

## PROYECTO DE DESARROLLO EDUCACIONAL

(PN-0069)

### RESUMEN EJECUTIVO

**PRESTATARIO:** La República de Panamá

**GARANTE:** La República de Panamá

**ORGANISMO  
EJECUTOR:** El Ministerio de Educación (MINEDUC)

<b>MONTO Y FUENTE:</b>	<b>BID:</b> (CO, EE.UU.)	US\$58.126.000
	<b>Prestatario:</b>	US\$15.128.000
	<b>Total:</b>	US\$73.254.000

<b>PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:</b>	<b>Plazo de amortización:</b>	25 años
	<b>Período de gracia:</b>	6 años
	<b>Moneda:</b>	Dólares de los EE.UU., provenientes de la Facilidad Unimonetaria
	<b>Período de desembolso:</b>	6 años
	<b>Tipo de interés:</b>	variable
	<b>Inspección y vigilancia:</b>	1% del monto del préstamo
	<b>Comisión de crédito:</b>	0,75% anual sobre el saldo no desembolsado

**ANTECEDENTES:** Durante los dos decenios anteriores, el sistema de educación panameño cayó en el rezago debido a que: i) durante los años setenta y ochenta fueron debatidas y desechadas continuamente las reformas requeridas desde mucho tiempo atrás, y ii) los interesados clave no pudieron lograr un acuerdo en torno al curso que debían seguir esas reformas. El consenso alcanzado en 1995 ayudó a que se aprobara la nueva Ley de Educación (Ley 34) y se pusiera en funcionamiento los mecanismos necesarios para mantener un diálogo constructivo en torno a la forma de mejorar la educación. La Ley 34, de julio de 1995, crea las condiciones legales para mejorar la pertinencia, la eficiencia y la equidad de la educación. Extiende la enseñanza obligatoria de 6 a 11 años y establece un marco para la descentralización gradual de las tareas administrativas y pedagógicas. Por medio del proyecto propuesto se procura apoyar los esfuerzos del gobierno para llevar a cabo cambios de fondo en la administración, la prestación y la pedagogía de la educación en Panamá.

**OBJETIVOS:**

El proyecto propuesto constituye una operación de seis años de plazo, cuyo objetivo consiste en mejorar la eficiencia externa o pertinencia, la eficiencia interna y la accesibilidad de la educación, entre el nivel preescolar y el grado 12. Por pertinencia se entiende adaptar el contenido de la educación a las necesidades de un Estado moderno, así como a los intereses de la población rural e indígena. Por eficiencia interna se entiende una mejor pedagogía y administración. La equidad requiere un acceso más expedito a una educación de mejor calidad, y la adopción de medidas encaminadas a mejorar el rendimiento de los educandos, especialmente en las comunidades insuficientemente atendidas. El proyecto: i) mejorará un 20% los resultados de las pruebas de rendimiento en los niveles de educación básico y secundario; ii) aumentará los porcentajes de compleción de los alumnos conforme a este detalle: a) en 6o. grado, de 78% en 1997 a 90% en 2002; b) en 9o. grado, de 61% en 1997 a 71% en 2002; y c) en 12o. grado, de 17% en 1997 a 26% en 2002; y iii) reducirá de 15,4 a 13,7 años el tiempo necesario para que un alumno complete el ciclo de enseñanza básica. El acceso a la enseñanza preescolar y secundaria es limitado para los niños pobres del medio rural y por esta razón el proyecto propuesto, junto con uno actual del BIRF, debe ayudar a aumentar la cobertura para los niños de 4 a 5 años, de 44% a 75%, y para los niños de 15 a 17 años, de 16% a 44% para el año 2002.

**DESCRIPCIÓN:**

El proyecto comprenderá cinco componentes interrelacionados que, en conjunto, mejorarán los resultados de la enseñanza y la eficiencia operativa del sistema de educación. En términos generales, el proyecto consta de tres fases, a saber: i) diálogo y diseño, ii) experimentación y evaluación de nuevos programas y sistemas, y iii) ejecución de nuevos programas, y de estructuras de administración del sistema de prestación de los servicios. El proyecto tiene por objeto apoyar la adaptación de los mecanismos pedagógicos y de administración operativa, a fin de mejorar los resultados de la enseñanza merced al proceso de descentralización dictado por la nueva ley.

**COMPONENTE 1. Transformación de los planes de estudio (US\$14,7 millones).** Este componente financiará actividades para apoyar: i) el desarrollo de nuevos planes de estudio y su puesta en práctica; y ii) el diseño de un sistema de actualización de los planes de estudio. Mediante el proyecto se

financiará actividades experimentales en 25 establecimientos de secundaria y 99 de enseñanza preescolar y de primaria, antes de aplicar los resultados a todos los establecimientos. Las escuelas experimentales pondrán en práctica los nuevos planes de estudio y se suministrará a maestros y directores amplia capacitación y elementos didácticos, a fin de asegurar que los docentes estén bien versados en métodos de enseñanza eficaces, además de contar con bibliotecas, laboratorios, instrumental e instalaciones de aprendizaje con dispositivos de informática.

En lo que atañe al apoyo al proceso de descentralización, se llevará a cabo una consulta nacional, consistente en seminarios regionales y actividades de difusión, para lograr consenso con respecto a la reforma. Este diálogo abarcará a universidades, empleadores, docentes y sus sindicatos, asociaciones de padres, grupos comunitarios, representantes políticos y al MINEDUC.

**COMPONENTE 2. Recursos pedagógicos y didácticos (US\$18,1 millones).** Este componente financiará: i) la preparación y distribución de nuevos materiales pedagógicos y didácticos para los nuevos planes de estudio; y ii) un sistema de desarrollo, actualización y distribución de textos y puesta de éstos al alcance de los alumnos indígenas y de bajos ingresos.

Este componente incluirá capacitación del personal del MINEDUC y de las escuelas, incluidos bibliotecarios, en la selección, compra y uso de nuevos recursos didácticos. También incluye fondos para evaluar mecanismos alternativos de suministro de textos y recursos didácticos y el establecimiento de un sistema computadorizado de inventario, cuentas y distribución para el manejo de los recursos.

**COMPONENTE 3. Perfeccionamiento profesional de docentes, directores y supervisores (US\$6 millones).** Este componente financiará tres cauces principales de actividad, a saber: i) capacitación práctica, por una sola vez, con objeto de preparar a los maestros en el uso de los nuevos programas, nuevos métodos pedagógicos y el uso de los nuevos recursos de enseñanza y administración de los elementos de evaluación; ii) la reestructuración de la unidad de capacitación del MINEDUC, a fin de que asuma un papel más preponderante en materia de trazado de políticas, y la coordinación y contratación de servicios de capacitación. Esto comprende la adquisición de más

servicios de capacitación a dependencias universitarias esparcidas por las regiones, y la implantación de alternativas a los cursos para la capacitación práctica; y iii) la modificación de las actuales políticas de capacitación e incentivos, a fin de alentar a maestros, directores y supervisores a seguir cursos de capacitación más pertinentes y prioritarios. Este componente apoyará el establecimiento de políticas nacionales de capacitación y estructuras de incentivos vinculadas con las prioridades educacionales. Se suministrará los servicios de 14.000 docentes y directores de primaria y a 11.000 de secundaria, dotados de aptitudes para impartir los nuevos programas.

**COMPONENTE 4. Evaluación educacional (US\$5,8 millones).** Por medio de este componente se financiará tres actividades principales, a saber: i) nuevos instrumentos de evaluación del progreso de los alumnos en cuanto al logro de los objetivos de los planes de estudio; ii) elaboración de indicadores y bases de datos para verificar el desempeño del sistema educacional (el BIRF financia los equipos y el BID financia los programas y las funciones analíticas); y iii) el diseño de un sistema nacional de evaluación que combine las evaluaciones en el aula con las pruebas de progreso (el MINEDUC coordinará el diseño con apoyo técnico del Banco y del BIRF). Estas actividades, en conjunto, brindarán las bases para la organización de un sistema nacional de evaluación.

**COMPONENTE 5. Mejoramiento de la eficiencia operativa (US\$10 millones).** Mediante este componente se financiará varias actividades encaminadas a mejorar la eficiencia operativa: i) mejoramiento de la administración, planificación y capacidad de evaluación del personal; ii) establecimiento del presupuesto basado en el desempeño; iii) orientación del proceso de descentralización y la consiguiente organización institucional (capacitación de los directores y las asociaciones de padres para que asuman nuevas responsabilidades administrativas); iv) análisis del uso actual de las instalaciones escolares y de las asignaciones de maestros para mejorar el uso de los recursos, y v) examen de opciones no tradicionales para dar cabida a la expansión de la enseñanza primaria (de 6 a 11 años) y mejorar el acceso. El componente también reforzará la capacidad para planificar, dirigir y administrar el sistema educacional en los niveles nacional,

regional y escolar. A fin de apoyar la descentralización dictada por la nueva ley, el proyecto financiará la elaboración de indicadores de desempeño con objeto de mejorar la capacidad del MINEDUC para administrar el sistema a medida que las escuelas cobren mayor autonomía y se proceda a la descentralización de servicios clave y a la contratación de otros en el ámbito externo.

**CLASIFICACIÓN  
AMBIENTAL:**

En su sesión del 23 de julio de 1996 el Comité del Medio Ambiente (CMA) clasificó a esta operación en la Categoría II.

**BENEFICIOS:**

En virtud del aumento de la eficiencia y la cobertura interna y externa, más alumnos se beneficiarán gracias a una educación mejor y más pertinente. Lograrán más en cada año de asistencia, y asistirán durante un mayor número de años. Se reducirán la repetición y deserción dispendiosas, así como el costo anual por alumno de la escolaridad.

La disponibilidad de materiales didácticos, la perceptibilidad del avance de los alumnos, la mayor valorización de la educación por parte de los padres, y el reconocimiento de la labor de los docentes mediante su participación en la modernización del sistema, aumentarán la satisfacción en el trabajo y la responsabilidad en lo referente a los docentes, con lo cual se restablecerán los incentivos intrínsecos. Al mismo tiempo, un acceso más expedito a una capacitación profesionalmente pertinente, con su ulterior repercusión sobre las promociones y los ingresos, mejorará la actual estructura de incentivos.

Los beneficios especiales son:

**Componente 1.** Transformación de los planes de estudio. Se prevé que al término del quinto año del proyecto, los nuevos planes de estudio estarán en uso en el 80% de las escuelas, por lo menos.

**Componente 2.** Recursos pedagógicos y didácticos. Se prevé que: i) durante el primer año se lleve a cabo un plan para establecer recursos y equipos educacionales en 124 escuelas experimentales (99 primarias y 25 secundarias); ii) al término del segundo año se encuentre en funcionamiento un nuevo sistema de distribución de textos e información gerencial; y iii) al término del quinto año se encuentre establecida en todo el sistema una nueva política, planes y procedimientos de administración de recursos.

**Componente 3.** Perfeccionamiento profesional de docentes, directores y supervisores. Se prevé que: i) al término del tercer año esté en vigor en todo el sistema una nueva política de perfeccionamiento del personal, que los sistemas de capacitación funcionen y que la mayor parte de la capacitación se halle descentralizada; ii) al término del sexto año el 70% de los docentes, directores y supervisores haya completado la nueva capacitación y se encuentre habilitado para usar los nuevos instrumentos pedagógicos, y ponga en práctica y aproveche los nuevos instrumentos de evaluación; y iii) el 90% del personal del MINEDUC, directores regionales y supervisores esté dotado con los conocimientos e instrumentos básicos para facilitar la puesta en práctica de los nuevos programas y contribuir al desarrollo y actualización constantes de los planes de estudio.

**Componente 4.** Evaluación educacional. Se prevé que al término del quinto año del proyecto: i) se habrá establecido un nuevo sistema de evaluación, basado en el nuevo plan de estudios, y ii) estarán en vigor nuevas normas para la medición de los logros educacionales.

**Componente 5.** Mejoramiento de la eficiencia operativa. Se prevé que, al término del proyecto, i) por lo menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros y la participación de las asociaciones de padres, estará en condiciones de administrar su presupuesto, salvo las remuneraciones, y ii) el 90% de las escuelas del sistema habrá alcanzado cierto grado de autonomía.

Se prevé que, entre las poblaciones indígenas y los grupos pobres de las regiones apartadas, haya una mejora de 30% en los logros educacionales de los niños en edad escolar que cursen primero y segundo grados. Estos resultados serán confirmados al llegar al cuarto año del proyecto, cuando se compare los resultados del grupo experimental con la base de datos de referencia.

Aunque el proyecto no está específicamente orientado hacia la mujer, la mitad de los niños que se beneficiarían a través de la mejora educativa son del sexo femenino; se prevé que su acceso a niveles de educación más altos y, en definitiva, a oportunidades de trabajo, también mejorarán. Al reducirse el elemento correspondiente a la enseñanza de oficios, los estereotipos clásicos sobre el papel de los sexos

tenderán a desaparecer. Por lo tanto, el desempeño de las mujeres en el mercado de trabajo sería conmensurable con su rendimiento levemente superior al promedio en la enseñanza. Además, según ciertas investigaciones, el aumento del nivel educativo de las mujeres da lugar a importantes repercusiones positivas sobre la situación sanitaria y el logro educativo de sus hijos.

**RIESGOS:**

El principal riesgo, la demora en la ejecución, se ve mitigado en virtud de que el gobierno asigna prioridad a la ejecución puntual de este proyecto, la participación de los interesados, el refuerzo de la eficiencia operativa del MINEDUC y el compromiso del Banco a proporcionar seguimiento, respaldo y orientación en forma continua.

Un segundo riesgo guarda relación con un posible desfase entre las aptitudes existentes y las que se necesitan a los efectos del nuevo plan de estudios, lo que requerirá no sólo un esfuerzo de capacitación en gran escala, sino también asistencia a las profesiones que se hagan superfluas.

El tercer riesgo atañe a la coordinación que debe existir entre el MINEDUC, el Banco y el BIRF para desarrollar y consolidar el sistema de evaluación. Esta coordinación debe concretarse en los primeros pasos de la ejecución del proyecto y, por esto, el Banco estará en condiciones de recomendar ajustes y otras acciones a medida que se torne más clara la dirección del diseño de este sistema de evaluación.

El cuarto riesgo es la falta de capacidad técnica en ámbitos especializados. El MINEDUC ha ejecutado con éxito siete proyectos financiados por el Banco, pero se refirieron principalmente a infraestructura de centros de estudios. El MINEDUC posee un personal técnico bien preparado, pero existen límites a la capacidad del organismo en materia de elaboración de planes de estudios, planificación de programas, diseño y administración, así como evaluación. Por medio de asistencia técnica, capacitación y estudios se ayudará a crear la experiencia técnica que permita superar esas limitaciones.

Para llevar a cabo transformaciones profundas como las previstas en este proyecto se requiere conducción, voluntad política y creación de consenso. Para atenuar el riesgo de que estos elementos se desvanezcan durante la ejecución, el gobierno firmó un pacto con los partidos opositores, las organizaciones de maestros, padres, dirigentes del sector

privado y otros interesados, en apoyo de una estrategia decenal para la modernización de la educación de Panamá. Además, el proyecto financiará mecanismos de formación de consenso, actividades de promoción social, cambios de incentivos y apoyo técnico, con objeto de ayudar a orientar el proceso de transformación.

**ESTRATEGIA DEL  
BANCO:**

Conforme al mandato del Aumento Octavo, el Banco procura ayudar a Panamá a lograr un crecimiento económico sostenible acompañado de equidad. Al brindar respaldo a la educación, el Banco promoverá una mayor eficiencia en materia de gasto público, así como una mayor pertinencia, eficiencia y equidad en los establecimientos educacionales de Panamá. Los alumnos estarán en condiciones de participar más eficazmente en la fuerza de trabajo. El respaldo del BID es vital para suscitar el concepto de una ciudadanía participatoria, necesario para hacer fructificar la modernización de la educación.

