durante la mayor parte de la vida del PRODE reformulado es la Estrategia 2005-2009, elaborada en octubre de 2005. Dicha estrategia tenía como "objetivo central apoyar el crecimiento económico sostenible y la reducción de la pobreza en el país". En el texto de la estrategia se preveía que el PRODE apoyaría la consecución del objetivo estratégico de desarrollo de capital humano y productivo a través de la ampliación de cobertura en pre escolar y media.

**b. Externalidades**

**Dirección de Proyectos.** Como consecuencia de la ejecución del PRODE, el Ministerio ha consolidado su experiencia en una Dirección encargada de la gerencia de los recursos de proyectos. Esta oficina representa un avance de institucionalización y claramente supera a los anteriores esquemas de ejecución del proyecto ensayados durante la vida del PRODE. Con la creación de la Dirección de Proyectos, el Ministerio de Educación ha aumentado el volumen de recursos de inversión externa que administra y ha reducido los tiempos de ejecución. Esta, que es quizá una de las contribuciones más importantes y menos esperadas del proyecto; es una muestra de una buena decisión de política que tuvo el respaldo de consultorías realizadas con recursos del Banco.

**Equipo de docentes capacitados en reforma curricular:** hoy día el Ministerio de Educación, cuenta por primera vez con docentes en todas las regiones educativas formados, capacitados y con experiencia en el proceso de modernización y reforma curricular.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto		
Componente 10: Oportunidades Educativas  Costo total Componente 10:USD5,073,108  Contrapartida:US1,109,568  BID: USD3,963,540  Desembolso BID %:100%	Indicador	Meta	Logro
	Cupos de preescolar creados (1)	6,000	8,286
	Cupos de pre media creados (1)	7,200	9,280
	Docentes de pre media capacitados (2)	300	518
	Docentes capacitados en EIB (3)	300	No se capacitaron
	Numero de alfabetizados (4)	6,000	5,757
	[X ] Satisfactorio (S)	Poco Satisfactorio	[ ] Muy Insatisfactorio
	Clasificación: S		
En general las metas fueron cumplidas o sobrepasadas.			
<div>1. Es particularmente importante el haber creado mayor cantidad de cupos de pre media y preescolar de los inicialmente previstos.</div> <div>2. Dado el aumento en la demanda, se capacitaron más profesores para atender a más alumnos.</div> <div>3. Esta actividad tuvo, por una parte, muchas opiniones divergentes sobre lo que se tenía que hacer y careció de apoyo de las autoridades. Por otra parte, la Dirección de Educación bilingüe, tenía debilidades que hicieron fracasar la intervención prevista.</div> <div>4. Solamente se ejecutó un año de alfabetización y dos años de post alfabetización pues el país adoptó un programa que tuvo otro ejecutor y otro financiamiento.</div>			
Reestructuración.			
[ x ] N/A			
[ ] Muy Satisfactorio (MS)	[x] Satisfactorio (S)	[ ] Poco Satisfactorio (PS)	[ ] Muy Insatisfactorio (MI)
Componente 11: Calidad e inclusión  Costo total Componente 11: USD2,064,624  Contrapartida: USD394,060  BID:USD1,670,564  Desembolso BID %: 100%	Indicador	Meta	Logro
	Escuelas beneficiadas por el programa de mejoramiento escolar al finalizar la ejecución del proyecto (1).	243	Actividad Suspendida.
	Docentes y directivos capacitados y aplicando nuevas prácticas al finalizar la ejecución del proyecto (1).	8,000	Actividad suspendida.
	Análisis de los resultados de las pruebas aplicadas en el 2005 realizado y difundido al finalizar el segundo año de ejecución del proyecto.	1	1
	Pruebas de SERCE aplicadas y difundidas al finalizar el segundo año de ejecución del proyecto.	1	1
	Pruebas de aprendizajes de 3º y 6º de primaria aplicados y sus resultados difundidos al finalizar el tercer año de ejecución del proyecto (2).	2	Se realizaron las pruebas pero los resultados no fueron difundidos.
	Niños con discapacidad atendidos en el sistema regular (3).	4,000	2,050
	Clasificación: PS		
Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.			
<div>1. El programa de mejoramiento nunca fue totalmente implantado. En una fase intermedia de desarrollo del proyecto los técnicos estaban ocupados en echar a andar otras cosas del proyecto y empezó a funcionar el programa de mejoramiento de ciencias.</div> <div>2. En su momento, las autoridades no permitieron la divulgación de informes ya preparados sobre los resultados de las pruebas, entre ellas la del informe nacional del SERCE.</div> <div>3. Las autoridades decidieron suspender el programa de educación inclusiva pues presentaba deficiencias en su ejecución y solicitaron usar los recursos permanentes para otras prioridades.</div>			

<b>Reestructuración.</b>			
<input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Componente 12: Calidad e inclusión Costo total Componente 12: USD27,007,872 Contrapartida: USD4,911,994 BID:USD22,095,877 Desembolso BID %: 100%  <b>Clasificación: S</b>	<u>Indicador</u>	<u>Meta</u>	<u>Logro</u>
	Aulas de preescolar y pre media construidas (1)	340	62 nuevas aulas para preescolar, 55 nuevas aulas para pre media, 187 aulas de básica media, 31 espacios adicionales construidos.
	Aulas beneficiadas con la reparación o adecuación de sus instalaciones físicas.	170	150
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> La mayoría de las obras fueron construidas tardíamente dentro de la vida del proyecto (2010 y 2011). Se cambió el enfoque inicial para atender las necesidades urbanas de nuevas aulas de pre media y media en centros educativos muy saturados.			
<b>Reestructuración</b>			
<input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Componente 13: Preparación de la Reforma Educativa Costo total Componente 13: USD635,730 Contrapartida: USD392,182 BID:USD243,548 Desembolso BID %: 100%  <b>Clasificación: S</b>	<u>Indicador</u>	<u>Meta</u>	<u>Logro</u>
	Campaña de difusión del Marco Curricular diseñada y ejecutada	1	1
	Estudios para la elaboración del Marco Curricular de Media elaborados	3	3
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</b>			
<b>Reestructuración.</b>			
<input type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

#### d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto - Planeado USD30,426,104 reformulado USD73,256,000 total			Costo Total del Proyecto - Actual USD39,639,405 reformulado USD76,024,758 total			% Diferencia 30.3% reformulado 3.8 total	
CATEGORIAS		PRESUPUESTO ORIGINAL			PRESUPUESTO EJECUTADO		
Num	Nombre	BID	Local	Total	BID	Local	Total
1	TRANSFORMACION CURRICULAR	1,728,568	566,070	2,294,637	1,728,568	566,070	2,294,637
2	RECURSOS DIDACTICOS	15,399,964	2,328,897	17,728,861	15,399,964	2,328,897	17,728,861
3	DESARR. DOCENTE DIRECTOR	789,694	303,623	1,093,316	789,694	303,623	1,093,316
4	EVALUACION EDUCATIVA	1,202,000	353,470	1,555,470	1,202,000	353,470	1,555,470
5	MEJORAMIENTO DE EFIC.	8,368,727	1,324,856	9,693,583	8,368,727	1,324,856	9,693,583
7	ADMINISTRACION	596,944	3,422,543	4,019,487	596,944	3,422,543	4,019,487
	Subtotal antes de reformulación	28,085,896	8,299,458	36,385,353	28,085,896	8,299,458	36,385,353
10	OPORTUNIDADES EDUCATIVAS	4,279,411	386,000	4,665,411	3,963,540	1,109,568	5,073,108
10.1	OFERTA PREESCOLAR Y BASICA	3,916,856	386,000	4,302,856	3,610,014	925,170	4,535,185
10.2	ALFAB. DE JOVENES Y ADULTOS	362,555	0	362,555	353,525	184,398	537,923
11	CALIDAD E INCLUSION	1,737,795	0	1,737,795	1,670,564	394,060	2,064,624
11.1	MEJORAMIENTO ESCOLAR	1,151,179	0	1,151,179	1,148,679	123,568	1,272,247
11.2	EVALU. DE APRENDIZAJES	458,583	0	458,583	393,852	258,051	651,903
11.3	EDUCACION INCLUSIVA	128,033	0	128,033	128,033	12,440	140,474
12	ESPACIOS ESCOLARES	21,561,145	0	21,561,145	22,095,877	4,911,994	27,007,872
12.1	CONSTRUCCION	18,299,118	0	18,299,118	19,272,419	1,766,811	21,039,230
12.2	ADECUACIÓN	1,060,874	0	1,060,874	282,153	2,611,010	2,893,163
12.3	REPARACION	2,201,153	0	2,201,153	2,541,306	534,173	3,075,479
13	PREP. REFORMA EDUCATIVA	260,746	0	260,746	243,548	392,182	635,730
13.1	ESTUDIO PREP MEDIA	248,829	0	248,829	231,631	87,541	319,172
13.2	CONSULTAS, APRENDIZJE Y DIF.	11,917	0	11,917	11,917	290,206	302,123
13.3	ASISTENCIA TECNICA	0	0	0	0	14,435	14,435
14	EJECUCION Y ADMINISTRACION	1,619,747	0	1,619,747	1,587,314	2,791,497	4,378,811
14.1	ADM. Y ASISTENCIA TECNICA	616,245	0	616,245	607,107	2,100,571	2,707,678
14.2	ADMINIST. DE FONDOS	813,177	0	813,177	796,209	284,351	1,080,561
14.3	SEGUIMIENTO Y EVALUACION	116,685	0	116,685	117,722	406,575	524,296
14.4	AUDITORIA	73,640	0	73,640	66,276	0	66,276
87	INSPECCION Y VIGILANCIA	581,260	0	581,260	479,260	0	479,260
87.1.1	FIV	581,260	0	581,260	479,260	0	479,260
	Subtotal reformulado	30,040,104	386,000	30,426,104	30,040,104	9,599,300	39,639,405
	TOTAL	58,126,000	8,685,458	66,811,458	58,126,000	17,898,758	76,024,758

#### Explique brevemente diferencias.

Al realizar un análisis de la ejecución presupuestaria de manera desagregada, podemos encontrar que en el presupuesto inicialmente asignado al PRODE Reformulado, se incluía un aporte local de US\$386,000; sin embargo, la contraparte prevista para ese momento era de más de US\$ 15 millones. Dicha contrapartida fue eventualmente asignada y sobrepasada. De los recursos aprobados para el PRODE por parte del BID se reporta una ejecución del 100%. Se hicieron algunas transferencias de montos entre categorías para adecuar el presupuesto a las necesidades de ejecución pero ninguna de ellas afectó de manera importante la estructura de las categorías generales del proyecto.

Fuente: WLMS e Informe de auditoría 2011

### Diferencia entre montos ejecutados y montos originales

Num	Nombre	Original	Ejecutado	Diferencia	%
<b>10</b>	<b>OPORTUNIDADES EDUCATIVAS</b>	<b>4,279,411</b>	<b>3,963,540</b>	<b>315,871</b>	<b>7.4%</b>
10.1	OFERTA PREESCOLAR Y BASICA	3,916,856	3,610,014	306,842	7.8%
10.2	ALFAB. DE JOVENES Y ADULTOS	362,555	353,525	9,030	2.5%
<b>11</b>	<b>CALIDAD E INCLUSION</b>	<b>1,737,795</b>	<b>1,670,564</b>	<b>67,231</b>	<b>3.9%</b>
11.1	MEJORAMIENTO ESCOLAR	1,151,179	1,148,679	2,500	0.2%
11.2	EVALU. DE APRENDIZAJES	458,583	393,852	64,731	14.1%
11.3	EDUCACION INCLUSIVA	128,033	128,033	0	0.0%
<b>12</b>	<b>ESPACIOS ESCOLARES</b>	<b>21,561,145</b>	<b>22,095,877</b>	<b>-534,732</b>	<b>-2.5%</b>
12.1	CONSTRUCCION	18,299,118	19,272,419	-973,301	-5.3%
12.2	ADECUACIÓN	1,060,874	282,153	778,721	73.4%
12.3	REPARACION	2,201,153	2,541,306	-340,153	-15.5%
<b>13</b>	<b>PREP. REFORMA EDUCATIVA</b>	<b>260,746</b>	<b>243,548</b>	<b>17,198</b>	<b>6.6%</b>
13.1	ESTUDIO PREP MEDIA	248,829	231,631	17,198	6.9%
13.2	CONSULTAS, APRENDIZJE Y DIF.	11,917	11,917	0	0.0%
13.3	ASISTENCIA TECNICA	0	0	0	
<b>14</b>	<b>EJECUCION Y ADMINISTRACION</b>	<b>1,619,747</b>	<b>1,587,314</b>	<b>32,433</b>	<b>2.0%</b>
14.1	ADM. Y ASISTENCIA TECNICA	616,245	607,107	9,138	1.5%
14.2	ADMINIST. DE FONDOS	813,177	796,209	16,968	2.1%
14.3	SEGUIMIENTO Y EVALUACION	116,685	117,722	-1,037	-0.9%
14.4	AUDITORIA	73,640	66,276	7,364	10.0%
<b>87</b>	<b>INSPECCION Y VIGILANCIA</b>	<b>581,260</b>	<b>479,260</b>	<b>102,000</b>	<b>17.5%</b>
87.1.1	FIV	581,260	479,260	102,000	17.5%
	<b>TOTAL</b>	<b>58,126,000</b>	<b>58,126,000</b>	<b>0</b>	

Se incrementó el aporte local de manera considerable durante la ejecución del proyecto reformulado, particularmente en construcción pero también en gastos administrativos.

#### **IV. Implementación del Proyecto**

Sectorialmente, el PRODE se esforzó en contribuir con propósitos muy claros. Sin embargo, las características de amplitud del PRODE hicieron del mismo un proyecto muy complejo. El alcance planificado implicaba una diversidad de temas a nivel educativo, una pluralidad de actores, acciones a todos los niveles (central, regional y local), que complicaron su implementación, mientras que la realidad institucional impedía la coordinación de actores y niveles y dificultaba el acceso a las áreas y poblaciones a las que el proyecto necesitaba llegar. Por el lado de los actores, era difícil conseguir que las diferentes direcciones se reunieran para trabajar en común (por ejemplo para educación inicial -prescolar-- y educación básica) cuando esto era necesario y existía evidente debilidad de ejecución en algunas oficinas y direcciones cuya participación era indispensable (por ejemplo el caso de la dirección de educación bilingüe). Con frecuencia, decisiones políticas entorpecían la ejecución de los planes. Por el lado del acceso al área rural y a las poblaciones indígenas, se presentaron problemas por falta de viáticos, deficiencias estadísticas que impedían una adecuada planificación de las

acciones y falta de canales de diálogo y comunicación para llegar a acuerdos con las poblaciones indígenas.

#### **a. Análisis de los factores críticos**

La mayor parte de los supuestos institucionales del PRODE no fueron cumplidos durante su ejecución y causaron impactos importantes en el logro de las metas propuestas por el proyecto. Así tenemos que:

##### A nivel de propósitos:

###### ***Positivos***

La mayor cobertura de CEIC y Pre media multigrado.

###### ***Negativos***

**La inestabilidad política en la administración**, que retrasó la ejecución de varias actividades y su posterior suspensión.

##### A nivel de los componentes:

###### ***Positivos***

**Los aportes de la contraparte local (Gobierno Panameño) se dieron** y de hecho superaron lo planeado de manera importante pasando de un aporte de US\$386,000 hasta alcanzar US\$4.6 millones de dólares.

Es importante tener en cuenta el tema de la sostenibilidad **de promotores, en las actividades del CEIC**. En los docentes de pre media multigrado no se observaron cambios significativos sin embargo, al igual que el caso de las promotoras, el tema es de tomar en cuenta en los años escolares por venir, puesto que las condiciones laborales de este personal docente pueden generar riesgos de sostenibilidad.

###### ***Negativos***

Inicialmente, la **comunidad expresó interés para postular promotores de CEIC**, pero ha sido evidente que este interés ha mermado y con el avance de la ejecución del proyecto se iba presentado de manera gradual la falta de interés de los promotores. La causa más probable de ese desinterés es la tardanza para recibir los pagos durante toda la ejecución.

La **compra y entrega del mobiliario de la aulas y espacios físicos prescolar y pre media** no fue **coordinada** con la apertura de los centros y al culminar el proyecto existen algunas escuelas que carecen de mobiliario nuevo.

**Incremento del costo de los materiales y transporte durante la ejecución del proyecto.** No previeron acciones para subsanar este problema de allí que fue uno de los factores que impactó el cumplimiento de las metas del proyecto.

#### **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El desempeño de la agencia ejecutora fue muy variable durante los cinco años que duró la ejecución del PRODE reformulado. Desde un inicio se presentaron intentos de politizar la gestión y de apoyar acciones que no estaban previstas o con procedimientos poco transparentes. Hubo momentos en que la capacidad de la UGAF mejoraba, pero después se eliminaba la posibilidad de avance efectivo. Fue durante la última gestión de gobierno que el Banco acordó el esquema final de ejecución que se llegó a una buena ejecución con personal responsable y con decisiones firmes. En los últimos dos años, la ejecución del proyecto y el desempeño de la UGAF pueden ser calificados de muy satisfactorio.

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

#### **c. Desempeño del Banco (evaluado por el ejecutor)**

**Asistencia Técnica.** Apoyos para la ejecución del proyecto: Destacamos la colaboración en la preparación de los planes operativos anuales, para los cuales, en ocasiones, se contrataron consultores financiados por el Banco (cooperación técnica). Igualmente, el Especialista Sectorial, brindó asistencia técnica en materia educativa, así como facilitaba la intervención de expertos internacionales en esta materia, lo cual contribuyó al cumplimiento de los objetivos del proyecto. Una prueba más de esto es la aceptación de la ampliación de la ejecución del Proyecto, que a pesar de tener más de 13 años de ejecución, se otorgó una prórroga de 6 meses adicionales para agotar los fondos del financiamiento. Sin embargo, en el área de infraestructura, el Proyecto no contó de manera directa con Asistencia Técnica.

**Flexibilidad en cuanto al uso de normas:** Siempre cumpliendo con las normas del Banco se logró flexibilidad en algunos temas para apoyar a MEDUCA en actividades imprevistas y/o prioritarias para el sector educativo y las políticas de la administración. Hecho que se pone en evidencia cuando el proyecto se reformuló.

**Apoyo a los equipos técnicos nacionales:** Con el apoyo del Banco, se fortalecieron los equipos técnicos de las Direcciones Nacionales responsables de los componentes, los que lograron integrarse y se involucraron en las actividades y objetivos del Proyecto. También se contó con apoyo permanente a la UGAF, en materia de capacitación en las políticas y procedimientos del Banco. La prueba del fortalecimiento del equipo nacional es la conversión de UGAF a Dirección Nacional de Proyectos, lo que viene a ser la maduración de todo el proceso de capacitación y profesionalización del personal técnico.

**Apoyo en los sistemas nacionales:** El Banco colaboró con la consolidación del sistema nacional de evaluación. Como ya se menciona en la evaluación final del Proyecto, una de las medidas que mayor impacto tuvo en MEDUCA, y que fue un producto del Proyecto, fue la implementación de los instrumentos de planificación que en fechas recientes el MEDUCA ha potenciado y utilizado como parte de las herramientas de planificación estratégica quinquenal.

**Apoyo a las políticas y prioridades del sector:** Retomando lo indicado sobre la reformulación y cambios de enfoque que el PRODE sufrió durante su ejecución, se constata el apoyo a las prioridades nacionales y del sector, asumiendo como una oportunidad la amplitud de los objetivos del proyecto, la pertinencia de esos cambios permitió aprobarlos sin grandes tropiezos, inclusive se puede mencionar que a través de esto se pudo hacer frente a casi el 33% de las actividades para financiar el plan de emergencia que surgió como consecuencia de las inundaciones del mes de diciembre de 2010, atendiendo con prontitud las urgencias<sup>1</sup>.

**Otros temas de interés:** Se contó con el apoyo constante del Representante en Panamá, quien se involucró en los proyectos de construcción, realizando visitas de inspección, junto al personal de la UGAF, lo cual trajo como consecuencia un trabajo en conjunto BID-MEDUCA, para lograr las metas trazadas, lo cual se materializó con la culminación exitosa de dichos proyectos. Adicional, el apoyo constante de los especialistas fiduciarios, analistas de operaciones y el personal administrativo, quienes se constituyeron en consejeros y asesores permanentes para el cumplimiento de metas, con el valor agregado que muchos de ellos, además de la experiencia en las políticas del banco, poseen una valiosa experiencia en la administración pública en países latinoamericanos.

Clasificación del Desempeño del Banco			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

<sup>1</sup> El ejecutor hace aquí referencia a que con recursos del proyecto se financiaron reparaciones de escuelas afectadas por las inundaciones del año 2009. Esto se hizo sin afectar el enfoque del componente ni alterar fundamentalmente la estructura del financiamiento.



## **V. Sostenibilidad**

La mayoría de sus productos sigue prestando servicios a los beneficiarios debido a se encuentran dentro de la estructura del Ministerio de Educación y cuentan con presupuesto.

### **a. Análisis de Factores Críticos**

Algunos de los factores críticos relacionados con la sostenibilidad de los productos entregados por el proyecto y de sus acciones son:

- Estabilidad política en la administración del gobierno y del sector: en este sentido más que la estabilidad de quien dirige la cartera de educación, sería importante pensar en políticas educativas y planes estratégicos sectoriales e institucionales que permitan la continuidad de las iniciativas y que cada proyecto estuviera vinculado a una visión a largo plazo.
- La intervención de las direcciones de línea del Ministerio no solo en la ejecución de las acciones sino también en su planificación y diseño.

### **b. Riesgos Potenciales**

Algunos riesgos que pueden afectar la sostenibilidad son:

- Inestabilidad política en la administración general y dentro del MEDUCA.
- Presupuesto no disponible en los tiempos requeridos, particularmente para el nombramiento de profesores de pre media multigrado y de promotores para CEIC.
- Frecuentes cambios de promotoras de pre escolar y docentes de pre media multigrado.
- La falta de reposición de materiales gastables y la capacitación docente.

### **c. Capacidad Institucional**

Como parte de los efectos del proyecto se puede considerar la institucionalización de la capacidad de Ministerio para ejecutar proyectos. Después de un esfuerzo de varios años para viabilizar la ejecución del proyecto, el Ministerio ha encontrado, en la dirección de Proyectos, una fórmula institucional que le permite ejecutar proyectos y programas de inversión y que actualmente está ejecutando, con un buen nivel técnico, otras operaciones en el sector.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre Resultados**

Para realizar el seguimiento del proyecto se contrató una consultoría cuyo resultado era el "Diseño del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proyecto". Los informes de monitoreo y seguimiento se elaboraban de manera semestral.

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

Estaba prevista la realización de una evaluación final del proyecto. Esta evaluación se realizó durante los últimos meses de la operación y fue entregada por la firma consultora contratada con recursos del ejecutor en abril de 2012. La evaluación trata más de una valoración de los procesos pues, por las causas ya señaladas no puede hacer una evaluación de los impactos logrados por el proyecto.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

Algunas de las lecciones aprendidas más importantes son:

1. Si bien la reformulación total de las actividades y componentes de un proyecto puede ayudar a atender nuevas prioridades, equivalentes a una nueva operación, como en el caso de este proyecto, esto no resuelve automáticamente los problemas de ejecución, que se encuentran casi siempre en factores institucionales que limitan la capacidad de gerenciamiento de las operaciones. No basta con reformular el qué de un proyecto que ha tenido problemas de ejecución, hay que atender también al cómo, igual que en una nueva operación.
2. La identificación previa de los riesgos y de las medidas de mitigación es fundamental para la ejecución. Es importante la construcción de un plan de respuesta a los mismos y monitorearlos para que causen el menor impacto posible en el logro de las metas.
3. Es importante realizar un equilibrio entre focalización y dispersión del proyecto en términos de grupos metas y de tipo de intervención. Al focalizar en poblaciones más dispersas hay mayor riesgo de tener menos impacto. Igualmente, al abarcar muchas temáticas se atomizan las acciones.
4. Al introducir modelos nuevos y únicos a las comunidades (CEIC. Pre media multigrado), el proceso de sensibilización debe iniciar antes que la intervención, ya que es un aspecto clave para la aceptación del mismo y al final impacta de manera importante en el éxito de la intervención.

**Anexos:**

- I. Acta del Taller de Cierre
- II. Evaluación del Prestatario
- III. Informe de Ejecución a 2005



**PROGRAMA DE EDUCACION  
Préstamo 1013/OC-PN**

**AYUDA MEMORIA DEL TALLER DE CIERRE**

Lugar: Ciudad de Panamá, Oficinas del Banco Interamericano de Desarrollo.

Día: Miércoles 16 de mayo de 2012

Horario: De 10:30 am a 1:30 p.m.

**I. Participantes:**

- 1.1 Por el Ministerio de Educación: Yeni Morales, Coordinadora de Monitoreo y Seguimiento; Dora de Berrocal, Coordinadora Técnica; Esteban Herrera, Director Nacional de Proyectos; Daisy Valdelamar, Sub Directora Nacional de Proyecto; Isis Nuñez, Directora Nacional de Currículo y Tecnología Educativa; Arturo Rivera, Director Nacional de Evaluación Educativa; Gloria Moreno, Directora Nacional de Educación Básica General; Olga Mendieta, Directora Nacional de Educación de Jóvenes y Adultos y Franklin De Gracia, Director Nacional de Planeamiento Educativo.
- 1.2 Por el BID: Armando Godínez, Ryan Burgess y Zuleyka Moreno.
- 1.3 Por el Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección de Programación de Inversiones: Fabio Bedoya, Coordinador de la Unidad de Financiamiento Externo y Rubén De León, Analista de Proyectos con financiamiento.

**II. Objetivos del Taller de Cierre:**

- 2.1 Los objetivos del taller fueron: (i) revisar en conjunto con el Ejecutor el Informe de Terminación de Proyecto (PCR) preparado por el Banco; (ii) evaluar los resultados del Programa; (iii) analizar la sostenibilidad de las acciones desarrolladas por el Programa; (iv) lecciones aprendidas.

**III. Revisión del Informe de Terminación de Proyecto (PCR):**

- 3.1 Se inició el taller con una explicación por parte del Banco sobre el proceso de preparación del PCR, así como los criterios utilizados en el informe para la evaluación de los objetivos de desarrollo (efectos), el progreso en la implementación del proyecto (Productos) y los componentes.

- 3.2 Adicionalmente, en vista de que la Dirección Nacional de Proyectos tiene actualmente funcionarios que no estuvieron relacionados con la ejecución del Programa, se hizo un recuento de las actividades más relevantes y los componentes. Se hizo una reflexión sobre la alta rotación de personal y de autoridades durante la ejecución. De 2006 a 2011, la Dirección Nacional de Proyectos tuvo al menos 6 directores y pasaron al menos 4 Ministros de Educación.

#### **IV. Reflexiones sobre el diseño y la ejecución del Programa:**

- 4.1 Acerca del Diseño del proyecto, entre otras cosas manifestaron que de haber invertido más en evaluación, monitoreo y seguimiento se hubiera logrado sistematizar e institucionalizar los procesos de evaluación, mejorar la capacidad técnica y la aplicación de pruebas. Consideran que hubo temas muy acertados, por ejemplo, en el Componente de Oportunidades Educativas, se atendió la necesidad de MEDUCA en ese momento, por ejemplo, pre media multigrado y CEIC.
- 4.2 Con relación con el esquema de ejecución, que incluye al CODIPRO y al CONACO, conformados por el Ministro de Educación y los Directores de línea, consideran que estaba funcionando, que había mejor coordinación y mayor agilidad con la ejecución, pero que luego de la restructuración del PRODE, al cambiarse algunos componentes, eso disminuyó.
- 4.3 En relación con el uso de una Administradora de Fondos, en este caso la OEI, consideran que fue muy satisfactorio y que contribuyó mucho a la ejecución financiera del proyecto.

#### **V. Logros del Proyecto**

- 5.1. Se hizo una reflexión sobre los logros del proyecto, en cuanto a que algunos de los componentes tuvieron resultados por encima de los previstos y otros en que se reconoce que no fueron tan efectivos. La Dirección Nacional de Educación Básica General se siente complacida con los resultados y consideran que las metas fueron superadas. Manifestaron que en relación con la cobertura, sienten que se cumplieron las metas, no así por el lado de la calidad, donde, por diferentes factores, se dejaron de hacer algunas actividades, como la impresión de las Guías para alumnos y docentes y la evaluación de los resultados del aprendizaje.
- 5.2 La Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa considera que se sienten satisfechos, con la elaboración de 4 documentos sobre la reforma de la educación media, a pesar de que luego de la reformulación del

programa, no se pudo implementar la reforma curricular de la educación media.

Estos documentos sirvieron de base para la transformación curricular de la media que actualmente implementa el MEDUCA.

- 5.3
- Resumen de la Clasificación de Evaluación del Proyecto. Se revisó la Clasificación de Desempeño del Proyecto: Los Objetivos de Desarrollo, fueron clasificados como Probable, con relación a Progreso en la ejecución del Programa, Satisfactorio y Sostenibilidad como Satisfactorio. El Banco y MEDUCA coincidieron en esta clasificación.

