




Informe

Sistematización de Lecciones Aprendidas Esquemas de Gestión de Proyectos Panamá

Mirna Carballo Palma.
Abril 2021.



Índice

1.	Resumen	6
2.	Objetivo	11
3.	Metodología utilizada	11
4.	Sistematización de Programas y/o Proyectos	14
4.1	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá.....	14
4.2	Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural - MiCULTURA ...	22
4.3	Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural – MiAmbiente..	33
4.4	Programa Panamá en Línea	43
4.5	Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad.....	51
4.6	Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo	60
5.	Consolidado de Tiempos de Adquisiciones - Contrataciones y Tiempos de Refrendo de Contratos por Contraloría General	71
6.	Lecciones Aprendidas de Esquemas de Gestión	72

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Tiempo de ejecución – Proyecto Saneamiento (MINSa).....	18
Gráfico 2: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado – MINSa.....	20
Gráfico 3: Tiempo de ejecución – Programa Conservación (MiCULTURA).....	29
Gráfico 4: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (MiCULTURA)	30
Gráfico 5: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado – (MiCULTURA)	30
Gráfico 6: Tiempo de ejecución – Programa Conservación (MiAmbiente)	39
Gráfico 7: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (MiAmbiente).....	40
Gráfico 8: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado – (MiAmbiente)....	41
Gráfico 9: Tiempo de ejecución – Programa Panamá en Línea (AIG).....	46
Gráfico 10: Programado vs. Ejecutado a diciembre 2019 – Panamá en Línea	48
Gráfico 11: Porcentaje anual de ejecución programado vs. ejecutado/proyectado.....	48
Gráfico 12: Tiempo de ejecución – Programa Innovación (SENACYT)	56
Gráfico 13: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (SENACYT)	57
Gráfico 14: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado – Programa Innovación (SENACYT).....	58
Gráfico 15: Tiempo de ejecución – Programa sector educativo (MEDUCA).	67
Gráfico 16: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (MEDUCA).	68
Gráfico 17: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado (MEDUCA).....	68

Lista de Imágenes

Imagen 1: Esquema general de ejecución – Proyecto Saneamiento (MINSa)	15
Imagen 2: Esquema general de ejecución – Programa Conservación (MiCULTURA)	23
Imagen 3: Esquema detallado de ejecución – Programa Conservación (MiCULTURA)	27
Imagen 4: Esquema general de ejecución – Programa Conservación (MiAmbiente).....	34
Imagen 5: Estructura de la UEP – Programa Conservación (MiAmbiente).....	38
Imagen 6: Esquema general del organigrama de ejecución – Programa Panamá en Línea (AIG)	44
Imagen 7: Esquema general de ejecución – Programa Innovación (SENACYT)	52
Imagen 8: Organigrama organizacional (MEDUCA)	61

Lista de Tablas

Tabla 1:	Muestra de experiencias seleccionadas.....	12
Tabla 2:	Aspectos abordados en el informe para cada proyecto.....	13
Tabla 3:	Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MINSa).....	16
Tabla 4:	Costos y financiamiento – Proyecto Saneamiento (MINSa).....	19
Tabla 5:	Tiempos promedios modalidad de adquisición de obras (MINSa).....	20
Tabla 6:	Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MiCULTURA)	24
Tabla 7:	Costos y financiamiento – Programa Conservación (MiCULTURA).....	29
Tabla 8:	Flujograma de los procesos por modalidad de adquisición (MiCULTURA).....	32
Tabla 9:	Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MiAmbiente).....	35
Tabla 10:	Costos y financiamiento – Programa Conservación (MiAmbiente)	40
Tabla 11:	Tiempos promedios de los procesos por modalidad de adquisición (MiAmbiente).....	41
Tabla 12:	Actores y funciones generales del esquema de ejecución (AIG)	44
Tabla 13:	Costos y financiamiento – Programa Panamá en Línea (AIG)	47
Tabla 14:	Tiempos promedios de los procesos por modalidad de adquisición (AIG).....	49
Tabla 15:	Actores y funciones generales del esquema de ejecución (SENACYT)	53
Tabla 16:	Costos y financiamiento – Programa Innovación (SENACYT)	57
Tabla 17:	Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MEDUCA)	62
Tabla 18:	Costos y financiamiento – Programa sector educativo (MEDUCA).	67
Tabla 19:	Tiempos promedios de los procesos de adquisiciones (MEDUCA).....	69
Tabla 20:	Tiempos promedios de los procesos MEDUCA vs PNUD.....	70
Tabla 21:	Tiempos promedios de los procesos de adquisiciones en los programas de la muestra. ..	71

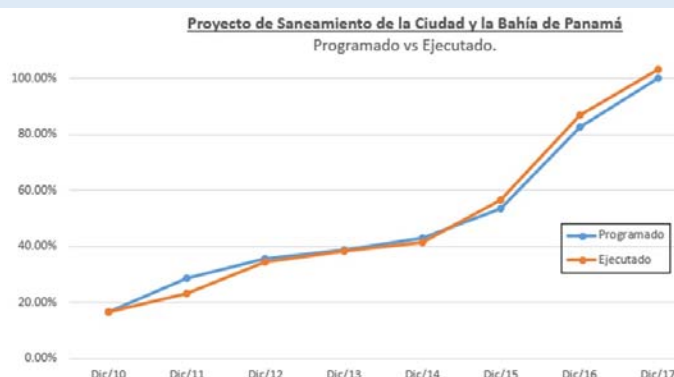
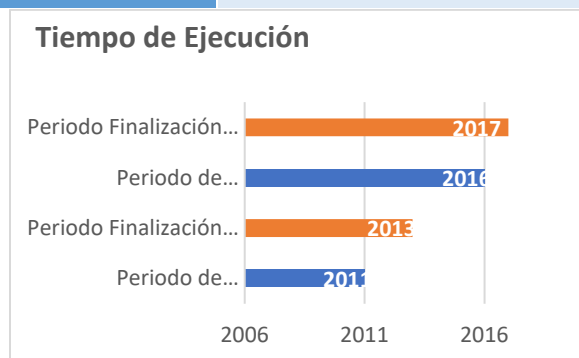
Abreviaturas

AIG	Autoridad de Innovación Gubernamental
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCT	Comité de Coordinación Técnica
CGR	Contraloría General de la República
CL	Contrapartida Local
DAF	Dirección de Administración y Finanzas
DEA	Dirección Ejecutora de Actividad
GdP	Gobierno de Panamá
I+D	Investigación y Desarrollo
IDAAN	Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales
INAC	Instituto Nacional de Cultura (actualmente Ministerio de Cultura)
ISTMO	Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa
LMS	Sistema de Administración de Préstamos
LPI	Licitación Pública Internacional
LPN	Licitación Pública Nacional
MEDUCA	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MiAmbiente	Ministerio de Ambiente
MiCULTURA	Ministerio de Cultura
MINSA	Ministerio de Salud
MOP	Manual de Operaciones del Programa
OE	Organismo Ejecutor
PA	Plan de Adquisiciones
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PENCYT	Plan Estratégico Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
PIASI	Programa de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente
PCR	Project Completion Report
PEP	Plan de Ejecución Plurianual
PGAS	Plan de Gestión Ambiental y Social
PMR	Project Monitoring Report
POD	Propuesta para el Desarrollo de la Operación
ROP	Reglamento Operativo del Programa
SECI	Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional
SENACYT	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación
SEPA	Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones
TDR	Términos de Referencia
TIC	Tecnologías de la Información y Comunicación
TTC	Time to Completion
UCP	Unidad Coordinadora del Programa
UEP	Unidad Ejecutora del Programa
UGAF	Unidad de Gestión Administrativa y Financiera

1. Resumen ejecutivo

- **Experiencias analizadas**
- ✓ **Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá (PN-0062 y PN-L1053)**

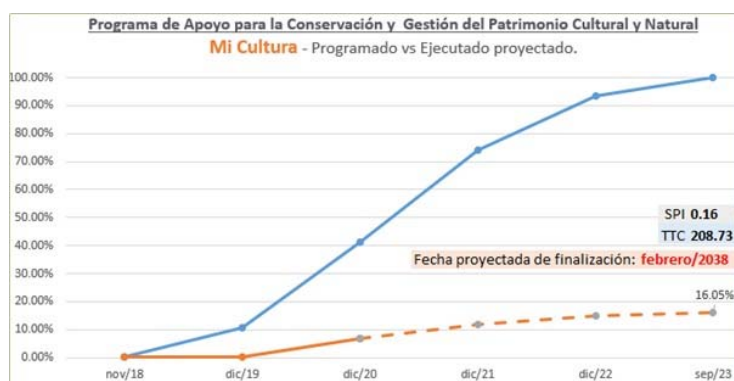
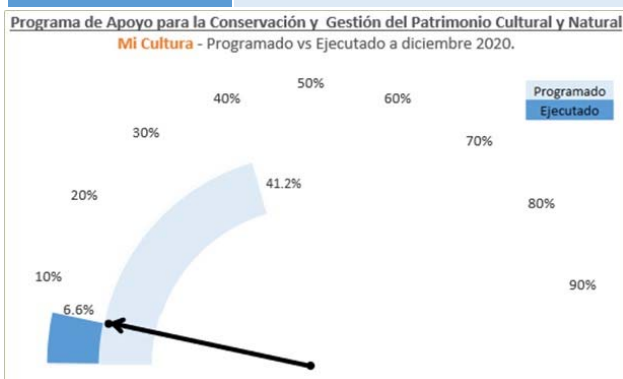
Organismo Ejecutor	Ministerio de Salud (MINSa)	Préstamo BID	Contrapartida Local
Estado	Cerrado	\$ 89,330,000.00	
Esquema de ejecución	La UCP se apoyó inicialmente en la UGAF, para lo relacionado con el manejo administrativo y contable-financiero del proyecto. Posteriormente dependía directamente las autoridades del MINSa y pasó a gestionar proyecto con otras fuentes de financiamiento. El personal contratado con recursos de los proyectos llegó a ser superior a 20 personas, entre fiduciarios, legales e ingenieros.		



UCP se convirtió en una “Mega Estructura” ejecutora de Proyectos, con independencia institucional y bajo la dependencia directa del despacho superior del MINSa.

- ✓ **Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural Apoyo – MiCultura**

Organismo Ejecutor	Ministerio de Cultura (MiCultura)	Préstamo BID	Contrapartida Local
Estado	Implementación	\$ 45,000,000.00	- US\$ 1,200,000.00
Esquema de ejecución	La UEP depende de la máxima autoridad institucional y se vincula directamente con el Banco. Cuenta con 6 personas, financiadas con recursos del Proyecto. Adicionalmente, cuenta con un ente de gestión como brazo técnico-operativo de la UEP.		

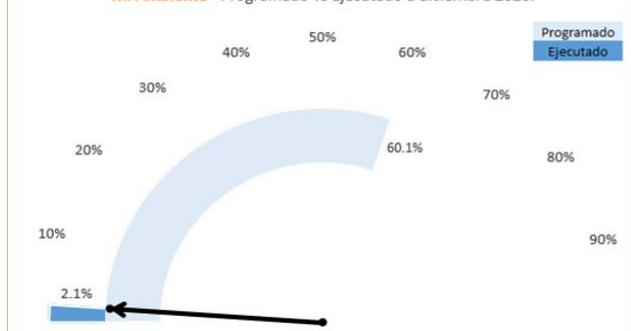


Refrendo de contrato de ente de gestión duró aproximadamente 2 años debido a: (i) Cambio de autoridades en Panamá en 2019; y (ii) Falta de entendimiento de parte de la Contraloría sobre las funciones del ente de gestión. Ente de gestión era una condición contractual de ejecución, por lo que el proyecto no avanzó durante esos dos años. Orden de inicio del ente de gestión es dada en diciembre 2020.

✓ **Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural Apoyo – MiAmbiente**

Organismo Ejecutor	Ministerio de Ambiente (MiAmbiente)	Préstamo BID	Contrapartida Local
Estado	Implementación	\$ 62,000,000.00	- US\$ 5,000,000.00
Esquema de ejecución	La UEP, conforme ROP depende del Despacho Superior y está bajo la supervisión técnica de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y se vincula directamente con el Banco. Cuenta con 6 personas a nivel institucional, con dedicación parcial : Coordinador, Monitoreo, Adquisiciones, finanzas y 2 técnicos.		

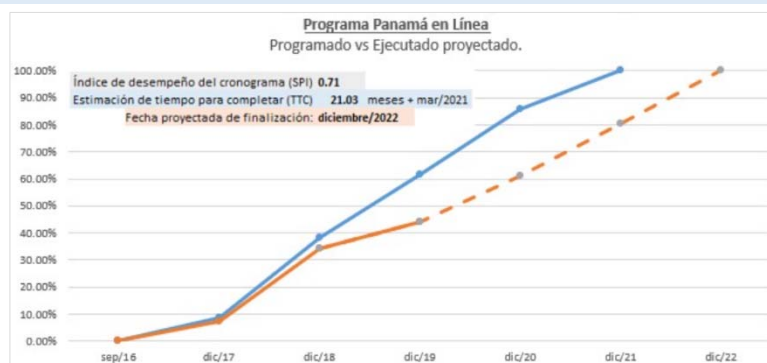
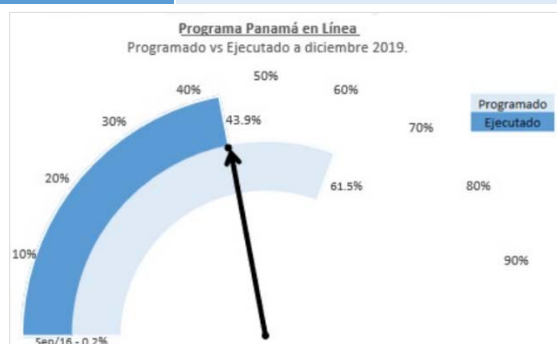
Programa de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural
Mi Ambiente - Programado vs Ejecutado a diciembre 2020.



Evaluación de capacidad institucional durante la etapa de diseño del proyecto, calificó que MiAmbiente cumplía con más del 80% de las condiciones de ejecutabilidad, por lo que su capacidad de ejecución no previó riesgos. Actualmente presenta alta rotación de personal y carencias de experiencia en gestión de proyectos.

✓ **Programa Panamá en Línea – AIG**

Organismo Ejecutor	Autoridad para la Innovación Gubernamental -AIG	Préstamo BID	Contrapartida Local
Estado	Implementación	\$ 22,000,000.00	- US\$ 8,000,000.00
Esquema de ejecución	La UEP está gestionada por un coordinador general, contratado específicamente para esta función, trabajando bajo la supervisión del Administrador General de la AIG. Cuenta con el apoyo de las Direcciones Funcionales, encargadas de la ejecución de las actividades del proyecto y que son denominadas “ Dirección Ejecutora de Actividad” (DEA) que conforman la estructura organizacional del Organismo Ejecutor (OE). Dicha UEP, está constituida por un equipo técnico con los perfiles profesionales requeridos para la ejecución del programa, financiados con recursos del préstamo.		



Los retrasos del proyecto están vinculados al cambio de gobierno que se gestó en el año 2019, dado que las nuevas autoridades solicitaron una revisión integral del proyecto. Su principal factor clave de éxito ha sido el empoderamiento institucional del proyecto a través de las DEA.

✓ **Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad**

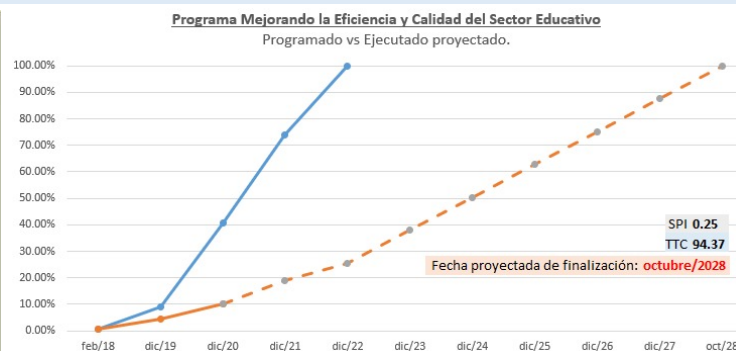
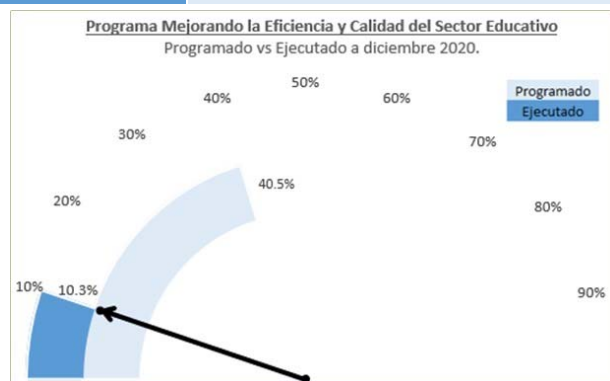
Organismo Ejecutor	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación . SENACYT	Préstamo BID	Contrapartida Local
Estado	Implementación	\$ 30,000,000.00 -	US\$ 15,000,000.00
Esquema de ejecución	La gestión del programa es parte de la estructura institucional, la UCP tiene un coordinador general con dedicación exclusiva, trabajando bajo la supervisión de la DAF del SENACYT y 5 asistentes ubicados en cada unidad gestora (Direcciones sustantivas de SENACYT)		



Los procesos realizados para este proyecto se realizan vía contrataciones por mérito (Arto. 68 de la Ley de contrataciones públicas), a través de proyecto innovadores concursables, vía convocatorias públicas, evaluadas por paneles de expertos. Demoran entre 6 y 9 meses. Los retrasos actuales son efecto del contexto de la pandemia COVI-19, dado que en el año 2020 se suspendieron los procesos.

✓ **Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo**

Organismo Ejecutor	Ministerio de Educación	Préstamo BID	Contrapartida Local
Estado	Implementación	\$ 100,000,000.00 -	0
Esquema de ejecución	La UEP, dentro de MEDUCA, no tiene autonomía financiera y administrativa, depende de la Dirección Nacional de Proyectos (DNP), del MEDUCA, para llevar a cabo la gestión del Programa .		



Conforme ROP, la UEP responde a la máxima autoridad de MEDUCA, pero en la práctica se encuentra bajo la DNP, lo que limita su acción. Así mismo, en busca de mejorar la eficiencia de los procesos de compras en junio 2019 se suscribe acuerdo con PNUD como prestador de servicios para adquirir, a nombre del Proyecto, bienes y servicios que le sean requeridos, aplicando sus propias normas en base al acuerdo suscrito en junio 2003 entre el BID y PNUD. En análisis realizado sobre la eficiencia de

contrataciones, como parte del diagnóstico institucional que realizó el BID, en septiembre 2020 se presentó las diferencias de los flujos de compras realizados por MEDUCA y los ejecutado por el PNUD, concluyendo gráficamente en lo siguiente:



➤ Factores de éxitos identificados

UEP	Agencia Especializada	Institucional	Transversales
Adscrita a máxima autoridad formal y operativamente.	Conformar comisiones o mesas de trabajo entre la institución, la UEP para facilitar el diálogo y la transmisión de conocimientos.	Personal calificado y dedicado al 100% a la gestión del proyecto	Conformación de mesa de trabajo con la CGR y MEF.
Personal calificado conforme el perfil requerido	Claridad de las responsabilidades y roles de los actores.		Apoyo de las autoridades ante las gestiones requeridas con otras instituciones.
			Estabilidad del personal

➤ Lecciones aprendidas

- La disposición en la UEP o UCP de personal calificado acorde a sus funciones que incluyan conocimientos de las herramientas de gestión de proyectos, y con dedicación exclusiva, contribuye a una gestión más eficiente de los proyectos.
- La dependencia y comunicación directa entre la coordinación de la UEP o UCP y la máxima autoridad institucional aporta significativamente a la buena gestión de los proyectos y facilita el diálogo con actores interinstitucionales claves, como Contraloría y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- El involucramiento permanente de actores institucionales claves (Dirección General, Unidades Gestoras, Direcciones Ejecutoras, entre otros), mediante la promoción de mesas técnicas temáticas; ha permitido lograr el sentido de pertenencia de los proyectos dentro de las instituciones para resolver los distintos procesos requeridos durante la ejecución.

- iv. La capacitación del personal institucional en el manejo de las políticas y/o procedimientos de la institución financiera (BID) aportaría a una mejor apropiación y comprensión de los proyectos, incidiendo en una gestión más eficiente.
- v. El establecimiento de un canal permanente de comunicación y de metodologías de trabajo colaborativo con la Contraloría, tales como tener un fiscalizador asignado a la institución y establecimiento de mesas de trabajo, ha facilitado los procesos de refrendo de los contratos y aprobaciones de pagos, al promover un mejor entendimiento de los proyectos e incidiendo en la disminución de los tiempos de formalización e inicio de los contratos.
- vi. La contratación de un ente gestión o prestador de servicios de compras como alternativa ante las debilidades institucionales ha contribuido a la mejora de la eficiencia en los tiempos de contrataciones requeridas por los proyectos.
- vii. La actualización de la evaluación de la capacidad institucional de forma anual o bianual hubiera identificado, oportunamente, ajustes al esquema de ejecución de algunos proyectos.
- viii. La estabilidad del personal de la UEP o UCP contribuye a la mejora del desempeño del proyecto al capitalizarse las experiencias y conocimientos.

2. Objetivo

El objetivo del presente informe es sistematizar las lecciones aprendidas de los esquemas de gestión de proyectos¹, financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo² (BID) en Panamá, a efecto de que sirva de punto de partida para la identificación de un esquema viable para el Programa de Innovación Agropecuaria Sostenible e Incluyente (PIASI) y cualquier nuevo proyecto que se diseñe en Panamá.

3. Metodología utilizada

La sistematización de lecciones aprendidas de los esquemas de gestión de proyectos de Panamá, se desarrolló bajo el siguiente proceso:

- (i) **Selección de muestra de proyectos.** La muestra de proyectos fue sugerida por la Representación del BID en Panamá, basados en los resultados de éxito en algunos, por lo innovador de sus métodos implementados para la ejecución del programa y/o proyecto, los factores externos a los que se enfrentaron y como dieron salida a ellos, así como programas que aún presentan dificultades. La muestra comprendió los proyectos indicados en la tabla 1.
- (ii) **Búsqueda y recopilación de documentos.** Se realizó búsqueda y recopilación de la información publicada de los proyectos en el sitio web del BID, tales como: contrato de préstamo, evaluación institucional, reportes de monitoreo del proyecto (PMR por sus siglas en inglés), Informes Semestrales; Plan de Ejecución Plurianual, informe de evaluación de término (PCR por sus siglas en inglés), entre otros.
- (iii) **Realización de entrevistas a actores involucrados en la implementación de los proyectos.** Con el apoyo de la Representación del BID de Panamá se concertaron entrevistas a los Jefes de Equipo de los proyectos seleccionados, quienes a su vez facilitaron entrevistas con el personal de la UEP institucional. Estas entrevistas, semiestructuradas, facilitaron la consecución de información, así como capturar las experiencias de cada proyecto.
- (iv) **Definición de las variables a analizar y sistematizar.** En base a la experiencia en Panamá, expresada durante las entrevistas y la documentación disponible, se identificaron 4 aspectos, que, durante la ejecución de los proyectos, hacen la diferencia entre uno u otro. Las variables seleccionadas, son las siguientes:
 - **Tiempo de Ejecución.** Determinado por el periodo de implementación inicial (Indicado en Contrato de Préstamo), Periodo de Ejecución Reformulado y el Periodo de Ejecución Final, dependiendo de cada situación específica de la experiencia sistematizada, se analiza los factores internos o externos influyeron en los tiempos de ejecución del proyecto.
 - **Ejecución financiera del Proyecto.** Se abordan la programación financiera, conforme a lo establecido en el contrato de préstamo; analizando su comportamiento porcentual durante el tiempo de implementación del proyecto. Para ello se utilizaron los PMR cortado al mes de

¹ Para efecto de este informe, la palabra “Proyecto”, será utilizada indistintamente si la operación analizada es un Programa o un Proyecto.

² También citado como simplemente: el Banco.

diciembre del año 2020, para las experiencias que se encuentran en estado de implementación. Para el Programa cerrado se tomó como experiencia el histórico de datos del PMR, que se tenía disponible en la página web del BID.

- **Tiempo Promedio de los Procesos de Adquisiciones.** Basado en los datos suministrados en las Evaluaciones realizadas en los organismos ejecutores (OE) y en los Planes de Adquisiciones de las experiencias sistematizadas. Se analizan los tiempos promedios de los procesos de adquisiciones y contrataciones de las distintas modalidades previstas. A su vez se describen los factores que influyeron en el tiempo.
- **Tiempos de Refrendo Contraloría.** Identificados por medio de las Evaluaciones Institucionales, entrevistas a los Coordinadores de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), y Jefe de Equipo del BID.

Tabla 1: Muestra de experiencias seleccionadas

#	Proyectos Sistematizados	Sector	Estado	Organismo Ejecutor	Esquema de Gestión según Contrato de Préstamo
1	Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá PN-0062 y PN-L1053	Agua y Saneamiento	Cerrado	MINSA	UCP: Adscrita a la Dirección Superior.
2	Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural PN-L1146	Desarrollo y Vivienda Urbanos	Implementación	MiCULTURA	UE + Ente de Gestión (EG) UEP: Depende de Máxima Autoridad del MiCULTURA y apoyada por las Direcciones Institucionales. EG: Asiste a la UE en la gestión de los procesos de planificación, monitoreo, preparación de doc. Técnicos y de licitación, Admón. de Contratos, Supervisión de obras, verificación de pagos
3	Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural PN-L1146	Desarrollo y Vivienda Urbanos	Implementación	MiAmbiente	UEP: Está bajo la supervisión técnica de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre.
4	Panamá en Línea PN-L1114	Reforma/Modernización del Estado	Implementación	AIG	UEP: Depende de Máxima Autoridad y Apoyada por las Direcciones Institucionales (Direcciones Ejecutoras)
5	Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad PN-L1117	Ciencia y Tecnología	Implementación	SENACYT	UCP: Adscrita a la Dirección de Administración-Finanzas y Apoyada por las Direcciones Nacionales (Unidades Gestoras). Con Coordinador +5 Asistente de Unidades Gestoras, pagados por el proyecto. *El desarrollo de compras y contrataciones por Mérito. (Procedimiento Excepcional de Contratación)
6	Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo PN-L1143	Educación	Implementación	MEDUCA	UEP: Adscrita a la Máxima Autoridad y apoyada por las Direcciones Institucionales. *Para el desarrollo de las compras, la UEP dispone dos opciones: 1. Procesos vía MEDUCA 2. Servicios de apoyo PNUD (PRODOC).

Fuente: Elaboración Propia de Contratos de Préstamos 1719/OC-PN, No. 1719/OC-PN-1, No. 4450/OC-PN, No. 4451/OC-PN, No. 3683/OC-PN, No. 3692/OC-PN y No. 4357/OC-PN

- (v) **Estructuración y presentación del informe.** En base a la información disponible y suministrada y las experiencias capturadas durante las entrevistas, se homologaron los aspectos comparativos a incluir

en el informe y que se encuentran detallados en tabla 2. El resultado del análisis de estos aspectos ha sido presentado en sesión de trabajo como parte del diseño del PIASI (PN-L1166).