**FINANCIAMIENTO  
RETROACTIVO:**

Se recomienda aprobar financiamiento retroactivo por un monto de US\$2 millones, para los gastos en que se incurra conforme a procedimientos sustancialmente similares a los del BID que hayan sido revisados y aprobados por el Banco. Los referidos gastos deberán haberse generado dentro de un período máximo de 12 meses que antecedan a la fecha de aprobación del presente proyecto.

**ADQUISICIONES:**

Los límites establecidos son US\$1 millón para obras y US\$350.000 para bienes y servicios conexos, más allá de los cuales deberá llamarse a licitación pública internacional. La adquisición de bienes y servicios se realizará conforme a las directrices y reglamentos del Banco, no habiéndose solicitado excepciones.

**OBJETIVO DE LA  
POBREZA DEL  
OCTAVO AUMENTO:**

Como la presente operación respalda a la educación preescolar y primaria, automáticamente se clasifica como inversión focalizada en la pobreza, conforme al documento GN-1964-2, sobre clasificación de los préstamos del Banco en relación con la pobreza, en el marco del Octavo Aumento.

**CONDICIONES  
CONTRACTUALES  
ESPECIALES:**

Se incluirán en el contrato las siguientes condiciones:

**a. Condiciones anteriores al primer desembolso**

- Selección de un Director para la Unidad de Ejecución del Proyecto (párrafo 3.1).



- Presentación de un plan operativo anual (párrafo 3.5).
- b. **Condiciones especiales del primer desembolso de los Componentes 1 a 5:**
  - Selección de consultores internacionales, y aprobación, por parte del Banco, de un plan preliminar de acción para cada componente (párrafos 3.6 a 3.10).
- c. **Otras condiciones**
  - El compromiso de los recursos del proyecto a los efectos de la realización de inversiones adicionales en recursos didácticos, conforme al Componente 2, con posterioridad a la fase experimental, estará condicionado a la terminación de la fase experimental y a la presentación de un proyecto de política de textos satisfactorio por parte del MINEDUC (párrafo 3.7).

## I. ANTECEDENTES

### A. Contexto socioeconómico

- 1.1 Tradicionalmente, la economía de Panamá se ha basado en un fuerte sector de los servicios, principalmente comercial, bancario y naviero, integrado en la economía mundial. Durante la segunda guerra mundial se puso en marcha una política de sustitución de importaciones, y la economía y la sociedad se transformaron en virtud del crecimiento del sector manufacturero. En los últimos años de la década de los setenta y en el decenio siguiente la economía se estancó, pero en 1992 se logró una tasa de crecimiento económico del 8%. En 1994 la tasa se redujo hasta situarse en un 4%, y en un 2% en 1995, año en que el desempleo llegó al 14%. Existe un desequilibrio fiscal que obedece al incremento del gasto en cuenta corriente y a su ineficiente asignación. Las empresas nacionales prevén una creciente competencia externa, tras el ingreso del país en la Organización Mundial del Comercio (octubre de 1996).
- 1.2 A pesar de estos problemas, Panamá presenta indicadores sociales y un nivel de gasto equivalentes a los de países con mayor PIB per cápita. En relación con América Central, la tasa de mortalidad infantil (2,17%) y la esperanza de vida (72,4 años) de Panamá sólo van a la zaga de los respectivos coeficientes de Costa Rica. La tasa de crecimiento demográfico oscila en torno al 2%, en una población de 2,6 millones de habitantes, lo que da lugar a un coeficiente de dependencia cada vez más reducido y a su vez representa una oportunidad favorable para mejorar los estándares educacionales.
- 1.3 La distribución espacial de la población contrarresta otras ventajas demográficas de Panamá. Alrededor del 54% de los panameños viven en pueblos y ciudades, y el resto en pequeñas comunidades aisladas en zonas de baja densidad de población. La desigualdad se está agravando; el 20% más pobre de la población obtuvo el 4% del PIB en 1980, pero sólo el 2% en 1989. Según el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), el 30% de los panameños viven en situación de pobreza crítica, en zonas remotas con escasas posibilidades o en barrios de miseria urbanos. De esos últimos, la mitad percibe un ingreso familiar inferior a US\$850, lo que representa alrededor de un tercio del costo de alimentación de una familia de cinco personas. En esas comunidades la mortalidad infantil está comprendida entre el 5% y el 7,5%, y entre el 40% y el 70% de los niños de seis a nueve años de edad sufren retardo del crecimiento en comparación con un promedio nacional del 24%. El 8% de los panameños que pertenecen a alguno de los siete grupos lingüísticos, que requieren un tratamiento educativo especial, viven, mayormente, en comunidades aisladas y en situación desfavorecida.

B. El sector de la educación

1. Panorama general

- 1.4 El sistema educacional, encabezado por el Ministerio de Educación (MINEDUC), comprende: a) dos años de educación preescolar; b) primaria (grados 1 a 6); c) dos ciclos de secundaria, un segmento obligatorio de secundaria básica (grados 7 a 9) y un nivel superior voluntario (grados 10 a 12), y d) educación post-secundaria y superior. Desde julio de 1995, la educación de todos los niños de 6 a 15 años de edad, es decir los grados 1 a 6 de primaria y 7 a 9 de secundaria básica, pasó a ser obligatoria y gratuita.
- 1.5 La inscripción preescolar, ciclo que comprende un año de guardería y un año de preparación para la lectura y la escritura, aumentó un 8% anual en 1991-1994, hasta cubrir al 10% de los niños de cuatro años de edad y al 47% de los de cinco años de edad. Además, alrededor del 6% de los de niños tres años de edad reciben educación inicial, en general de bajo costo, de carácter no oficial, basada en la comunidad.
- 1.6 Aunque la inscripción neta de primaria es alta (98%), la repetición constituye un problema. La cifra bruta de inscripción en ese nivel es del 104,5%, y las personas de 15,4 años deben completar un ciclo de 11 años. La tasa de deserción es baja: la tasa de supervivencia en primaria es del 80%. La cifra bruta de inscripción en secundaria es del 76% de la cohorte, en tanto que la inscripción neta llega al 53%. En las zonas pobres y entre los grupos indígenas se reduce a un nivel francamente inferior al 53%. Por lo tanto, si bien la población rural abarca al 45% del total de la población, sólo el 16% de la inscripción en secundaria corresponde a las zonas rurales. Para muchos niños los establecimientos de secundaria distan mucho del hogar y la única opción es alimentarse en uno de los 50 comedores escolares. Existe insuficiente espacio a esos efectos para atender la demanda de enseñanza secundaria proveniente de comunidades rurales y el equipamiento de esas escuelas es deficiente. El GdPN está evaluando formas de mejorar esas escuelas y opciones que no consistan en el suministro de alimentación, incluida la extensión de los programas de primaria, la enseñanza a distancia y, para ampliar el acceso, la reorientación de 1.500 becas para primaria y 8.000 para secundaria de modo de sustituir los criterios basados en los méritos por los basados en las necesidades.
- 1.7 Aunque la relación entre el número global de alumnos y el de docentes es de 22:1, existe una pronunciada diferencia entre los establecimientos educativos urbanos, cuyas clases generalmente son de 35 alumnos, y las escuelas rurales, muchas de las cuales son minúsculas, debido a las pequeñas dimensiones y al aislamiento de numerosas comunidades. Las escuelas primarias tienen más alumnos por maestro que las secundarias, en especial las privadas, cuyo promedio es de apenas 14 alumnos por docente. El 75% de las

escuelas de primaria son de varios grados. La jornada escolar dura 5 horas, y el año escolar es de 170 días, lo que determina una permanencia en la escuela de 850 horas nominales, cifra es inferior al promedio mundial (1.000 horas). El MINEDUC ya aumentó de 200 a 210 días el calendario escolar y a seis horas la jornada escolar para resolver este problema.

C. La nueva ley de educación

- 1.8 La sanción de la nueva Ley de Educación, Ley 34, de julio de 1995, que sustituyó a la Ley 47 – que se mantuvo vigente, básicamente sin modificaciones, desde 1946 – refleja el consenso y establece las condiciones necesarias para poner en marcha reformas que se requerían desde hacía tiempo. Esta ley establece: i) una nueva estructura de educación básica y secundaria; ii) la descentralización y reorganización de los distritos escolares; iii) nuevos requisitos programáticos y de planificación; y iv) el mejoramiento de la calidad de la educación, incluida la actualización de los planes de estudio y la obligación de impartir educación bilingüe y bicultural a las comunidades indígenas.
- 1.9 La enseñanza obligatoria se amplió de seis años de escuela primaria a once años de educación básica (preescolar, primaria y secundaria inferior, en adelante denominada **estructura revisada**). La estructura revisada exigirá: i) la reorganización y ampliación de las escuelas existentes; ii) la redistribución del personal y nueva capacitación de los maestros para atender los grados de enseñanza preescolar y secundaria inferior; iii) la reconfiguración de los recursos técnicos y materiales; y iv) la elaboración de otras opciones de sistemas de prestación de los servicios (como el aprendizaje a distancia) para resolver problemas de acceso.
- 1.10 La **descentralización** consiste en: i) una delegación paulatina de la administración, el control presupuestario y la adopción de las decisiones técnicas hacia los niveles regionales y de instituciones educativas; y ii) la formalización de la participación de los padres y de la comunidad a fin de aumentar la responsabilidad. El cambio a un sistema descentralizado también requerirá la creación de nuevos mecanismos operativos, de planificación, supervisión y evaluación y la reforma de la estructura de distritos escolares. Los directores de escuelas y las asociaciones de padres deberán formar capacidad local para administrar los programas educativos. Las funciones de **programas y planificación** se extenderán en todos los niveles. La **transformación de los planes de estudio** conlleva la revisión de las metas de los planes de estudio y programas, establece estándares más altos para asegurar un rendimiento mejor y ofrece una educación más pertinente, a fin de promover una mejor articulación entre los niveles de educación. La actualización de los planes de estudio nacionales, la capacidad de mantenimiento de los planes de estudio y los servicios de pruebas y evaluación conexos, constituye una empresa de gran

escala, dados los niveles de cobertura y duración de la escolaridad ya alcanzados, y el hecho de que cualquier cambio deba ser sometido a prueba antes de ponerlo en práctica a plena escala.

- 1.11 Habida cuenta de que para aplicar cabalmente la nueva ley se requiere conducción, voluntad política y creación de consenso, el gobierno actual firmó un pacto con los partidos opositores, las organizaciones de maestros, padres, dirigentes del sector privado y otros interesados, en apoyo de una estrategia decenal para la modernización de la educación de Panamá. Además, el gobierno ya adoptó medidas con objeto de mejorar la administración financiera y la eficiencia operativa de los servicios educacionales y la aplicación de los programas. Dichas medidas comprenden la racionalización del personal, el establecimiento de mecanismos de gestión presupuestaria, la descentralización de los controles presupuestarios, y la promoción de un manejo más apropiado, a nivel local, de los recursos financieros y técnicos, basado en las escuelas.

**Cuadro 1.1**  
**SISTEMA EDUCACIONAL DE PANAMÁ, 1994**

	Preescolar	Primaria (g. 1-6)	Secundaria (g. 7-9)	Secundaria (g. 10-12)	Total
<b>ALUMNOS</b>					
Inscripción (No.)	38.402	358.367	123.391	68.687	588.647
Públicos (%)	73	91	83	82	87
Cohorte (No.)	120.522	345.251	162.044	156.267	784.084
Tasa bruta de inscripción (%)	32	104	76	44	75
Tasa neta de inscripción (%)	28	98	52	33	65
<b>ESTABLECIMIENTOS DOCENTES</b>					
Total (No.)	961	2.793	201	141	4.096
Públicos (%)	72	94	66	50	86
<b>DOCENTES</b>					
Total (No.)	1.850	14.573	6.579	3.950	26.952
Públicos (%)	72	91	80	74	85
<b>INDICADORES DE DESEMPEÑO (%)</b>					
Promociones		89	82	88	90
Repetición		9	12	8	10
Deserción		3	6	5	11

a/ Datos de 1996

Fuente: Ministerio de Educación, Departamento de Estadística

## 1. Organización y administración

- 1.12 El MINEDUC cumple cuatro funciones principales: a) política educacional, planificación y presupuestación; b) operación de los diferentes niveles de educación; c) administración de la educación especial para adultos, jóvenes, minusválidos, así como programas sobre nutrición y medio ambiente, y d) administración de personal, información, relaciones públicas y asuntos jurídicos.

## 2. Financiamiento de la educación

- 1.13 En el período 1992-1995, el monto del gasto público anual fue, como promedio, de US\$370 millones, lo que representa uno de los niveles per cápita más altos de América Latina. Ello obedece al alto nivel de cobertura y al elevado costo marginal de prestación de servicios en zonas remotas.

1.14 En 1995, el gasto público directo en educación representó el 5,5% del PIB, y el 22% del presupuesto del gobierno central. Si se compara el gasto por niveles con la inscripción, la distribución entre los distintos niveles es más equilibrada que en la mayor parte de los países. La distribución es la siguiente:

• Preescolar y primaria	28%	(US\$104 millones)
• Dos ciclos de secundaria	22%	(US\$ 82 millones)
• Educación superior	24%	(US\$ 91 millones)
• Programas especiales, capacitación, educación especial	26%	(US\$ 93 millones)

1.15 La fuente y la aplicación de los fondos son las siguientes:

• Gasto ordinario de fuentes generales	84,4%
• Gasto ordinario financiado con el impuesto sobre la nómina asignada, del 2,75%	6,1%
• Inversiones financiadas por rentas generales	6,0%
• Inversiones con financiamiento externo <u>1/</u>	3,5%

1.16 Frente a un PIB per cápita de US\$2.367, en 1992, el gasto ordinario por alumno en las escuelas públicas, por niveles, fue de US\$192 en el nivel anterior a primaria; US\$292 en las de primaria, US\$397 en los institutos de secundaria, y US\$1.439 en las universidades 2/. El gasto per cápita en educación privada, por niveles, fue de US\$900 en el nivel anterior a primaria; US\$1.000 en primaria, US\$1.200 en secundaria y US\$1.200 en las universidades 3/.

1.17 Conforme a la Ley 34, los recursos presupuestarios no pueden ser inferiores a los del ejercicio anterior ni situarse por debajo del 6% del PIB, y las municipalidades aportan el 20% de sus ingresos para apoyar la educación básica y física. Por otra parte, más escuelas tendrán acceso a fondos suplementarios derivados de una porción del impuesto sobre la nómina que le corresponde, destinada al Fondo de Seguro Educativo (previsto por la Ley 13). Esos fondos, que se usaban para las escuelas secundarias más concurridas, podrán entregarse ahora a escuelas de primaria para programas de nutrición, equipos, materiales y construcciones.

1.18 De los recursos del presupuesto de educación de 1995, el 62% se asignó a servicios administrados por el MINEDUC, en tanto que el

---

1/ No se incluyen los fondos dedicados a educación comprendidos en el Fondo de Emergencia Social (FES).

2/ Fuente: Panamá en Cifras, noviembre de 1993.

3/ Fuente: Panamá: Issues in Basic Education ("Panamá: Problemas de la educación básica"). 17 de marzo de 1995, Banco Mundial (Informe 13701-PAN)

38% se distribuyó a instituciones autónomas, incluidas universidades y otros institutos nacionales. Alrededor del 74% del gasto del MINEDUC en educación preescolar, primaria y secundaria se destina a salarios docentes, lo que deja un margen más amplio para el gasto ajeno a la nómina - textos, pruebas, inversiones, etc. - que en muchos países.