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
Objetivos de Desarrollo	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (P)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
Promedio de Progreso en la Ejecución del Programa	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
Sostenibilidad	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

VI. Sostenibilidad y Riesgos Potenciales:

- 6.1
- MEDUCA manifestó que Pre media Multigrado es un proyecto actualmente sostenible y está incluido en el presupuesto nacional. Están nombrados 750 docentes en Pre media Multigrado, se están dando las capacitaciones necesarias y este año recibieron un aumento de USD100, quedando en un salario de USD700. Muchas de las escuelas que empezaron en el proyecto de Pre media multigrado, ahora han pasado a Pre media regular, lo que es a largo plazo el objetivo del MEDUCA.
- 6.2
- Con relación a la actualización, hay muchas escuelas que han manifestado estar interesadas en adoptar los planes actualizados y los docentes están muy motivados por los resultados, tanto en herramientas, capacitación como en infraestructura.
- 6.3
- La Dirección Nacional de Evaluación Educativa manifestó que el Programa ayudó a esta Dirección a crear las bases para la sostenibilidad de las acciones. Se contrataron 2 funcionarios adicionales y se están contratando 2 más; se les está



brindando capacitación y se están haciendo alianzas con Universidades locales e internacionales para fortalecer esta Dirección.

- 6.4 Con relación al mantenimiento de la infraestructura financiada por el programa, MEDUCA manifestó que desde el año 2010 se implementa un programa de mantenimiento correctivo, preventivo y continuo a las infraestructuras escolares, gracias a un convenio de cooperación interinstitucional entre el MEDUCA y el Ministerio de Gobierno, mediante el cual los privados de libertad aportan la mano de obra durante todo el año para dar mantenimiento a las escuelas y los materiales para estas reparaciones son adquiridos por MEDUCA mediante el rubro considerado en el presupuesto nacional.

**VII. Lecciones Aprendidas**

- 7.1 Identificar desde un inicio los indicadores de resultados medibles, para poder desarrollar la planificación en base a eso.  
A nivel de diseño se deben fijar límites claros en cuanto al alcance de la intervención, lo que nos debe permitir tomar en cuenta las necesidades de todos los actores para que el mismo sea relevante.  
Al diseño de proyecto no se le hizo gestión de riesgos, por lo que no se contaba con planes de mitigación de los mismos.

**VIII. Consideraciones finales:**

- 8.1 El Banco quiere reconocer el esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación, en especial las Direcciones relacionadas con la ejecución del Programa, lo que permitió que el Programa (reformulado) fuera exitoso y que se hayan cumplido con la mayoría de las metas trazadas. Así mismo, MEDUCA resaltó el esfuerzo y apoyo del Banco y se reconoció que la experiencia conjunta fue valiosa.

CONFIDENCIAL

CONFIDENCIAL

**ANEXOS:**

1. Lista de participantes



FECHA: 16 DE MAYO DE 2012

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>INSTITUCION</b>
Robén De León	Analista de Proyectos con Finanzas	MEF / 506-6358
FABIO BEDOYA	Coordinador de la Unidad de Financiamiento Externo	MEF / DPI
Yeni Lel R. Morales	Coordinadora Program. y Seg.	MEDUCA / DNP
Lora B. B. de Benval	Coordinadora Técnica	MEDUCA / DNP
Esteban I. Herrera F.	Director	MEDUCA / DIOP
DAISY VALDELMAR	SUB-DIR DNP	MEDUCA
José X. Múntz	Modulo Curricular y Tecnol. Edu.	MEDUCA
Armando Rivera A	Dirección de Evaluación	MEDUCA
Gloria Morán	Dirección Nac. E. Básica	MEDUCA
Olga Mendueta C	Dirección Nac. y J. y Adultos	MEDUCA
Franklin De Graña	DIRECCIÓN DE PLANEAMIENTO	MEDUCA

## Evaluación del Prestatario



### Banco Interamericano de Desarrollo Informe de Terminación de Proyecto –2006 PCR Evaluación del Prestatario

Nombre del Proyecto: Proyecto de desarrollo educativo (PRODE)	
Agencia Ejecutora: Ministerio de Educación	
Prestatario: Ministerio de Economía y Finanzas	
Fecha de Aprobación del Proyecto: 11 de Junio 1997	Fecha Efectividad Contrato: 4 de septiembre 1997
Fecha Evaluación Prestatario: 31 de mayo de 2012	Fecha Taller de Cierre: 16 de mayo 2012

#### Clasificación del Desempeño del Proyecto por el Prestatario

La probabilidad de Lograr su Objetivo(s) de Desarrollo:

☐ Muy Probable (MP)      ☒ Probable (P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

Implementación del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (HS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PC)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

Sostenibilidad de Resultados de Proyecto:

☒ Muy Probable (MP)      ☐ Probable(P)      ☐ Poco Probable (PP)      ☐ Improbable (I)

#### Desempeño del Prestatario

Por favor clasifique su propio desempeño durante la preparación y ejecución del Proyecto:

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (US)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

#### Desempeño del Banco

Por favor clasifique el desempeño del Banco durante la preparación y ejecución del Proyecto. Elementos que deben ser considerados, incluir hasta que punto el Banco facilitó la participación en el diseño del proyecto, propuso adecuadas soluciones técnicas a problemas identificados, y respondió a las necesidades del Prestatario (sentido del tiempo a la respuesta del Banco, y selección de tipo de instrumento) así como asistencia técnica (y la flexibilidad de responder a situaciones de emergencia durante la implementación del proyecto. Sus comentarios serán incorporados en el PCR, sin ser alterados). Favor notar que esta sección será replicada sin alterar al cuerpo principal del PCR.

☐ Muy Satisfactorio (MS)      ☒ Satisfactorio (S)      ☐ Poco Satisfactorio (PS)      ☐ Muy Insatisfactorio (MI)

#### Sugerencias Adicionales para Mejorar el Desempeño del Banco

Comentarios/sugerencias adicionales para mejorar el futuro desempeño del Banco.

**Informe de Ejecución a 2005**

**Proyecto de Desarrollo Educativo-PRODE**

**PN0069 - 1013/OC-PN**

## Índice

<b>I.</b>	<b>INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>EL PROYECTO .....</b>	<b>4</b>
	A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	4
	B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO .....	7
	i. <i>Objetivo(s) del Desarrollo</i> .....	7
	ii. <i>Componentes</i> .....	8
	C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO .....	13
<b>III.</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>13</b>
	A. EFECTOS DIRECTOS .....	17
	B. EXTERNALIDADES .....	18
	C. PRODUCTOS .....	18
	D. COSTOS DEL PROYECTO .....	20
<b>IV.</b>	<b>IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>21</b>
	A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	21
	B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA .....	23
	C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	24
<b>V.</b>	<b>SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>24</b>
	A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	24
	B. RIESGOS POTENCIALES .....	25
	C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	26
<b>VI.</b>	<b>EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>26</b>
	A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS .....	26
	B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN EX-POST .....	32
<b>VII.</b>	<b>LECCIONES APRENDIDAS - RECOMENDACIONES .....</b>	<b>33</b>

## I. Información Básica

DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$): 73,254,000	
<b>NO. PROYECTO:</b> PN/0069 - 1013/OC-PN	<b>TITULO:</b> PROYECTO DE DESARROLLO EDUCATIVO
<b>Prestatario:</b> Gobierno de Panamá	<b>Fecha aprobación Directorio:</b> junio 11 de 1997
<b>Agencia ejecutora (AE):</b> Ministerio de Educación (MEDUCA)	<b>Fecha efectividad contrato préstamo:</b> septiembre 4 de 1997
<b>Préstamo:</b> 1013/OC-PN	<b>Fecha elegibilidad primer desembolso:</b> febrero 16 de 1998
<b>Sector:</b> Educación	<u>Meses en ejecución</u>
<b>Instrumento de préstamo:</b> Inversión	* desde aprobación: 109 (a julio de 2006)
	* desde efectividad del contrato: 103 (a julio de 2006)
	<u>Períodos de desembolso</u>
	Fecha original desembolso final: septiembre 4 de 2003
	Fecha actual desembolso final: diciembre 31 de 2011
	Extensión acumulativa (meses): 99 meses
	<u>Monto préstamo(s)</u>
	* Monto original: \$ 58,126,000.00
	* Monto actual: \$ 30,355,001.00 (a julio 2006)
	* Pari Passu: \$6,455,000 (23%)
	Fueron fondos redireccionados de <input type="checkbox"/> o a <input type="checkbox"/> este proyecto?
	<input type="checkbox"/> N/A (favor marcar una)
	<b>Monto US\$:</b>
	<b>Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:</b>
	<b>Número de Proyecto(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:</b>
<b>Reducción de Pobreza (PTI):</b> Si	
<b>Equidad Social (SEQ):</b> Si	
	<u>Desembolsos</u>
	* Monto actual: \$32,655,655 – 44.6% (%)
	<u>Costo total del proyecto</u> (estimado original): \$73,156,000.00
	<u>En estado de "Alerta"</u>
	Está el proyecto "en alerta" por PAIS: Si
	De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAIS): IP
	Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica): el proyecto se diseñó para ser ejecutado en un período de seis años; sin embargo, luego de ocho años no se habían logrado todos los resultados esperados en sus cinco componentes. Además, sólo se había desembolsado el 34% de los recursos del crédito. Por lo tanto, se acordó su reformulación.

Resumen de la Clasificación de Desempeño				
OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

#### **Contexto social, económico y educativo de Panamá**

El Proyecto de Desarrollo Educativo (PRODE) fue diseñado en 1996 con el propósito de lograr mayor eficiencia o pertinencia externa, mejorar la eficiencia interna a través del fortalecimiento de procesos pedagógicos y de la administración educativa, y aumentar las posibilidades de acceso a la educación desde el nivel preescolar hasta el grado 12. Su diseño pretendía, además, apoyar la puesta en marcha de los nuevos requerimientos de la Ley 34 de 1995 (Ley de Educación). Esta norma, que fue el resultado de un amplio consenso nacional, buscaba que el sector educativo diera respuestas más pertinentes y efectivas a los requerimientos de modernización y desarrollo del país.

A comienzos de los años 90 la economía panameña se sustentaba en los sectores de servicios bancarios, comerciales y navieros. Después de un importante crecimiento económico en 1992 (8%), éste se redujo al 2% en 1995, año en el que el desempleo llegó al 14%. Aunque los principales indicadores sociales de Panamá mostraban una situación aparentemente favorable dentro del contexto latinoamericano, era preocupante la gran brecha entre zonas urbanas y rurales, y entre ricos y pobres. El 30% de la población, especialmente de áreas muy remotas y de zonas urbanas marginales, vivía en pobreza crítica. Esta situación afectaba principalmente a los grupos indígenas (equivalentes al 8% de la población del país en ese entonces), para los cuales se reconoció la necesidad de dar un tratamiento educativo especial.

A mediados de la década de los 90 la matrícula en preescolar abarcaba el 47% de los niños de 5 años de edad; la primaria era prácticamente universal (98% de cobertura neta) y el 76% de los jóvenes cursaba la secundaria, aunque este nivel educativo no hacía parte de la educación obligatoria. Estas cifras ocultaban diferencias significativas que iban en detrimento de los niños y jóvenes residentes en las áreas rurales y de los grupos indígenas: (a) la atención en preescolar estaba prácticamente limitada a las áreas urbanas; (b) las tres cuartas partes de las escuelas de primaria eran multigrado y las tasas de repetición de cursos eran muy altas; (c) aunque la población rural correspondía al 45% del total de habitantes, solamente el 16% de la matrícula en secundaria se ubicaba en esta zona. Este bajo acceso se debía a factores relacionados con las grandes distancias entre las residencias y los establecimientos educativos, y la insuficiencia de espacios, equipamientos escolares y docentes. Adicionalmente, la oferta educativa de secundaria era bastante desigual: en tanto que algunos centros educativos ofrecían seis años y una amplia gama de materias académicas y enseñanza de oficios, otros sólo tenían las materias académicas correspondientes a los grados séptimo a noveno; en todos era común el alto rezago de contenidos, métodos de enseñanza e instructores.

A este rezago también contribuía la poca disponibilidad de buenos libros de textos, especialmente para los alumnos más pobres y los de las escuelas multigrado, así como la inexistencia de bibliotecas escolares, lo que impedía que los estudiantes desarrollaran aptitudes para la búsqueda y análisis de información, así como para la realización de

investigaciones. También era preocupante el poco tiempo dedicado a la educación, puesto que el año escolar tenía apenas 170 días y jornadas de 5 horas diarias, lo que totalizaba 850 horas anuales, cifra bastante inferior al promedio internacional de 1,000 horas.

A pesar de que en ese entonces la gran mayoría de los docentes panameños (78%) contaba con la formación mínima requerida para ejercer la profesión – poseer el título de normalista – un estudio realizado por el BID en ese entonces mostró que les hacía falta mucha experiencia técnica en métodos pedagógicos y en el manejo de las aulas, así como de habilidades de planificación, gerenciales y administrativas. Adicionalmente, se encontró que los cursos de capacitación en servicio, a los cuales accedían mayormente los docentes de las áreas urbanas, no estaban relacionados con el mejoramiento de su trabajo, sino con las expectativas de ascensos laborales y traslados a escuelas bien dotadas de recursos.

A esta problemática enunciada anteriormente se unía la falta de capacidad del Ministerio de Educación para evaluar y controlar sistemáticamente sus programas, así como para diseñar y poner en práctica innovaciones educativas. No había un sistema de información gerencial que permitiera analizar los avances y las dificultades para tomar las decisiones más apropiadas. La planificación financiera y el control presupuestario de los diferentes programas eran muy débiles y la mayoría de escuelas multigrado ni siquiera contaba con un director. La participación de los padres de familia se limitaba a la recolección de fondos, a la prestación de servicios voluntarios y a la administración de la distribución de los fondos escolares suplementarios.

En 1995 el gasto público directo en educación representó el 5.1% del PIB, uno de los más altos en Latinoamérica en esa época. En ese mismo año el porcentaje del presupuesto gubernamental destinado a educación fue del 22%, el cual se distribuyó de manera bastante equilibrada entre los niveles – 28% para preescolar y primaria; 22% para la secundaria y la media; 24% para educación superior y el 26% para otros programas educativos. El 84.4% de estos recursos provenía de los gastos ordinarios del gobierno, y solamente el 3.5% correspondía a inversiones con financiamiento externo. Aunque el gasto era alto, éste no se reflejaba en una prestación del servicio educativo con alta calidad para toda la población en edad escolar.

Fue para solucionar muchos de los problemas enunciados anteriormente que la Ley de Educación de 1995 introdujo cambios importantes en el sistema educativo panameño:

- (a) la enseñanza obligatoria se amplió de seis a once años (dos grados de preescolar, seis de primaria y tres de secundaria – premedia), lo que requería la reorganización y ampliación de las escuelas existentes, la redistribución del personal, la capacitación de maestros para atender los niveles de preescolar y secundaria, y el diseño y puesta en marcha de estrategias pedagógicas innovadoras, tales como educación a distancia, para contrarrestar los problemas de acceso;

- (b) la necesidad de transformar los planes de estudio y programas, con miras a articular los niveles educativos, elevar los estándares y asegurar mayor pertinencia y mejor rendimiento educativo.
- (c) la descentralización, entendida como una delegación paulatina de la administración, el control presupuestario (excepto de contratación y pago de personal docente) y la adopción de decisiones técnicas hacia los niveles regionales y los centros educativos, así como la formalización de la participación de los padres de familia y la comunidad, a fin de aumentar la responsabilidad.
- (d) Los recursos para la educación no podían ser inferiores a los del año anterior, ni situarse por debajo del 6% del PIB. Asimismo, las municipalidades deberían aportar el 20% de sus ingresos para apoyar la educación básica. Además, un mayor número de escuelas podría tener acceso a fondos adicionales derivados de la porción de impuesto sobre la nómina destinada al Fondo de Seguro Educativo, con los cuales podrían financiar programas de nutrición, equipos, materiales y construcciones.

Adicionalmente, a comienzos de 1996 el gobierno panameño suscribió un contrato de préstamo de US\$ 35 millones con el BIRF a través del cual se buscaba superar varios de los problemas mencionados anteriormente: (a) construcción y rehabilitación de 2,000 aulas; (b) ampliación de la cobertura de la educación preescolar no oficial mediante la apertura de 400 Centros Familiares y Comunitarios de Educación Inicial (CEFACI) en comunidades pobres y la puesta en marcha de un programa experimental de desarrollo infantil; (c) mejoramiento de la eficiencia de la educación primaria a través de la capacitación de 3,800 docentes multigrado en temas pedagógicos, la elaboración de materiales, el suministro de libros de texto y bibliotecas; (d) la creación de 3,500 becas trienales; (e) evaluación de muestras de estudiantes de los grados 3, 6, 9 y 12 en las materias básicas y la realización de pruebas de aptitud escolar para el 5% de los estudiantes que ingresaran a primer grado; y (f) apoyar algunas actividades de fortalecimiento institucional del MEDUCA a nivel central y regional, incluyendo el diseño de un sistema de información gerencial.

El PRODE buscaba complementar estas acciones, centrándose en los aspectos de fortalecimiento de la pertinencia, el mejoramiento de las prácticas pedagógicas, la revisión de los planes de estudio, la preparación de los docentes, la introducción de nuevos instrumentos de evaluación, así como una mayor delegación de responsabilidades a los institutos, y el fortalecimiento de las capacidades de planificación, administración y apoyo técnico. También se buscaba mejorar la eficiencia del gasto público y promover la estructura, los sistemas y el concepto de participación social y responsabilidad, para apoyar la modernización educativa.

### **Propósitos del proyecto que fueron objeto de la solicitud de crédito del BID**

En el momento en que este proyecto fue diseñado el gobierno de Panamá estaba realizando transformaciones significativas en tres grandes dominios de la educación: (a) los contenidos de la enseñanza; (b) los métodos pedagógicos; y (c) el buen gobierno del sistema. Se esperaba que gracias a este Proyecto se mejoraran sustancialmente los



aprendizajes de los niños y los jóvenes. En este período también se logró un amplio consenso entre diferentes actores que durante dos décadas habían presentado profundos desacuerdos: docentes, padres, la iglesia, los empleadores y los partidos políticos. El consenso se dio alrededor de la necesidad de modernizar el sistema educativo, lo que quedó registrado en la Ley de Educación promulgada en 1995 y en un plan decenal para la educación. Este consenso también se obtuvo porque los diferentes actores panameños tomaron consciencia sobre el progreso significativo logrado por varios países de Europa y Asia, que en años anteriores estaban en situación igual o inferior a Panamá, y que en el momento del proyecto habían superado a este país.

Se consideraba que el principal desafío del sector educativo panameño en ese entonces era el de integrar once años de educación, lo que implicaba contar con planes de estudios, cuyos resultados sólo se verían plenamente en un lapso de 13 años.

En términos financieros, se esperaba que el Proyecto generara un impacto en lo relacionado con el uso más eficiente de los recursos, debido a la disminución de los alumnos repetidores, y a una asignación de los gastos basada en resultados y en desempeño del sistema, al igual que un apropiado proceso de planificación. También se afirmó que la política fiscal del sector público asignaría prioridad al suministro de los fondos de contrapartida, porque la expansión de la deuda multilateral formaba parte de la estrategia gubernamental de cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda. El gobierno también se vería beneficiado en la reducción del costo salarial del sector público, a través de la introducción de nuevos controles presupuestarios (ascensos de docentes vinculados a desempeño y mayor racionalidad en la prestación del servicio educativo).

## **b. Descripción del Proyecto**

### **i. Objetivo(s) del Desarrollo**

El objetivo del Proyecto era lograr mayor eficiencia o pertinencia externa y eficiencia interna, así como aumentar las posibilidades de acceso a la educación, desde el nivel preescolar hasta el grado 12. Este gran objetivo coincidía con la estrategia educativa nacional y con la normatividad definida en la Ley de Educación promulgada en 1995.

Con la ejecución del Proyecto se esperaba alcanzar los siguientes resultados globales, además de los específicos de cada uno de los componentes, los cuales se describirán en el siguiente apartado:

- (a) Mejorar en un 20% los resultados de las pruebas de rendimiento en los niveles de educación básica y secundaria.
- (b) Aumentar en 30% los resultados de las pruebas de rendimiento para los estudiantes de primero y segundo grados de enseñanza primaria en las poblaciones indígenas y zonas rurales apartadas.

(c) Aumentar los porcentajes de estudiantes que completaban sus estudios (graduación), así:

- En sexto grado: de 78% en 1997 a 90% en 2002
- En noveno grado: de 61% en 1997 a 71% en 2002
- En 12° grado: de 17% en 1997 a 26% en 2002

(d) Reducir de 15,4 a 13,7 años el tiempo necesario para que un alumno completara el ciclo de enseñanza básica.

(e) Aumentar la cobertura en preescolar y secundaria, mediante acciones que complementaran las definidas en un crédito del gobierno panameño con el BIRF, así:

- Preescolar (niños de 4 y 5 años de edad): de 44% a 75% en 2002
- Para niños de 15 a 17 años: de 16% a 44% en 2002

Este proyecto fue reformulado en 2005, luego de ocho años de actividades, y a partir de recomendaciones realizadas tanto por la evaluación de medio término como por misiones técnicas y administrativas que se llevaron a cabo posteriormente, en las cuales se identificaron retrasos y problemas en la ejecución de todos los componentes, lo que afectaba negativamente los resultados. Además, el nivel de desembolso de los recursos del crédito fue de tan sólo el 34% durante este período.

En el presente informe solamente se analizarán los resultados del proyecto en su etapa previa a la reformulación, lo que corresponde al período entre el segundo semestre de 1997 y diciembre de 2005.

## **ii. Componentes**

El proyecto se estructuró en cinco componentes interrelacionados, que respaldarían un proceso de tres fases, a saber: (a) diálogo y diseño; (b) realización de actividades experimentales y evaluación de nuevos programas y sistemas; y (c) ejecución en todo el sistema de prestación de servicios. Asimismo, se previó la asistencia técnica para todos los componentes, la cual sería provista por expertos externos y nacionales a los pares locales, con el propósito de dejar capacidad instalada localmente.

### **Componente 1. Transformación del plan de estudios**

Este componente tenía como finalidad institucionalizar un sistema nacional de mantenimiento de la calidad y la pertinencia, equitativo para toda la población, en todo el territorio nacional. Para ello, se cumplirían dos propósitos: (a) desarrollar y poner en práctica nuevos planes de estudio, de carácter integrado, para los institutos preescolares, de primaria y de secundaria con objetivos y perspectivas de resultados claramente definidos, los cuales deberían ser actualizados permanentemente; y (b) diseñar un sistema de evaluación de los planes de estudio. Se esperaba que los contenidos y los métodos

pedagógicos se establecieran en todas las escuelas, especialmente en aquellas ubicadas en zonas de mayor pobreza, donde se pretendía que existieran expectativas de logros claramente definidas, un programa de estudios, orientación docente pedagógica y una evaluación de desempeño basada en normas establecidas nacionalmente.

Las acciones definidas para este componente fueron las siguientes:

- Realización de actividades experimentales en 25 institutos de secundaria superior (media) y 99 preescolares, de primaria y secundaria inferior (premedia), antes de extender los resultados a todos los institutos. Estas escuelas experimentales pondrían en práctica los nuevos planes de estudio, y se brindaría a los docentes preparación para aplicar nuevos programas y mejores métodos, así como elementos didácticos y pedagógicos. Los docentes también recibirían capacitación para utilizar bibliotecas, laboratorios, instrumental y material didáctico computarizado, para apoyar los aprendizajes en las aulas.
- Establecimiento de un programa simplificado en el nivel de preescolar, para preparar mejor a los estudiantes para la enseñanza primaria.
- Establecimiento de un plan de estudios escolares básico, que integraría la primaria y la premedia, aplicando los mismos estándares académicos para todos los alumnos.
- Realización de ajustes a los objetivos programáticos de la secundaria superior (media) para que los alumnos pudieran especializarse, pero aplicando a todos los mismos estándares y requisitos.
- Implementación de pruebas formativas, de aula, administradas con relación a determinados criterios, para medir el desempeño con respecto al plan de estudios.
- Realización de consultas a nivel nacional, diálogo de política educacional y campaña de difusión para lograr consensos sobre los objetivos y contenidos generales del plan de estudios. En estas consultas participarían especialistas en educación, universidades, el MEDUCA, asociaciones de padres, docentes y sus sindicatos, empleadores, grupos comunitarios y representantes políticos. Para ello, se financiarían seminarios regionales, “dictámenes periciales”, servicios de comunicación, difusión y secretaría.

## **Componente 2. Recursos pedagógicos y docentes**

El objetivo de este componente era mejorar, cuantitativa y cualitativamente, la enseñanza que se impartiría en el marco del nuevo plan de estudios. Se buscaba reducir la heterogeneidad de los resultados obtenidos por los estudiantes, debido a las diferencias de calidad docente, promoviendo la utilización eficiente de recursos didácticos por parte de los alumnos y los maestros. Las actividades de este componente eran las siguientes:

- Preparación y distribución de nuevos materiales pedagógicos y didácticos para los nuevos planes de estudio.
- Suministro de recursos didácticos – textos básicos con carácter de préstamo para los alumnos de educación básica; textos y libros de ejercicio gratuitos para el 50% de alumnos de bajos ingresos; conjuntos de materiales de ciencia para la enseñanza científica y tecnológica; juegos educativos y 20 centros didácticos experimentales, con asistencia de computadores, para complementar el aprendizaje en el aula. Los alumnos de los grados iniciales pertenecientes a grupos indígenas recibirían materiales bilingües y en su lengua nativa. A su vez, las escuelas secundarias (inferiores y superiores) recibirían libros para las bibliotecas, materiales de ciencias y conjuntos de materiales para la enseñanza de las matemáticas, arte y educación física.
- Capacitación de profesionales del MEDUCA y de personal de las escuelas, incluidos bibliotecarios, en el uso de los nuevos recursos didácticos. Este proceso incluía la realización de recorridos de observación para tomar conocimiento de las buenas prácticas de administración y aplicación de los recursos didácticos y pedagógicos.
- Realización de estudios para evaluar la posibilidad de llevar a la práctica medios alternativos para financiar y suministrar libros de texto y recursos didácticos, con miras a establecer políticas y mecanismos de actualización y distribución de textos, y puesta de los mismos al alcance de alumnos indígenas y de bajos ingresos.
- Establecimiento de un sistema computarizado de cuentas y distribución de inventario para apoyar la administración de recursos didácticos y pedagógicos.

### **Componente 3. Perfeccionamiento profesional de docentes y directores**

Con la realización de este componente se buscaba establecer políticas nacionales de capacitación, así como incentivos para orientar la capacitación de los docentes, directores y supervisores hacia las prioridades del sector educativo. Las actividades de este componente eran las siguientes:

- Capacitación práctica, por una sola vez, para preparar a los maestros en el uso de los nuevos programas, métodos pedagógicos y recursos de enseñanza, así como para la administración de los elementos de evaluación. Esta capacitación beneficiaría al 70% de los docentes de centros preescolares, los 14,000 docentes y directores de las escuelas primarias, y los 11,000 docentes de secundaria.
- Reestructuración de la unidad de capacitación del MEDUCA para asumir un papel más preponderante en el diseño de políticas nacionales de capacitación y mecanismos de incentivos para orientar dicha capacitación, así como en la coordinación y contratación de servicios de capacitación. Con ello, sería posible contratar más servicios de esta naturaleza a instituciones universitarias y otros centros de formación ubicados en las regiones, así como modificar las políticas de capacitación e incentivos para que los docentes, directores y supervisores buscaran cursos más pertinentes y

prioritarios. Esto implicaba la capacitación al personal del MEDUCA encargado de administrar el desarrollo de personal.

- Establecimiento de una estructura descentralizada para el perfeccionamiento de los docentes y directores, basada en investigaciones y evaluaciones locales realizadas por universidades y otras instituciones, para lograr la satisfacción de las necesidades de los institutos, las regiones y el nivel nacional.
- Realización de estudios sobre las necesidades de capacitación.
- Realización de recorridos de observación para identificar buenas prácticas.
- Identificación e incorporación de universidades que tuviesen establecimientos de extensión regional a la red de capacitación docente en servicio.
- Promoción de asociaciones de docentes de carácter profesional.

#### **Componente 4. Evaluación educacional**

El objetivo de este componente era apoyar el establecimiento de un sistema continuo de evaluación educativa. Para el efecto, se realizarían las siguientes actividades:

- Diseño de nuevos instrumentos de evaluación del progreso de los alumnos en cuanto al logro de los objetivos de los planes de estudio. Para ello, se daría capacitación a los docentes en técnicas de realización de pruebas basadas en el aula y con relación a criterios.
- Establecimiento, en el MEDUCA y otras instituciones, de capacidad necesaria para diseñar mecanismos de evaluación vinculados a la revisión del plan de estudios, innovaciones educativas y capacitación en servicio. Estos mecanismos combinarían evaluación de aula con pruebas nacionales. Estas últimas serían diseñadas con apoyo técnico del BID y del BIRF. Los recursos de esta última entidad se destinarían al financiamiento de pruebas muestrales.
- Elaboración de indicadores y bases de datos para verificar el desempeño del sistema educativo. Con recursos de este proyecto se apoyaría la adquisición o diseño de programas y con recursos del crédito del gobierno panameño con el BIRF se comprarían los equipos.