Tabla 2: Aspectos abordados en el informe para cada proyecto

Aspecto	Contenido
Información Básica del Proyecto	Ficha conteniendo datos generales: Nombre y número; objetivos, componentes, organismo ejecutor, fecha de firma de contrato y periodo de implementación, sector al que pertenece, presupuesto, estado en el que se encuentra al momento del análisis del presente informe.
Esquema de Ejecución del Proyecto	Se describe el esquema de ejecución implementado de acuerdo al Manual Operativo del Programa y/o Proyecto, dentro del Organismo Ejecutor, como es el organigrama, de quien depende la UCP y/o UEP y se describen los actores directos y sus funciones en el proceso de gestión del Programa y/o Proyecto.
Gobernanza del Proyecto	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión Técnica: se describe quienes son los actores y responsables dentro del OE, para la ejecución de los Componentes previstos, para que se alcancen los resultados e impactos esperados. • Gestión Financiera: Se indica, quien es responsable de la gestión financiera y de quienes se apoya para llevar a cabo la gestión financiera. • Gestión de las Adquisiciones y Contrataciones: se describe quien es responsable de gestionar integralmente los procesos de adquisiciones y contrataciones y quienes se involucran en este proceso.
Análisis de las variables	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de ejecución • Presupuesto y ejecución financiera • Tiempo promedio de los procesos de adquisiciones • Tiempos refrendo Contraloría
Lecciones Aprendidas	Basadas en la relación de causa-efecto y acotadas aun contexto específico de cada una de las 5 experiencias sistematizadas, se describen los resultados o factores críticos o condiciones que incidieron para tener éxito o lo obstaculizaron de cada uno de los Programas.

Fuente: Elaboración Propia.

Finalmente, se realiza un consolidado comparativo de los resultados y agrupándolos por similitud, emitiendo lecciones aprendidas homologadas entre las seis experiencias analizadas.

4. Sistematización de Programas y/o Proyectos

4.1 Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá

En la siguiente ficha se resumen la información básica del proyecto.

Prestatario	República de Panamá		Monto del Proyecto	
Organismo Ejecutor	Ministerio de Salud (MINSa)		Préstamo BID	Contrapartida Local
No. Proyecto	PN-0062	PN-L1053	PN-0062	
Contrato	1719/OC-PN	1719/OC-PN-1	\$ 45,000,000.00	\$ 5,150,000.00
Fecha de Firma	4 abril 2006	25 enero 2011	PN-L1053 (Financiamiento Suplementario)	
Periodo de Implementación	9 junio 2006 al 4 de abril 2011	25 de julio 2011 al 25 enero 2016	\$ 30,000,000.00	\$ 9,180,000.00
Años de Ejecución	5 años	5 años	Total	
Sector	Agua y Saneamiento		\$ 75,000,000.00	\$ 14,330,000.00
Estado	Cerrado		\$ 89,330,000.00	
Objetivo General:	El objetivo general del programa es contribuir a mejorar las condiciones sanitarias de la Bahía y del Área Metropolitana de la Ciudad de Panamá (AMP)			
Objetivos Específicos:	i) Mejorar las condiciones sanitarias en barrios de bajos ingresos y disminuir la contaminación de los cauces y ríos urbanos en el área metropolitana de la Ciudad de Panamá mediante la ampliación del sistema de alcantarillado; y ii) Promover un marco que incentive la eficiencia y la sostenibilidad financiera de la institución responsable de la prestación del servicio.			
Estructura del Proyecto	Componentes: (i) Inversiones prioritarias, (ii) Fortalecimiento Institucional y financiero, y (iii) Estudios y actividades complementarias. El financiamiento suplementario PN-L1053 estuvo orientado solamente a la construcción de la infraestructura que no había sido posible terminar de ejecutar debido al incremento de los costos de construcción, por consiguiente, la operación PN-L1053 constaba de un componente único de Inversiones Prioritarias.			

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Contrato de Préstamo No. 1719/OC-PN y No. 1719/OC-PN-1

4.1.1 Esquema de Ejecución del Proyecto

La ejecución del proyecto estuvo a cargo del Ministerio de Salud (MINSa), quienes actuaron por intermedio de la UCP, formalmente constituida en el 2001. El MINSa, con el apoyo del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), coordinaron las contrataciones de bienes, obras y servicios de consultoría, de conformidad con los términos del convenio interinstitucional suscrito entre MINSa e IDAAN para la ejecución del Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá (Fase Inicial y Fase I). El esquema general de ejecución del Proyecto se detalla en la imagen 1. Para la determinación del tipo de esquema de ejecución del proyecto se analizaron los siguientes aspectos:

- Viabilidad Institucional

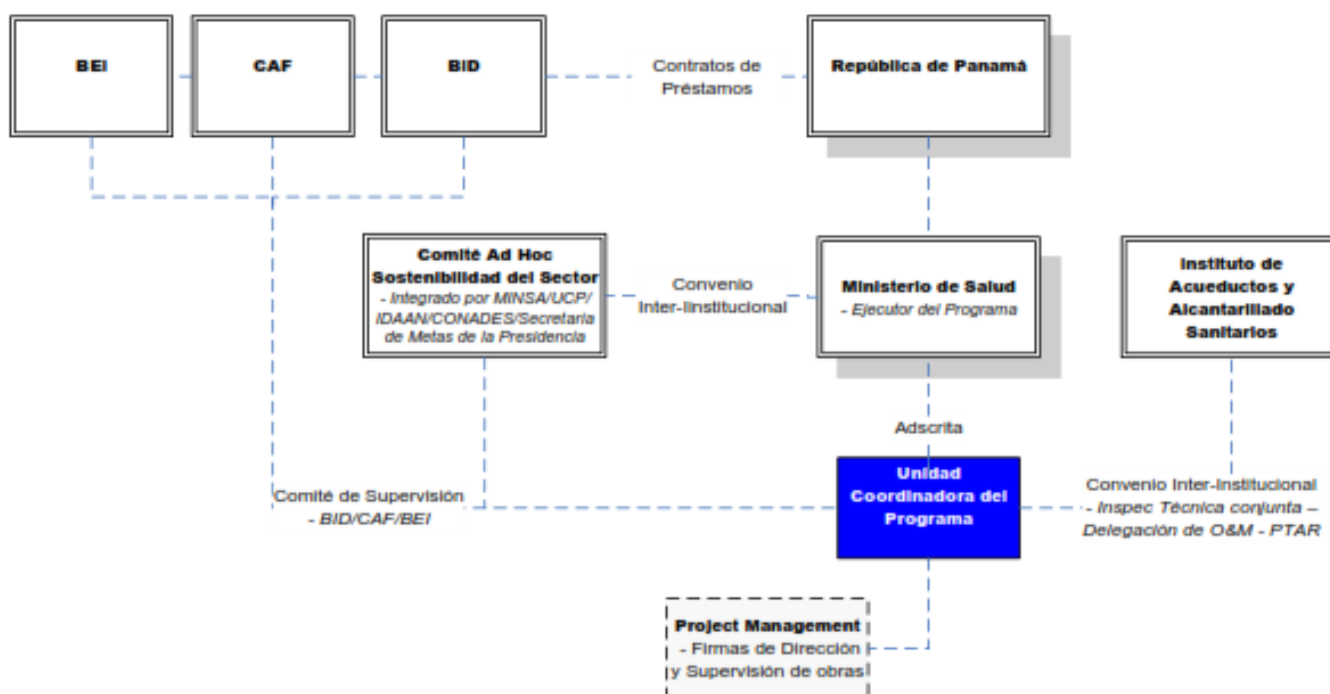
La decisión de asignar la responsabilidad por la ejecución de la operación al Ministerio de Salud para el Proyecto PN-0062 estuvo basada en: i) su capacidad legal, de conformidad con la opinión jurídica emitida conjuntamente por el Ministerio e IDAAN; ii) su capacidad de ejecución demostrada en los últimos años con ejecuciones presupuestarias cercanas al 98% anual; iii) los resultados positivos de la evaluación institucional de la UCP y de la Unidad de Gestión Administrativa y Financiera (UGAF); iv) la conveniencia de focalizar a la alta administración del IDAAN en las actividades de

fortalecimiento institucional; y v) la forma en que el Ministerio ha logrado establecer mecanismos efectivos de coordinación con el IDAAN durante la etapa de preparación del proyecto.

La UCP, desde su creación, ha tenido una participación activa en el diseño del proyecto y ha contado con el apoyo de las más altas autoridades nacionales. Su composición incluye especialistas en las áreas de ingeniería sanitaria, medio ambiente, legal-institucional y financiero-administrativa con experiencia en la ejecución de proyectos. El apoyo inicial de la UGAF a la UCP permitió agilizar los procesos licitatorios gracias al conocimiento que existe de los procedimientos del Banco y de la legislación nacional.

Previo a la aprobación del préstamo suplementario para ejecutar el proyecto PN-L1053, la UCP del Ministerio de Salud, coordinadora del proyecto, fue sometida a una actualización del Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI), dando como resultado un nivel satisfactorio con riesgo bajo, consistente con la experiencia en políticas de adquisiciones y fiduciarias del Banco, así como con la capacidad técnica y operativa que viene demostrado en la ejecución de los programas con el Banco.

Imagen 1: Esquema general de ejecución – Proyecto Saneamiento (MINSA)



Fuente: Sistema de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) de la UCP del Programa de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá (2015).

- **Viabilidad Técnica:**

La UCP contó con el apoyo del IDAAN y con personal técnico calificado para desarrollar las tareas de licitación y adjudicación de las obras y los servicios de Consultoría contemplados en el proyecto. En

el caso de las obras, la UCP se asesoró de firmas especializadas para realizar la supervisión técnica y ambiental de las labores de construcción.

En la tabla 3 se presentan los actores y funciones generales del esquema de ejecución implementado en el marco del Proyecto con las variantes y/o mejores para ambos préstamos³:

Tabla 3: Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MINSa)

Actores	PN-0062	PN-L1053
UCP	<p>La UCP estuvo conformada por 7 personas; equipo técnico suficiente para efectuar la coordinación técnica y el seguimiento del proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Coordinador Técnico 1 Especialista Financiero 1 Especialista Ambiental 2 Ingeniero Civiles 1 Contador 1 Abogado <p>La UCP cumplió con las siguientes funciones: i) La planificación, el seguimiento y el control de las actividades del proyecto; ii) la contratación de todas las obras, bienes y servicios requeridos para la ejecución del proyecto, con <u>el apoyo inicial</u> de la UGAF; iii) la coordinación de las actividades con el IDAAN, el MEF y con cualquier otra institución relacionada con el proyecto; iv) la presentación de las solicitudes de desembolso al Banco; y v) la presentación de los informes y demás información que requiera el Banco.</p>	<p>La UCP para gestionar y administrar los dos préstamos del Banco, así como los financiamientos de JICA y del BEI, fortaleció la Unidad contratando 5 personas más, para un total de 12 para su funcionamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Coordinador Técnico 1 Especialista Financiero 1 Especialista Ambiental 2 Ingeniero Civiles 1 Contador 1 Abogado <u>3 Ingenieros</u> <u>1 Especialista Ambiental.</u> <u>1 Especialista en Gestión social</u> <p>Para garantizar el cumplimiento de las diversas tareas y funciones del proyecto integral; esta necesidad de contratación de personal quedó estipulado como <i>condición contractual especial que el prestatario debía cumplir, antes del primer desembolso.</i></p> <p>Para este segundo proyecto suplementario la UCP, asumió en las funciones en los temas relacionados con el manejo administrativo y contable-financiero del proyecto tales como: (i) mantener cuentas contables y presupuestales específicas para el manejo de los fondos del Financiamiento y de la contrapartida local; (ii) contar con estructuras adecuadas de control interno; (iii) contar con un sistema contable detallado y de rendición de cuentas para la administración, registro y pago de contratos de obras, adquisiciones de bienes y servicios de consultoría; (iv) presentar en forma oportuna los estados financieros consolidados del Proyecto y poner a disposición del Banco y de los auditores externos la información contable y otra documentación que requiera el Banco; (v) mantener registros apropiados de las solicitudes de desembolso; y (vi) mantener un sistema adecuado de archivo de la documentación de respaldo de los gastos elegibles para verificación del Banco y de los auditores externos.</p>

³ Contrato de Préstamo No. 1719/OC-PN, No. 1719/OC-PN-1

Actores	PN-0062	PN-L1053
		La Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) tendrá a su cargo el manejo contable-financiero del proyecto conforme a los principios que estipula el Sistema de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA).
Unidad de Gestión Administrativa y Financiera UGAF	La UCP se apoyó inicialmente en la UGAF, para lo relacionado con el manejo administrativo y contable-financiero del proyecto. Esta unidad cuenta con personal capacitado y con los equipos, sistemas y procedimientos. A efectos de no sobrecargar su trabajo, el proyecto <u>financió la contratación de 1 especialista para el área administrativa y 1 especialista para el área financiera.</u>	Para la implementación del proyecto PN-L1053, la UCP ya fortalecida, se encargó del manejo administrativo y contable financiero del proyecto.
Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales IDAAN	El IDAAN participará en las contrataciones de bienes, obras y servicios de consultoría, revisando los términos de referencia y pliegos de licitación, formando parte de los comités de revisión y selección, dando seguimiento a las actividades que se desarrollen en el IDAAN mismo, y haciendo la recepción final de las obras, informes y demás productos que resulten de las actividades financiadas por el proyecto, como requisito previo a su aceptación final por parte del Ministerio de Salud. El IDAAN será responsable de la operación y el mantenimiento de las obras del proyecto	A su vez la presentación de: (i) informes de medio año indicando el avance logrado durante el primer semestre en la adopción de las medidas que conducirán al cumplimiento de los indicadores y el plan de acción para el resto del año; y (ii) informes anuales indicando el grado de cumplimiento con las metas establecidas o las razones que produjeron el incumplimiento, de no alcanzarse los compromisos contraídos.

Fuente: Elaboración Propia, basada en información del Contrato de Préstamo No. 1719/OC-PN y No. 1719/OC-PN-1

4.1.2 Gobernanza del Proyecto

Gestión de las adquisiciones y contrataciones: fueron realizadas por la UCP, con base a normas establecidas en las Políticas de Adquisiciones del BID GN-2349-7. Para la gestión de los procesos de adquisiciones se conformaron los respectivos comités en conjunto con el IDAAN, siguiendo procedimientos y normas para adquirir y contratar todas las obras, los bienes y servicios requeridos según cada uno de los componentes.

La **gestión técnica** estuvo liderada por el IDAAN quien participó en las contrataciones de bienes, obras y servicios de consultoría, revisando los términos de referencia y pliegos de licitación, formando parte de los comités de revisión, selección y haciendo la recepción final de las obras, informes, dando seguimiento a las actividades que se desarrollen en el IDAAN mismo. Si bien al principio había reuniones y se acordaban comentarios, correcciones y siguientes pasos; posteriormente el IDAAN empezó a prolongar excesivamente la revisión de documentos y a cuestionar todos los estudios, generando demoras en los procesos.

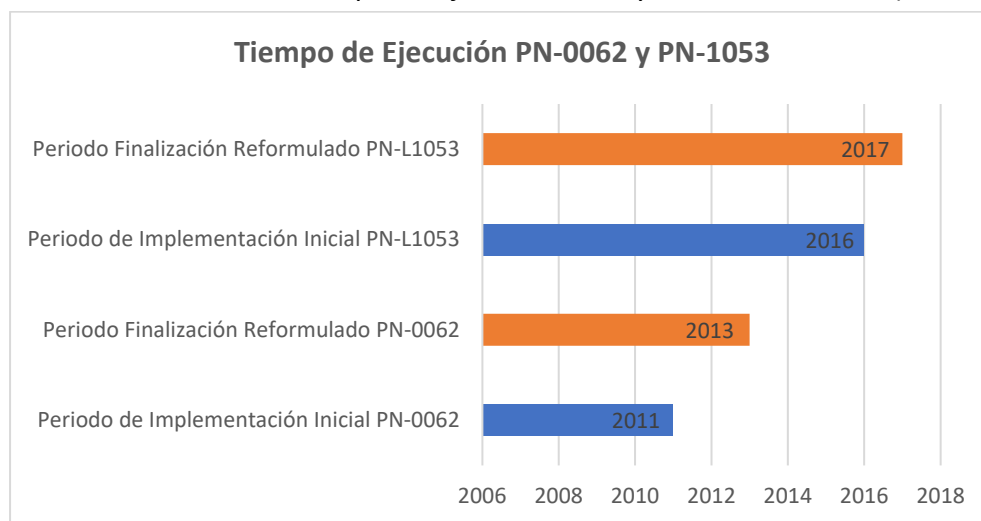
A partir de la experiencia de los sobrecostos del PN-0062, en las que se vieron afectadas las obras; se consideró que los procesos de adquisiciones del PN-L1053 referidos a la actualización de los diseños y estudios se realizarían a nivel básico de ingeniería y que las licitaciones de las obras incluirían el diseño final y construcción, bajo el mismo contrato.

4.1.3 Análisis de las variables de ejecución

El proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá fue implementado mediante el financiamiento de dos proyectos (PN-0062 y PN-L1053) por parte del BID, los que se programaron con un tiempo de ejecución de 5 años cada proyecto, para un total de 10 años.

De acuerdo a lo indicado en el PCR⁴, el proyecto tuvo un tiempo de ejecución de 11 años y un mes; desde la elegibilidad del primer desembolso (9 de junio del 2006) hasta el desembolso final (31 de Julio del 2017). La fecha de finalización prevista de este proyecto, considerando la financiación de los dos préstamos, estaba estipulada para el 25 de enero 2016.

Gráfico 1: Tiempo de ejecución – Proyecto Saneamiento (MINSa)



Fuente: Elaboración propia, basada en información de Contrato de Préstamo y PCR.

El **tiempo de ejecución** previsto para el proyecto PN-0062, era del 9 de junio 2006 al 4 de abril del 2011; sin embargo, la finalización de las actividades relacionadas a las obras de infraestructura finalizó en el primer semestre del 2013 (dos años después). Para el caso del proyecto complementario PN-L1053, estaba previsto del 25 de julio 2011 al 25 de enero 2016; pero culminó el 31 de julio 2017; debido al atraso en el cierre del primero; no obstante, su duración efectiva fue de cuatro años y un mes, en lugar de los cinco años proyectados, recuperando casi un año del atraso en el primer proyecto.

El **presupuesto del proyecto** PN-0062 era de US\$ 50.15 millones (US\$ 45 millones aporte BID y US\$ 5.15 millones contrapartida local). Sin embargo, para el año 2009, el incremento total de costos que afectaba las obras prioritarias bajo el componente I fue aproximadamente de un 51%, por lo que el Banco y el Gobierno de Panamá realizaron una revisión técnica, financiera y económica del proyecto, resultando en la reasignación de recursos y la solicitud de un financiamiento suplementario para actualizar los diseños, y finalizar las obras y actividades pendientes, hasta por un monto de US\$ 39.181 millones (US\$ 30 millones aporte BID y US\$ 9.181 millones contrapartida local). Este financiamiento suplementario PN-

⁴ Informe de Terminación de Proyecto. Agosto 2018.

L1053 cumplió con la política del Banco sobre Aumento del Financiamiento por Sobrecostos de las Operaciones. En la tabla 4 se presentan los costos y financiamiento del Proyecto PN-0062 y PN-L1053.

El Programa alcanzó una **ejecución financiera** del 99% del costo total equivalente a US\$88,579,016.92, el 1% no ejecutado, correspondió a que durante el último año, no contó con asignación presupuestaria debido a la implementación del Sistema de Gestión Financiera y Contabilidad del Estado (ISTMO); lo que causó retrasos; debiéndose cancelar US\$197,735.89 al cierre del proyecto. En el gráfico 2 se muestran los porcentajes anuales de ejecución del proyecto y su comportamiento con respecto a la programación inicial. El ritmo de ejecución anual a medida que avanza el proyecto fue ascendente presentando un buen desempeño de ejecución.

Estos resultados indican que el organismo ejecutor, mediante la UCP, realizaron una gestión financiera satisfactoria por el nivel de ejecución alcanzado al cierre del proyecto.

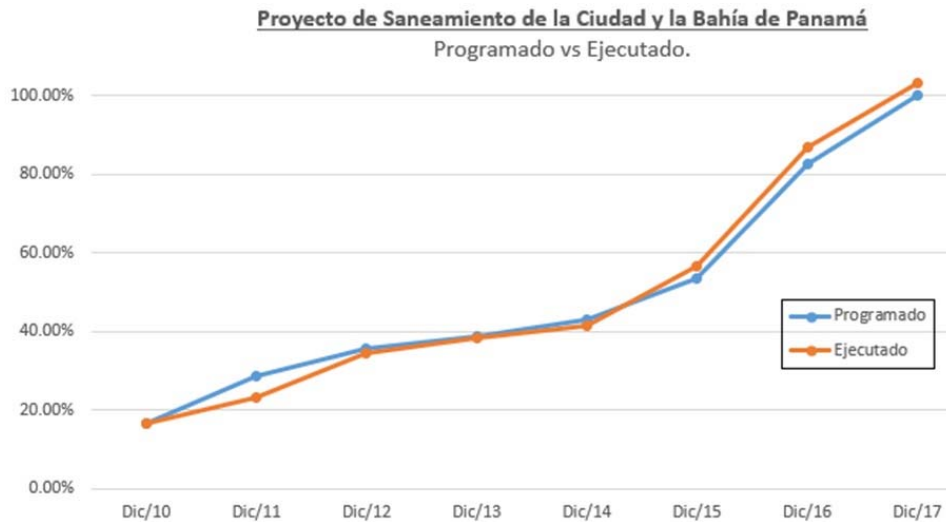
Tabla 4: Costos y financiamiento – Proyecto Saneamiento (MINSA)

Componentes o categorías de inversión		Préstamo original			Préstamo original con transf. de recursos			Financiamiento suplementario			
		BID	Local	Total	BID	Local	Total	BID	Local	Total	%
1	Administración del proyecto	2.150		2.150	2.150		2.150	550	1.100	1.650	4%
1.1	Administración y seguimiento	2.000		2.000	2.000		2.000	400	1.100	1.500	4%
1.2	Auditorías y evaluación	150		150	150		150	150		150	
2	Costos directos	40.350	4.900	45.250	40.153	4.900	45.053	27.450	8.081	35.531	91%
	Componentes 1	34.000	4.900	38.900	30.430	4.900	35.330	27.450	8.081	35.531	91%
2.1	Redes de alcantarillado	10.000		10.000	7.236		7.236	6.950	4.750	11.700	30%
2.2	Colectoras y sistemas de bombeo	21.650	4.900	26.550	18.974	4.900	23.874	19.600	3.331	22.931	59%
2.3	Diseño y supervisión de obras	2.350		2.350	4.220		4.220	900		900	2%
	Componentes 2	5.000		5.000	8.008		8.008				
2.4	Fortalecimiento institucional	5.000		5.000	8.008		8.008				
	Componentes 3	1.350		1.350	1.715		1.715				
2.5	Estudios complementarios	1.150		1.150	1.575		1.575				
2.6	Monitoreo y educación ambiental	200		200	200		200				
3	Imprevistos	2.500		2.500	2.697		2.697	2.000		2.000	5%
4	Comisión de compromiso		250	250		250	250				
	Totales	45.000	5.150	50.150	45.000	5.150	50.150	30.000	9.181	39.181	100%

Fuente: PCR del Programa. Agosto 2018

Dado que este Programa se encuentra cerrado no requirió análisis de los tiempos de ejecución restante. (TTC/Time to Completion).

Gráfico 2: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado – MINSA.



Fuente: Elaboración propia, basada en Información de PMR 2010-2017

Nota: En la página Web del BID, no se encuentran disponibles los PMR 2006-2009, el gráfico corresponde a los PMR disponibles para este Programa

En cuanto a los **tiempos promedios de los procesos de adquisiciones**, de acuerdo al análisis realizado en el documento de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) de la UCP, en la tabla 5 se detallan los tiempos y actores identificados para cada etapa del proceso de los contratos bajo la modalidad de Obras, que les toma como máximo 285 días, desde la etapa previa/elaboración de requisitos, hasta la formalización del contrato.

Tabla 5: Tiempos promedios modalidad de adquisición de obras (MINSA)

Modalidad	Etapas	Días	Actores
Obras	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	38	Ingeniería, Esp. Adquisiciones UEP, Esp. En Planificación, Gerente de Proyecto, Especialista Financiero, Coordinador General.
	Proceso de Adquisición	132	Esp. Adquisiciones UEP, Comité de Evaluación, Coordinador General, BID, UEP/Asesoría Legal/Ministro.
	Formalización de Contrato	115	UCP/Contratista, Ministro, MEF, CGR, Coordinación General.
Total de días		285	

Fuente: Elaboración propia, basada en información del Informe de Evaluación de la Capacidad Institucional del Programa.

En base al informe de Evaluación de la Capacidad Institucional (SECI) de la UCP se identificó que el tiempo promedio para que la **Contraloría refrendara** un contrato de obras fue de **66 días**, requisito previo para emitir la orden de proceder y culminar con la etapa de formalización del contrato.

4.1.4 Lecciones Aprendidas

Como resultado de la revisión documental y entrevista a Tatiana De Janon, parte del Equipo de las operaciones PN-0062 y PN-L1053, se pueden destacar las siguientes lecciones aprendidas:

- ✓ La elevada capacidad gerencial y técnica de la UCP; la estabilidad del personal y su compromiso con el programa, producto del apoyo técnico y financiero que el Banco le ha brindado desde el año 2006, ha permitido la ejecución satisfactoria de esta compleja operación que requirió de financiamiento suplementario.
- ✓ Revisar la conveniencia de mantener una dependencia con otra institución como el IDAAN, que puede dificultar la ejecución y avance del proyecto ya que puede conllevar retrasos en la toma de decisiones y preparación de documentos para licitar.
- ✓ El incremento observado en los costos de la construcción de las obras sugiere que en las futuras licitaciones se utilice la modalidad de diseño-construcción con el fin de asegurar la existencia de un diseño actualizado, ante las condiciones urbanas cambiantes, y para distribuir mejor los impactos y riesgos entre el contratista y el contratante.

4.2 Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural - MiCULTURA

En la siguiente ficha se resumen la información básica del proyecto, destacándose lo correspondiente al Ministerio de Cultura (MiCULTURA).

Prestatario	República de Panamá		Monto del Proyecto	
Organismo Ejecutor	MiCULTURA	MiAmbiente	Préstamo BID	Contrapartida Local
No. Proyecto	PN-L1146	PN-L1146	PN-L1146 MiCULTURA	
Contrato	4450/OC-PN	4451/OC-PN	\$45,000,000.00	\$1,200,000.00
Fecha de Firma	21 febrero 2018	21 febrero 2018	PN-L1146 MiAmbiente	
Periodo de Implementación	30 noviembre 2018 al 13 septiembre 2023	14 febrero 2018 al 13 septiembre 2023	\$62,000,000.00	\$5,000,000.00
Años de Ejecución	5 años	5 años	Total	
Sector	Desarrollo y Vivienda Urbanos		\$107,000,000.00	\$6,200,000.00
Estado	Implementación		\$113,200,000.00	
Objetivo General:	El objetivo del Programa es contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales culturales y naturales del país.			
Objetivos Específicos:	(i) Preservar cuatro áreas naturales protegidas mejorando su gestión e incrementando su sostenibilidad financiera; y (ii) Incrementar emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país.			
Estructura del Proyecto	-Componente 1. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial, -Componente 2. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Patrimoniales. -Componente 3. Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales.			

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Contrato de Préstamo No. 4450/OC-PN y No. 4451/OC-PN

4.2.1 Esquema de Ejecución del Proyecto

Los Organismos Ejecutores (OE) del programa son el Instituto de Cultura -INAC (actualmente Ministerio de Cultura) y el Ministerio de Ambiente (MiAmbiente), quienes tienen la responsabilidad compartida para la ejecución de la operación. MiCULTURA es responsable de la ejecución del subcomponente 1.1 “Fortalecimiento estratégico del INAC” y del Componente 2 “Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Patrimoniales”. Por otra parte, MiAmbiente es responsable de la ejecución del subcomponente 1.2 y del Componente 3. Además, cada OE es responsable de ejecutar las actividades de administración, evaluación y auditoría que le correspondan; así mismo se constituyeron en dos préstamos.