### 3. El sector privado

- 1.19 En 1992, el gasto en educación primaria ascendió a US\$77,4 millones, o sea al 25% del total. Alrededor del 29,3% de los alumnos preescolares, el 8,5% de los inscritos en primaria y el 17,4% de los de secundaria asisten a instituciones privadas. Aunque los niveles de repetición y deserción son menores en los establecimientos privados, el gasto medio por alumno es varias veces mayor que el de la educación pública, como se indicó en el párrafo 1.16. Puede darse por supuesto que la selección es de base estrecha, y que la clase social y los ingresos y la educación de los padres influyen poderosamente sobre los logros educativos.

### 4. Análisis del sector de la educación

- 1.20 Educación preescolar. Aunque la expansión de los servicios ha sido sostenida, en 1994 sólo el 47% de los niños de cinco años de edad asistían a centros de educación preescolar, y esa población estaba concentrada en las zonas urbanas. Para satisfacer la demanda, la estrategia del GdPN consiste en ampliar los servicios a 70% por intermedio del sector comunitario no formal, que está recibiendo respaldo externo (BIRF). Si bien un enfoque no formal podría reducir el costo marginal de la expansión, podría ser contraproducente si no se establecen patrones mínimos de calidad y directrices pedagógicas en cuanto a contenido del plan de estudios, métodos pedagógicos e indicadores de calidad. Tanto la educación preescolar como la inicial pueden representar un aporte al mejoramiento del desempeño de los alumnos en la educación básica. La ampliación de la cobertura de esos programas, el mejoramiento de los métodos docentes y los materiales, y el suministro de útiles escolares y textos básicos de educación primaria a los niños pobres podrían ser un instrumento poderoso para reducir la brecha de logros entre los niños pobres y los más pudientes.
- 1.21 Educación primaria. Pese al alto nivel neto de inscripción, a la utilización de docentes certificados y bien remunerados, y al hecho de que la relación entre el número de alumnos y el de docentes es baja, el 75% de las escuelas de primaria son de varios grados, y sus resultados son relativamente insatisfactorios. Aunque poseen buenas "calificaciones", la mayor parte de los docentes no reciben capacitación especializada ni materiales adecuados que les permitan ocuparse de aulas en que se dictan clases de varios grados. Como la mayor parte de los establecimientos de ese género están situados en zonas rurales remotas, son poco atractivos para los docentes. Los niños de las zonas rurales tienen el inconveniente adicional de



que no se dispone de materiales de estímulo locales ni de un plan de estudios conducente a fomentar la capacidad intelectual en función de la experiencia diaria de un niño del campo. Este triple inconveniente hace dudar de la equidad de la educación. Un paso inicial para atenuar este problema consiste en dotar a los docentes del sistema actual con mejores materiales pedagógicos. En el mediano plazo, los ajustes de la estructura de incentivos para los docentes y de las prácticas de contratación y ubicación, pueden ayudar a atraer mejores docentes al medio rural.

- 1.22 Los resultados del acceso desigual a la educación básica de alta calidad se traducen claramente en las tasas provinciales de analfabetismo correspondientes a los niños de más de 10 años de edad: Comarca de San Blas: 40%; Darién: 30,4%; Bocas de Toro: 30,1%. Las provincias menos pobladas entre 24.000 y 63.000 con un alto porcentaje de habitantes de las zonas rurales (100% a 66%), en las que tienen las tasas de analfabetismo más altas (40%-30%). La relativa inactividad de los niños panameños, el hecho de que no se tienen en cuenta las diferencias individuales a los efectos del ritmo de la enseñanza, el que se haga hincapié en una enseñanza rutinaria y en aptitudes de bajo nivel, como la evocación y comprensión de hechos, y la determinación de intervalos pedagógicos sobre la base de un horario administrativo, y no del margen de atención del niño, explican en gran medida los insatisfactorios resultados de la escuela primaria.
- 1.23 En el pasado se concebía a la educación secundaria como la preparación para una educación superior de una élite, en tanto que la educación primaria se consideraba como la etapa final para la mayoría de la población. El aumento de la edad de culminación de la escuela hace que una mayor proporción de niños se gradúen de la escuela primaria, no abandonando sus estudios sin ingresar en la enseñanza secundaria. Un creciente número de alumnos seguirán estudiando hasta el grado 12, sin ingresar necesariamente en la educación superior. No obstante, actualmente no existe ningún programa integrado del grado 1 al 12, con una graduación certificable en edades clave - notablemente el grado 9. Los niños ahora siguen cursos de primaria que no los preparan para la educación secundaria, que a su vez no proporciona a la mayoría que ingresará en el mercado de trabajo las aptitudes necesarias. Las instituciones de educación superior se quejan también de la disminución del nivel educativo de quienes aspiran a ingresar a ellas, aunque las pruebas, a este respecto, no son concluyentes.
- 1.24 Por otra parte, existen problemas graves e interrelacionados en cuanto a la estructura de la educación secundaria y al contenido de los programas. El gobierno prevé la agilitación y la modernización de los causes académicos y técnicos, que tienen muchos problemas, porque no todos los establecimientos de secundaria ofrecen la misma gama de servicios. Algunos (35) son escuelas con seis años de cursos, que ofrecen toda la gama de materias académicas y de enseñanza de oficios; muchas ofrecen sólo materias académicas en

los grados 7 a 9, y otras sólo materias académicas o de enseñanza de oficios para los grados 10 a 12.

- 1.25 Algunos elementos del plan de estudios se mantienen desde hace 70 años. En cuanto a contenido y método, la mayor parte de las materias tienen un retraso de 20 años, siendo especialmente pronunciado el rezago de la ciencia y la tecnología en relación con el progreso de esas materias en el mundo en general. La mayor parte de los planes de estudio de los cursos de oficios fueron diseñados durante el período de sustitución de importaciones, y son demasiado específicos en cuanto a ocupaciones; por otra parte, no son adecuados para el tipo de empleo que está surgiendo. Tradicionalmente, el tipo de aptitudes que pueden suscitar a bajo costo los institutos de educación casi no ha estado vinculado con las vacantes existentes en el mercado de trabajo. En general, los instructores de las materias de los cursos de enseñanza de oficios son artesanos que carecen de las dotes intelectuales básicas necesarias para pasar de sus oficios específicos a las aptitudes, más generales, de carácter tecnológico, analítico y de resolución de problemas que ahora necesitan poseer los jóvenes trabajadores.
- 1.26 Tampoco existe una estrecha complementación entre los cursos académicos y de enseñanza de oficios, hecho que torna difícil para los alumnos el ejercicio de opciones a medida que avanzan dentro del sistema. Los alumnos que ahora cursan los programas de oficios sufren el estigma de ser considerados como los del extremo inferior de la escala de capacidades, y no están adquiriendo las nociones técnicas y analíticas como computación y comunicaciones, que exige hoy día el mercado de trabajo. Cuando se incrementó la edad de culminación de los estudios, en Panamá se analizaron revisiones de planes de estudios como las que se realizaron en Europa y América del Norte, pero las propuestas se presentaron hasta ahora sin la realización de suficientes consultas, lo que aglutinó en la oposición a las fuerzas progresistas y conservadoras. En términos generales, existe acuerdo en cuanto a que el nuevo programa ofrecerá a todos los estudiantes un plan de estudios básico, mientras que la enseñanza secundaria ofrecerá programas técnicos y académicos. Conforme ha de explicarse en el Capítulo II, dedicado a costos y financiación del proyecto, por medio del proyecto propuesto se financiará actividades de diálogo para llegar a un consenso en torno a estos aspectos, al diseño, las pruebas y la puesta en práctica de estos programas.
- 1.27 Capacidad docente. Empleo y evaluación. Aunque los docentes están bien calificados — la mayoría de los docentes de educación primaria (el 78%) posee un certificado de la Escuela Normal, el 22% un título de bachiller, y el 0,3% un título de postgraduación — ello no garantiza un desempeño de aula eficaz. Según recientes estudios realizados por el Banco, existe falta de experiencia técnica general en métodos pedagógicos y manejo de aula. Además, las instituciones docentes pequeñas y aisladas requieren también un

mayor nivel de aptitudes de planificación, gerenciales y administrativas.

- 1.28 La evaluación de los docentes forma parte de la supervisión en general, y está encaminada a promover el desarrollo profesional y ejercer un efecto demostrativo sobre los docentes. La eficacia se juzga por medio de las cualidades pedagógicas, la eficiencia administrativa y el interés. El proceso no es objetivo ni está vinculado directamente con la capacitación en servicio ni con la remuneración. La participación en los cursos de capacitación, que casi no guarda relación con su pertinencia ocupacional, se remunera con puntos, de los que dependen los ascensos y los traslados. Se necesitan indicadores más claros de aptitudes pedagógicas, técnicas de identificación de necesidades de capacitación de los docentes, métodos de evaluación y una supervisión técnica más profesional.
- 1.29 La contratación de los maestros está centralizada, y su ubicación ulterior se basa en las preferencias de los docentes y en la jerarquía de sus aptitudes. Por lo tanto, los mejores docentes pueden elegir las "mejores" escuelas que ofrecen mejores perspectivas en cuanto a la carrera docente; en general se trata de institutos urbanos bien dotados de recursos. Las escuelas rurales, en las que existen menos posibilidades de acceso a la capacitación, y por lo tanto menos perspectivas de ingresos para los docentes, son las que más necesitan docentes capacitados y entusiastas, y sin embargo son las que menos probabilidades tienen de atraerlos. Se estima que cada año alrededor de 9.000 docentes compiten por traslados, y 12.000 nuevos docentes buscan empleo en la profesión, lo que representa una pesada carga administrativa para el MINEDUC. El nuevo mandato de poner en práctica una descentralización gradual y mejorar la administración de los programas ofrece una importante oportunidad para que el MINEDUC cambie los procedimientos actuales de contratación, selección, evaluación y promociones.
- 1.30 Textos, bibliotecas y material didáctico. Los textos no están estandarizados ni siquiera dentro de un mismo instituto, ya que los docentes los eligen a partir de listas autorizadas. Los alumnos deben aportar sus propios textos, y para los pobres esto puede resultar imposible, dado su alto costo. Aun cuando los padres estén dispuestos a comprar libros, tal vez las obras recomendadas no estén a la venta, o los padres recurran a libros de segunda mano, o a ediciones más antiguas, lo que hace difícil armonizar las referencias en la clase. Con frecuencia, los docentes no saben cómo hacer el mejor uso posible de los textos, y optan por hacer copiar apuntes a los alumnos, en lugar de leer, interpretar y comprender el contenido de lo leído. La inexistencia de bibliotecas escolares hace imposible desarrollar aptitudes de investigación y bibliográficas individuales, así como las aptitudes intelectuales de mayor nivel necesarias para evaluar los materiales-fuente y abrir juicio sobre diferentes interpretaciones y opiniones. El Banco y el BIRF han recomendado que se haga una nueva evaluación de las políticas y prácticas actuales, a fin de lograr i) la

utilización óptima de los recursos pedagógicos y didácticos, y ii) el diseño de métodos para dar a los pobres acceso a los textos básicos, por lo menos.

- 1.31 Valoración educativa. Evaluación e investigación. Los logros educativos no se evalúan sistemática u objetivamente. Es difícil obtener datos de los programas, que por lo tanto no pueden utilizarse para la evaluación o planificación de los programas. El Banco Mundial (BIRF) está financiando estudios para medir los niveles de rendimiento actuales. Estos datos suministrarán las bases para desarrollar un sistema de evaluación de los nuevos programas. El MINEDUC también ha expresado interés en participar en estudios internacionales sobre logros. Una revisión detenida del plan de estudios, con metas didácticas establecidas en relación con determinado criterio brinda una excelente oportunidad de elaborar pruebas basadas en determinado criterio formativo para el manejo de aula, y una evaluación más abarcativa y normativa, que revele los resultados del sistema. Esos instrumentos, en conjunto, brindarán las evaluaciones educacionales necesarias para mejorar los resultados de la enseñanza y establecer medidas objetivas a fin de salvar la gestión del sistema a medida que aumente la descentralización de éste. Se requiere un sistema integrado de información gerencial, pero el MINEDUC no posee la capacidad necesaria para elaborar sistemas de evaluación y control de programas, ni la necesaria capacidad de procesamiento de datos. Tampoco está dotado de suficiente capacidad y recursos a los efectos de la realización de estudios que hagan posible experimentar con innovaciones educativas por medio de actividades experimentales. Se han realizado investigaciones basadas en iniciativas individuales, actividad que no ha estado relacionada con la política educativa.
- 1.32 Problemas administrativos y jurídicos. El sistema administrativo de Panamá es anticuado, y la capacidad de planificación financiera del MINEDUC es tradicional (basada en los niveles de gastos de años anteriores) y la capacidad de control presupuestario y de programas es particularmente débil. A nivel de institutos de enseñanza, los recursos que administran los directores son tan escasos que la capacidad administrativa, si la hay, es muy poca. Son escasas las escuelas de varios grados que por lo menos tienen directores. La participación de los padres, en forma de asociaciones de padres y alumnos, es generalizada, pero en su mayor parte se limita a la realización de funciones sociales y actividades complementarias de asistencia a las escuelas. Los padres recogen fondos, ofrecen servicios voluntarios en las escuelas y administran la distribución de los fondos escolares suplementarios provenientes del impuesto sobre la nómina. No participan activamente, en cambio, en la administración de los fondos escolares. Además de llevar a cabo la descentralización, es necesario que las escuelas, los padres y los representantes de la comunidad adquieran la capacidad necesaria para asumir nuevas responsabilidades.

- 1.33 Las repercusiones globales de los factores anteriormente mencionados consisten en que los alumnos de las escuelas de Panamá dedican gran parte de su tiempo a actividades pedagógicamente ineficientes, alcanzando bajos niveles de aptitud intelectual, lo que no les permite efectuar la transición de la posesión de información, a menudo no pertinente, al dominio de conocimientos aplicables y a la capacidad de convertirse en educandos autónomos. Un problema conexo es que la calidad de la enseñanza tiende a reducirse en función de la distancia que separa a los alumnos de los establecimientos y de su situación socioeconómica, a punto tal que para muchos alumnos preescolares y de secundaria simplemente no existen establecimientos que estén a su alcance. Además, el MINEDUC tiene el mandato de poner en funcionamiento la nueva estructura de la enseñanza básica y, al mismo tiempo, planificar y poner en práctica una estrategia de apoyo a la descentralización gradual, a fin de aumentar la eficacia general.

##### 5. Estrategia educacional de Panamá

- 1.34 El eje central de la estrategia del gobierno 4/ consiste en prestar servicios educativos de mejor **calidad**, más equitativos, y más eficaces. Para mejorar la calidad, el gobierno procede a actualizar los programas educacionales y los procesos de enseñanza y aprendizaje, y está imponiendo nuevos métodos de evaluación del rendimiento de los alumnos de todos los niveles de educación desde la inicial a la secundaria. La iniciativa en materia de calidad incluye: i) la actualización de las aptitudes de todos los docentes, directores y profesionales de la educación; ii) el refuerzo de la capacidad de administración, planificación, organización y gestión de programas y sistemas de prestación de servicios; iii) el aumento de la participación de las familias y de la comunidad en la administración de las escuelas; y iv) el suministro de materiales educativos, equipos e infraestructura. Además, el gobierno desea establecer una capacidad permanente, dinámica, para mantener el proceso de modernización, de modo que la educación avance al mismo ritmo que el desarrollo económico y social y la eficiencia operativa es un proceso de mejoramiento constante.
- 1.35 Para lograr **equidad** y eliminar las diferencias entre las escuelas urbanas y las de zonas rurales apartadas, el gobierno está llevando a la práctica varias iniciativas, a saber: a) métodos docentes y materiales especializados para los niños indígenas y otros con necesidades especiales; b) suministro de textos y útiles básicos para los niños que se encuentran en situación económica desfavorable; c) reequipamiento de los maestros y establecimiento de modalidades alternativas, con objeto de trasladar prácticas

---

4/ Enunciada en la Estrategia Decenal de Educación para la Modernización de la Educación de Panamá, 1997 - 2006.

docentes óptimas a los parajes rurales apartados, incluida la instrucción por televisión cuando sea viable desde el punto de vista económico; y d) establecimiento de políticas e incentivos para atraer mejores maestros a las escuelas ubicadas en zonas apartadas.