#### **Componente 5. Aumento de la eficiencia operativa**

Este componente tenía como propósito incrementar la capacidad del MEDUCA de planificar, manejar y administrar la reestructuración de la enseñanza básica y la reorganización (descentralización) del sistema educativo. Para ello, se realizarían las siguientes actividades:

- Asistencia técnica y diseño de sistemas para mejorar la administración, planificación y capacidad de evaluación del personal, y establecimiento de presupuestos basados en el desempeño de los institutos de enseñanza y del nivel regional. Esto se haría mediante la capacitación de personal técnico del MEDUCA en temas de presupuestación, programación y control de recursos financieros. Asimismo, se adelantarían estudios encaminados a respaldar la descentralización y la modernización, la revisión de los procedimientos de selección y promoción de los docentes, y la redistribución de los institutos por distritos.
- Realización de estudios y asistencia técnica para orientar la descentralización y la organización institucional. Esto se haría mediante la capacitación de directores y asociaciones de padres para que asumieran nuevas responsabilidades (planificación, ejecución, evaluación y administración de presupuestos), derivadas de una administración basada en los institutos de enseñanza. Se esperaba que al final de la fase experimental, que se realizaría en 124 escuelas, el 95% contaría con asociaciones de padres dotadas de personería jurídica participando activamente en la administración de los recursos financieros asignados por el sector público.
- Evaluación de los ajustes requeridos en las instalaciones, así como en las asignaciones de maestros. Para ello se llevaría a cabo un análisis mediante la utilización de mapas de institutos y un inventario de infraestructura y su utilización. Con ello, el MEDUCA podría proponer fórmulas para la reorganización de las escuelas y el personal existentes, así como plantear alternativas eficaces en función del costo, para poder expandir la cobertura en preescolar y secundaria. Se previó que si el estudio cartográfico recomendara el apoyo de cierto grado de expansión de aulas y/o rehabilitación de escuelas en áreas rurales, se contaría con US\$ 500,000 para este propósito.
- Realización de una exploración de opciones no tradicionales para expandir la cobertura de la primaria y así, mejorar el acceso.
- Desarrollo de datos de información gerencial para mejorar la capacidad del MEDUCA para administrar el sistema, en la medida en que las escuelas logran mayores niveles de autonomía.
- Elaboración de planes de administración de la educación a corto y a largo plazo.
- Puesta en marcha de un programa de información para hacer participar a los padres en asuntos relacionados con los institutos y las comunidades.
- Realización de recorridos de observación de buenas prácticas en países como El Salvador, para funcionarios administrativos y técnicos del MEDUCA.
- Constitución de un fondo especial para respaldar innovaciones iniciadas por los docentes y los institutos.

Estos componentes se mantuvieron sin cambios durante toda la duración del Proyecto, hasta su reformulación a finales de 2005.

### c. Revisión de la Calidad del Diseño

Revisión de la Calidad del Diseño			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

### III. Resultados

A continuación se presenta una tabla con síntesis de los resultados del proyecto a 31 de diciembre de 2004, en lo relacionado con el cumplimiento de las metas establecidas para cada uno de los componentes en el momento de su aprobación. Esta síntesis se basa en la revisión de todos los informes semestrales, las evaluaciones del primer año y de medio término, y los registros de los ISDP. Adicionalmente, en el Anexo 1 se adjunta una cronología del mismo, la cual fue elaborada a partir de la revisión documental. Esta cronología es complementada con un listado exhaustivo de todas las actividades realizadas durante el proyecto, de acuerdo con los informes semestrales de avances (véase Anexo 2).

COMPONENTE	METAS	RESULTADOS A DICIEMBRE DE 2004	OBSERVACIONES
Transformación curricular	Al final de cinco años de ejecución, el 80% de las escuelas estarían usando los nuevos planes de estudio.	El grado de avance de esta actividad era del 90%.	No se cuenta con evidencia para establecer cuántos centros escolares adoptaron e implementaron estos planes de estudio. Según los informes, la adopción fue mayor en preescolar y básica (grados 1 a 9) que en la media.
	Diseño de un sistema de información para actualización de los objetivos, contenidos y métodos pedagógicos, en funcionamiento a partir del quinto año del proyecto.	Se reportan logros en algunas actividades: - Avance en la sistematización de la información de planes de estudio: 50% - Procesamiento, integración y validación de la base de datos: 25% - Funcionamiento del sistema de información con capacidad para generar informes: 25%.	Las evaluaciones mostraron que, si bien se avanzó en la realización de las actividades programadas, éstas no reflejaban claramente una ruta crítica entre insumos, tareas, actividades y consecución de productos.
Modernización de los recursos pedagógicos, materiales didácticos y docentes	Preparación y distribución de nuevos materiales pedagógicos y didácticos para los nuevos planes de estudio – contar con material pedagógico pertinente y en las cantidades adecuadas.	El grado de cumplimiento general del indicador fue de 45%.	En este caso tampoco se logró reflejar, a través de las actividades programadas, la ruta crítica entre insumos, tareas, actividades y productos. Además, la elaboración de materiales no se relacionó con los avances en la transformación curricular.

COMPONENTE	METAS	RESULTADOS A DICIEMBRE DE 2004	OBSERVACIONES
	Un sistema mecanizado de inventario de materiales pedagógicos en funcionamiento al final del quinto año del proyecto.	A la finalización del séptimo año del proyecto el grado de cumplimiento general fue de aproximadamente 50%.	De acuerdo con el informe semestral de diciembre de 2004, los rubros que mejor ejecución tuvieron fueron los de guías para el uso de programas, trípticos sobre grupos indígenas y laboratorios de informática, con el 100% de cumplimiento. En contraste, los de más bajo cumplimiento fueron los cuadernos de trabajo, los textos de alumnos y laboratorios integrados, con cerca de un 33% de cumplimiento.
Perfeccionamiento profesional de docentes, directores y supervisores	Capacitación única a docentes (maestros, directores y supervisores) en los nuevos planes y metodologías de enseñanza.	El 90% de los docentes recibió por lo menos una capacitación.	No se hizo un seguimiento que permitiera establecer qué tan efectiva fue esta capacitación ni para conocer si los docentes conocen, manejan y aplican los nuevos planes de estudio y las metodologías de enseñanza.
	Sistema de capacitación funcionando de manera descentralizada.	Se presentan los siguientes logros: - 30% de avance en la reestructuración organizativa y funcional de la unidad de capacitación del MEDUCA. - 20% de avance en el establecimiento de nuevas políticas de capacitación. - 30% de avance en la creación de los sistemas regionales de capacitación descentralizada. - 20% de avance en los cambios necesarios al sistema de incentivos de las capacitaciones.	No se logró implementar el sistema descentralizado de capacitación, debido a la ejecución muy baja de las actividades que deberían conducir a su creación.



COMPONENTE	METAS	RESULTADOS A DICIEMBRE DE 2004	OBSERVACIONES
Sistema de evaluación educacional	A la finalización del quinto año de ejecución estará en funcionamiento un sistema de evaluación basado en los nuevos planes de estudio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación de 520 facilitadores y 6,600 docentes en evaluación en el aula</li> <li>- Formación a nivel de postgrado de 37 técnicos.</li> <li>- Formación a nivel de diplomados de aproximadamente 500 técnicos</li> <li>- Necesidades de manuales de evaluación de primero a noveno grados suplidas en un 60%.</li> </ul>	Este fue el componente con el menor nivel de avance. Al final de siete años del proyecto no se logró diseñar ni implementar un sistema de evaluación. Se detectaron serios problemas de articulación entre este componente y los demás (transformación curricular, recursos didácticos y formación de docentes y directivos). Además, este componente tenía responsabilidades divididas entre las Direcciones de Planeamiento Educativo y de Currículo y Tecnología Educativa, lo que pudo generar problemas de coordinación.
	Elaboración de un sistema de indicadores y bases de datos para medir el desempeño del sistema educativo	- El avance fue del 10%.	Esta fue la actividad con más baja ejecución dentro de este componente. Después de siete años el MEDUCA no logró disponer de un sistema de indicadores para poder tomar decisiones ilustradas.
	Diseño de un sistema nacional de evaluación y exámenes de logros de los estudiantes, a través del cual se aplicarán nuevas pruebas de rendimiento a los estudiantes.	- No se logró tener pruebas de rendimiento académico.	Solamente en 2002 se creó la Dirección de Evaluación Educativa en el MEDUCA; por lo tanto, en los años anteriores no se contó con un responsable técnico sobre este tema, lo que dificultó su puesta en marcha.
Mejoramiento de la eficiencia operativa	Un nuevo sistema de administración de personal en funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 50% de avance en la obtención de una disposición legal para crear el Sistema Nacional de Planificación Educativa.</li> <li>- 50% de avance en las capacitaciones a directores, supervisores y planificadores</li> </ul>	Las actividades relacionadas con el mejoramiento de la eficiencia operativa podrían ser objeto de una operación de crédito específica.

COMPONENTE	METAS	RESULTADOS A DICIEMBRE DE 2004	OBSERVACIONES
	Al final del proyecto por lo menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros estarían en condiciones de administrar su presupuesto en conjunto con las asociaciones de padres, en el marco de la descentralización educativa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 20% de avance en el establecimiento de un nuevo marco legal</li> <li>- 20% de avance en la administración de recursos financieros por las escuelas.</li> <li>- 35% de avance en la legalización y capacitación a las asociaciones de padres.</li> <li>- 25% de avance en la capacitación de miembros de la comunidad educativa.</li> </ul>	No se logró avanzar sustancialmente en la descentralización de la educación, especialmente en lo relativo al fortalecimiento de la autonomía escolar, aunque ésta era una prioridad del gobierno. Asimismo, las actividades del proyecto fueron ejecutadas de manera centralizada, lo que plantea contradicciones entre los propósitos y la puesta en práctica.
	Al término del proyecto el 95% de las escuelas debería tener asociaciones de padres legalmente constituidas.	Véanse los resultados de la meta anterior.	
	Contar, al final del segundo año de ejecución, con un estudio sobre el uso de las instalaciones escolares, para poder asignar recursos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance del 10% en el estudio de capacidad y uso de la infraestructura.</li> <li>- Avance del 10% en el diseño e implementación del mapa escolar.</li> <li>- Avance del 50% en la construcción de aulas.</li> <li>- Avance del 30% en la focalización de nombramientos de maestros para áreas deficitarias.</li> </ul>	La construcción y rehabilitación de aulas avanzó, pese al escaso avance en el estudio que debería determinar el estado y uso de la misma.
	Contar, al final del cuarto año de ejecución, con opciones no tradicionales de provisión de servicios funcionando en un 80%.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avance del 50% en el programa de telebásica.</li> <li>- Avance del 50% en el programa de centros nocturnos de educación laboral.</li> </ul>	Las telebásicas siguen siendo aplicadas en diversas regiones de Panamá.

## a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos	
1. Eficiencia o pertinencia externa, eficiencia interna y posibilidades de acceso a la educación desde el nivel de preescolar hasta el grado 12, mejoradas y aumentadas al final del Proyecto.  Clasificación: PP.	<u>Efectos Directos Planeados:</u> <u>Línea de Base (1997)</u> 1.1B Mejoramiento de 20% de los resultados de las pruebas de rendimiento en los niveles de educación básica y secundaria. Sin información, porque no se realizó evaluación ex ante. 1.2B Aumento del 30% en los resultados de las pruebas de rendimiento para alumnos de primero y segundo grado de enseñanza primaria en las poblaciones indígenas y en zonas rurales apartadas. Sin información. 1.3B Junto con el proyecto BIRF, entre 1998 y 2003, la cobertura en las zonas rurales y pobres debe aumentar de 44% a 75% para los niños de 4 y 5 años, y de 16% a 44% para niños de 15 a 17 años. 1.4B Aumento del porcentaje de alumnos que completan, entre 1997 y 2003: (i) 6°. Grado, de 78% a 90%; (ii) 9°. Grado, de 61% a 71%; y (iii) 12°. Grado, de 17% a 23%. 1.5B Reducción de 15.4 a 13.7 (11%) del período necesario para que un niño egrese del ciclo de enseñanza primaria o básica (hasta noveno grado) entre 1997 y 2003  <u>Intermedia</u> No se establecieron metas intermedias.  <u>Término del Proyecto (2003):</u> Los valores de los valores esperados al finalizar el proyecto están presentados en el enunciado de la línea de base.	<u>Efectos Directos Logrados</u> 1.1 No hay datos, porque no se aplicaron pruebas 1.2 No hay datos. 1.3 (i) Cobertura para niños de 4 y 5 años de zonas rurales y pobres: 48% (2003); (ii) Cobertura para niños de 15 a 17 años: 52% (2003). 1.4 (i) Porcentaje de alumnos que completan el 6o. grado: 90% (2003); (ii) Porcentaje de alumnos que completan el 9°. Grado: 75% (2003); (iii) Porcentaje de alumnos que completan el 12°. Grado: 57% (2003). 1.5 Reducción del período necesario para que un niño egrese del ciclo de enseñanza primaria o básica: 6.8% (2003).
<b>Reformulación.</b> [ <input checked="" type="checkbox"/> ] N/A		
<b>Reajuste ISDP</b> [ <input checked="" type="checkbox"/> ] N/A		
<b>Resumen del(os) Objetivo(s) de Desarrollo Clasificación (OD):</b>		
<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP) <input type="checkbox"/> Probable (P) <input checked="" type="checkbox"/> Poco Probable (PP) <input type="checkbox"/> Improbable (MI)		
<p>Los objetivos generales y específicos de cada componente del Proyecto no se modificaron durante todo el tiempo de su ejecución. De acuerdo con el ISDP de diciembre de 2004, el Marco Lógico del PRODE se actualizó en enero de 2002 y fue reajustado en noviembre de 2003; sin embargo, las proyecciones planteadas a finales de 2003 para 2004 y 2005 no fueron realistas. Esto se debió a factores como los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Deficiencias en el diseño del Proyecto. Se resalta, una vez más, que se plantearon algunos objetivos de desarrollo cuyo cumplimiento no estaba necesariamente relacionado con el PRODE. Es el caso de los referidos a los incrementos de cobertura, aunque es probable que una educación más pertinente contribuya a aumentar el número de estudiantes matriculados. Y son justamente los indicadores de cobertura los que presentan buenos resultados.</li> <li>Poca apropiación del Proyecto por parte de los equipos del MEDUCA y falta de una instancia de coordinación técnica que permitiera la articulación entre sus componentes. Esta situación conllevó a que, desde el principio, muchos consultores, nacionales e internacionales, tuvieran que asumir tareas operativas para poder avanzar en las diversas actividades.</li> <li>Baja capacidad del gobierno panameño en general, y del MEDUCA en particular, para implementar un proyecto que preveía ejecuciones presupuestarias anuales de US\$12 millones.</li> <li>Baja capacidad técnica de la UE, desde el inicio del Proyecto: ya en el primer año se detectó un subdimensionamiento de su estructura organizacional, el cual fue subsanado. Sin embargo, durante todo el proyecto se afirmó reiteradamente que el personal de la misma no tenía las capacidades profesionales requeridas para realizar los procesos de adquisiciones, licitaciones y contrataciones.</li> <li>En algunas ocasiones, especialmente en 1999 y 2004, el gobierno panameño impuso medidas de austeridad en el gasto público, lo que afectó sustancialmente los desembolsos de los recursos del crédito, así como las asignaciones de las contrapartidas y produjo, como es obvio, un bajo desempeño financiero.</li> <li>El componente de evaluación fue el que menor grado de ejecución tuvo. Esto se debió, en parte, a la inexistencia de una instancia técnica de interlocución en el MEDUCA.</li> </ul>		
<p><b>Estrategia de País:</b> Aunque el Proyecto no logró todos los resultados esperados, es necesario reconocer que se dieron algunos avances importantes, a saber: (a) posicionamiento de la noción de educación básica obligatoria como la escolaridad mínima para toda la población; (b) la dotación de materiales pedagógicos – libros de texto, útiles, bolsas escolares, etc. con las que seguramente se aumentaron las posibilidades de muchos niños pobres de realizar y/o continuar sus estudios; (c) la puesta del tema de la evaluación de los aprendizajes en la agenda de la política educativa panameña.</p>		

## b. Externalidades

Entre los factores externos que afectaron la ejecución del proyecto se identificaron los siguientes:

### Efectos positivos:

- Compromiso del Estado panameño con la prioridad de la educación dentro de sus estrategias de desarrollo económico y social.
- Ley de Educación promulgada en 1995 como fruto del consenso entre diferentes estamentos de la sociedad panameña acerca del desarrollo de la educación en el país.

### Efectos negativos:

- Los cambios de gobierno, que conllevaron en modificaciones a las prioridades del Proyecto.
- Los recortes presupuestarios realizados por el gobierno panameño por cuenta de medidas de austeridad y contención del gasto público. Éstos afectaron la ejecución de las actividades del Proyecto y obligaron a la reprogramación de las mismas.
- El retiro de un gran número de funcionarios del MEDUCA con motivo de una nueva ley de jubilaciones. Con ello, se perdió la poca memoria institucional que el Proyecto había logrado establecer, la cual no fue recuperada, porque no se llevó a cabo ningún proceso de inducción a los nuevos encargados de la realización de las actividades previstas en cada componente.
- Efectos en el medio ambiente: no aplica, teniendo en cuenta las características de este Proyecto.

## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
<b>1. Componente 1 (Sólo el título): Transformación curricular</b>  Costo total Componente 1: US\$16.6 millones  Montos ejecutados hasta diciembre de 2005 (en miles de dólares):  Contrapartida: US\$538  BID: US\$1,729  Desembolso BID %: 11.8%  <b>Clasificación: PS</b>	Productos Planeados	Productos Logrados
	<u>Al Término del Proyecto</u> 1.1E Al final de cinco años de ejecución, el 80% de escuelas estarían usando los nuevos planes de estudio (2003) 1.2E Diseño de un sistema de información para actualización de los objetivos, contenidos y métodos pedagógicos, en funcionamiento a partir del quinto año del Proyecto.  (* si aplica) ** no se planearon productos intermedios	1.1 Según los informes, las actividades se realizaron en un 90% (2004); sin embargo, no se cuenta con evidencia suficiente para establecer cuántos centros escolares adoptaron e implementaron estos planes de estudio. Sin embargo, parece ser que la aplicación fue mayor en preescolar y básica. 1.2 Para esta actividad se reportaron los siguientes logros (2004): (i) Sistematización de planes de estudio: 50%; (ii) procesamiento, integración y validación de la base de datos: 25%; (iii) funcionamiento del sistema de información con capacidad para generar informes: 25%.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto	
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> Se diseñaron nuevos planes de estudio para preescolar, básica y media, pero no se pudo establecer qué tanto éstos fueron adoptados por todos los centros educativos del país. Con ello, tampoco se puede determinar si mejoraron los aprendizajes de los estudiantes.			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b>			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio
<b>2. Componente 2 (Sólo título): Recursos didácticos</b> Costo total Componente 2: US\$ 19.8 millones Montos ejecutados hasta diciembre de 2005 (en miles de dólares): Contrapartida: US\$1,807 BID: US\$15,560 Desembolso BID %: 85.7% <b>Clasificación: PS</b>		<b>Productos Planeados</b> <u>Al Término del Proyecto</u> 2.1E Preparación y distribución de nuevos materiales pedagógicos y didácticos para los nuevos planes de estudio, para contar con material pedagógico y pertinente y en las cantidades adecuadas. 2.2E Un sistema mecanizado de materiales pedagógicos en funcionamiento al final del quinto año del proyecto (2003)	<b>Productos Logrados</b> 2.1 Para este indicador se reportó un logro global del 45% en 2004. Se elaboraron guías, materiales, módulos, trípticos, pero éstos no necesariamente estaban relacionados con los avances en los procesos de transformación curricular. También se distribuyeron textos, útiles y equipos informáticos. 2.2 Para este indicador se reportó un porcentaje de cumplimiento del 50%; en los informes y en las visitas in situ no se obtuvieron evidencias de la existencia de este sistema.
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales.</b> <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio
<b>3. Componente 3 (Sólo título): Desarrollo profesional de docentes, directores y supervisores</b> Costo total Componente 3: US\$ 6.6 millones Montos ejecutados hasta diciembre de 2005 (en miles de dólares): Contrapartida: US\$340 BID: US\$ 790 Desembolso BID %: 1,3% <b>Clasificación: PS</b>		<b>Productos Planeados</b> <u>Al Término del Proyecto</u> 3.1E Capacitación única a docentes (maestros, directores y supervisores) en los nuevos planes y metodologías de enseñanza. 3.2E Un sistema de capacitación funcionando de manera descentralizada (2003).	<b>Productos Logrados</b> 3.1 El 90% de los docentes recibió por lo menos una capacitación; sin embargo, no se pudo establecer su efectividad en términos de la implementación de los nuevos planes de estudio y metodologías de enseñanza innovadoras, basadas en teorías constructivistas. 3.2 Se reportaron los siguientes logros de actividades: (i) 30% de avance en la reestructuración organizativa y funcional de la unidad de capacitación del MEDUCA; (ii) 20% de avance en el establecimiento de nuevas políticas de capacitación; (iii) 30% de avance en la creación de los sistemas regionales de capacitación descentralizada; (iv) 20% de avance en los cambios necesarios al sistema de incentivos de las capacitaciones.
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> En este componente se lograron productos parciales, que no permitieron conformar el sistema descentralizado de capacitación.			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input checked="" type="checkbox"/> X <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio
<b>4. Componente 4 (Sólo título): Evaluación educativa</b> Costo total Componente 4: US\$ 8.8 millones Montos ejecutados hasta diciembre de 2005 (en miles de dólares): Contrapartida: US\$ 226 BID: US\$ 1,202 Desembolso BID %: 20.8%		<b>Productos Planeados</b> <u>Al Término del Proyecto</u> 4.1E A la finalización del quinto año de ejecución estará en funcionamiento un sistema de evaluación basado en los nuevos planes de estudio (2003). 4.2E Elaboración de un sistema de indicadores y bases de datos para medir el desempeño del sistema educativo (2003). 4.3E Diseño de un sistema nacional de	<b>Productos Logrados</b> 4.1 Se reportaron los siguientes logros cuantitativos: (i) capacitación de 520 facilitadores y 6,600 docentes en evaluación en el aula; (ii) formación de 37 técnicos a nivel de postgrado; (iii) formación de 500 técnicos a nivel de diplomado; (iv) manuales de evaluación de primero a noveno grado disponibles para atender al 60% de las necesidades. 4.2 Se reportó un avance del 10%. 4.3 No se logró tener pruebas para evaluar el rendimiento académico.

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)			
Componentes (Productos)		Indicadores Claves del Producto	
<b>Clasificación: MI</b> <i>(De ser necesario, crea una línea, repetir este mismo formato, y llenar).</i>		evaluación y exámenes de logros de los estudiantes, a través del cual se aplicarán nuevas pruebas de rendimiento (2003).	
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> N/A			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			
<b>5. Componente 5 (Sólo título):</b> <b>Mejoramiento de eficiencia operativa</b> Costo total Componente 2: US\$ 17.0 millones Montos ejecutados hasta diciembre de 2005 (en miles de dólares): Contrapartida: US\$ 1,706 BID: US\$7,406 Desembolso BID %: 73.6%  <b>Clasificación: MI</b> <i>(De ser necesario, crea una línea, repetir este mismo formato, y llenar).</i>		<b>Productos Planeados</b> <u>Intermedia</u> 5.1I Contar, al final del segundo año de ejecución, con un estudio sobre el uso de las instalaciones escolares, para poder asignar recursos (2000) <u>Al Término del Proyecto</u> 5.1E A la finalización del Proyecto al menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros estarían en condiciones de administrar su presupuesto en conjunto con las asociaciones de padres, en el marco de la descentralización educativa (2003). 5.2E Al término del proyecto el 95% de las escuelas tendría asociaciones de padres legalmente constituidas (2003). 5.3E Contar, al final del cuarto año de ejecución, con opciones no tradicionales de provisión de servicios funcionando en un 80% (2002).	<b>Productos Logrados</b> 5.1 y 5.2 Se reportaron los siguientes avances porcentuales: (i) 20% en el establecimiento de un nuevo marco legal; (ii) 20% en la administración de recursos por las escuelas; (iii) 35% de avance en la legalización y capacitación a las asociaciones de padres; y (iv) 25% de avance en la capacitación de miembros de la comunidad educativa. 5.3 Se reportaron los siguientes avances porcentuales: (i) 50% en el programa de Telebásica; (ii) 50% en el programa de centros nocturnos de educación laboral.  Sobre la meta intermedia, se reportaron los siguientes avances porcentuales: (i) 10% en el estudio de capacidad y uso de la infraestructura; (ii) 10% en el diseño e implementación del mapa escolar; (iii) 50% en la construcción de aulas; (iv) 30% en la focalización de nombramientos de maestros para áreas deficitarias.
<b>Explique brevemente diferencias entre los productos planeados y actuales (si aplica).</b> Se reorientaron recursos de este componente a la realización de obras de adecuación y construcción de aulas, por US\$ 10.6 millones.			
<b>Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.</b> <input checked="" type="checkbox"/> <input type="checkbox"/> N/A			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)
<input checked="" type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)			
Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (PI):			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)		<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)
		<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)	

#### d. Costos del Proyecto

Costo Total del Proyecto – Planeado (US\$000)					Costo Total del Proyecto - Actual (US\$000)				% Diferencia
COMPONENTES	BANCO	LOCAL	TOTAL	%	En marzo de 2006 el proyecto fue reformulado, pasando a tener cuatro componentes, muy diferentes a los del diseño inicial. En la siguiente tabla se presentan los datos de ejecución de los recursos de cada componente antes de la reformulación, a diciembre de 2005:				
1. Transformación curricular	14,699	1,891	16,590	22.6					
2. Recursos didácticos	18,155	1,599	19,754	27.0					
3. Desarrollo profesional de docentes, directores y supervisores	6,032	587	6,619	9.0					
COMPONENTES	BANCO	LOCAL	TOTAL						
1. Transformación curricular	1,729	538	2,267						
2. Recursos didácticos	15,560	1,807	17,367						

4. Evaluación educativa	5,778	701	6,479	8.8	3. Desarrollo profesional de docentes y directores	790	340	1,130
5. Mejoramiento de eficiencia operativa	10,068	2,368	12,436	17.0	4. Evaluación educativa	1,202	226	1,428
6. Costos recurrentes	0	900	900		5. Mejoramiento de la eficiencia operativa	7,406	1,076	8,482
6.1 Costos recurrentes	0	900	900	1.2	Administración del proyecto	605	2,468	3,073
7. Administración del proyecto	2,528		5,052	6.9	<b>TOTAL</b>	<b>27,292</b>	<b>6,455</b>	<b>33,747</b>
7.1 Costos operativos	0	2,524	2,524	3.4				
7.2 Costos de auditoría	120	0	120	0.2				
7.3 Costos de monitoreo	308	0	308	0.4				
7.4 Costos de evaluación	1,000	0	0	1.4				
7.5 Costos de supervisión	1,100	0	1,100	1.5				
8. Imprevistos	285	53	338	0.5				
9. Costos financieros	581	4,505	5,086	6.9				
9.1 Comisión de crédito (0.75%)	0	436	436	0.6				
9.2 Inspección y vigilancia (1.0%)	581	0	581	0.8				
9.3 Intereses	0	4,069	4,069	5.6				
<b>TOTAL</b>	<b>58,126</b>	<b>15,128</b>	<b>73,254</b>	<b>100.0</b>				
Porcentaje	79.3	20.7	100.0					

**Explique brevemente diferencias.** Se reorientaron US\$10.6 millones del componente 5 a la construcción y adecuación de aulas y escuelas.

Los porcentajes de ejecución de cada componente con respecto al monto programado inicialmente son los siguientes:

1. Transformación curricular: 13.6%
  2. Recursos didácticos: 64.3%
  3. Desarrollo profesional de docentes y directores: 12.6%
  4. Evaluación educativa: 16.3%
  5. Mejoramiento de la eficiencia operativa: 49.9%
  6. Administración del proyecto: 44.5%
- TOTAL PROYECTO: 46.1%**

## **IV. Implementación del Proyecto**

### **a. Análisis de los factores críticos**

Los factores que se presentan a continuación se derivan del análisis del documento del proyecto, del Marco Lógico, así como de los informes semestrales de avance y de las evaluaciones de primer año y de medio término.

#### **Factores críticos positivos:**

- La voluntad política del gobierno panameño para lograr dar una educación de mayor calidad y pertinencia para la población en edad escolar sirvió de marco para el diseño del Proyecto y la realización de las actividades del mismo.
- Los procesos de concertación y consenso que se lograron entre los diversos sectores de la sociedad panameña, y que se concretaron en la Ley de Educación de 1995. Esta ley fue el marco a partir del cual se diseñó el PRODE, pues era necesario avanzar

hacia el logro de mayor calidad, más pertinencia y eficiencia en la prestación del servicio educativo.

**Factores críticos negativos:**

- Problemas de asignación de los recursos al Proyecto, tanto de contrapartida como de los desembolsos del crédito, debido a medidas de contención del gasto público adoptadas por el gobierno panameño. Esto afectó el cumplimiento de las metas y retrasó la ejecución, y fue uno de los riesgos que se identificó en el diseño del mismo.
- El MEDUCA no desarrolló ningún sistema de planificación y rendición de cuentas a la sociedad panameña acerca del Proyecto ni de sus resultados. Después de varios años de estar ejecutándose, la sociedad no tenía claridad sobre los propósitos del mismo, ni sobre los resultados que se lograron en el ámbito de la transformación curricular.
- No se logró implementar un nuevo sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes, ni del desempeño del conjunto del sector educativo. Este componente fue el que presentó el menor nivel de apoyo político de parte de las autoridades educativas, lo que se reflejó en su baja ejecución y en resultados muy deficientes. Por lo tanto, no se pudo medir los aprendizajes de los estudiantes ni establecer, a partir de estos resultados, medidas correctivas de apoyo a los aspectos más deficientes de estos aprendizajes. Este también fue un riesgo identificado desde el comienzo del Proyecto.
- Las actividades realizadas en el Componente 3 tampoco permitieron conformar un sistema integral de formación y capacitación profesional de docentes y directivos que se basara en unos lineamientos generales y se ejecutara de manera descentralizada.
- Poca apropiación del Proyecto, tanto por parte de los profesionales del MEDUCA, como de la sociedad en general. Esto se agravó aún más con la jubilación de un buen número de ellos, decretada por una ley. Por lo tanto, se perdió la memoria institucional del Proyecto, pues tampoco se hizo inducción al nuevo personal, ni transferencia de los conocimientos producidos por los consultores nacionales e internacionales contratados para desarrollar las diferentes actividades del Proyecto. En síntesis, no se pudo lograr un compromiso total del MEDUCA con la puesta en marcha de los cambios requeridos para lograr la implementación del nuevo currículo.
- La situación planteada en el punto anterior está estrechamente relacionada con la poca capacidad técnica del MEDUCA para ejecutar un Proyecto de esta naturaleza, el cual estaba centrado en los procesos relacionados con el fortalecimiento de la calidad de la educación. Aunque se contrataron muchos consultores nacionales e internacionales para apoyar a las direcciones de línea del Ministerio, tal como fue recomendado por el BID desde el comienzo, no se logró una transferencia apropiada de sus conocimientos a los equipos institucionales. Además, en varias oportunidades los consultores externos tuvieron que trabajar aisladamente, sin contar con



interlocuciones válidas en el Ministerio. Este riesgo también fue identificado durante el diseño del Proyecto.