Para efecto de una mejor comprensión, en este informe se analizarán como proyectos independientes cada ejecutor; iniciando por MiCULTURA.

Para la determinación del tipo de esquema de ejecución del Proyecto PN-L1146, en el mes de febrero del 2017 se realizó un Análisis Institucional⁵ aplicando el **Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional –SECI** al INAC (ahora MiCULTURA).

Los resultados generales de la Evaluación arrojaron como resultado una calificación de **42,12 %** equivalente a **un Incipiente Desarrollo con un nivel de Riesgo Sustancial**, lo que indica que el INAC

⁵ Informe de Análisis Institucional y Propuesta de Esquema de Ejecución, Proyecto de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural, PN-L1146. Abril 2017.

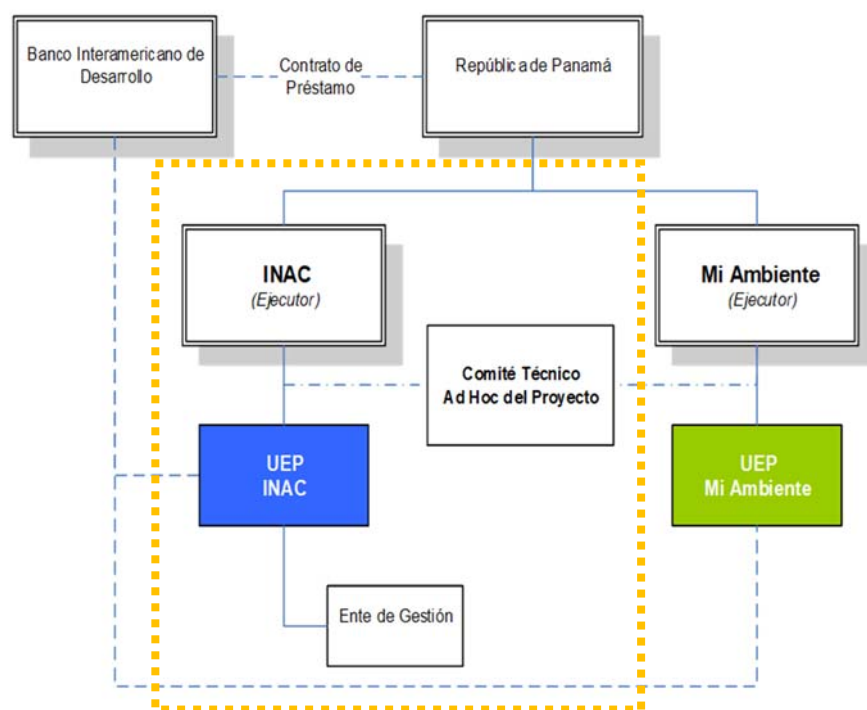
contaba con muy limitadas capacidades para ejecutar el proyecto y requería apoyo técnico especializado y recursos para su ejecución.

Ante lo cual, elaboraron un plan de fortalecimiento institucional que debía ser implementado de forma prioritaria antes del inicio del proyecto, para lo cual aseguraron el financiamiento de las actividades principales.

En base al SECI, se propone que el Organismo Ejecutor MiCULTURA establezca una Unidad Ejecutora de Proyecto y a la vez se contrate un Ente de Gestión de apoyo técnico, fiduciario, de Dirección de Proyectos y Supervisión de obras, que asista a la UEP.

El Ministerio de Cultura cuenta actualmente con una Unidad Ejecutora específica que está constituida para la ejecución de los componentes del Programa que tienen asignados. La Unidad Ejecutora depende de la máxima autoridad institucional y se vincula directamente con el Banco. Bajo este esquema la institución mantiene la responsabilidad única y exclusiva sobre el manejo de los recursos que le corresponde del proyecto. En la imagen 2 se presenta el Esquema General de Ejecución Implementado en el marco del Programa con su variante de acuerdo a la capacidad institucional instalada de INAC/MiCULTURA:

Imagen 2: Esquema general de ejecución – Programa Conservación (MiCULTURA)



Fuente: Reglamento Operativo del Proyecto INAC. Junio 2018.

En la tabla 6 se presentan los actores y funciones generales del esquema de ejecución implementado en el marco del Proyecto con la variante del Ente de Gestión:

Tabla 6: Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MiCULTURA)

Actores y sus funciones	
MiCULTURA	
Como Organismo Ejecutor, a través de la UEP será responsable de ejecutar las actividades de administración, evaluación y auditoría correspondientes del Programa.	
Los compromisos que adquiere MiCULTURA como Organismo Ejecutor del Proyecto incluyen las siguientes responsabilidades:	
<ul style="list-style-type: none"> i. Cumplir como Entidad Ejecutora con todas las condiciones y términos del Contrato de Préstamo, desempeñando sus obligaciones con la debida diligencia y siguiendo principios económicos, técnicos, administrativos y ambientales, adoptando medidas razonables que aseguren la ejecución exitosa del Proyecto y suministrando al BID, al MEF, a la CGR y otros entes que correspondan, los informes de avance respectivos. ii. Mantener registros contables y cuentas separadas para los fondos del préstamo. Estos registros contables y cuentas separadas para cada año fiscal serán auditados de acuerdo con Principios de Auditoría aplicados por auditores independientes aceptables al BID, de conformidad con el Contrato de Préstamo. iii. Garantizar la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones a desarrollar, por lo cual esta institución ejecutará técnica y financieramente el Proyecto, a través de la UEP. iv. Realizar las adquisiciones y contrataciones de bienes, obras y servicios a ser financiados con fondos del Préstamo. Tales bienes, obras y servicios serán utilizados exclusivamente en la ejecución de las actividades descritas en el Anexo Único del Contrato de Préstamo. 	
Junta Directiva MiCULTURA	
Integrada por el Ministro de Educación, quien la preside; un representante de la Universidad de Panamá; un miembro de la Asamblea Nacional y; un representante de una organización o institución cultural de reconocido prestigio y ejecutoria escogido por el Órgano Ejecutivo.	
En el marco de la ejecución del Proyecto la Junta Directiva de MiCULTURA tendrá las siguientes atribuciones:	
<ul style="list-style-type: none"> i. Aprobar el Reglamento Operativo del Proyecto (ROP) y sus modificaciones; ii. Autorizar procesos de adquisición de bienes, obras y servicios conforme a la delegación de competencias y los niveles de competencias establecidos; iii. Aprobar adendas a contratos para la adquisición de bienes, obras y servicios conforme a la delegación de competencias y los niveles de competencias establecidos. 	
Comité de Coordinación Técnica (CCT)	
Integrado por MiCULTURA y MiAmbiente, siendo la instancia consultiva y de coordinación interinstitucional. El CCT-Ad HOC está conformado por:	
<ul style="list-style-type: none"> -Director General de MiCULTURA, con voz y voto -Coordinador General de la UEP – de MiCULTURA y Gerente del Ente de Gestión; con voz y sin voto -Responsable Técnico en la UEP – de MiCULTURA del tema; con voz y sin voto -Responsable Técnico de MiCULTURA del tema; con voz y sin voto. 	
El CCT tiene como función tratar los temas técnicos específicos y comunes que pudieren afectar la ejecución del Programa, y podrá ser convocado las veces que sea necesario de forma ad hoc, en respuesta a las necesidades que surjan durante la ejecución. El CCT es un importante interlocutor para facilitar el diálogo con agentes locales (alcaldías, patronatos, ATP) e internacionales (UNESCO), en aquellas actividades relevantes para la preservación y puesta a valor del patrimonio vinculado al Programa.	

Actores y sus funciones	
Titular de la Dirección General - MiCULTURA	
La Dirección Nacional del Ministerio la ejerce un Director General, nombrado por el Órgano Ejecutivo, que se constituye en el representante legal del Ministerio.	
En el marco del Proyecto el Titular de la Dirección General de MiCULTURA tendrá las siguientes atribuciones:	
<ul style="list-style-type: none"> i. Aprobar en forma separada, las Solicitudes de Desembolsos e Informes de Justificación de Gastos y Pagos a ser presentadas ante el BID; ii. Aprobar el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) y el Plan Operativo Anual (POA) del año 1 con su correspondiente Línea de Base y sus modificaciones, así como los POA de los años subsiguientes, igualmente con sus correspondientes Línea de Base y sus modificaciones; iii. Aprobar los Pliegos de Cargos (Documentos de Licitación (DL), Solicitudes de Propuestas (SP) y/u otros, para llevar adelante procesos de adquisición de bienes, obras y servicios conforme a la delegación de competencias y niveles de aprobación establecidos; iv. Aprobar Adendas a Pliegos de Cargos (DL, SP y/u otros) conforme a la delegación de competencias y niveles de aprobación establecidos; v. Adjudicar y suscribir contratos conforme a la delegación de competencias y niveles de aprobación establecidos; vi. Aprobar adendas a contratos para la adquisición de bienes, obras y servicios conforme a la delegación de competencias y niveles de aprobación establecidos; vii. Aprobar la Gestión de Cambios al Plan de Ejecución del Proyecto para cambios de Nivel 1. viii. Presentar informes de avances, estados financieros auditados y otros. ix. Aprobar pagos de proveedores, previa validación del Coordinador General conforme a la delegación de competencias y niveles de aprobación establecidos. 	
Dirección Nacional de Patrimonio Histórico (DPH)	
<p>Instancia de nivel operativo dependiente de la Dirección General de MiCULTURA. Tiene como principal labor ofrecer instrumentos metodológicos para la conservación, custodia, estudio, rescatar y administrar el Patrimonio Histórico tangible e intangible. La Dirección Nacional de Patrimonio Histórico se relacionará con el Proyecto, específicamente con el Componente 2, a través del Coordinador General de la UEP - MiCULTURA.</p> <ul style="list-style-type: none"> i. Validar los insumos técnicos (TdR, EETT, otros) en el marco de sus competencias, elaborados por el Ente de Gestión u otros, relacionados con el Componente 2 (C2) del Proyecto; ii. Para las actividades vinculadas a su área, validar el Plan de Ejecución del Proyecto (PEP) y el Plan Operativo Anual (POA) del año 1 con su correspondiente Línea de Base y sus modificaciones, así como los POA de los años subsiguientes, igualmente con sus correspondientes Líneas de Base y sus modificaciones iii. Validar los Informes que sean presentados por el Project Manager (PM) contratado para la gestión técnica del MARTA; iv. Validar los Pliegos de Cargos (DL, SP, otros) elaborados para llevar adelante procesos de adquisición de bienes, obras y servicios relacionados con el C2; v. Validar las adendas propuestas a los Pliegos de Cargos (DL, SP, otros) en procesos relacionados con el C2; vi. Validar los Informes presentados por las Contratistas de Obras adjudicadas con proyectos relacionados con el C2; vii. Validar los Informes de Monitoreo Mensual a la gestión del Proyecto y de revisión trimestral de gestión en temas relacionados con el C2; viii. Validar la propuesta presentada para la Gestión de Cambios al Plan de Ejecución del Proyecto en lo que respecta al C2, ya sea para cambios de Nivel 1 como de Nivel 2; ix. Colaborar con la UEP – INAC en la administración del contrato del Ente de Gestión. 	
Dirección Nacional de Planificación y Presupuesto DPP	
Se relacionará con el Proyecto a través del Coordinador General de la UEP – MiCULTURA.	
<ul style="list-style-type: none"> i. Validar el Anteproyecto de Presupuesto Anual para el siguiente ejercicio fiscal, elaborado conforme a las metas establecidas para el Proyecto; ii. Consolidar en el Anteproyecto de Presupuesto Institucional el Anteproyecto de Presupuesto para el Proyecto; 	

Actores y sus funciones	
iii. Mantenerse informado con respecto al estado de avance (monitoreo mensual) de ejecución del Proyecto y del resultado de la gestión trimestral del mismo.	
Dirección Nacional de Administración y Finanzas	
Instancia de Nivel Asesor dependiente de la Dirección General de MiCULTURA. Se relaciona con el Proyecto a través del Coordinador General de la UEP.	
i. Mantenerse informado con respecto al estado de avance (monitoreo mensual) de ejecución del Proyecto, al monitoreo al Plan Financiero, así como el resultado de la gestión trimestral del mismo.	
Dirección Nacional de Asesoría Jurídica	
Instancia de Nivel Asesor dependiente de la Dirección General. Se relacionará con el Proyecto a través del Coordinador General de la UEP.	
i. Revisión de documentos y contratos previo a la firma del/de la directora/a General del INAC.	
ii. Colaborar con la UEP - INAC en temas de su competencia para la gestión del Proyecto.	
UEP – Conforme ROP y funcionamiento actual	
La UEP depende de la máxima autoridad institucional y se vincula directamente con el Banco. Cuenta con 6 personas, financiadas con recursos del Proyecto:	
1 Coordinador General	
1 Especialista Financiero Administrativo/Planificación	
1 Especialista de Adquisiciones	
1 Especialista Industrias Culturales Creativas	
1 Especialista Planes de Gestión de Patrimonio Cultural	
1 Especialista Reingeniería de procesos	
La UEP es responsable principal de la Dirección y el Gerenciamiento de la ejecución de los Componentes que le correspondan, el manejo de los recursos y el logro de los resultados específicos esperados. Siendo entonces responsable de la planificación, gestión técnica, presupuestaria, administrativa, de adquisiciones, financiera-contable, y de monitoreo y evaluación del proyecto. La UEP es la instancia que supervisa directamente al Ente Gestor.	
Ente de Gestión Técnico	
Como brazo técnico y operativo se estableció la contratación de un Ente de Gestión que brinde Servicios de Apoyo Especializados a la UEP - INAC para que el Proyecto se ejecute con base al alcance, costo y tiempo previsto en función a los objetivos y resultados establecidos para el Proyecto.	
El Ente de Gestión Técnico propuesto en el ROP, estableció (7) personas clave:	El Contrato actual del Ente de Gestión Técnico, estableció (5) personas clave:
1 Gerente	1 Gerente
1 Coordinador Técnico de Reingeniería Institucional	1 Coordinador Técnico de Reingeniería Institucional
1 Especialista Social	1 Especialista Social
1 Especialista de Planificación y Monitoreo	1 Especialista de Planificación y Monitoreo
1 Coordinador Técnico en Restauración de Fortificaciones Patrimoniales.	1 Coordinador Técnico en Restauración de Fortificaciones Patrimoniales.
1 Especialista en Adquisiciones	1 Especialista en Adquisiciones
1 Especialista Administrativo – Financiero	1 Especialista Administrativo – Financiero
	Staff de especialistas multidisciplinarios
El personal del EG será dirigido por el Gerente quien recibirá instrucciones del Coordinador General de la UEP - INAC, con quien a su vez acordará y coordinará las actividades a realizar. En caso de fuerza mayor si faltase el Gerente del EG, éste deberá nombrar un sustituto, para canalizar la comunicación y dirigir el equipo del Ente de Gestión según lo establecido por las Condiciones Generales del Contrato.	
El Ente de Gestión deberá suministrar además profesionales Técnicos, de Apoyo y Expertos Variables según los requerimientos que demande el Proyecto para su adecuada ejecución.	

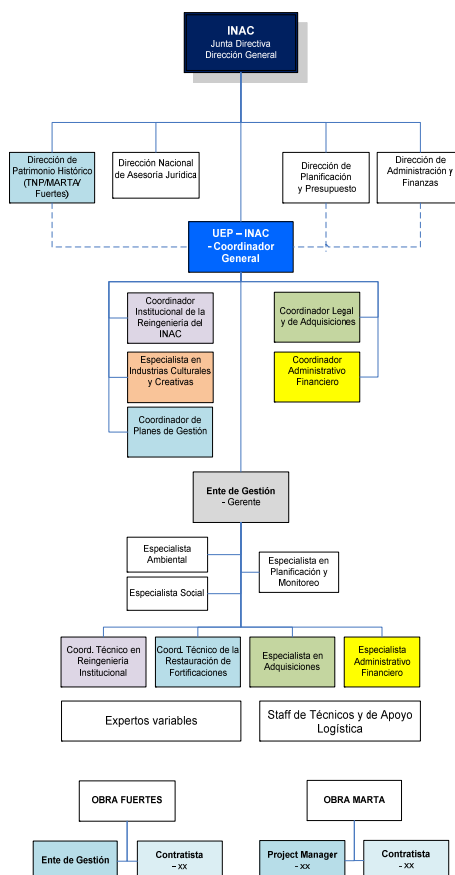
Actores y sus funciones
Su función es gestionar los procesos de planificación y monitoreo, preparación de documentos técnicos, elaboración de documentos de licitación, administración de contratos, supervisión de obras, verificación previa de pagos y apoyo operativo en la cobertura de necesidades logísticas prioritarias. De acuerdo a las necesidades que surjan durante la ejecución.
Project Manager
La UEP – INAC podrá contar a su vez como Apoyo Especializado en Gestión de Proyectos Constructivos con una firma consultora – Project Manager.
Brindar servicios de gerencia, administración, coordinación, estudios, diseño, inspección, asistencia técnica y supervisión de la gestión ambiental y social para las obras relacionadas con el Proyecto del MARTA. El PM fungirá como el principal representante de la Entidad Contratante ante el Contratista que ejecutará la futura obra civil objeto de la contratación. Tal como se ha descrito en el apartado anterior, el Ente de Gestión cumplirá dicho rol con las obras de Restauración de las Fortificaciones de Portobelo y San Lorenzo.

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Reglamento Operativo del Programa PN-L1146

*La variante de ejecución implementada en este programa, es la **contratación de un Ente de Gestión**; que apoya en los aspectos técnicos, fiduciario, de dirección de proyectos y supervisión de las obras de MiCULTURA.

En la imagen 3 se presenta en forma detallada el Esquema de Ejecución implementado en el marco del Programa con su variante de acuerdo a la capacidad institucional instalada de MiCULTURA:

Imagen 3: Esquema detallado de ejecución – Programa Conservación (MiCULTURA)



Fuente: Reglamento Operativo del Proyecto INAC. Junio 2018.

4.2.2 Gobernanza actual del Proyecto:

La Gestión Técnica es responsabilidad del OE, a través de la UEP, mantener la coherencia e integralidad entre las actividades, los productos y los resultados del Programa. La UEP es la responsable de la planificación, gestión técnica, presupuestaria, administrativa, de adquisiciones, financiera–contable, y de monitoreo y evaluación apoyada por las Direcciones Institucionales de MiCULTURA. La UEP se apoya en el Ente de Gestión en temas técnicos, fiduciarios, de dirección de proyectos y supervisión de las obras de los componentes, y de garantizar que se generen los productos a ser financiados por el programa con la calidad requerida para que se alcancen los resultados e impactos esperados.

La coordinación de las actividades del proyecto se formula de forma conjunta con el Ministerio, se reúnen las direcciones relacionadas para la preparación de los documentos requeridos para los procesos de licitación, apoyo en la etapa de evaluación de los procesos y supervisión en la construcción de las obras cuando corresponda.

Para efectos de la **Gestión Financiera**, el OE a través de la UEP, se apoya de un especialista financiero dedicado exclusivamente y de tiempo completo a las actividades del programa, que se coordina con el Ente de Gestión y los funcionarios de planta de cada área que estén relacionados a las actividades del Programa.

La UEP es responsable de la **Gestión de Adquisiciones y Contrataciones**, en atención a su delegación como ejecutor de la operación establecido en el Contrato de Préstamo 4450/OC-PN, así como mantener un único archivo de todas las adquisiciones del programa, ordenado y clasificado por fuente de financiamiento, apoyado y asistido por el Ente de Gestión.

Para la coordinación general del Programa, se conforman comisiones de contraparte a lo interno entre el Ministerio, UEP y Ente de Gestión, de acuerdo al proceso, y se convocan a los especialistas tales como: abogados, auditores, financieros, arquitectos, etc., con el fin de hacer más rápido las revisiones y aprobaciones.

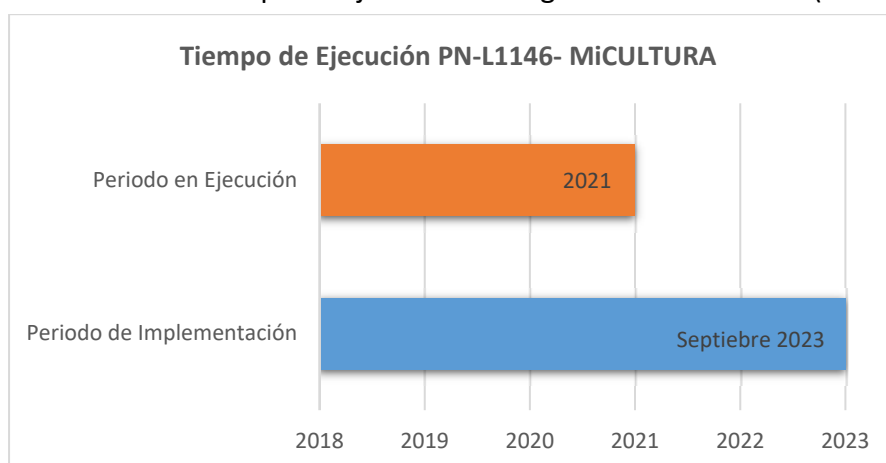
Para las coordinaciones con los actores externos, la autoridad máxima del Ministerio da el apoyo para facilitar el diálogo principalmente con Contraloría, para lo cual se han establecido *mesas de trabajo* permanente, para cuando se requiere la subsanación de los contratos en proceso de refrendo.

4.2.3 Análisis de las variables de ejecución

El Programa de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural, actualmente está en etapa de implementación, con un **tiempo de ejecución** de 5 años, de conformidad a lo establecido en el contrato de préstamo suscrito el 21 de febrero del 2018.

El Ministerio de Cultura (MiCULTURA) es responsable de la ejecución del *Componente 1. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial*, en lo específico al Subcomponente 1.1 Fortalecimiento estratégico del INAC y *Componente 2. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Patrimoniales*, tiene un periodo de implementación del 30 de noviembre del 2018 al 13 de septiembre del 2023; actualmente lleva un tiempo de ejecución de dos años y cuatro meses.

Gráfico 3: Tiempo de ejecución – Programa Conservación (MiCULTURA).



Fuente: Elaboración propia, basada en información de Contrato de Préstamo y PMR.

Las intervenciones a cargo de MiCULTURA tienen un costo total de US\$46,2 millones, de los cuales US\$45 millones serán financiados por el BID y US\$1,2 millones corresponden a la contrapartida local (CL). En la tabla 7 se presenta la distribución por componente y origen de financiamiento:

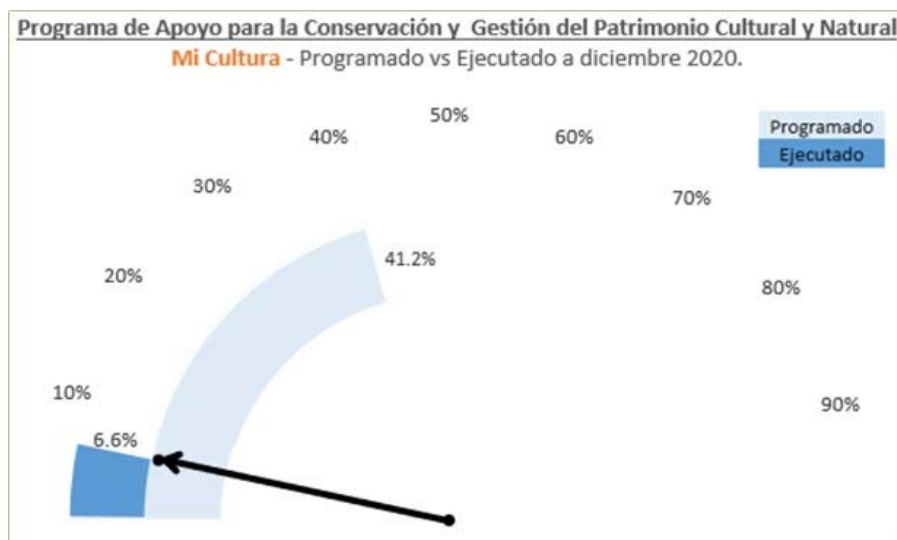
Tabla 7: Costos y financiamiento – Programa Conservación (MiCULTURA)

Componente / Categoría de inversión		BID	CL	TOTAL	%
I.	Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial	4.0	-	4.0	8.7%
	a) Fortalecimiento Estratégico del INAC				
II.	Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Culturales	34.9	-	34.9	75.5%
	Administración	4.4	1.2	5.6	12.1%
	Imprevistos	1.7	-	1.7	3.7%
Total		45.0	1.2	46.2	100%

Fuente: Reglamento Operativo del Proyecto para el INAC. Junio 2018.

Conforme al PMR 2020, el proyecto a cargo de MiCULTURA presenta una **ejecución acumulada** de US\$ 3,055,388.42, equivalente al 6.6% del presupuesto total; de acuerdo a lo programado al cierre del año 2020, debía presentar una ejecución del 41.2%, equivalente a US\$ 19,036,639.00; teniendo un desempeño bajo en su tercer año de implementación. Comparativo que se aprecia en el gráfico 4.

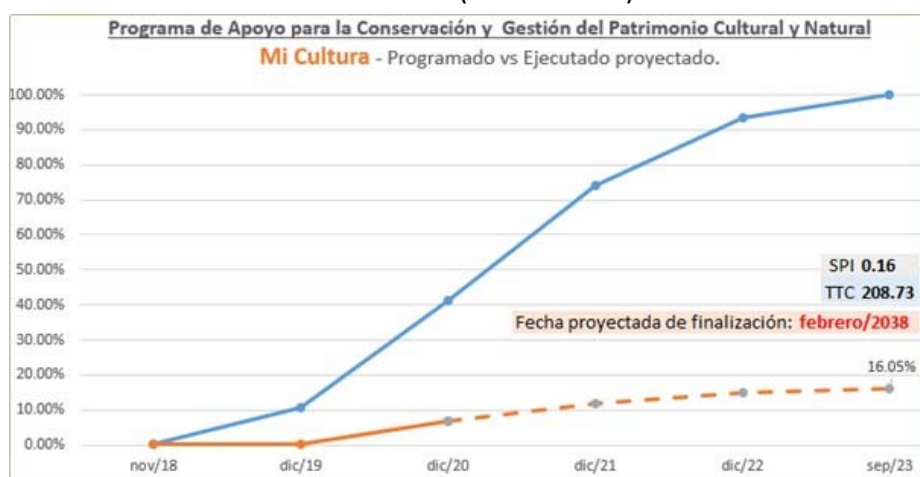
Gráfico 4: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (MiCULTURA)



Fuente: Elaboración propia, basada en información de PMR 2018-2020.

En el gráfico 5 se aprecia un índice de rendimiento del cronograma de 0.16, lo que significa que el proyecto presenta retrasos en su ejecución. De acuerdo al cálculo de Estimación de Tiempo para Completar⁶ (TTC/Time to Completion), si el proyecto sigue con ese mismo ritmo de ejecución baja podría tomarle 208.73 meses más para finalizar el proyecto, con una fecha proyectada a febrero del 2038.

Gráfico 5: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado – (MiCULTURA)



Fuente: Elaboración propia, basada en información de PMR 2018-2020.

⁶ Guía de Aprendizaje, Herramientas y Técnicas para la Gestión de Proyectos de Desarrollo. 2018 Gestión del Valor Ganado.