- 1.36 Por último, ya está aplicándose medidas para mejorar la gestión financiera y la **eficacia operativa** del servicio educacional y la aplicación de los programas. Comprenden la racionalización del personal, la introducción de mecanismos de presupuesto basado en el desempeño, la descentralización de los controles presupuestarios, y la promoción de la administración de los recursos técnicos y financieros basada en la escuela y ejecutada con más eficiencia en el ámbito local. La descentralización de las funciones conlleva el traspaso de la gestión cotidiana a los niveles regional y de las escuelas, a medida que el MINEDUC asuma un papel más volcado a la toma de decisiones y la coordinación. El MINEDUC, por ejemplo, en lugar de ofrecer servicios de capacitación de docentes, trazará pautas de capacitación pero financiará los servicios de contratistas externos para que la impartan. Además, procesos que actualmente se hallan centralizados, como la selección, promociones y transferencias de docentes, están siendo transferidos al nivel regional y se procederá a diseñar propuestas que vinculen la movilidad profesional con el desempeño. Las comunidades también tendrán un papel más importante en la selección de los docentes y la evaluación de su desempeño.

6. Iniciativas recientes: El proyecto de educación básica del Banco Mundial, 1996

- 1.37 En febrero de 1996, el gobierno convino con el BIRF un programa, por un monto de US\$58 millones (préstamo de US\$35 millones), destinado a financiar varias medidas de corrección de los problemas arriba destacados. Mediante esta operación se financiará principalmente la construcción y rehabilitación de la infraestructura escolar (61%), y con el resto se financiarán actividades orientadas a ampliar la educación preescolar no oficial, mejorar la eficiencia de la educación primaria y apoyar actividades seleccionadas de fortalecimiento institucional en el marco del MINEDUC. En la operación financiera del BIRF no se prevé ninguna actividad para la educación secundaria ni para promover una transformación global del plan de estudios, salvo la evaluación de logros de los alumnos de 6o., 9o., y 12o. grados. En el Anexo I-2, que se encuentra en los archivos del proyecto, se mencionan los vínculos entre el préstamo del BIRF y el del BID. Las siguientes son las principales actividades del programa de la primera de esas entidades:
- a. Ampliar la cobertura de la educación preescolar no oficial, de modo de pasar del 45,5% (26.000) al 70% (43.000) del grupo etario, mediante la apertura de 400 "Centros Familiares y Comunitarios de Educación" en comunidades pobres y establecer

un programa experimental de desarrollo infantil "De Madre a Madre", con asistencia radial en zonas remotas (costo agregado: US\$5.690.000).

- b. Mejorar el acceso de los ciclos (obligatorios) de educación primaria y de secundaria básica, y su eficiencia interna, mediante la capacitación de los 3.800 docentes de escuelas para varios grados en cuanto a la pedagogía apropiada, elaboración de materiales de manejo de clases, una mejor supervisión, suministro de libros de texto básicos y bibliotecas para institutos que efectúan préstamos gratuitos al 41% más pobre de las zonas, incluidas todas las escuelas para varios grados, la reorientación del programa de becas y la creación de 3.500 becas trienales más, que se agregarán a las 9.500 ya existentes 5/, la elaboración de mecanismos de evaluación de alumnos basados en muestras, en los grados 3, 6, 9 y 12, en materias básicas, pruebas de aptitud escolar para el 5% de quienes ingresan al primer grado, y la reconstrucción y renovación de alrededor de 2.000 aulas (costo agregado: US\$44.700.000, suma de la cual corresponderá a infraestructura US\$21.300.000).
- c. Aumentar la capacidad de planificación y gestión del MINEDUC a nivel central y regional y la elaboración de un sistema de información gerencial (US\$7.900.000).

7. Estrategia del BID y fundamento de la participación del Banco

- 1.38 Conforme a lo dispuesto en el Octavo Aumento, el Banco procura ayudar a Panamá a lograr un crecimiento económico sostenible acompañado de equidad. En materia de educación, es mucho lo que queda por hacer a los efectos de promover la eficiencia interna y la eficiencia (pertinencia) externa y la equidad, siendo la esfera más notable la de revisión del plan nacional de estudios el mejoramiento de los métodos pedagógicos y la preparación de docentes, materiales didácticos e introducción de nuevos instrumentos de evaluación para los nuevos programas, así como una delegación de atribuciones aún mayor en los institutos, en materia de administración educativa, así como el perfeccionamiento de las funciones centrales de administración, planificación y apoyo técnico. Al brindar su respaldo, el Banco promoverá mayor eficiencia en el gasto público y en la ejecución de los programas, una distribución más equitativa de los logros de los institutos docentes de Panamá, y al mismo tiempo los alumnos podrán participar más eficazmente en la fuerza de trabajo. El respaldo del BID, no

---

5/ Otros de los cambios de asignación de las becas consistirán en invertir la correlación entre la participación femenina y el número de becas otorgadas a mujeres, y la adjudicación de becas a alumnos de sexto grado, pobres pero capaces, de modo de incrementar la transición a la educación secundaria.

sólo financiero sino de experiencia, incluida experiencia técnica, resulta esencial para promover la estructura, los sistemas y el concepto de participación social y responsabilidad necesarios para hacer fructificar la modernización de la educación.

- 1.39 Por medio del proyecto se reconoce la importancia que reviste contar con un marco legal y administrativo apropiado y un consenso nacional para mejorar los resultados educacionales. El MINEDUC prevé que merced a la descentralización del sistema, las mejores medidas del desempeño, la mayor responsabilidad en todos niveles, la eficiencia operativa mejorará. El proyecto propuesto busca influir sobre la calidad de la educación, respaldando los insumos de eficacia probada para mejorar los logros y prestar asistencia técnica para el diseño de mecanismos que maximicen las inversiones educacionales y hagan participar a los educadores, los padres y la comunidad en una labor de mayor aliento encaminada a determinar el contenido, los resultados, las estrategias y los aportes necesarios para modificar un sistema de educación que va a la zaga de los cambios que están teniendo lugar en la sociedad y en la economía panameñas.
- 1.40 Actualmente, el Banco está dando trámite por intermedio del FOMIN a un proyecto de capacitación laboral, con la participación activa del sector privado. Por medio de ese proyecto se complementarán las mejoras logradas en materia de educación general mediante una labor general encaminada a modernizar el empleo y el sistema de capacitación.

D. Experiencia del Banco y otros organismos en el sector

- 1.41 El Banco ha financiado varias operaciones en el sector de que se trata, centradas en el mejoramiento y la expansión de la infraestructura física de la educación secundaria, profesional y técnica. La ejecución de esos programas se vio demorada por la crisis política que afectó a Panamá, pero una vez reactivados esos préstamos, los desembolsos se realizaron conforme a lo previsto. Otros donantes, como la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, el gobierno de España y la Organización Internacional del Trabajo, respaldan la ejecución de pequeños proyectos en ámbitos especializados, como la educación técnica y los años sabáticos para docentes.



## II. EL PROYECTO, COSTO Y FINANCIAMIENTO

### A. Objetivos

- 2.1 El objetivo global del proyecto consiste en lograr una mayor eficiencia o pertinencia externa, eficiencia interna, y posibilidades de acceso a la educación desde el nivel preescolar hasta el grado 12. Se lograrán las metas de pertinencia adaptando el contenido de la educación a los intereses de la población rural, indígena y otros sectores sociales especiales a las necesidades de desarrollo de un estado en vías de modernización. Se logrará una mayor eficiencia interna merced a mejoras pedagógicas y administrativas. Se promoverá la equidad por medio de un acceso más expedito a servicios educativos de mejor calidad y la adopción de medidas destinadas a mejorar el desempeño de los alumnos en las comunidades insatisfactoriamente atendidas. Estos objetivos coinciden totalmente con la estrategia educacional de Panamá. Se prevé que el proyecto: i) mejorará un 20% los resultados de las pruebas de rendimiento en los niveles de educación básico y secundario; ii) aumentará los porcentajes de compleción de los alumnos conforme a este detalle: a) en 6o. grado, de 78% en 1997 a 90% en 2002; b) en 9o. grado, de 61% en 1997 a 71% en 2002; y c) en 12o. grado, de 17% en 1997 a 26% en 2002; y iii) reducirá de 15,4 a 13,7 años el tiempo necesario para que un alumno complete el ciclo de enseñanza básica. El acceso a la enseñanza preescolar y secundaria es limitado para los niños del medio rural (44% y 52%, respectivamente) y por esta razón el proyecto propuesto, junto con uno actual del BIRF, debe ayudar a aumentar la cobertura para los niños de 4 a 5 años, de 44% a 75%, y para los niños de 15 a 17 años, de 16% a 44% para el año 2002. En el Anexo II-1, Marco Lógico, se ofrece una lista pormenorizada de las metas y las actividades, para transmitir la estrategia del gobierno y los objetivos del proyecto.

### B. Componentes del proyecto y descripción del mismo

- 2.2 El proyecto estará formado por cinco componentes interrelacionados, que en conjunto mejorarán los resultados educativos y harán que el sistema de prestación de servicios educativos sea más eficiente desde el punto de vista operativo. En conjunto, el proyecto y sus componentes respaldarán un proceso de tres fases: 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. En el Anexo II-2, que se encuentra en los archivos del proyecto, se ofrece una descripción más detallada de las actividades de cada componente.
- 2.3 La asistencia técnica en todos los componentes del proyecto comprenderá el trabajo de expertos externos y nacionales, con sus pares locales, a fin de realizar transferencia de capacidad. La

capacitación consistirá en talleres, elaboración de manuales y pautas de administración, estudios técnicos y campañas de educación pública. La mayor parte de la capacitación estará a cargo de universidades locales, el organismo ejecutor y expertos locales, con apoyo de expertos internacionales.

Componente 1. Transformación del plan de estudios (US\$14.7 millones)

- 2.4 Este componente financiará actividades para apoyar: i) el desarrollo de nuevos planes de estudio y su puesta en práctica; y ii) el diseño de un sistema de actualización de los planes de estudio. Para lograr una mayor pertinencia, equidad y eficiencia, en este componente se incluirán actividades encaminadas a los siguientes fines: a) establecer un nuevo plan de estudios, de carácter integrado, para los institutos preescolares, de primaria y de secundaria con objetivos y perspectivas de resultados claramente definidos, y b) institucionalizar un sistema nacional de mantenimiento de la calidad y la pertinencia, equitativo para toda la población, en todo el país. El contenido y los métodos pedagógicos se establecerán en todas las escuelas; en especial, los patrones de resultados de las escuelas en situación desfavorecida obedecerán a expectativas de logros claramente definidas, un programa de estudios, orientación docente pedagógica y una evaluación de desempeño basada en normas establecidas a escala nacional. Las variantes de contenido locales se basarán en la propia experiencia de los niños y al mismo tiempo se procurará crear las mismas aptitudes intelectuales y afectivas que se obtienen en los institutos mejor dotados de recursos.
- 2.5 Mediante el proyecto se financiarán actividades experimentales en 25 institutos de secundaria superior y 99 preescolares, de primaria y secundaria inferior, según lo previsto por la ley, antes de aplicar los resultados a todos los institutos. Las escuelas experimentales pondrán en práctica los nuevos planes de estudio y se brindará a los docentes preparación para aplicar nuevos programas y mejores métodos, y elementos didácticos y pedagógicos. Además se les capacitará para utilizar bibliotecas, laboratorios, instrumental y material didáctico computadorizado, a fin de apoyar el aprendizaje en el aula.
- 2.6 Los rasgos principales de la transformación del plan de estudios son: a) en el nivel preescolar, se establecerá un programa simplificado para preparar mejor a los alumnos para la enseñanza primaria; b) se introducirá un plan de estudios escolares básico, que integrará los ciclos primario y secundario inferior, y aplicará los mismos estándares académicos a todos los alumnos; y c) se ajustará los objetivos programáticos del ciclo secundario superior para que los alumnos puedan especializarse, pero aplicando a todos los mismos estándares y requisitos. La inexistencia de medidas objetivas para evaluar los niveles de logro o verificar la consecución de los objetivos de los planes de estudio se resolverá mediante la implantación de pruebas formativas, de aula,

administradas en relación con determinado criterio, para medir el desempeño en relación con el plan de estudios.

- 2.7 Para apoyar el desarrollo de estos programas, este componente financiará un proceso de consultas a nivel nacional, diálogo de política educacional y campaña de difusión, para lograr consenso con respecto a los objetivos y al contenido generales del plan de estudios. Participarán en este diálogo, entre otros, especialistas en educación, universidades, el MINEDUC, asociaciones de padres, docentes y sus sindicatos, empleadores, grupos comunitarios y representantes políticos. Se financiarán seminarios regionales, "dictámenes periciales", servicios de comunicación, difusión y secretaría, para respaldar el diálogo en torno a la reforma. Sobre la base de los resultados experimentales, los nuevos programas de estudios y las acciones conexas se extenderán a todo el sistema. Un resultado final será el establecimiento de un sistema de actualización continua de los planes de estudio.

Componente 2. Recursos pedagógicos y docentes (US\$18,1 millones)

- 2.8 Este componente financiará: i) la preparación y distribución de nuevos materiales pedagógicos y didácticos para los nuevos planes de estudio; y ii) nuevos programas y el establecimiento de políticas y mecanismos de actualización y distribución de textos y puesta de éstos al alcance de los alumnos indígenas y de bajos ingresos. El objetivo consiste en mejorar, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, la enseñanza que se impartirá conforme al nuevo plan de estudios. También se procura reducir la heterogeneidad de resultados obtenidos por los educandos, provocada por diferencias de calidad docente, promoviendo la utilización eficiente de los recursos didácticos por parte de los alumnos y los educadores.
- 2.9 Se llevará a cabo estas cuatro actividades:
- a. El suministro de recursos didácticos, que comprende textos básicos con carácter de préstamo, para los alumnos del sistema de educación básica; textos y libros de ejercicios 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 computadoras, para complementar el aprendizaje en el aula. Los grupos indígenas recibirán materiales bilingües y en la lengua natal, para los grados iniciales. Las escuelas secundarias inferiores y superiores recibirán libros para las bibliotecas, materiales de ciencias y conjuntos de materiales de enseñanza de matemáticas, arte y educación física para apoyar los nuevos programas;
  - b. Capacitación del organismo executor y al personal de las escuelas, incluidos los bibliotecarios, en el uso de los nuevos recursos didácticos que se introducirá por medio del proyecto.

Se ofrecerá recorridos de observación para tomar conocimiento de las prácticas óptimas de administración y aplicación de los recursos didácticos y pedagógicos.

- c. Estudios para evaluar, entre otros aspectos, i) medios alternativos de financiar y suministrar libros de texto y recursos didácticos; y ii) el impacto de la tecnología de la educación en el aprendizaje en el aula.
- d. Establecimiento de un sistema computadorizado de cuentas y distribución de inventario, para apoyar la administración de los recursos didácticos y pedagógicos.