- Desarticulación entre los componentes del Proyecto, a pesar de que éstos deberían estar estrechamente relacionados, por el hecho de que son factores esenciales para lograr prestar un servicio educativo de calidad. Esta desarticulación propició que en todos los componentes se llevaran a cabo actividades similares y, muy posiblemente, duplicadas. Por ejemplo, en el componente 1, Transformación Curricular, también se elaboraron guías y otros materiales didácticos que, en sentido estricto, podrían haber sido desarrollados con recursos del componente 2, Recursos Didácticos. Asimismo, todos los componentes adelantaron acciones de capacitación de docentes, lo que generó en ellos confusiones acerca de los alcances del Proyecto y de su supuesta integralidad.
- No se estableció la línea de base, lo que no permitió determinar ni la situación al principio del mismo, ni los efectos de las actividades realizadas, especialmente en lo que se refiere a los aprendizajes de los estudiantes, que era uno de los principales objetivos del Proyecto.
- No fue posible establecer el grado de implementación del nuevo currículo en los centros educativos panameños, aunque se elaboraron planes de estudio, materiales y se realizaron eventos anuales de capacitación.
- La UE no logró posicionarse como la instancia de liderazgo del Proyecto; los cambios constantes en la dirección de la misma (en promedio, la UE tuvo un director por año) produjeron también modificaciones en las prioridades y, por supuesto, en las maneras de ejecutar las actividades.
- No se logró que el MEDUCA implementara procesos de seguimiento y evaluación continua de los avances para poder realizar ajustes pertinentes al Proyecto, orientados a la introducción de un nuevo currículo en la educación panameña.

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

Como se puede apreciar en los análisis realizados en los diferentes capítulos de este informe, el desempeño del MEDUCA como agencia responsable de la ejecución del PRODE dejó mucho que desear. Aunque desde el momento mismo del diseño se identificaron varios riesgos, éstos no fueron manejados apropiadamente. La gestión de la UE no fue eficiente, tanto debido a la falta de claridad acerca del alcance del Proyecto y de la integralidad de sus componentes, como a los permanentes cambios en su dirección. Además, la capacidad del personal contratado por la misma para adelantar procesos de adquisiciones, licitaciones y contrataciones fue deficiente, lo que produjo muchas

demoras y protestas en los procesos licitatorios, con las consecuentes deficiencias en el cumplimiento de las actividades y las metas.

### **c. Desempeño del Banco**

No se realizó esta parte del informe. La opinión del ministerio será dada en el PCR final.

## **V. Sostenibilidad**

Son varios los factores críticos para lograr la implementación de una transformación curricular que efectivamente logre que la educación que reciba la población escolar panameña sea de alta calidad:

- Lograr un sólido compromiso político de las autoridades del MEDUCA para poner en marcha una verdadera reforma educativa orientada al mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación.
- Poner en marcha un sistema de evaluación de la educación panameña que abarque aprendizajes de los alumnos, el desempeño de los docentes, los centros educativos, las direcciones regionales y el propio MEDUCA. Este sistema deberá contar con instrumentos pertinentes que permitan evaluar periódicamente cada uno de estos aspectos, y producir resultados que sean conocidos por todos y, principalmente, que sean utilizados para implementar procesos de mejoramiento.
- Utilizar los resultados de las evaluaciones para revisar y ajustar los siguientes aspectos: (a) lineamientos curriculares para cada una de las asignaturas y grados; (b) políticas sobre adopción, adquisición y entregas de textos y otros recursos pedagógicos, de manera que sean pertinentes para lograr los aprendizajes requeridos; (c) políticas de vinculación y desvinculación de docentes y directivos basada además en su desempeño profesional; (d) estrategias para fortalecer técnica y pedagógicamente a los centros educativos, para que éstos diseñen y pongan en marcha Proyectos Educativos de Centro (PEC) que recojan los lineamientos curriculares nacionales y las especificidades de su entorno.
- Fortalecer la capacidad operativa y organizacional del MEDUCA para cumplir sus actividades y hacer realidad el proceso de descentralización educativa definido en la legislación panameña. Esto podría ser objeto de una nueva operación crediticia con el BID, en la que el propósito principal sea la implementación de un sistema de gestión del sector educativo basado en información y resultados.

### **a. Análisis de Factores Críticos**

Para alcanzar la sostenibilidad de un proyecto que se centre en el mejoramiento de la calidad y pertinencia de la educación y que brinde unas condiciones operativas eficientes es necesario garantizar la ocurrencia de los siguientes aspectos:

- Lograr un compromiso político decidido del gobierno panameño con el mejoramiento de la educación, el cual deberá materializarse materialice en asignaciones presupuestarias adecuadas y oportunas para poner en marcha las estrategias, programas y acciones, así como en la designación de personal idóneo para implementarlas.
- Implementar un programa de fortalecimiento institucional del MEDUCA centrado en el mejoramiento de los procesos de planificación, ejecución y evaluación de desempeño y productos. Como ya se indicó, ésta podría convertirse en una nueva operación del BID con el país.
- Implementar un sistema de evaluación de los aprendizajes de los estudiantes y del desempeño de los docentes que permita valorar periódicamente si los primeros están logrando aprender lo que necesitan en su paso por el sistema educativo, y si los maestros y profesores está realizando bien su trabajo de enseñanza a través de prácticas pedagógicas innovadoras y el uso pertinente de recursos didácticos. Con el PRODE se iniciaron algunas acciones de desarrollo de pruebas para los estudiantes, las cuales deben ser cualificadas para convertirse en un verdadero sistema de evaluación. Es recomendable que este sistema de evaluación tenga una institucionalidad distinta a la del MEDUCA.

#### **b. Riesgos Potenciales**

Los principales riesgos identificados en el momento del diseño del Proyecto fueron los siguientes:

- Demoras en la ejecución, lo que podría causar desilusión con la transformación educacional, así como el abandono de la misma. La demora podría ser mitigada por el compromiso y la prioridad dada por el gobierno nacional al proyecto, así como por el continuo diálogo entre los interesados. También el fortalecimiento de la capacidad operativa del MEDUCA podría contribuir a evitar las demoras, al igual que el compromiso del BID de brindar supervisión, respaldo y orientación continuos durante los seis años.
- Posible disparidad entre las calificaciones existentes y las que requeriría el nuevo plan de estudios, lo que exigiría un importante esfuerzo de capacitación y asistencia para las profesiones redundantes.
- Posibles fallas en la coordinación entre el MEDUCA, el BID y el BIRF para desarrollar y consolidar el sistema de evaluación. Para contrarrestar este riesgo el BID recomendaría medidas correctivas en la medida en que avanzara el diseño del sistema de evaluación.
- La experiencia del MEDUCA con el BID era en la ejecución de proyectos de infraestructura escolar. Aunque el MEDUCA poseía personal técnico adecuado, había déficit de capacidad en ámbitos clave, tales como elaboración de planes de estudio,

planificación, diseño y administración de programas, y evaluación. Para mitigar estas dificultades, el proyecto financiaría la asistencia técnica para proporcionar capacitación y experiencia en investigaciones para la ejecución de cada componente.

- Posibles situaciones de falta de voluntad política, ausencia de conducción, y problemas de consensos. Para contrarrestar esta situación, el gobierno firmó un pacto con partidos opositores, las organizaciones de maestros, padres, dirigentes del sector privado y otros interesados, para apoyar una estrategia decenal para la modernización educativa en el país. Asimismo, el proyecto financiaría mecanismos de formación de consenso, actividades de promoción social, cambios de incentivos y apoyo técnico.

### **c. Capacidad Institucional**

El MEDUCA tuvo una débil capacidad institucional para llevar adelante el PRODE. Aunque había un compromiso estatal, derivado de un consenso social, de revolucionar la educación para mejorar sustancialmente su calidad y pertinencia, éste no logró materializarse, por la poca apropiación del mismo por las direcciones de línea del MEDUCA, por la desarticulación entre el MEDUCA y la UE, y por la débil capacidad técnica de esta última.

Este Proyecto también contemplaba procesos de fortalecimiento de la capacidad institucional, de manera que se descentralizaran muchos servicios a los centros educativos y direcciones regionales, y se tomaran decisiones basadas en información precisa y oportuna. Sin embargo, también en este tema no se lograron los resultados esperados.

Clasificación de Sostenibilidad (SO)			
<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input checked="" type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)

## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre Resultados**

En los capítulos anteriores se presentaron los resultados del Proyecto en función del logro (o no) de las metas y productos establecidos en el diseño del mismo. En el presente capítulo se retoman algunos de estos resultados, relativos a la situación previa a la implementación del PRODE, para luego señalar las principales actividades realizadas en cada uno de los componentes. Las fuentes de las cuales se obtuvieron los datos e informaciones para este capítulo fueron las siguientes:

- Informes semestrales de avance del PRODE, elaborados por la UE.
- Informe de evaluación del primer año de ejecución del Proyecto.
- Informe de evaluación de medio término del Proyecto.

- Carpetas del Proyecto disponibles en el archivo de la oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en Panamá.
- Archivos en medio magnético entregados por la oficina del Banco Interamericano de Desarrollo en Panamá, que contenían básicamente diversas versiones del documento del Proyecto, de su Marco Lógico, así como los resultados de un estudio sobre la problemática curricular de Panamá, elaborado por la Profesora Jacinta Rodríguez.
- Registros de los ISDP del Proyecto.
- Entrevistas a un conjunto de profesionales que estuvieron involucrados en la ejecución del PRODE en algún momento. El listado de personas entrevistadas se presenta en el Anexo 3.
- Visitas in situ a dos centros educativos piloto: Jerónimo de la Ossa, en San Miguelito, y Federico Zúñiga en Coclé.

#### **a. Condiciones previas a la implementación del Proyecto**

Como ya se indicó, el Proyecto no contó con una línea de base que permitiera establecer cuál era la situación de los aprendizajes de los estudiantes, lo que hubiera podido dar los elementos para orientar y priorizar los procesos de transformación curricular en grados, niveles o asignaturas específicas, así como para medir el impacto del mismo. De los documentos consultados se infiere que hacia mediados de la década de los noventa el currículo panameño presentaba serios rezagos con respecto al de otros países de igual o superior nivel de desarrollo, y que era necesario tomar medidas urgentes para modernizarlo, para que el país pudiera progresar y ser competitivo en el contexto centroamericano e internacional. Además, se indicaba que los métodos de enseñanza empleados por los docentes eran bastante mecánicos, lo que sólo permitía el aprendizaje memorístico y repetitivo, y por eso se requería transformar el sistema de formación y capacitación en servicio, para fortalecer el desempeño profesional y el empleo de métodos más activos y constructivistas. De igual manera, se señaló que los procesos de enseñanza y aprendizaje deberían ser fortalecidos con recursos didácticos pertinentes, los cuales deberían responder a los nuevos planteamientos curriculares. Finalmente, se mencionó que también era preciso modificar las estrategias de evaluación del rendimiento académico de los alumnos. Sobre la estructura organizacional del sector, se mostró que era necesario cambiarla para dar respuesta a la descentralización y el fortalecimiento de la autonomía de los centros educativos y aumentar la participación de los padres de familia.

#### **b. Resultados por componente**

A continuación se presenta una síntesis de los principales resultados de cada uno de los componentes del PRODE. Para facilitar la lectura, para cada componente se elaboró una

tabla en la cual se presentan, en la columna de la izquierda, las actividades previstas y, en la de la derecha, las principales actividades realizadas..

• **Componente 1 – Transformación curricular**

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actividades experimentales en 25 instituciones de educación media y en 99 de primaria, preescolar y premedia.</li> <li>- Diseño de programa simplificado de preescolar.</li> <li>- Diseño de plan de estudios básico, para integrar la primaria y la premedia.</li> <li>- Ajustes a los objetivos programáticos de la media, para que los estudiantes pudieran especializarse.</li> <li>- Aplicación de pruebas formativas de aula, referidas a criterio.</li> <li>- Consultas, diálogo y campañas de difusión para el logro de consensos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseños de planes de estudio para las diversas asignaturas, desde preescolar hasta noveno grado.</li> <li>- Pilotaje del proceso de transformación curricular en 135 centros educativos.</li> <li>- Realización de jornadas y campañas de divulgación.</li> <li>- Elaboración de programas, materiales y guías.</li> <li>- Capacitación de docentes.</li> <li>- Adquisición de mobiliario escolar.</li> <li>- En el segundo semestre de 2000 se había avanzado en la reestructuración de los programas de Educación Básica General</li> <li>- En 2003 se extendió la EBG a todo el país.</li> <li>- El sistema de actualización continuo del currículo sólo se completó en un 50%.</li> </ul>
<b>Comentarios acerca de las actividades realizadas:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Este componente sufrió varias modificaciones en su concepción desde el principio del Proyecto. Una de las más sustanciales se debió al retiro de la mayoría de los funcionarios del MEDUCA encargados del mismo, por motivo de una ley de jubilaciones.</li> <li>- Uno de los cuellos de botella detectados fue que los avances en este componente dependían también del progreso en los procesos de descentralización.</li> <li>- Se logró aumentar el número de horas semanales del plan de estudios de 30 a 40.</li> <li>- Las jornadas y campañas de divulgación se realizaron de manera desorganizada, lo que afectó negativamente su impacto.</li> <li>- Las evaluaciones de primer año y de medio término detectaron dificultades de los docentes en la comprensión del nuevo enfoque curricular, así como su articulación con los procesos de evaluación y con nuevas estrategias didácticas.</li> <li>- También se dieron varias críticas a los nuevos contenidos establecidos, porque los docentes los consideraron poco pertinentes para los grados a los cuales fueron asignados.</li> <li>- Las demoras en la llegada de los recursos didácticos dificultó la aplicación adecuada de la nueva propuesta curricular.</li> <li>- La alta rotación de los maestros, inclusive en los centros educativos piloto, también afectó la apropiación de la nueva propuesta curricular.</li> <li>- Hubo poca participación de los docentes en el proceso de transformación curricular.</li> <li>- Se detectaron deficiencias en la capacitación de los docentes en los temas relacionados con la aplicación del nuevo enfoque curricular.</li> <li>- Se previeron tres etapas: experimentación, pilotaje y expansión gradual. No se hizo seguimiento al pilotaje y se extendió la aplicación de las reformas curriculares a todos los centros educativos.</li> </ul>	

• **Componente 2 – Recursos didácticos**

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Preparación y distribución de materiales para los nuevos planes de estudio.</li> <li>- Suministro de recursos didácticos y textos para</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se diseñaron y evaluaron muchos materiales.</li> <li>- Adquisición y distribución de materiales.</li> <li>- Se dotó una biblioteca especializada para el</li> </ul>

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<p>estudiantes de educación básica: textos y libros gratuitos para el 50% de los estudiantes pobres.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conjuntos de materiales de ciencias para la enseñanza científica y tecnológica.</li> <li>- Juegos educativos y 20 centros didácticos experimentales con computadores.</li> <li>- Materiales bilingües para los estudiantes de los grados iniciales.</li> <li>- Libros para bibliotecas de las secundarias.</li> <li>- Materiales de ciencias, matemáticas, arte y educación física para secundaria.</li> <li>- Capacitación de profesionales del MEDUCA y de las escuelas sobre el uso de los nuevos recursos didácticos.</li> <li>- Estudios para evaluar la posibilidad de llevar a la práctica medios alternativos para suministrar recursos didácticos y para establecer políticas de actualización y distribución de textos.</li> <li>- Establecimiento de un sistema computarizado de cuentas y distribución de inventario para administración de recursos pedagógicos y didácticos.</li> </ul>	<p>MEDUCA.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitaciones a bibliotecarios y docentes sobre el uso de materiales.</li> <li>- Adquisiciones de materiales para los 110 centros educativos piloto, incluyendo audiovisuales, computadores y software educativo.</li> </ul>
<p><b>Comentarios acerca de las actividades realizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No todos los materiales diseñados y evaluados tenían relación con el proceso de transformación curricular que se estaba efectuando a través del Componente 1.</li> <li>- Los procesos de entrega de los materiales a los centros educativos sufrieron retrasos, tanto por errores en las licitaciones, como por los recortes presupuestarios. Asimismo, también hubo demoras en licitaciones porque la Dirección de Currículo fusionó áreas (ciencias naturales y sociales), invalidando así los textos que fueron objeto del pliego de cargos inicial.</li> <li>- La dotación de materiales priorizó a 135 centros educativos seleccionados por el MEDUCA como pilotos del Proyecto.</li> <li>- La biblioteca especializada del MEDUCA se desapareció con el traslado de su sede.</li> <li>- Se detectó falta de interés de los centros educativos en el uso de los nuevos materiales.</li> <li>- La dotación de computadores y software no contempló actividades de mantenimiento; por ello estos recursos fueron subutilizados.</li> <li>- En algunos centros educativos el software entregado nunca funcionó en los equipos de cómputo que recibieron.</li> <li>- No se logró la descentralización de los sistemas de distribución de libros, textos y materiales.</li> </ul>	

• **Componente 3 – Perfeccionamiento profesional de docentes y directivos**

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacitación práctica, por una vez, para maestros en el uso de nuevos programas, métodos y recursos de enseñanza. Se esperaba atender al 70% de los docentes de preescolar, 14,000 de primaria y 11,000 de secundaria.</li> <li>- Reestructuración de la Unidad de Capacitación, para realizar el diseño de políticas nacionales de capacitación y mecanismos de incentivos, y la coordinación de servicios de capacitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se financiaron capacitaciones de verano en diferentes temas.</li> <li>- Diagnóstico sobre necesidades de perfeccionamiento docente.</li> <li>- Cursos de capacitación en diferentes temas.</li> </ul>

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecimiento de una estructura descentralizada para el perfeccionamiento de docentes y directores basado en investigaciones y evaluaciones locales.</li> <li>- Realización de estudios sobre necesidades de capacitación.</li> <li>- Realización de recorridos de observación para identificar buenas prácticas.</li> <li>- Identificación e incorporación de universidades que tuviesen establecimientos de extensión regional a la red de capacitación en servicio.</li> <li>- Promoción de la creación de asociaciones de docentes de carácter profesional.</li> </ul>	
<p><b>Comentarios acerca de las actividades realizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La mayoría de las capacitaciones realizadas en los veranos no respondía a un planteamiento de una política de formación de docentes en el marco de la transformación curricular.</li> <li>- Las acciones de capacitación fueron puntuales y poco articuladas a los procesos de transformación curricular y de descentralización y fortalecimiento de los centros escolares.</li> <li>- Este componente presentó serios problemas de liderazgo y dirección, así como de articulación con el desarrollo profesional.</li> <li>- Había tres dependencias del MEDUCA involucradas en la ejecución de este componente, las cuales no actuaban de manera coordinada y articulada.</li> <li>- Los docentes no lograron entender los propósitos de la capacitación para la transformación curricular.</li> <li>- No se evaluó el impacto, para poder establecer los efectos de las capacitaciones en el mejoramiento de los aprendizajes.</li> <li>- Los contenidos de las capacitaciones fueron predominantemente informativos.</li> <li>- Las capacitaciones no se vincularon a las investigaciones.</li> <li>- No se creó legalmente el Sistema Nacional de Formación y Desarrollo Profesional Integral (SINDERPRO); por esta razón, no se designó personal para el mismo, ni presupuesto para su funcionamiento.</li> <li>- Se estableció un sistema de puntajes</li> <li>- Baja ejecución presupuestaria de este componente.</li> </ul>	

● **Componente 4 – Evaluación Educacional**

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de nuevos instrumentos de evaluación del progreso de estudiantes frente al plan de estudios.</li> <li>- Capacitación de docentes sobre el uso de los nuevos instrumentos de evaluación.</li> <li>- Creación de capacidad para diseñar mecanismos de evaluación vinculados con el plan de estudios.</li> <li>- Combinación de evaluaciones de aula con pruebas nacionales.</li> <li>- Elaboración de bases de datos para verificar el desempeño del sistema educativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se hicieron actividades de diseño del sistema de evaluación de los aprendizajes.</li> <li>- Financiación de un postgrado para formar investigadores y evaluadores.</li> <li>- Realización de talleres de sensibilización sobre el tema de la evaluación.</li> <li>- En 2000 se diseñaron pruebas nacionales con referencia a criterio.</li> <li>- En 2002 se creó la Dirección Nacional de Evaluación Educativa.</li> </ul>
<p><b>Comentarios acerca de las actividades realizadas:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las estrategias de evaluación de los aprendizajes en las aulas no fueron adoptadas masivamente por los centros educativos.</li> <li>- Este fue el componente con más baja inserción en el MEDUCA, porque allí no había personal especializado en este tema. Al principio este componente estaba adscrito a dos direcciones: Currículo y</li> </ul>	



ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<p>Tecnología Educativa y Planeamiento Educativo. Además, los cambios permanentes de directores afectó su ejecución.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En 1999 entró en vigencia un decreto sobre evaluación y promoción de los estudiantes que produjo el rechazo de los docentes, pero a la vez abrió las puertas para realizar debates sobre este tema.</li> <li>- Poca capacidad técnica para poner en marcha un sistema nacional de evaluación.</li> <li>- Las pocas pruebas diseñadas y aplicadas con recursos del crédito externo con el BIRF no se utilizaron para tomar decisiones.</li> <li>- Los consultores de este componente tuvieron que asumir funciones administrativas porque no había capacidad institucional en el MEDUCA para realizarlas.</li> </ul>	

• **Componente 5 – Aumento de la eficiencia operativa**

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño de sistemas para mejorar la administración, planeación y capacidad de evaluación del personal, y elaboración de presupuestos basados en el desempeño.</li> <li>- Estudios para respaldar el proceso de descentralización y organización.</li> <li>- Capacitación de directores y asociaciones de padres para asumir una administración basada en los institutos de enseñanza: fase experimental en 124 escuelas.</li> <li>- Evaluación de los ajustes requeridos en las instalaciones y en las asignaciones de maestros: mapa escolar e inventario de infraestructura.</li> <li>- Exploración de opciones no tradicionales para ampliar la cobertura en la primaria.</li> <li>- Desarrollo de sistema de información gerencial para mejorar la capacidad del MEDUCA para la administración del sistema educativo.</li> <li>- Elaboración de planes de administración de la educación a corto y largo plazo.</li> <li>- Programa de información para hacer participar a los padres en asuntos relacionados con los centros educativos y las comunidades.</li> <li>- Observaciones de buenas prácticas en países como El Salvador.</li> <li>- Constitución de un fondo para respaldar innovaciones de docentes e institutos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaboración del mapa escolar y de la regionalización educativa.</li> <li>- Diseño del Sistema de Planificación Educativa, elaboración de guías e implementación en 110 centros piloto.</li> <li>- Diseño de un postgrado en planeamiento educativo.</li> <li>- Levantamiento de necesidades en educación especial.</li> <li>- Levantamiento de necesidades de estandarización del sistema.</li> <li>- Realización de eventos de sensibilización a nivel local.</li> <li>- Realización parcial del estudio sobre infraestructura escolar.</li> <li>- Identificación de opciones no tradicionales: telebásica y una modalidad de educación nocturna, que se implementaron en algunas regiones del país.</li> <li>- Construcción y adecuación de nuevas aulas y escuelas (con recursos reorientados para este propósito, aprobados por el BID en una misión de evaluación).</li> </ul>

**Comentarios acerca de las actividades realizadas:**

- Al principio, este fue el componente con mayor nivel de articulación interna y capacidad instalada.
- Se presentaron muchas contradicciones entre los propósitos de la descentralización y los mecanismos de ejecución de los programas, que seguían totalmente centralizados.
- Poca claridad en las diferencias entre descentralización y desconcentración de la prestación de los servicios.
- El proceso de desconcentración de actividades hacia las regiones se dio sin que hubiera capacidad instalada local.
- El mapa escolar y la regionalización educativa no se aplicaron eficientemente.
- El sistema de planificación dio mucho énfasis a los PEC y a la participación, pero esta última no se logró.
- Debilidades en los vínculos y articulaciones con el PRODE y con otras instancias del MEDUCA.
- No se logró implementar sistemas de información para apoyar la toma de decisiones.

ACTIVIDADES PREVISTAS	PRINCIPALES ACTIVIDADES REALIZADAS
- Tampoco se logró contar con herramientas estructuradas para orientar procesos y medir y evaluar resultados.	

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

El PRODE fue reformulado a finales de 2005, y esta reformulación condujo a la definición de nuevos componentes, a saber: (i) atención educativa para poblaciones pobres y vulnerables de 300 corregimientos del país que presentan elevados índices de pobreza: esta atención se centra en dar atención educativa a los niños y niñas entre 4 y 5 años; ampliar la cobertura de la premedia con una metodología multigrado; y alfabetizar a jóvenes y adultos; (ii) fortalecer la calidad y la inclusión, mediante acompañamiento y asesoría a escuelas con altos índices de repitencia; sensibilización y formación de docentes en el tema de la educación inclusiva; dotación de materiales para fortalecer el trabajo pedagógico en el área de ciencias naturales; y evaluación de los aprendizajes; (iii) construcción y adecuación de infraestructura para atender a niños, niñas y jóvenes de 300 corregimientos focalizados; y (iv) preparación de la reforma de la educación media.

Se recomienda realizar un estricto proceso de seguimiento a los resultados de cada uno de los nuevos componentes, con el propósito de detectar oportunamente los problemas e introducir los correctivos pertinentes. Por esta razón, es necesario que el Banco exija que los informes de avance presenten no sólo las actividades realizadas, sino que señalen de qué manera éstas están contribuyendo al logro de las metas y resultados definidos en el Proyecto Reformulado.

También es fundamental que el Banco apoye el fortalecimiento de la UE, que a partir de la reformulación se denomina Unidad de Gestión Administrativa y Financiera (UGAF), de manera que ésta cuente con una capacidad efectiva para apoyar a las direcciones de línea del MEDUCA en la ejecución de cada uno de los componentes y subcomponentes en los cuales el Proyecto fue reestructurado. Para ello, debe velar porque el personal de la misma cuente con experiencia comprobada en procesos de gerencia, adquisiciones y licitaciones, y tenga la capacidad para realizar interlocuciones válidas con los equipos técnicos del MEDUCA y con las instancias de coordinación del Proyecto.

En cuanto a una evaluación Ex-Post, se recomienda que el Banco considere la posibilidad de realizarla al finalizar la ejecución de la nueva etapa del Proyecto Reformulado, no sólo para verificar los resultados obtenidos en cada componente y subcomponente, sino para identificar otras lecciones aprendidas, especialmente en cuanto al fortalecimiento de la capacidad del MEDUCA para ejecutarlo, dado que se crearon instancias de dirección y planificación estratégica, así como acciones en las que necesariamente deben participar diversas direcciones de línea, que tienen que trabajar coordinadamente para lograr eficiencia y efectividad en su trabajo. Esta evaluación podría ser financiada con recursos del rubro de administración del Proyecto, y se llevaría a cabo en el año 2010.

## **VII. Lecciones Aprendidas - recomendaciones**

A continuación se presenta una serie de lecciones aprendidas en cuanto al diseño del Proyecto y su estructura de ejecución. Asimismo, se formulan algunas recomendaciones relacionadas con el tipo de supervisión que el Banco podría realizar en aras a contribuir con el fortalecimiento de la ejecución de proyectos de crédito externo en el campo del desarrollo educativo y social.

### **Sobre el diseño del Proyecto**

- En general, el diseño de cualquier proyecto debe ser preciso, es decir, sus componentes, subcomponentes y actividades deben estar articulados entre sí y apuntar a un objetivo estratégico concordante con las políticas gubernamentales. Además, deben quedar claramente explícitas en términos de su contribución a los resultados esperados. Asimismo, los indicadores de resultados que se establezcan deben guardar relación directa con las situaciones que el proyecto pretende modificar o solucionar, de manera que su medición sea precisa.
- Los proyectos tienen mayor probabilidad de ejecución si en su diseño participan activamente los equipos técnicos del ente ejecutor. Por ello, aunque es muy importante contar con consultores que colaboren con el diseño de componentes, subcomponentes o actividades, es fundamental que los profesionales del ejecutor participen y tengan tareas específicas en el mismo. Esto permite, además, dar legitimidad institucional al proyecto.
- Los proyectos deben tener una línea de base muy bien determinada, para que sea posible tanto conocer con precisión la situación inicial, como hacer el seguimiento a los avances y evaluar su impacto social, financiero y ambiental.
- En consecuencia con lo anterior, es necesario diseñar y poner en marcha, desde el comienzo, y sistema de monitoreo que contemple todas las variables necesarias para medir los avances de cada actividad. Con ello se facilita el control del progreso y la identificación de las causas de posibles retrasos que podrán ser superados con acciones remediales o extraordinarias.
- Los costeos de los proyectos deben efectuarse con precisión, es decir, con base en costos reales (de mercado) de cada una de las actividades programadas y teniendo en cuenta las tendencias en la variación de los precios en los años siguientes. Esto facilitará los procesos de planificación y programación presupuestaria, así como el control de los gastos durante su ejecución.
- La programación de las actividades y presupuestos de cualquier proyecto de esta envergadura debe tener en cuenta que en los primeros años la ejecución de las actividades y de los recursos es más lenta. Además, la experiencia ha demostrado que esta situación se supera después de los primeros 18 o 24 meses. Por lo tanto, este tipo de situaciones debe ser previsto en el diseño; es decir, por lo menos en el primer año

o año y medio se deben plantear metas menos ambiciosa pero más realistas, cuyo cumplimiento permitirá afianzar el proyecto entre los involucrados en su ejecución y sus beneficiarios.