MiCULTURA, en los dos primeros años del proyecto, ha presentado atrasos, lo cual ha impactado significativamente en la ejecución inicial del Programa, la gestión de las adquisiciones tuvo el acompañamiento del BID, debido a que el Ministerio no había logrado la contratación del Ente de Gestión, condición contractual de ejecución establecida en el contrato de préstamo.

Los atrasos en la contratación del Ente de Gestión se originaron en la Contraloría General de la República, ante la falta de comprensión de sus funciones, fue considerado como empresa supervisora y por tanto le negativa giró entorno a que el monto superaba el porcentaje establecido en la ley para supervisiones de obras (6%-8%). El borrador del contrato del ente de gestión fue remitido en noviembre 2018, con el cambio de gobierno (agosto 2019) y el consecuente cambio en las autoridades, tanto en Contraloría como en MiCULTURA, el proceso de referendo se volvió a retomar en el mes de enero 2020, cuando se realiza una sesión conjunta entre el Ministro de Cultura, la Coordinadora del Programa, el MEF y el Banco, con la máxima autoridad de la Contraloría, explicando la naturaleza del contrato con el Ente Gestor e importancia para lograr la ejecución del Programa; lográndose el refrendo en el mes de noviembre 2020.

El Costo del contrato inicial del Ente Gestor era de US\$ 5,669,154.50 dólares, con respecto al monto total del proyecto, correspondía al 12%, cubriendo los 5 años de ejecución del Proyecto, por lo que con los retrasos se renegociaron el tiempo y costo; para la ejecución del proyecto; en donde se logró consensuar un monto de **US\$ 3,476,755.13**, equivalente al 6% del monto total del proyecto de MiCULTURA. En relación al plazo de ejecución quedo establecido en **36 meses** y la vigencia del contrato para los fines del cierre administrativo será de 6 meses adicionales.

Para logra hacer efectivo el refrendo del contrato en el mes de Noviembre 2020, se realizaron los siguientes pasos:

- *Reuniones a nivel superior (MiCULTURA, MEF y Contraloría)* para explicar en primera instancia que para la ejecución del Programa el Organismo Ejecutor debería contratar un Ente Gestor (EG) de apoyo técnico; quien a asistiría a la UEP en la gestión de los distintos procesos y actividades.
- Se realizó *mesa técnica de trabajo*, para explicar los alcances del contrato del Ente de Gestión con especialidad en gerencia de proyectos y como se involucraban cada uno de los especialistas en las distintas etapas del proyecto de acuerdo a las necesidades que va requiriendo para la ejecución de las distintas actividades; dejando en claro que su contratación era necesaria para la gestión del proyecto y de apoyo para la supervisión de las obras previstas en el componente 2. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Culturales.

A partir de esta experiencia con la Contraloría, se establecieron mesas de trabajo entre MiCULTURA, Contraloría y Ente de Gestión; lo que ha agilizado los **refrendos de contratos** y hacer efectivas las contrataciones desde noviembre 2020 a la fecha.

Actualmente MiCULTURA, por medio de la UEP, ha realizado un análisis de los flujos de procesos que llevan las distintas modalidades de adquisiciones a lo interno del Ministerio, lográndose identificar a la fecha: las etapas, pasos y actores que conllevan estos procesos, los que se muestran en la tabla 8. Estos análisis de los flujos serán parte de los insumos que estará retomando el Ente de Gestión a quien se le ha delegado la elaboración del Manual de Procedimientos para la UEP, con el fin de evidenciar los momentos de intervención entre de la unidad (dirección) que solicita el servicio, la UEP, la administración

del Sistema ISTMO y la Contraloría. Este producto está previsto sea entregado a finales del mes de marzo, el cual identificará los tiempos para cada una de las etapas de estos procesos.

Tabla 8: Flujograma de los procesos por modalidad de adquisición (MiCULTURA).

Modalidad	Etapas	Pasos	Actores
Obras	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	12	UEP: Personal de Adquisiciones Departamento de Presupuesto: Jefe de la Unidad, Jefe de Compras, Director Administrativo.
	Proceso de Adquisición	13	Departamento de Compras: Analista de Compras (Operativo), Jefe de Compras (Supervisor).
	Formalización de Contrato	10	Departamento de Compras: Analista de Compras (Operativo), Jefe de Compras (Supervisor). Departamento de Control Fiscal: Fiscalizadores, Jefe de Control Fiscal.
Total de Pasos		35	
Bienes	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	12	UEP: Esp. Adquisiciones UEP, Coordinador UEP. Dirección de Presupuesto: Analista de Presupuesto, Supervisor de Presupuesto.
	Proceso de Adquisición	20	UEP: Esp. Adquisiciones UEP, Coordinador UEP. Departamento de Compras: Analista de Compra MiCULTURA, Jefe de Compras MiCULTURA. Dirección de Presupuesto: Analista de Presupuesto, Supervisor de Presupuesto. Departamento de Control Fiscal: Control Fiscal, Fiscalizadores, Jefe de Control Fiscal.
	Formalización de Contrato	13	Dirección de Finanzas Departamento de Presupuesto: Analista de Presupuesto, Supervisor de Presupuesto. UEP: Esp. De Adquisiciones Departamento de Control Fiscal: Control Fiscal, Fiscalizadores, Jefe de Control Fiscal. Departamento de Compras: Analista de Compra MiCULTURA, Jefe de Compras MiCULTURA. Departamento de Almacén: Operativo de Compras.
Total de Pasos		45	
Servicios diferentes a Consultoría/ Servicios de Consultoría	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	4	UEP: Esp. Adquisiciones UEP Dirección Solicitante: Jefe de la Unidad (DID), EAF. BID
	Proceso de Adquisición	18	UEP: Esp. Adquisiciones UEP Dirección de Presupuesto: Analista de Presupuesto, Supervisor de Presupuesto. Departamento de Compras: Analista de Compra MiCULTURA, Jefe de Compras MiCULTURA.
	Formalización de Contrato	13	UEP: Esp. Adquisiciones UEP Dirección de Presupuesto: Analista de Presupuesto, Supervisor de Presupuesto. Departamento de Control Fiscal: Control Fiscal, Fiscalizadores, Jefe de Control Fiscal. Departamento de Compras: Analista de Compra MiCULTURA, Jefe de Compras MiCULTURA.
Total de Pasos		35	

Fuente: Elaboración propia, basada en información de Power Point del Paso a Paso de las modalidades de adquisiciones del proyecto, facilitada por la Coordinación de MiCULTURA.

4.2.4 Lecciones Aprendidas

Como resultado de la revisión documental, la entrevista con el Jefe de Equipo de las operaciones PN-L1146 y la Coordinadora de la UEP de MiCULTURA, se pueden destacar las siguientes lecciones aprendidas:

- ✓ El no lograr contratar al Ente de Gestión a inicios del programa, generó atrasos significativos en la ejecución de los 2 primeros años del programa. Dentro de las condiciones contractuales de ejecución estipuladas del Contrato de Préstamo debe quedar establecido, la continuidad de

algunas acciones claves del proyecto, en paralelo a la selección y contratación de este tipo de Ente de Gestión de Apoyo Técnico.

- ✓ El contar con un coordinador de la UEP de MiCULTURA con experiencia en proyectos financiados por BID, facilitó de manera más ágil el poder identificar y solicitar el apoyo específico al Ente de Gestión para la gestión oportuna de los procesos del proyecto en los primeros 4 meses de su contratación.
- ✓ La comunicación directa entre la UEP y la autoridad institucional de la nueva administración de MiCULTURA, influyó en la facilitación del diálogo entre los actores del programa principalmente con Contraloría y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- ✓ Los procedimientos administrativos y financieros del proyecto, se realizan conforme las políticas del BID y se hacen los registros respectivos en los sistemas nacionales en conjunto con la Dirección responsable; generando de esta manera conocimiento con las áreas técnicas, administrativa-financiera y de adquisiciones del Ministerio de Cultura.
- ✓ La implementación de las mesas de trabajo permanente con Contraloría, facilitó la comprensión y subsanación de los contratos en los procesos de refrendo.

4.3 Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural – MiAmbiente

En la siguiente ficha se resumen la información básica del proyecto, destacándose lo correspondiente al Ministerio de Ambiente (MiAmbiente).

Prestatario	República de Panamá		Monto del Proyecto	
Organismo Ejecutor	MiCULTURA	MiAmbiente	Préstamo BID	Contrapartida Local
No. Proyecto	PN-L1146	PN-L1146	PN-L1146 MiCULTURA	
Contrato	4450/OC-PN	4451/OC-PN	\$45,000,000.00	\$1,200,000.00
Fecha de Firma	21 febrero 2018	21 febrero 2018	PN-L1146 MiAmbiente	
Periodo de Implementación	30 noviembre 2018 al 13 septiembre 2023	14 febrero 2018 al 13 septiembre 2023	\$62,000,000.00	\$5,000,000.00
Años de Ejecución	5 años	5 años	Total	
Sector	Desarrollo y Vivienda Urbanos		\$107,000,000.00	\$6,200,000.00
Estado	Implementación		\$113,200,000.00	
Objetivo General:	El objetivo del Programa es contribuir a la preservación y puesta en valor de los bienes patrimoniales culturales y naturales del país.			
Objetivos Específicos:	(i) Preservar cuatro áreas naturales protegidas mejorando su gestión e incrementando su sostenibilidad financiera; y (ii) Incrementar emprendimientos vinculados al patrimonio cultural y natural del país.			
Estructura del Proyecto	-Componente 1. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial, -Componente 2. Rehabilitación y Puesta en Valor de Bienes Patrimoniales. -Componente 3. Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales.			

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Contrato de Préstamo No. 4450/OC-PN y No. 4451/OC-PN

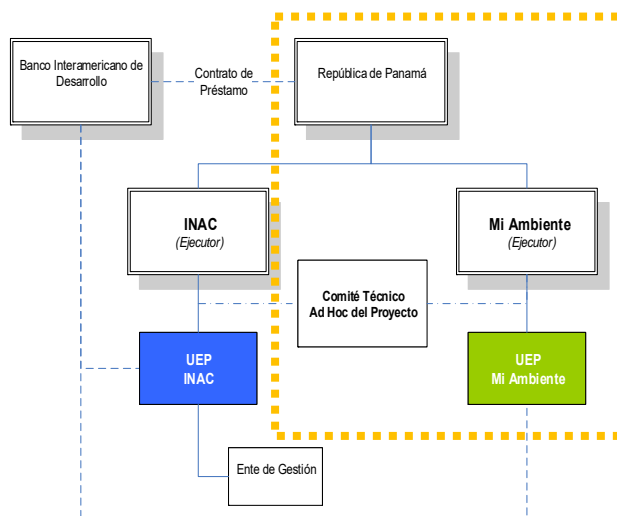
4.3.1 Esquema de Ejecución del Proyecto

Para la determinación del tipo de esquema de ejecución del programa, se realizó un Análisis Institucional⁷ aplicando el **Sistema de Evaluación de Capacidad Institucional –SECI** a MiAmbiente, para la ejecución del Proyecto PN-L1146 en el mes de marzo del 2017.

Para el caso de MiAmbiente, los resultados generales de la evaluación de capacidad institucional efectuada arrojaron como resultado una calificación de **80,87 %** equivalente a **un Mediano Desarrollo con un nivel de riesgo Medio**, lo que indicaba que el Ministerio de Ambiente contaba con capacidades para ejecutar el proyecto e implementar un plan de mejora que le permita mantener estas capacidades para futuras operaciones y ampliarlas. Como resultado del análisis, se elaboró un plan de fortalecimiento institucional que se recomienda fuese implementado en forma prioritaria e inmediata.

A partir de este análisis se propone que el Organismo Ejecutor MiAmbiente, establezca una Unidad Ejecutora de Proyecto. El Ministerio de Ambiente cuenta actualmente con una Unidad Ejecutora específica que está constituida para la ejecución de los componentes del Programa que tienen asignados. Conforme el ROP, la Unidad Ejecutora depende de la máxima autoridad institucional y se vinculan directamente con el Banco. Bajo este esquema la institución mantiene la responsabilidad única y exclusiva sobre el manejo de los recursos del proyecto que le corresponda. A continuación se presenta el Esquema General de Ejecución implementado en el marco del Programa de acuerdo a la capacidad institucional instalada de MiAmbiente:

Imagen 4: Esquema general de ejecución – Programa Conservación (MiAmbiente)



Fuente: Reglamento Operativo del Proyecto MiAmbiente. Agosto 2018.

De acuerdo a lo indicado en el ROP⁸, MiAmbiente como Organismo Ejecutor del proyecto, establece 4 niveles en su Estructura Orgánica y de Gestión del Proyecto:

⁷ Informe de Análisis Institucional y Propuesta de Esquema de Ejecución, Proyecto de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural, PN-L1146. Abril 2017

⁸ Reglamento Operativo del Proyecto. Agosto 2018. MiAMBIENTE.

- i. Nivel de dirección: la UEP depende jerárquicamente del Despacho Superior del Ministerio de Ambiente.
- ii. Nivel de supervisión general y seguimiento: el BID, el MEF y la CGR, en el marco de sus competencias, realizarán una supervisión de carácter general para velar por el cumplimiento del Contrato de Préstamo que regula el Proyecto, así como el desempeño en el logro de los objetivos y de los resultados esperados.
- iii. Nivel de validación técnica: La DAPB realizará las validaciones y aprobaciones de los aspectos técnicos del Proyecto.
- iv. Nivel de Operación: a través de una Unidad Ejecutora de Proyecto para una adecuada planificación, gestión técnica, ambiental y social, administrativa, financiera y contable, monitoreo y evaluación del mismo.

En la tabla 9 se presentan los actores y funciones generales del esquema de ejecución en el marco del Programa conforme lo descrito en el ROP:

Tabla 9: Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MiAmbiente)

Actores y sus funciones	
MiAmbiente	
MiAmbiente como Organismo Ejecutor, a través de la UEP, será responsable de la gestión de planificación, presupuesto, ambiental, social, de adquisiciones, administrativa, financiera, contable, de monitoreo y evaluación del Proyecto. Para la gestión técnica, la UEP trabajará en estrecha coordinación con la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad (DAPB).	
i.	Cumplir como entidad ejecutora con todas las condiciones y términos del Contrato de Préstamo, por lo cual MiAmbiente se compromete a desempeñar sus obligaciones con la debida diligencia y siguiendo los principios económicos, técnicos, administrativos y ambientales, adoptando medidas razonables que aseguren la ejecución exitosa del proyecto y debiendo suministrar al BID, al MEF, a la CGR y otros entes que correspondan los informes de avance respectivos.
ii.	Mantener registros contables y cuentas separadas para los fondos del préstamo. Estos registros contables y cuentas separadas para cada año fiscal serán auditados de acuerdo con principios de auditoría aplicados por auditores independientes aceptables al BID, de conformidad con el Contrato de Préstamo.
iii.	Garantizar la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones a desarrollar, por lo cual esta institución ejecutará técnica y financieramente el proyecto, a través de la UEP.
Despacho Superior MiAmbiente	
Representa la máxima autoridad del Ministerio y de él depende forma directa la UEP DE MiAmbiente.	
i.	Representar a la República de Panamá ante los organismos regionales e internacionales de ambiente y coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores las acciones de seguimiento y cumplimiento de los convenios y tratados internacionales sobre ambiente relativo a su competencia, aprobado y ratificado por la República de Panamá.
ii.	Dirigir y coordinar el Sistema Interinstitucional de Ambiente, así como la Comisión Consultiva Nacional de Ambiente y las comisiones consultivas provinciales, comarcales y distritales de Ambiente.
iii.	Autorizar concesiones de bienes del Estado en materia de recursos naturales renovables.
iv.	Autorizar los actos, operaciones financieras, contratos o transacciones con personas naturales o jurídicas para el cumplimiento de los objetivos del Ministerio de Ambiente.
v.	Aprobar el Reglamento Operativo del Proyecto y sus modificaciones, previa No Objeción del Banco.
vi.	Aprobar los Planes de Ejecución del Proyecto y Planes Operativos Anuales del Proyecto y sus modificaciones sustanciales.
vii.	Aprobar el Plan Financiero Multianual y el Presupuesto del Proyecto para la incorporación de este último al Anteproyecto de Presupuesto General del Estado.
viii.	Aprobar las solicitudes de desembolsos y la justificación de gastos y pagos del Proyecto en forma conjunta con el Viceministro/a o con el Secretario/a General.
ix.	Aprobar los informes de monitoreo semestral de avance del Proyecto previa remisión al Banco.
x.	x. Ejercer todas las demás funciones que por ley le corresponda con relación a este proyecto.
Viceministro MiAmbiente	
i.	Colaborar con el Ministro en sus ausencias accidentales o temporales y asumir las funciones que se le encomienden o deleguen.

Actores y sus funciones	
ii.	Aprobar las solicitudes de desembolsos y la justificación de gastos y pagos del Proyecto en forma conjunta con la Máxima Autoridad o con el Secretario/a General.
iii.	Ejercer todas las demás funciones que por ley le corresponda con relación a este proyecto.
Secretaría General MiAmbiente	
En coordinación con la Máxima Autoridad y el Viceministro, deberá apoyar para el buen funcionamiento del proyecto.	
i.	Representar al Ministro y Viceministro en actos, eventos, reuniones y designaciones a nivel nacional e internacional, entre otras actividades que le sean asignadas.
ii.	Aprobar las solicitudes de desembolsos y la justificación de gastos y pagos del Proyecto en forma conjunta con la Máxima Autoridad o con el Viceministro/a.
iii.	Ejercer todas las demás funciones que por ley le corresponda con relación a este proyecto.
Dirección de Política Ambiental	
La Dirección de Política Ambiental participará en el Proyecto a través de sus departamentos subyugados, con la especial colaboración del Departamento de Políticas y Estrategias Ambientales.	
i.	Coadyuvar en forma sistemática para una mejor toma de decisiones en la evaluación y gestión económica de los recursos ambientales y naturales.
ii.	Asesorar técnicamente a las unidades administrativas y operativas del Ministerio en la formulación, elaboración y seguimiento de los Planes Operativos Anuales (POA) de forma eficiente y efectiva para el cumplimiento de las metas.
iii.	Incorporar la Evaluación Ambiental Estratégica de manera temprana en las consideraciones ambientales al proceso de formulación de decisiones estratégicas contenidas en políticas, planes y programas, atendiendo sus riesgos y oportunidades, en función del desarrollo sostenible.
iv.	Ejercer todas las demás funciones que por ley le corresponda con relación a este proyecto.
Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad	
La Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, tiene como objetivo administrar eficientemente los espacios en los que se propicia la diversidad biológica, mediante la protección, regulación, preservación, restauración, conservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales, en el marco de las prioridades de desarrollo sostenible, y conforme a lo establecido en las políticas y normas vigentes para la conservación de las áreas protegidas, la biodiversidad, el patrimonio natural y los servicios eco sistémicos.	
i.	Cumplir con los compromisos ratificados en materia de biodiversidad y áreas protegidas.
ii.	Facilitar la asistencia técnica que permita establecer un sistema que integre, conserve y utilice los recursos naturales en el marco de las prioridades del desarrollo económico, social y ambiental.
iii.	Proponer y ejecutar políticas y convenios institucionales, programas y acciones que tiendan a la evaluación, conservación recuperación, protección y uso sustentable de los recursos naturales y la diversidad biológica, incluyendo los vinculados a Convenios Internacionales.
iv.	Formular y ejecutar políticas y programas vinculados a la identificación, protección y recuperación de especies amenazadas; la prevención y control de especies exóticas invasivas.
v.	Proponer e implementar políticas y programas vinculados con el aprovechamiento sustentable de los recursos biológicos, la restauración de hábitat, y la prevención de la degradación, así como el uso, acceso y distribución de beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.
vi.	Fomentar el turismo verde en las áreas protegidas como un mecanismo que contribuya a la conservación de la diversidad biológica y a la sostenibilidad financiera del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), en un marco de innovación, integración empresarial y comunitaria para el desarrollo social sostenible.
vii.	Proponer el desarrollo de sistemas de información, para apoyar la toma de decisiones relacionadas con el manejo y uso sostenible de la biodiversidad, que contribuya a la educación, concientización y la participación pública para su gestión sostenible.
viii.	Validar el PEP, POA, PFM, Presupuesto del Proyecto, solicitud de desembolsos, solicitudes de bienes y servicios, justificación de gastos y pagos del Proyecto, así como los informes semestrales de avance y las modificaciones sustanciales al PEP y POA, en forma previa a su remisión al Despacho Superior.
ix.	Validar técnicamente los proyectos a ser ejecutados por la UEP relacionado a los Componentes, que implica la aprobación de los diseños ejecutivos, términos de referencias, especificaciones técnicas y demás insumos técnicos necesarios.
x.	Aprobar el cumplimiento técnico, ambiental y social de los productos establecidos en los contratos.
xi.	Aprobar el PA del Proyecto, los Pliegos de Cargos, los procesos de contratación y la solicitud de pago a proveedores.
xii.	Ejercer todas las demás funciones que por ley le corresponda con relación a este proyecto. }

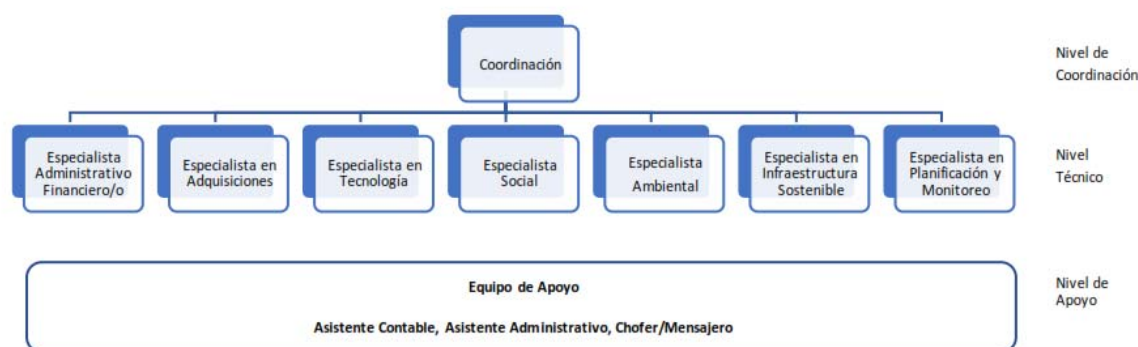
Actores y sus funciones	
Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP)	
Estructura propuesta en Reglamento Operativo	Esquema Actual de la UEP
<p>La UEP depende del Despacho Superior y está bajo la supervisión técnica de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y se vincula directamente con el Banco.</p> <p>La Unidad Ejecutora (UEP) conformada para la ejecución del Programa debe contar con 6 personas clave, 2 personal técnico y 4 personas de apoyo de acuerdo al ROP:</p> <ul style="list-style-type: none"> -1 Coordinador -1 Especialista Administrativo -Financiero -1 Especialista de Adquisiciones -1 Especialista de Planificación y Monitoreo -1 Especialista Ambiental -1 Especialista en Gestión Social <p>Adicionalmente se propone la contratación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> -1 Especialista en Infraestructura sostenible -1 Especialista en Tecnología <p>En caso de ser necesario, se podrá contratar un equipo de apoyo.</p> <ul style="list-style-type: none"> -1 Asistente Contable -1 Asistente Administrativo -1 Chofer -1 Mensajero 	<p>La UEP depende de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y es coordinada por la Dirección de Planificación del MiAmbiente.</p> <p>La Unidad Ejecutora (UEP) <u>actualmente</u> está conformada por personal institucional y no tienen dedicación exclusiva al proyecto 4 personas claves son las responsables de la gestión del Programa:</p> <ul style="list-style-type: none"> -1 Coordinador -1 Especialista de Adquisiciones -1 Especialista de Planificación y Monitoreo -1 Consultor Ambiental para 4 Planes de los estándares de sostenibilidad
Funciones	
<p>La UEP es responsable principal de la Dirección y el Gerenciamiento de la ejecución de los Componentes que le correspondan, el manejo de los recursos y el logro de los resultados específicos esperados. Siendo entonces responsable de la planificación, gestión técnica, presupuestaria, administrativa, de adquisiciones, financiera-contable, y de monitoreo y evaluación del proyecto.</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Velar por el cumplimiento del Contrato de Préstamo 4451/OC-PN, por el cumplimiento de Salvaguardias Ambientales y Sociales del BID y la normativa nacional aplicables. ii. Ejecutar y monitorear el Proyecto con los instrumentos de gestión (MdR, PEP, POA, PA, PFM y MMR), utilizando indicadores de gestión para resultados y gestión de riesgos y problemas, para asegurar el cumplimiento efectivo y oportuno del alcance, calidad, costos y plazos establecidos. iii. Coordinar y supervisar la ejecución técnica, administrativa y financiera del proyecto, así como la preparación de los informes de avance físico-financiero, que incluye ejecución financiera y presupuestaria del Proyecto. iv. Cuando corresponda, coordinar el desarrollo de actividades en conjunto con la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad (DAPB) y la Dirección de Política Ambiental (DPA). v. Ser el enlace entre el Organismo Ejecutor y el BID. vi. Preparar y presentar al BID los POA y los PA anualmente. vii. Actualizar periódicamente el PEP, POA, PA y otros instrumentos de planificación técnica-financiera del Proyecto. viii. Registrar y dar seguimiento a los resultados del Proyecto a través de los indicadores acordados. ix. Preparar y obtener la no objeción del BID de todos los documentos de licitación requeridos para la adquisición de obras, bienes y/o servicios, contratar empresas consultoras y consultoras/es individuales, cuando se requiera. x. Coordinar los procesos de licitación de acuerdo con las políticas del BID y las normas del Gobierno de Panamá en la materia. xi. Asegurarse de que los bienes, obras y/o servicios cumplen con los términos de referencia y con las especificaciones técnicas requeridas. xii. Preparar y presentar al BID las justificaciones de gastos y las solicitudes de desembolso. xiii. Preparar y presentar al BID y a los organismos competentes del Gobierno y poner a disposición del público los informes consolidados de seguimiento e informes de evaluación requeridos, que a su vez incluyen los aspectos ambientales y sociales. xiv. Mantener controles financieros y contables adecuados, incluida una cuenta aparte a los fines de este Proyecto. 	

Actores y sus funciones
xv. Garantizar el establecimiento de los controles internos y mantener sistemas apropiados de archivos de documentación de respaldo para su verificación por parte del BID y los auditores externos. xvi. Coordinar la preparación de la documentación para las Misiones de Seguimiento y Evaluación del proyecto. xvii. Generar la documentación de apoyo que se requiere en las auditorías financieras y administrativas y darles seguimiento de acuerdo con los procedimientos establecidos por MiAmbiente. xviii. Verificar que el Presupuesto del Ministerio de Ambiente cuente con las partidas presupuestarias necesarias para el desarrollo de las actividades contempladas en el POA del Proyecto.
Comité de Coordinación Técnica (CCT)
Integrado por MiAmbiente y MiCULTURA, siendo la instancia consultiva y de coordinación interinstitucional. El CCT-Ad HOC está conformado por los siguientes actores por parte de MiAmbiente: -Ministro de Ambiente, con voz y voto -Coordinador de la UEP – MiAmbiente; con voz y sin voto -Responsable Técnico en la UEP – MiAmbiente del tema; con voz y sin voto -Responsable Técnico de MiAmbiente del tema; con voz y sin voto.
El CCT tiene como función tratar los temas técnicos específicos y comunes que pudieren afectar la ejecución del Programa, y podrá ser convocado las veces que sea necesario de forma ad hoc, en respuesta a las necesidades que surjan durante la ejecución. El CCT es un importante interlocutor para facilitar el diálogo con agentes locales (alcaldías, patronatos, ATP) e internacionales (UNESCO), en aquellas actividades relevantes para la preservación y puesta a valor del patrimonio vinculado al Programa.