Componente 3. Perfeccionamiento profesional de docentes y directores (US\$6 millones)

- 2.10 Este componente financiará tres cauces principales de actividad, a saber: i) capacitación práctica, por una sola vez, con objeto de preparar a los maestros en el uso de los nuevos programas, nuevos métodos pedagógicos y el uso de los nuevos recursos de enseñanza y administración de los elementos de evaluación; ii) la descentralización de la capacitación práctica, que conlleva la reestructuración de la unidad de capacitación del MINEDUC, a fin de que asuma un papel más preponderante en materia de trazado de políticas, y la coordinación y contratación de servicios de capacitación. Esto comprende la adquisición de más servicios de capacitación a dependencias universitarias esparcidas por las regiones y otros centros de formación, y la implantación de alternativas a los cursos para la capacitación práctica; y iii) la modificación de las actuales políticas de capacitación e incentivos, a fin de alentar a maestros, directores y supervisores a seguir cursos de capacitación más pertinentes y prioritarios. Los objetivos consisten en establecer políticas nacionales de capacitación y mecanismos de incentivos para orientar la capacitación de los docentes, los directores y los supervisores hacia las prioridades educacionales.
- 2.11 Se utilizarán recursos del proyecto para: a) establecer una estructura descentralizada más eficaz para el perfeccionamiento profesional en servicio, basada en investigaciones y evaluaciones locales realizadas por universidades, entre otras entidades, a fin de lograr la satisfacción de las necesidades a nivel nacional, regional y de institutos; b) prestar servicios especializados de capacitación en servicio para apoyar la ejecución de nuevos programas para el 70% de los docentes de centros preescolares, los 14.000 docentes y directores de escuelas primarias, y los 11.000 docentes de secundaria; c) dar nueva capacitación al personal del MINEDUC que administrará el desarrollo del personal, incluida la contratación externa de servicios de formación; y establecer una vinculación más estrecha entre los incentivos para capacitación de los docentes, las necesidades de los alumnos y las nuevas medidas del desempeño.

- 2.12 Entre las actividades específicas figuran la realización de estudios sobre las necesidades de capacitación; recorridos de observación, referentes a prácticas óptimas; la incorporación de universidades que poseen establecimientos de extensión regional, a la red de capacitación docente en servicio; y promoción de asociaciones de docentes de carácter profesional.

Componente 4. Evaluación educacional (US\$5,8 millones)

- 2.13 Por medio de este componente se financiará tres actividades principales, a saber: i) nuevos instrumentos de evaluación del progreso de los alumnos en cuanto al logro de los objetivos de los planes de estudio; ii) elaboración de indicadores y bases de datos para verificar el desempeño del sistema educacional (el BIRF financia los equipos y el BID financia los programas y las funciones analíticas); y iii) el diseño de un sistema nacional de evaluación que combine las evaluaciones en el aula con las pruebas nacionales (el MINEDUC coordinará el diseño con apoyo técnico del Banco y del BIRF). Por medio del proyecto: a) se brindará capacitación para docentes en técnicas de realización de pruebas basadas en el aula y en relación con determinado criterio; b) se establecerá, dentro del MINEDUC y otras instituciones, la capacidad necesaria para diseñar mecanismos de evaluación vinculados con la revisión del plan de estudios, innovaciones educativas y capacitación en servicio; c) se dotará al MINEDUC de mayor capacidad para recopilar datos estadísticos de desempeño educativo, que se utilizarán para la toma de decisiones; d) se reforzará la capacidad del MINEDUC y de universidades seleccionadas para el diseño, la aplicación, el análisis, la interpretación y la difusión de los resultados de estudios de evaluación, y e) se realizará la integración de las evaluaciones nacionales financiadas por el BID, efectuadas en relación con determinado criterio y basadas en el aula, y de carácter estadístico, con las pruebas de desempeño basadas en muestras, financiadas por el BIRF, lo que permitirá al MINEDUC evaluar periódicamente los logros educativos. En conjunto, esos sistemas permitirán establecer medidas de desempeño generales, formativas y aglutinantes. El proyecto también apoyará los esfuerzos del MINEDUC para participar en un estudio internacional sobre logros de los alumnos.
- 2.14 El componente establecerá un sistema de evaluación basado en el aula y con referencia a criterios. Merced a esto mejorará el desempeño de los alumnos, al informarse a éstos y a los docentes acerca del progreso de los educandos, lo que, a su vez, ayudará a identificar las necesidades de perfeccionamiento profesional de los docentes y brindará un valioso instrumento de administración del sistema y evaluación de los planes de estudio. Mediante la vinculación de estas actividades con la programación y la administración de la educación, se establecerá un sistema continuo de evaluación educacional.

Componente 5. Aumento de la eficiencia operativa (US\$10 millones)

- 2.15 Mediante este componente se financiará actividades encaminadas a mejorar la eficiencia operativa: i) 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; ii) estudios y asistencia técnica para orientar la descentralización y la consiguiente organización institucional (capacitación de los directores y las asociaciones de padres para que asuman nuevas responsabilidades administrativas); iii) evaluación de los ajustes requeridos en las instalaciones, asignaciones de maestros; iv) examen de opciones no tradicionales para dar cabida a la expansión de la enseñanza primaria (de 6 a 11 años) y mejorar el acceso; y v) el desarrollo de datos de información gerencial a fin de mejorar la capacidad de MINEDUC para administrar el sistema a medida que las escuelas cobren más autonomía. El objetivo consiste en incrementar la capacidad del MINEDUC de planificar, manejar y administrar la reestructuración (enseñanza básica) y reorganización (descentralización) del sistema educativo a nivel nacional, regional y de institutos de enseñanza.
- 2.16 Para identificar las necesidades de expansión se llevará a cabo un análisis mediante la utilización de mapas de institutos y un inventario de infraestructura de estos últimos y su utilización actual. Esto permitirá al MINEDUC proponer fórmulas para la reorganización de las escuelas y el personal existentes y plantear alternativas eficaces en función del costo para lograr la expansión de la cobertura preescolar y de secundaria básica. Si el estudio cartográfico recomienda que se apoye cierto grado de expansión de aulas y/o rehabilitación de escuelas en parajes rurales, se ha asignado la suma de US\$500.000 con esta finalidad.
- 2.17 Por medio del sistema de planificación, programación y presupuestación, el MINEDUC, estará en condiciones de hacer funcionar sistemas de presupuestación basados en resultados a nivel de institutos de enseñanza y a nivel regional. Este componente también respaldará una transición paulatina que lleve a una administración basada en los institutos de enseñanza, para lo cual se dotará a los directores de establecimientos de primaria y de secundaria, y a los padres, de la capacidad de planificar, ejecutar, evaluar y administrar el presupuesto de esos centros de estudios. A medida que estos demuestren su capacidad de administración de sus propios asuntos se les irá transfiriendo cada vez mayores cometidos. Se prevé que al final de la fase experimental el 95% de los institutos contará con asociaciones de padres dotadas de personería jurídica que participarán activamente en la administración de los recursos financieros que les asigne el sector público, y no simplemente el financiamiento complementario proveniente de la recaudación del impuesto sobre la nómina. El MINEDUC ya ha transferido recursos no correspondientes a remuneraciones a 30 escuelas, a fin de someter a prueba la capacidad para administrar los presupuestos y analizar las

consecuencias en materia de costos (cuántos funcionarios administrativos adicionales son necesarios para asegurar el establecimiento de prácticas apropiadas de administración y control). El MINEDUC ha convenido en llevar a cabo ensayos similares en 124 escuelas experimentales con el apoyo del proyecto. Estas escuelas configuran una muestra representativa de la amplia variedad de establecimientos que componen el sistema (incluidas escuelas de un solo maestro y multigrados) y, por ende, los resultados de la evaluación deben ayudar a trazar las pautas necesarias para descentralizar las responsabilidades administrativas.

- 2.18 Este componente también financiará: a) la elaboración de planes de administración de la educación, a corto y largo plazo; b) capacitación al personal técnico del MINEDUC en materia de presupuestación, programación y control de recursos financieros; c) capacitación de directores de institutos de primaria y secundaria y representantes de asociaciones de padres en materia de planificación educativa y administración; d) la puesta en marcha un programa de información para hacer participar a los padres y a las asociaciones de padres en asuntos referentes a los institutos y a la comunidad; e) estudios encaminados a respaldar la descentralización y modernización, la revisión de los procedimientos de selección y promoción de los docentes, y la redistribución por distritos de los institutos; f) la realización de recorridos de observación de prácticas óptimas en países como El Salvador, para funcionarios administrativos y técnicos del MINEDUC, y g) un fondo especial para respaldar innovaciones iniciadas por los docentes y los institutos.

C. Costo del proyecto, fuentes y condiciones del financiamiento del Banco

- 2.19 Se estima que el costo agregado del proyecto ascienda al equivalente de US\$73.254 millones. El Banco financiará, por medio de la Facilidad Unimonetaria de recursos en dólares de los EE.UU. del capital ordinario (CO), un préstamo por un monto de US\$58.126 millones. El aporte local de contrapartida agregado, US\$15.128 millones, será proporcionado por el gobierno. Los detalles aparecen en el cuadro II-1.

**Cuadro II-1**  
**COSTO Y FINANCIAMIENTO**  
**(en US\$000)**

COMPONENTES	BID	LOCAL	TOTAL	%
1. Transformación del plan de estudios	14.699	1.891	16.590	22,6
2. Recursos pedagógicos y didácticos	18.155	1.599	19.754	27,0
3. Perfeccionamiento profesional de docentes y directores	6.032	587	6.619	9,0
4. Evaluación educacional	5.778	701	6.479	8,8
5. Aumento de la eficiencia operativa	10.068	2.368	12.436	17,0
6. Costos ordinarios		900	900	1,2
6.1 Costos ordinarios		900	900	1,2
7. Costos operativos	2.528	2.524	5.052	6,9
7.1 Costos operativos		2.524	2.524	3,4
7.2 Costos de auditoría	120		120	0,2
7.3 Costos de control	308		308	0,4
7.4 Costos de evaluación	1.000		1.000	1,4
7.5 Costos de vigilancia	1.100		1.100	1,5
8. Imprevistos	285	53	338	0,5
9. Costos financieros	581	4.505	5.086	6,9
9.1 Comisiones de compromiso (0,75%)		436	436	0,6
9.2 FIV (1,0%)	581		581	0,8
9.3 Intereses		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>
<b>Porcentaje</b>	<b>79,3</b>	<b>20,7</b>	<b>100,0</b>	

NOTA: Todos los componentes incluyen la contratación de servicios de consultoría y actividades conexas. En el Componente 5 se incluyó la suma de US\$500.000 para apoyar la expansión y/o rehabilitación de escuelas rurales.

## 2.20 Las condiciones serán las siguientes:

Período de amortización: 25 años  
 Período de gracia: 6 años  
 Período de desembolso: 6 años  
 Tasa de interés: variable  
 Comisión de inspección: 1%  
 Comisión de crédito: 0,75% anual sobre el saldo no desembolsado  
 Moneda: Dólares de los EE.UU., provenientes de la  
 Facilidad Unimonetaria



### III. EJECUCIÓN DEL PROYECTO

#### A. Ejecución y administración global

- 3.1 El prestatario y el garante del préstamo será el Gobierno de Panamá, que será responsable del servicio de la deuda vinculado con el préstamo, y la entidad ejecutora será el Ministerio de Educación (MINEDUC). La autoridad global en materia de administración y ejecución del proyecto será conferida al Ministro de Educación, que contará con dos órganos de asistencia externos en que estarán representados en forma amplia expertos del sector e interesados, a los efectos de orientar el diálogo y las reformas educativas que el proyecto ayudará a realizar (véase el párrafo 3.4, infra). La responsabilidad referente al manejo y la administración cotidianos del proyecto, incluida la coordinación y supervisión de todas sus actividades, sus aspectos técnicos, administrativos y financieros, y la presentación de informes de avance, y asimismo la documentación de los desembolsos del préstamo, que deberá ser recibida por el Banco, y la adquisición de los bienes y servicios necesarios para el proyecto estarán a cargo principalmente de una Unidad de Ejecución del Proyecto. Como condición previa al primer desembolso, el MINEDUC seleccionará un Director para su Unidad de Ejecución del Proyecto.
- 3.2 El proyecto propuesto abarca un período de seis años, a fin de garantizar la continuidad entre tres etapas clave: a) un año para realizar un diálogo con la totalidad del sector y diseñar nuevos programas; b) una fase experimental y de evaluación, de tres años de duración, y c) una fase de dos años, destinada a respaldar la extensión del programa a través del sistema. Se ha tenido muy en cuenta la necesidad de conceder tiempo más que suficiente para la aplicación de cada fase y cada componente, evaluar el avance y efectuar las modificaciones que sean necesarias 6/.
- 3.3 Para crear capacidad y garantizar la sostenibilidad de los sistemas que el proyecto ayudará a poner en acción, la unidad ejecutora asignará especialistas técnicos en forma directa a los departamentos técnicos del MINEDUC que más abajo se indica, que son los principales responsables de la ejecución de los componentes del proyecto. Los primeros cuatro componentes que más abajo se menciona (párrafos 3.6 a 3.9) dependerán directamente del Departamento Central de Educación Nacional del MINEDUC, y el quinto componente (párrafo 3.10) dependerá del Departamento Nacional de Planificación y Desarrollo Institucional del MINEDUC. Además de la entidad ejecutora, el proyecto financiará la contratación de servicios de consultoría a corto plazo para proporcionar respaldo

---

6/ En el Anexo III-1, que figura en los archivos del proyecto, aparece un calendario detallado de las líneas de actividad.

de diseño para las fases de diálogo, experimental y de expansión, y asistencia de expertos a corto plazo en ámbitos tales como comercialización social y diseño de instrumentos de evaluación en etapas críticas de elaboración del proyecto.

- 3.4 Tal como se señala en el párrafo 3.1, dos órganos asesores asignados al MINEDUC ayudarán también a orientar las actividades del proyecto: a) la Comisión de Modernización, ya establecido, se encargará de asesorar al MINEDUC sobre la realización de actividades de modernización, y b) otros grupos asesores actuales y futuros ayudarán a guiar y dirigir el diálogo y el proceso de transformación del plan de estudios a nivel nacional.
- 3.5 Finalmente, y como condición previa al primer desembolso, la entidad ejecutora deberá presentar un plan anual de operaciones correspondiente a todos los componentes, que se basará en los planes de acción de cada componente ya analizados y aprobados por el Banco 7/.

B. Administración del componente 1. Transformación del plan de estudios

- 3.6 La Dirección General de Planes de Estudio y Tecnología Educacional, con aportes constantes de directores y maestros escolares y de las asociaciones de padres, y con el respaldo de la Unidad de Ejecución del Proyecto y de expertos externos, se encargará de cumplir las siguientes actividades: a) establecer un grupo de trabajo técnico sobre transformación del plan de estudios dentro del MINEDUC, y proporcionar capacitación pertinente; b) organizar reuniones para poner en marcha el diálogo y crear consenso, en todos los niveles del proceso de transformación del plan de estudios, entre docentes, administradores, expertos, responsables de la política educativa, grupos comunitarios y de padres, y otros interesados, y c) crear, coordinar actividades de capacitación y comunicación en elaboración de planes de estudio. Se asignará a un experto internacional en educación para que ayude a esta división a los efectos de la coordinación de esta labor para los primeros cuatro años del proyecto. Al final del cuarto año, todas las actividades previstas en este componente estarán exclusivamente a cargo de la división. La selección del consultor internacional y la aprobación, por parte del Banco, de un plan de acción preliminar para este componente, serán una condición de la utilización de los recursos provenientes de este componente.

C. Administración del componente 2. Recursos pedagógicos y didácticos

- 3.7 La División de Recursos Pedagógicos y Didácticos, con el respaldo de la Unidad de Ejecución del Proyecto, se encargará de establecer un grupo de trabajo técnico sobre recursos pedagógicos y didácticos

---

7/ El Anexo III-2 de los archivos del proyecto contiene planes de acción para todos los componentes del proyecto.

dentro del MINEDUC, y de administrar el suministro de todos los recursos pedagógicos y didácticos vinculados con el proyecto. Se contratará consultores internacionales y locales para que ayuden al MINEDUC a elaborar: a) nuevas políticas y procedimientos de administración y distribución de recursos; b) nuevos textos y recursos, durante la fase experimental, y c) el diseño de programas encaminados a expandir las actividades de distribución de recursos, llevándolas a todos los institutos una vez culminada la fase experimental, a más tardar en el cuarto año de ejecución del proyecto. Estos consultores también recibirán información de directores, maestros y asociaciones de padres. El desembolso de los recursos de este componente estará supeditado a la selección de los consultores y a la aprobación, por parte del Banco, de un plan de acción preliminar de respaldo de la ejecución de este componente. El financiamiento encaminado a respaldar inversiones adicionales en recursos didácticos después de la evaluación de la fase experimental estará supeditado a la aprobación, por parte del Banco, de la política de textos ejecutada por el MINEDUC.