- Los diseños de los proyectos deben tener en cuenta la capacidad institucional del ente ejecutor, de manera que se evite la formulación de metas, resultados y actividades que no podrán ser cumplidos en un lapso relativamente corto. Lo mismo es válido con respecto a la ejecución de los recursos económicos, puesto que el cumplimiento de los requerimientos legales puede requerir un trámite muy largo y dispendioso, lo que podrá afectar la realización de actividades, especialmente adquisiciones y licitaciones, y retrasar las programaciones.

### **Sobre la estructura de ejecución de los proyectos**

- La ejecución técnica de los proyectos debe estar bajo la responsabilidad directa del ente ejecutor y sus correspondientes dependencias, de acuerdo con la naturaleza y competencias específicas para realizar cada actividad. Esto propicia el empoderamiento y el fortalecimiento de la capacidad institucional y técnica. A su vez, la ejecución financiera puede contar con el apoyo de una unidad externa de apoyo administrativo, que debe trabajar de manera articulada con las instancias ejecutoras de las actividades técnicas.
- Los proyectos deben contar con una instancia de dirección estratégica encargada de revisar periódicamente los avances de cada componente y velar por la ejecución coordinada y articulada de todas las actividades. Esto garantiza mayor eficiencia en la ejecución y evita duplicación de funciones y el desperdicio de recursos.
- Los proyectos deben contar con procedimientos claros y explícitos para su ejecución, los cuales deben estar debidamente documentados en manuales operativos, de funciones y procedimientos, en los que se señalen, paso a paso, las actividades que deben realizarse y las instancias responsables de cada una. Asimismo, deben contar con planes operativos y de ejecución, frutos de una planificación cuidadosa de las actividades y recursos. Estos manuales y planes deben ser conocidos por todas las personas involucradas en su ejecución.
- Es recomendable que los proyectos cuenten con una unidad administrativa y financiera con la capacidad técnica y operativa apropiada para apoyar la ejecución. Esta unidad debe contar con especialistas en los temas de adquisición, licitaciones, manejo financiero y contable, y seguimiento y monitoreo. Asimismo, debe funcionar bajo criterios operativos y financieros claramente establecidos en los manuales y planes, y manejar archivos de manera organizada, para acopiar toda la información relevante.
- Las unidades de gestión administrativa y financiera de los proyectos deben ser lideradas por profesionales con amplios conocimientos y experiencia en la planificación y ejecución de proyectos de gran envergadura, y que conozcan muy

bien los proyectos, sus componentes, subcomponentes y actividades, los recursos asignados, las metas, los procedimientos para contrataciones y adquisiciones establecidos por el BID, para que se convierta en un interlocutor idóneo entre el ente ejecutor y el Banco.

- Es necesario prever mecanismos de inducción y reinducción de los profesionales que están involucrados en la ejecución de los proyectos, para que conozcan sus propósitos, resultados esperados, actividades en curso y los procedimientos que deben ser seguidos de acuerdo con los tipos de actividad que desarrollarán. Esta inducción debe estar acompañada de materiales (documento del proyecto, el contrato de préstamo, manuales operativos, de funciones o procedimientos, síntesis de informes, etc.). Con ello se podría evitar traumatismos y demoras en la ejecución.

### **Sobre la supervisión de los proyectos por parte del BID**

- El BID debe dar pautas claras para lograr que los diseños de los proyectos tengan en cuenta las capacidades institucionales de los respectivos entes ejecutores. Con ello se evitarán sobredimensionamientos y las demoras y retrasos en las ejecuciones.
- El seguimiento al desarrollo de proyectos debe contemplar la revisión de la calidad técnica de las actividades contratadas. Para este propósito es recomendable establecer una comunicación permanente entre el Banco y el ente ejecutor. Ésta puede materializarse en reuniones periódicas (bimestrales o trimestrales, según el caso) con los responsables ministeriales y las instancias de coordinación del Proyecto, de acuerdo con el diseño operativo del mismo. Esta comunicación permitirá identificar oportunamente los cuellos de botella y buscar conjuntamente las posibles soluciones a los mismos.
- El BID debe prestar asesoría técnica a la correspondiente unidad de gestión administrativa y financiera en aspectos relativos al adecuado cumplimiento de los procedimientos de ejecución y adquisiciones, con el fin de que se agilicen los trámites de solicitud de no objeción y contratación. También es recomendable la prestación de asesoría para la preparación de planes operativos y de adquisiciones. La realización de talleres prácticos sobre estos temas para el personal encargado de la unidad de gestión puede ser un mecanismo bastante eficaz, también para generar y fortalecer la capacidad instalada.
- El Banco debe exigir, en la medida de sus competencias, que los profesionales de las unidades de gestión administrativa y financiera de los proyectos tengan los perfiles y la experiencia necesaria – y comprobada – para la realización de las actividades y tareas que les compete.
- La revisión de los informes presentados por los organismos ejecutores debe ser detallada, de manera que se logren solucionar posibles omisiones o inconsistencias, así como repeticiones de actividades ya mencionadas en reportes anteriores. En todo caso, es fundamental exigir informes que incluyan tanto la descripción de las

actividades realizadas, las que no se llevaron a cabo, las razones de esta situación, y, sobre todo, qué tanto los avances en las mismas han contribuido a los logros de las metas del proyecto en términos de cobertura, calidad, eficiencia y pertinencia. Esto se facilita si se exige el montaje y funcionamiento de un buen sistema de monitoreo y seguimiento. Además, evitaría dar calificaciones sobre la ejecución satisfactoria o insatisfactoria que no fueran coherentes con los resultados.

- En concordancia con lo anterior, el BID debe dar especificaciones técnicas para que los entes ejecutores elaboren los informes de avance, de medio término y final, para que en todos ellos se muestre cómo las actividades han contribuido al logro de las metas y de los resultados finales.
- Es fundamental dar seguimiento a las acciones que se definan para solucionar los problemas de ejecución de los proyectos. Éstas se registran en los ISDP, y allí se señalan plazos y responsables. Por lo tanto, hay elementos suficientes para realizar este seguimiento, y así contribuir al mejoramiento de la ejecución.
- Generar procesos de control para la elaboración de los ISDP, de manera que no se presenten repeticiones ni inconsistencias. Como se pudo establecer en la revisión de este tipo de documentos, algunos tienen repeticiones y recomendaciones con plazos anteriores a la ejecución prevista, lo que es inconsistente con un buen proceso de monitoreo y seguimiento.

**Anexos:**

1. Cronología de actividades y resultados del Proyecto
2. Detalle de actividades realizadas en cada componente (archivo electrónico en Excel: resultados detallados por componente.xls)
3. Listado de personas procuradas y entrevistadas durante la evaluación, y cargos ocupados por las mismas durante la ejecución del PRODE.

## **Anexo 1**

### **Cronología de actividades y resultados del Proyecto**

Este anexo contiene una cronología del Proyecto, la cual se elaboró a partir de la lectura de los documentos que se enuncian a continuación. La revisión se centró en las actividades y los resultados reportados en esta documentación. Adicionalmente, en el **Anexo 2** (archivo electrónico en Excel) se presenta un detalle de las actividades y resultados de cada componente y subcomponente, de acuerdo con la información contenida en los informes semestrales de avance.

- Informes semestrales de avance elaborados por la Unidad Ejecutora (UE) del PRODE
- Informe de evaluación del primer año del Proyecto
- Informe de evaluación de medio término
- Archivos del Proyecto disponibles en la oficina del BID en Panamá

Octubre 30 de 1997: el Ministro de Educación, Pablo Antonio Thalassinós, envió al BID el Plan Operativo del año 1998, el cronograma de trabajo, un cuadro presupuestal discriminado por rubros y fuentes y el catálogo de cuentas. El 28 de noviembre el BID contestó indicando la necesidad de reformular los documentos, con el fin de ajustarlos a los términos y requisitos del Banco.

Diciembre 9 de 1997: Juan Bosco Bernal envió al PRODE los términos de referencia para la contratación de los consultores de cada uno de los componentes. Estos términos recibieron la no objeción del Banco el 26 de enero de 1998. Para el Componente 1 se solicitó un consultor internacional especializado en educación y currículo, con el objeto de asesorar y organizar, en coordinación con el MEDUCA, las acciones tendientes a la buena marcha de este componente; para el Componente 2 se solicitó un consultor internacional especializado en recursos para el aprendizaje, también con el objeto de asesorar y organizar las acciones de este componente; para el Componente 3 se solicitó un consultor internacional especializado en educación, currículo, planificación educativa y desarrollo profesional de docentes, con objeto similar al de los dos componentes anteriores. A su vez, para el Componente 4 se solicitó un consultor internacional especializado en educación, con mención en evaluación de los aprendizajes y/o medición, con funciones similares para este componente. Finalmente, para el Componente 5 se solicitó un consultor internacional especializado en administración educativa, planificación educativa o administración pública en el área social, con funciones similares para este componente.

Diciembre 10 de 1997: Juan Bosco Bernal, primer director del PRODE, envió una comunicación escrita al BID señalando algunas modificaciones al cronograma del Proyecto. El año 1998 pasó a ser considerado el Año I del proyecto, en el que se iniciarían las operaciones y la creación de estructuras y mecanismos para el adecuado funcionamiento del mismo. Las actividades fueron reprogramadas para ajustarlas a la capacidad efectiva del MEDUCA, y se pasaron las demás al año siguiente (1999). Estos cambios significaron modificaciones en la planeación financiera, con reducción del



aporte del BID y de la contrapartida local durante 1998. Dicha reducción del año I se retomó y se balanceó en el calendario de asignación de fondos a lo largo de los seis años del proyecto, para así poder cumplir con la programación financiera y garantizar los compromisos de las partes previstos en el Contrato. El plan operativo respetaba las líneas fundamentales de actividad contenidas en el contrato, previéndose que algunas de ellas requerirían ajustes durante el proceso de implementación del Plan Operativo. Estas modificaciones fueron aprobadas por el BID el día 22 de enero de 1998.

A finales de 1997 se habían cumplido todos los requisitos para la realización del primer desembolso, incluyendo la certificación por parte del MEF de los recursos de contrapartida aplicados al Proyecto.

Enero 15 de 1998. Juan Bosco Bernal solicitó no objeción al BID para el Componente 2, Recursos Didácticos, para el cual propuso cambiar actividades de elaboración de textos por compra de textos, atendiendo a una recomendación realizada por Diana González, de una Misión realizada. Se esperaba que con esa programación se pudiera dotar de textos al 50% de la población escolar de los grados 1° a 12° del sector oficial, en un plazo de tres años. El BID dio la no objeción a esta solicitud el día 27 de enero de 1998.

Enero 16 de 1998: el Ministro de Hacienda certificó la contrapartida local para el PRODE durante la vigencia 1998 (sic), que totalizaba US\$ 669,740. Esta contrapartida se ajusta a lo programado para cada uno de los 5 componentes del proyecto, y supera en Us\$ 40,000 los costos de administración del proyecto. No se certificaron gastos por concepto de imprevistos, intereses y comisión de crédito. En general los gastos de contrapartida correspondían a viáticos, transporte, servicios especiales, alquileres, gastos de telecomunicación, papelería, cuotas patronales. Esta certificación fue aceptada por el BID el día 2 de febrero de 1998.

Enero 22 de 1998: Juan Bosco Bernal informó al BID la creación de la Oficina Ejecutora del Proyecto, conformada por los siguientes cargos: (a) director ejecutivo; (b) jefe administrativo; (c) jefe técnico-pedagógico; (d) jefe de adquisiciones; (e) asistente del jefe de adquisiciones; (f) técnico de presupuesto; (g) contador; (h) cotizador; (i) secretaria ejecutiva; (j) dos secretarías; (k) secretaria recepcionista; y (l) conductor. También informó que se había elaborado el POA 1998, que contenía una descripción general del proyecto en el contexto económico, social, relación con objetivos y resultados, aspectos de la organización administrativa y programación financiera y de actividades.

Enero 23 de 1998: Juan Bosco Bernal solicitó no objeción al BID acerca del procedimiento y modelo de instrumentos para evaluar y seleccionar expertos individuales o consultores nacionales e internacionales que se contratarían para los componentes y la Oficina Ejecutora. El 4 de febrero de 1998 el BID dio la no objeción.

Enero 27 de 1998: El BID informó que recibió el informe inicial del proyecto, dando así cumplimiento a una condición previa al primer desembolso.

Febrero 5 de 1998: Juan Bosco Bernal solicitó no objeción al BID el nombre de los expertos internacionales seleccionados para cada componente, después de un proceso de

selección realizado con base en los instrumentos diseñados para el efecto. El BID dio la no objeción a los mismos. Los seleccionados para cada componente fueron los siguientes: (a) Componente 1: Elisa Lucarelli de Argentina y Donald Lemcke, norteamericano residente en Chile. Se escogieron a dos consultores internacionales, porque no se encontró un consultor nacional con buen nivel profesional para trabajar en el tema de transformación curricular; (b) Componente 2: Elsa Sánchez, de Costa Rica; (c) Componente 3: Julia Mora, de Colombia; (d) Componente 4: Magda Raupp, de Brasil; y (e) Componente 5: Jesús María Gurriarán, de España.

Julio de 1998: se entregó el informe de avance semestral, correspondiente al período enero a junio de 1998. Allí se informa con detalles las actividades realizadas en cada uno de los componentes del proyecto. También se da información sobre los desembolsos. Hay diferencias entre lo que se indica como desembolso del BID (US\$2,500,000, pero según el PPMR éste fue de US\$2,537,260). Algunas conclusiones de este informe son: (a) los integrantes del Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña toman parte en las consultas y discusiones sobre la estrategia decenal de la modernización de la educación; (b) valoración, por parte del MEDUCA, del apoyo técnico dado por el PRODE; (c) la ejecución del proyecto fue aceptable, teniendo en cuenta la necesidad de preparar varias operaciones; (d) se ha logrado clarificar las metas del proyecto, redimensionar actividades, delegar tareas, y reclutar recursos humanos nacionales e internacionales. También se indicaba que algo que había limitado el funcionamiento del proyecto era la escasa disponibilidad de procedimientos, normas y criterios. Se proponía contar con mecanismos para descentralizar y desconcentrar las operaciones del Proyecto, para que las direcciones regionales y los centros educativos asumieran mayor responsabilidad en la ejecución, seguimiento y evaluación de las tareas; así como la flexibilización de normas y mecanismos de adquisición y contratación de servicios, para reducir los tiempos de ejecución de las actividades. También se proponía establecer el sistema de monitoreo y evaluación.

Febrero de 1999: se entregó el informe de avance semestral, correspondiente al período julio a diciembre de 1998. Allí se presentan las actividades realizadas en cada uno de los componentes y subcomponentes del proyecto (véase Anexo 2). Como síntesis, se indica que se avanzó notoriamente en el Componente 1, de Transformación Curricular, pues se realizó la validación documental y una evaluación de campo de los programas de estudio de preescolar, 1°, 2°, 3° y 7° grados en 110 centros pilotos, y se continuó con el diseño de los programas de 4°, 5°, 6°, 8° y 9° grados. También se trabajó en la definición del plan de estudio y el diseño del programa de educación media, se revisaron y ajustaron los programas de estudio aplicados, y se fortaleció el equipo responsable de la transformación curricular. En el componente 2 (recursos para el aprendizaje) se prepararon especificaciones técnicas para la adquisición de recursos didácticos, se realizaron talleres para orientación y capacitación de especialistas y técnicos, se elaboraron trípticos, cartillas, afiches, se hizo evaluación de libros de texto y guías didácticas, y se avanzó en el diseño del proceso de adquisición de materiales y equipos. En el componente 3 – desarrollo profesional – se diseñó un modelo formativo moderno, ágil, creativo y eficiente para los docentes, directores y supervisores y se adelantaron estudios sobre necesidades de capacitación y se organizaron eventos de

perfeccionamiento de educadores. A su vez, en el componente 4 (evaluación) se trabajó en el diseño de la evaluación continua de los aprendizajes, y se puso en marcha un curso de postgrado para formar investigadores y evaluadores, así como la elaboración de una normativa para evaluación en el aula; se diseñaron mecanismos para la recolección de datos a nivel de escuelas, la evaluación de la nueva propuesta curricular y la capacitación y orientación de docentes y especialistas en relación con el tema de evaluación de los aprendizajes. Finalmente, en el componente 5 se elaboró el sistema de planificación de la educación, con fuerte énfasis en los proyectos educativos de centro; se apoyó la definición de una asesoría por presupuesto por programas, mapa escolar y regionalización educativa, capacitación de publicación de documentos, inventario de necesidades de planteles, y diagnóstico de la participación comunitaria y en un sistema de monitoreo del proyecto.

Junio de 1999: se entregó el informe final de evaluación del primer año de Proyecto. Esta consultoría fue realizada por un equipo de evaluadores conformado por Ricardo Puerta, Zonia de Smith y José Parente Filho. Se retomaba la importancia de este proyecto para la modernización de la educación, en el marco del Pacto Nacional por la Modernización de la Educación Panameña, el cual a su vez se fundamentó en la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación Panameña 1997 – 2006. También se indicaba que el PRODE conllevaba un conjunto de transformaciones cualitativas, complejas, ambiciosas y de peculiar medición (sic). La puesta en marcha de un nuevo diseño curricular había significado, en este primer año, la movilización de casi cien consultores especializados en diferentes competencias, la décima parte de ellos internacionales, quienes transfirieron, intercambiaron y llevaron a la práctica conocimientos y destrezas de mejoramiento al sistema. También se destacaron: (a) la concertación de alianzas estratégicas con sectores de decisión e influencia en la vida del país; (b) la producción de recursos de aprendizaje en apoyo a los nuevos programas; (c) la promoción de nuevos enfoques en el aprendizaje y en el uso de la tecnología; y (e) la apertura y fortalecimiento de tendencias que facilitan llevar adelante el proyecto, especialmente en evaluación del aprendizaje y la normativa de operatividad. Los principales logros encontrados por la misión evaluadora en este primer año de ejecución fueron: (a) inicio, organización y puesta en marcha de la Unidad de Gestión y de los componentes técnicos del Proyecto después de haber cumplido las condiciones previas al primer desembolso; (b) diseño y aplicación de nuevos planes de estudio y programas de enseñanza para preescolar y grados 1, 2, 3 y 7 de la educación básica general; (c) la capacitación operativa del personal técnico del MEDUCA, de supervisores y docentes en aspectos de diseño y desarrollo curricular; (d) avances en los preparativos para la adquisición, producción y distribución ordenada de recursos didácticos y materiales de enseñanza básicos de apoyo al nuevo currículo; (e) identificación de las prioridades de capacitación de docentes de educación básica general y media; (f) avances en la definición de condiciones previas para institucionalizar los PEC en los primeros 13 centros demostrativos; (g) avances en el proceso de diálogo, consulta y sensibilización nacional sobre el cambio educativo; (h) baja ejecución presupuestaria en 1998, en relación a la capacidad administrativa y técnica del proyecto, debido a la falta de experiencia del ejecutor para realizar el presupuesto otorgado. Se afirmó que esta situación varió en 1999, cuando ya había capacidad de ejecución; (i) presencia del proyecto en 135 centros educativos: 110 de educación básica general y 25

de educación media. Dado el carácter incipiente de los productos educativos, se consideró técnicamente imposible estimar el grado de probabilidad de los productos obtenidos en el logro de los impactos que se pretendían a través del proyecto a mediano plazo en los alumnos, en tanto beneficiarios directos y principales. Se señaló que la Unidad de Gestión del proyecto hizo importantes esfuerzos para reducir las demoras en los trámites administrativos para cumplir las normas y procedimientos del BID y del MEDUCA. Se detectó una ejecución baja en lo relativo al monitoreo y evaluación, así como en la evaluación ex ante, imprescindible para medir los efectos del proyecto. Algunas recomendaciones de esta misión de evaluación: (a) que la dotación de programas, textos, guías y cuadernos de trabajo a los docentes se hiciera en apoyo a la transformación curricular; (b) definir la unidad administrativa responsable de las capacitaciones y, por lo tanto, su vinculación con las líneas de acción del componente de desarrollo profesional, de acuerdo con la redefinición del componente, y las capacitaciones de 1999 y 2000; (c) las capacitaciones no solamente deberían hacerse en verano, sino también en horarios alternos para los docentes; (d) favorecer la iniciativa de la Comisión de Enseñanza Media con la participación de todos los sectores, para tener puntos de vista sobre oferta en función de la demanda, la articulación entre educación media y universitaria, sector productivo y privado, empleo y estructura académica. Las primeras evidencias encontradas por esta misión de evaluación fueron: (a) el PRODE estaba inmerso en una amplia fase de experimentación, dentro de su etapa de ejecución, después de haber cumplido con el inicio, la planificación y la organización de todos los componentes del Proyecto; (b) aceptación del proyecto y compromisos hacia el mismo por parte de los docentes, directores, supervisores y directores regionales; (c) todavía no se evidenciaban efectos sistémicos del proyecto; (d) avances importantes en la definición y divulgación de políticas educativas que se cruzaban y concretaban en los objetivos del PRODE; (e) la ventaja de contar con un nuevo marco normativo para el sistema educativo, así como el surgimiento de las primeras experiencias de planificación y gestión regional, contrarrestadas por la baja capacidad instalada en las regiones y en las escuelas. En cuanto a los resultados específicos de cada componente, esta evaluación encontró lo siguiente:

- Componente 1, transformación curricular: se indica que el Decreto Ejecutivo No. 31 de 18 de marzo de 1998 determinó la implementación de los centros piloto de Educación Básica General como base experimental para el ensayo del nuevo diseño curricular. Este decreto también estableció que los centros educativos que desarrollaran proyectos piloto en el primer nivel de enseñanza sería dotados de edificaciones, equipos, mobiliario, áreas necesarias, así como de recursos didácticos necesarios para implementar el nuevo currículo. El mayor número de centros piloto fue creado en las provincias de Coclé, Panamá Oeste, Chiriquí, Bocas del Toro y Colón. El informe presenta los resultados en términos de las actividades desarrolladas, las cuales se tomaron de los correspondientes informes semestrales, relacionadas con las acciones de sensibilización, divulgación y consulta, elaboración, impresión y distribución de documentos relacionados con la reforma, los inicios de las actividades de desarrollo curricular, la elaboración de materiales de apoyo, las capacitaciones, una nueva percepción de los docentes entrevistados acerca de las bondades de las nuevas estrategias curriculares en términos de que permitían el

desarrollo de la creatividad, la capacidad crítica, y el carácter más activo de los estudiantes en sus procesos de aprendizaje, así como del creciente interés de los docentes por capacitarse. La misión evaluadora detectó que los programas curriculares eran basados en enfoques constructivistas, actualizados, pertinentes y permitían la integración, el trabajo grupal, la formación integral del individuo (conocimiento, conducta, habilidad y destreza), y que los docentes los estaban utilizando. Dadas las fases establecidas en el componente, relativas a la preparación técnica, la experimentación, la validación y la generalización, al implementarse y validarse simultáneamente, y al no ajustarse al POA 1998, las líneas de acción dentro del componente se desarticulaban, lo que generó cierta confusión administrativa. Los pasos dados en la transformación curricular fueron más rápidos que el proceso de experimentación previsto (3 años), y la generalización estaba proyectada para todas las escuelas primarias del país en el año 2000. Las jornadas de consulta y diálogo nacional no se realizaron como se esperaba, y se requería ampliar la cobertura y cierto ordenamiento. Además, esta línea de acción con su meta (Mercadeo Social) se trasladó a la Unidad Ejecutora, por ser un eje de interés para el resto de los componentes, y por tratarse de acciones dirigidas a grupos masivos. El proceso de transformación curricular aún no estaba claro para todos los funcionarios del MEDUCA. En cuanto a lo “ejecutado y no planeado”, se encontró que: (a) había poca participación de los docentes en la elaboración de los nuevos programas; (b) había dificultades en cuanto al enfoque, la comprensión de los contenidos, la articulación de las áreas, las metodologías que debían adoptarse, la aplicación en el aula, en la evaluación de los aprendizajes y en los mecanismos a seguir para testimoniar su experiencia y evaluarla; (c) había limitaciones prácticas para la implementación del nuevo currículo, relacionadas con la falta de textos, libros de consulta y programas. Estos últimos llegaron con retraso a algunos centros educativos; (d) algunos docentes consideraron que los programas eran extensos, sin continuidad de objetivos y contenidos, especialmente en lo relacionado con la integración de las áreas de ciencias naturales y sociales, porque los docentes no encontraban vínculos entre ambas y no sabían como evaluarlas; (e) cuestionamientos de los docentes sobre nuevas asignaturas: inglés, artes industriales, educación para el hogar y educación artística. Estos cuestionamientos se referían a capacitación previa, alcance, carga horaria y nombramientos oportunos de los docentes; (f) carencia de un sistema de información, seguimiento y evaluación con respecto a la aplicación de los nuevos programas, lo que limita la etapa experimental del currículo; (g) poca apropiación de este componente por parte de varias unidades administrativas del MEDUCA, especialmente de Asesoría Legal; Planificación Educativa; Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional; (h) el componente de evaluación, que debería ser el apoyo operativo de la Transformación, se ubicaba en una escala de baja inserción con las instancias ministeriales, debido a la falta de especialistas y de una cultura de evaluación a nivel nacional; (i) baja ejecución presupuestal del componente y de sus diferentes líneas de acción: el mejor librado fue el subcomponente de premedia y media, con un 13% de ejecución, habiendo además cumplido las metas de redefinición del papel del docente y apoyo a la transformación curricular mediante capacitación curricular, en tanto que el más bajo fue la sensibilización nacional, con 1.86%; el aporte nacional fue del 72%, pero este porcentaje sólo representaba el 1.5%

del presupuesto asignado al componente; (j) demoras en la entrega de los programas, agravada con la distribución de estos materiales a centros educativos que no estaban incorporados al proyecto; (k) demoras en la elaboración de los pliegos de cargos para las licitaciones. Las recomendaciones dadas por la misión evaluadora fueron las siguientes: (a) redimensionar el componente de Transformación Curricular, para fortalecer la capacidad instalada de los equipos técnicos en los niveles central e institucional; (b) lograr articulación entre los componentes del proyecto, tomando como punto de apoyo el enfoque y funciones del componente de Transformación Curricular; (c) adopción de mecanismos adecuados para recoger y canalizar las opiniones y consultas en torno al nuevo diseño curricular; (d) favorecer la iniciativa de la Comisión de la Enseñanza Media con la participación de todos los sectores, con el fin de tener puntos de vista y opinión sobre oferta, articulación entre la media y la universitaria, sector productivo y privado, empleo y estructura académica; (e) ampliar la consulta y la participación de docentes de nivel medio y universitario en la elaboración del marco conceptual, plan de estudios y todos los programas; (f) realizar sensibilización constante a todos los sectores sobre la transformación curricular a todos los sectores: radio, prensa y televisión, foros, entrevistas, cuñas, materiales de divulgación para diferentes públicos; (g) revisar el POA 1999 a la luz de metas y prioridades, y teniendo en cuenta el marco de cambio en el gobierno; (h) articular los recursos del proyecto con el Banco Mundial a los del PRODE.