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Reglamento Operativo del Programa PN-L1146

En la figura 5 se aprecia la estructura prevista en el ROP de la UEP del Programa PN-L11146 para MiAmbiente:

Imagen 5: Estructura de la UEP – Programa Conservación (MiAmbiente)



Fuente: Reglamento Operativo del Proyecto MiAmbiente. Agosto 2018.

4.3.2 Gobernanza del Proyecto

La Gestión Técnica del Programa: De acuerdo a lo establecido en el Contrato de Préstamo No. 4451/OC-PN y el Reglamento Operativo del Programa, la Unidad Ejecutora debía depender del Despacho Superior del Ministerio, sin embargo en la implementación del Proyecto, la UE responde a la Dirección de Áreas Protegidas y Vida Silvestre y actualmente solo cuenta con el Coordinador (Directora de Planificación de

MiAmbiente), el Especialista de Adquisiciones quien atiende a su vez la parte legal, el Especialista de Planificación y Monitoreo apoya a la Coordinación del Programa y el Especialista ambiental.

La Gestión Financiera del Programa: Para efectos de la ejecución del Programa, el OE a través de la Dirección Financiera del Ministerio atiende todo lo relacionado a la gestión financiera, debido a que no se cuenta con un especialista dedicado exclusivamente a las actividades del Programa.

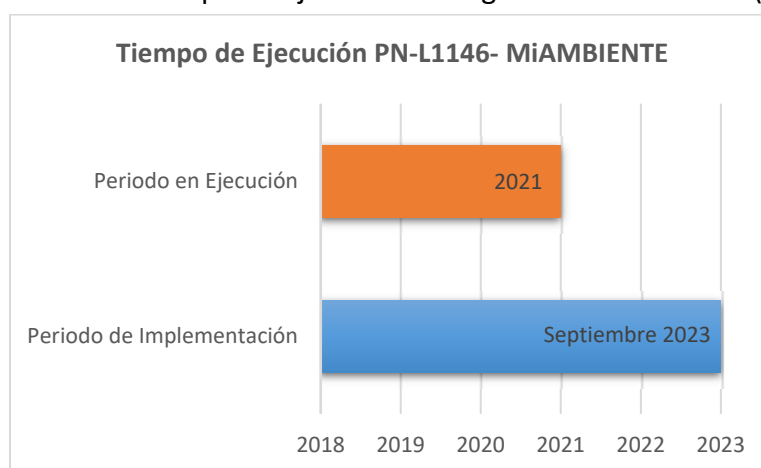
La Gestión de Adquisiciones y Contrataciones del Programa: La UEP, es el responsable de gestionar integralmente los procesos de adquisiciones del Programa, así como mantener un único archivo de todas las adquisiciones del Programa, ordenado y clasificado por fuente de financiamiento. Para llevar a cabo estos procesos el área solicitante y/o el especialista técnico de la institución prepara los términos de referencia y pliegos de licitación; posterior a ello la documentación se remite al especialista de adquisiciones de la UEP, quien revisa la documentación y es responsable de hacer la remisión ante el BID. A su vez el especialista de adquisiciones es el responsable de revisar y atender todos los aspectos legales del programa y la preparación de los contratos.

4.3.3 Análisis de las variables de ejecución

El Programa de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural, está en implementación actualmente, con un **tiempo de ejecución** de 5 años de conformidad a lo establecido en el contrato de préstamo suscrito el 21 de febrero del 2018.

El Ministerio de Ambiente (MiAmbiente) es responsable de la ejecución del *Componente 1. Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial*, en lo específico al Subcomponente 1.2. Para el apoyo a la gestión de Áreas Naturales Protegidas (AAPP) y el *Componente 3. Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales*, tiene un periodo de implementación del 14 de febrero del 2018 al 13 de septiembre del 2023; actualmente han transcurrido tres años de ejecución.

Gráfico 6: Tiempo de ejecución – Programa Conservación (MiAmbiente)



Fuente: Elaboración propia, basada en información de Contrato de Préstamo y PMR 2018-2020.

El proyecto tiene un costo total de US\$113,2 millones y es financiado mediante dos préstamos de inversión. Cada préstamo financia actividades relacionadas a las responsabilidades específicas de las entidades responsables. Las intervenciones a cargo de MiAmbiente tienen un costo total de US\$67

millones, de los cuales US\$62 millones serán financiados por el BID y US\$ 5 millones corresponden a la contrapartida local. A continuación, se presentan los costos y financiamiento del Proyecto PN-L1146:

Tabla 10: Costos y financiamiento – Programa Conservación (MiAmbiente)

Componente / Categoría de inversión		BID	CL	TOTAL	%
I.	Modernización de Instrumentos de Gestión Patrimonial b) Apoyo a la gestión de Áreas Naturales Protegidas	8.0	-	8.0	11.9%
III.	Preservación y Uso Sostenible de Bienes Naturales	50.4	-	50.4	75.2%
	Administración	2.0	5.0	7.0	10.4%
	Imprevistos	1.6	-	1.6	2.4%
Total		62.0	5.0	67.0	100%

Fuente: Contrato de Préstamo No. 4451/OC-PN

Conforme al PEP-POA cortado a noviembre del 2020, el proyecto ejecutado por MiAmbiente presenta una **ejecución acumulada** de US\$ 1,413,900.76 equivalente al 2.10% del presupuesto total; de acuerdo a lo programado al cierre del año 2020, debía presentar una ejecución del 60.1%, equivalente a US\$40,297,576.00; teniendo un desempeño bajo en su tercer año de implementación. Comparativo que se aprecia en el gráfico 7.

Gráfico 7: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (MiAmbiente)

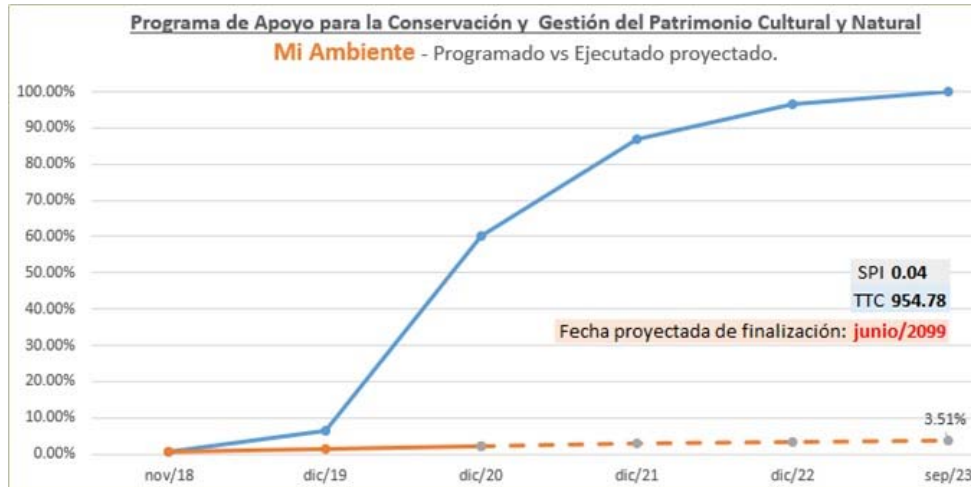


Fuente: Elaboración propia, basada en información PMR 2018-2019 y PEP-POA.

En el gráfico 8 se aprecia un índice de rendimiento del cronograma de 0.04, lo que significa que el proyecto presenta retrasos en su ejecución. De acuerdo al cálculo de Estimación de Tiempo para Completar⁹ (TTC/Time to Completion), si el proyecto sigue con ese mismo ritmo de ejecución baja podría tomarle 954.78 meses más para finalizar el proyecto con una fecha proyectada a junio del 2099.

⁹ Guía de Aprendizaje, Herramientas y Técnicas para la Gestión de Proyectos de Desarrollo. 2018 Gestión del Valor Ganado.

Gráfico 8: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado – (MiAmbiente)



Fuente: Elaboración propia, basada en información PMR 2018-2019 y PEP-POA.

La **gestión de las adquisiciones** del proyecto ha presentado atrasos, lo cual ha impactado significativamente en la ejecución del proyecto en los tres primeros años. De acuerdo a lo expresado en las entrevistas el MiAmbiente, ha presentado problemas en la preparación de los pliegos de licitación, lo que ha causado retrasos para la ejecución de las actividades. A continuación se presentan los tiempos promedios de los procesos de adquisiciones.

Tabla 11: Tiempos promedios de los procesos por modalidad de adquisición (MiAmbiente)

Modalidad	Etapas	Días	Actores
Servicios de Consultoría SBCC	Etapas Previas/Elaboración de la Requisición	76	Legal y Adquisiciones, Finanzas, Dirección Superior
	Proceso de Adquisición	165	Comisión Evaluadora, BID, Legal y Adquisiciones
	Formalización de Contrato	48	Dirección Superior, Contraloría, Legal
Total		289	
Obras CP	Etapas Previas/Elaboración de la Requisición	55	Legal y Adquisiciones, Finanzas, Dirección Superior
	Proceso de Adquisición	127	Comisión Evaluadora, BID, Legal y Adquisiciones
	Formalización de Contrato	48	Dirección Superior, Contraloría, Legal
Total		230	
Obras LPN	Etapas Previas/Elaboración de la Requisición	102	Legal y Adquisiciones, Finanzas, Dirección Superior
	Proceso de Adquisición	127	Comisión Evaluadora, BID, Legal y Adquisiciones
	Formalización de Contrato	48	Dirección Superior, Contraloría, Legal
Total		277	

Fuente: Elaboración propia, basada en el PEP 2021 de MiAmbiente

En relación a los tiempos de **refrendos de los contratos** por parte de la Contraloría dentro de MiAmbiente, se cuenta con el registro del tiempo previsto en el PEP-2021 de acuerdo al tipo de

modalidad de adquisición; mediante el cual se establecen un **tiempo de 45 días** a partir del inicio de recorrido del refrendo hasta el refrendo del contrato por parte del Contralor.

Situaciones Presentadas en la Implementación del Esquema de Ejecución del Programa MiAmbiente:

- A pesar del buen nivel de desempeño identificado en la evaluación de capacidad institucional efectuada a MiAmbiente, ha presentado debilidades en la implementación del proyecto, relacionadas a la baja capacidad en los temas de adquisiciones, financieros y técnicos, pese a los esfuerzos y apoyo (capacitaciones y acompañamiento) realizados por el Banco durante estos tres años de ejecución.
- La Unidad Ejecutora, no se encuentra adscrita a la Dirección del Despacho; sino a la Dirección de Áreas Protegidas y Biodiversidad, siendo más complejo la gestión del Programa.
- El personal a cargo de la UEP, no cuenta con las competencias requeridas y la curva de aprendizaje, ha tomado más tiempo de lo previsto, generando atrasos en la ejecución del proyecto. Sumado a eso la rotación constante del Coordinador, el cual ha sido reemplazado 3 veces por parte de MiAmbiente. Actualmente la Coordinación del Programa ha sido asignada la Directora de Planificación del Ministerio, quien debe atender otras asignaciones de la Institución.
- No tienen personal para la gestión de obras, ellos son especialistas en áreas protegidas, lo que no se previó inicialmente, por lo que ha habido retrasos en la determinación de alcances y presupuestos de las obras.

4.3.4 Lecciones Aprendidas

Como resultado de la revisión documental y las entrevistas realizadas, se pueden destacar las siguientes lecciones aprendidas:

- ✓ Durante el proceso de selección del personal de la UEP, el perfil debe estar acorde a las funciones a desempeñar, tener conocimiento y herramientas para la gestión de proyectos; así como el personal interno institucional relacionado al programa y/o proyecto debe ser capacitado o profesionalizarlos en el manejo de las políticas y/o procedimientos para una adecuada gestión del programa y/o proyecto, si la Institución decide asignarles responsabilidades directas para la ejecución del programa.
- ✓ Los cambios constantes e inestabilidad en el cargo de Coordinación (3) del programa, sumado a los cambios de Dirección del Ministerio, ha provocado retrasos en la ejecución, pérdida de los conocimientos adquiridos de los primeros años de ejecución e iniciar una nueva curva de aprendizaje en su tercer año de ejecución.
- ✓ El no contar con un especialista para la gestión de las obras previstas en el Programa desde el inicio como parte del personal clave de la UEP, generó atrasos significativos en la definición de alcances y presupuestos de las obras. Dentro de las condiciones previas estipuladas del Contrato de Préstamo debe quedar establecido la selección y contratación de este tipo de Especialista previo a la ejecución de las actividades, cuando el OE no cuenta con este tipo de especialidades por su misión institucional.

4.4 Programa Panamá en Línea

En la siguiente ficha se resumen la información básica del proyecto.

Prestatario	República de Panamá		Monto del Proyecto	
Organismo Ejecutor	Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental –AIG	Préstamo BID	Contrapartida Local	
No. Proyecto	PN-L1114			
Contrato	3683/OC-PN	\$ 22,000,000.00	\$ 8,000,000.00	
Fecha de Firma	03 agosto 2016	Total		
Periodo de Implementación	Septiembre 2016 a marzo 2021	\$ 30,000,000.00		
Años de Ejecución	5 años	Estado		
Sector	Reforma/Modernización del Estado	Implementación		
Esquema del Programa				
Objetivo General:	Mejorar la eficiencia y equidad en la prestación de los servicios públicos para contribuir a incrementar la competitividad económica y la inclusión social.			
Objetivos Específicos:	(i) modernizar el acceso a un conjunto de trámites estratégicos para empresas y ciudadanos; (ii) facilitar el acceso a los servicios públicos a los ciudadanos con mayores necesidades sociales; (iii) fortalecer a la AIG y otras entidades gubernamentales con responsabilidades de gobierno en línea y racionalización de trámites y (iv) mejorar la capacidad del Ministerio de Ambiente para la gestión de trámites.			
Estructura del Proyecto	-Componente I. Simplificación y disponibilidad en línea de trámites para la Competitividad y la equidad. -Componente II. Inclusión digital ciudadana para la equidad de acceso a los servicios públicos. -Componente III. Fortalecimiento institucional para la prestación de servicios públicos. -Componente IV. Fortalecimiento de MIAMBIENTE para la gestión de trámites (Componente cancelado en agosto 2017)			

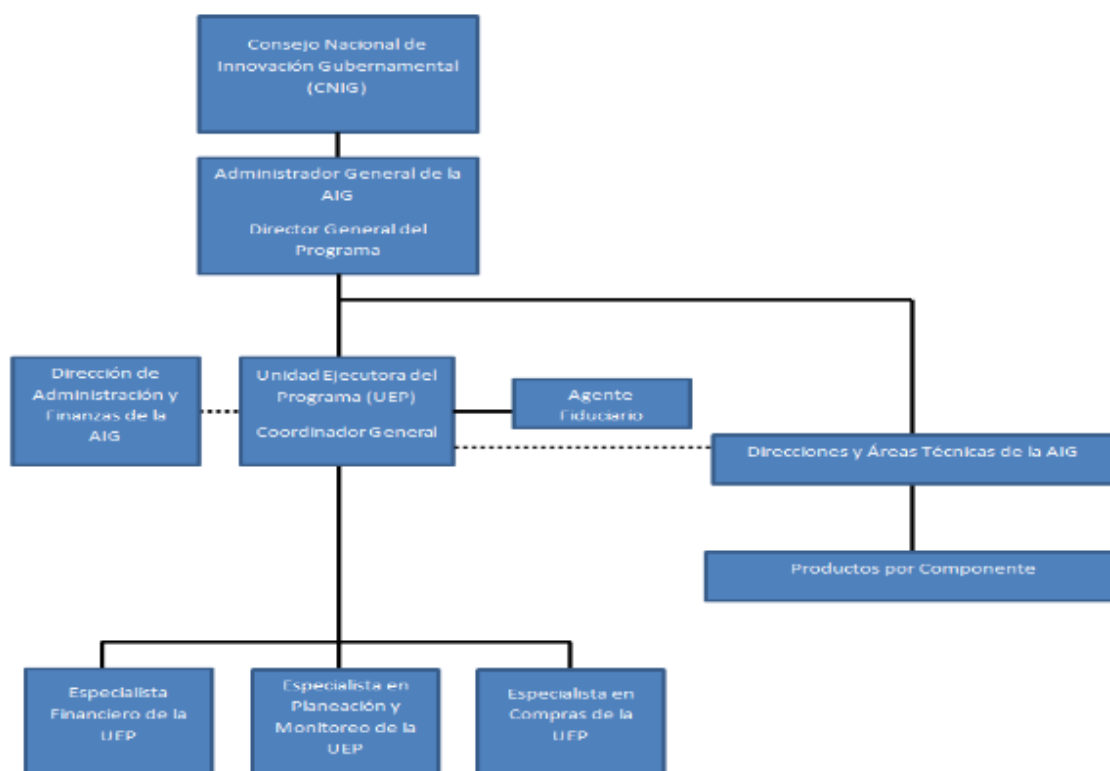
Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Contrato de Préstamo No.3683/OC-PN

4.4.1 Esquema de Ejecución del Proyecto

El OE del Programa es la Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG), a través de un ente nombrado para ese fin, denominado Unidad Ejecutora del Programa (UEP), que cuenta con el apoyo de las Direcciones Funcionales, encargadas de la ejecución de las actividades descritas en el PEP, en adelante llamadas Dirección Ejecutora de Actividad (DEA) que conforman la estructura organizacional del Organismo Ejecutor (OE). Dicha UEP, está constituida por un equipo técnico con los perfiles profesionales requeridos para la ejecución del programa, financiados con recursos del préstamo. En la imagen 6 se presenta el Organigrama para la Administración y Coordinación General del Programa.

La AIG, como OE a través de la UEP y las correspondientes DEA tiene la responsabilidad de la ejecución del Programa, manteniendo la relación directa con el Banco.

Imagen 6: Esquema general del organigrama de ejecución – Programa Panamá en Línea (AIG)



Fuente: Reglamento Operativo del Programa Panamá en Línea. Enero 2017.

En la tabla 12 se presentan los actores y funciones generales del esquema de ejecución implementado en el marco del Proyecto:

Tabla 12: Actores y funciones generales del esquema de ejecución (AIG)

Actores y sus funciones
Organismo Ejecutor AIG
<p>La OE a nivel interno para la gestión del programa cuenta con el apoyo de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administrador General de AIG (Director General del Programa Panamá en Línea). - La UEP (Unidad Ejecutora de Proyecto) - Las Direcciones Funcionales encargadas de la ejecución de las actividades, denominada DEA (Dirección Ejecutora de Actividad) <p>Entre las principales responsabilidades del OE a través de la UEP se encuentran: (i) dar cumplimiento a los objetivos y resultados del Programa; (ii) gestionar de forma integral el Programa en sus etapas de planificación, ejecución, monitoreo y cierre; (iii) liderar y velar por una adecuada gestión técnica, financiera y de las adquisiciones, en conjunto con las DEA, incluido el mantenimiento ordenado y completo de los respectivos archivos; (iv) revisar y aprobar los informes de seguimiento, evaluación y los estados financieros previstos en el Contrato de Préstamo; (v) supervisar y controlar la calidad de las intervenciones; (vi) implementar los mecanismos institucionales para promover la ejecución y sostenibilidad de las intervenciones del Programa; (vii) velar por el cumplimiento y difusión del ROP; (ix) asesorar y coordinar acciones legales correspondientes a los procesos de contratación realizados por el Programa, (x) asegurar la coherencia de la asistencia técnica a los organismos participantes con las políticas y normas de gobierno electrónico, y el aprovechamiento de los activos informáticos del Estado; (xi) pago a proveedores; y, (xii) otras actividades conexas y que se deriven del cumplimiento del Contrato de Préstamo 3683/OC-PN.</p>
Director General del Programa

Actores y sus funciones	
<p>El Administrador General de la AIG, es el Director General del Programa Panamá en Línea y tiene entre sus principales funciones las de formular sus lineamientos y políticas, supervisar su ejecución y efectuar las coordinaciones inter institucionales a nivel de los titulares de las entidades participantes/beneficiarias del Programa.</p> <ol style="list-style-type: none"> Supervisar a la UEP a través su Despacho, desde el punto de vista funcional, técnico, administrativo y financiero, para la ejecución de todas las actividades que se le asignen. Dotar a la UEP de los recursos y estructura necesaria para que la misma pueda cumplir con todas las funciones asignadas. Designar el coordinador general del Programa (coordinador de la UEP). Nombrar al personal que laborará en la UEP, el cual estará sujeto a las disposiciones contenidas en el reglamento interno de la institución. Suscribir resoluciones de licitación y/o inicio de procesos de Adquisiciones y Contrataciones del programa, que se realizarán con fondos del préstamo. <p>Así mismo es responsable de suscribir convenios interinstitucionales previos al inicio de la relación de trabajo y responsabilidades necesarias para llevar a cabo las actividades previstas en este Programa. Y realizar las coordinaciones con las principales instituciones de la administración pública panameña a través de los diferentes comités de coordinación interinstitucional que integra</p>	
Unidad Ejecutora de Proyecto (UEP)	
Estructura Propuesta en el ROP	Estructura conforme Actual
<p>La Unidad Ejecutora (UEP) de acuerdo a lo indicado en el ROP debía estar conformada para la ejecución del Programa por 5 personas clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Coordinador 1 Especialista Financiero 2 Especialista de Adquisiciones 1 Especialista de Monitoreo y Evaluación 	<p>Debido a los cambios de administración durante el año 2019 la Unidad Ejecutora (UEP), quedó conformada para la ejecución del Programa por 6 personas:</p> <ul style="list-style-type: none"> 1 Coordinador 1 Especialista Financiero 2 Especialista de Adquisiciones: <ul style="list-style-type: none"> - Técnico de Adquisiciones - Técnico de ISTMO y Panamá Compra 1 Especialista de Monitoreo y Evaluación 1 Técnico Legal
<p>La UEP está gestionada por un coordinador general, contratado específicamente para esta función, trabajando bajo la supervisión del Administrador General de la AIG, y es responsable de: (i) asegurar la coherencia de la asistencia técnica a los organismos participantes con las políticas y normas de gobierno electrónico, y el aprovechamiento de los activos informáticos del Estado; (ii) la elaboración de los pliegos en conjunto con la DEA para los aspectos técnicos; y (iii) el seguimiento de las actividades del Programa.</p> <p>Además, la UEP se ocupa de: (a) la interlocución con el Banco; (b) las solicitudes de desembolsos; (c) las propuestas de contrataciones y adquisiciones; (d) los reportes sobre el uso de los recursos; y (e) la remisión al Banco de los Planes Operativos Anuales (POA), Planes de Adquisiciones, e informes semestrales de avance, de auditoría y de evaluación. Asimismo, es responsable de realizar los controles que correspondan a los efectos de garantizar el adecuado uso y transparencia de los fondos bajo su responsabilidad.</p>	
Dirección Ejecutora de Actividad (DEA)	
<p>El administrador general de la AIG fungirá como director general del Programa y el coordinador de la UEP como su coordinador general. Ellos serán responsables de apoyar, dar seguimiento y revisar las labores de las distintas DEA, que están compuesto por las distintas direcciones de la AIG. A continuación, se enlistan las Direcciones responsables para la ejecución de los componentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dirección de Gobierno Electrónico - Administración General - Centro de Excelencia - Asesoría Legal - Dirección de Arquitectura Tecnológica - Gobierno Abierto - Dirección de Innovación Gubernamental - Dirección de Internet y Movilidad - Dirección de Gobernanza TI - Dirección de Tecnología y Transformación <p>La DEA es responsables de la coordinación y ejecución técnica de los cuatro componentes con sus respectivas actividades y productos a ser generados apoyando a la UEP del programa.</p>	

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Reglamento Operativo del Programa PN-L1114

4.4.2 Gobernanza actual del Proyecto:

La Gestión Técnica del Programa: Es responsabilidad del OE, a través de la UEP, mantener la coherencia e integridad entre las actividades, los productos y los resultados del Programa. Y las DEA de la AIG son responsables de la gestión técnica de los componentes y de garantizar que se generen los productos a ser financiados por el programa con la calidad requerida para que se alcancen los resultados e impacto esperados

La Gestión Financiera del Programa: Para efectos de la ejecución del Programa, el OE a través de la UEP, apoya a esta Dirección con un especialista financiero dedicado exclusivamente y de tiempo completo a las actividades del Programa. Los funcionarios de las direcciones de cada área dedican el tiempo que sea necesario a las actividades del Programa, y se apoyan en dicho especialista.

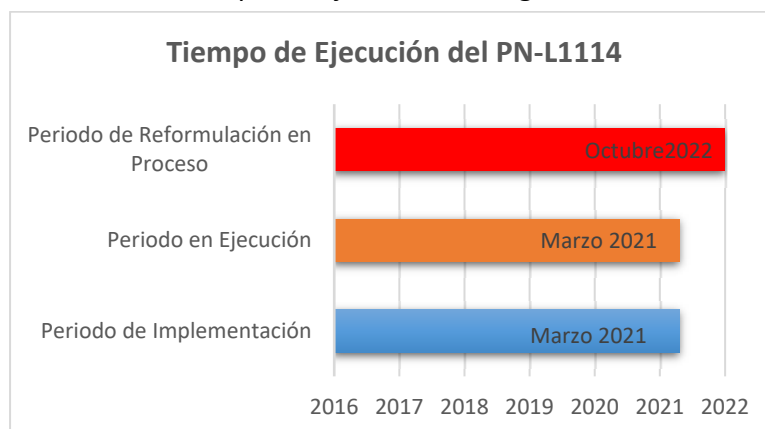
De acuerdo a lo expresado por la Coordinadora del Programa, el Apoyo a la UEP por parte del Director General de AIG y de las DEA, han generado la agilización de los procesos por medio del acercamiento ante las otras Instituciones relacionadas al Programa principalmente con el MEF en lo específico con la Dirección de Presupuesto de la Nación (DIPRENA) y la Contraloría General de la República. A su vez indican que no han presentado inconvenientes en relación a los techos presupuestarios, debido a que la Institución en los últimos 3 años ha demostrado un buen desempeño en la ejecución financiera.

La Gestión de Adquisiciones y Contrataciones del Programa: La UEP, es el responsable de todas las adquisiciones del Programa, en atención a su delegación como ejecutor de la operación establecido en el Contrato de Préstamo 3683/OC-PN. Por lo tanto, es responsabilidad plena del OE, a través de la UEP, gestionar integralmente los procesos de adquisiciones, así como mantener un único archivo de todas las adquisiciones del Programa, ordenado y clasificado por fuente de financiamiento.

4.4.3 Análisis de las variables de ejecución

El Programa Panamá en Línea, está en implementación actualmente, con un **tiempo de ejecución** de 5 años de conformidad a lo establecido en el contrato de préstamo suscrito el 03 de Agosto del 2016. Tiene un periodo de implementación de Septiembre 2016 a Marzo 2021; actualmente lleva un tiempo de ejecución de 4 años y 5.5 meses.

Gráfico 9: Tiempo de ejecución – Programa Panamá en Línea (AIG)



Fuente: Elaboración propia, basada en información de Contrato de Préstamo No. 3683 OC/PN e Informe II Semestre 2019 del Programa.

De acuerdo a lo expresado en las entrevistas¹⁰, el Organismo Ejecutor actualmente está gestionando una ampliación del plazo de ejecución por un año más (octubre 2022) ante el BID.