D. Administración del componente 3. Perfeccionamiento profesional de docentes, directores y supervisores

- 3.8 La División de Perfeccionamiento Profesional, con la asistencia de la Unidad de Ejecución del Proyecto, se encargará de establecer un grupo de trabajo técnico sobre perfeccionamiento profesional dentro del MINEDUC, para elaborar nuevas políticas de capacitación y proponer un nuevo sistema de incentivos que vincule el perfeccionamiento y la movilidad del personal con las prioridades educativas. Este grupo de trabajo, que recibirá aportes constantes de directores y maestros escolares y de las asociaciones de padres, cumplirá las siguientes tareas: a) diseñar un proyecto de red de perfeccionamiento profesional, y b) coordinar y supervisar las actividades de capacitación de los directores de los centros educativos en materia de perfeccionamiento profesional. Un consultor internacional respaldará a sus colegas nacionales durante los primeros cuatro años del proyecto. El desembolso de los recursos provenientes de este componente estará supeditado a la selección de este consultor, y a la aprobación por el Banco de un plan de acción preliminar para este componente.

E. Administración del componente 4. Evaluación educativa

- 3.9 La Unidad de Evaluación Educacional, con el respaldo de la Unidad de Ejecución del Proyecto y asistencia de expertos, que será proporcionada por medio de una empresa internacional, se encargará de establecer un grupo de trabajo técnico sobre evaluación educativa, dependiente del MINEDUC, que comprenderá grupos internos (personal del MINEDUC) y externos (universidades y los Institutos Nacionales de Educación), que se ocuparán de elaborar un nuevo sistema de evaluación educativa. Con la orientación del grupo de trabajo y el aporte informativo de directores, maestros y asociaciones de padres, esa división: a) proporcionará

capacitación y asesoramiento sobre teoría y práctica de la evaluación educativa, para docentes, directores de centros de estudios y personal del proyecto; b) diseñará una propuesta de sistema nacional de evaluación y la llevará a la práctica; c) diseñará actividades de capacitación, en conjunción con la División de Preparación y Perfeccionamiento Profesional Docente del MINEDUC, para respaldar la realización de evaluaciones de aula encaminadas a objetivos referentes al plan de estudios, y medir el progreso de los alumnos; d) diseñará una evaluación de sistemas de recopilación de datos a nivel de centros de estudios, regional y central, como apoyo de evaluaciones vinculadas con el programa; e) coordinará y supervisará toda la capacitación vinculada con la realización de actividades de evaluación a lo largo de toda la vida del proyecto, y f) proporcionará respaldo técnico al Director de la Unidad de Ejecución del Proyecto en todas las actividades de evaluación, incluido el examen y el análisis de los estudios de evaluación y los proyectos de investigación. Un consultor internacional será asignado al Departamento de Evaluación Educativa para respaldar a sus colegas nacionales durante los primeros cuatro años del proyecto. El desembolso de los recursos provenientes de este componente estará supeditado a la selección de este consultor, y a la aprobación, por parte del Banco, de un plan preliminar de acción de ejecución de este componente.

F. Administración del componente 5. Aumento de la eficiencia operativa

- 3.10 La Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional se encargará de la aplicación de nuevos mecanismos, procesos y prácticas que aumentarán la eficiencia operativa global del MINEDUC. El departamento contará con el respaldo de un consultor local asignado por la Unidad de Ejecución para que ayude a coordinar la asistencia técnica, los estudios y las actividades de capacitación financiadas por este componente. Los recursos provenientes de ésta estarán supeditados a la selección de este consultor y a la aprobación, por parte del Banco, de un plan preliminar de acción destinado a respaldar la ejecución de este componente.

G. Términos de referencia para las consultorías

- 3.11 Los términos de referencia de todas las consultorías arriba mencionadas (párrafos 3.3 y 3.6 a 3.10) ya han sido preparados, revisados y acordados mutuamente por el MINEDUC y el Banco 8/.

H. Adquisición de bienes y servicios

- 3.12 La adquisición de bienes y servicios se realizará conforme a las directrices del Banco, que aparecen en el Anexo B del contrato de

---

8/ Pueden consultarse en el anexo III-3 de los archivos del proyecto.

préstamo, y serán realizadas por el MINEDUC en el nivel central. El MINEDUC cuenta con considerable experiencia en la ejecución de proyectos financiados por el BID, por lo cual utiliza desde hace varios años procedimientos de licitación aceptados por el Banco.

- 3.13 Ya ha sido establecido el programa de contratación de bienes y servicios para el primer año de ejecución del proyecto. El calendario de adquisiciones correspondientes a los años posteriores será mutuamente acordado y aprobado en el curso de las misiones anuales de supervisión del BID, y se basará en el estado de ejecución y en la disponibilidad de recursos presupuestarios.
- 3.14 Los topes máximos establecidos son de US\$1 millón para obras y US\$350.000 para bienes y servicios conexos; superado ese límite se requerirá una licitación pública internacional. Las adquisiciones por montos inferiores a los referidos se regirán por la legislación nacional, que dispone la realización de licitaciones públicas nacionales o métodos de adquisición basados en concursos de precios establecidos a través de reglamentos nacionales.
- 3.15 La contratación de estudios y servicios de consultoría se realizará conforme a las pautas y procedimientos establecidos por el Banco.

I. Período de ejecución y calendario de desembolsos

- 3.16 El período de ejecución del proyecto y desembolsos de los préstamos que se proponen es seis años. Las estimaciones de costos preparadas para los diversos componentes servirán de base para la planificación de la ejecución del proyecto, y el MINEDUC las estimará anualmente como preparación de los análisis anuales de supervisión realizados por el Banco. En el cuadro III-1 aparece el calendario provisional de desembolsos.

Cuadro III-1  
(US\$000)

FUENTE	AÑO 1	AÑO 2	AÑO 3	AÑO 4	AÑO 5	AÑO 6	TOTAL	%
BID/CO	13.125	12.243	10.141	9.875	8.128	4.614	58.126	79,3
Local	1.325	1.858	1.991	2.750	3.183	4.021	15.128	20,7
Total	14.450	14.101	12.132	12.625	11.311	8.635	73.254	100,0
%	19,7	19,2	16,6	17,2	15,4	11,9	100,0	

J. Financiamiento retroactivo

- 3.17 Sería necesario disponer el financiamiento retroactivo de determinados gastos elegibles correspondientes a actividades clave de todos los componentes, a fin de financiar algunas actividades que sean necesarias, a solicitud del Banco, para evitar demoras en la ejecución del proyecto. A esos efectos se recomienda aprobar un

financiamiento retroactivo por un monto de US\$2 millones, correspondiente a los gastos en que se incurra, conforme a procedimientos sustancialmente semejantes a los procedimientos que aplica el BID, y que hayan sido analizados y aprobados por el Banco. Deberá haberse incurrido en esos gastos dentro de un período máximo de 12 meses anteriores a la fecha de aprobación del presente proyecto.

K. Auditoría externa

- 3.18 Durante la ejecución del proyecto, los estados financieros del proyecto serán auditados por el Contralor General de Panamá.

L. Verificación, control y seguimiento

- 3.19 La verificación será continua. Su finalidad consistirá en verificar y evaluar el progreso, por componentes, así como la eficacia de las actividades realizadas. Ello permitirá al Banco y al MINEDUC evaluar las enseñanzas acumuladas, prever los cambios necesarios y modificar la ejecución, cuando sea apropiado y necesario.
- 3.20 El proyecto estará sujeto a verificaciones y evaluaciones internas y externas. Por medio de esas evaluaciones se medirá las repercusiones sobre los siguientes aspectos: a) los procesos de aprendizaje; b) los productos educativos; c) el progreso y/o la eficiencia de sistemas clave que se procura realizar mediante el proyecto, así como las repercusiones de este último sobre la eficiencia operativa. Se prevé la realización de una evaluación de mediano plazo después del cuarto año del proyecto (o de la culminación de su fase experimental).
- 3.21 Dada la naturaleza y las características especiales del proyecto, las evaluaciones siguientes serán realizadas por el MINEDUC con el respaldo técnico de los consultores contratados para este proyecto, durante los cinco primeros años:
- 1) Al final del primer año se realizará una evaluación centrada en los resultados del proceso de reforma del plan de estudios y de los planes de diseño y de acción propuestos para la ejecución de los programas experimentales y los nuevos lineamientos operativos.
  - 2) Durante el tercer año, y después de la culminación del programa piloto correspondiente a los grados (1 a 6) de los primeros dos años, se llevará a cabo una evaluación para calibrar los resultados de la experiencia. Esa evaluación servirá de base para diseñar la extensión del nuevo programa a todas las escuelas primarias.
  - 3) Durante el cuarto año y transcurridos tres años de ejecución del programa experimental de secundaria (básica y superior), se

llevará a cabo una evaluación para calibrar los resultados de la experiencia y se recomendará una estrategia general de aplicación del programa en los niveles de secundaria básica y superior.

- 4) En el quinto año se llevará a cabo una evaluación general para medir la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas creados gracias al proyecto, prestándose especial atención: a) a la planificación y elaboración de programas y planes de estudios; b) a la capacitación, supervisión y evaluación de los docentes; c) a la evaluación educativa; d) a la presupuestación y evaluación basada en programas, y e) al manejo y a la administración de los recursos didácticos.

M. Supervisión del Banco

- 3.22 El Banco supervisará el progreso y la ejecución del proyecto por intermedio de su Representación en Panamá (COF/CPN) y de una misión anual, por lo menos, de análisis a cargo del equipo del proyecto y consultores técnicos cuando sea necesario, que se llevarán a cabo conjuntamente con autoridades específicas responsables de la ejecución del proyecto.

#### IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

##### A. Factibilidad política e institucional

- 4.1 Con el respaldo del BIRF y del BID, Panamá está llevando a cabo profundas transformaciones simultáneas en tres de los dominios más importantes pero menos tangibles de la educación: el contenido de la enseñanza, los métodos pedagógicos y el buen gobierno del sistema. Además, la enseñanza que obtendrán los niños y jóvenes panameños mejorará desde el punto de vista cuantitativo gracias al incremento del número de días del año escolar a 200 en 1997 y ulteriormente a 210, y del número de años de educación obligatoria, que pasará de seis a once. Pese al gran caudal de recursos que se destina a la educación, los niveles de cobertura alcanzados, se reconoce en forma amplia que los resultados no han sido conmensurables con el esfuerzo realizado. En el capítulo I se ha descrito los síntomas y sus causas; en el capítulo II se presentaron las soluciones propuestas y los beneficios que, previsiblemente, generará el proyecto. En el capítulo IV se explica por qué el proyecto se considera factible, así como los riesgos inherentes a una operación tan ambiciosa.
- 4.2 Al cabo de casi dos décadas de ásperos desacuerdos entre los docentes, los padres, la Iglesia, los empleadores y los partidos políticos, se ha llegado a un acuerdo sobre el marco de modernización del sistema educativo. Ese marco se codificó en la nueva ley de educación, la Ley 34. El grado de consagración política puede calibrarse por medio de varias medidas. A escala constitucional se estableció que, como mínimo, debe dedicarse a la educación el 6% del ingreso nacional. El MINEDUC, por una parte, y los representantes del sindicato de docentes, la asociación de estudiantes, las organizaciones de padres, los sindicatos de empleadores y todos los partidos políticos, incluido el presente gobierno, por otra parte, llegaron a un acuerdo en torno al plan decenal de educación. Ese pacto garantizará que el respaldo para el plan de modernización se mantendrá pese a los cambios de gobierno que tengan lugar durante la ejecución del proyecto.
- 4.3 Dos factores importantes han ayudado a crear consenso con respecto a los cambios clave que se requieren para modernizar la educación en Panamá. El primero ha consistido en la escala e intensidad del debate que condujo a la nueva ley. El segundo es la percepción de que el considerable progreso logrado por los países de Europa Oriental y Meridional y Asia Oriental, que estaban en situación igual o inferior a la de Panamá en el período de gran fermento de la educación popular que siguió a la segunda guerra mundial, ha dejado a Panamá en una situación de relativo retraso en cuanto a logros.



- 4.4 El MINEDUC se propone hacer participar a universidades, institutos educativos y otras entidades en la labor de mejorar la educación, específicamente en cuanto a la prestación de servicios técnicos referentes a elaboración de planes de estudio, evaluación y realización de pruebas educativas, análisis de política educativa y capacitación de docentes y otros profesionales de la educación. Las comunidades y los padres participarán en la administración de los establecimientos educativos. La introducción de una presupuestación basada en el desempeño, una medición más exacta de este último, una mayor capacidad de elaboración de políticas y programas, y una responsabilidad más estricta a nivel regional y de institutos de enseñanza, harán que la insatisfacción pueda dar lugar prontamente a críticas evaluativas y constructivas y a medidas correctivas.
- 4.5 Evidentemente, la fuente más importante de respaldo para el proyecto debe consistir en los docentes, sin cuya participación todo cambio de fondo está condenado al fracaso. Un acceso más amplio al material didáctico, la posibilidad de observar el progreso de los alumnos, si los padres asignan un mayor valor a la educación, y si se reconoce la labor de los educadores por medio de su participación en el diseño de la transformación, los docentes dispondrán de alicientes intrínsecos más poderosos. Al mismo tiempo, la ampliación del acceso a una capacitación pertinente y sus ulteriores repercusiones sobre las posibilidades de empleo, ascensos e ingresos de los docentes, incrementarán los incentivos extrínsecos y ayudarán a restablecer el profesionalismo de los educadores de Panamá.
- 4.6 Contando con respaldo será fácil sostener el nivel de participación de los padres que se prevé en la reforma, dado el hecho de que en Panamá en general se mantienen desde hace tiempo altos niveles de educación, y las organizaciones de padres y docentes tienen un carácter casi universal, y de acuerdo con la nueva ley deben participar más activamente en la administración de las escuelas y en la orientación de la política general del sector.

B. Factibilidad técnica

- 4.7 Las principales avenidas de la modernización se han realizado con éxito en muchos países. Paradojalmente, la inexistencia de cambios en Panamá ha permitido a ese país aprovechar la experiencia acumulada en varias décadas, en Europa Occidental y en América del Norte, en cuanto a la introducción de planes de estudio centrados en los educandos, de carácter humanista y constructivista. Reformas similares han tenido lugar o se están procesando en los países vecinos de Costa Rica y El Salvador. Entre las enseñanzas acumuladas se cuenta la de que es vital la realización de consultas, que por medio de la transformación del sistema debe respaldarse el profesionalismo y la autonomía de los docentes sin sustituirlos, y que la realización de pruebas del desempeño de los alumnos no debe adquirir un carácter tan predominante que la

administración de las mismas ocupe una proporción excesiva del tiempo de los educadores y los educandos.

- 4.8 La dificultad de integrar 11 años (grados) de educación constituye quizás el principal desafío para el proyecto. Se requiere un período de ejecución de seis años para garantizar la continuidad necesaria para sentar las bases de un plan de estudios que sólo fructificará plenamente en alrededor de 13 años. El actual plan de estudios esencial de primaria servirá de base para desarrollar las principales corrientes de educación preescolar y secundaria.