- Componente 2, recursos para el aprendizaje: se presentan los resultados descriptivos del componente, relativos a las actividades realizadas en cada una de las cinco líneas de acción (producción y adquisición de recursos para el aprendizaje; provisión de materiales y equipos; acciones de perfeccionamiento e investigación; definición del sistema de distribución de recursos para el aprendizaje; y fondo rotativo. La línea de investigación ejecutó el 100% de los recursos, y la de producción y adquisición de recursos alcanzó el 60%; las dos últimas líneas no tenían ningún resultado en ese momento. En el primer año el componente se dedicó a la producción de materiales, evaluación de textos y guías de trabajo, y la elaboración de pliegos de licitación para adquisición de materiales y útiles escolares, y se concluyeron los estudios y propuestas para la biblioteca especializada de la sede central del MEDUCA, equipo audiovisual y de impresión para apoyo docente y tecnología educativa, laboratorios de informática para 13 centros e Internet para 5 centros; maletines científicos y materiales complementarios para los 110 centros. También se hizo la capacitación de funcionarios en organización y administración de bibliotecas escolares, y en la producción de recursos audiovisuales e impresos; así como el diseño de prototipos de afiches, cartillas, boletines y guías de trabajo, incluyendo materiales adecuados para diferentes etnias. Como resultados críticos la misión evaluadora señaló que la demora en la liberación de los recursos del BID y MEDUCA limitó la adquisición de los materiales, afectando el cumplimiento de las metas; asimismo, los recortes presupuestales ocurridos en 1999 restringieron todavía más el cumplimiento de las metas. Asimismo, algunos programas del nuevo currículo no habían llegado a los centros de educación básica general. En los centros piloto eran evidentes las limitaciones existentes de biblioteca, otros materiales y recursos de aprendizaje, a pesar de los esfuerzos del Proyecto de volverlos “modelo”. También se planteó la

ausencia de un interés manifiesto, sistemático e integrado al paquete de medios didácticos, del uso de computadores en las escuelas. Como recomendaciones, la misión planteó las siguientes: (a) priorizar las tareas de este componente en función de la Transformación Curricular, especialmente en lo relacionado con programas, textos, guías y cuadernos de trabajo, para garantizar la entrega oportuna de los materiales a los centros educativos; (b) dar un seguimiento más directo a los procesos de adquisición e instalación de las bibliotecas, materiales y equipos de aprendizaje; (c) revisar el presupuesto asignado al componente para ajustar sus líneas de acción, mediante asignación de un crédito extraordinario para garantizar en 1999 la entrega a las escuelas de los recursos de aprendizaje; (d) articular las acciones de la Unidad de Gestión con la Dirección de Asesoría Legal y el Departamento de Compras de la Dirección Nacional de Administración del MEDUCA; (e) culminar el diseño y adjudicación del sistema nacional de distribución de los programas; (f) descentralizar el sistema de distribución, usando las Direcciones Regionales como instancias intermedias, y partiendo de una información actualizada de docentes por grado y escuela; (g) identificar, a través de grupos focales, otros mecanismos de distribución; (h) no imprimir los nombres de las autoridades vigentes en estos materiales, dado que esto los desactualizaría rápidamente; (i) explorar alternativas para abaratar los costos de reproducción; (j) contactar a la Fundación Omar Dengo de Costa Rica para apoyar procesos de introducción de las computadoras en las escuelas.

- **Componente 3, Desarrollo Profesional:** su finalidad es capacitar docentes y directivos en procesos constructivos de aprendizaje, a través de instancias administrativas del MEDUCA. Se definieron ocho líneas de acción: (a) diseño de una estructura para el perfeccionamiento; (b) capacitación de docentes de educación inicial; (c) fortalecimiento de maestros de primaria; (d) perfeccionamiento de docentes de media; (e) capacitación de personal directivo y técnico, central y provincial; (f) diseño, ejecución y evaluación de capacitación para la reforma curricular; (g) establecimiento de un sistema nacional de perfeccionamiento profesional; y (h) elaborar una revista educativa bimestral. Había tres instancias del MEDUCA involucradas en el desarrollo de este componente: la Dirección Nacional de Currículo, la Unidad de Educación Permanente, adscrita al Despacho Superior, y la Dirección Nacional de Formación y Perfeccionamiento Profesional. De acuerdo con los primeros resultados, las dos primeras líneas tuvieron una ejecución del 100% en el primer año, en tanto que la revista tenía una ejecución del 50% y el resto reportaba una ejecución de 10% o menos. Las líneas de formación de docentes para primaria y la del diseño de capacitación para la reforma curricular no tenían ninguna ejecución. La ninguna ejecución de esta primera se debía a que el MEDUCA realizó dos capacitaciones masivas de docentes, en los veranos de 1998 y 1999 cofinanciadas por el proyecto con el Banco Mundial (1998) y el PRODE (1999), cuyo tema fue “Estrategia del Cambio Educativo”, al que asistió el 90% de los docentes. Se elaboró una propuesta nacional de formación y desarrollo profesional integral para canalizar, de manera autosostenible, las capacitaciones del sector dirigidas a supervisores, directores y docentes. Conjuntamente con el componente de Eficiencia Operativa se diseñó un perfil para el director de la Educación Básica General, y se elaboró una propuesta articulada de temas de capacitación propios del director, conjuntamente con el

ICASE, y se hicieron dos estudios de necesidades de perfeccionamiento de docentes a escala nacional en los niveles de preescolar, premedia y media. La misión de evaluación encontró poca integración interna entre los miembros del componente; “normativamente tiene como mandato capacitar en el PRODE y operativamente no lo hace”. Esta situación llevaba a que se deslegitimara la inserción de este componente en el MEDUCA, y dejaba su acción en la ubicuidad de las capacitaciones, sujetas a la fuerza política y gerencial del componente. Además, los docentes, directores y supervisores tenían una percepción restringida de las acciones de este componente; los mismos consultores demostraron dificultades para definir sus propias líneas de acción, de acuerdo con el diseño del Proyecto. Les costó trabajo ponerse de acuerdo sobre qué les correspondía en cuanto a lo sucedido en las capacitaciones hechas con recursos del Proyecto, sobre todo las acontecidas durante los veranos, especialmente en lo relacionado con la cantidad y la calidad de los productos logrados. En entrevistas con algunos docentes acerca de estas capacitaciones masivas, se encontraron críticas acerca de la falta de organización, la logística, el contenido y el rendimiento, puesto que notaron improvisación por el reclutamiento tardío de docentes, el carácter más informativo que formativo de la capacitación, la acriticidad de los responsables cuando, a manera de demostraciones se presentaban distintas modalidades, enfoques, manejos, etc., la indecisión para juzgar la efectividad de la acción realizada, debido a que no hubo evaluaciones para monitorear la acción, ni se midieron sus resultados. Tampoco hubo ninguna evaluación posterior para comprobar los efectos conseguidos en los docentes, según las metas del PRODE. La misión evaluadora manifestó su preocupación con respecto a la memoria dejada por estas experiencias masivas de capacitación en el ambiente del sector. Ante estos resultados la misión recomendó que fuera devuelta la función de capacitación a este componente, especialmente en lo que tenía que ver con el diagnóstico de las necesidades, preparar las solicitudes de capacitación originadas en las escuelas y en las regionales en función de la demanda y de acuerdo con parámetros y techos de recursos disponibles en el Proyecto. Se recomendó que la Unidad de Gestión coordinara las acciones de este componente con el que tuviera bajo su competencia el tema especializado de la capacitación y, en los casos necesarios, intervenir, mediar y, en último caso, imponer su autoridad para hacer cumplir el mandato. Se recomendó también organizar mejor los eventos masivos de capacitación durante los veranos, y complementarlos con capacitaciones realizadas en horarios alternos para los docentes, aprovechando además varios edificios disponibles. Los contenidos de las capacitaciones no deberían ser solamente informativos, sino que deberían permitir el desarrollo de destrezas cognoscitivas y pedagógicas para resolver problemas y abordar tareas pedagógicas en un marco de creatividad y apertura. También se recomendó vincular las capacitaciones a un sistema de seguimiento que permitiera verificar la pertinencia de lo aprendido para responder a las exigencias creadas por el Proyecto. Esto se complementaría con una base de datos de oferentes, para poder, además, cruzar la oferta con la demanda. Se recomendó, además, que el proyecto ampliara sus marcos operativos de capacitación, para dejar de ser ejecutor directo de la misma. Para ello, era necesario el concurso y apoyo de universidades e instituciones con capacidades demostradas para este efecto. Además, la vinculación con estas entidades debería tener un carácter más sinérgico, tratando de vincular



acciones de capacitación con la investigación y la asistencia técnica. De igual manera, debería ser canalizada a través de los directores de las escuelas, pues éstas eran las personas más idóneas para asegurar que la actividad capacitadora fuera adecuada y llegara de conformidad con las necesidades del centro educativo.

- Componente 4, Evaluación educativa: este componente tenía cuatro líneas de acción: (1) sistema de evaluación continua de los aprendizajes; (2) evaluación de la transformación educativa; (3) pruebas basadas en destrezas cognitivas; y (4) evaluación de la calidad del sistema educativo panameño. Su desarrollo se daba a través de la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo, que tuvo 4 directores en un año, y la Dirección Nacional de Currículo. En este primer año fue limitado el cumplimiento de sus actividades; no existía una Dirección Nacional de Evaluación; no había cultura de evaluación orientada a evaluar proyectos y programas. Sin embargo, la ejecución financiera fue del 45% del presupuesto, una de las más altas, con respecto al promedio del Proyecto, que fue del 19%. Se señalan las actividades realizadas: talleres de sensibilización sobre evaluación educativa; validación documental y de campo de programas de preescolar, grados primero a tercero y séptimo; realización de evaluación formativa de nuevos programas de estudio para que los técnicos revisaran, mejoraran y actualizaran los programas innovados; elaboración de la guía de evaluación continua de los aprendizajes en el aula, como apoyo sustantivo al docente, y se estaba avanzando en el fortalecimiento de la capacidad institucional y del sector universitario en cuanto a la evaluación e investigación educativa, como respuesta a la necesidad del diseño del sistema nacional de recolección de datos estadísticos de los centros pilotos. Se creó el postgrado en Evaluación Educativa en convenio con la Universidad de Panamá, que inició con 42 estudiantes y que al momento de la evaluación tenía 30, meta original. Se apoyó el Departamento de Estadística del MEDUCA en el sistema de recolección, procesamiento y análisis de estadísticas básicas de los centros educativos. Este componente, específicamente en lo que tenía que ver con la evaluación externa, coincidió con la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo No. 64 de 13 de abril de 1999, por medio del cual se organizó el Sistema de Evaluación del Aprendizaje y Régimen de Calificación y Promoción de los Estudiantes de primer y segundo nivel de enseñanza. La decisión provocó el rechazo de estudiantes de nivel medio y de los gremios docentes. Se considera que la promulgación del decreto se hizo sin la debida sensibilización de la comunidad educativa. Por esta razón, se pospuso la aplicación del decreto hasta la realización de un proceso de sensibilización sobre su contenido y sus consecuencias. Esta situación permitió poner en la agenda el debate sobre la evaluación educativa, ampliando las discusiones con estudiantes y padres de familia. Los docentes consideraron positivo el sistema de evaluación del aprendizaje, pero solicitaron más capacitación sobre el tema, así como un período para llegar a un consenso nacional sobre el sistema. Una de las principales debilidades era la poca capacidad técnica nacional para poner en marcha un sistema nacional de evaluación; las experiencias previas de pruebas en destrezas cognitivas, con el apoyo del proyecto del Banco Mundial, no habían sido fructíferas en términos de resultados: las pruebas aplicadas al sector oficial hasta ese entonces no habían sido utilizadas para la toma de decisiones. Por lo tanto, no había evidencia sobre el desempeño de los alumnos. Los

consultores internacionales tuvieron que asumir funciones administrativas, en detrimento de su experticia técnica. En la etapa inicial este componente no estuvo articulado con el de Transformación Curricular, especialmente en lo que tiene que ver con enfoques y el modelo de evaluación. También se señalaba que había un alcance limitado del diseño del proyecto, el cual quedó reducido a la evaluación del rendimiento del alumno, obviando el rendimiento de los docentes, directivos, de la escuela y de la posición relativa de ésta dentro del universo de escuelas de su regional. El recorte presupuestario de 1999 afectó enormemente el cumplimiento de las metas del componente, afectando especialmente todo lo relacionado con la base estadística, la reducción de las capacitaciones, y limitó el alcance de otras actividades, especialmente las relativas a la elaboración de los PEC, porque éstos no se basarían en datos, ni estudios ex ante, ni pruebas en marcha. Como recomendaciones se planteó la creación de la Dirección Nacional de Evaluación Educativa, un aprovechamiento más racional de los consultores internacionales, orientándolos más a la formación de los recursos nacionales; ampliar la cobertura del postgrado a otros grupos, entre ellos directivos, docentes, supervisores, administradores, investigadores y académicos de la educación; ejecución de una campaña de sensibilización sobre el tema de la evaluación a los diferentes actores de la comunidad educativa; realización de ajustes presupuestarios para tener resultados de las pruebas aplicadas en 1999; realizar un convenio entre el PRODE y Registro Civil para poder hacer un seguimiento más confiable a los estudiantes en su tránsito por el sistema educativo; incluir un estudio sobre eficiencia docente e institucional a partir de la línea de estudios del Componente 5.

- Componente 5, eficiencia operativa: este componente es el responsable de articular la planificación educativa en los niveles central, regional y local, para facilitar el desarrollo de las innovaciones educativas. Su base es el fortalecimiento de la gestión escolar, promoviendo una mayor autonomía funcional. Este componente se trabaja con la Dirección Nacional de Planeamiento Educativo del MEDUCA, las direcciones regionales, las direcciones de centros de básica y la Dirección Nacional de Educación Comunitaria y Padres de Familia. Se trataba de un componente marcado por una estrategia de trabajo de la base hacia arriba y era participativo en sus procesos. La misión consideró que era el componente que tenía mayor capacidad instalada y articulación interna entre los consultores internacionales y nacionales, conformando un verdadero equipo de trabajo, que tenía responsabilidades, metas y tareas asignadas, costos identificados, y buen liderazgo por parte de la consultora nacional. Se elaboró el nuevo Sistema de Planificación Educativa y se diseñaron guías y manuales para su implementación en los 110 centros piloto y para la preparación del personal responsable de los PEC. Se esperaba que este nuevo sistema llenara un vacío en cuanto al logro de la calidad, la eficiencia y la efectividad en el sistema educativo nacional y cómo estas metas estaban relacionadas con procesos que el proyecto pretendía cambiar. El nuevo sistema sería una primera etapa para el diseño de Catálogos Nacionales; en ese momento se estaban diseñando y validando tres catálogos provinciales: Chiriquí, Colón y Panamá Centro. Se realizó el levantamiento de las necesidades de informática educativa y el estudio de la situación en materia de utilización de la computación como apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje.

También se diseñó el perfil del Director de Educación Básica General, el cual sirvió de base para elaborar un programa de capacitación para directores de educación básica general con el apoyo del ICASE, en el marco de la estrategia decenal de modernización de la educación panameña. También se diseñó el postgrado en Planeamiento Educativo, pionero en el país. Se elaboró el diagnóstico de la situación actual de los padres de familia y se diseñó el plan piloto de educación especial, y se diseñó un proyecto para la instalación de 13 centros modelos de EBG (Educación Básica General); se elaboró un glosario de términos para facilitar la estandarización del sistema de información en 5 direcciones nacionales y 13 regionales, y se suscribió un convenio entre MEDUCA y el IPE (Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación) para apoyar tareas del PRODE en los campos de la planificación y administración del sector educativo. Se elaboraron propuestas de trabajo sobre regionalización, presupuesto por programa y carta escolar; talleres de capacitación sobre planificación y participación comunitaria en la gestión educativa; 13 talleres de sensibilización sobre eficiencia operativa, y un diagnóstico sobre la situación de la educación especial en materia de inclusión. Como resultados críticos, la misión de evaluación encontró que había diferentes grados de ejecución de las líneas de acción, siendo que la de difusión, seguimiento y apoyo a la estrategia de modernización de la educación fue ejecutada en su totalidad, en tanto que mejoramiento de la planificación educativa y sistema de presupuestación tuvo una ejecución del 52%. En las demás líneas la ejecución fue muy baja, y en proyectos para la participación comunitaria no hubo ejecución. La ejecución de la contrapartida nacional también fue baja, aunque el equipo del componente afirmara que ésta había sido del 80%. Como obstáculos la misión señaló que el componente estaba enfrentando los primeros síntomas de pasar de la planificación a la ejecución, con impedimentos para poner en marcha sus planes, debido a las debilidades de los vínculos con la Unidad Coordinadora del PRODE y ciertas instancias del MEDUCA. Como recomendaciones la misión retomó la importancia de fortalecer la eficiencia de las escuelas, y, por ello, planteó que los objetivos del componente deberían encaminarse hacia el logro de la formación del Director del Centro Educativo, para que éste adquiriera capacidad técnica y administrativa para asumir las innovaciones. También recomendó la formación de los recursos técnicos a nivel central y regional, utilizando al máximo la capacidad instalada en las regionales y el concurso de consultores internacionales. Para ello era importante contar con el apoyo de universidades. Otra recomendación fue la articulación de las líneas de acción de este componente, entre sí y con las unidades técnicas responsables del MEDUCA. La misión recomendó que el proceso de descentralización se diera paulatinamente, creando las condiciones previas para el logro de capacidades de decisión, comunicación vertical y horizontal, y manejo presupuestario en las regiones y en los centros educativos. Se recomendó usar la metodología de taller para las capacitaciones (porque se estaban haciendo cursos), apoyadas posteriormente con seguimiento y asistencia técnica. Se recomendó además que la descentralización fuera paulatina, con la desconcentración como paso previo, con la advertencia de que ésta no se transformara en un traslado mecánico de funciones y funcionarios del MEDUCA a las regionales. Por ello, se recomendó evaluar la ubicación de los equipos técnicos que cada componente estaba solicitando en las regionales, con referencia a criterios de eficiencia y eficacia, a fin de evitar el

crecimiento indiscriminado de los recursos humanos y gastos financieros en ese nivel. Para ello, el nivel central no podría perder su papel normativo, de articulador y guía del sistema educativo. Se recomendó también realizar acciones que permitieran que los niveles locales se volvieran protagonistas en los temas de currículo, administración de la educación, capacitación de docentes y supervisores, participación de padres de familia y alumnos, evaluación del aprendizaje, recursos de aprendizaje, monitoreo del proyecto y evaluación de resultados del nuevo currículo. Para ello, se recomendó la planificación y organización de talleres orientados al análisis de lo que representaba la descentralización en los niveles regionales, de manera que los planes de acción regionales expresaran las demandas locales, previamente consensuadas entre los involucrados, respetando los techos presupuestarios. Se debería, además, evitar los recortes presupuestales.

- Componente 6, Unidad de Gestión: ésta dependía directamente del Despacho Superior. Sus funciones eran la planificación, presupuestación, programación, organización, dirección, ejecución, control e informes en los aspectos técnicos, administrativos y financieros del PRODE. En un año de proyecto hubo 100 consultores, nacionales e internacionales, que laboraron en los diferentes componentes del Proyecto. Aunque tenía un área gerencial definida, en los tres semestres operativos analizados se encontró que no había operado con líneas de acción fijas. Se consideró que el proyecto había cumplido total o mayoritariamente las etapas de preparación y organización, quedando pendientes las de monitoreo y evaluación y Mercadeo Social. El proyecto estaba en etapa de experimentación, lo que significaba que había nuevos productos educativos aislados y todavía era muy temprano para detectar una tendencia evidente de impacto en los docentes y alumnos. En las escuelas piloto ya empezaban a verse las primeras manifestaciones de uso de los nuevos programas de preescolar a noveno grados, más generalizados a nivel de primaria, así como los primeros ensayos metodológicos de uso de métodos constructivistas por cierto número de docentes. Las primeras manifestaciones de los productos del Proyecto en los centros educativos estaban todavía muy determinadas por el tipo de director que dirigía la escuela, y las escuelas demostrativas estaban recién identificadas. La unidad ejecutora hizo esfuerzos por vincularse con sectores estratégicos. Como resultados críticos la misión encontró: (a) baja ejecución presupuestaria (alrededor del 20%). De lo ejecutado, se encuentra que dos tercios estaba planificado y el tercio restante se ejecutaba sin haber sido planificado, aunque ello no necesariamente significara inconsistencia o negatividad. En conclusión, las capacidades de planificación sobrepasaban las de ejecución; además, este exceso de planificación se debió a los recortes que sufría el presupuesto inicial. “En el 98 el presupuesto presentado ascendía a \$14.0 millones, se aprobaron \$9.8 millones y sólo se ejecutaron \$1.9 millones. En el 99 se solicitaron \$13.6 millones, se aprobaron \$8.5 millones y hasta abril estaban para ejecutarse solamente \$2.9 millones” (Informe de evaluación del primer año del proyecto, p. 56). Así, por cada dólar solicitado en 1998 sólo se ejecutaron 13 centavos y en 1999 había autorización para ejecutar 22 centavos. Los diversos recortes exigían reprogramaciones que tenían como consecuencia una reducción de tiempos, y por lo tanto, haciendo necesario recurrir a los mismos procesos centralizadores que la desconcentración en marcha quería

erradicar. Se sentía mayor frustración a nivel de escuelas y direcciones regionales, especialmente con los recortes presupuestales. La operación de la unidad de gestión no operaba demostrando sus principios de gestión flexible y desconcentrada, especialmente en lo relacionado con la descentralización operativa y la participación ciudadana. La desconcentración de funciones como paso previo a la descentralización fue una decisión centralizada del MEDUCA. El proyecto estaba operando a través de instancias ministeriales debilitadas, sin que el potencial de ejecución, antes concentrado, se estuviera trasladando a las Regionales. El MEDUCA desconcentró sin que las nuevas instancias desconcentradas tuvieran todavía regionales y sedes suficientemente fuertes para hacer y apoyar todo lo que antes se hacía centralizadamente. La evaluación era el aspecto más débil en el PRODE, y el monitoreo estaba prácticamente naciendo. No se realizó evaluación ex ante del proyecto. El Componente de transformación curricular era el que más resultados mostraba y el que evidenciaba mayor potencia. El mayor cuello de botella que los componentes del proyecto enfrentaban eran los trámites que tenían que hacer en el ente ejecutor ministerial. Así, el potencial de ejecución demostrado hasta ese entonces por el MEDUCA estuvo sobreestimado, y por ello se recomendó revisarlo realísticamente, para encontrar una inserción más efectiva con un ministerio desconcentrado. Esta debilidad es la que explicaba mayormente los errores, omisiones, retrasos e inoportunidades del Proyecto y había reducido la pujanza demostrada por los componentes técnicos del PRODE. Los productos del componente de Transformación Curricular no habían logrado ser validados participativamente, y no se sabía, en ese momento, si estos resultados eran apropiados para el personal docente y los estudiantes. Era crítica la situación del componente de Evaluación Educativa, que no tenía interlocutor técnico en el MEDUCA, ni contraparte ejecutora. Hasta cierto momento, las actividades realizadas por los consultores siguieron cierta sistematicidad; sin embargo, por una decisión superior del MEDUCA, se saltaron etapas (se ordenó la extensión masiva de productos cuando todavía faltaban logros de mercadeo social (validación) para volverlos generalizables. Con esta decisión apresurada se quebró la secuencia de etapas, provocando en los beneficiarios reacciones que fueron magnificadas por sectores y personalidades. Se reconoció también que era complejo institucionalizar un proyecto innovador, de tipo cualitativo, con un alcance nacional, en una estructura organizativa tradicional – rígida, repetitiva, inestable, sin control por resultados, complicada – que mostraba patrones de comportamiento seculares en un entorno cambiante. Las expectativas por el cambio de gobierno generaron desmotivación y el sentimiento de que muchas actividades “estaban en el aire”. A esto era necesario sumar el incremento en el número de jubilaciones debido a la entrada en vigencia de una nueva ley. Con ello, se estaba perdiendo la capacidad técnica, la cual no fue repuesta, porque el MEDUCA carecía de un programa de inducción para el nuevo personal y de evaluación del desempeño para el personal que permaneció. Los consultores nacionales e internacionales estaban sobrecargados de actividades administrativas (logística y organización) que los distraía de sus labores estratégicas. La misión también concluyó que el proyecto seguía siendo incomprensible para la sociedad panameña, inclusive en sectores que estaban de acuerdo con la modernización de la educación. Hacía falta sensibilización de las diferentes instancias de la sociedad; además, la Unidad de Mercadeo Social era

ubicua, y todos los componentes querían tenerla. En 1998 los consultores y equipos de ejecución de los componentes no conocían el presupuesto asignado ni el ejecutado. Esta situación se reversó en 1999. Todos los componentes señalaron lentitud para ejecución del presupuesto, debido a los procesos administrativos de licitaciones y liberación de partidas, tanto por parte del gobierno central como por el BID y el ministerio. Había una administración del presupuesto en la Unidad, sin que la misma correspondiera en un momento dado a una presupuestación programática a nivel de cada componente. La Unidad estaba sujeta a la ejecución presupuestaria del MEDUCA, que dependía de la Contraloría General de la República, la cual, para la aprobación de montos, dependía del MEF. Se recomendó que cada coordinador de Componente fuese el gerente del mismo, aprobando, revisando y manejando el presupuesto real del Proyecto. Esto impedía que el proyecto se realizara en un estilo innovador y poco centralizado”, como se pretendía inicialmente. Los productos obtenidos hasta ese entonces carecían de validación externa en cuanto a cantidad, calidad y tiempo. La misión evidenció falta de seguimiento por parte del Proyecto, haciendo con que funcionara sin mecanismos internos de autoevaluación sistemática, con énfasis en indicadores de desempeño (rendimientos) y resultados, con mediciones repetidas en tiempos distintos, para permitir la realización de comparaciones longitudinales, tanto en la Unidad como en cada componente. Ello no permitía detectar las dificultades ni las necesidades de ajustes en el nuevo diseño curricular. El PRODE tenía información incompleta y desactualizada sobre las 13 regionales, los 110 centros piloto, los 13 centros demostrativos, docentes y alumnos. Las recomendaciones planteadas por esta misión fueron: (a) la Unidad de Gestión debería definir sus líneas de acción tal como tenían cada uno de los componentes, pues esto facilitaría un manejo uniforme del presupuesto, el POA, los informes de avance y el sistema de monitoreo del proyecto; (b) Mercadeo Social debería permanecer ubicado en la Unidad de Gestión, para actuar como elemento de apoyo y de integración de componentes en torno a la obtención de productos, especialmente apoyando procesos de consulta, sensibilización y consenso; (c) realizar la consultoría sobre presupuesto y asuntos financieros antes de agosto de 1999, para identificar fortalezas y debilidades de su manejo y recomendar cambios pertinentes dentro de la normativa vigente; (d) establecer parámetros de la relación costo / inversión: los costos de la Unidad Ejecutora no deberían superar el 10% de las inversiones realizadas anualmente en las líneas de operación del proyecto; (e) descentralizar el PRODE a nivel presupuestario en los siguientes tres años; (f) eliminación de errores de procedimiento en la presentación al BID de pliegos para solicitud de no objeción; (g) lograr la articulación entre los jefes técnico administrativo, técnico pedagógico y de monitoreo, al unísono de ciertas reglas previamente establecidas por el director de la Unidad; (h) realizar autoevaluación permanente, para conocer en qué grado se aplicaron las correcciones o ajustes, (i) realizar la evaluación ex ante; (j) extender la informática a la operatividad del Proyecto; (k) definir y hacer seguimiento a un conjunto de indicadores de desempeño para medir el progreso de cada una de las áreas técnicas. Al respecto, la misión recomendó 12 indicadores de segundo piso: número y monto total de contratos en ejecución; porcentaje del total de contratos en ejecución con un tiempo de ejecución superior al tiempo contratado; porcentaje del total de contratos modificados debido al incremento de montos aprobados; número y monto de contratos

suspendidos debido a la falta de cumplimiento o por suspensión del pago al contratista; número y monto de contratos terminados; días promedio de ejecución de contratos terminados; desembolsos acumulados durante el período; porcentaje del total de desembolsos cancelados en relación al total de comprometidos; porcentaje del total de contratos ejecutados con una calidad igual o superior a la norma; y porcentaje del total de contratos ejecutados en que los contratistas habían cumplido con los requisitos de pertinencia. Se recomendó también que para cada indicador identificado con su fuente de verificación se presentara el concepto, objetivo o producto gerencial; qué metas estaban relacionadas con el mismo, desviaciones tolerables, etc.; (l) centrar las funciones de los consultores a las actividades técnicas de su campo de especialidad y establecer como compromiso de los consultores internacionales capacitar, asesorar y transferir tecnología a sus contrapartes técnicas, especialmente en las áreas o campos con las mayores debilidades; (m) hacer más inducciones a los temas del proyecto, dirigidas a atraer nuevos cuadros técnicos y profesionales y monitorear las metas de formación y mejoramiento del talento nacional; (n) compatibilizar las exigencias de diseño experimental del proyecto con las decisiones gerenciales; v. gr., seleccionar escuelas piloto que fueran parte del “promedio” y no solamente las que se caracterizaban por hacer las cosas bien, para así facilitar la generalización del proyecto; en síntesis, mayor representatividad entre muestra y universo; (o) elaborar perfiles más testimoniales y gerenciales que permitieran aprender rutas de soluciones, tendencias de éxito, indicadores de desempeño, objetivos, prácticas, instrumentos evaluativos en torno a procesos críticos o estratégicos de la educación panameña; (p) promover la integración de los componentes entre sí, y entre éstos y el MEDUCA, revisando los mecanismos utilizados hasta ese entonces; (q) combinar estrategias de cascada con las participativas inductivas (de abajo hacia arriba), para poder lograr los productos; (r) crear un Equipo Nacional de Educadores Notables, distribuidos por Regional, con aquellos que se jubilarían en 1999, para actuar como recurso voluntario por regional, para seguir logrando inserción y pertinencia; sus trabajos podrían ser incentivados con giras, capacitaciones, participación en foros y programas de radio y televisión; (s) el PRODE y el proyecto del Banco Mundial se complementaban en sus metas: este último había incursionado en pruebas para medir el rendimiento escolar y la producción de textos para estratos escolares en pobreza extrema. Esto último fue evaluado por el PRODE a la luz de la nueva propuesta curricular, y se preveía poner en operación un fondo rotatorio de libros para que sus demandantes los usaran en calidad de préstamo. Tanto el BID como el Banco Mundial dejaron por fuera la rehabilitación y construcción de escuelas, componente que era de alta demanda en el sector; por ello, se recomendó la articulación de las actividades de los diferentes proyectos, para lograr productos complementarios a más bajo costo, así como para acelerar el fortalecimiento de las regionales.