Los atrasos en la ejecución se dieron por la transición de las nuevas autoridades de administración de gobierno en el año 2019; la nueva dirección de AIG, solicitó revisar las actividades en ejecución y planificadas con el fin de que estas fueran reevaluadas y afines al plan de gobierno actual; esto generó que el programa se desarrollara más lento. Sumado a eso para el año 2020 se sumó la Pandemia del Covid-19 y se orientó trabajar en función de adelantar las actividades relacionadas a los temas de tecnología, realizando plataformas de urgencia en conjunto con Presidencia, MINSA y AIG, quedando las actividades previstas del programa bastantes desfasadas para poder atender esta emergencia.

El costo del Programa asciende a US\$ 30,000,000.00; el cual se desglosa en la siguiente tabla de costos y financiamiento del Proyecto PN-L1114.

Tabla 13: Costos y financiamiento – Programa Panamá en Línea (AIG)

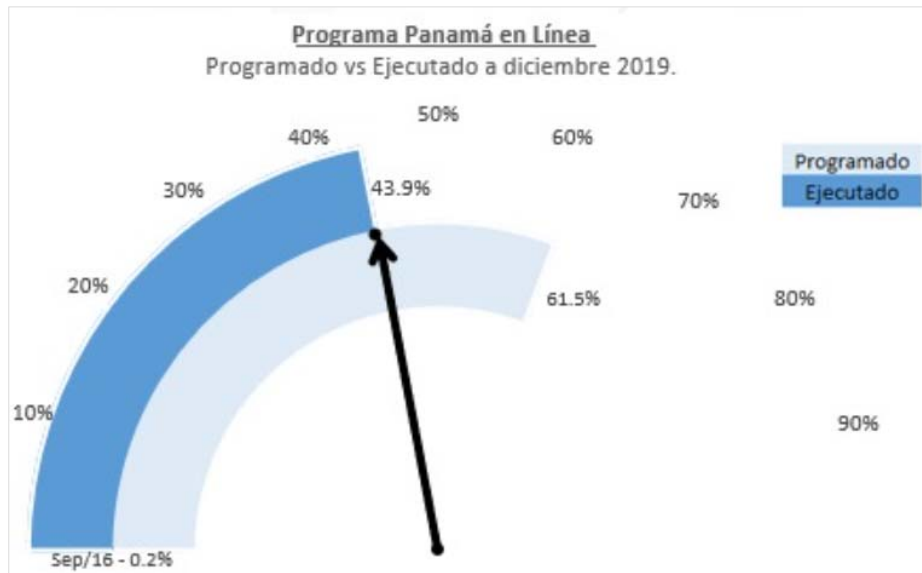
Componentes	Banco	Aporte Local	Total
Componente 1- Simplificación y disponibilidad en línea de trámites para la competitividad y la equidad	9,002,250	2,505,750	11,508,000
Componente 2 - Inclusión digital ciudadana para la equidad de acceso a los servicios públicos	3,130,500	1,043,500	4,174,000
Componente 3 - Fortalecimiento institucional para la prestación de servicios públicos	7,292,250	3,925,750	11,218,000
Administración del Proyecto	1,130,000	360,000	1,490,000
Equipo de Gestión	900.000	300.000	1,200.000
Auditorías	150.000	50.000	200.000
Evaluaciones (intermedia, final e impacto)	80.000	10.000	90.000
Imprevistos	1,445,000	165,000	1,610,000
Total	22,000,000	8,000,000	30,000,000

Fuente: Reglamento Operativo del Programa Panamá en Línea. Enero 2017.

Conforme al PMR Enero-Diciembre 2019, el proyecto ejecutado por AIG presenta una **ejecución acumulada** de US\$ 13,164,615.00 equivalente al 43.9 % del presupuesto total; de acuerdo a lo programado al cierre del año 2019 debía presentar una ejecución del 61.5%, equivalente a US\$ 18,455,254.00. En el gráfico 10 se aprecia el comportamiento anual de este comparativo.

¹⁰ Entrevista realizada a la Coordinación del Programa Panamá en Línea y el Jefe de Equipo del BID, María Inés Vásquez Rossi. 3 Marzo 2021.

Gráfico 10: Programado vs. Ejecutado a diciembre 2019 – Panamá en Línea

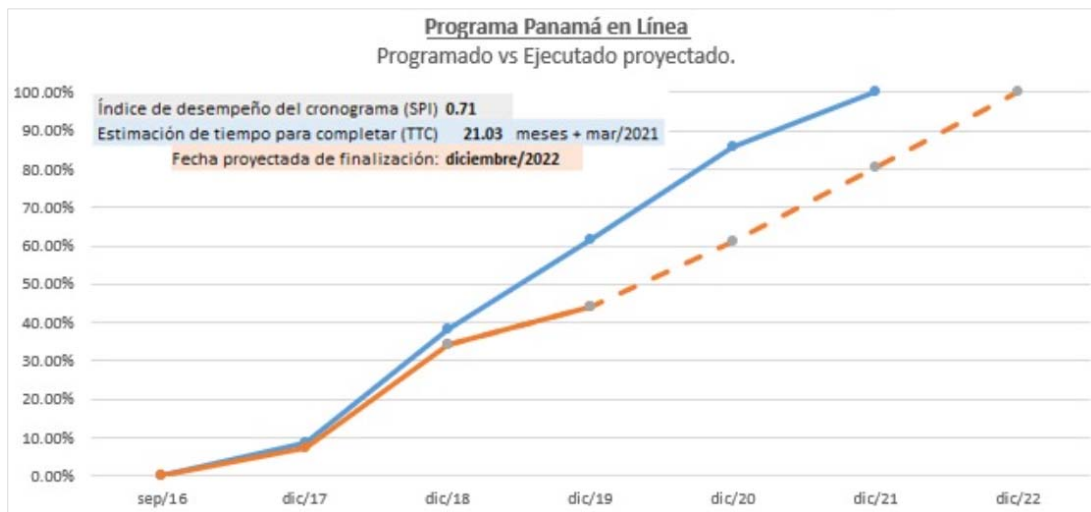


Fuente: Elaboración propia, basado en información de PMR-2016-2019.

Nota: La ejecución financiera programa y ejecutada, se presenta cortada al 2019, debido a que no se tuvo acceso a la información actualizada a Diciembre 2020 y Programación 2021.

En gráfico 11, de acuerdo al cálculo de Estimación de Tiempo para Completar¹¹ (TTC/Time to Completion), si el programa sigue con ese mismo ritmo de ejecución requeriría 21 meses más para finalizar el proyecto con una fecha probable de Diciembre 2022.

Gráfico 11: Porcentaje anual de ejecución programado vs. ejecutado/proyectado



Fuente: Elaboración propia basada en información de PMR-2016-2019

Para la identificación de los tiempos promedios de los **procesos de adquisiciones** para este programa, se tuvo como base el PA en el que extrajeron los tiempos promedios detallados en la tabla 14.

¹¹ Guía de Aprendizaje, Herramientas y Técnicas para la Gestión de Proyectos de Desarrollo. 2018 Gestión del Valor Ganado.

Adicionalmente, durante las entrevistas realizadas se identificó lo siguiente que los tiempos previstos en los procesos de adquisiciones y contrataciones por parte de la UEP, se vieron afectados por situaciones ajenas a su capacidad de gestión tales como:

- El periodo de transición de las nuevas autoridades en el AIG e Instituciones involucradas en el programa, conllevó aún proceso de reformulación de las actividades planteadas en el POA 2019 y años subsiguientes; las que debían estar alineados al nuevo Plan de Gobierno País; generando atrasos en los procesos de adquisiciones.
- La reformulación conllevó a muchos cambios internos dentro de las actividades y por consiguientes en los montos iniciales, requiriéndose hacer traslado de montos entre componentes; siempre y cuando fueran viables para el cumplimiento de los Indicadores. Para ello se trabajó en conjunto la UEP, Directivos de AIG y el Banco, fortaleciendo una buena sinergia entre las partes.

Tabla 14: Tiempos promedios de los procesos por modalidad de adquisición (AIG)

Modalidad	Etapas	Días	Actores
Servicios de Consultoría SBCC	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	30	Legal y Adquisiciones, Finanzas, Dirección Superior
	Proceso de Adquisición	195	Comisión Evaluadora, BID, Legal y Adquisiciones
	Formalización de Contrato	45	Dirección Superior, Contraloría, Legal
	Total	270	
Bienes LPN	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	45	Legal y Adquisiciones, Finanzas, Dirección Superior
	Proceso de Adquisición	96	Comisión Evaluadora, BID, Legal y Adquisiciones
	Formalización de Contrato	45	Dirección Superior, Contraloría, Legal
	Total	186	
Bienes LPI	Etapas Previas/ Elaboración de la Requisición	60	Legal y Adquisiciones, Finanzas, Dirección Superior
	Proceso de Adquisición	143	Comisión Evaluadora, BID, Legal y Adquisiciones
	Formalización de Contrato	45	Dirección Superior, Contraloría, Legal
	Total	248	

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Plan de Adquisiciones No. 3683/OC-PN

En relación a los tiempos de **refrendos de los contratos** por parte de la Contraloría, se indica que este proceso es una de las grandes limitantes para la ejecución del programa; debido a que a veces es tan variable las observaciones que dan a los mismos tipos de licitaciones dependiendo del criterio de cada contralor al que se le asigne el expediente. A su vez se indica que en algunos casos han transcurrido **2 meses** desde el envío del expediente a refrendar y han solicitado información adicional para continuar con el proceso. Para solventar, destrabar y agilizar este trámite ante Contraloría, la UEP se ha apoyado de la gestión de los Directores de AIG.

Para el caso de AIG, los estados de subsanaciones de los expedientes han sido bajo por la experiencia con la que cuenta el Equipo de la UEP y el perfil profesional con el que cuenta como Asesor legal y técnicos en el sistema de ISTMO y Panamá Compra.

Situaciones Presentadas en la Implementación del Esquema de Ejecución del Programa:

- Durante la primera fase de implementación del programa periodo del 2016-2019, el personal clave de la UEP, fue seleccionado mediante concurso y el personal seleccionado tenían experiencia en el manejo de proyectos.
- El cambio de la administración del nuevo gobierno en Panamá y por ende de la Autoridad del AIG durante el año 2019; generaron la salida del Coordinador de la UEP, por lo que se nombraron 2 coordinadores interinos en distintos tiempos sin embargo no funcionaron. En ese sentido, se decide que el especialista de adquisiciones se haga cargo de la Coordinación por su experiencia en temas legales, manejo de proyectos financiados y políticas BID.
- Actualmente los contratos del Equipo Técnico de la UEP, indican que su jefe inmediato al cual responden es al Director de Finanzas, sin embargo la UEP responde directamente al Director General de AIG, sin pasar por intermediarios conforme se estableció en el Reglamento Operativo y organigrama del programa.

4.4.4 Lecciones Aprendidas

- ✓ El conocimiento en financiamientos, políticas externas, manejo de sistemas, leyes nacionales y el compromiso por parte del personal clave de la UEP sumado el apoyo por parte de la institución de AIG, generó la gestión adecuada de los procesos del programa ante las otras instituciones como Contraloría y MEF.
- ✓ Durante el proceso de selección del personal de la UEP, el perfil debe estar acorde a las funciones a desempeñar, tener conocimiento y herramientas para la gestión de proyectos; así como el personal interno institucional relacionado al programa y/o proyecto debe ser capacitado o profesionalizarlos en el manejo de las políticas y/o procedimientos para una adecuada gestión del programa y/o proyecto.
- ✓ La salida del Coordinador debido a los cambio de Autoridades en AIG, el reconocimiento y anuencia por parte de la máxima autoridad y el apoyo del Banco en relación a la reestructuración del personal clave de la UEP; permitió valorar y tomar en cuenta la experiencia dentro del mismo personal de la unidad, para la elección del nuevo coordinador y de esta manera mantener los conocimientos adquiridos de los primeros años de ejecución y dar continuidad sin la necesidad de una nueva curva de aprendizaje en la gestión del programa.
- ✓ El tener involucrados y comprometidos a los actores claves internos (Dirección General, Unidades Gestoras y UEP), externos (Entidades involucradas Municipales, Proveedores) y el apoyo del Banco, mediante el conocimiento hacia donde se quiere llegar con el programa y el establecimiento de Reuniones, firmas de Convenios y/o contratos; ha permitido lograr el sentido de pertenencia del programa dentro de AIG y en cada entidad para resolver los distintos procesos requeridos para la ejecución del programa.
- ✓ El programa se vio inmerso en un proceso de reevaluación de las actividades previstas durante el cambio de gobierno y de autoridades institucionales (AIG, Contraloría, MEF, Municipalidades) alineados al nuevo plan de gobierno país; lo que provocó un bajo desempeño en el ritmo de ejecución que presentaba el programa en el año 2019.

4.5 Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad

En la siguiente ficha se resumen la información básica del proyecto.

Prestatario	República de Panamá		Monto del Proyecto	
Organismo Ejecutor	Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación -SENACYT	Préstamo BID	Contrapartida Local	
No. Proyecto	PN-L1117			
Contrato	3692/OC-PN	\$ 30,000,000.00	\$ 15,000,000.00	
Fecha de Firma	01-septiembre-2016	Total		
Periodo de Implementación	24 abril 2017 a diciembre 2021	\$ 45,000,000.00		
Años de Ejecución	5 años	Estado		
Sector	Ciencia y Tecnología	Implementación		
Esquema del Programa				
Objetivo General:	Contribuir a mejorar la inclusión social y la productividad, a través del fomento de la inversión en innovación e investigación.			
Objetivos Específicos:	(i) Aumentar las capacidades de planificación, ejecución, articulación y evaluación del Sistema Nacional de Innovación (SNI). (ii) Incrementar las capacidades de innovación e investigación dirigidas al sector productivo en las áreas prioritarias del PENCYT. (iii) Promover la innovación social incrementando la participación de grupos excluidos en el proceso de innovación. (iv) Incrementar la inversión e innovación e investigación en el sector social.			
Estructura del Proyecto	-Componente 1. Fortalecimiento del Sistema de Innovación, Ciencia y Tecnología. -Componente 2. Investigación para la Productividad Orientada por Misión. -Componente 3. Innovación para la Inclusión Social.			

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Contrato de Préstamo No.3692/OC-PN

4.5.1 Esquema de Ejecución del Proyecto

El organismo ejecutor (OE) del Programa es SENACYT, a través de una Unidad Coordinadora del Programa (UCP) que está creada dentro de la organización funcional de la SENACYT, la cual está adscrita a la Dirección de Administración y Finanzas (DAF). La UCP tiene la responsabilidad de servir de apoyo a las 5 Direcciones Nacionales de SENACYT (Unidades Gestoras), en la ejecución de las actividades del programa contenidas en el Plan Operativo Anual (POA) y facilitar la coordinación entre SENACYT y las entidades externas que participan del programa. Adicionalmente, es el punto focal para el seguimiento de la planificación, reporte de actividades, informes y otros, con el Banco.

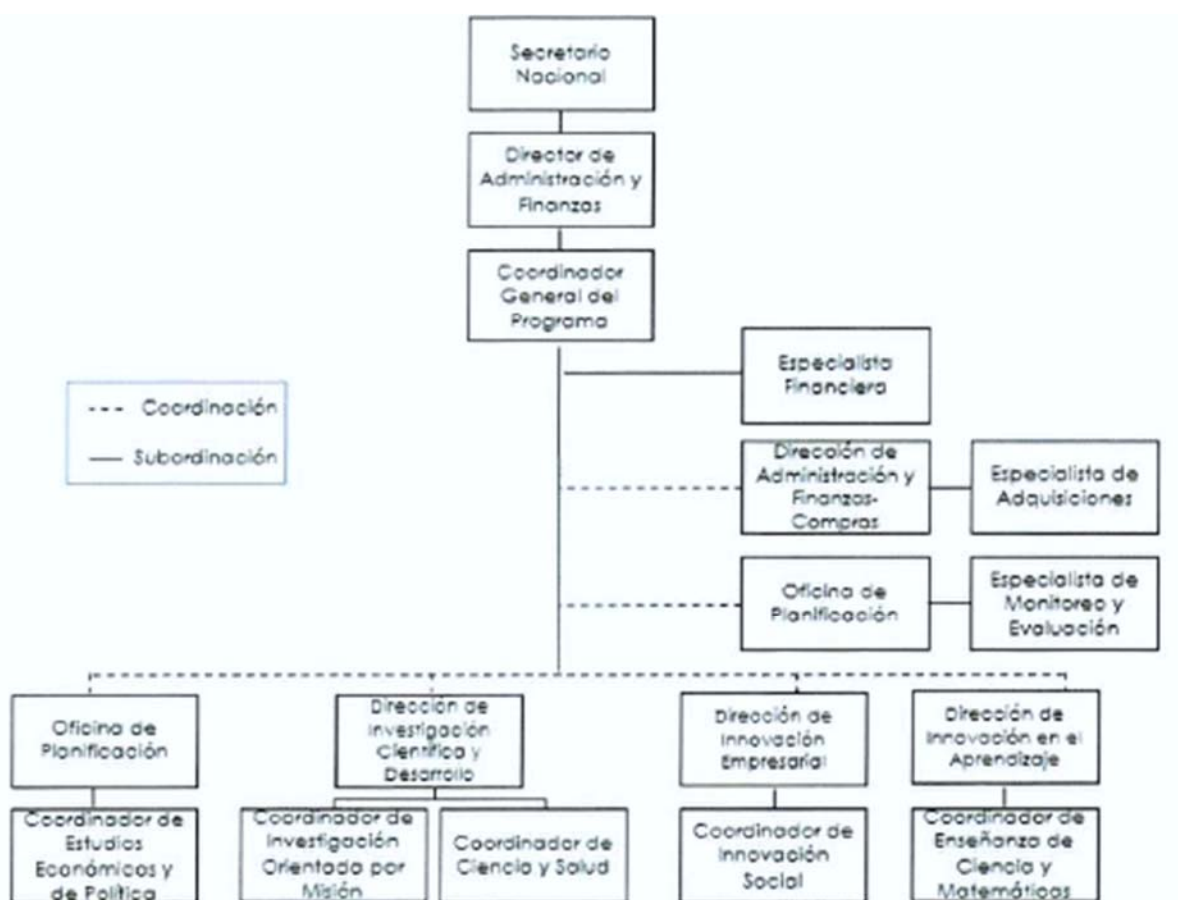
La Dirección de Administración y Finanzas (DAF), es la responsable ante el OE de la ejecución del Programa y se crea la UCP como unidad de apoyo focal a la DAF, con funciones de coordinación del Programa, incluyendo las de monitoreo y seguimiento. De acuerdo a lo indicado en el ROP, el equipo de la UCP debe contar con 4 personas con los siguientes perfiles: Coordinador de Programa, Especialista en Compras y Contrataciones, Especialista Financiero, Especialista de Monitoreo y Evaluación. Así también indica 5 Asistentes de Coordinaciones de Programa, para apoyo técnico y administrativo del Programa que apoyarán a las Unidades Gestoras (Direcciones Nacionales de la SENACYT).

Los Componentes y subcomponentes del programa están bajo la responsabilidad de Las 5 Unidades Gestoras, quienes dirigen la planificación, ejecución y seguimiento de las actividades del Programa con el Apoyo de la UCP, las que se citan a continuación:

- Dirección de Investigación Científica y Desarrollo (Gestión de Ciencia y Tecnología)
- Dirección de Innovación Empresarial
- Dirección de Aprendizaje y Popularización
- Oficina de Planificación
- Administración y Finanzas

En la imagen 7 se presenta el Esquema General de Ejecución Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad:

Imagen 7: Esquema general de ejecución – Programa Innovación (SENACYT)



Fuente: Manual de Operaciones del Programa. Marzo 2017.

En la tabla 14 se presentan los actores y funciones generales del esquema de ejecución implementado en el marco del Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad:

Tabla 15: Actores y funciones generales del esquema de ejecución (SENACYT)

Actores y sus funciones	
Organismo Ejecutor SENACYT (OE)	
Como Organismo Ejecutor, es responsable de la Coordinación del Programa.	
(i)	Representar al Gobierno de la República de Panamá en las relaciones con el BID, tanto en la preparación, como en la ejecución del Programa.
(ii)	Asegurar que el Programa sea ejecutado en el marco integral de la Política y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y de acuerdo con lo establecido en el contrato del préstamo 3692/OC-PN.
(iii)	Crear una Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP), con el fin de coordinar las diferentes actividades administrativas y financieras necesarias para la ejecución del Programa.
(iv)	Facilitar el proceso financiero a través de la Dirección de Administración y Finanzas.
(v)	Realizar el seguimiento permanente de la ejecución técnica del Programa y tomar los acuerdos y las decisiones necesarias para el cumplimiento de las metas.
(vi)	Conocer y dar seguimiento a los avances del programa y establecer medidas correctivas para el cumplimiento del contrato de Préstamo.
(vii)	Realizar la selección del personal que conforma la UCP.
(viii)	Revisar la planificación de ejecución anual a través del POA.
(ix)	Aprobar el Plan Operativo Anual, el Plan de Adquisiciones, el Manual de Operaciones del Programa y sus modificaciones cuando sea necesario.
Dirección de Administración y Finanzas de la SENACYT	
La DAF es la responsable de ejecutar en forma General y velar por la ejecución del Programa en el apoyo de la UCP.	
Sus principales responsabilidades son:	
(i)	Actuar como interlocutor principal entre el OE y el Banco.
(ii)	Revisar los presupuestos anuales preparados por la UCP para la ejecución del Programa, los componentes del financiamiento BID y contrapartida local; gestionar la aprobación de las asignaciones correspondientes en el presupuesto de la SENACYT y velar por la buena administración de estos recursos.
(iii)	Asegurar que se lleva a cabo la ejecución del Programa con la debida diligencia y de conformidad con las leyes, las normas, los reglamentos financieros y técnicos vigentes de la República de Panamá y de acuerdo con la política financiera del Banco.
(iv)	Velar por la implementación y cumplimiento de los sistemas de control interno, de conformidad al manual de procesos correspondiente.
(v)	Velar que los procesos de adquisiciones de bienes, obras y servicios del Programa se realicen cumpliendo las políticas del Banco y la legislación nacional.
(vi)	Dar seguimiento a los procesos contables y financieros relacionados con los recursos asignados al Programa y sus modificaciones y proveer en los plazos establecidos, en coordinación con la UCP, la información requerida por el OE, el BID o a los auditores.
(vii)	Asegurar el pago a proveedores en los tiempos mínimos posibles.
(viii)	Gestionar las solicitudes de desembolsos de fondos ante el BID.
(ix)	Gestionar, en coordinación con la UCP, la contratación oportuna de la firma de auditoría externa, y asegurar que los estados financieros auditados sean presentados al Banco dentro del plazo establecido en el Contrato de Préstamo.
(x)	Ejecutar los procesos de gestión, depósito, erogación, transferencia y registro de los recursos financieros; que se utilicen para la cancelación de obligaciones contraídas con aplicación al presupuesto del Programa.
(xi)	Informar periódicamente a la UCP, sobre la disponibilidad financiera con el fin de mantener un adecuado control sobre los fondos del Programa.
(xii)	Enviar al BID los informes semestrales del Programa, en los plazos establecidos a la finalización de cada semestre, así como cualquier información adicional requerida por el Banco, relacionada con la ejecución del Programa.

Actores y sus funciones	
(xiii)	Autorizar las solicitudes de pago a proveedores, previamente revisadas por la UCP, del cumplimiento de las tareas y recibido conforme.
Unidad Coordinadora de Proyecto (UCP) – Conforme ROP y funcionamiento actual.	
La UCP está gestionada por un coordinador general, contratado específicamente para esta función, trabajando bajo la supervisión de la DAF del SENACYT.	
La Unidad Coordinadora (UCP) de acuerdo a lo indicado en el ROP está conformada para la ejecución del Programa por 9 personas:	
1 Coordinador	
1 Especialista Financiero	
1 Especialista de Adquisiciones (Compras y Contrataciones)	
1 Especialista de Monitoreo y Evaluación	
5 Asistentes de Coordinaciones del Programa	
La UCP es la responsable de ejecutar y coordinar en forma general el funcionamiento del Programa, siendo sus principales responsabilidades:	
<ul style="list-style-type: none"> (i) Coordinar la ejecución del Programa, de conformidad con las normas financieras y técnicas, y de acuerdo con los planes, especificaciones, calendario de inversiones, presupuestos, reglamentos y otros documentos que el Banco haya aprobado. (ii) Coordinar y administrar en forma general y financiera el Programa, asegurando el manejo eficiente de los recursos del préstamo y el cumplimiento de las políticas del banco en materia de adquisiciones, contrataciones, desembolsos y auditoría, entre otras. (iii) Planificar de manera conjunta con las unidades gestoras la ejecución del Programa incluyendo la preparación y seguimiento de los POA, PEP, PF y PA, el monitoreo de los avances del Programa y de cumplimiento de las metas establecidas. (iv) Coordinar y dar seguimiento a los procesos de adquisiciones y contrataciones de bienes, obras y servicios del Programa, asegurando el cumplimiento de las políticas del Banco y la legislación nacional aplicable. (v) Preparar la información requerida para la actualización del Sistema de Ejecución de Planes de Adquisiciones (SEPA) del BID, con todos los procesos de adquisiciones y contrataciones, y sus avances financieros. (vi) Dar seguimiento a los procesos contables y financieros relacionado con los recursos del Programa y la provisión de información a los auditores para la preparación de los estados financieros del Programa. (vii) Conciliar periódicamente los registros de la contabilidad institucional con los registros del Banco (LMS1). (viii) Preparar y enviar a la DAF los informes semestrales de progreso del Programa, que deben ser enviados al BID, al finalizar el semestre en los tiempos indicados; así como cualquier Información adicional requerida por el Banco, relacionada con la ejecución del Programa. (ix) Velar por la calidad y pertinencia de la planificación y de todos los requerimientos técnicos y administrativos necesarios para la buena ejecución de los componentes y subcomponentes y actividades del Programa. (x) Atender las observaciones, si las hubiera, de los informes de auditoría con relación al Programa. (xi) Gestionar la contratación oportuna de la firma auditora externa, de manera que los estados financieros auditados sean presentados al Banco dentro de los plazos establecidos. (xii) Verificar las gestiones de pago, previa revisión del cumplimiento de las tareas y productos de las contrataciones, que cuentan con el recibo conforme de las unidades gestoras. (xiii) Presentar a la DAF las recomendaciones del informe de evaluación, para la compra y contratación de bienes, obras o servicios y documentarlos según corresponda. (xiv) Mantener actualizada la información relacionada con el estado y avance del Programa y elaborar los informes que sean solicitados por el prestatario, el organismo executor y/o el BID. 	