C. Repercusiones financieras y fiscales

- 4.9 Para las proyecciones del gasto del sector de la educación se tomó como base la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre de 1995. Esas proyecciones comprenden el costo de los proyectos financiados por el Banco y el Banco Mundial. Las repercusiones de los gastos de los proyectos del BID y del BIRF, son ínfimas en cifras anuales y representan menos del 0,9% del saldo de las cuentas del sector público no financiero, o sea el 0,2% del PIB. Los costos adicionales recurrentes también son de escasas proporciones, ascendiendo a alrededor del 0,25% de la contrapartida presupuestada durante la ejecución.
- 4.10 Si bien el impacto financiero directo de los proyectos del BID y del BIRF quizá sea pequeño, el programa general del gobierno en materia de educación es relativamente ambicioso y goza de un compromiso firme de financiación, merced al requisito de que se invierta en este campo, por lo menos, el equivalente al 6% del PIB. El principal rubro del presupuesto, que es el de remuneraciones para los docentes, se proyectó usando la demanda estimada de maestros y suponiendo que la remuneración de éstos aumenta a la par de la inflación (se ha previsto que ésta ascenderá a 1,77% anual durante el sexenio). Se ha proyectado que la tasa de aumento de otros rubros presupuestarios sea igual a la del PIB. Conforme a los estimados máximos y mínimos de las necesidades proyectadas en lo atinente a los maestros, la proporción del PIB correspondiente a los gastos del MINEDUC aumentará de 5,1% en 1995 a 5,3%, aproximadamente, en 1998. Se estima que en 2000 ó 2001, el gasto se reducirá a cerca de 5%, merced a los ahorros generados por el programa, que reducirá el número de alumnos repetidores, mejorará la asignación de los gastos y racionalizará el uso de las instalaciones y los maestros. Como parte de la programación financiera del gobierno, esos ahorros y el 1% del PIB adicional se asignará al mejoramiento de los accesos y la calidad y a programas especiales.
- 4.11 Los procedimientos presupuestarios específicos que han de generar ahorros son: la implantación de medidas objetivas para certificar las ganancias de eficiencia; sistemas más eficientes de supervisión, administración, planificación y presupuestación, basados en las escuelas; y mejoramiento del control fiscal. En el

mediano plazo, la transición a la presupuestación del desempeño asegurará que los gastos del sector den por resultado una educación de mejor calidad, a medida que se redistribuya los recursos entre opciones más eficaces en función del costo. Además, el compromiso del MINEDUC de aumentar la eficiencia de los gastos en otros subsectores educacionales, mejorará la distribución de los recursos entre los distintos niveles y subsectores del sistema actual.

- 4.12 La política fiscal del sector público asignará prioridad al suministro de fondos de contrapartida para préstamos multilaterales, ya que la expansión de la deuda multilateral forma parte de la estrategia gubernamental de cumplimiento de las obligaciones del servicio de la deuda.
- 4.13 El gobierno se verá beneficiado también en virtud de los siguientes factores: a) la reestructuración y el mejoramiento del perfil de la deuda pública; b) economías en materia de servicio de la deuda externa; c) la reducción del costo salarial del sector público a través de nuevos controles presupuestarios y reformas jubilatorias; d) el acuerdo con el FMI encaminado a reducir el número de funcionarios del sector público como proporción del PIB, y e) la eliminación de la práctica de incrementar automáticamente los salarios de los docentes a tasas que superen la de inflación (sistema del "incremento reptante") 9/.
- 4.14 Las proyecciones indican que en el mediano plazo, el programa educacional del sector público no encontrará restricciones financieras, en la medida que se respete el compromiso de gastar el 6% del PIB en educación. Sin embargo, a fin de asegurar que los fondos adicionales surtan el efecto deseado en la situación de la educación, el análisis indica que durante los próximos cinco años el gobierno deberá prestar especial atención a los factores que influyen significativamente en la eficiencia financiera, muchos de los cuales forman parte del presente proyecto, como la racionalización de la utilización de los maestros. Durante las reuniones anuales de examen del proyecto deberá analizarse cuidadosamente otros aspectos, también, por ejemplo la restricción de los aumentos de sueldos al nivel de la inflación y la limitación

---

9/ Los salarios docentes representan entre 1,85 y 2,91 veces el PIB per cápita; sólo en Jamaica, Brasil y Costa Rica el coeficiente es mayor. (Fuente: Lockheed y Verspoor: "Improving Primary Education in Developing Countries" ("Mejoramiento de la educación primaria en los países en desarrollo"), Banco Mundial, 1991. Los salarios mensuales de los docentes en julio de 1994 iban de US\$338 para un maestro recién iniciado en primaria a US\$774 para un docente de secundaria especial con 28 años de experiencia. En consecuencia, los ingresos son conmensurables con otros salarios de la economía, lo que reduce la probabilidad de que se use la demanda de salarios como un pretexto para perturbar la reforma.

de los incrementos de los gastos de otras ramas del sector educacional público a niveles similares a los del aumento del PIB.

D. Impacto socioeconómico

- 4.15 El impacto socioeconómico del proyecto puede ser bastante sustancial. En la medida que el proyecto apoya los esfuerzos del gobierno para mejorar la eficiencia interna y externa del sistema escolar, rendirá estos beneficios: i) reducción del tiempo que los niños permanecen en la escuela debido a las repeticiones; ii) aumento del número de graduados; y iii) incremento de la importancia de la escolaridad para los niveles ulteriores de educación y las demandas del mercado de trabajo. Además, los aumentos de eficiencia combinados con una posible disminución demográfica de la población en edad escolar, deben permitir que se logre una distribución más equitativa de la educación y se aplique más recursos a la enseñanza secundaria y preescolar. La reforma del plan de estudios, al incorporar elementos bilingües y biculturales para localidades concretas, también debe determinar un aumento de la demanda y la eficiencia de la educación en las zonas rurales. Se prevé que la combinación de una mayor calidad, acceso más amplio u un plan de estudios más adecuado surtan un efecto más que proporcional en la movilidad social de los niños de familias indígenas y de bajos ingresos.

E. Los beneficios del proyecto

- 4.16 Componente 1. Transformación de los planes de estudio. Se prevé que al término del quinto año del proyecto, los nuevos planes de estudio estarán en uso en el 80% de las escuelas, por lo menos. Además de modernizar el contenido y los métodos, el proyecto prestará especial atención a la resolución de varias causas crónicas de ineficiencia y desigualdad, a saber: a) el estático plan de estudios actual será reemplazado con objetivos programáticos amplios, lo cual garantiza una mayor flexibilidad; b) la introducción de materias básicas y aptitudes básicas predefinidas creará el espacio necesario para atender las necesidades locales, manteniendo todo el sistema de educación en los mismos niveles universales; y c) la actualización de los métodos pedagógicos eliminará la dependencia actual de la memorización y la pasividad de los alumnos en el aprendizaje.
- 4.17 Componente 2. Recursos pedagógicos y docentes. Se prevé que i) durante el primer año se lleve a cabo un plan para establecer recursos y equipos educacionales en 124 escuelas experimentales; ii) al término del segundo año se encuentre en funcionamiento un nuevo sistema de distribución de textos e información gerencial; y iii) al término del quinto año se encuentre establecida en todo el sistema una nueva política, planes y procedimientos de administración de recursos. La repercusión de este componente consistirá en superar las fallas de las actuales políticas de selección de textos, que dan lugar a una excesiva variación de los

textos obligatorios y reducen la capacidad de los padres de adquirir libros confiando en su utilidad, con lo cual se limita el acceso de los alumnos a los libros.

- 4.18 Componente 3. Perfeccionamiento profesional de maestros y directores. Se prevé que: i) al término del tercer año esté en vigor en todo el sistema una nueva política de perfeccionamiento del personal, que los sistemas de capacitación funcionen eficazmente y que la mayor parte de la capacitación se halle descentralizada; ii) al término del sexto el 70% de los docentes, directores y supervisores haya completado la nueva capacitación y se encuentre habilitado para usar eficazmente los nuevos instrumentos pedagógicos, y ponga en práctica y aproveche los nuevos instrumentos de evaluación; y iii) el 90% del personal del MINEDUC, directores regionales y supervisores esté dotado con los conocimientos e instrumentos básicos para facilitar la puesta en práctica de los nuevos programas y contribuir al desarrollo y actualización constantes de los planes de estudio. Por medio de este componente se procura hacer frente a algunas de las causas de derroche en la asignación de los recursos destinados a la educación. Se establecerá métodos de selección, promoción y transferencia de maestros que se adapten mejor a las nuevas exigencias que crearán el proyecto y la reforma general (descentralización). Las nuevas políticas de capacitación y mecanismos de prestación de servicios ayudarán al MINEDUC a cambiar su concentración de la capacitación práctica a una política de capacitación de orientación y facilitar la contratación externa de instrucción. Además, el mayor acceso a los recursos de capacitación y docentes atenuarán las disparidades entre las escuelas urbanas y rurales.
- 4.19 Componente 4. Evaluación educacional. Se prevé que al término del quinto año del proyecto: i) se habrá establecido un nuevo sistema de evaluación, basado en el nuevo plan de estudios, y ii) estarán en vigor nuevas normas para la medición de los logros educacionales. Por medio del proyecto se superarán varias fallas del sistema actual y del recientemente propuesto. Mediante la elaboración de medidas objetivas del desempeño, el mejoramiento de la recopilación y análisis de indicadores educacionales y el fortalecimiento de la capacidad del personal de las escuelas, regional y de las dependencias centrales para administrar y analizar en forma sistemática los datos importantes, se reducirá sensiblemente el alcance de estos problemas.
- 4.20 Componente 5. Mejoramiento de la eficiencia operativa. Se prevé que, al término del proyecto, i) por lo menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros y el apoyo y participación de las asociaciones de padres, estará en condiciones de administrar su presupuesto, salvo las remuneraciones, y ii) el 90% de las escuelas del sistema habrá alcanzado cierto grado de autonomía.

- 4.21 En carácter de beneficio general, se prevé que el mejoramiento de los métodos docentes y los recursos didácticos básicos, la disponibilidad de mejores materiales, maestros mejor preparados e instalaciones modernizadas, aumenten las tasas de rendimiento de grupos especiales a un ritmo más rápido que el 20% previsto para la población en general. Se prevé que, entre las poblaciones indígenas y los grupos pobres de las regiones apartadas haya una mejora de 30%, por lo menos, en los logros educacionales de los niños en edad escolar que cursen primero y segundo grados. Sin embargo, estos resultados solo serán confirmados al llegar al cuarto año del proyecto, cuando se compare los resultados del grupo experimental con la base de datos de referencia.

F. Riesgos del proyecto

- 4.22 El principal riesgo guarda relación con posibles demoras en la ejecución del proyecto propuesto, que podrían causar desilusión con la transformación y el abandono de ésta. Los riesgos de demoras se verán mitigados en virtud de los siguientes factores: a) el hecho de que el GdPN asigne prioridad a la puntual ejecución de este proyecto; b) el continuo diálogo con los interesados; c) el fortalecimiento de la capacidad operativa del MINEDUC, y d) el hecho de que el Banco se haya comprometido a brindar supervisión, respaldo y orientación continuos durante un mínimo de seis años del proceso de reforma.
- 4.23 Un segundo riesgo guarda relación con la posible disparidad entre las calificaciones existentes y las que requiera el nuevo plan de estudios, lo cual exigirá un importante esfuerzo de capacitación y asistencia para las profesiones redundantes.
- 4.24 Un tercer riesgo es que la coordinación que debe existir entre el MINEDUC, el Banco y el BIRF para desarrollar y consolidar el sistema de evaluación, no llegue a ser óptima. Esta coordinación debe concretarse en los primeros pasos de la ejecución del proyecto y, por esto, el Banco estará en condiciones de recomendar medidas correctivas a medida que se torne más clara la dirección del diseño de este sistema de evaluación.
- 4.25 Aunque el MINEDUC ha ejecutado exitosamente siete proyectos del BID, los mismos han sido principalmente de infraestructura escolar. El MINEDUC posee personal técnico adecuado, pero existen déficit de capacidad en ámbitos clave, como elaboración de planes de estudio, planificación, diseño y administración de programas, y evaluación. Para mitigar esos inconvenientes, mediante el proyecto se financiará asistencia técnica para proporcionar capacitación y experiencia técnica en investigaciones para la ejecución de cada componente. Esos especialistas adicionales se agregarán a los equipos existentes en el MINEDUC con los objetivos complementarios de llevar a cabo la reforma e inculcar las aptitudes necesarias al personal del Ministerio.

- 4.26 Para llevar a cabo transformaciones profundas como las previstas en este proyecto se requiere conducción, voluntad política y creación de consenso. Para atenuar el riesgo de que estos elementos se desvanezcan durante la ejecución, el gobierno firmó un pacto con los partidos opositores, las organizaciones de maestros, padres, dirigentes del sector privado y otros interesados, en apoyo de una estrategia decenal para la modernización de la educación de Panamá. Además, el proyecto propuesto financiará mecanismos de formación de consenso, actividades de promoción social, cambios de incentivos y apoyo técnico, con objeto de ayudar a orientar el proceso de transformación.

G. Problemas ambientales

- 4.27 En su reunión del 23 de julio de 1996, el Comité del Medio Ambiente del Banco clasificó a este proyecto como perteneciente a la Categoría II, ya que la mayor parte de sus actividades se concentran en la transformación del plan de estudios, capacitación, realización de estudios y fortalecimiento institucional y de la política educativa.

H. Repercusiones del proyecto sobre la mujer

- 4.28 Aunque el proyecto propuesto no está orientado específicamente hacia la mujer, la mitad de los niños que se beneficiarán en virtud del mejoramiento y la expansión de la educación serán del sexo femenino, cuyo acceso a niveles más altos de educación y, en definitiva, a las oportunidades de empleo experimentarán la consiguiente mejoría. Además, el contenido de la educación secundaria, en cuanto a enseñanza de oficios, se ha basado en artesanías tradicionales, en que existen estereotipos heredados sobre las funciones de los sexos. En virtud del nuevo contenido del plan de estudios, basado en una educación tecnológica de carácter más general, no se suscitará esa formación de estereotipos.
- 4.29 Cabe prever otros beneficios, ya que el incremento del nivel educativo de la mujer provoca mejoras en cuanto a la salud de los recién nacidos y los ulteriores logros educativos de los hijos de esas mujeres.

### MARCO LÓGICO

ANÁLISIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
gobierno en el mejoramiento de la calidad, la accesibilidad y la eficiencia del sector de la educación de	<p>1.1 Mejoramiento de 20% en los resultados de las pruebas de rendimiento en los niveles de educación básico y secundario.</p> <p>1.2 Aumento de 30% en los resultados de las pruebas de rendimiento para alumnos de primero y segundo grados de enseñanza primaria en las poblaciones indígenas y en zonas rurales apartadas.</p> <p>1.3 Junto con el proyecto del BIRF, 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 los niños de 15 a 17 años.</p> <p>1.4 Aumento del porcentaje de alumnos que completan: i) 6o. grado, de 78% en 1997 a 90% en 2002; ii) 9o. grado, de 61% en 1997 a 71% en 2002; y iii) 12o. grado, de 17% en 1997 a 23% en 2002.</p> <p>1.5 Reducción de 15,4 a 13,7 años del período necesario para que un niño egrese del ciclo de enseñanza primaria.</p>	<p>1.1 Estadísticas oficiales del MINEDUC.</p> <p>1.2 Estadísticas oficiales del MINEDUC.</p> <p>1.3 Estadísticas oficiales del MINEDUC.</p>	<p>1. Crecimiento razonable del P</p> <p>2. Las familias y los alumnos re los cambios del sistema edu dedicando más tiempo y rec escolaridad.</p> <p>3. El gobierno y la sociedad ex MINEDUC rendición de cuer los resultados de su mayor v gastos.</p> <p>4. Ejecución oportuna del estu medir los niveles de desemp y puesta en práctica ulterior Nacional de Evaluación.</p>



ANÁLISIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
----------------------	--------------------------	------------------------------	--------------------------

## E 1 DE OBJETIVOS

### OBJETIVO DE LA EFICIENCIA GENERAL

Optimización de la administración de recursos.	1.1 El segundo año se presentará al Banco la propuesta de un plan de acción para establecer un nuevo sistema de administración del personal y éste se encontrará en pleno funcionamiento el quinto año (véase más detalles en Actividades).	1.1 Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres. Informes de misiones anuales de supervisión.	1. El presupuesto nacional permite establecer durante la ejecución del proyecto.
Reducción de costos y racionalización.	2.1 El segundo año se presentará al Banco los costos y los planes de ampliación de la capacidad e iniciación de actividades no tradicionales, el 80% de los cuales estará en práctica al cuarto año. La racionalización será permanente. (Véase más detalles en Actividades).	2.1 Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres. Informes de misiones anuales de supervisión.	2. Apoyo de los educadores y directores para la promulgación de la Ley de Educación y la Estrategia Decenal de Modernización de la Educación (1997-2006).
Mejoramiento de la presupuestación y del desempeño.	3.1 Al término del proyecto, por lo menos el 85% de las escuelas con cuatro o más maestros y el apoyo y participación de las asociaciones de padres, estará en condiciones de administrar su presupuesto, salvo las remuneraciones.	3.1 Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres. Informes de misiones anuales de supervisión.	
Fortalecimiento de asociaciones de padres en las escuelas experimentales.	4.1 Al término del proyecto, por lo menos el 90% de las escuelas con el apoyo y participación de las asociaciones de padres, habrá alcanzado cierto grado de autonomía institucional.	4.1 Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres. Informes de misiones anuales de supervisión.	