- Finalmente, la misión presentó una serie de temas prioritarios que requerían atención inmediata: (a) realizar un compendio de las actividades realizadas, con una valoración de las mismas, para presentarlo al nuevo gobierno; (b) puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación y Perfeccionamiento de los docentes, directivos y supervisores; (c) programa agresivo y permanente de capacitación de directores de los

centros educativos; (d) puesta en marcha del Sistema Nacional de Evaluación de la calidad de la educación; (e) funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación Educativa, desde el nivel central, regional y local, de carácter eminentemente participativo, orientado a dar seguimiento a los centros piloto y contextualizar su generalización; (f) dotación de los centros piloto con los recursos de aprendizaje y habilitación de infraestructura, puesto que deberían ser los primeros en evidenciar las transformaciones impulsadas; (g) fortalecer las relaciones entre MEDUCA, PRODE y BID, principalmente en cuanto a descentralización, capacitación de docentes, sector educativo privado y procedimientos y trámites en el ministerio para licitaciones, desembolsos, contratos, etc.; (h) optimizar los recursos humanos del proyecto; (i) poner en marcha un manual de funciones del proyecto, aprovechando además los cursos que el BID ofrece en estos temas; (j) llegar a un consenso entre MEDUCA, MEF y Contraloría General sobre los techos presupuestarios del proyecto.

Agosto de 1999: se entregó el informe de avance semestral, correspondiente al período enero-junio de 1999. Se indica que fue necesario revisar las metas del PRODE debido al mandato del gobierno nacional de hacer contención del gasto. De un total programado inicialmente de US\$8.5 millones, el gobierno nacional puso como tope al proyecto la suma de US\$3 millones. En mayo de ese año hubo elecciones presidenciales, y el nuevo Presidente asumió sus funciones en el mes de septiembre. Se indicaba que el PRODE ya estaba ejerciendo una significativa influencia en los cambios curriculares, pedagógicos, evaluativos y administrativos, y ya se veían resultados en el lenguaje, actitudes, destrezas y procedimientos de trabajo de docentes, directores, supervisores, especialistas, padres, entre otros. También se afirmaba que había cambios en los enfoques y abordajes estratégicos. El personal de 118 centros piloto de educación básica de 13 regiones del país estaba evidenciando crecimiento profesional en la comprensión y aplicación de un nuevo modelo curricular, los directores poseían más liderazgo pedagógico y las comunidades estaban más próximas a sus escuelas. Estos efectos se estaban extendiendo a otras escuelas. Los principales logros por componente fueron los siguientes: (a) Componente 1: revisión, ajuste, impresión y distribución de los programas de estudio validados en 1998, para aplicarlos en todas las escuelas del país, beneficiando a 11,800 docentes y 268,750 estudiantes; elaboración de módulos de autoformación; formación de docentes; elaboración del plan de estudio de educación científico humanista de la educación media; diseño del programa de estudios para 10° grado (2,715 estudiantes y 900 docentes); reuniones y sesiones de trabajo. (b) componente 2: diseño de prototipos de materiales impresos (afiches, cartillas, trípticos, boletines y una guía de laboratorios de primero a tercer grado; evaluación de textos escolares de 1° a 6° grados, se completaron los pliegos para la adquisición de maletines científicos, laboratorios de informática, equipo complementario para los 110 centros educativos; presentación de propuesta de creación de 13 Centros de Recursos para el Aprendizaje (CRA); licitación y adquisición de materiales básicos para la implementación del currículo para beneficiar a 1,786 escuelas (1,217 primarias y 569 preescolares). (c) Componente 3: conformación y capacitación del equipo básico de trabajo, realización de un estudio diagnóstico sobre perfeccionamiento docente, talleres de consulta sobre el sistema de desarrollo profesional integral, avances en la definición del perfil del nuevo docente; capacitación de más de 22,000 docentes; edición y distribución de 66,000 ejemplares de 5 módulos de



capacitación; elaboración de prototipos de nuevos módulos de capacitación; talleres con universidades sobre el tema de capacitación de docentes; finalización de un documento sobre el Sistema Nacional de Formación Integral de Docentes; elaboración de un proyecto de decreto para formalizar el sistema; y creación de comités institucionales de desarrollo profesional integral. (d) Componente 4: elaboración de un módulo sobre evaluación continua de los aprendizajes; elaboración de guía de los aprendizajes; elaboración de 155 prototipos de actividades de evaluación; capacitación de especialistas en el tema de evaluación; continuidad del postgrado en evaluación educativa; jornadas con docentes, estudiantes y padres. (d) Componente 5: realización de estudios sobre informática educativa, educación especial y elaboración de un plan nacional de educación inclusiva; capacitación de directores sobre los PEC; iniciación del estudio sobre Mapa Escolar; finalización del trabajo de Catálogos Nacionales (glosario de indicadores); realización de estudio de educación comunitaria; puesta en marcha del sistema nacional de planificación educativa con la elaboración de proyectos educativos de centro en 118 escuelas piloto; creación de 13 centros demostrativos de innovaciones educativas; elaboración de 14 módulos y 65 unidades para la capacitación de directores; iniciación del programa de mantenimiento preventivo de los centros pilotos, y entrega de los primeros aportes financieros para el inicio de sus actividades. En la parte administrativa se creó la Unidad de Monitoreo y Evaluación del PRODE con tres especialistas, y se fortaleció el área de adquisiciones. Se hicieron tres evaluaciones: una presupuestaria y financiera, por parte de la Contraloría; otra del primer año de ejecución del proyecto y se realizó una misión de supervisión y asistencia técnica. También se consolidó la base de datos de recursos humanos y proveedores. El balance que se hace en este informe señala que fue necesario cambiar varias cosas en la concepción original del Componente 1, y que se trabajaba bajo fuertes restricciones presupuestarias. Se indicaba que los logros no habían sido difundidos con amplitud, y que la Dirección Nacional de Currículo y Tecnología Educativa del MEDUCA había tenido que asumir en su totalidad el desarrollo de dos subcomponentes, y su debilidad se aumentó con el retiro de varios funcionarios que se jubilaron. Según el informe, los avances en este componente dependían de hacer efectiva la política de descentralización, para garantizar la participación de los equipos regionales, locales e institucionales en el proceso de transformación curricular. En el componente de recursos para el aprendizaje la limitación era de tipo presupuestaria, pues debido al recorte de los recursos, no fue posible producir el material impreso ni adquirir los demás materiales. Para el componente 3, desarrollo profesional, se indicaba que se avanzó en la puesta en marcha la descentralización de la ejecución operacional y técnica de las capacitaciones a las universidades, pero subsistían problemas de diseño, organización logística y evaluación. También se detectaron dificultades para implementar el Sistema Nacional de Formación y Desarrollo Profesional Integral porque no estaba creado legalmente ni contaba con asignación presupuestal ni personal para su funcionamiento y sostenibilidad; se recomendó seguir fortaleciendo los vínculos con las universidades, gremios y otros organismos de la sociedad; así como la articulación de las necesidades de formación de docentes y directores desde el mismo MEDUCA y la evaluación de impacto de las mismas. En el componente de Evaluación Educativa se indicó que hubo aceptación del nuevo enfoque de evaluación, mas no así del decreto de calificación y promoción del alumnado. En el componente de eficiencia operativa avanzó, a pesar de los recortes presupuestales. Se señalaba la necesidad de coordinar

esfuerzos con el proyecto del Banco Mundial, especialmente en lo relacionado con las direcciones regionales. Se previó también la ocurrencia de cambios en el PRODE, debidos a la entrada de un nuevo gobierno a partir del mes de septiembre de 1999.

Noviembre 24 de 1999: Gladys Montemayor de Jaén solicitó al BID la no objeción para extensión de contratos de los consultores internacionales: Donald Lemcke, Luis Tejada, Mario Leyton Sonto, Magda Raupp y Jorge Max Fernández, la cual fue concedida por el Banco el 6 de diciembre de 1999. De la lista inicial de consultores evaluados, sólo aparecen Donald Lemcke, Magda Raupp y Jorge Max Fernández.

Noviembre 24 de 1999: Gladys Montemayor de Jaén solicitó no objeción al BID para el plan Operativo Anual de 2000, así como el programa de licitaciones por componente. Ambas actividades recibieron la no objeción del BID el 26 de noviembre de 1999, con una recomendación de revisar y modificar unas sumas en la parte de las licitaciones, teniendo en cuenta la totalidad de la inversión. Asimismo, se indicó que cualquier modificación a futuro debería ser consultada previamente con el Banco.

Entre 1998 y 1999 se desembolsó el 5% del préstamo, y en agosto de 1999 cambió el gobierno. Entre 2000 y 2003 se desembolsó el 25% del préstamo. La evaluación intermedia realizada entre junio y septiembre de 2001 señaló que el avance era satisfactorio. Entre 2000 y julio de 2003 el ritmo de desembolsos responde a la programación de los POA, y la ejecución alcanzó hasta el 80% de las metas establecidas. Sin embargo, se consideró que el cambio de gobierno en 2004 podría atrasar los avances anuales programados hasta 2005.

Febrero 22 de 2000: Gladys Montemayor de Jaén, la nueva directora del PRODE, envió al BID el informe de actividades correspondiente al segundo semestre de 1999 (julio a diciembre). Es un informe muy corto, en el que señala las principales actividades realizadas en cada componente (véase Anexo 2). Se observa una continuidad de las actividades que venían desarrollándose durante el semestre anterior.

Septiembre 8 de 2000: José M. Díez, director general del PRODE, envió al BID el informe de actividades correspondiente al período enero – junio de 2000. Se retoman antecedentes del proyecto y se precisan las líneas de acción de cada componente, a saber: (a) **Transformación curricular:** (i) consulta, sensibilización, diálogo y difusión del proceso de transformación curricular; (ii) desarrollo del proceso curricular; (iii) apoyo a la validación y generalización de los programas; (iv) apoyo a la gestión de los funcionarios directivos de la transformación curricular; y (v) atención a poblaciones diferenciadas; (b) **Recursos para el aprendizaje:** (i) producción y adquisición de materiales; (ii) provisión de materiales y equipos; (iii) establecimiento de un fondo rotatorios de recursos; (iv) establecimiento de un sistema efectivo de distribución; (c) **Desarrollo profesional:** (i) diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación y Desarrollo Profesional Integral; (ii) desarrollo profesional de docentes de educación preescolar; (iii) desarrollo profesional de docentes de la educación primaria; (iv) desarrollo profesional de docentes de educación premedia y media; (v) desarrollo profesional de actores educativos de población diferenciados (sic); (vi) diseño, ejecución,

seguimiento y evaluación a la capacitación para la transformación curricular; y (vii) publicación de una revista profesional para los docentes; (d) **Evaluación Educativa:** (i) evaluación continua de los aprendizajes; (ii) pruebas basadas en destrezas; (iii) estadísticas básicas del centro educativo; (iv) fortalecimiento de la capacidad del MEDUCA y del sector universitario para planear y ejecutar estudios de evaluación; (v) estudios especiales, con fines de retroalimentación de las innovaciones educativas y curriculares del MEDUCA; (e) **Eficiencia operativa:** no se mencionan líneas de acción. Al 30 de junio de 2000 se habían ejecutado US\$1,086,927.51, lo que representaba 12.41% del presupuesto asignado, que ascendía a US\$13,528,000. Las conclusiones del informe señalan que hubo limitación de personal de la unidad administrativa para ejecutar el componente 1, pero aún así un grupo de especialistas logró replantear los esenciales básicos de aprendizajes (sic) a través del cartel de avance y secuencia, los cuales servirían para reestructurar los programas de la educación básica general. El componente 2 tuvo pocos avances explicados por la gran cantidad de cambios que caracterizaron esta etapa; para el componente 3 los avances fueron de lograr la capacitación de más de 10,000 docentes; para el componente 4 había escaso personal, pero aún así se diseñaron pruebas nacionales referidas a criterios y se formó un grupo de docentes como multiplicadores; y en el componente 5 el avance fue en la sensibilización en relación a la planificación a nivel local, mediante la elaboración de PEC. También se destaca la realización de trabajo de integración de los componentes, mediante el Manal de Instrucción, y se iniciaron acciones para desarrollar las demás actividades previstas en este componente, tales como mapa escolar, culminación de módulos para los directores, la contratación de consultores y la adquisición de equipos. Este informe recibió la no objeción del BID.

Marzo 12 de 2001: el director del PRODE, José M. Díez, envió al BID el informe correspondiente al período julio a diciembre de 2000. Las actividades realizadas en ese período se presentan de manera detallada en el Anexo 2. Se indicaba que el desarrollo del componente No. 1 había sido muy lento, porque hacía falta personal, y porque las actividades se concentraron en los programas de educación básica general de primero a noveno grados. Este informe recibió la no objeción del Banco. En los demás componentes se observa bajo nivel de ejecución presupuestal.

Agosto 24 de 2001. La directora nacional de planeamiento del MEDUCA envió una carta a Edgardo Arias, con copia al BID, en la cual indica que con respecto a las recomendaciones realizadas por la evaluación de medio término, no era factible que la evaluación continua de los aprendizajes fuera otro de los programas que dependieran de la Dirección de Currículo y Tecnología Educativa, porque esto era responsabilidad de la dirección de planeamiento, en su departamento de Evaluación, que era el encargado de hacer seguimiento y retroalimentar el proceso de transformación educativa. Se afirmaba que la dirección de Currículo no podía, a la vez, elaborar los currículos y evaluarlos. También se solicitaba consultorías internacionales para apoyar la conformación del sistema de indicadores para el seguimiento y la evaluación sectorial.

Septiembre 4 de 2001: El director del PRODE, Edgardo Arias, envió al BID los comentarios a los informes de evaluación de medio término, presentados por componentes.

Septiembre 12 de 2001: el BID envió una carta al PRODE informando que aún no se había entregado el informe semestral correspondiente al período enero – junio de 2001, cuyo plazo había vencido el 31 de agosto. Se adjuntó a la carta una tabla de contenidos para orientar la elaboración del informe; esta tabla daba indicaciones para organizar informes que dieran cuenta de los progresos con respecto a los resultados esperados, en cada uno de los componentes. Este informe fue remitido al BID el día 21 de septiembre de 2001. En el mismo se incluyen las “actividades más relevantes” realizadas en cada uno de los componentes. Se indica que se realizó la evaluación de medio término. Las actividades realizadas en este período se presentan de manera detallada en el Anexo 2. Como conclusiones, se indica que se logró tener la concreción de los ajustes curriculares para la Educación Básica General, así como la producción y adquisición de recursos para el aprendizaje, la capacitación de 6,789 docentes en diferentes temáticas, la puesta en marcha del Sistema Regional de Desarrollo Profesional en las provincias de Chiriquí y Veraguas, la sensibilización a otras regiones escolares, instrumentos de seguimiento y monitoreo para los planes operativos, y la contratación de personal para reforzar el área de adquisiciones, los laboratorio de informática y el proceso de divulgación.

Febrero 28 de 2002: El director General del PRODE, Edgardo Arias, remitió al BID el informe semestral correspondiente al período julio a diciembre de 2001, el cual obtuvo la no objeción del Banco. El detalle de las actividades realizadas en este período se presenta en el Anexo 2. Se señala que parte importante de las actividades del semestre estuvieron dirigidas al proceso de evaluación de medio término, cuyos resultados permitieron establecer la planificación para el año 2002. Se resalta que las líneas de trabajo se transformaron en metas globales, con el fin de facilitar la integración de los diversos componentes, teniendo como base los techos presupuestarios asignados a cada uno de ellos. El componente No. 1 pasó a tener dos subcomponentes: el de educación básica general, y el de media. A partir de la recomendación de la misión de evaluación de medio término, el MEDUCA y el BID acordaron destinar US\$10.6 millones para la construcción y equipamiento de 11 centros educativos en áreas críticas, con el propósito de reducir el hacinamiento, ampliar la cobertura y mejorar la calidad. Como conclusiones se retoman las actividades enunciadas en el cuerpo del informe.

Agosto 27 de 2002: El Director general del PRODE, Edgardo Arias, remitió al BID el informe semestral correspondiente al período enero a junio de 2002, el cual obtuvo la no objeción del Banco. El detalle de las actividades realizadas en este período se presenta en el Anexo 2. Las conclusiones del informe son una síntesis enumerativa de las actividades descritas en el cuerpo del informe. Al 30 de junio de 2002 se habían ejecutado US\$17,142,533, cifra que correspondía al 23% del total del Proyecto. La ejecución porcentual de los componentes era la siguiente: (a) Transformación curricular: 10%; (b) recursos didácticos: 37%; (c) desarrollo profesional: 11%; (d) evaluación educativa: 13%; (e) mejoramiento operativo: 14%; (f) administración del proyecto: 35%; y costos financieros, 59%.

Febrero 28 de 2003: la directora general del PRODE, Carmen Tapia, remitió al BID el informe semestral correspondiente al período julio a diciembre de 2003, el cual obtuvo no objeción del Banco, luego de que se le hicieran algunas modificaciones relacionadas con

la forma de presentación de la información (estado del proyecto en cada componente, costo de las inversiones, adquisición de bienes y servicios, cumplimiento de condiciones contractuales, e información financiera). El detalle de las actividades realizadas en este período se presenta en el Anexo 2. Las conclusiones del informe siguen siendo una síntesis enumerativa y resumida de las actividades enunciadas en el cuerpo del informe. En el componente 1 se destaca que se afirma que se generalizó la Escuela Básica General (EBG) a nivel nacional. De acuerdo con la información financiera, a 31 de diciembre de 2002 el valor ejecutado totalizaba US\$20,036,991, lo que correspondía al 27% del monto total del proyecto. De estos, US\$12,595,280 eran recursos del BID y US\$7,441,711 de contrapartida nacional.

Julio 4 de 2003: se solicitó prórroga de 24 meses, para una nueva fecha de vencimiento del 4 de septiembre de 2005, y cancelación de remanente. Quedaba un saldo por desembolsar de US\$40.6 millones, de los cuales US\$6.3 millones estaban comprometidos y para el POA 2003 – 2005 se programaron inversiones por US\$25.7 millones, según estudios del MEDUCA y la Misión de Administración del Banco. Con ello, se estimó un saldo de recursos que no serían utilizados por US\$8.6 millones, que podrían ser objeto de una futura cancelación. También se indicaba que se pretendía transferir recursos entre categorías. La justificación dada en el formato de modificación de plazos es que el préstamo había mantenido un ritmo de desembolsos satisfactorio a partir del año 2000 con respecto a lo programado. La prórroga permitiría lograr los objetivos del proyecto, previo cumplimiento de requisitos de POA, marco lógico, entre otros. En esta comunicación se solicitó cambiar el Componente 1, para ampliar la actividad experimental actual del Proyecto, de 30 laboratorios de informática a 180, según lo previsto en la Ley de Internet para todos, para apoyar el aprendizaje. Esta solicitud quedó sujeta a una elaboración, por parte del MEDUCA, de un Plan Institucional de Acciones que garantizara la sostenibilidad del proceso y representara el compromiso institucional, que debería ser evaluado por el Banco. En todo caso, no se trataba de una reformulación, porque esto no afectaba el alcance de los objetivos ni el monto financiado por el Banco, ni constituía excepción a las políticas del BID. Era solamente una reasignación de recursos. Para ello, el representante del BID otorgó una aprobación de extensión del plazo del último desembolso hasta el 4 de septiembre de 2005. Se identificó una inversión de US\$25.7 millones, de los cuales una parte importante sería utilizada en laboratorios de informática como recurso didáctico en el aula, pero se acordó que esta definición la haría el Banco a partir del plan institucional operativo que el MEDUCA estaba elaborando.

Agosto 18 de 2003, memorando CPN-2334-03: es el memorando que sustenta la prórroga del plazo del último desembolso. Allí se indica que entre 1998 y 1999 se desembolsó el 5% del préstamo, y en agosto de 1999 cambió el gobierno. Entre 2000 y 2003 se lograron desembolsar recursos por el 25% del préstamo, y la evaluación intermedia realizada entre junio y septiembre de 2001 señala que el avance es satisfactorio. “El ritmo de desembolsos a partir de 2000 hasta julio de 2003 responde a la programación de los POA, y la ejecución alcanza hasta 80% de las metas establecidas. No obstante que la tendencia es optimista, el cambio de gobierno en 2004 podría atrasar los avances anuales programados hasta 2005”. La misión de administración de 26 a 30 de mayo de 2003

consideró que para cumplir los objetivos del proyecto era necesario otorgar una prórroga para el último desembolso hasta por dos años; asimismo, se identificó la posibilidad de cancelar el remanente, lo que plantearía la necesidad de modificar el presupuesto vigente del Anexo A, mediante cancelación parcial de fondos del préstamo. A su vez, la Misión de Revisión de Cartera del 8 al 11 de julio de 2003 acordó evaluar primero la experiencia de los 31 laboratorios de informática, antes de considerar la implantación de 120 laboratorios adicionales. Para cancelar parcialmente el préstamo era necesaria una comunicación oficial del MEF, basada en una solicitud del MEDUCA al MEF.

Agosto 29 de 2003: la directora general del PRODE, Carmen Tapia Díaz, envió al BID el informe semestral de ejecución correspondiente al período enero – junio de 2003. Es un informe con estructura de contenidos similar a los anteriores, en los que se presenta una síntesis del proyecto, el enunciado de las actividades realizadas en cada componente y subcomponente, así como un reporte de los recursos ejecutados en el período y acumulado durante la vida del proyecto. El 25 de septiembre de 2003 el Banco, mediante comunicación No. CPN-2807-03, informó a la directora general del PRODE que consideraba que el informe no contenía la información básica actualizada solicitada en la nota No. CPN-0638-03 de 17 de marzo de 2003, referente a estado del programa, costo de las inversiones realizadas, adquisición de bienes y servicios, cumplimiento de las condiciones contractuales y la información financiera. Se solicitó enviar el informe a la mayor brevedad, porque la cláusula estaba vencida desde agosto 31 de 2003.

Enero 15 de 2004: Iveta Ganeva envió un correo electrónico a Carmen Tapia, Directora General del PRODE, en la que solicitaba el envío del informe semestral antes del día 16 de enero, y envió un informe de un proyecto de salud que podría servir de modelo para la presentación del reporte correspondiente del PRODE.

Enero 19 de 2004: la directora general del PRODE, Carmen Tapia Díaz, envió al BID el informe de ejecución semestral correspondiente al período enero – junio de 2003, para dar cumplimiento a las obligaciones contractuales. En este informe se observa un esfuerzo de describir las actividades realizadas y presentar porcentajes de cumplimiento de las mismas, en función de las metas que se establecieron al comienzo del proyecto, en el marco lógico. Este informe no recibió la no objeción del BID.

Febrero 13 de 2004: el Jefe de Adquisiciones del PRODE, Fernando Pérez, envió una carta al BID solicitando una excepción, de manera que los informes semestrales correspondientes a 2003 fueran reemplazados por un informe anual de todo el período, y se comprometió a entregarlo el 28 de febrero de ese año.

Febrero 17 de 2004: Iveta Ganeva envió al Representante del Banco en Panamá, Jeremy Gould, un memorando (COF/CPN/586/2004) en el cual informó que el informe semestral correspondiente al período enero – junio de 2003 no logró cumplir con los parámetros establecidos por el BID; asimismo, se indica que el día 2 de febrero de 2004 se realizó una reunión entre el BID y el PRODE para comunicar a este último las observaciones del especialista sectorial, y se acordó que: (a) todos los componentes deberían presentarse con una introducción, antes de los resultados; (b) que era necesario revisar la consistencia

entre logros y desembolsos; y (c) que el tema del POA 2004 debería ser tratado en una reunión aparte para su aprobación. Asimismo, señaló que el PRODE había solicitado una dispensa del cumplimiento de la cláusula relacionada con la presentación de informes semestrales, de manera que en esta oportunidad se presentaría un informe anual. La especialista del BID recomendó al Representante otorgar dicha dispensa, teniendo en cuenta que él estaba facultado para hacerla, y que era necesario dársela, debido a las condiciones del proyecto. En esa misma fecha el BID envió una carta a Fernando Pérez, Jefe de Adquisiciones del PRODE (CPN-572/2004), en la cual se otorga la dispensa para presentar el informe semestral, y dando plazo para la presentación del informe anual de 2003 hasta el día 29 de febrero de 2004. Asimismo, se hacen recomendaciones acerca del contenido del informe, y se señala que las prórrogas a las cláusulas contractuales deben ser solicitadas antes de su vencimiento, para evitar el incumplimiento del contrato de préstamo.

Marzo 11 de 2004: la directora general del PRODE, Vivian Vergara, envió al BID el informe anual de actividades correspondiente al año 2003, y se informa que se proyectó la necesidad de solicitar al gobierno nacional un crédito adicional para honrar los compromisos a nivel del contrato. El informe fue preparado por Oralia de Valdés, de Presupuesto. El día 19 de marzo de 2004 el BID comunicó a Vivian Vergara, por carta No. CPN-986/2004, que daba por cumplida la cláusula de presentación de informes de progreso. El informe contiene la presentación de las actividades realizadas en el período en mención, señalando cuáles eran los indicadores claves de desempeño y el reporte de progreso sobre el logro del resultado esperado, así como los resultados relevantes en cada uno de los componentes, incluyendo la parte de administración y los aspectos financieros. En el año 2003 el proyecto contó con recursos por US\$7,120,243, de los cuales US\$4,468,444 provinieron del préstamo, y US\$2,651,7999 de la contrapartida local. Así, a 31 de diciembre de 2003 se habían recibido aportes por un total de US\$27,157,384, de los cuales US\$17,295,136 correspondían a recursos BID y US\$9,862,248 a contrapartida del gobierno panameño. Este informe recoge, en su capítulo de insumos, algunos aspectos descriptivos del mismo. Se indica que abarca un proceso de tres fases, que consisten en: (a) diálogo y diseño; (b) pruebas y evaluaciones de nuevos programas y sistemas; y (c) implementación de nuevos programas y estructuras de gestión para todo el sistema de entrega de servicios), según lo estipulado en el párrafo 1 de la Introducción de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo. También se indicaba que el proyecto pretendía apoyar al gobierno panameño en la adaptación de sus mecanismos educativos a través de un proceso de descentralización requerido por la Ley Orgánica de Educación. El detalle de las actividades se presenta en el Anexo 2. El informe sigue presentando la relación detallada de actividades realizadas, y también incluye porcentajes de cumplimiento de las metas, en función de una breve justificación de las mismas en cada componente. Para el componente 1 se indica que la transformación de la educación media empezó en 2001, como parte del proceso de la Reforma Curricular, y con base en un diagnóstico de necesidades de oferta y demanda de diversificación de las diferentes modalidades de estudio. En 2003 había 110 centros públicos, de los cuales 50 ofrecían media académica y 60 educación profesional y técnica, para un total de 77,008 estudiantes atendidos. La transformación de la media empezó con la actualización de los planes y programas de estudio de los bachilleratos de las áreas científica y humanística, y

las nuevas ofertas incluyen las áreas científica, humanística, profesional y técnica. Para ello, las actividades tuvieron que ver con revisión de programas, diseño de nuevos bachilleratos, producción e impresión de materiales, y adquisición de laboratorios de informática y materiales. En cuanto al cumplimiento de las metas del componente 1, este informe señala varios porcentajes, que aparecen en el Anexo 2. Se observan en este informe unos porcentajes de logro de las metas iniciales que no se encontraron en la documentación relacionada con el diseño del proyecto. Por ejemplo, para el componente 2, de recursos didácticos, las metas y porcentaje de cumplimiento eran los siguientes:

Tipo de material	Meta original	2000	2001	2002	2003	Total adquirido	%
<b>BÁSICA</b>							
Cuadernos de trabajo de 1° a 6°	1,604,608	0	201,100	280,508	0	481,608	30
Textos alumnos	2,050,588	0	586,640	110,000	0	696,640	34
Guías para el uso de programas	640,830	0	53,000	12,500	575,330	640,830	100
Laboratorios de informática	20	0	31	0	0	31	155
Trípticos sobre grupos indígenas	100,000	50,000	0	0	50,000	100,000	100
Mochilas	200,000	0	100,000	0	0	100,000	50
Atlas de Panamá	25,000	0	0	0	7,000	7,000	28
Laboratorios integrados	260	0	0	100	0	100	38
<b>MEDIA</b>							
Libros de texto áreas básicas	290,766	0	0	0	0	0	0
Laboratorio automotriz	1	0	0	0	0	0	0

Fuente: MEDUCA/PRODE. Informe del período enero a diciembre de 2003, p. 9.

Con base en lo anterior, se indicó que el cumplimiento global del indicador era del 44%.

Para el Componente 3, desarrollo profesional del docente, también se presentó en el informe un ejercicio parecido al del componente anterior, que se transcribe a continuación:

Primer indicador: el 70% de los docentes, directores y supervisores están capacitados al término del sexto año de ejecución.

Capacitaciones realizadas	Meta original	2001	2002	2003	Total ejecutado	%
Maestros de preescolar	2,000	1,116	1,500	2,000	4,616	100
Maestros de básica y premedia	16,500	2,248	16,500	14,300	33,040	100
Maestros de media	7,000	1,600	1,000	1,000	3,600	50
Directores	844	300	704	725	1,729	90
Supervisores	222	117	222	222	561	100
Técnicos regionales	25	25	25	25	25	100

Fuente: MEDUCA/PRODE. Informe del período enero a diciembre de 2003, p. 12. Se incluye una nota señalando que la capacitación se ofrece anualmente y la mayoría de docentes se ha beneficiado de más de una capacitación, de ahí que las cantidades parecerían duplicarse. Con base en las cifras anteriores, se indica que el porcentaje de cumplimiento de este indicador es del 90%.



Para el indicador de “unidad de capacitación reestructurada y sistema de capacitación funcionando en forma descentralizada” los resultados son los siguientes: (a) reestructuración organizativa y funcional de la Unidad de Capacitación del MEDUCA: 30%; (b) establecimiento de nuevas políticas de capacitación: 20%; (c) creación de los sistemas regionales de capacitación descentralizados: 30%; (d) cambio del sistema de incentivos de la capacitación: 20%. Como síntesis de este aspecto, se indica que el cumplimiento del indicador es del 60%.