Actores y sus funciones
<p>(xv) Dar seguimiento al cumplimiento del Plan de Monitoreo y Evaluación aprobado para el Programa y establecer Planes Anuales de Monitoreo y Evaluación; y el Plan Anual de Evaluación.</p> <p>(xvi) Actualizar, en coordinación con las unidades gestoras, la Matriz de Riesgos del Programa que permita prever situaciones que tengan efectos sobre su ejecución y establecer las medidas para su atención y mitigación.</p> <p>(xvii) Informar a la DAF y al OE, cuando lo requieran, el estado de cumplimiento del Programa, tanto en lo financiero, como en lo técnico y administrativo, así como los problemas o desafíos detectados en su ejecución o los previstos que se podrían enfrentar.</p>
Unidades Gestoras del SENACYT
<p>Las Unidades Gestoras son las Direcciones Nacionales que tienen el SENACYT, estas son responsables directas de la ejecución e implementación de los Componentes y Subcomponentes del Programa. Estas Unidades Gestoras cuentan con Coordinadores (5 Asistentes de Coordinaciones del Programa), quienes atienden específicamente todo lo relacionado al Programa dentro de las Unidades siendo los siguientes:</p> <p>1 Coordinador de Estudios Económicos y de Política</p> <p>1 Coordinador de Investigación Orientada por Misión</p> <p>1 Coordinador de Ciencia y Salud</p> <p>1 Coordinador de Innovación Social</p> <p>1 Coordinador de Enseñanza de Ciencia y Matemáticas.</p> <p>Las funciones principales de los Coordinadores son:</p> <p>(i) Colaborar en la formulación y en el seguimiento del Plan Operativo Anual (POA) del componente asignado.</p> <p>(ii) Realizar seguimiento y actualización al Plan de Ejecución Plurianual (PEP) y al Plan de Monitoreo y Evaluación del componente asignado.</p> <p>(iii) Ejecutar los procedimientos administrativos según el Manual de Operaciones del Programa para implementar el POA.</p> <p>(iv) Servir de punto focal entre la Unidad Gestora y la UCP para los temas relacionados con el componente asignado.</p> <p>(v) Realizar seguimiento y control de los procedimientos administrativos y financieros realizados, mediante informes mensuales al Coordinador del Programa.</p> <p>(vi) Utilizar y mantener actualizados los sistemas de información necesarios para ejecutar los procedimientos administrativos.</p> <p>(vii) Participar en las reuniones o actividades que disponga la UCP.</p> <p>(viii) Registrar, dar seguimiento y reportar mensualmente a la UCP los bienes adquiridos por el Programa.</p> <p>(ix) Informar de manera oportuna sobre riesgos que puedan afectar la ejecución del Programa.</p> <p>(x) Dar seguimiento y presentar para aprobación de la UCP los cambios en la Programación física y financiera del Programa que afecten al POA y al PEP.</p> <p>(xi) Otras funciones asignadas por el Coordinador General del Programa relacionadas con la ejecución del Programa.</p>

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Manual Operativo del Programa PN-L1117

4.5.2 Gobernanza actual del Proyecto:

La Gestión Técnica del Programa: Es responsabilidad del OE, a través de la UCP, mantener la coherencia e integralidad entre las actividades, los productos y los resultados del Programa. **Y las Unidades Gestoras de SENACYT** son responsables y corresponsables de la gestión técnica de los componentes y de garantizar que se generen los productos a ser financiados por el programa con la calidad requerida para que se alcancen los resultados e impacto esperados

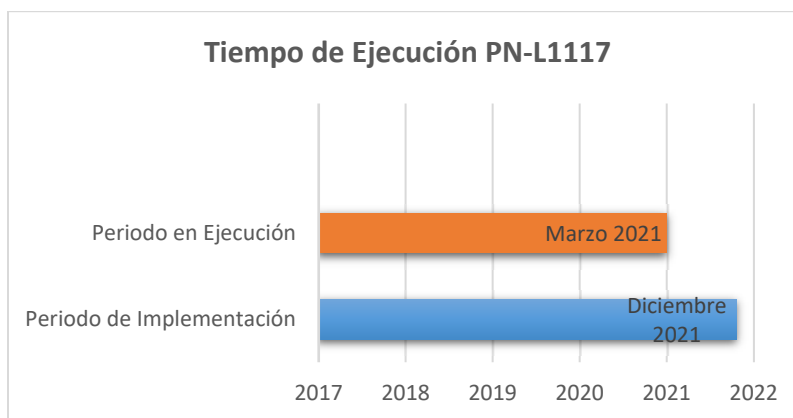
La Gestión Financiera del Programa: Para efectos de la ejecución del Programa, el OE a través de la **DAF**, designó dentro de la UCP un especialista financiero dedicado exclusivamente y de tiempo completo a las actividades del Programa. Los funcionarios de las Unidades Gestoras (Direcciones Nacionales del SENACYT) dedicarán el tiempo que sea necesario a las actividades del Programa, y se apoyarán con los Coordinadores de las Unidades Gestoras y en dicho especialista.

La Gestión de Adquisiciones y Contrataciones del Programa: La UCP, es el responsable de todas las adquisiciones del Programa, en atención a su delegación como ejecutor de la operación establecido en el Contrato de Préstamo. Por lo tanto, es responsabilidad plena del OE, a través de la UCP, gestionar integralmente los procesos de adquisiciones, así como mantener un único archivo de todas las adquisiciones del Programa, ordenado y clasificado por fuente de financiamiento. En relación a la administración de los contratos, la UCP lleva un control de los contratos realizados por cada uno de los proveedores.

4.5.3 Análisis de las variables de ejecución

El Programa de Innovación para la Inclusión Social y la Productividad, está en implementación actualmente, con un **tiempo de ejecución** de 5 años de conformidad a lo establecido en el contrato de préstamo suscrito el 01 de septiembre del 2016. Tiene un periodo de implementación del 24 de abril 2017 a diciembre 2021; actualmente lleva un tiempo de ejecución de tres años y once meses.

Gráfico 12: Tiempo de ejecución – Programa Innovación (SENACYT)



Fuente: Contrato de Préstamo 3692/OC-PN y PMR-2017-2020

En relación a los tiempos de ejecución del Programa se ha visto afectado por los siguientes factores externos:

- El cambio de la nueva administración a nivel de gobierno e instituciones del estado en el año 2019, generó el nombramiento interinamente del Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT), para el periodo del 9 de septiembre de 2019, hasta el 31 de diciembre de 2021.
- En la actualidad, la Pandemia ha impactado al Programa en términos de tiempo, especialmente Investigadores y Beneficiarios en donde las actividades tuvieron que ser suspendidas, los cuales han solicitado adendas a sus contratos para extender el plazo de ejecución de sus Proyectos.

Debido a estos factores externos al Programa el SENACYT y la UCP se preparan para solicitar a la oficina de Financiamiento Público del MEF y al BID una extensión del plazo del último desembolso, previsto para diciembre 2021 lo cual permitirá continuar con los compromisos y contratos que se encuentran en ejecución y el poder dar cumplimiento a las metas de la Matriz de Resultados del Programa que se encuentran pendientes.

El costo del programa asciende a US\$ 45, 000,000.00; conforme el detalle de la tabla 15.

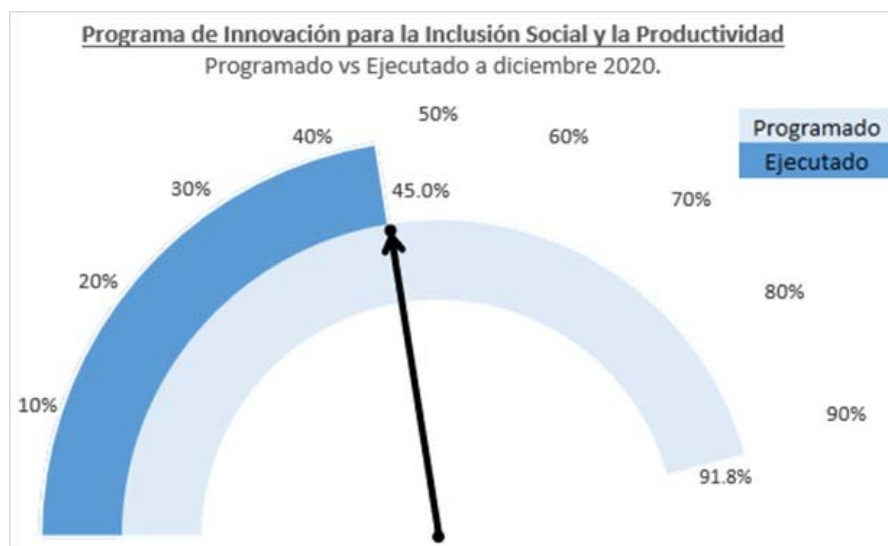
Tabla 16: Costos y financiamiento – Programa Innovación (SENACYT)

Componentes	BID	Local	Total	%
I. Fortalecimiento del sistema de innovación, ciencia y tecnología	3.200	2.500	5.700	12,7%
II. Investigación para la productividad orientada por misión	15.000	7.500	22.500	50,0%
III. Innovación para la Inclusión social	9.400	5.000	14.400	32,0%
Administración	2.400	0	2.400	5,3%
TOTAL	30.000	15.000	45.000	100%

Fuente: Contrato de Préstamo 3692/OC-PN.

Actualmente el programa presenta una **ejecución acumulada** a diciembre del 2020 de US\$20,877,318.00 correspondiente al 46.4 % del costo total del Programa; de acuerdo a lo programado al cierre del año 2020 debía presentar una ejecución del 91.8%, equivalente a US\$42,587,849.36. Comparativo que se aprecia en el gráfico 12.

Gráfico 13: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (SENACYT)



Fuente: Elaboración propia, basada en PMR-.2017-2020

En el gráfico se aprecia un índice de rendimiento del cronograma de 0.49, lo que significa que el proyecto presenta retrasos en su ejecución. De acuerdo al cálculo de Estimación de Tiempo para Completar¹²

¹² Guía de Aprendizaje, Herramientas y Técnicas para la Gestión de Proyectos de Desarrollo. 2018 Gestión del Valor Ganado.

(TTC/Time to Completion), si el proyecto sigue con ese mismo ritmo de ejecución baja podría tomarle 18.36 meses más para finalizar el proyecto con una fecha proyectada a Julio 2022. No obstante, en este proyecto estamos ante una planificación inicial irreal, dado que previó que al tercer año de ejecución se tuviera el 91.8% de avance, lo cual no es consistente con la curva de ejecución natural de los proyectos.

Gráfico 14: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado – Programa Innovación (SENACYT)



Fuente: Elaboración propia, basada en PMR-.2017-2020

Las causas indicadas por la baja ejecución para el año 2020, fue ocasionada por los efectos de la Pandemia, en donde varias de las actividades tuvieron que suspenderse para evitar una alta de propagación del COVID-19 y la necesidad de salvaguardar la salud de los funcionarios de la institución y de los beneficiarios del programa; no lográndose cumplir con la meta del desembolso esperado para este año, debido a que una gran cantidad de pagos y nuevos contratos fueron refrendados en diciembre 2020, quedando en la modalidad de Reserva de Caja y se estima sean pagados antes del 30 de abril del presente año, afectando el presupuesto 2020.

Conforme a lo indicado mediante entrevista realizada al Jefe de Equipo del Banco y conforme a lo establecido en el reglamento Operativo los procesos de **adquisiciones** para el Componente 2. Investigación para la productividad orientada por misión y Componente 3. Innovación para la inclusión social; se realizan mediante convocatorias públicas, transparentes y con evaluación de pares, mediante la evaluación de un comité externo compuesto por nacionales y extranjeros que no pertenezcan al SENACYT y que sean entendidos en la materia relevantes para evacuar el mérito de la propuesta.

En ese sentido y amparados en el artículo.68, Contrataciones por Mérito, de la Ley de Contrataciones Públicas, el SENACYT realiza las contrataciones, bajo este procedimiento teniendo tiempos promedios entre **6 y 9 meses**; durante el año 2020 en atención a la emergencia de la Pandemia y para dar respuesta rápida estos procesos en algunos casos lograron efectuarse entre **4 a 5 meses**.

El SENACYT, mediante estas convocatorias de concursos de proyectos innovadores, realiza la transferencia de los recursos (descentralizando el proceso) a las Instituciones adjudicadas y de esta manera ejecutan con mayor agilidad los recursos del Programa. Para ello dentro de los criterios de

análisis de la selección evalúan la capacidad administrativa de los beneficiarios y a su vez mediante la UEP, si es requerido se asiste en los procesos de equipamiento a estas empresas.

Los tiempos de **refrendos de los contratos** de este tipo de convocatorias realizadas por SENACYT ante la Contraloría fueron más expeditos; debido a que el fiscalizador de la Contraloría que se encuentra dentro del SENACYT, tiene experiencia en el manejo de esta modalidad de ejecución de fondos.

Sin embargo cuando los recursos eran transferidos a las instituciones públicas beneficiadas por medio de estos concursos tales como el ARAP (Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá) e IDIAP (Instituto de Innovación Agropecuaria de Panamá), han sido más lentos la ejecución de los recursos, debido a los procesos internos entre los que se destacan los tiempos de refrendos de los contratos por parte de la Contraloría, quienes no entendía la manera como habían obtenido estos recursos, retrasando las aprobaciones de estos contratos y a su vez también se vieron afectados por el tema de asignación del techo presupuestario de la institución.

4.5.4 Lecciones Aprendidas

- ✓ El conocimiento, experiencia y compromiso por parte de las Unidades Gestoras, la UEP y autoridades del SENACYT, generó la gestión adecuada de los procesos del programa ante las otras instituciones como Contraloría y MEF.
- ✓ La gestión oportuna de las autoridades y el buen desempeño de la Institución en las ejecuciones anuales de los recursos, ha permitido que la asignación del presupuesto anual de SENACYT sea aproximadamente entre 40 y 50 millones de dólares.
- ✓ La experiencia por parte del fiscalizar interno de la Contraloría dentro de SENACYT; ha facilitado que los refrendos de los contratos de las convocatorias de concurso público por contratación por mérito sean más ágiles, cuando los expedientes ingresan a la Contraloría.

4.6 Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo

En la siguiente ficha se resumen la información básica del proyecto.

Prestatario	República de Panamá	Monto del Proyecto
Organismo Ejecutor	Ministerio de Educación	Préstamo BID
No. Proyecto	PN-L1143	\$ 100,000,000.00
Contrato	4357/OC-PN	Sector
Fecha de Firma	28-febrero-2018	Educación
Periodo de Implementación	2018 al 2023	Estado
Años de Ejecución	5 años	Implementación
Esquema del Programa		
Objetivo General:	Incrementar los niveles de aprendizajes y habilidades de los estudiantes panameños de escuelas públicas, mediante la mejora de la calidad y eficiencia de la provisión de los servicios educativos.	
Objetivos Específicos:	(i) Mejorar la eficiencia en la asignación de recursos y orientar las decisiones de política educativa a través de una transformación digital de los sistemas de información del MEDUCA; (ii) Fortalecer el marco de desempeño de la calidad del sector educativo; (iii) Implementar un apoyo pedagógico integral a las escuelas, con un foco en las de más bajo desempeño; y (iv) Asegurar un adecuado mantenimiento escolar y equipamiento de las cuatro escuelas integrales.	
Estructura del Proyecto	-Componente 1: Transformación digital para fortalecer la gestión del sistema educativo. -Componente 2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa. -Componente 3: Apoyo pedagógico integral y continuo. -Componente 4: Equipamiento y mantenimiento de infraestructura escolar.	

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Contrato de Préstamo No.4357/OC-PN

4.6.1 Esquema de Ejecución del Proyecto

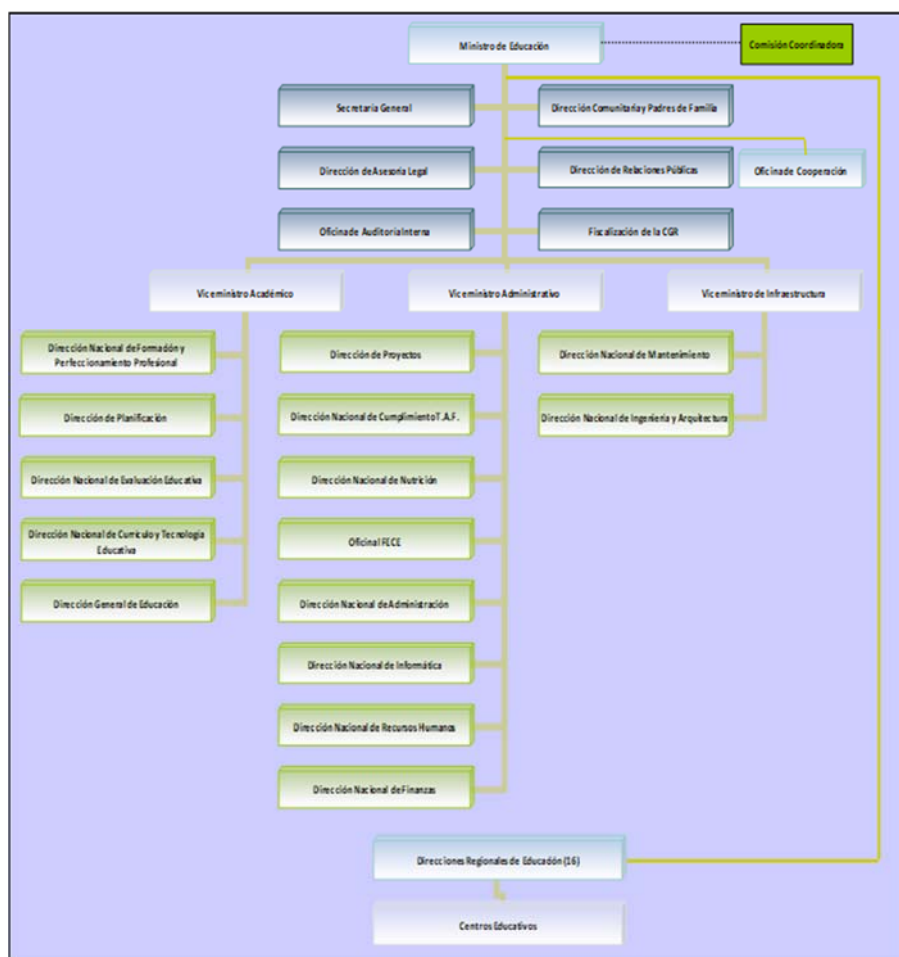
De acuerdo a lo dispuesto en el ROP del Programa, el MEDUCA es el Organismo Ejecutor (OE) del Programa y responsable de las funciones de coordinación, planificación y seguimiento, administración financiera, adquisiciones, mantenimiento de registros de los activos, gestión técnica y administrativa, e implementación de las salvaguardias ambientales y sociales del Programa. MEDUCA actúa por intermedio de la Unidad Ejecutora (UE).

El MEDUCA establecería la Unidad Ejecutora del Programa (UEP) directamente bajo el Despacho Superior. La UEP estaría conformada por un equipo de profesionales con dedicación exclusiva al Programa, y debía trabajar en coordinación directa con las direcciones administrativa, financiera, desarrollo institucional y de control del MEDUCA en lo que respecta a la gestión fiduciaria, así como las direcciones nacionales de Educación Inicial y Básica General, Evaluación Educativa, Planificación, Currículo, Formación y Perfeccionamiento Profesional, Informática, Educación Intercultural Bilingüe, Mantenimiento y otros en lo referente a la gestión de los cuatro componentes técnicos del Programa. De tal manera, se debería mantener un proceso continuo y efectivo de transferencia de experiencia y conocimiento y, en última instancia, de fortalecimiento de la gestión administrativa y técnica. Finalmente, la UEP apoya en el cumplimiento de las funciones y responsabilidades en el marco del Programa, y sirve como enlace con las distintas dependencias administrativas, financieras y técnicas del MEDUCA, el BID, así como otras instituciones del GdP.

A fin de asegurar alineación y coordinación institucional con la agenda digital del Gobierno de Panamá y de evitar duplicación de gastos y esfuerzos, se ha creado un Comité Técnico Interinstitucional entre el MEDUCA e instituciones como la Autoridad de Innovación Gubernamental (AIG), el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y la Contraloría, para consensuar y explorar sinergias con las otras iniciativas digitales que se vienen implementando a nivel nacional. También se cita en el ROP que deben existir mecanismos de coordinación entre las direcciones nacionales de MEDUCA involucradas en la implementación de los Componentes 2 y 3, tanto a nivel central como en las regiones, para asegurar sinergias entre las evaluaciones (alumnos y docentes) y las intervenciones pedagógicas.

En la imagen 8 se detalla el actual organigrama organizacional adoptado en noviembre de 2017, el cual incorpora tres viceministerios bajo el Despacho del Ministro de Educación. En particular: (a) el Viceministerio Académico; (b) el Viceministerio Administrativo; y (c) el Viceministerio de Infraestructura. Dicha estructura define ocho niveles organizacionales incluyendo político y directivo, coordinador, asesor, fiscalizador, auxiliar de apoyo, técnico, operativo, y ejecutor.

Imagen 8: Organigrama organizacional (MEDUCA)



Fuente: Reglamento Operativo del Programa PN-L1143. Julio 2018.

En la tabla 16 se presentan los actores y funciones generales del esquema de ejecución implementado en el marco del Programa:

Tabla 17: Actores y funciones generales del esquema de ejecución (MEDUCA)

Actores y sus funciones
Organismo Ejecutor MEDUCA (OE)
<p>El MEDUCA, a través de la Unidad Ejecutora del Programa (UEP), deberá asegurar el cumplimiento efectivo de las responsabilidades directamente ligadas a la planificación y ejecución técnica del Programa, su administración, monitoreo y control, y gestión técnica por parte de las distintas dependencias institucionales.</p> <p>El MEDUCA llevará a cabo a través de la UEP en coordinación con las instancias de planificación, financieras, administrativa, técnicas y regionales del Ministerio las siguientes responsabilidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Coordinación, Planificación y Monitoreo</u> <p>(i) Asegurar el cumplimiento de las Condiciones Previas establecidas en el Contrato de Préstamo entre el BID y el GdP. (ii) Establecer y hacer efectivos los mecanismos de coordinación interinstitucional con los organismos públicos relacionados al programa incluyendo al MEF, CGR, AIG y otros. (iii) Llevar a cabo la promoción y disseminación del Programa a nivel central, regional y provincial. (iv) Diseñar e implementar los instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación del Programa en su conjunto. (v) Desarrollar e implementar los sistemas de control de gestión, de acuerdo con los procedimientos del BID y las normas nacionales pertinentes. (vi) En colaboración con la Dirección de Planificación del MEDUCA, desarrollar las actividades de planificación estratégica y operativa del Programa, incluyendo la preparación y actualización periódica de: (i) el Plan de Ejecución Plurianual (PEP), o Plan de Ejecución del Programa; (ii) el Plan Operativo Anual (POA); (iii) el Plan de Adquisiciones (PA); (iv) la Matriz de Riesgos; y (v) otra documentación pertinente de acuerdo con los requerimientos del BID y el MEF. (vi) Llevar a cabo el monitoreo y seguimiento a las actividades de inversión, operativas/técnicas y administrativas del Programa, en cumplimiento con los objetivos globales del Préstamo y sus cuatro componentes individuales, así como con las metas de mediano y corto plazo establecidas en el PEP y POA, respectivamente, y en concordancia con la Matriz de Resultados (MdR) del Programa. (vii) Preparar los informes periódicos de avance físico y contables/financieros a ser entregados al BID y comunicados a otros organismos que así lo requieran incluyendo al MEF y la CGR. (viii) Presentar al Banco los datos, informes, estudios y otros productos de los distintos componentes del Programa, según se lo establezca el Contrato de Préstamo.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>Administración Financiera</u> <p>(i) Administrar de manera efectiva y transparente, los recursos financieros y técnicos del Programa. (ii) Registrar la gestión presupuestaria y contable, de acuerdo con el Plan de Cuentas del Programa en concordancia con los lineamientos del MEF y el MEDUCA para propósitos de contabilidad pública integrada. (iii) Llevar los registros contables y presupuestarios del Programa en el nuevo sistema de Integración y Soluciones Tecnológicas del Modelo de Gestión Operativa (ISTMO/SAP) de acuerdo con los lineamientos de administración financiera integrada del MEF y del Banco así como una herramienta/plataforma integrada paralela de Planificación de Recursos Empresariales (ERP por su sigla en inglés). (iv) Adoptar las acciones correspondientes, para contar oportunamente con los recursos financieros, para la ejecución del Programa. (v) Preparar el Plan Anual de Caja, así como el presupuesto anual de inversiones y administrativo según fuentes y usos de fondos y de acuerdo con el PEP, POA y PA. (vi) Siguiendo los procedimientos internos de pago del MEDUCA, de acuerdo con las normas nacionales aplicables y acordadas con el BID, efectuar los desembolsos y transferencias de recursos del Programa por pagos a contratistas, consultores y proveedores de bienes y servicios del Programa. (vii) Preparar y someter a consideración del Banco, los estados de ejecución presupuestaria semestrales, así como los estados financieros del Programa a nivel de componente, producto y consolidado, bajo los formatos, normas y procedimientos del BID y el MEF, de manera anual, y en los plazos previstos en el Contrato de Préstamo 4357/OC-PN. (viii) Preparar y entregar al BID los estados de gastos y correspondientes solicitudes de anticipos de fondos, incluyendo la documentación de respaldo, y dar seguimiento a los desembolsos correspondientes. (ix) Preparar, para presentación al Banco, los reportes periódicos de ejecución física y financiera del Programa, y dar respuesta oportuna a los comentarios, aclaraciones, requerimientos y consultas correspondientes. (x) Contratar las auditorías financieras externas independientes anuales, en base a la aplicación de normas y procedimientos de contratación del BID. (xi) Efectuar el seguimiento correspondiente a la</p>

Actores y sus funciones

implementación de las recomendaciones de auditoría externa e interna.

- Gestión Técnica y Administrativa

(i) Guiar las actividades de inversión en activos fijos, capacitaciones, fortalecimiento institucional, evaluaciones, gestión social y otras actividades a nivel central y regional contenidas en el PEP del Programa. (ii) Preparar los términos de referencia, pliegos de especificaciones técnicas y documentos de base de contratación, entre otros, como parte de los procesos de licitación, selección, evaluación, adjudicación y contratación de obras y adquisiciones de bienes y servicios y consultorías contemplados en el Programa y, específicamente en el POA y PA. (iii) En base al punto anterior, liderar los procesos de adquisiciones, dando cumplimiento a las normas y procedimientos de compras y contrataciones del BID y cuando aplique, en concordancia con el marco normativo que regula la contratación pública en Panamá. (iv) Llevar a cabo la ejecución, supervisión y seguimiento de: (1) la implementación, fortalecimiento e integración de los distintos sistemas y capacidades de tecnología de información y comunicación (TIC), así como de procesos de gestión interna de sistemas; (2) los procesos de capacitación de personal administrativo, técnico y docente como parte de las acciones de mejoramiento del desempeño administrativo y educativo; (3) la administración y suministro de las evaluaciones de alumnos y docentes en todo el territorio nacional; (4) el acompañamiento pedagógico; (5) el mantenimiento de la infraestructura escolar, especialmente de las cuatro escuelas integrales construidas con financiamiento del BID; (6) la dotación de equipamiento informático y aplicaciones a nivel administrativo y docente; (7) la preparación y provisión oportuna de materiales educativos, técnicos, didácticos y de difusión en todo el territorio nacional; (8) la ejecución de estudios y consultorías técnicas y de gestión institucional; y (9) otros. (v) Asegurar el desarrollo e implementación oportuna de talleres y actividades de capacitación, entrenamiento y difusión financiadas con recursos del Programa y que conlleven la participación del personal administrativo, docente y de apoyo del MEDUCA, tanto a nivel central como regional. (vi) Velar por el cumplimiento con las normas de calidad de los equipos, aplicaciones, edificaciones y otros, así como de los productos, procesos de gestión, capacitaciones y otros servicios adquiridos con recursos del Préstamo, de acuerdo con los lineamientos técnicos de cada uno de los componentes y actividades del Programa. (vii) Velar por la implementación efectiva de las actividades de vigilancia y desarrollo de metodologías de evaluación de desempeño, tomando en cuenta indicadores concretos contenidos en la MdR del Programa. (viii) De acuerdo con el alcance del Programa en general y, sus componentes específicos, así como el marco estratégico nacional, las políticas de desarrollo sectorial y social y otros, guiar y dar seguimiento estratégico a las actividades institucionales y de inversión en el marco de la Ley Orgánica de Educación y los objetivos de desarrollo del GdP.

El MEDUCA debe liderar las actividades de coordinación interinstitucional con los distintos actores institucionales y beneficiarios, la elaboración de informes de seguimiento físico y financiero consolidados para todos los componentes y subcomponentes del Programa, así como la evaluación, análisis y presentación de informes consolidados de gestión y sobre el cumplimiento de metas globales del Programa.