## E 2 DE OBJETIVOS

### OBJETIVO DE ESTUDIO

Implementación y mejoramiento de los planes de estudio.	1.1 Al término del quinto año del proyecto, los nuevos planes de estudio estarán en uso en el 80% de las escuelas.	1.1 Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres.	1. Interés y motivación de maestros, directores, supervisores y personal del MINEDUC en cuanto al establecimiento de los nuevos planes de estudio.
Implementación de un sistema de seguimiento de los planes de estudio.	2.1 El diseño del sistema se completará en tres años y entrará en pleno vigor el cuarto año.	2.1 Informes de misiones anuales de supervisión.	2. Compromiso total del MINEDUC para la realización de los cambios requeridos para poner en práctica los nuevos planes de estudio. 3. Los maestros aceptan y adoptan los nuevos planes de estudio. 4. Todos los interesados aceptan positivamente a la Unidad Ejecutora del Proyecto para llevar a cabo las innovaciones propias de la transformación de los planes de estudio.

ANÁLISIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
----------------------	--------------------------	------------------------------	--------------------------

### OBJETIVO 3 DE OBJETIVOS EDUCACIONAL

<p>Establecimiento de criterios de evaluación en el aula.</p> <p>Definición de indicadores del desempeño educativa.</p> <p>Implementación de un sistema nacional de monitoreo del desempeño de los alumnos.</p>	<p>1.1 Al término del quinto año del proyecto se habrá establecido un nuevo sistema de evaluación, basado en el nuevo plan de estudios.</p> <p>1.2 Al término del quinto año del proyecto estarán en vigor nuevas normas para la medición de los logros educativos.</p> <p>2.1 Los indicadores de educación y los sistemas de seguimiento correspondientes se establecerán el segundo año y estarán en funcionamiento a pleno régimen el tercer año.</p> <p>3.1 Totalmente en vigor al quinto año.</p>	<p>1. Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres.</p> <p>2. Informes de misiones anuales de supervisión.</p> <p>3. Plan Nacional de Evaluación.</p>	<p>1. El MINEDUC pone en práctica programas de capacitación de acuerdo con los nuevos planes de estudio.</p> <p>2. Los maestros aceptan los nuevos planes de estudio y los nuevos procedimientos de evaluación del desempeño.</p> <p>3. El personal técnico del MINEDUC recomienda constantemente, hace el seguimiento y recomienda medidas y ajustes.</p>
---	--	---	--

### OBJETIVO 4 DE OBJETIVOS PEDAGÓGICOS

<p>Selección de nuevos materiales de estudio, apropiados para los nuevos planes de estudio.</p> <p>Implementación de un sistema para la selección y distribución de materiales.</p> <p>Elaboración de textos.</p> <p>Elaboración de políticas y procedimientos para cursos pedagógicos y docentes.</p>	<p>1.1 Durante el primer año se lleva a cabo un plan para establecer recursos y equipos educativos en 124 escuelas experimentales.</p> <p>2.1 Al término del segundo año se ha probado un nuevo sistema de distribución de textos e información gerencial, que se halla totalmente adoptado al término del quinto año.</p> <p>2.2 Al término del quinto año se encuentra establecida en todo el sistema una nueva política, planes y procedimientos de administración de recursos.</p>	<p>1. Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres.</p> <p>2. Informes de misiones anuales de supervisión.</p>	<p>1. El MINEDUC promueve un nuevo sistema de distribución, basado en los planes de estudio.</p> <p>2. El MINEDUC asigna los recursos necesarios para la compra y distribución de los nuevos materiales.</p> <p>3. Los maestros y las asociaciones de padres aceptan y apoyan el nuevo sistema de distribución.</p> <p>4. El MINEDUC, con retroalimentación de los interesados, diseña y pone en práctica actualizaciones constantes de materiales y distribución.</p> <p>5. El MINEDUC asigna recursos para la consulta y actualización del sistema.</p>
--	--	--	---

ANÁLISIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
----------------------	--------------------------	------------------------------	--------------------------

## 5 DE OBJETIVOS

### PERFECCIONAMIENTO PROFESIONAL DE DOCENTES

<p>ción por una sola vez para n a los nuevos planes de estudio.</p> <p>e la política de capacitación.</p> <p>lización de la capacitación en</p>	<p>1.1 Al término del tercer año está en vigor en todo el sistema una nueva política de perfeccionamiento del personal, los sistemas de capacitación funcionan eficazmente y la capacitación se halla descentralizada.</p> <p>2.1 Al término del sexto año están en práctica las nuevas políticas y el 70% de los docentes, directores y supervisores ha completado la nueva capacitación y se encuentra habilitado para usar eficazmente los nuevos instrumentos pedagógicos, y pone en práctica y aprovecha los nuevos instrumentos de evaluación.</p> <p>3.1 El 70% del personal del MINEDUC, directores regionales y supervisores está dotado con los conocimientos e instrumentos básicos para facilitar la puesta en práctica de los nuevos programas y contribuir al desarrollo y actualización constantes de los planes de estudio.</p>	<p>1. Estadísticas oficiales del MINEDUC y evaluaciones de directores, maestros y asociaciones de padres.</p> <p>2. Informes de misiones anuales de supervisión, enunciados de políticas y planes de acción.</p>	<p>1. El MINEDUC lleva a cabo una política de promoción de la capacitación para adaptarse a los nuevos planes de estudio.</p> <p>2. Los maestros aceptan y apoyan el nuevo sistema de capacitación.</p> <p>3. El MINEDUC, previa consulta a los interesados, promueve cambios en la política de capacitación.</p> <p>4. Los docentes apoyan la nueva política de capacitación y el sistema de evaluación propuesto.</p> <p>5. El MINEDUC promueve y las universidades lo aceptan, un sistema descentralizado para la capacitación.</p>
---	---	--	--

### DE ACTIVIDADES 1

<p>e las prácticas de promoción, transferencia y evaluación.</p> <p>de un nuevo perfil de los</p> <p>e los requerimientos de nueva política y reconversión (por ejemplo al-técnica).</p> <p>e la cartografía de escuelas.</p> <p>ización del uso de las escuelas y planes existentes.</p> <p>n a 6 a 11 años de edad.</p>	<p>1.1 Propuesta del plan de acción durante el segundo año, sometimiento a prueba en el tercer año y adopción total en el quinto año.</p> <p>1.2 Propuesta en el primer año y adopción al término del tercer año.</p> <p>1.3 Diseño en el primer año, sometimiento a prueba en el segundo y tercer años, y aplicación a escala nacional el cuarto año.</p> <p>2.1 Iniciación el primer año y compleción el segundo año.</p> <p>2.2 Iniciación el primer año y aplicación a escala nacional el cuarto año.</p> <p>2.3 Propuesta el primer año, sometimiento a prueba el segundo año en los servicios básico y secundario, para pasar en 2002 de 25.000 a 56.000 alumnos.</p>	<p>1. Información del MINEDUC acerca de la ejecución presupuestaria.</p> <p>2. Misiones de supervisión.</p>	<p>1. Asignaciones presupuestarias oportunas para la ejecución de las actividades.</p> <p>2. Apoyo de los interesados y ejecución puntual de las actividades de capacitación.</p>
---	---	---	---

SINTEESIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
<p>técnica para el diseño de un plan de gestión presupuestaria, considerando escuelas, centros regionales, y de los administradores y directores de las escuelas.</p> <p>Selección del personal del MINEDUC y de las asociaciones de padres de familia.</p> <p>Prueba en práctica en las escuelas experimentales (alrededor de 100 escuelas).</p> <p>Seguimiento educativo por intermedio de las autoridades educativas.</p> <p>Selección administrativa de directores y de padres.</p>	<p>3.1 Propuesta a mediados del primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena al término del cuarto año.</p> <p>3.2 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena al término del cuarto año.</p> <p>3.3 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena al término del tercer año.</p> <p>4.1 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena al término del tercer año.</p> <p>4.2 Iniciación a mediados del primer año y continuación a lo largo de todo el proyecto.</p> <p>4.3 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena al término del cuarto año.</p>		
<b>SECTOR DE ACTIVIDADES 2</b>			
<p>Definición de objetivos nuevos y de estrategias para los planes de desarrollo.</p> <p>Proceso de diálogo y consenso a escala nacional.</p> <p>Definición de los nuevos planes de desarrollo.</p> <p>Proceso simultáneo con los nuevos planes de estudio, de capacitación para el MINEDUC, supervisores, docentes y especialistas.</p> <p>Definición de la estructura de los planes para los nuevos planes de desarrollo con la idoneidad del MINEDUC.</p>	<p>1.1 Diseño en el primer año y sometimiento a prueba en el segundo.</p> <p>1.2 Iniciación el primer año y continuación a lo largo de todo el proyecto.</p> <p>1.3 En práctica al término del tercer año para la educación básica y al término del quinto año para la educación secundaria.</p> <p>2.1 Diseño en el primer año y en vigor al término del tercero.</p> <p>2.2 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena a mediados del tercer año.</p>	<p>1. Información del MINEDUC acerca de la ejecución presupuestaria.</p> <p>2. Misiones de supervisión e informes de progreso.</p>	<p>1. Asignaciones presupuestarias oportunas para la ejecución y apoyo de los interesados.</p>

ANÁLISIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTANTES
----------------------	--------------------------	------------------------------	--------------------------

### TEMA DE ACTIVIDADES 3

<p>Desarrollo de un sistema de evaluación en los objetivos de los planes de estudio.</p> <p>Desarrollo de un sistema de evaluación experimental (retroinformación).</p> <p>Implementación y expansión del nuevo sistema.</p> <p>Capacitación (con asistencia técnica) para el uso de indicadores de corrientes de logros y desempeño de los estudiantes (el BIRF financia los equipos).</p> <p>Capacitación (con asistencia técnica) del personal de evaluación, usando las experiencias del BIRF para los grados 6, 9 y 12.</p>	<p>1.1 Diseño en el primer año y sometimiento a prueba en el segundo.</p> <p>1.2 Diseño en el primer año y sometimiento a prueba en el segundo.</p> <p>1.3 En vigor al término del cuarto año.</p> <p>2.1 Iniciación el primer año y aplicación total al término del proyecto.</p> <p>3.1 Propuesta el primer año y aplicación total al término del quinto año.</p>	<p>1. Información del MINEDUC acerca de la ejecución presupuestaria, misiones de supervisión e informes de progreso.</p> <p>2. Indicadores del programa, medidas de desempeño e informes estadísticos.</p>	<p>1. Asignaciones presupuestarias oportunas para la ejecución del proyecto.</p> <p>2. Capacidad técnica formada o prevista.</p> <p>3. Apoyo de los interesados para la transformación del sistema.</p>
--	---	--	---

### TEMA DE ACTIVIDADES 4

<p>Selección y compra de libros, mapas, materiales, juegos y material para la enseñanza a distancia.</p> <p>Selección de libros, mapas, materiales, juegos y material para la enseñanza a distancia.</p> <p>Selección para el uso de libros, mapas, materiales, juegos y material para la enseñanza a distancia.</p> <p>Revisión de los textos básicos.</p> <p>Desarrollo de un programa de distribución de libros en las escuelas pobres.</p> <p>Capacitación (con asistencia técnica) para definir la viabilidad por los materiales (¿qué?).</p> <p>Revisión y compleción de las cuentas de los materiales.</p>	<p>1.1 Diseño en el primer año y sometimiento a prueba en el segundo.</p> <p>1.2 Iniciación el segundo año y continuación a lo largo de todo el proyecto.</p> <p>1.3 Iniciación a mediados del primer año y continuación a lo largo de todo el proyecto.</p> <p>2.1 Diseño en el primer año y en vigor al término del tercero.</p> <p>2.2 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena al término del cuarto año.</p> <p>2.3 Diseño en el primer año y en vigor al comienzo del tercero.</p> <p>2.4 Diseño en el primer año y en vigor al término del tercero.</p>	<p>1. Información del MINEDUC acerca de la ejecución presupuestaria, misiones de supervisión, datos del programa e informes de progreso.</p>	<p>1. Asignaciones presupuestarias oportunas para la ejecución del proyecto y apoyo de los interesados.</p>
---	---	--	---

NTESIS DESCRIPTIVA	INDICADORES VERIFICABLES	MEDIOS DE VERIFICACIÓN (MDV)	SUPOSICIONES IMPORTA
<b>TE DE ACTIVIDADES 5</b>			
<p>ción para los nuevos planes de</p> <p>ción en técnicas de aprendizaje</p> <p>ción para las nuevas funciones (ntos de evaluación).</p> <p>ción para contribuir al desarrollo anes de estudio.</p> <p>UC define la capacitación</p> <p>UC define las prioridades en e capacitación.</p> <p>del sistema de puntaje para l existente (afecta la movilidad).</p> <p>ización de la unidad de ión del MINEDUC.</p> <p>UC adquiere más material de ión de las universidades</p> <p>s.</p> <p>miento de alternativa de ión en el servicio (no formación).</p>	<p>1.1 a 1.4</p> <p>Diseño el primer año e iniciación el segundo año para la enseñanza preescolar, primaria y secundaria.</p> <p>2.1 Diseño en el primer año y en vigor el segundo año.</p> <p>2.2 Diseño el primer año.</p> <p>2.3 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena el tercer año.</p> <p>3.1 Diseño de los planes de acción el primer año y aplicación durante el segundo.</p> <p>3.2 Diseño el segundo año y aplicación el tercer año.</p> <p>3.3 Diseño el primer año, sometimiento a prueba el segundo año y aplicación plena el tercer año.</p>	<p>1. Información del MINEDUC acerca de la ejecución presupuestaria, misiones de supervisión e informes de progreso.</p>	<p>1. Asignaciones presupuestarias oportunas para la ejecución y aumento de la capacidad t conforme a lo previsto.</p>

REGII-PN079P  
PN-0069  
Original: Inglés  
Apéndice I

PROYECTO DE RESOLUCION

PANAMA. PRESTAMO \_\_\_\_/OC-PN A LA REPUBLICA DE PANAMA  
(Proyecto de Desarrollo Educativo)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Panamá, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Proyecto de Desarrollo Educativo. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$58.126.000 de la Facilidad Unimonetaria de los recursos del Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a los "Plazos y Condiciones Financieras" y a las "Condiciones Contractuales Especiales" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.