Para el Componente 4, evaluación educativa, se indica que se ha contribuido a la elaboración y puesta en marcha de un sistema nacional de evaluación de la calidad de la educación y la dotación de herramientas técnicas para evaluación de logros de los estudiantes, al igual que la creación de indicadores y de una base de datos para dar seguimiento al rendimiento académico. El progreso en la ejecución del componente se valoró de la siguiente manera:

Indicador: al término del quinto año estará en funcionamiento un nuevo sistema de evaluación basado en los nuevos planes de estudio. El cumplimiento de este indicador fue de 53%, distribuidos así:

Áreas	Meta inicial	2000	2001	2002	2003	Total	%
Formación de facilitadores	400	35	75	410	0	520	125%
Capacitación de docentes en evaluación en el aula	6,000	350	1,450	2,334	2,500	9,584	140
Postgrado para técnicos especialistas en evaluación	37	17	0	0	0	17	40
Diplomado a técnicos de apoyo a la evaluación en el aula	500	0	0	0	20	20	20%
Dotación de manuales de evaluación de 1° a 9°	60,000	18,000	13,500	0	5,000	36,500	60

Fuente: MEDUCA/PRODE. Informe del período enero a diciembre de 2003, p. 15.

Indicador: elaboración de un sistema de indicadores y bases de datos para medir el desempeño del sistema educativo, con un cumplimiento global del 60%, así: (a) establecimiento de una base de datos estadísticos: 40%; (b) definición de indicadores para medir rendimiento del sector: 30%; y (c) sistema de indicadores generando informes para toma de decisiones: 30%.

Indicador: al término del quinto año estarán en vigor las nuevas pruebas de rendimiento de los estudiantes, con un cumplimiento global del 10%, así: (a) diseño, validación de pruebas de logro académico: 40%; (b) organización y aplicación de las pruebas: 30%; y (c) procesamiento y divulgación: 30%.

Componente 5, mejoramiento de la eficiencia operativa: las actividades buscan mejorar la eficiencia en la administración de personal, la planificación, la evaluación, el presupuesto, la participación de las familias y la comunidad. Los porcentajes de cumplimiento de los indicadores del componente son los siguientes:

Indicador: un nuevo sistema de administración de personal en funcionamiento al quinto año del proyecto, con un cumplimiento del 65%, así: (a) disposición legal de creación del sistema nacional de planificación educativa, PEC y PER: 50%; (b) capacitación de directores, supervisores y planificadores: 50%.

Indicador: al término del proyecto por lo menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros y con las asociaciones de padres estarán en condiciones de administrar su presupuesto. Se indica que se aprobó la Ley 50 de noviembre de 2002, que regula el proceso de descentralización educativa, que incluye la asignación y administración de los recursos financieros a nivel de regiones y escuelas.

Indicador: al final del proyecto se espera que el 95% de las escuelas tengan asociaciones de padres legalmente constituidas. Cumplimiento: 60%, así: (a) establecimiento de un nuevo marco legal: 20%; (b) administración de recursos financieros por la escuela: 20%; (c) legalización y capacitación a las asociaciones de padres: 35%; y (d) capacitación de miembros de la comunidad educativa: 25%.

Indicador: estudio al final del segundo año del uso de las instalaciones escolares y asignación de recursos, con un cumplimiento del 40%, así: (a) estudio de capacidad y uso de la infraestructura educativa: 10%; (b) construcción de nuevas aulas y rehabilitación de las existentes: 50%; (c) focalización de nombramientos áreas deficitarias: 30%; (d) diseño e implementación del mapa escolar: 10%.

Indicador: opciones no tradicionales de provisión de servicios en práctica con 80% de funcionamiento al cuarto año del proyecto, con un cumplimiento del 60%, así: (a) programa tele-básica: 50%; (b) centros nocturnos de educación laboral: 50%.

Con respecto a la ejecución financiera en 2003, se indica que era necesario solicitar un crédito adicional al gobierno nacional para poder dar cumplimiento a los compromisos contractuales y las metas establecidas para 2004. El informe también señaló que los siguientes factores incidían en la baja ejecución del proyecto durante 2003: (a) disponibilidad de un presupuesto coherente para satisfacer la programación de actividades del PRODE; (b) práctica desleal a nivel empresarial; (c) toma de decisiones oportunas de PRODE, MEDUCA, BID y Contraloría; (d) clarificación en las instancias de aprobación, que llevan a atrasos en el perfeccionamiento de una licitación; (e) alta rotación del personal de apoyo; y (f) demora en la entrega de especificaciones técnicas claras por parte de los componentes.

Agosto 30 de 2004: Vivian Vergara, Directora General del PRODE, envió al BID el informe semestral de avance correspondiente al período 1° de enero a junio 30 de 2004. El detalle de las actividades se presenta en el Anexo 2. En este informe se indica que el proyecto englobaba tres fases: diálogo y diseño; pruebas y evaluaciones y programas y sistemas de implementación de nuevos programas para el sistema de entrega de servicios educativos. Al lado hay una nota manuscrita que señala que según el BID eso no es así. Más adelante se afirma que “el Banco está financiando una serie de indicadores del desempeño para mejorar la capacidad del Ministerio de Educación para administrar el

sistema educativo siguiendo los parámetros de la Ley Orgánica en su búsqueda de descentralización, lo que provee de mayor autonomía a los diferentes centros educativos del país, por tal motivo, se están apoyando a las diferentes escuelas y las asociaciones de padres y madres de familia en la implementación de planes evaluativos y administrativos” (p. 2). En una nota manuscrita se indica que no se están financiando indicadores. Se presenta una tabla de cumplimiento de las metas del componente 3, la cual es idéntica a la que se incluyó en el informe del semestre anterior. Para este mismo componente se informa que se pusieron en vigencia tres resueltos: (a) establecimiento de requisitos para solicitar el aval para seminarios, cursos, congresos, talleres y acciones de capacitación dirigidas al ramo educativo; (b) adopción del reglamento para las jornadas de capacitación por autogestión y manejo de los fondos recaudados; (c) creación y establecimiento del uso de los Centros de Inteligencia, Ciencia y Tecnología (CINCITEC). También se hace un cuadro resumen de los principales logros del componente 4, evaluación de los aprendizajes, y algo similar se hace para el Componente 5, eficiencia operativa. Sobre este último, se afirma que el trabajo realizado entre enero y agosto de 2004 dejó un avance significativo en materia de planificación educativa, porque se organizaron las comunidades educativas escolares en todos los centros educativos de primer y segundo nivel de enseñanza, lo que significó una capacitación permanente cuyos resultados se evidencian a través de la presentación de los PEC por parte de los centros educativos. También se señaló que quedaron instaladas las Comunidades Educativas Regionales, entes consultivos, ad honorem, en las 13 regiones educativas, las cuales colaborarán y velarán por el cumplimiento de las políticas educativas y el mejoramiento de la calidad de la educación en sus respectivas áreas de jurisdicción. Como asuntos pendientes quedaban: la elaboración de documentos y orientaciones para elaborar el Proyecto Educativo Regional; más jornadas de capacitación, pasantías, encuentros interregionales y nacionales para fortalecer el proceso de planificación a nivel regional y central; divulgación de indicadores educativos; y reproducción del módulo de capacitación No. 5 acerca de la participación de las asociaciones de padres de familia en el proceso de planificación de centros educativos, y distribución a nivel nacional en las jornadas de capacitación. En el cuerpo de informe se presentan logros con respecto a los resultados esperados. Estos porcentajes de logro son bastante “contradictorios” con respecto tanto a los objetivos del proyecto, como a los recursos ejecutados. Se dice que para el Componente No. 1, el objetivo era el de completar el desarrollo de los procesos y actividades para la educación básica general y media, y el cumplimiento global del mismo fue del 75%, distribuido así: (a) impresión de programas del área tecnológica de la educación básica general: 100%; (b) diseño e impresión de guías didácticas de premedia: 80%; (c) elaboración de guías didácticas de educación media: 80%; (d) elaboración de cartillas con contenidos específicos: 80%; (e) elaboración de guiones educativos: 60%; y (f) adecuaciones a textos y guías de premedia y media: 50%. El detalle de las actividades se presenta en el Anexo 2. Para el componente 2, se indicaba que el cumplimiento de este componente era del 60%, distribuido de la siguiente manera: (a) diseño y dotación de videos institucionales: 60% en lo relacionado con la producción de videos con contenidos específicos para la educación media; (b) 80% de producción de guías y cartillas para docentes y estudiantes de educación media; (c) 50% de dotación de libros de primaria a estudiantes y guías para docentes; y (d) 50% en cuanto a la reimpresión de cuadernos de trabajo. Muchas de las

actividades que se indican estaban supeditadas a la “aprobación de un crédito extraordinario”. Para el componente 3 se indica que el MEDUCA estaba impulsando la capacitación de los docentes de acuerdo con los nuevos métodos de enseñanza, aprendizaje y evaluación derivados de los cambios curriculares. Para ello se estaba trabajando en la reorganización de la unidad de formación y capacitación del MEDUCA, así como en el fortalecimiento de las políticas e incentivos de capacitación al personal en servicio. El progreso reportado para este componente era de 91.67%, distribuido así: (a) consolidación de los Sistemas Nacional y Regional de Formación y Desarrollo Profesional Integral, SINDEPRO y SIRDEPRO: 95% en el proceso de descentralización del sistema de capacitación; (b) 100% de docentes capacitados en la EBG; 80% de docentes capacitados en la educación media. Para el componente 4 se indicaba que las actividades realizadas permitieron fortalecer al MEDUCA en su capacidad para efectuar evaluaciones de aprendizajes. Los logros de este componente fueron los siguientes: (a) ante la meta de que al final del quinto año del proyecto los ejemplares de evaluación continua de los aprendizajes y los modelos de actividades de primaria estén impresos en un 100%, y 40% de distribución de documentos y videos a los centros EBG, se indicó que 100% estaba en corrección y ajuste; 50% en digitación y diagramación; 0% en impresión; 0% en distribución y 20% de ajuste y revisión del video, para una tasa de cumplimiento global del 34%; (b) ante la meta de diseño, precalificación, revisión de la metodología y capacitación para la elaboración de los ítems se encontró que el porcentaje esperado era del 75%, pero el cumplimiento de 25%, así: 75% de precalificación, licitación y evaluación internacional; 0% de revisión del diseño y metodología; y 0% de capacitación y elaboración de ítems; (c) frente a la meta de capacitación – curso de especialización para 520 facilitadores en evaluación de los aprendizajes, el cumplimiento de la meta era del 20%, distribuidos así: 80% de selección de los aspirantes al curso; 0% de curso a nivel superior; 0% de monitoreo y 0% de certificado del curso; (d) en cuanto al Diseño del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, se señaló que el cumplimiento era del 80%, distribuidos así: 100% de precalificación y diseño del Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SINEE), 100% de revisión y ajustes del SINEE, y 30% de capacitación sobre estructura y funcionamiento del SINEE. Para el componente 5 se indica que el componente apuntaba a consolidar la modernización del sistema educativo en Panamá. El cumplimiento de los indicadores era el siguiente: (a) mejoramiento de la administración, planificación y capacidad de evaluación del personal: 85%, así: 100% de disposición legal del Sistema Nacional de Planificación Educativa a nivel escolar; 95% de disposición legal del sistema de planificación educativa a nivel regional; y 60% de capacitación a directivos, supervisores y planificadores nacionales y regionales; (b) establecimiento del presupuesto basado en desempeño: 95%, relacionado con el 95% de capacitación a administrativos y asociaciones de padres de familia para la administración de su presupuesto; (c) orientación del proceso de descentralización y capacidad organizacional, con un 83% de cumplimiento, así: 80% de establecimiento de un nuevo marco legal; 100% de administración de recursos financieros por las escuelas; 75% de legalización y capacitación a las asociaciones de padres; y 75% de capacitación a miembros de la comunidad educativa; (d) sobre el análisis del uso actual de las instalaciones escolares y asignaciones de maestros, el cumplimiento era del 25%, así: 10% del estudio de capacidad y uso de la infraestructura; 50% de construcción de nuevas aulas y rehabilitación de las existentes; 30% de focalización de nombramientos en áreas

deficitarias; y 10% de diseño e implementación del mapa escolar; (e) frente a examen de opciones no tradicionales para la racionalización y expansión de la cobertura de 6 a 11 años, el cumplimiento era del 50%, así: 50% programa de Telebásica y 50% de Centros de Educación Laboral Nocturna. En el capítulo relacionado con los factores que incidieron en la ejecución, se señalan los siguientes: (a) falta de un presupuesto coherente con las actividades y obligaciones del PRODE; (b) alta rotación del personal de apoyo, lo que afecta la ejecución de los planes; (c) demora en la entrega de información vital por parte de los Componente; (d) el largo proceso que involucra celebrar un acto público; (e) largos trámites en la Contraloría General para refrendar contratos y cuentas.

Enero 12 de 2005: Isabel Nieves envió una carta (CPN-100/2005) a Arturo Velásquez, director general del PRODE, en la cual informa sobre el cambio en los períodos que deberían cubrir los informes semestrales de avance. Así, el siguiente informe debería cubrir el período entre 1° de julio de 2004 y el 30 de marzo de 2005, y, en adelante, los semestres que deberían reportarse serían los siguientes: 1° de abril a 30 de septiembre y 1° de octubre a 30 de marzo. Asimismo, se solicitó que los informes adoptaran el esquema entregado el día 13 de octubre de 2004.

Mayo 30 de 2005: Arturo Velásquez, director general del PRODE, envió al BID el informe de ejecución correspondiente al período 1° de julio de 2004 – marzo 31 de 2005. El día 27 de julio de 2005, mediante comunicación No. CPN-1917/2005, el BID da la no objeción a dicho informe y solicitó que en el siguiente informe semestral se presentara la documentación relacionada con el grado de avance en la ejecución del plan de mantenimiento de 2005 aprobado por el BID mediante comunicación CPN-1085/2005. Las actividades detalladas están en el Anexo 2. Los resultados señalados en el informe, que vale la pena destacar, son los siguientes: (a) Componente 1, transformación de los planes de estudios. Se retoma la meta que al final de 5 años de ejecución, el 80% de escuelas deberían estar utilizando los planes de estudio. A 15 de junio de 2004 (casi al finalizar el 7° año), el avance era del orden del 90%; esta evaluación se hizo con base en un análisis del nivel de esfuerzo alcanzado y el progreso de las adquisiciones necesarias para los nuevos planes de estudio. “No obstante, no se cuenta con evidencia para establecer cuántos centros escolares han adoptado y están implementando los nuevos planes de estudio” (informe, sin página). Se indica además que “el ejecutor reporta que, en principio, todos los centros educativos deben estar utilizando los nuevos planes de estudio y que el progreso es mayor en los niveles de educación preescolar (pre párvulos) y básica (grados 1 a 9) que en el nivel de educación media (grados 10 a 12), donde la etapa de generalización de los planes de estudio (una vez concluida la etapa de prueba y evaluación de los planes) es más lenta. No hay datos que sustenten estas aseveraciones ya que el ejecutor no tiene capacidad de dar seguimiento a la implantación de los nuevos planes en el nivel local” (sin página). También se afirmaba que “al 15 de diciembre de 2004 no hay avances adicionales en el componente, debido a que (1) la unidad ejecutora ha sufrido muchos cambios de personal, especialmente durante el año 2004; (1) (sic) el gobierno ha impuesto medidas de austeridad en el gasto público que están afectando directamente la ejecución de las consultorías y adquisición de bienes para el componente; (ii) (sic) los procesos de licitación han sido sujeto de protesta y (iv) (sic) el nuevo gobierno, a 3.5 meses de haber sido instalado, está reconsiderando las prioridades del

sector y, por ende, las actividades de este componente. Estas mismas explicaciones aplican al análisis del grado de avance en los otros componentes del Proyecto” (sin página). En cuanto al diseño de un sistema de información para actualización de objetivos, contenidos y métodos pedagógicos, entre otros de los planes de estudio, la meta era contar, a partir del quinto año de ejecución, con un sistema de actualización continua del currículo en funcionamiento. Al respecto, en el informe se afirma que “no hay avances que reportar entre junio y diciembre de 2004, por las mismas razones indicadas arriba. El cumplimiento al 15 de junio de 2004, casi finalizado el séptimo año de ejecución, era 50%, medido de la siguiente manera: 50% de avance en la sistematización de la información de los planes de estudio; 25% de avance en el procesamiento, integración y validación de la base de datos y 25% de avance en el funcionamiento del sistema de información con capacidad de generar informes” (sin página). Además, “durante la misión de administración de diciembre 1 a 3, 2004, el equipo de proyecto y las contrapartes técnicas resultaron (sic) un análisis de los avances en el componente. Se llegó a la conclusión que si bien muchas de las actividades programadas anteriormente se habían realizado, las mismas no reflejaban claramente una ruta crítica entre insumos, tareas, actividades y consecución de productos, apuntando hacia el logro del objetivo de desarrollo de la operación. La conclusión es igualmente válida para los otros componentes” (sin página). Para el componente 2, se afirma que “no hay avances que reportar a diciembre 15, 2004 en la elaboración y distribución de nuevos materiales pedagógicos. El grado de cumplimiento del indicador respectivo se mantiene en aproximadamente un 45%” (sin página). En lo relacionado con el establecimiento de políticas, programas y mecanismos de actualización y distribución de textos se recuerda que la meta de esta actividad era contar con un sistema mecanizado de inventario de materiales pedagógicos en funcionamiento al final del quinto año del proyecto. “Al finalizar el séptimo año de ejecución el grado de cumplimiento se mantiene en aproximadamente un 50%, según lo reportado en junio 2004” (sin página). Para el componente 3 se indica que los avances en los indicadores son los siguientes: (a) cambios en la política de capacitación: “la meta es contar con un sistema de capacitación funcionando de manera descentralizada. No hay avances que reportar entre junio y diciembre de 2004. Se mantienen los logros reportados previamente (i) un 30% de avance en la reestructuración organizativa y funcional de la unidad de capacitación del Ministerio; (ii) un avance del 20% en el establecimiento de nuevas políticas de capacitación; (iii) un 30% de avance en la creación de sistemas regionales de capacitación descentralizada y (iv) un 20% de avance en los cambios necesarios al sistema de incentivo de las capacitaciones” (sin página). Las lecciones aprendidas de este componente se refieren a: (a) necesidad de hacer seguimiento y evaluación a las capacitaciones realizadas; (b) hacer licitaciones o contrataciones específicas de acuerdo con los temas de capacitación; (c) elaborar buenos TDR; (d) coordinar mejor los componentes del Proyecto. Para el Componente 4, se indica que se lograron obtener los productos esperados, a saber: (a) diseño del proyecto; (b) socialización y sensibilización del SINECA (Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de los Aprendizajes) en las 13 regiones; (c) contratación de un consultor nacional; (d) estructuración de bases de datos para seleccionar la muestra; (e) en contratación los especialistas encargados de elaborar las pruebas. Para el componente 5 también se hace un reporte de los avances de cada uno de los indicadores: (a) mejoramiento de la administración: “no hay avances que

reportar entre junio y diciembre de 2004. La meta es tener en funcionamiento un nuevo sistema de administración de personal al final del proyecto. Al finalizar el séptimo año de ejecución se ha logrado un 50% de avance en la obtención de una disposición legal que ampare la creación del Sistema Nacional de Planificación Educativa y un 50% de avance en las capacitaciones a directores, supervisores y planificadores”; (b) establecimiento de presupuesto basado en el desempeño: “la meta es que al término del proyecto por lo menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros estén en condición de administrar su presupuesto en conjunto con las asociaciones de padres en el marco de la descentralización del sistema educativo. No hay logros que reportar para el período junio a diciembre de 2004”; (c) orientación del proceso de descentralización y capacidad organizacional: “al final del proyecto se espera que el 95% de las escuelas tengan asociaciones de padres legalmente constituidas. No hay logros que reportar para el período junio a diciembre 2004”; (d) análisis del uso actual de las instalaciones escolares y de las asignaciones de maestros: “el indicador es contar, al final del segundo año de ejecución, con un estudio sobre el uso de las instalaciones escolares que permitiese asignar recursos. Con base en la recomendación de una misión de administración realizada en 2001, a finales de 2002 este componente se reestructuró para orientar más recursos a la rehabilitación y construcción de infraestructura educativa. El avance a 31 de marzo de 2004 era poco. No hay avances adicionales que reportar al 15 de diciembre de 2004. El estudio de capacidad y uso de la infraestructura educativa está completo en un 10%. El diseño e implementación del mapa escolar también tiene un avance del 10%. LA rehabilitación y construcción de aulas se ha realizado de nombramientos de maestros para áreas deficitarias. Vale notar que aunque el estudio sobre capacidad y uso de la infraestructura educativa no se ha completado la construcción y rehabilitación ha avanzado. El Banco ha solicitado una actualización del censo de infraestructura educativa para contar con datos que guíen las inversiones futuras”; (e) examen de opciones no tradicionales para racionalización y expansión de la cobertura de estudiantes de 6 a 11 años: “la meta es contar, al final del cuarto año de ejecución, con opciones no tradicionales de provisión de servicios funcionando en un 80%. Además de lo reportado en junio 2004 no hay avances que reportar a diciembre de 2004. Lo logrado incluye un 50% de avance en el programa de telebásica y un 50% de avance en el programa de centros nocturnos de educación laboral; (f) el sistema nacional de planificación logró su normativa legal: “los avances de la planificación local, alcanzó un total de 400 centros educativos. No se efectuó evaluación sin seguimiento (sic) a los proyectos educativos de centro”. Se indica que en el mes de marzo de 2005 se inició el proceso de reestructuración del PRODE, dando respuesta a los nuevos lineamientos de política educativa (mejorar acceso, mejorar calidad y mejorar la eficiencia operativa). También se indica que el MEDUCA estaba solicitando una extensión del plazo de desembolsos en un plazo de 36 meses para realizar los desembolsos del financiamiento, el cual el PRODE debería entregar en el mes de julio para aprobación del MEF y del MEDUCA.

Julio 20 de 2005: el ministro de economía y finanzas, Ricaurte Vásquez, envía al BID una comunicación al BID solicitando una prórroga preventiva de 4 meses adicionales al plazo límite para desembolsos establecido para el 5 de septiembre de 2005, con el propósito de finalizar la elaboración de una propuesta de reestructuración técnica del proyecto y así consolidar las actividades en tres componentes. Posterior a esa

presentación y evaluación, se solicitaría una prórroga definitiva que permitiría extender el plazo para la ejecución del proyecto reestructurado.

Agosto 1 de 2005: Jeremy Gould envía a Miguel E. Martínez, Gerente RE2, la comunicación COF/CPN/1980/2005 en la cual se recomienda aprobar la solicitud de prórroga preventiva del último plazo de desembolso hasta el 4 de enero de 2006, teniendo en cuenta que el ejecutor estaba preparando una propuesta de reformulación con el apoyo del BID.

Agosto 24 de 2005: mediante comunicación CPN-2205/2005 el BID informa a Ricaurte Vásquez, ministro de economía y finanzas, que otorgó una prórroga preventiva, de manera que el plazo para vencimiento de los desembolsos de los recursos podrían ir hasta el 4 de marzo de 2006.

Diciembre 1 de 2005: Arturo Velásquez, director general del PRODE, envió al BID el informe de progreso semestral correspondiente al período 1° de abril a 30 de octubre de 2005. El día 16 de enero de 2006 el BID comunicó al PRODE, mediante carta No. CPN-111/2006, que no presentaba objeciones al informe, y recordaba que el siguiente informe debería comprender el período entre 1° de octubre de 2005 y el 30 de marzo de 2006, debiendo ser presentado a más tardar el 30 de mayo de 2006. El informe tiene la estructura solicitada por el BID, sin embargo, los supuestos y lecciones aprendidas no hacen referencia al proyecto como un todo, sino al conjunto de actividades relacionadas en el informe y que fueron realizadas en el período considerado. Lo mismo ocurre con el cumplimiento de metas. Su detalle se presenta en el Anexo 2. Las lecciones aprendidas señaladas para cada uno de los componentes fueron las siguientes: (a) Componente 1: (a) verificación in situ de los recursos entregados y de su efectividad en el proceso de enseñanza y aprendizaje; (b) proceso de distribución de los bienes adquiridos, con control y seguimiento; y (c) agilización de los procesos de contratación y licitación. Para solventar los problemas en este componente se propuso que el PRODE diera asistencia técnica, y realizar reuniones de trabajo con los responsables de cada componente; (b) Componente 2: no se indica nada, pues en el período solamente se licitaron libros de texto para los estudiantes de la premedia; (c) Componente 3: página en blanco; (d) Componente 4: se presenta la información relacionada con la validación y aplicación de las pruebas nacionales, así como la iniciación de las actividades para el SERCE. Se indica que el Sistema Nacional de Evaluación se creó mediante decreto del gabinete, al igual que la Dirección Nacional de Evaluación, con funciones de dirección y gestión de las operaciones administrativas y operativas para dar cumplimiento de las políticas de evaluación educativa del MEDUCA. (e) Componente 5: se señalan dos actividades, que seguramente no se realizaron en el período considerado, porque no contaban con la no objeción del BID; además, se indicó que el Sistema Nacional de Planificación logró su normativa legal, mediante el Decreto 404 de 31 de julio de 2003; el boletín estadístico estaba en etapa de impresión; revisión de los boletines referentes a la comunidad educativa y apoyo a las asociaciones de padres de familia; recopilación de información para los documentos de escuelas de excelencia; impresión de 500 ejemplares de documentos de la planificación estratégica del MEDUCA, y rehabilitación y construcción de aulas completada en un 100%. Como lecciones aprendidas de este componente se



señala la importancia de realizar una buena elaboración de los términos de referencia para las contrataciones, definiendo muy bien los tiempos de entrega, objetivos, actividades y productos. Asimismo, se afirma que las acciones realizadas con el financiamiento del PRODE ameritan el seguimiento y evaluación a nivel regional y central; y necesidad de mayor coordinación entre los componentes para evitar duplicidad de esfuerzos y gastos. Este informe también hace algunas referencias a los aspectos que serían reformulados para la etapa posterior, especialmente en lo que tiene que ver con las estrategias para ampliación de la oportunidad de educación para poblaciones más pobres y de zonas apartadas. Se indica que los objetivos de desarrollo originales y/o los indicadores del proyecto fueron reformulados, lo mismo que en lo relacionado con reestructuraciones de componentes y/o indicadores. No se había establecido un sistema de recolección de datos con información de línea de base, y no hay información sobre indicadores de desempeño.

Junio 30 de 2006. Maritza Villalaz, Directora Ejecutiva del PRODE, envía al BID el informe de ejecución semestral correspondiente al período octubre 2005 a marzo de 2006, luego de que el Banco le autorizara una prórroga para presentarlo. La solicitud se justificó en los cambios en el proyecto, lo que demandó una serie de acciones. El 7 de julio el BID otorga la no objeción, con la observación de que la actividad de impresión de pruebas educativas reportadas correspondía al componente 4 del PRODE antes de su reformulación. En este período las actividades se centraron en finalizar las que estaban en proceso, y gestionar la cancelación de contratos y cuentas pendientes.

Memorando del BID, de 15 de marzo de 2006: el 3 de marzo de 2006 se aprobó la propuesta de reformulación del proyecto, mediante procedimiento corto, con la Resolución DE/16/06. El plazo de desembolsos se extendió hasta mayo 4 de 2006, mientras entraba en vigencia el contrato modificadorio. El plazo de desembolsos de la nueva etapa se extendió por cinco años.

Junio 21 de 2006: Aracelly Méndez, directora de Crédito Público del MEF, envía al BID copia del contrato modificadorio firmado por el ministro de economía y finanzas, debidamente refrendado por el Contralor General de la República.

**Anexo 2 –Detalle de las actividades realizadas en cada componente, de acuerdo con información extractada de los informes semestrales de avance. (Archivo Excel)**

**Anexo 3 – Listado de personas procuradas y entrevistadas durante la evaluación, y cargos ocupados por las mismas durante la ejecución del PRODE**

<b>NOMBRE</b>	<b>CARGO</b>	<b>RESULTADO</b>
Juan Bosco Bernal	Primer Director de la UE	Envío respuestas por correo electrónico, pues actualmente se desempeña como Embajador de Panamá en Brasil
Iveta Ganeva	Sectorialista del BID	Se envió cuestionario por correo electrónico, pero no se obtuvo respuesta
Arturo Rivera	Último Director de la UE antes de la reformulación	No pudo ser entrevistado porque se encontraba fuera del país
Dimas Castillo	Encargado de la Unidad de Seguimiento del PRODE	Entrevistado personalmente
Arturo Rivera	Jefe Técnico Pedagógico del PRODE	Entrevistado personalmente
José A. Grenard	Encargado del Componente 3 – Formación y Desarrollo Profesional de docentes y directivos	Entrevistado personalmente
Stanley Murraín	Profesional del Componente 3 – Formación y Desarrollo Profesional de Docentes y Directivos	No pudo ser entrevistado porque nunca correspondió las llamadas telefónicas y los correos electrónicos.
Raúl Coronado	Director Regional de Educación de Coclé	Entrevistado personalmente
Evangelina de Jaramillo	Directora del Centro Educativo Jerónimo de la Ossa, de San Miguelito	Entrevistada personalmente. Además, se realizó una visita in situ a este centro educativo.
Leida	Directora del Centro Educativo Federico Zúñiga, de Coclé	Entrevistada personalmente. Además, se realizó una visita in situ a este centro educativo.