Unidad Ejecutora (UE) – Estructura propuesta en el ROP.

La Unidad Ejecutora del Programa, de acuerdo a resolución legal-administrativa 3065 del Ministerio de Educación establece que la UE, debe estar adscrita al Despacho Superior de MEDUCA para efectos decisorios, relacionados a los lineamientos y especificaciones del Programa. La UE está dedicada exclusivamente al Programa, en el ROP indica que debe tener autonomía financiera y administrativa y con personal calificado para cumplir con sus objetivos. Dicho personal debe trabajar en coordinación con las distintas dependencias administrativas y técnicas de la estructura institucional del MEDUCA.

La Unidad Ejecutora (UEP) de acuerdo a lo indicado en el ROP debía estar conformada para la ejecución del Programa por 5 personas clave y 8 personas adicionales para la ejecución de los 4 componentes que a continuación se detallan:

1 Coordinador General	1 Especialista Financiero
1 Especialista de Adquisiciones	1 Especialista de Planificación, Seguimiento y Monitoreo.
1 Asesor Legal	4 Coordinadores Técnicos (uno por cada componente del Programa)
4 Asistentes Técnicos (uno por cada componente del Programa) según lo requieran la implementación de acciones técnicas.	

Actores y sus funciones

La UE está gestionada por un coordinador general, contratado específicamente para esta función y se establece que es responsable de la dirección estratégica, organizacional, financiera y técnica. Las funciones del Equipo de la UE son:

- (i) Organizar una estructura que responda, en cada uno de los componentes del programa a las metas establecidas para garantizar su funcionamiento.
- (ii) Gestionar un sistema administrativo financiero para el registro, contabilización y control de gestión de los recursos, que sea compatible con las normas del Gobierno Central y directrices del BID.
- (iii) Mantener cuentas bancarias específicas para el manejo de los recursos del programa que le asigne a la UE.
- (iv) Elaborar las solicitudes de desembolsos al Banco, con el propósito de asegurar de manera oportuna los recursos financieros que se requieren en para atender las actividades previstas.
- (v) Elaborar y ejecutar el plan de adquisiciones de los componentes del Programa.
- (vi) Asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales con la fuente de financiamiento, y con el Gobierno Central, incluyendo la preparación de los informes escritos y estados financieros.
- (vii) Preparar y someter a consideración del Banco, los estados de ejecución presupuestaria semestrales, así como los estados financieros del Programa a nivel de componente, producto y consolidado, bajo los formatos, normas y procedimientos del Banco, MEF, de manera anual, y en los plazos previstos en el Contrato de Préstamo 4357/OC-PN.
- (viii) Elaborar informes técnicos de avance físico y contables/financieros del Programa que se le asigne para el Despacho Superior, BID y otras instancias del Gobierno Central que lo requieran.
- (ix) Controlar la ejecución del Programa mediante la implementación de una estructura de control interno que aplique los procedimientos acordados en el ROP para verificar el cumplimiento de las metas.
- (x) Establecer y hacer efectivos los mecanismos de coordinación interinstitucional relacionados con las unidades gestoras de cada uno de los componentes del programa sujeto de este préstamo.
- (xi) Coordinar con las instituciones gubernamentales correspondientes (AIG/MEF y Contraloría) los mecanismos de consulta u consensuar las sinergias entre todos para la implementación apropiada y eficaz de los sistemas de información que de desarrollaran.
- (xii) Diseñar e implementar los instrumentos de planificación, monitoreo y evaluación del Programa en su conjunto.
- (xiii) Implementar un sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación de las actividades operativas/técnicas y administrativas del Programa, informando el grado de cumplimiento de las metas acordadas y/o alertando sobre posibles atrasos, riesgos o desviaciones en las mismas.
- (xiv) Realizar visitas periódicas a las actividades de los componentes del Programa.
- (xv) Llevar a cabo la promoción y diseminación del Programa a nivel central, regional y provincial.
- (xvi) Revisar las dificultades en la ejecución de los diferentes componentes del programa y proponer estrategias y mecanismos para subsanarlas oportunamente.
- (xvii) Asegurar una cultura de gestión del cambio que facilite la interacción de los distintos actores del sistema educativo con los productos del programa, que coadyuven en el mejoramiento del sistema educativo en su contexto nacional y global.
- (xviii) Involucrar a los diferentes actores del sistema, personal administrativo, docente y de apoyo del Ministerio de Educación, tanto a nivel central como regional con el desarrollo e implementación de las actividades financiadas con recursos del Programa.
- (xix) Atender las consultas de los auditores internos y externos del Programa.

Finalmente los Coordinadores Técnicos y Asistentes Técnicos, tienen las siguientes responsabilidades técnicas y administrativas en apoyo directo y coordinación con las direcciones nacionales del MEDUCA: (i) preparación de términos de referencia, pliegos de especificaciones técnicas de los equipos y sistemas, y actualización de las estimaciones de costos para las contrataciones requeridas por el componente; (ii) entrega oportuna de los términos de referencia y especificaciones técnicas para poder iniciar los procesos de contratación o compra dentro de los cronogramas establecidos en el POA y PA; y (iii) administración técnica por el cumplimiento en tiempo y forma de los contratos.

Fuente: Elaboración Propia, basada en información de Manual Operativo del Programa PN-L1143

4.6.2 Gobernanza actual del Proyecto:

La Gestión Técnica del Programa: Es responsabilidad del MEDUCA en calidad de organismo ejecutor del Programa, mantener la coherencia e integralidad entre las actividades, los productos y los resultados del Programa a través de la UE y en coordinación directa con las direcciones nacionales de Educación Inicial y Básica General, Evaluación Educativa, Planificación, Currículum, Formación y Perfeccionamiento Profesional, Informática, Educación Intercultural Bilingüe, Mantenimiento y otros en lo referente a la gestión de los cuatro componentes técnicos del Programa. Las direcciones nacionales son apoyadas por 4 coordinadores técnicos y 4 asistentes técnicos, dedicados exclusivamente a las actividades del programa.

Actualmente la Unidad Ejecutora, gestiona los temas técnicos los que deben ser validados y aprobados por la Dirección Nacional de Proyectos (DNP); para proceder a contrataciones, pagos, remisión de informes y todo lo relacionado al Programa; no cumpliéndose lo establecido en el ROP en donde se indicada una UE autónoma dentro del MEDUCA; de conformidad a lo expresado mediante entrevista realizada a Carlos Alzate-Consultor Externo del BID; a cargo de la actualización del Manual de Operaciones del Programa Mejorando la Calidad y Eficiencia del Sector Educativo en coordinación con Jefe de Equipo Horacio Álvarez del BID.

La Gestión Financiera del Programa: Para efectos de la ejecución del Programa, la UE en coordinación con la Dirección Nacional de Proyectos (DNP) del MEDUCA, se apoya con un especialista financiero dedicado exclusivamente y de tiempo completo a las actividades del Programa. De acuerdo a lo indicado en el ROP, la gestión financiera sería en coordinación directa con la Dirección Nacional de Finanzas, sin embargo, todo es gestionado por medio de la DNP, como se describe a continuación:

A partir de la recepción de bienes o productos y prestación de los servicios; el proveedor entrega toda la documentación requerida a la Tesorería de la DNP, esta desarrolla sus procesos internos de la gestión del cobro (verificación de documentos, registro en el sistema istmo, contabilidad, elaboración de cheque, gestión de firma ante la Dirección Nacional de Finanzas, envío a la Contraloría la gestión de cobro para refrendo), el rol de la UE en el proceso de gestión de cobro es monitorear permanentemente el avance del proceso y cuando está en Contraloría identificar posibles requerimientos para lograr el refrendo lo más pronto posible. Una vez el proceso de gestión de cobro es refrendado por la Contraloría, este ingresa a Fiscalización del MEDUCA para que se dé salida al cheque y posteriormente entregado a la DNP, la UEP notifica al proveedor para su retiro por la DNP; con esto concluido la UEP puede reflejar finalmente la ejecución financiera.

En relación a los accesos a los sistemas de administración contable y financiera para el Programa, incluyendo los controles internos necesarios a los que se les debía dar acceso a la UE conforme lo indicado en el ROP, no se ha hecho efectivo todo se centraliza mediante la DNP del MEDUCA.

La Gestión de Adquisiciones y Contrataciones del Programa: El MEDUCA, en su condición de Organismo Ejecutor del Programa, es responsable de los procesos de contratación de obras, bienes y servicios del Programa. Para tal efecto, la UEP, de manera concurrente y continua, apoya los mencionados procesos de contratación durante la ejecución del Programa, cumpliendo las directrices establecidas.

Las direcciones administrativas y técnicas del MEDUCA con responsabilidad de implementación de actividades en el marco del Programa y, en concordancia con los Coordinadores Técnicos de la UEP, se

constituyen en las unidades solicitantes, en los procesos de compras y contrataciones de las obras, bienes y servicios asignados a los respectivos componentes bajo su dirección y responsabilidad.

De tal manera, la preparación de los términos de referencia, especificaciones técnicas y documentación de respaldo de las adquisiciones es responsabilidad de dichas dependencias, las cuales velan por su contenido, justificación técnica, alcance, cantidades y otros aspectos. Estos son provistos al Especialista en Adquisiciones de la UEP para propósitos de revisión, compatibilización de formatos y de verificación final de cumplimiento de los estándares necesarios para iniciar las gestiones de compras y contrataciones, incluyendo documentos de llamado a presentación de propuestas, pliegos y publicaciones, entre otros.

Previo a la publicación la UEP, mediante su especialista Financiero identifica donde se tienen las asignaciones presupuestarias y coordina con el área de presupuesto de DNP la separación de la partida presupuestal. A partir de aquí la UEP depende de la DNP para llevar a cabo el proceso de publicación de los pliegos en Panamá Compra, el desarrollo de la reunión de pre-homologación, elaboración de adendas, recepción de ofertas, instalación de la Comisión Evaluadora y Evaluación de Propuestas.

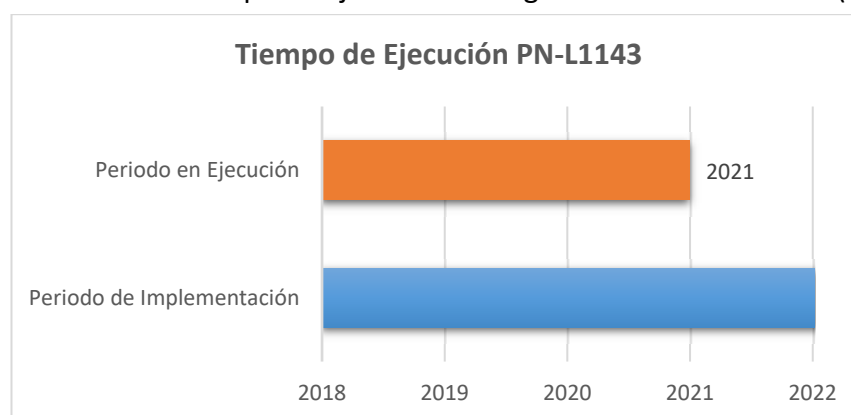
Los procesos licitatorios y competitivos cuentan con una Comisión Evaluadora, cuya función se cumpla de acuerdo con la Ley 61 y sus respectivas regulaciones. La Comisión podrá estar conformada: (a) por parte del MEDUCA, las direcciones nacionales solicitantes (según corresponda) de Educación Inicial, Educación Básica General, Evaluación Educativa, Currículum, Informática, Educación Intercultural Bilingüe, Planificación y Mantenimiento, así como la Dirección Nacional de Finanzas y Desarrollo Institucional, la Dirección General Administrativa y la Dirección Nacional de Asesoría Legal; y (b) por parte de la UEP, por el Coordinador General del Programa, el (los) Coordinador(es) Técnicos correspondientes, y el Especialista en Adquisiciones.

La UE, se encarga de realizar el envío del informe al Banco con el fin de obtener la No Objeción, a su vez hace el resuelto de adjudicación y el trámite de formalización legal, gestionando la firma de la Dirección Superior. Para llevar a cabo la publicación de adjudicación se realiza mediante la DNP, quien tiene los accesos al sistema de Panamá Compra. La elaboración y firma del contrato se coordinan el especialista legal de la UEP con DNP; para su remisión a la Contraloría General, en este caso la UEP debe dar seguimiento al refrendo para atender cualquier requerimiento de subsanación. Cuando el contrato se remite al MEDUCA refrendado, la DNP procede a publicar el contrato junto con la orden de proceder, la custodia del expediente queda en custodia de la DNP.

4.6.3 Análisis de las variables de ejecución

El Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo, está en implementación actualmente, con un **tiempo de ejecución** de 5 años de conformidad a lo establecido en el contrato de préstamo suscrito el 28 de febrero del 2018. Tiene un periodo de implementación del 28 de febrero del 2018 a Diciembre del 2022; actualmente lleva un tiempo de ejecución de tres años.

Gráfico 15: Tiempo de ejecución – Programa sector educativo (MEDUCA).



Fuente: Elaboración propia, basada en PMR-.2018-2020

El costo del programa asciende a US\$ 100, 000,000.00; el cual se detalla en la tabla 17.

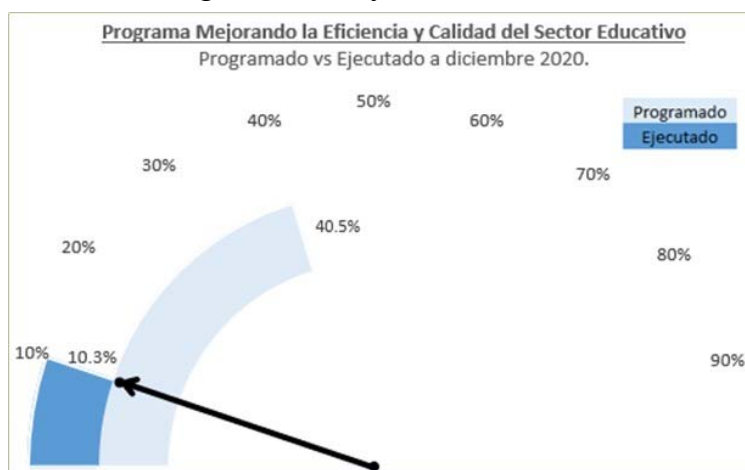
Tabla 18: Costos y financiamiento – Programa sector educativo (MEDUCA).

Categorías de Inversión*	Total
Componente 1: Transformación Digital para Fortalecer la Gestión del Sistema Educativo	13,5
Componente 2: Apoyo al Sistema Nacional de Evaluación Educativa	25,7
Componente 3: Apoyo Pedagógico Integral y Continuo	46,2
Componente 4: Equipamiento y mantenimiento de Escuelas	8,6
Sub-Total Componentes	94,0
Gestión, monitoreo, evaluación y auditoría	6,0
TOTAL	100,0

Fuente: Contrato de Préstamo 4357/OC-PN

Conforme al PMR Enero-Junio 2020, el proyecto ejecutado por MEDUCA presenta una **ejecución acumulada** de US\$10,306,585.57 equivalente al 10.3 % del presupuesto total; de acuerdo a lo programado al año 2020 debía presentar una ejecución del 40.5%, equivalente a US\$40,525,514.00. Comparativo que se aprecia en el gráfico 15.

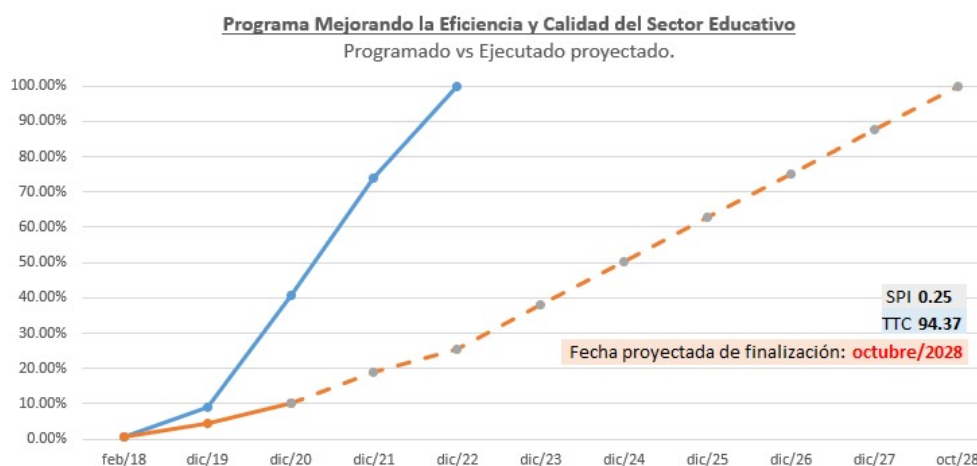
Gráfico 16: Programado vs Ejecutado a diciembre 2020 – (MEDUCA).



Fuente: Elaboración propia, basada en PMR-.2018-2020

En el gráfico 16 se aprecia un índice de rendimiento del cronograma de 0.25, lo que significa que el proyecto presenta retrasos en su ejecución. De acuerdo al cálculo de Estimación de Tiempo para Completar (TTC/Time to Completion), si el proyecto sigue con ese mismo ritmo de ejecución baja podría tomarle 94.37 meses más para finalizar el proyecto con una fecha proyectada a octubre 2028.

Gráfico 17: Porcentaje anual de ejecución programado vs ejecutado/proyectado (MEDUCA)



Fuente: Elaboración propia, basada en PMR-.2018-2020

En relación a los tiempos promedios de **los procesos de adquisiciones** del programa, estos se dividen en dos:

1. Los desarrollados bajo los procesos del MEDUCA, en donde los tiempos de contratación son más extensos y lentos, debido al flujo interno Institucional. A su vez las evaluaciones realizadas a los procesos no han sido satisfactoria en algunos casos ante el Banco, conforme lo indicado por el Consultor Externo¹³.

¹³ Entrevista realizada a Carlos Alzate-Consultor Externo del BID; actualización del Manual de Operaciones del Programa.

En tabla 18 se presentan los tiempos promedios identificados por modalidad de adquisición realizadas bajo los procesos del MEDUCA.

Tabla 19: Tiempos promedios de los procesos de adquisiciones (MEDUCA)

Modalidad	Etapas	Días	Actores
Bienes LPI	Etapas Previa/Elaboración de la Requisición	34	Despacho Superior, UEP, BID
	Proceso de Adquisición	345	DNP, UEP, DNA, Comisión Evaluadora, BID, D. Asesoría Legal, Despacho Superior, Vice Despacho.
	Formalización de Contrato	X	UEP, D. Asesoría Legal, DNP, Contraloría
Total		379	
Servicios diferentes a Consultoría LPN	Etapas Previa/Elaboración de la Requisición	79	Despacho Superior, UEP, BID.
	Proceso de Adquisición	239	DNP, UEP, DNA, Comisión Evaluadora, BID, D. Asesoría Legal, Despacho Superior.
	Formalización de Contrato		UEP, BID, D. Asesoría Legal, DNP Contraloría.
Total		318	
Servicios de Consultoría SBCC	Etapas Previa/Elaboración de la Requisición	99	Despacho Superior, UEP, BID.
	Proceso de Adquisición	354	DNP, UEP, DNA, Comisión Evaluadora, BID, D. Asesoría Legal, Despacho Superior, Vice Despacho.
	Formalización de Contrato	X	UEP, BID, D. Asesoría Legal, DNP, Contraloría.
Total		453	
Obras CP	Etapas Previa/Elaboración de la Requisición	15	Despacho Superior, UEP, BID.
	Proceso de Adquisición	201	DNP, UEP, DNA, Comisión Evaluadora, BID, D. Asesoría Legal, Despacho Superior.
	Formalización de Contrato	X	UEP, BID, D. Asesoría Legal, DNP, Contraloría.
Total		216	
Bienes Contratación Directa	Etapas Previa/Elaboración de la Requisición	1	Despacho Superior, UEP.
	Proceso de Adquisición	236	DNP, UEP, BID, Oferente.
	Formalización de Contrato	X	D. Asesoría Legal, DNP, Contraloría.
Total		237	
Bienes Compra Menor	Etapas Previa/Elaboración de la Requisición	X	Despacho Superior, UEP.
	Proceso de Adquisición	73	DNP, UEP.
	Formalización de Contrato/Orden de Compra	9	DNP, Contraloría.
Total		82	

Fuente: Elaboración propia, basada en información suministrada por Carlos Alzate-Consultor Externo del BID; a cargo de la actualización del Manual de Operaciones del Programa.

- Los desarrollados mediante los Servicios de Apoyo por parte de la Oficina del PNUD¹⁴; en la ejecución de los productos relacionados al indicador de género en los 5 componentes del

¹⁴ Documento de Proyecto PS00107033. 15 Junio 2019.

Programa. Para ello el MEDUCA, asignó un monto de US\$ 47,260,100.00; de los cuales US\$ 44,585,000.00 son para la ejecución de las actividades previstas y US\$ 2,675,100.00 son los costos de Apoyo para el PNUD.

Actualmente bajo este esquema se adelantan los procesos de compras y contratación, siendo más ágiles vs los procesos de internos de MEDUCA. A su vez los procesos cancelados son menores bajo la administración del PNUD.

Tabla 20: Tiempos promedios de los procesos MEDUCA vs PNUD

#	Modalidad	Descripción	Tiempo MEDUCA	Tiempo PNUD
1	Bienes	Adquisición de Laptops	340 días	82 días
2	Bienes	Adquisición de cuadernillos Impresión	391 días	74 días

Fuente: Elaboración propia, basada en información suministrada por Carlos Alzate-Consultor Externo del BID; a cargo de la actualización del Manual de Operaciones del Programa.

Situaciones Presentadas en la Implementación del Programa:

De acuerdo a lo expresado en la entrevista realizada a Carlos Alzate-Consultor Externo; a cargo de la actualización del Manual de Operaciones del Programa Mejorando la Calidad y Eficiencia del Sector Educativo en coordinación con Jefe de Equipo Horacio Álvarez del BID; se han identificado las siguientes situaciones en la implementación del programa:

- La Unidad Ejecutora, dentro de MEDUCA, no tiene autonomía financiera y administrativa, depende de la Dirección Nacional de Proyectos (DNP), del MEDUCA, para llevar a cabo la gestión del Programa.
- Debido a la falta de autonomía, la Unidad Ejecutora, se encuentra como espectador o de apoyo técnico en conjunto con las otras direcciones involucradas en el Programa.
- No se visualiza interés por parte de las autoridades del MEDUCA, en asignarles las competencias a la Unidad Ejecutora, conforme a lo establecido en el Manual de Operaciones del Programa.

4.6.4 Lecciones Aprendidas

- ✓ La falta de autonomía de la Unidad Ejecutora y el no estar adscrita al Despacho Superior, generó atrasos en la ejecución de las actividades; dependiendo de otras direcciones para la gestión del Programa.
- ✓ Es importante establecer claramente los roles entre la UEP y otras áreas como la DNP, considerando la autonomía con la que conceptualmente se conformó la UEP.

5. Consolidado de Tiempos de Adquisiciones - Contrataciones y Tiempos de Refrendo de Contratos por Contraloría General

Tabla 21: Tiempos promedios de los procesos de adquisiciones en los programas de la muestra.

#	Nombre de Proyecto - Esquema de Gestión	Obras	Bienes	Consultorías	Servicios distintos de Consultoría	Tiempos de refrendo Contraloría
1	Proyecto de Saneamiento de la Ciudad y la Bahía de Panamá. PN-0062 y PN-L1053 UCP: Adscrita a la Dirección Superior	LPN 285 días				66 días
2	Programa de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural PN-L1146. MiCULTURA. UEP: Depende de la máxima autoridad institucional. El personal es con dedicación exclusiva, pagado con recursos del financiamiento.	Dado que en diciembre el ente de gestión entró a operar, aún no se tiene precisado los días de duración de los procesos. En este momento se dispone de flujograma de los procesos. En las entrevistas se informó que las etapas previas han sido más ágiles que las institucionales.				45 días
3	Programa de Apoyo para la Conservación y Gestión del Patrimonio Cultural y Natural PN-L1146. MiAmbiente. UEP: Está bajo la supervisión técnica de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre. El personal de UEP es institucional, contratado con recursos de Gobierno	LPN 277 días CP 230 días			SBCC 289 días	60 días
4	Programa Panamá en Línea. PN-L1114. AIG. UEP: Depende de la máxima autoridad institucional y es apoyada por las DEA. Personal UEP contratado con recursos del proyecto y con dedicación exclusiva.	LPN 277 días CP 230 días			SBCC 289 días	60 días
5	Programa de Innovación para Inclusión Social y la Productividad. PN-L1117. SENACYT La gestión del programa es parte de la estructura institucional, la UCP tiene un coordinador general con dedicación exclusiva, trabajando bajo la supervisión de la DAF del SENACYT y 5 asistentes ubicados en cada unidad gestora (Direcciones sustantivas de SENACYT)	Procesos realizados vía contrataciones por mérito (Arto. 68 de la Ley de contrataciones públicas), convocatorias públicas, evaluadas por paneles de expertos. Demoran entre 6 y 9 meses.				15 días
6	Programa Mejorando la Eficiencia y Calidad del Sector Educativo PN-L1143. MEDUCA UEP: Adscrita a la Máxima Autoridad y Apoyada por las Direcciones Institucionales, en la práctica funciona bajo la DNP. Personal contratado con recursos del proyecto. Para el desarrollo de las compras, la UEP dispone dos opciones: 1. Procesos vía MEDUCA 2. 2. Servicios de Apoyo PNUD (PRODOC).	CP 216 días	LPI 379 días LPN 318 días CD 237 días 82 a 74 días	SBCC 453 días	LPN 318 días	45 días N/A

Fuente: Elaboración propia.

6. Lecciones Aprendidas de Esquemas de Gestión

- i. La disposición en la UEP o UCP de personal calificado acorde a sus funciones que incluyan conocimientos de las herramientas de gestión de proyectos, y con dedicación exclusiva, contribuye a una gestión más eficiente de los proyectos.
- ii. La dependencia y comunicación directa entre la coordinación de la UEP o UCP y la máxima autoridad institucional aporta significativamente a la buena gestión de los proyectos y facilita el diálogo con actores interinstitucionales claves, como Contraloría y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- iii. El involucramiento permanente de actores institucionales claves (Dirección General, Unidades Gestoras, Direcciones Ejecutoras, entre otros), mediante la promoción de mesas técnicas temáticas; ha permitido lograr el sentido de pertenencia de los proyectos dentro de las instituciones para resolver los distintos procesos requeridos durante la ejecución.
- iv. La capacitación del personal institucional en el manejo de las políticas y/o procedimientos de la institución financiera (BID) aportaría a una mejor apropiación y comprensión de los proyectos, incidiendo en una gestión más eficiente.
- v. El establecimiento de un canal permanente de comunicación y de metodologías de trabajo colaborativo con la Contraloría, tales como tener un fiscalizador asignado a la institución y establecimiento de mesas de trabajo, ha facilitado los procesos de refrendo de los contratos y aprobaciones de pagos, al promover un mejor entendimiento de los proyectos e incidiendo en la disminución de los tiempos de formalización e inicio de los contratos.
- vi. La contratación de un ente gestión o prestador de servicios de compras como alternativa ante las debilidades institucionales ha contribuido a la mejora de la eficiencia en los tiempos de contrataciones requeridas por los proyectos.
- vii. La actualización de la evaluación de la capacidad institucional de forma anual o bianual hubiera identificado, oportunamente, ajustes al esquema de ejecución de algunos proyectos.
- viii. La estabilidad del personal de la UEP o UCP contribuye a la mejora del desempeño del proyecto al capitalizarse las experiencias y conocimientos.